|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ NGOẠI GIAO**\_\_\_\_\_\_\_\_\_Số: /TTr-BNG-LPQT | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**Hà Nội, ngày tháng năm 2015 |

**TỜ TRÌNH**

**Về dự án sửa đổi Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế**

\_\_\_\_\_

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện 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 và Nghị quyết số 428/NQ-UBTVQH13 ngày 29/12/2011 của Ủy ban thường vụ Quốc hội triển khai thực hiện Nghị quyết số 20/2011/QH13, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 207/QĐ-TTg ngày 17/02/2012 về việc phân công cơ quan chủ trì soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, trong đó phân công Bộ Ngoại giao chủ trì soạn thảo dự án sửa đổi Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 (chương trình chuẩn bị).

Ngày 30/5/2014, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 70/2014/QH13 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, theo đó dự án sửa đổi Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (Luật ĐƯQT) sẽ được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 10 vào cuối năm 2015. Thực hiện Nghị quyết trên của Quốc hội và 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 của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1193/QĐ-TTg ngày 22/7/2014 về việc phân công cơ quan chủ trì soạn thảo và giải pháp bảo đảm chất lượng, thời hạn trình tự các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết được điều chỉnh trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh khóa XIII, năm 2014 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015, tiếp tục phân công Bộ Ngoại giao chủ trì soạn thảo dự án Luật ĐƯQT sửa đổi.

Thực hiện phân công của Thủ tướng Chính phủ tại các Quyết định số 207/QĐ-TTg ngày 17/02/2012 và số 1193/QĐ-TTg ngày 22/7/2014 nêu trên, để chuẩn bị báo cáo Quốc hội Khóa XIII cho ý kiến về dự án sửa đổi Luật ĐƯQT tại kỳ họp thứ 10, Bộ Ngoại giao kính trình Chính phủ về dự án sửa đổi Luật này như sau:

1. **Sự cần thiết sửa đổi Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế:**

Luật ĐƯQT gồm 9 chương, 107 điều được Quốc hội thông qua ngày 14/6/2005, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2006, thay thế Pháp lệnh Ký kết và thực hiện điều ước quốc tế năm 1998. Việc ban hành luật này có ý nghĩa quan trọng cả về đối nội và đối ngoại, phục vụ tích cực, kịp thời cho yêu cầu gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới và hội nhập kinh tế quốc tế. Luật ĐƯQT đã tạo điều kiện cho các Bộ, ngành chủ động đề xuất ký kết điều ước quốc tế theo một quy trình thống nhất, tạo cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế một cách đầy đủ, nhịp nhàng, phù hợp với quy định của pháp luật và thông lệ quốc tế.

Sau gần 10 năm thi hành Luật, Việt Nam đã ký, gia nhập tổng cộng khoảng 2000 điều ước quốc tế (ĐƯQT), trung bình mỗi năm khoảng 200 ĐƯQT, với nhiều đối tác và lĩnh vực hợp tác khác nhau, đem lại nhiều lợi ích cho đất nước như: thiết lập và thúc đẩy quan hệ hữu nghị và hợp tác mọi mặt, thu hút nguồn vốn ODA không hoàn lại và ODA vay ưu đãi của các nước và tổ chức quốc tế để phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ chủ quyền biên giới, lãnh thổ, quyền và lợi ích quốc gia, tăng cường quan hệ với các nước. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng đã ký hoặc gia nhập một số ĐƯQT 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, xã hội, con người.

Hiến pháp năm 2013 sửa đổi một số quy định liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong ký kết, gia nhập ĐƯQT, dẫn đến một số quy định của Luật hiện nay không còn phù hợp. Ngoài ra, cần bổ sung một số quy định còn thiếu về quy trình thực hiện các thay đổi về thẩm quyền nêu trên.

Ngoài ra, sau gần 10 năm triển khai thi hành, Luật ĐƯQT đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, quy trình đề xuất đàm phán, ký điều ước quốc tế cồng kềnh, kéo dài, chưa linh hoạt theo phân loại điều ước quốc tế, chưa đáp ứng được nhu cầu ký kết điều ước quốc tế, đặc biệt là về thời gian.

*Thứ hai,* phạm vi điều chỉnh của Luật ĐƯQT quá rộng, bao gồm cả các văn kiện không ràng buộc về pháp lý, không tạo ra quyền, nghĩa vụ đối với Việt Nam, không phải là điều ước quốc tế theo quy định của Công ước Viên năm 1969 về Luật điều ước quốc tế. Do các văn bản này được coi là “điều ước quốc tế” theo quy định của Luật ĐƯQT nên trình tự, thủ tục áp dụng đối với việc ký kết phải tuân thủ quy trình chung của Luật ĐƯQT (xin ý kiến bộ ngành liên quan, lấy ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp; trình Chính phủ về việc đàm phán, ký; phê duyệt hoặc phê chuẩn), gây tranh luận và khó khăn nhất định trong việc ký kết hoặc sửa đổi, gia hạn.

*Thứ ba,* có sự thiếu nhất quán, ý kiến khác nhau trong việc áp dụng, triển khai biện pháp thực hiện điều ước quốc tế. Luật ĐƯQT cũng có những quy định mâu thuẫn dẫn đến không xác định được ta áp dụng trực tiếp những quy định «có thể áp dụng trực tiếp» một cách có điều kiện (phải được cơ quan có thẩm quyền ra quyết định về việc công nhận áp dụng trực tiếp) hay không điều kiện (chấp nhận áp dụng trực tiếp kể cả trong trường hợp cơ quan có thẩm quyền không ra quyết định áp dụng trực tiếp).

*Thứ tư,* về kỹ thuật văn bản, Luật ĐƯQT có một số nội dung được quy định quá chi tiết, rải rác ở nhiều điều, thiếu linh hoạt dẫn đến khó theo dõi, áp dụng; một số quy định lấy từ Công ước Viên 1969 về Luật điều ước quốc tế về lý thuyết chỉ có giá trị trong quan hệ ký kết, thực hiện ĐƯQT giữa các quốc gia, không có giá trị áp dụng trong nước và về thực tiễn cũng chưa bao giờ được áp dụng.

*(Những mặt tích cực và hạn chế trong quy định của Luật ĐƯQT được trình bày chi tiết tại Báo cáo tổng kết thi hành Luật kèm theo Tờ trình này).*

Những hạn chế nêu trên đã gây tốn kém thời gian thực hiện thủ tục điều ước quốc tế một cách không cần thiết cho các cơ quan, tổ chức liên quan, việc thực hiện Luật ĐƯQT và điều ước quốc tế thiếu nhất quán, không phù hợp với đòi hỏi ngày càng cao của tình hình thực tế, để thực hiện chủ trương chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, thực hiện Hiến pháp 2013 và các cam kết quốc tế của Việt Nam.

1. **Quá trình thực hiện dự án Luật**

Với trách nhiệm là cơ quan chủ trì soạn thảo, Bộ Ngoại giao đã tổ chức 02 hội nghị tổng kết thi hành Luật ĐƯQT (năm 2012 và cuối năm 2014), nghiên cứu pháp luật của các nước về ĐƯQT để tham khảo trong quá trình xây dựng dự thảo Luật. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Nghị định 24/2009/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tháng 6/2014 Bộ Ngoại giao đã thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập dự án Luật gồm đại diện các cơ quan: Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Chính phủ, các Bộ Tư pháp, Công an, Quốc phòng, Công Thương, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Tòa án nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Thanh tra Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, các chuyên gia thuộc Hội Luật gia Việt Nam, Đại học Luật Hà Nội, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và đã tổ chức 03 phiên họp Ban soạn thảo, 03 phiên họp toàn thể và một số buổi họp hẹp Tổ biên tập.

Tháng 2/2015, cơ quan soạn thảo đã lấy ý kiến của các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tòa án nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, các chuyên gia thuộc Hội Luật gia Việt Nam, Đại học Luật Hà Nội và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đối với dự thảo Luật ĐƯQT (sửa đổi). Dự thảo này cũng đã được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Ngoại giao để lấy ý kiến rộng rãi của các cơ quan, tổ chức, hiệp hội, đoàn thể, cá nhân liên quan. Bảng tổng hợp các ý kiến, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến được trình bày chi tiết trong tài liệu gửi kèm theo Tờ trình này.

1. **Mục tiêu, quan điểm và yêu cầu xây dựng Luật**

Dự thảo Luật ĐƯQT (sửa đổi) được xây dựng trên cơ sở những mục tiêu, quan điểm và những yêu cầu cơ bản sau đây:

*Một là,* thể chế hóa các quan điểm chỉ đạo của Đảng, Nhà nước về đối ngoại, đặc biệt là chủ trương chủ động, tích cực hội nhập quốc tế.

*Hai là,* triển khai thực hiện các quy định mới của Hiến pháp 2013, bổ sung, điều chỉnh các nội dung về thẩm quyền cũng như thủ tục, quy trình để thực hiện thẩm quyền hiến định của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong lĩnh vực điều ước quốc tế.

*Ba là,* tiếp tục hoàn thiện cơ chế cho việc thực hiện đầy đủ, nghiêm túc các cam kết quốc tế của Việt Nam. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế phối hợp nhằm tạo điều kiện cho việc xây dựng, hình thành những cam kết quốc tế đem lại và bảo vệ lợi ích tối đa cho đất nước. Quyền chủ động của các cơ quan trong đề xuất ký kết và triển khai thực hiện các ĐƯQT phải đi kèm với trách nhiệm, có cơ chế phân công, phối hợp, kiểm tra.

*Bốn là,* nội dung của Luật phải bảo đảm tính đồng bộ, phù hợp với luật pháp quốc tế và các luật liên quan, đảm bảo thủ tục chặt chẽ nhưng đơn giản, dễ hiểu và thống nhất thực hiện; kế thừa, tiếp tục hoàn thiện và phát triển những quy định của Luật ĐƯQT hiện hành còn phù hợp với thực tế.

1. **Những nội dung sửa đổi, bổ sung chủ yếu**

Dự thảo Luật về cơ bản tiếp tục duy trì kết cấu của Luật ĐƯQT hiện hành với 11 Chương, 84 điều. So với Luật ĐƯQT hiện hành, dự thảo Luật giữ nguyên nội dung 33 điều, sửa đổi 69 điều (sắp xếp 69 điều này thành 56 điều trong dự thảo), bỏ 14 điều và bổ sung 9 điều mới, trong đó bổ sung hai Chương mới về Thủ tục rút gọn và Thông báo đối ngoại. Những nội dung sửa đổi, bổ sung chủ yếu gồm:

1. **Tên của Luật**

Sửa tên Luật từ “Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế” thành “Luật Điều ước quốc tế” để Luật mang tính khái quát cao và dễ tra cứu, dẫn chiếu. Mặc dù các hoạt động “ký kết, gia nhập, thực hiện” là ba nội dung chủ yếu nhất trong công tác điều ước quốc tế song tên gọi của Luật hiện hành chưa bao quát hết phạm vi điều chỉnh của Luật bao gồm ký kết, gia nhập, bảo lưu, lưu chiểu, lưu trữ, sao lục, công bố, đăng ký, thực hiện, giải thích, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, từ bỏ, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện điều ước quốc tế (Điều 1).

1. **Phạm vi điều chỉnh và định nghĩa ĐƯQT**

Theo định nghĩa của Luật ĐƯQT năm 2005, điều ước quốc tế là thỏa thuận bằng văn bản, không phụ thuộc vào tên gọi, được ký kết hoặc gia nhập nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ Việt Nam với một hoặc nhiều chủ thể khác của pháp luật quốc tế. Trong thực tiễn hoạt động đối ngoại những năm vừa qua, có không ít *văn bản thỏa thuận* (với tên gọi khác nhau) *được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc nhân danh Chính phủ,* song không có giá trị ràng buộc về mặt luật pháp quốc tế (ví dụ: các chương trình hành động, tuyên bố chung mang tính chất chính trị trong khuôn khổ một chuyến thăm, các bản ghi nhớ hoặc tuyên bố về ý định hợp tác…). Theo đề nghị của đối tác nước ngoài, một số văn bản còn quy định rõ rằng bản thân văn bản đó không có giá trị ràng buộc (non-binding agreement), hoặc không phải là điều ước quốc tế hoặc không chịu sự điều chỉnh của luật pháp quốc tế. Ngoài ra, trong nhiều trường hợp, văn bản do Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Ngoại giao trực tiếp đàm phán với đối tác (các Tuyên bố chung…) chỉ có thể thống nhất ngay trước khi ký, vì vậy việc lấy ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp là không khả thi, hơn nữa cũng không cần thiết vì các văn bản này không có những điều khoản cụ thể trái hoặc chưa được quy định trong pháp luật trong nước.

Do các văn bản này được coi là “điều ước quốc tế” theo quy định của Luật ĐƯQT nên trình tự, thủ tục áp dụng đối với việc ký kết cũng phải tuân thủ quy trình chung của Luật ĐƯQT (xin ý kiến bộ ngành liên quan, lấy ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp; trình Chính phủ về việc đàm phán, ký; phê duyệt hoặc phê chuẩn), gây vướng mắc trong việc ký kết hoặc sửa đổi, gia hạn cũng như trong việc thực hiện.

Dự thảo Luật xác định phạm vi điều chỉnh của Luật ĐƯQT bao gồm việc ký kết, gia nhập, bảo lưu, lưu chiểu, lưu trữ, sao lục, công bố, đăng ký, thực hiện, giải thích, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, từ bỏ, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện điều ước quốc tế (Điều 1). Khái niệm “điều ước quốc tế” được chỉnh sửa phù hợp với quy định của Công ước Viên về Luật điều ước quốc tế năm 1969, theo đó điều ước quốc tế được hiểu là “thỏa thuận bằng văn bản được ký kết hoặc gia nhập nhân danh Nhà nước hoặc nhân danh Chính phủ với một hoặc nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của pháp luật quốc tế,*làm phát sinh, thay đổi quyền, nghĩa vụ của Việt Nam theo pháp luật quốc tế.”*(Điều 2 khoản 1).Như vậy, đốivới các*văn bản thỏa thuận* (với tên gọi khác nhau) *được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc nhân danh Chính phủ* nhưng không có giá trị ràng buộc về mặt luật pháp quốc tế thì việc ký kết và thực hiện không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này. Đây là các văn bản đối ngoại, được điều chỉnh theo các quy định về quản lý các hoạt động đối ngoại và về thẩm quyền, chức năng của các cơ quan tham gia hoạt động đối ngoại.

Hiện nay, các ĐƯQT về ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ chiếm tỉ lệ không nhỏ trong các ĐƯQT của Việt Nam. Đây là một nhóm ĐƯQT đặc thù, thường theo mẫu chung đối với mỗi nhà tài trợ nhất định, phục vụ các dự án phát triển kinh tế - xã hội cụ thể. Tuy nhiên, quy trình ký kết ĐƯQT theo quy định chung tại Luật ĐƯQT hiện hành chưa đồng bộ với quy trình phê duyệt các dự án ODA. Một số ý kiến cho rằng nên điều chỉnh quy trình ký kết ĐƯQT về ODA tại Luật quản lý nợ công. Dự thảo Luật thể hiện ý kiến này tại phương án 1 của Điều 1.

1. **Những quy định chung (Chương I)**

a) Về nguyên tắc ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (Điều 3): Dự thảo Luật kế thừa hầu hết các nguyên tắc ký kết và thực hiện ĐƯQT đã được quy định trong Luật hiện hành. Tuy nhiên, dự thảo không coi khoản 5 Luật ĐƯQT 2005 là một nguyên tắc ký kết ĐƯQT, vì đây là một thủ tục trong quy trình ký kết ĐƯQT. Khoản 5 Luật ĐƯQT 2005 quy định : Điều ước quốc tế có quy định trái hoặc chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, điều ước quốc tế mà để thực hiện cần sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội phải được trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước khi đàm phán, ký hoặc gia nhập; trong trường hợp đàm phán, ký hoặc gia nhập điều ước quốc tế có quy định trái với văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội báo cáo Quốc hội cho ý kiến. Theo Hiến pháp năm 2013, các điều ước quốc tế quan trọng bắt buộc phải được Quốc hội phê chuẩn, vì vậy việc hỏi ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội trước khi ký, phê chuẩn, gia nhập không còn cần thiết.

b) Về mối quan hệ giữa điều ước quốc tế và quy định của pháp luật trong nước (Điều 6 Dự thảo): Khoản 1 Điều 6 Luật ĐƯQT 2005 ghi nhận nguyên tắc “trong trường hợp điều ước quốc tế và pháp luật trong nước quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế”. Trong khi đó, khoản 3 Điều 6 quy định cơ quan có thẩm quyền (Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ) quyết định áp dụng trực tiếp một phần hoặc toàn bộ điều ước quốc tế vào thời điểm ký, phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập khi quy định của điều ước thỏa mãn một số điều kiện nhất định. Điều này dẫn đến cách hiểu khác nhau về cách thức áp dụng quy định của điều ước quốc tế: một số ý kiến cho rằng chỉ những quy định của điều ước đã được cơ quan có thẩm quyền cho áp dụng trực tiếp thì mới có thể được viện dẫn trong trật tự pháp lý trong nước; số khác cho rằng những quy định của điều ước quốc tế thỏa mãn điều kiện tự thân (làm phát sinh quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức, đủ rõ, đủ chi tiết, không đòi hỏi nhà nước tổ chức biện pháp thi hành) thì có thể được viện dẫn, áp dụng mà không cần thiết phải được cơ quan có thẩm quyền cho áp dụng trực tiếp.

Trên thực tế, cho tới nay chỉ rất ít văn bản quyết định phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập, ký điều ước quốc tế có quyết định về việc áp dụng trực tiếp điều ước quốc tế. Việc rà soát để xác định các điều khoản được áp dụng trực tiếp trong các điều ước quốc tế đã ký trước khi Luật ĐƯQT 2005 có hiệu lực (như quy định tại điều khoản chuyển tiếp – Điều 106 Luật ĐƯQT 2005) cũng chưa thực hiện được. Như vậy, việc chỉ cho phép áp dụng, viện dẫn các quy định điều ước quốc tế sau khi các quy định đó đã được cơ quan có thẩm quyền cho phép áp dụng trực tiếp sẽ dẫn đến kết quả là cá nhân, tổ chức không thể viện dẫn, áp dụng quy định của điều ước quốc tế, ngay cả trong trường hợp điều ước điều chỉnh hành vi của cá nhân, tổ chức đó một cách cụ thể, do đó làm vô hiệu hóa quy định tại khoản 1 Điều 6. Điều này trái với thực tế là đa số trường hợp, cơ quan, tổ chức, cá nhân tuân thủ và thực hiện các quyền, nghĩa vụ quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Dự thảo đề xuất bỏ khoản 3 Điều 6 Luật ĐƯQT 2005, theo đó Luật không coi việc cơ quan có thẩm quyền quyết định áp dụng trực tiếp là điều kiện để viện dẫn, áp dụng quy định của ĐƯQT trong trật tự pháp lý trong nước.

c) Về danh nghĩa ký ĐƯQT : Dự thảo sửa đổi để thể hiện thống nhất một số loại ĐƯQT quan trọng thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội (khoản 14 Điều 70 Hiến pháp) thì được ký kết nhân danh Nhà nước.

1. **Ký kết điều ước quốc tế (Chương II và Chương III)**
2. Đàm phán ĐƯQT (Mục 1): Trong Luật hiện hành, đàm phán và ký ĐƯQT được quy định gộp trong cùng một mục, với quy định về thẩm quyền, các bước thủ tục và hồ sơ như nhau. 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 hành có thể được giải thích là khi đề xuất đàm phán và đề xuất ký được thực hiện riêng biệt thì thủ tục 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.

Dự thảo bổ sung một mục về Đàm phán ĐƯQT gồm 3 điều (từ điều 9 đến điều 11) quy định về trách nhiệm đề xuất, thẩm quyền quyết định và hồ sơ trình về việc đàm phán. Việc đàm phán ĐƯQT được xác định gồm một số hành vi quan trọng cần có quyết định của cơ quan có thẩm quyền, gồm: bắt đầu đàm phán, định hướng, phương án đàm phán, tổ chức đàm phán và kết thúc đàm phán, do vậy nội dung Tờ trình về việc đàm phán cũng thể hiện các nội dung này. Dự thảo quy định về thẩm quyền quyết định việc đàm phán phù hợp với Hiến pháp năm 2013. Hồ sơ về việc đàm phán cần có những tài liệu cần thiết tùy theo kiến nghị về việc đàm phán, đặc biệt trong trường hợp kiến nghị về việc kết thúc đàm phán thì cần có dự thảo điều ước quốc tế thể hiện phương án kết thúc đàm phán.

1. Đề xuất ký ĐƯQT (Mục 2)

Mục này quy định trách nhiệm đề xuất ký, thẩm quyền quyết định ký và hồ sơ trình về việc ký ĐƯQT. Thẩm quyền quyết định ký ĐƯQT được quy định phù hợp với Hiến pháp năm 2013, theo đó Chủ tịch nước quyết định ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước theo đề nghị của Chính phủ; Chính phủ quyết định ký điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ theo đề nghị của cơ quan đề xuất. Trước khi trình Chính phủ về việc ký ĐƯQT, cơ quan đề xuất phải lấy ý kiến kiểm tra của Bộ Ngoại giao, ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp.

Nhằm làm cho Luật đơn giản, bớt cồng kềnh, Dự thảo Luật sửa đổi theo hướng không quy định một điều riêng về trình tự, thủ tục, do việc mô tả các bước trình tự, thủ tục chỉ diễn đạt lại quy định về thẩm quyền (ví dụ: nội dung “cơ quan đề xuất trình Chính phủ về việc ký” đã được thể hiện trong nội dung “cơ quan có thẩm quyền đề xuất ký” và “Chính phủ có thẩm quyền quyết định ký trên cơ sở đề xuất của cơ quan có thẩm quyền đề xuất ký”). Ngoài ra, Dự thảo cũng không quy định về thời hạn cho ý kiến, thời hạn kiểm tra, thẩm định, do quy định như vậy không đáp ứng được yêu cầu linh hoạt về thời hạn tùy thuộc tính chất của điều ước quốc tế và nhu cầu đối ngoại. Trên thực tế, nhiều luật khác cũng hạn chế quy định về thời hạn.

Dự thảo Luật bỏ thủ tục hỏi ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội trước khi ký điều ước quốc tế có quy định trái hoặc chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Theo Hiến pháp năm 2013 (khoản 14 Điều 70), các ĐƯQT quan trọng bắt buộc phải được Quốc hội phê chuẩn sau khi ký, vì vậy việc hỏi ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội trước khi ký, phê chuẩn, gia nhập không còn cần thiết.

1. Kiểm tra, thẩm định ĐƯQT (Mục 3): Mục này quy định nội dung kiểm tra, thẩm định, yêu cầu về hồ sơ kiểm tra, thẩm định ĐƯQT. So với Luật 2005, dự thảo Luật bổ sung một điều về hồ sơ kiểm tra ĐƯQT.
2. Phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập ĐƯQT (Mục 6, Mục 7 Chương II và toàn bộ Chương III): Thẩm quyền phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập ĐƯQT, các loại ĐƯQT phải phê chuẩn, phê duyệt được chỉnh sửa phù hợp với quy định tại Hiến pháp năm 2013. Dự thảo thể hiện thẩm quyền của Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập ĐƯQT liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của CHXHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội. Đối với ĐƯQT “có quy định trái với pháp lệnh của UBTVQH”, một số ý kiến cho rằng mặc dù Hiến pháp năm 2013 không quy định loại ĐƯQT thuộc thẩm quyền quyết định phê chuẩn, gia nhập của Quốc hội, nhưng Luật ĐƯQT cần quy định việc Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập ĐƯQT loại này, do một số pháp lệnh cho đến nay vẫn là văn bản pháp lý cao nhất điều chỉnh trong lĩnh vực liên quan. Dự thảo Luật thể hiện hai phương án về vấn đề này.

Dự thảo Luật sửa đổi theo hướng “ĐƯQT ***trực tiếp điều chỉnh*** về quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân” thuộc thẩm quyền của Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập, để giải thích rõ hơn khái niệm “ĐƯQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân thuộc thẩm quyền của Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập”. Tương tự như Mục 2, trong Mục 6 và Mục 7 cũng như tại Chương III, dự thảo Luật bỏ những điều quy định riêng về các bước chi tiết để thực hiện quy trình, thủ tục, thời hạn, do các nội dung này ít khả thi, không linh hoạt và làm cho Luật cồng kềnh, khó theo dõi.

1. **Bảo lưu ĐƯQT nhiều bên (Chương IV), Hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, gia hạn ĐƯQT (Chương V), Lưu chiểu, lưu trữ, sao lục, công bố, đăng ký ĐƯQT (Chương VI), Thực hiện ĐƯQT (Chương VII)**

Dự thảo lược bỏ các điều khoản đã được luật pháp quốc tế quy định và chỉ có ý nghĩa trong quan hệ giữa các quốc gia, không có ý nghĩa khi đưa vào Luật ĐƯQT điều chỉnh quan hệ trong nước hoặc chỉ mang tính chất giải thích, có ý nghĩa về học thuật, nghiên cứu hơn là ý nghĩa quy phạm pháp luật (như: căn cứ chấm dứt hiệu lực của ĐƯQT, yêu cầu và căn cứ giải thích ĐƯQT…). Những nội dung cần thiết, mang tính pháp lý, thể hiện thẩm quyền, sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong xử lý các vấn đề phát sinh sau khi ký ĐƯQT được sửa đổi phù hợp với quy định về thẩm quyền trong Hiến pháp năm 2013.

1. **Thủ tục đối ngoại về ĐƯQT (Chương VIII)**

Thủ tục đối ngoại về ĐƯQT bao gồm cấp giấy ủy quyền, ủy nhiệm thư, thông báo về việc phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập, trao đổi văn kiện phê chuẩn, phê duyệt, thông báo thông tin về việc thực hiện ĐƯQT (ví dụ chỉ định, thay đổi cơ quan thực hiện)… Nguyên tắc chung của việc thực hiện thủ tục đối ngoại là: sau khi có quyết định của cơ quan có thẩm quyền, Bộ Ngoại giao làm thủ tục đối ngoại về ĐƯQT, trừ trường hợp ĐƯQT có quy định khác, cơ quan đề xuất cần phối hợp với Bộ Ngoại giao để cung cấp các thông tin cần thiết. Trong Luật hiện hành, thủ tục đối ngoại về ĐƯQT được quy định rải rác ở các chương, mục khác nhau nhưng có nội dung tương tự nhau. Việc thực hiện thủ tục đối ngoại theo các quy định này không có vướng mắc, tuy nhiên do quy định lặp lại ở nhiều chương, mục nên làm cho Luật rườm rà, cồng kềnh.

Dự thảo Luật quy định ngắn gọn về thủ tục đối ngoại ĐƯQT trong một Chương, không ảnh hưởng đến nguyên tắc, nội dung đã được thực hiện tốt trong thời gian vừa qua.

1. **Thủ tục rút gọn (Chương IX)**

Luật hiện nay không có sự phân biệt về thủ tục đàm phán, ký giữa những điều ước quốc tế phức tạp, quan trọng, mới, đòi hỏi thận trọng và điều ước quốc tế đơn giản hoặc theo mẫu, đã ký với các đối tác khác về cùng vấn đề. Điều đó dẫn đến phải áp dụng cùng một thủ tục xin ý kiến, kiểm tra, thẩm định đối với một số điều ước quốc tế đơn giản, theo mẫu cố định, phù hợp với chủ trương đã được cấp có thẩm quyền quyết định, hoặc để thực hiện một thỏa thuận trước đó, như điều ước về thiết lập quan hệ ngoại giao, về dự án ODA cụ thể, thương mại một số mặt hàng. Thực tiễn phát sinh yêu cầu cần có thủ tục nhanh/thủ tục rút gọn cho việc ký kết (bao gồm đàm phán, ký, phê duyệt hoặc phê chuẩn), sửa đổi một số loại điều ước để phục vụ yêu cầu đối ngoại và hội nhập. Về thực tiễn quốc tế, đa số các nước không có quy định về thủ tục rút gọn, nhưng thông thường ở các nước này, việc đề xuất đàm phán, ký điều ước quốc tế được ủy quyền hầu như toàn bộ cho một đầu mối (Bộ Ngoại giao), thủ tục đề xuất đàm phán, ký khá nhanh gọn khi các vấn đề về nội dung đã được cơ quan có thẩm quyền đồng ý. Một số nước có quy định về thủ tục đơn giản hơn đối với một số loại điều ước (như “điều ước đơn giản”, “thỏa thuận hành pháp”…).

Dự thảo Luật bổ sung một Chương về Thủ tục rút gọn, áp dụng đối với các loại ĐƯQT, gồm: ĐƯQT có nội dung tương tự về cùng lĩnh vực với các ĐƯQT đã ký kết, ĐƯQT theo mẫu với cùng một bên nước ngoài, ĐƯQT để thực hiện một ĐƯQT khác của Việt Nam hoặc để phục vụ nhu cầu đối ngoại theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền. Tại Chương này cũng quy định rõ thủ tục rút gọn không áp dụng đối với việc ký kết ĐƯQT thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội và đối với việc gia nhập ĐƯQT nhiều bên (Điều 69), là những loại ĐƯQT quan trọng đòi hỏi phải thực hiện quy trình, thủ tục hết sức chặt chẽ.

1. **Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (Chương X)**

Chương này về cơ bản được giữ nguyên do phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và không có vướng mắc lớn trong quá trình áp dụng.

1. **Điều khoản thi hành (Chương XI)**

Quá trình đàm phán ĐƯQT, việc ký ĐƯQT hoặc hoàn tất thủ tục hiệu lực của ĐƯQT có thể kéo dài nhiều tháng hoặc thậm chí nhiều năm. Vì vậy, Dự thảo Luật dự liệu trong Điều khoản chuyển tiếp (Điều 83) cách thức xử lý trường hợp ĐƯQT đã được quyết định đàm phán, ký phù hợp với quy định của Luật 2005 nhưng không phù hợp với quy định của Luật sửa đổi.

1. **Các vấn đề còn ý kiến khác nhau**

(Nội dung này sẽ được bổ sung sau khi lấy ý kiến các Bộ, ngành, cá nhân, tổ chức)

1. **Kiến nghị**

(Nội dung này sẽ được bổ sung sau)

Bộ Ngoại giao kính trình Chính phủ./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận****:*- Thủ tướng Chính phủ;- PTT, BTNG Phạm Bình Minh;- Các đ/c Thứ trưởng Bộ Ngoại giao;- Văn phòng Chính phủ;- Lưu: HC, LPQT. |  **KT. BỘ TRƯỞNG** **THỨ TRƯỞNG** |