|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ NGOẠI GIAO**Số: /BC-BNG-LPQT | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập - Tự do - Hạnh phúc***Hà Nội, ngày tháng 11 năm 2014* |

**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 được Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 14/6/2005 (Luật ĐƯQT), 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 ĐƯQT, bao gồm các hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện ĐƯQT.

Sau gần 9 năm thi hành, Luật ĐƯQT đã tạo khuôn khổ pháp lý về quy trình, thủ tục, thẩm quyền ký kết và thực hiện ĐƯQT, góp phần đẩy mạnh công tác ký kết ĐƯQT, 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT 2005 để có phương án sửa đổi, bổ sung Luật ĐƯQT năm 2005.

Năm 2010, Luật Quản lý nợ công có hiệu lực có một số quy định khác hoặc cụ thể hơn Luật ĐƯQT 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 ĐƯQT sửa đổi.

Trước đó, năm 2011, Bộ Ngoại giao đã tổ chức Hội nghị tổng kết 5 năm thực hiện Luật ĐƯQT 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 ĐƯQT, 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 (ĐƯQT) qua gần 9 năm thực hiện Luật và tháng 11/2014 đã tổ chức Hội nghị Tổng kết thi hành Luật ĐƯQT. Sau đây là kết quả tổng kết thi hành Luật ĐƯQT:

**I. TÌNH HÌNH BAN HÀNH VĂN BẢN TRIỂN KHAI LUẬT ĐƯQT**

Luật ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT**

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

*1.2. Về ĐƯQT 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 ĐƯQT. 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 điều ước quốc tế.

*1.3. Về kinh phí cho công tác ĐƯQT:* Nghị định số 26/2008 ngày 05/3/2008 của Chính phủ về quản lý và sử dụng kinh phí cho công tác ĐƯQT và công tác TTQT (trong đó quy định về kinh phí cho công tác ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT và công tác TTQT).

**2. Các văn bản khác liên quan đến việc thực hiện Luật ĐƯQT 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 ĐƯQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

**II. KẾT QUẢ THI HÀNH LUẬT ĐƯQT 2005**

**1. Kết quả chung**

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

Số lượng các ĐƯQT mà Việt Nam ký kết, hoặc gia nhập ngày càng tăng, trung bình mỗi năm là hơn 100 ĐƯQT, bao gồm các ĐƯQT hai bên và ĐƯQT nhiều bên ở khu vực và trên phạm vi thế giới, có những ĐƯQT 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 ĐƯQT trong khuôn khổ của Liên hợp quốc…). Các ĐƯQT 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 ĐƯQT song phương về thiết lập đối tác chiến lược, hoặc ký kết và gia nhập một số ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập đều phù hợp với Hiến pháp, Luật ĐƯQT. Đa số các ĐƯQT 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 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 trong nước, như trong lĩnh vực thuế[[1]](#footnote-1), lĩnh vực phòng, chống tham nhũng[[2]](#footnote-2), vấn đề tương trợ tư pháp trong lĩnh vực hình sự[[3]](#footnote-3)… 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 ĐƯQT năm 2005**

Luật ĐƯQT năm 2005 là một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật điều chỉnh công tác ĐƯQT 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 quôc 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 ĐƯQT. 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 lực và phát huy tối đa nội lực để phát triển đất nước. Đặc biệt, với các quy định về tuân thủ ĐƯQT, mối quan hệ giữa ĐƯQT và pháp luật trong nước, cũng như bảo đảm thực hiện ĐƯQT, 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 ĐƯQT 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 điều ước quốc tế có thể áp dụng chung cho tất cả các điều ước quốc tế, mặc dù các điều ước quốc tế rất khác nhau về lĩnh vực, độ phức tạp, đối tác, hình thức.

Hầu như toàn bộ quy định của Luật ĐƯQT 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 ĐƯQT xác định một cách nhất quán các bước của quá trình ký kết và thực hiện ĐƯQT, 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 ĐƯQT và thực hiện ĐƯQT. 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 ĐƯQT có hiệu lực, nhìn chung hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện ĐƯQT 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 ĐƯQT mang lại đối với Bộ, ngành nói riêng và cho đất nước nói chung. Các ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT cho phép các Bộ, ngành chủ động trong việc đề xuất ký kết, gia nhập, thực hiện ĐƯQT 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 ĐƯQT), 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 ĐƯQT sau khi ĐƯQT có hiệu lực.

Luật ĐƯQT 2005 chú trọng việc đánh giá sự tương thích giữa quy định của ĐƯQT 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 ĐƯQT mà Việt Nam là thành viên. Đánh giá tác động của ĐƯQT là một nội dung bắt buộc khi đề xuất đàm phán, ký, gia nhập, phê chuẩn ĐƯQT, quy định này của Luật góp phần tăng chất lượng, tác dụng, hiệu quả và tính khả thi của các ĐƯQT mà Việt Nam ký kết.

Luật ĐƯQT có ý nghĩa tích cực trong việc tăng cường quản lý nhà nước về ký kết và thực hiện ĐƯQT, từ khâu xây dựng dự thảo ĐƯQT, kiểm tra đề xuất đàm phán, ký, gia nhập ĐƯQT đến khâu thực hiện ĐƯQT, cũng như công tác thống kê, báo cáo liên quan đến ĐƯQT. 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 ĐƯQT, rà soát, hoàn thiện văn bản ĐƯQT 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 ĐƯQT NĂM 2005**

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình thực thi Luật ĐƯQT 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 2013, do đối tác nước ngoài. Một số khó khăn, vướng mắc xuất phát từ chính những quy định của Luật ĐƯQT 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, đặc biệt là về mặt trình tự, thủ tục. Cụ thể như sau:

**1. Vướng mắc về định nghĩa “điều ước quốc tế”, phân loại ĐƯQT và vấn đề xác định văn kiện nào là “điều ước quốc tế”:**

Theo Luật ĐƯQT, ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT dẫn đến trường hợp trên thực tế một số văn bản mà đối tác nước ngoài không coi là ĐƯQT mà phía Việt Nam lại coi là ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT, 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 ĐƯQT, 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 ĐƯQT 2005 về thẩm quyền của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong lĩnh vực ĐƯQT**

Trước khi Hiến pháp 2013 có hiệu lực, Luật ĐƯQT năm 2005 cũng như các bản Hiến pháp trước đây đều không quy định rõ những ĐƯQT nào thì Chủ tịch nước cần đề nghị Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập. Theo Hiến pháp năm 1992 (Điều 84.13 và Điều 103.10) và Luật ĐƯQT (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 chuẩn[[4]](#footnote-4).

Khoản 14 Điều 70 Hiến pháp 2013 quy định rõ các điều ước buộc phải được Quốc hội phê chuẩn mà không phụ thuộc đó là ĐƯQT nhân danh Nhà nước hay nhân danh Chính phủ[[5]](#footnote-5). Theo Luật ĐƯQT, một số ĐƯQT thuộc loại “về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, ĐƯQT 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 “ĐƯQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”, “ĐƯQT trái luật, nghị quyết của Quốc hội”. Thực tế, từ ngày 01/01/2014 đến nay đã có khoảng 10 ĐƯQT 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 “ĐƯQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”[[6]](#footnote-6).

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

**3. Thủ tục đề xuất đàm phán, ký, phê chuẩn hoặc phê duyệt còn phức tạp, nhiều bước, ảnh hưởng đến tiến độ ký kết một số loại ĐƯQT**

Quy định của Luật ĐƯQT áp dụng cho tất cả các loại ĐƯQT, trong khi trên thực tế ĐƯQT rất đa dạng và có yêu cầu khác nhau về độ phức tạp, mức độ ảnh hưởng, thời hạn… Nhiều ý kiến của các Bộ, ngành phản ánh tình trạng nhiều ĐƯQT, đặc biệt là ĐƯQT về ODA và vay vốn nước ngoài, phải trải qua nhiều bước lấy ý kiến tham gia, ý kiến kiểm tra, ý kiến thẩm định, trong khi các ĐƯQT này thường có nội dung theo khung mẫu có sẵn, ổn định trong thời gian tương đối dài, dẫn tới tình trạng cơ quan đề xuất đàm phán, ký ĐƯQT phải xin ý kiến qua nhiều vòng, nhiều khâu, gây tốn kém thời gian nhưng chủ yếu là thủ tục, không phải là các vấn đề thực chất, trong khi có thể làm lỡ mất cơ hội chốt đàm phán phương án có lợi cho Việt Nam. Bên cạnh đó, trên thực tế, có nhiều trường hợp cần tiến hành đàm phán gấp nhằm bảo đảm nhà tài trợ có thể hoàn tất phê duyệt khoản vay trước khi kết thúc năm tài khóa, nếu không khoản vay sẽ bị hủy, nên cần bổ sung quy định cho quá trình đàm phán gấp theo dạng nêu trên.

Trong một số trường hợp, việc thực hiện *quy trình phê chuẩn, phê duyệt* đối với một ĐƯQT (có quy định phải hoàn thành thủ tục nội bộ để ĐƯQT có hiệu lực) trùng lặp với quy trình trình xin phép ký ĐƯQT, khi văn bản của ĐƯQT không thay đổi so với dự thảo đã trình xin phép ký. Nhiều ý kiến đề xuất nên quy định rút gọn trình tự lấy ý kiến các cơ quan... trước khi trình Chính phủ để Chính phủ trình Chủ tịch nước (vì ĐƯQT trước khi ký đã được lấy ý kiến các cơ quan và trình Chính phủ cho phép ký; ĐƯQT sau khi ký không có thay đổi gì so với khi lấy ý kiến các cơ quan trước khi ký).

Ngoài ra, để *sửa đổi, bổ sung* một ĐƯQT, cơ quan đề xuất phải thực hiện đầy đủ các bước như đối với việc ký kết một ĐƯQT mới, dẫn đến sự trùng lặp một số thủ tục xin ý kiến và trình ký/phê duyệt.

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 ĐƯQT, 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 ích[[7]](#footnote-7).

**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 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. Vướng mắc trong quy định về áp dụng trực tiếp ĐƯQT**

 Khái niệm “áp dụng trực tiếp quy định của ĐƯQT” 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 ĐƯQT chỉ làm phát sinh nghĩa vụ đối với Nhà nước. Trong khi đó, theo Luật Điều ước 2005, điều ước hoặc điều khoản được áp dụng trực tiếp là điều ước 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. Luật ĐƯQT cũng có những quy định mâu thuẫn dẫn đến không xác định được cần 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 quy định liên quan).

**6. Về đôn đốc, giám sát việc thực hiện ĐƯQT**

Một số ý kiến cho rằng việc theo dõi, triển khai, đôn đốc thực hiện ĐƯQT còn hạn chế. Mặc dù Luật ĐƯQT năm 2005 đã dành 1 chương (Chương VIII) quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện ĐƯQT, thẩm quyền giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện ĐƯQT, song việc tổ chức theo dõi và đánh giá việc thực hiện ĐƯQT, bao gồm cả đánh giá hiệu quả của ĐƯQT, nội luật hóa các cam kết quốc tế và tăng cường vai trò 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT đặc thù, đặc biệt là các ĐƯQT 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 hiệp định dạng này. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính cũng đề nghị bổ sung quy định về quy trình thủ tục xử lý dừng 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 ĐƯQT chưa có quy định về việc lấy ý kiến của các đối tượng tác động của ĐƯQT và sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào việc đàm phán, ký kết các ĐƯQT. Trên thực tế, vai trò của cộng đồng doanh nghiệp đối với quá trình chuẩn bị và tiến hành đàm phán các ĐƯQT 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. Ngoài ra, Luật ĐƯQT chưa có quy định về việc công bố nội dung ĐƯQT trên trang mạng. Thực tế đặt ra yêu cầu công bố ĐƯQT để phổ biến, công khai, minh bạch ĐƯQT trên trang mạng, tạo điều kiện thuận lợi để triển khai thực hiện và tuân thủ ĐƯQT. Điều này cũng phù hợp với cam kết về Minh bạch hóa trong các hiệp định FTA mà ta đã ký kết và đang đàm phán là đăng tải công khai các ĐƯQT của mỗi Bên có khả năng gây ảnh hưởng tới quá trình thực hiện các hiệp định FTA đó.

KẾT LUẬN

Qua tổng kết thi hành Luật ĐƯQT 2005, cơ quan chủ trì tổng kết thấy rằng việc ban hành và thực hiện Luật ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT 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 ĐƯQT, dự thảo Luật ĐƯQT sửa đổi cần tập trung sửa đổi, bổ sung các điều khoản đang nảy sinh các vấn đề vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thi hành các quy định của Luật ĐƯQT 2005, nghiên cứu, tham khảo, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của nước ngoài về ký kết và thực hiện ĐƯQT 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**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |
| ĐƯQT hai bên ký nhân danh Nhà nước | 254 |  |  |  |
| ĐƯQT hai bên ký nhân danh Chính phủ | 769 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|

|  |
| --- |
|  |

 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
| ĐƯQT hai bên hết hiệu lực | 28 |  |  |  |
| ĐƯQT hai bên đang hiệu lực | 827 |  |  |  |
| ĐƯQT hai bên Chờ thủ tục VN để có hiệu lực | 121 |  |  |  |
| ĐƯQT hai bên Chờ thủ tục Đối tác để có hiệu lực | 47 |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|

|  |
| --- |
|  |

 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|

|  |
| --- |
|  |

 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ĐƯQT nhiều bên ký, gia nhập nhân danh Nhà nước | 36 |  |  |  |  |
| ĐƯQT nhiều bên ký, gia nhập nhân danh Chính phủ | 183 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|

|  |
| --- |
|  |

 |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |

 |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |

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. [↑](#footnote-ref-1)
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). [↑](#footnote-ref-2)
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. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cho đến trước thời điểm Hiến pháp 2013 có hiệu lực, Chủ tịch nước đã trình Quốc hội phê chuẩn 6 ĐƯQT quan trọng về biên giới lãnh thổ, ĐƯQT 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). [↑](#footnote-ref-4)
5. Theo khoản 14 Điều 70 Hiến pháp 2013, Quốc hội có thẩm quyền phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của ĐƯQT 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 ĐƯQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và các ĐƯQT khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội. [↑](#footnote-ref-5)
6. 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 lên UBTVQH 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 ĐƯQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ví 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 ĐƯQT nhân danh Nhà nước về hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và nguồn vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ. [↑](#footnote-ref-7)