

Số: 400/TTr-CP

Hà Nội, ngày 27 tháng 8 năm 2015

TỜ TRÌNH

Về dự án Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (sửa đổi)

Kính gửi: Quốc hội.

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; 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, Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Ngoại giao chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan tổ chức nghiên cứu, soạn thảo dự án Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (sửa đổi) (sau đây gọi tắt là “Luật ĐUQT (sửa đổi)”). Chính phủ trình Quốc hội dự án Luật ĐUQT (sửa đổi) như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT SỬA ĐỔI 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 thông qua ngày 14/6/2005, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2006, bãi bỏ 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 hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt là gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Luật ĐUQT đã tạo điều kiện cho các Bộ, ngành chủ động đề xuất ký kết điều ước quốc tế (ĐUQT) 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 ĐUQT một cách đầy đủ, nhịp nhàng, phù hợp với quy định của luật pháp và thông lệ quốc tế.

Bên cạnh những kết quả đạt được, Luật ĐUQT đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập, khiến cho việc áp dụng, thực hiện Luật và thực thi ĐUQT thiếu nhất quán, hiệu quả và hiệu lực không cao, chưa đảm bảo yêu cầu cải cách tư pháp cũng như chưa đáp ứng các đòi hỏi ngày càng cao của tình hình thực tế trong bối cảnh Đảng và Nhà nước ta đang thực hiện chủ trương chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, đề cao việc thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam. Hiến

pháp năm 2013 có hiệu lực cũng làm cho một số quy định của Luật không còn phù hợp hoặc đặt ra yêu cầu bổ sung những quy định còn thiếu để triển khai Hiến pháp. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, ĐUQT rất đa dạng về lĩnh vực, đối tác, mức độ phức tạp. So với thời điểm ban hành Luật ĐUQT năm 2005, năng lực, trình độ của các cơ quan, cán bộ trực tiếp tham gia quá trình ký kết và thực hiện ĐUQT nhìn chung đã được nâng lên. Trong khi đó, Luật ĐUQT năm 2005 chỉ quy định một quy trình ký kết ĐUQT duy nhất, áp dụng cho cả ĐUQT phức tạp, thời gian nghiên cứu, đàm phán kéo dài cũng như ĐUQT đơn giản hoặc theo mẫu ta đã ký kết, hoặc có yêu cầu gấp về thời gian. Việc thực hiện quy trình nhiều khi mang tính hình thức, chông chéo, gây tốn thời gian, công sức mà chưa đề cao được trách nhiệm của mỗi cơ quan.

Nhu cầu thực hiện chủ trương chủ động, tích cực hội nhập quốc tế đòi hỏi một quy trình ký kết ĐUQT nhanh chóng, linh hoạt khi cần tranh thủ cơ hội, phục vụ lợi ích của đất nước, đồng thời chặt chẽ về thẩm quyền, có sự kiểm tra, phân công, giám sát nhằm tránh sơ hở, rủi ro; quyền chủ động đề xuất phải đi kèm với trách nhiệm trong việc ký kết ĐUQT và nghĩa vụ triển khai thực hiện ĐUQT. Luật ĐUQT cần được sửa đổi để phản ánh nhu cầu trên.

Thứ hai, hiệu quả của việc ký kết ĐUQT cũng như thực hiện ĐUQT chưa cao. Trong số khoảng 2000 ĐUQT được ký trong gần 10 năm thực hiện Luật ĐUQT, một số ĐUQT chưa đem lại hiệu quả thiết thực về kinh tế - xã hội. Bên cạnh các quy định thường gặp trong ĐUQT chỉ làm phát sinh quyền, nghĩa vụ giữa các quốc gia thành viên, có những ĐUQT có quy định làm phát sinh quyền, nghĩa vụ cho cá nhân, tổ chức; mỗi loại quy định đòi hỏi cách thức thực hiện khác nhau ngay cả khi cùng tồn tại trong một ĐUQT. Một số ĐUQT không triển khai được vì thiếu cơ sở thực tế, kém khả thi hoặc do thiếu nguồn lực. Việc ban hành, sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện ĐUQT có lúc còn chậm trễ, ảnh hưởng đến việc thực hiện cam kết quốc tế của Việt Nam.

Trách nhiệm của cơ quan đề xuất ký kết ĐUQT chưa gắn với trách nhiệm triển khai thực hiện cam kết của phía Việt Nam theo ĐUQT. Việc tổ chức theo dõi và đánh giá việc thực hiện ĐUQT, bao gồm cả đánh giá hiệu quả của ĐUQT, ban hành văn bản pháp luật để thực hiện các cam kết quốc tế chưa được thực hiện thường xuyên, có hệ thống. Nguyên nhân của những vấn đề nêu trên không chỉ là do tổ chức thực hiện Luật, mà còn do những bất cập trong ngay Luật ĐUQT năm 2005.

Thứ ba, phạm vi điều chỉnh của Luật ĐUQT 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 ĐUQT 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 ĐUQT nên trình tự, thủ tục áp dụng đối với việc ký kết về nguyên tắc phải tuân thủ quy trình chung của Luật ĐUQT, nhưng khó áp dụng trên thực tế; giá trị pháp lý của các văn bản này cũng không được xác định nhất quán, gây khó khăn nhất định trong việc ký kết, sửa đổi, gia hạn cũng như việc thực hiện.

Thứ tư, 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 việc ký kết, gia nhập ĐUQT, dẫn đến yêu cầu phải sửa đổi các quy định tương ứng trong Luật ĐUQT, bổ sung một số quy định còn thiếu về quy trình thực hiện các thay đổi về thẩm quyền nêu trên. Các quy định của Hiến pháp năm 2013 về đối ngoại nói chung và ký kết ĐUQT nói riêng cũng như các nguyên tắc và tư tưởng chỉ đạo sửa đổi Hiến pháp năm 2013 cần được triển khai, cụ thể hóa trong luật.

Thứ năm, Luật ĐUQT hiện hành chưa có các quy định về tham vấn, lấy ý kiến của các đối tượng chịu tác động của ĐUQT, đặc biệt là sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp trong quá trình ký kết ĐUQT về thương mại; chưa quy định việc công bố, công khai, minh bạch hóa nội dung ĐUQT để tạo thuận lợi cho việc triển khai và tuân thủ thực hiện ĐUQT phù hợp với cam kết về minh bạch hóa trong các hiệp định thương mại tự do (FTA) mà ta đã ký kết và đang đàm phán.

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

Từ những lý do trên, việc sửa đổi một cách toàn diện Luật ĐUQT năm 2005 là nhu cầu cấp thiết, nhằm triển khai thực hiện Hiến pháp năm 2013, đảm bảo tính hợp hiến, tính chặt chẽ nhưng cũng đảm bảo tính linh hoạt của Luật ĐUQT, phục vụ chủ trương chủ động, tích cực hội nhập quốc tế của Đảng và Nhà nước ta.

II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG LUẬT ĐUQT (SỬA ĐỔI)

Dự thảo Luật ĐUQT (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. Luật ĐUQT (sửa đổi) phải tạo được khung pháp lý vừa chặt chẽ, vừa linh hoạt, đáp ứng nhu cầu ký kết và thực hiện ĐUQT phù hợp với lợi ích của đất nước. 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 tối đa lợi ích của đất nước. Quyền chủ động

của các cơ quan trong đề xuất ký kết và triển khai thực hiện các ĐUQT phải đi kèm với trách nhiệm, có cơ chế phân công, phối hợp, kiểm tra.

Hai là, triển khai thực hiện các quy định mới của Hiến pháp năm 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 và Thủ tướng Chính phủ trong lĩnh vực ĐUQT, tôn trọng và góp phần triển khai thực hiện, bảo vệ các quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, nguyên tắc dân chủ, pháp quyền đã được nêu bật trong Hiến pháp năm 2013.

Ba là, tiếp tục hoàn thiện cơ chế nhằm thực hiện đầy đủ, nghiêm túc các cam kết quốc tế của Việt Nam, thực hiện quy định tại Điều 12 Hiến pháp: “Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam... tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên”. Hình thành một quy trình nhất quán, liên tục giữa ký kết và thực hiện ĐUQT, theo đó làm rõ trách nhiệm của cơ quan đề xuất và các cơ quan khác xuyên suốt từ giai đoạn chuẩn bị, tổ chức đàm phán tới chấp nhận sự ràng buộc của ĐUQT và tổ chức thực hiện ĐUQT.

Bốn là, nội dung của Luật phải phù hợp với luật pháp quốc tế và các luật liên quan; kế thừa, tiếp tục hoàn thiện và phát triển những quy định của Luật ĐUQT hiện hành còn phù hợp với thực tế; đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; có tham khảo pháp luật và thực tiễn các nước.

III. QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN DỰ ÁN LUẬT ĐUQT (SỬA ĐỔI)

1. Thực hiện quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật và chỉ đạo của Chính phủ, Bộ Ngoại giao đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan thực hiện các hoạt động sau:

- Tổ chức tổng kết 10 năm thi hành Luật ĐUQT; tổ chức hội thảo, lấy ý kiến các cơ quan, chuyên gia về Báo cáo tổng kết thi hành Luật và kiến nghị sửa đổi Luật bằng nhiều hình thức (phiếu điều tra, ý kiến bằng văn bản, góp ý trực tiếp).

- Tổ chức nghiên cứu, tìm hiểu kinh nghiệm và thực tiễn của các nước trong công tác ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT, sưu tầm văn bản luật của các nước, sách, bài nghiên cứu chuyên khảo, kinh nghiệm trao đổi với các chuyên gia nước ngoài.

- Đánh giá tác động của dự thảo Luật ĐUQT (sửa đổi).

- Xây dựng dự thảo Luật và hồ sơ dự án Luật.

2. Tháng 02/2015, cơ quan soạn thảo đã tổ chức lấy ý kiến bằng văn bản 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 ĐUQT (sửa đổi). Dự thảo này cũng đã được đăng tải trên Trang 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.

3. Ngày 19/6/2015, Hội đồng tư vấn thẩm định do Bộ Tư pháp thành lập tổ chức cuộc họp thẩm định dự án Luật ĐUQT (sửa đổi). Bộ Ngoại giao đã phối hợp với Bộ Tư pháp và các Bộ, ngành có liên quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của Hội đồng thẩm định, chỉnh lý dự án Luật ĐUQT (sửa đổi) trình Chính phủ tại Tờ trình số 2434/TTr-BNG-LPQT ngày 10/7/2015. Ngoài ra, dự án Luật cũng đã được Hội đồng tư vấn thẩm định các dự án luật, pháp lệnh trực tiếp triển khai thi hành Hiến pháp do Bộ trưởng Bộ Tư pháp chủ trì cho ý kiến.

4. Ngày 27/7/2015, tại Phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật của Chính phủ, Chính phủ đã thảo luận, thống nhất với những nội dung cơ bản của dự án Luật. Tiếp đó, Bộ Ngoại giao đã tiếp thu, giải trình ý kiến các Thành viên Chính phủ và hoàn thiện dự án Luật để trình Quốc hội. Báo cáo tiếp thu, giải trình của Bộ Ngoại giao đã được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận (Công văn số 6688/VPCP-PL ngày 25/8/2015 của Văn phòng Chính phủ).

IV. NHỮNG NỘI DUNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CHỦ YẾU

Dự thảo Luật ĐUQT (sửa đổi) gồm 9 chương với 90 điều, giảm 17 điều so với 107 điều của Luật ĐUQT năm 2005, trong đó giữ nguyên nội dung 10 điều, sửa đổi 73 điều (sửa đổi nội dung và sắp xếp lại thành 60 điều trong dự thảo), bỏ 24 điều và bổ sung 20 điều mới, thay đổi vị trí của một số điều cho phù hợp bố cục mới của dự thảo Luật. Tương tự Luật ĐUQT năm 2005, các quy định của Luật được sắp xếp theo trình tự của hoạt động ký kết ĐUQT, bắt đầu từ đàm phán, ký, phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập tới hiệu lực, thông báo đối ngoại, tổ chức thực hiện ĐUQT, quản lý nhà nước và giám sát việc ký kết và thực hiện ĐUQT. Dự thảo gộp các nội dung thuộc các giai đoạn ký kết ĐUQT, gồm gia nhập, bảo lưu ĐUQT vào cùng chương Ký kết ĐUQT và bổ sung hai chương mới: Chương “Trình tự, thủ tục rút gọn” và Chương “Thủ tục đối ngoại”.

Các sửa đổi, bổ sung, quy định mới của dự thảo Luật tập trung vào việc thực hiện các mục tiêu đặt ra đối với việc sửa đổi Luật, cụ thể như sau:

1. Tên gọi của Luật

Tên gọi hiện nay của Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế chưa bao quát hết phạm vi điều chỉnh của Luật bao gồm ký kết, bảo lưu, lưu chiều, lưu trữ, sao lục, công bố, đăng ký, thực hiện, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, từ bỏ, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện ĐUQT (Điều 1). Chính phủ kiến nghị sửa tên gọi của Luật thành “Luật Điều ước quốc tế” vì các lý do sau: (i) Tên của Luật hiện hành dài mà chưa bao quát hết phạm vi điều

chính của Luật; (ii) Bảo đảm tính khái quát, dễ hiểu; (iii) Phù hợp với thực tiễn quốc tế, ví dụ: “Công ước Viên về Luật điều ước quốc tế”, “Luật về các điều ước quốc tế của Liên bang Nga”, “Luật về trình tự ký kết điều ước nước CHND Trung Hoa”; chương “Ký kết điều ước quốc tế” trong Luật về Đối ngoại của Estonia.

2. Sửa đổi, bổ sung để 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 thông qua khung pháp lý vừa chặt chẽ, vừa linh hoạt, đáp ứng nhu cầu ký kết và thực hiện ĐUQT phù hợp với lợi ích của đất nước.

a) Phạm vi điều chỉnh của Luật:

Dự thảo Luật ĐUQT (sửa đổi) xác định phạm vi điều chỉnh của Luật bao gồm việc ký kết, lưu chiếu, 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 ĐUQT (Điều 1). Việc sửa đổi định nghĩa ĐUQT (khoản 1 Điều 2) là điểm mới cơ bản, có tính bao trùm, tác động đến nhiều nội dung trong dự thảo Luật ĐUQT (sửa đổi).

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 ĐUQT được hiểu là thỏa thuận bằng văn bản được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc nhân danh Chính phủ với một hoặc nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của luật pháp quốc tế, làm phát sinh, thay đổi quyền, nghĩa vụ của Việt Nam theo luật pháp quốc tế (khoản 1 Điều 2). Như vậy, đối với các văn bản thỏa thuận được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc nhân danh Chính phủ nhưng không có giá trị ràng buộc pháp lý quốc tế thì việc ký kết và thực hiện không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này. Mặc dù sẽ không được điều chỉnh bởi Luật ĐUQT (sửa đổi) song đây là các văn bản đối ngoại, có nội dung là các cam kết chính trị nên việc ký kết các văn bản này sẽ tiếp tục được điều chỉnh theo các quy định về quản lý hoạt động đối ngoại và về thẩm quyền, chức năng của các cơ quan tham gia hoạt động đối ngoại. Các ngân hàng, cơ quan của nước ngoài ký kết thỏa thuận vay với Việt Nam nếu chỉ nhân danh ngân hàng, cơ quan đó mà không thay mặt cho quốc gia họ thì không được coi là bên ký kết điều ước quốc tế, và do đó thỏa thuận vay ký với các ngân hàng, cơ quan này không phải là ĐUQT (việc ký kết, thực hiện các văn bản loại này tiếp tục được điều chỉnh tại Luật Quản lý nợ công và các văn bản hướng dẫn thi hành, do vẫn là “thỏa thuận vay” theo khái niệm được sử dụng trong Luật Quản lý nợ công).

Định nghĩa ĐUQT trong dự thảo Luật ĐUQT (sửa đổi) hẹp hơn định nghĩa ĐUQT trong Luật ĐUQT năm 2005, khắc phục được vướng mắc do phạm vi điều chỉnh của Luật ĐUQT năm 2005 quá rộng (cụ thể như đã nêu tại Báo cáo tổng kết thi hành Luật ĐUQT năm 2005), tạo điều kiện cho việc áp dụng

thủ tục ký kết ĐUQT cũng như triển khai thực hiện đối với toàn bộ ĐUQT và chỉ đối với ĐUQT theo đúng nghĩa phù hợp với luật pháp quốc tế và thực tiễn.

Việc xác định rõ ĐUQT là văn bản thỏa thuận “làm phát sinh, thay đổi quyền, nghĩa vụ của Việt Nam theo luật pháp quốc tế” làm rõ bản chất của ĐUQT là văn bản tạo quyền, nghĩa vụ giữa các quốc gia, tránh hiểu nhầm ĐUQT là văn bản quy phạm pháp luật trong nước. Việc định nghĩa chính xác hơn khái niệm ĐUQT cho phép hiểu rõ và phân biệt quy trình ký kết, thực hiện ĐUQT với quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong nước.

b) Sửa đổi, bổ sung tạo quy trình đầy đủ, thống nhất về ký kết ĐUQT, nhấn mạnh quyền chủ động và trách nhiệm của cơ quan đề xuất, tăng cường cơ chế phân công, phối hợp với các cơ quan liên quan

Để khắc phục bất cập của Luật ĐUQT năm 2005, trong đó đàm phán, ký được quy định như nhau, dẫn đến các bước thích hợp đối với thủ tục ký ĐUQT lại không thích hợp trong khâu đàm phán và ngược lại, thủ tục công kênh, kéo dài, không đáp ứng được nhu cầu đối ngoại, dự thảo Luật ĐUQT (sửa đổi) đã bổ sung một mục (Mục 1 Chương II) về Đàm phán ĐUQT gồm 6 điều, tách riêng với Mục Đề xuất ký ĐUQT. Quy trình đàm phán ĐUQT theo mục này là một quy trình chuẩn, gồm các bước từ chuẩn bị đàm phán (Điều 9) đến tổ chức đàm phán (Điều 12).

Trong các quy định mới về đàm phán ĐUQT, dự thảo quy định quyền chủ động đi đôi với trách nhiệm của cơ quan đề xuất từ giai đoạn chuẩn bị đàm phán đến tổ chức đàm phán, đồng thời có cơ chế phân công, phối hợp lấy ý kiến của Bộ Ngoại giao và các cơ quan liên quan trước khi trình Chính phủ về việc đàm phán (từ Điều 9 đến Điều 12). Việc thành lập đoàn đàm phán trong trường hợp cần thiết cũng được thể chế hóa trong dự thảo Luật (Điều 12). Dự thảo kế thừa quy định của Luật ĐUQT năm 2005, theo đó các cơ quan liên quan phải được lấy ý kiến trước mỗi giai đoạn then chốt của quá trình ký kết. Trước khi trình Chính phủ về việc ký, gia nhập, ĐUQT phải được Bộ Ngoại giao kiểm tra, Bộ Tư pháp thẩm định, kể cả trường hợp thực hiện theo thủ tục rút gọn.

Nhằm tăng cường hiệu quả thẩm định ĐUQT và trách nhiệm nghiên cứu, đánh giá của cơ quan đề xuất, ngoài các tài liệu quy định trong Luật ĐUQT năm 2005, hồ sơ đề nghị thẩm định phải có Báo cáo đánh giá sự phù hợp giữa quy định của ĐUQT với quy định của pháp luật Việt Nam theo mẫu do Bộ Tư pháp ban hành và dự kiến kế hoạch thực hiện ĐUQT. So với Luật 2005, dự thảo Luật bổ sung một điều về hồ sơ đề nghị kiểm tra ĐUQT trong Mục này.

c) Quy định linh hoạt phù hợp với nhu cầu của hoạt động đối ngoại

Để quy trình có thể linh hoạt áp dụng cả trong trường hợp đàm phán, ký những ĐUQT phức tạp và trường hợp đàm phán, ký ĐUQT đơn giản, dự thảo

Luật quy định trong trường hợp trước khi đàm phán, cơ quan đề xuất đã tập hợp được đầy đủ tài liệu cần thiết trong hồ sơ đề xuất ký ĐUQT thì có thể đồng thời đề xuất đàm phán và ký ĐUQT (Điều 13).

Để đáp ứng yêu cầu thực tế cần có thủ tục nhanh/thủ tục rút gọn cho việc ký kết một số loại ĐUQT để phục vụ yêu cầu đối ngoại và hội nhập, dự thảo Luật bổ sung một Chương về trình tự, thủ tục rút gọn về đàm phán, ký, sửa đổi, bổ sung, gia hạn áp dụng đối với một số loại ĐUQT, gồm: ĐUQT có nội dung tương tự về cùng lĩnh vực với các ĐUQT đã ký kết, ĐUQT theo mẫu với cùng một bên nước ngoài hoặc để phục vụ nhu cầu đối ngoại theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền. Theo thủ tục rút gọn, các cơ quan được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời trong thời hạn ngắn hơn so với thủ tục thông thường; hồ sơ đề nghị kiểm tra, thẩm định, hồ sơ trình về việc ký ĐUQT không cần phải có Báo cáo đánh giá tác động về chính trị, kinh tế, xã hội và những tác động khác của ĐUQT, Báo cáo đánh giá sự tương thích của ĐUQT với ĐUQT trong cùng lĩnh vực mà Việt Nam là thành viên và Báo cáo đánh giá sự phù hợp giữa quy định của ĐUQT với quy định của pháp luật Việt Nam (nhưng dự thảo Tờ trình về việc ký ĐUQT phải có những nội dung này).

Chương này cũng quy định rõ thủ tục rút gọn không áp dụng đối với việc đàm phán, ký, sửa đổi, bổ sung, gia nhập ĐUQT thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội, do đây là những loại ĐUQT quan trọng đòi hỏi phải thực hiện quy trình, thủ tục hết sức chặt chẽ (Điều 77). Về nguyên tắc, dự thảo Luật không quy định thủ tục rút gọn cho việc phê chuẩn, phê duyệt ĐUQT do phê chuẩn, phê duyệt ĐUQT thường không có yêu cầu gấp về thời gian, hơn nữa đây là khâu cần tiến hành cẩn trọng trước khi chấp nhận sự ràng buộc của ĐUQT đối với Việt Nam.

Do Luật Quản lý nợ công và Nghị định 79/2010/NĐ-CP về nghiệp vụ quản lý nợ công hiện đang quy định quy trình rút gọn riêng cho việc đàm phán, ký, phê duyệt, sửa đổi, bổ sung các ĐUQT về khoản vay cụ thể nhân danh Chính phủ phù hợp với đặc thù của nhóm ĐUQT về vay nợ nước ngoài, dự thảo Luật ĐUQT (sửa đổi) dẫn chiếu đến quy định của pháp luật về quản lý nợ công về trình tự, thủ tục đàm phán, ký, phê duyệt, sửa đổi, bổ sung các ĐUQT loại này.

3. Sửa đổi, bổ sung nhằm tăng cường hiệu quả thực hiện ĐUQT

Chương V (Thực hiện ĐUQT) sửa đổi, bổ sung một số nội dung quan trọng liên quan đến việc xây dựng và triển khai kế hoạch thực hiện ĐUQT, trong đó trách nhiệm của cơ quan đề xuất trong việc xây dựng kế hoạch thực hiện ĐUQT có sự kết nối với giai đoạn trước khi ký, chấp nhận sự ràng buộc của ĐUQT đối với Việt Nam. Cụ thể, cơ quan đề xuất phải dự kiến kế hoạch thực hiện khi trình đề xuất ký ĐUQT (khoản 2 Điều 18 dự thảo Luật) và phải trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch tổ chức thực hiện trong thời hạn 15

ngày kể từ khi nhận được thông tin về việc ĐUQT có hiệu lực (khoản 1 Điều 64 dự thảo Luật). Dự thảo bổ sung một điều mới, làm rõ trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong tổ chức thực hiện ĐUQT, đặc biệt là cơ quan đề xuất, cụ thể là: Xây dựng lộ trình và biện pháp cụ thể để thực hiện ĐUQT; kiến nghị hoặc ban hành, sửa đổi, bổ sung, chấm dứt hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện ĐUQT; kiến nghị Thủ tướng Chính phủ hoặc tiến hành biện pháp chỉ đạo, điều hành để thực hiện ĐUQT; chủ trì hoặc phối hợp tổ chức tuyên truyền, phổ biến ĐUQT; kiến nghị Thủ tướng Chính phủ những biện pháp cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích của Việt Nam trong trường hợp ĐUQT bị vi phạm; báo cáo về tình hình ký kết và thực hiện ĐUQT; kiến nghị Thủ tướng Chính phủ thống nhất cách hiểu và áp dụng quy định của ĐUQT trong trường hợp có sự khác nhau về cách hiểu và áp dụng quy định đó. Dự thảo cũng bổ sung quy định rõ về trách nhiệm của Bộ Ngoại giao và Bộ Tư pháp trong việc thực hiện ĐUQT (Điều 66 và Điều 67).

4. Sửa đổi, bổ sung để triển khai thực hiện Hiến pháp năm 2013

Dự thảo Luật làm rõ các thẩm quyền hiến định về đàm phán ĐUQT, trong đó có quyền “quyết định đàm phán” của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ đối với loại ĐUQT tương ứng, thẩm quyền này bao gồm thẩm quyền cho phép bắt đầu đàm phán, chủ trương đàm phán, ủy quyền đàm phán và kết thúc đàm phán (Điều 10). Chính phủ “tổ chức đàm phán” ĐUQT nhân danh Nhà nước theo uỷ quyền của Chủ tịch nước thông qua việc phân công cơ quan đề xuất và các cơ quan liên quan thành lập đoàn đàm phán trong trường hợp cần thiết, xây dựng, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ và triển khai phương án đàm phán, tổ chức tham vấn cộng đồng chịu tác động trực tiếp (Điều 12). Thủ tướng Chính phủ tổ chức đàm phán ĐUQT nhân danh Chính phủ, đồng thời “chỉ đạo đàm phán” thông qua việc quyết định phương án đàm phán, duyệt dự thảo ĐUQT của phía Việt Nam, quyết định xử lý các vấn đề phát sinh trong quá trình đàm phán (Điều 12).

Thủ tục trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội cho ý kiến trước khi ký, gia nhập ĐUQT có quy định trái hoặc chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có liên quan chặt chẽ đến thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội. Hiến pháp năm 2013 (khoản 14 Điều 70) quy định các loại ĐUQT thuộc thẩm quyền Quốc hội phê chuẩn sau khi ký, vì vậy Chủ tịch nước, Chính phủ không nhất thiết phải trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước khi ký, gia nhập loại ĐUQT đó. Tuy nhiên, đối với loại ĐUQT “trái pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội”, do Hiến pháp không quy định loại điều ước nêu trên thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội nên việc trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước khi ký, gia nhập loại điều ước này là cần thiết để bảo đảm tôn

trọng thẩm quyền ban hành pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (Điều 15 và Điều 43).

Thẩm quyền phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập ĐUQT, các loại ĐUQT phải phê chuẩn, phê duyệt được chỉnh sửa phù hợp với quy định tại Hiến pháp năm 2013. Dự thảo Luật thể hiện lại quy định tại khoản 14 Điều 70 Hiến pháp về thẩm quyền của Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập ĐUQT liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia của nước CHXHCN Việt Nam, ĐUQT khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội; kế thừa quy định hiện hành của Luật năm 2005 về “ĐUQT mà việc thực hiện cần sửa đổi, bổ sung, ban hành hành luật, nghị quyết của Quốc hội”. Dự thảo Luật cụ thể hoá quy định của Hiến pháp về ĐUQT về “tư cách thành viên của CHXHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng” thuộc thẩm quyền quyết định phê chuẩn, gia nhập, chấm dứt hiệu lực của Quốc hội, đó là các ĐUQT về việc thành lập, tham gia tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng mà nếu tham gia, rút khỏi tổ chức quốc tế đó sẽ ảnh hưởng đến chính sách cơ bản về đối ngoại, về phát triển kinh tế - xã hội, về tài chính, tiền tệ (khoản 4 Điều 29). Đây là các chính sách cơ bản thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội theo khoản 4 Điều 70 Hiến pháp 2013.

Dự thảo Luật cũng làm rõ “ĐUQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân thuộc thẩm quyền của Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập” để khắc phục vướng mắc do cách giải thích khác nhau về vấn đề này trong thời gian vừa qua như sau: ĐUQT có bản chất, mục tiêu và nội dung chính là công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm, làm rõ nội hàm quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, quy định nghĩa vụ, trách nhiệm tôn trọng, bảo vệ, thúc đẩy và trừng trị hành vi xâm phạm quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội (khoản 5 Điều 29). Quy định này nhằm mục đích phân biệt các ĐUQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân với các ĐUQT về hợp tác chuyên ngành có liên quan đến quyền của cá nhân, nhưng không trực tiếp điều chỉnh quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân như: ĐUQT về tương trợ tư pháp, dẫn độ, chuyển giao người bị thi hành án phạt tù, nuôi con nuôi, phòng chống tội phạm và các ĐUQT về hợp tác chuyên ngành khác.

Cũng liên quan đến vấn đề này, ngày 05/9/2014 Chính phủ đã có Tờ trình số 313/TTr-CP kiến nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích quy định của khoản 14 Điều 70 Hiến pháp 2013 về khái niệm ĐUQT về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân thuộc thẩm quyền của Quốc hội quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực. Chính phủ kiến nghị Quốc

hội cho ý kiến về việc cụ thể hóa vấn đề này trong dự thảo Luật, không ban hành Nghị quyết riêng của Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích quy định này.

5. Sửa đổi, bổ sung làm cho Luật đơn giản, bớt công kênh, dễ hiểu, dễ áp dụng

Nhằm làm cho Luật đơn giản, bớt công kênh, trong toàn bộ các khâu ký kết ĐUQT, 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”). Dự thảo giữ nguyên quy định về thời hạn cho ý kiến, thời hạn kiểm tra, thẩm định của các cơ quan cấp Bộ, nhưng bỏ quy định về thời hạn để Chủ tịch nước và Chính phủ quyết định về việc ký ĐUQT do quyết định của Chủ tịch nước và Chính phủ còn là quyết định chính trị, hơn nữa thời hạn này không phù hợp với thực tế nhu cầu đối ngoại.

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 ĐUQT 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 ĐUQT, vấn đề giải thích ĐUQT - Mục 2 Chương VII Luật ĐUQT năm 2005). 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 ĐUQT được sửa đổi phù hợp với quy định về thẩm quyền trong Hiến pháp năm 2013.

Liên quan đến sửa đổi, bổ sung, gia hạn ĐUQT, dự thảo Luật bổ sung quy định “việc ký kết điều ước quốc tế mới để sửa đổi, bổ sung, gia hạn điều ước quốc tế được thực hiện theo quy định tại Chương II của Luật này” (khoản 2 Điều 55), do thời gian vừa qua có sự giải thích khác nhau về thủ tục cần áp dụng trong trường hợp ký ĐUQT mới để sửa đổi, bổ sung, gia hạn ĐUQT.

Trong Luật hiện hành, thủ tục đối ngoại về ĐUQT 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 công kênh, khó theo dõi. Dự thảo Luật sửa đổi quy định ngắn gọn về thủ tục đối ngoại ĐUQT trong một Chương, kế thừa nội dung các quy định liên quan của Luật hiện hành và không ảnh hưởng đến nguyên tắc, nội dung đã được thực hiện tốt trong thời gian vừa qua.

6. Sửa đổi, bổ sung nhằm tăng tính công khai, minh bạch đối với ĐUQT và quá trình ký kết ĐUQT

Nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc cấp bản sao ĐUQT theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật về tiếp cận thông tin và phục vụ hoạt động tố tụng trong trường hợp cơ quan có thẩm quyền yêu cầu cung cấp bản sao ĐUQT, dự thảo Luật bổ sung hai điều mới quan trọng: về cấp bản sao ĐUQT mà Việt Nam là thành viên được lưu trữ tại Bộ Ngoại giao (Điều 62) và về việc công khai toàn văn ĐUQT, thông tin về hiệu lực của ĐUQT đối với Việt Nam trên cơ sở dữ liệu ĐUQT do Bộ Ngoại giao xây dựng và vận hành (Điều 63). Dự thảo Luật cũng quy định trách nhiệm của cơ quan đề xuất chủ trì tham vấn tổ chức đại diện cộng đồng chịu sự tác động trực tiếp của điều ước quốc tế trong quá trình đàm phán ĐUQT (khoản 4 Điều 12).

Trên đây là một số nội dung chủ yếu của dự án Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (sửa đổi). Chính phủ kính trình Quốc hội./.

Xin gửi kèm theo: (1) Dự thảo Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (sửa đổi); (2) Bản thuyết minh chi tiết về dự án Luật; (3) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định về dự án Luật; (4) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý về dự án Luật và bản sao các ý kiến; (5) Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005; (6) Báo cáo đánh giá tác động; (7) Tóm tắt thực tiễn quốc tế về một số vấn đề liên quan đến ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Các Ủy ban của Quốc hội: ĐN, PL;
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Trung ương Đảng;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Các Bộ: Ngoại giao, Tư pháp;
- VPCP: BTCN, các PCN,
Vụ QHQT;
- Lưu: VT, PL(3b).

**TM. CHÍNH PHỦ
KT. THỦ TƯỚNG
PHÓ THỦ TƯỚNG**

Phạm Bình Minh