

PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ SỰ KHÁC NHAU HOẶC KHÔNG PHÙ HỢP GIỮA QUY ĐỊNH CỦA ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VÀ QUY ĐỊNH CỦA LUẬT QUỐC GIA

ThS. NGUYỄN THỊ THUẬN*

Tôn trọng, tự nguyện và thiện chí thực hiện điều ước quốc tế là một trong những nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế nói chung và luật điều ước quốc tế nói riêng. Nguyên tắc này được ghi nhận trong nhiều văn bản pháp luật quốc tế quan trọng như: Hiến chương Liên hợp quốc, Công ước Viên năm 1969 về luật điều ước quốc tế, Công ước Viên năm 1986 về điều ước quốc tế được kí kết giữa các quốc gia và tổ chức quốc tế, giữa tổ chức quốc tế với nhau... Trên cơ sở của nguyên tắc này, Công ước Viên năm 1969 tại Điều 27 còn ghi nhận một trong những đảm bảo cho việc thực thi tuân thủ điều ước quốc tế chính là: *“Một quốc gia thành viên không thể viện dẫn những quy định của pháp luật trong nước của quốc gia này để biện minh cho việc không thi hành một điều ước quốc tế”*.

Hầu hết pháp luật của các quốc gia trên thế giới ở các mức độ và hình thức khác nhau đều thừa nhận “công thức” áp dụng luật khi có sự không tương thích giữa quy định của điều ước quốc tế và quy định của luật quốc gia về cùng một vấn đề - đó là áp dụng các quy định của điều ước quốc tế. Ví dụ: Luật Liên bang Nga, Hà Lan, Ba Lan⁽¹⁾... Công thức áp dụng quy định của điều ước quốc tế khi có sự không tương thích với quy

định tương ứng của luật quốc gia xuất phát từ bản chất của luật quốc tế. Ngoài việc đảm bảo cho sự tồn tại ổn định và được tuân thủ triệt để của các quy phạm điều ước quốc tế, quá trình áp dụng công thức này trong thực tế còn góp phần hoàn thiện pháp luật quốc gia theo hướng thu hẹp khoảng cách giữa luật quốc gia và luật quốc tế.

Tuy nhiên, trong thực tiễn cũng có những điều ước quốc tế lại ghi nhận những quy định không cản trở việc áp dụng pháp luật quốc gia với những điều kiện nhất định. Điển hình là Công ước về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW) năm 1979.⁽²⁾ Tại Phần VI Điều 23 Công ước có quy định: *“Những điểm đã ghi nhận trong Công ước này không ảnh hưởng đến bất kì quy định nào có lợi hơn cho việc thực hiện bình đẳng nam nữ có thể có trong:*

a. Luật pháp của mỗi quốc gia tham gia Công ước, hoặc

b. Trong bất kì công ước quốc tế, hiệp ước hoặc thoả thuận nào khác đang có hiệu lực ở nước đó”.

Quy định này của Công ước CEDAW được hiểu là khi luật quốc gia (hoặc các điều ước quốc tế khác đang có hiệu lực với

* Trường Đại học Luật Hà Nội

quốc gia đó) mặc dù có quy định khác với quy định của Công ước nhưng sự khác nhau này theo hướng có lợi hơn cho việc thực hiện mục đích của Công ước là bình đẳng nam nữ thì vẫn có thể áp dụng quy định của luật quốc gia hoặc quy định của các điều ước hay thoả thuận quốc tế khác. Vì vậy, hoàn toàn không bị coi là vi phạm “công thức” nói trên khi áp dụng các quy định tương ứng của luật quốc gia nếu đã có quy định cụ thể trong điều ước quốc tế.

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, các quy định về việc áp dụng điều ước quốc tế được ghi nhận trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc các lĩnh vực khác nhau như khoản 3 Điều 5 Luật sở hữu trí tuệ năm 2005, khoản 3 Điều 2 Bộ luật dân sự năm 2005, khoản 3 Điều 2 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2004... Khi Luật kí kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 được ban hành (gọi tắt là Luật năm 2005), vấn đề này cũng được ghi nhận tại khoản 1 Điều 6.

Nhìn chung, so với pháp luật của các nước và thông lệ quốc tế, các quy định của Việt Nam là hoàn toàn phù hợp. Tuy nhiên, việc Việt Nam trở thành thành viên thứ 150 của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) cũng đồng nghĩa với việc chúng ta phải triển khai thực hiện hàng loạt những cam kết trong các thoả thuận song phương và đa phương thuộc nhiều lĩnh vực như thương mại hàng hoá, thương mại dịch vụ. Trong quá trình thực hiện những cam kết này, Việt Nam chắc chắn sẽ đối diện với việc phải lựa

chọn áp dụng quy định của điều ước quốc tế hay quy định của luật quốc gia khi chúng không tương thích.

Xuất phát từ góc độ pháp lí, các quy định của luật phải rõ ràng, thống nhất và hạn chế tối đa tính “đa nghĩa”. Vì vậy, khi tiếp cận các quy định của pháp luật Việt Nam liên quan đến việc thực hiện điều ước quốc tế, chúng tôi cho rằng cần phải tiếp tục làm rõ những quy định sau đây:

Thứ nhất, quy định tại khoản 1 Điều 6 Luật năm 2005

Theo Luật năm 2005, khi văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế mà nước CHXHCN Việt Nam là thành viên có quy định “khác nhau” về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế. Có thể thấy theo quy định của Luật năm 2005, cứ có sự “khác nhau về cùng một vấn đề” thì áp dụng quy định của điều ước. Thông thường, quy định này được hiểu theo nghĩa: Sự khác nhau dù theo xu hướng nào cũng vẫn áp dụng quy định của điều ước trừ khi chính điều ước đó quy định khác (ví dụ như quy định tại Điều 23 Công ước CEDAW đã được phân tích ở trên). Tuy Luật năm 2005 chỉ đề cập trường hợp khi có sự quy định “khác nhau về cùng một vấn đề” nhưng thực tiễn chắc chắn sẽ gặp cả trường hợp không chỉ có sự khác nhau trong quy định của điều ước và quy định tương ứng của luật quốc gia mà còn cả trường hợp luật quốc gia không hoặc chưa quy định về vấn đề đó. Thông thường, khi gặp trường hợp này, các quy định của điều ước quốc tế

cũng được viện dẫn áp dụng. Nên chăng khi xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật năm 2005 cần làm rõ quy định tại Điều 6 theo hướng mở rộng cách hiểu thuật ngữ “khác nhau” mà Luật 2005 hiện sử dụng để có thể bao quát được tất cả các trường hợp nảy sinh trong thực tiễn.

Thứ hai, quy định tại điểm 2 trong Nghị quyết số 71/2006/QH11 phê chuẩn Nghị định thư gia nhập Hiệp định thành lập Tổ chức thương mại thế giới được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam khoá XI, kì họp thứ 10 thông qua ngày 29/11/2006 (gọi tắt là Nghị quyết số 71).

Theo Nghị quyết số 71 thì “*trường hợp quy định của pháp luật Việt Nam không phù hợp với quy định của Hiệp định thành lập tổ chức thương mại thế giới, Nghị định thư và các tài liệu đính kèm thì áp dụng quy định của Hiệp định thành lập tổ chức thương mại thế giới, Nghị định thư và các tài liệu đính kèm*”. Như vậy, vấn đề đặt ra là “không phù hợp” giữa luật quốc gia và luật quốc tế cần được hiểu thế nào cho chính xác và đúng với mục đích của các nhà làm luật? “Không phù hợp” trong Nghị quyết số 71 liệu có đồng nghĩa với “khác nhau” trong Luật năm 2005 không?

Căn cứ vào những nội dung áp dụng các cam kết quốc tế trong bản Phụ lục về nội dung áp dụng trực tiếp các cam kết của Việt Nam kèm theo Nghị quyết số 71/2006/QH11 của Quốc hội ngày 29/11/2006, “không phù hợp” theo quy định của Nghị quyết số 71 có thể được hiểu bao gồm cả hai trường

hợp sau đây:

+ Về cùng một vấn đề, luật quốc gia không quy định nhưng điều ước quốc tế lại có. Đối với trường hợp này, đương nhiên quy định trong điều ước quốc tế phải được áp dụng.

+ Luật quốc gia và điều ước quốc tế quy định khác nhau về cùng một vấn đề. Đối với trường hợp này, Việt Nam sẽ áp dụng quy định của điều ước quốc tế. Điều này được rút ra từ chính thực tiễn của Việt Nam hiện nay và những quy định trong bản Phụ lục kèm theo Nghị quyết số 71. *Ví dụ*, theo khoản 3 Điều 2 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 02/2002/QH11 ngày 16/12/2002) thì trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, căn cứ vào tính chất nội dung của dự án, dự thảo, cơ quan, tổ chức hữu quan tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến; tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản trong phạm vi và với hình thức thích hợp, còn nội dung được áp dụng trực tiếp trong phụ lục của Nghị quyết số 71 là trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, “*cơ quan, tổ chức hữu quan tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản. Cơ quan chủ trì soạn thảo phải đăng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ*

trên trang tin điện tử của Chính phủ và dành thời gian không ít hơn 60 ngày, kể từ ngày đăng dự thảo để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý vào dự thảo.”⁽³⁾

Dưới góc độ pháp lí, quy định trong Nghị quyết số 71 có lẽ không gây tranh cãi bởi vì theo văn bản này điều ước quốc tế vẫn sẽ được áp dụng nếu quy định của luật Việt Nam không phù hợp. Thậm chí, trong Phụ lục kèm theo Nghị quyết số 71, lần đầu tiên Việt Nam đã công bố áp dụng trực tiếp một số nội dung trong các cam kết gia nhập WTO.⁽⁴⁾ Những nội dung này chắc chắn sẽ được Việt Nam thực hiện. Nhưng thực tiễn hiện nay và không loại trừ cả thời gian sắp tới, Việt Nam lại đang áp dụng một số quy định của luật Việt Nam mặc dù những quy định này cũng được ghi nhận (nhưng không hoàn toàn “tương thích”) trong một số cam kết của Việt Nam khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, cụ thể là những cam kết trong lĩnh vực thuế suất đối với thuế nhập khẩu.⁽⁵⁾ Trong khi đó, nếu đối chiếu với quy định của Luật năm 2005 thì đây chính là trường hợp có “sự khác nhau trong quy định của điều ước và luật quốc gia về cùng một vấn đề”. Vì vậy, quy định pháp luật cần được áp dụng là quy định của điều ước quốc tế.

Như vậy, nếu đối chiếu quy định của Nghị quyết số 71 với thực tiễn của việc thực hiện các cam kết trong phạm vi một số văn bản khi Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của Tổ chức thương mại thế giới và với Luật năm 2005 thì dường như có sự không nhất quán. Sự không nhất quán trong

quy định của Luật năm 2005 và Nghị quyết số 71 không thuần túy chỉ ở phương diện thuật ngữ mà còn liên quan đến việc áp dụng trên thực tế.

Có thể hiểu quy định của Luật năm 2005 và Nghị quyết số 71 này theo những cách dưới đây:

- Áp dụng quy định của điều ước khi luật Việt Nam quy định khác (căn cứ vào quy định của Luật năm 2005 và một số văn bản quy phạm pháp luật khác);

- Áp dụng quy định của điều ước khi quy định của luật Việt Nam không phù hợp (căn cứ vào quy định của Nghị quyết số 71);

- Áp dụng quy định của điều ước khi luật Việt Nam không quy định (căn cứ vào quy định của một số văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam và thực tiễn);

- Áp dụng quy định của luật Việt Nam khi có sự khác nhau với quy định của điều ước nhưng vẫn phù hợp (căn cứ vào quy định của một số điều ước quốc tế và thực tiễn của Việt Nam).

Khi viện dẫn cho từng trường hợp cụ thể, những cách hiểu nói trên đều không sai. Nhưng cách quy định của Luật năm 2005 nếu dưới góc độ là một văn bản quy phạm pháp luật mang tính chuyên ngành trong lĩnh vực kí kết và thực hiện điều ước quốc tế thì dường như lại chưa bao quát hết được. Còn Nghị quyết số 71 khẳng định việc tự nguyện thực hiện các cam kết của Việt Nam đối với những văn bản của WTO nếu được hiểu là chỉ trong quan hệ thương mại giữa Việt Nam và WTO lại dường như có “ngoại lệ” khi thực tiễn chúng ta vẫn đang và sẽ

còn áp dụng một số quy định của pháp luật quốc gia mặc dù chúng không giống với quy định trong các cam kết.

Chính vì vậy, cần phải có sự giải thích rõ ràng về vấn đề này từ phía các cơ quan có thẩm quyền để “ý định” của nhà làm luật phải được hiểu một cách thống nhất, từ đó tạo điều kiện để việc tuân thủ pháp luật ngày càng triệt để hơn. Muốn vậy, cần làm rõ những nội dung sau:

- “Khác nhau” và “không phù hợp” theo quy định của Luật năm 2005 và Nghị quyết số 71 có được hiểu giống nhau không? Nếu khác nhau thì phân biệt như thế nào giữa hai quy định nói trên?

- “Khác nhau” và “không phù hợp” trong quy định của luật quốc gia và quy định của điều ước quốc tế chỉ đề cập trong trường hợp những quy định này đều về cùng một vấn đề.

- “Khác nhau” và “không phù hợp” trong quy định của luật quốc gia và quy định của điều ước quốc tế liệu có bao gồm cả trường hợp đối với một vấn đề cụ thể nào đó chỉ được quy định trong điều ước quốc tế hay không?

- Trừ khi có quy định trong điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, phải với điều kiện gì (hoặc trường hợp nào) để quy định của luật quốc gia có thể vẫn được áp dụng khi tồn tại sự “khác nhau” hoặc “không phù hợp” với quy định của điều ước quốc tế?

Một sự giải thích rõ ràng, cụ thể về vấn đề này từ phía các cơ quan có thẩm quyền là hết sức cần thiết để “ý định” của nhà làm luật phải được hiểu một cách thống nhất, từ

đó tạo điều kiện cho việc tuân thủ pháp luật ngày càng triệt để hơn, đặc biệt trong điều kiện số lượng các điều ước quốc tế của Việt Nam ngày càng nhiều và Việt Nam vẫn đang tiếp tục tiến trình hoàn thiện hệ thống pháp luật./.

(1). Xem: Điều 5 Luật Liên bang Nga về các điều ước quốc tế quy định: Nếu điều ước quốc tế của Liên bang Nga có những quy định khác với quy định của luật trong nước thì áp dụng những quy định của điều ước quốc tế; Điều 66 sửa đổi của Hiến pháp Hà Lan quy định: Không áp dụng các quy định hiện hành của pháp luật Hà Lan trong trường hợp việc áp dụng này trái với các quy định bắt buộc của các điều ước quốc tế mà Hà Lan kí kết hoặc tham gia.

(2). Công ước có hiệu lực vào ngày 3/9/1981. Việt Nam đã phê chuẩn Công ước vào 27/11/1981.

(3). Văn phòng Quốc hội đã khai trương website lấy ý kiến của nhân dân về các dự luật trước khi trình Quốc hội (địa chỉ: <http://www.duthaoonline.quochoi.vn>).

(4). Bản phụ lục kèm theo Nghị quyết số 71 quy định cụ thể nội dung áp dụng trực tiếp các cam kết của Việt Nam liên quan đến 6 văn bản quy phạm pháp luật là Luật doanh nghiệp, Luật luật sư, Luật kinh doanh bảo hiểm, Luật điện ảnh, Luật sở hữu trí tuệ, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 02/2002/QH11 ngày 16/12/2002).

(5). Trong toàn bộ biểu cam kết, Việt Nam sẽ cắt giảm thuế đối với khoảng 3.800 dòng thuế (chiếm 35,5% số dòng của biểu thuế); ràng buộc ở mức thuế hiện hành với khoảng 3.700 dòng (chiếm 34,5% số dòng của biểu thuế); ràng buộc theo mức thuế trần - cao hơn mức thuế suất hiện hành với 3170 dòng thuế (chiếm 30% số dòng của biểu thuế), chủ yếu là đối với các nhóm hàng như xăng dầu, kim loại, hoá chất, một số phương tiện vận tải. Xem: Nguyễn Thị Bích - cam kết gia nhập WTO của Việt Nam: Những tác động của việc thực hiện cam kết về thuế nhập khẩu và các dịch vụ tài chính phi ngân hàng - tài liệu Hội nghị phổ biến các cam kết WTO của Việt Nam, Hà Nội tháng 11/2006.