

SỰ PHÁT TRIỂN CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ KÍ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

ThS. CHU MẠNH HÙNG*

Ngày 2/9/1945, nước Việt Nam dân chủ cộng hòa (nay là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam) ra đời với tư cách là một quốc gia độc lập, có chủ quyền, bình đẳng với các quốc gia khác trong cộng đồng quốc tế. Pháp luật về kí kết và thực hiện điều ước quốc tế (ĐUQT) của Việt Nam đã hình thành và phát triển phong phú, góp phần quan trọng vào quá trình đấu tranh giải phóng dân tộc và xây dựng đất nước, đặc biệt trong quá trình mở cửa hội nhập cùng cộng đồng quốc tế hiện nay.

Trên phương diện lập pháp, có thể phân chia sự phát triển của pháp luật về kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT thành các giai đoạn sau:

1. Thời điểm trước Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI

Sau khi giành được chính quyền, năm 1946 Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã ban hành Hiến pháp đầu tiên (Hiến pháp năm 1946). Sự ra đời của bản Hiến pháp này đã tạo cơ sở pháp lí cho quan hệ đối ngoại của Việt Nam. Điều 23 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Nghị viện nhân dân giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra các pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ kí với nước ngoài*". Khoản h Điều 49 Hiến pháp năm 1946 quy định Chủ

tịch nước có quyền: "*Kí hiệp ước với nước ngoài*". Như vậy, Hiến pháp năm 1946 đã quy định về việc kí kết ĐUQT giữa Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa với các quốc gia khác. Theo những quy định trên, thẩm quyền kí kết ĐUQT là thuộc về Nghị viện (Quốc hội) và Chính phủ. Cụ thể là Chính phủ (Chủ tịch nước là người đứng đầu Chính phủ) có thẩm quyền kí ĐUQT, Nghị viện có thẩm quyền chuẩn y (phê chuẩn). Theo pháp luật quốc tế, hành vi kí và phê chuẩn là những bước của quá trình xây dựng và làm phát sinh hiệu lực ràng buộc của ĐUQT và vì vậy, theo Hiến pháp 1946 các hiệp ước mà Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa kí với nước ngoài chỉ có hiệu lực ràng buộc đối với Việt Nam khi được Nghị viện chuẩn y.

Sau năm 1954, theo Hiệp định Giơnevơ, đất nước tạm thời bị chia cắt làm hai miền: Miền Bắc bắt tay vào công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội, miền Nam tiếp tục cuộc đấu tranh thống nhất đất nước. Vì vậy, chính sách đối ngoại thời kì này nhằm phục vụ cho hai nhiệm vụ chiến lược ở hai miền (Bắc và Nam) và được cụ thể hoá trong Hiến pháp.

* Giảng viên Khoa luật quốc tế
Trường Đại học Luật Hà Nội

Hiến pháp năm 1959 quy định thẩm quyền quyết định phê chuẩn, bãi bỏ ĐUQT và việc quản lý công tác đối ngoại, cụ thể: Khoản 12 Điều 53 quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội có những quyền hạn: "*Quyết định việc phê chuẩn hoặc bãi bỏ những hiệp ước kí với nước ngoài, trừ trường hợp mà Ủy ban thường vụ Quốc hội xét cần phải trình Quốc hội quyết định*". Điều 64 quy định: "*Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa tiếp nhận đại diện toàn quyền ngoại giao của nước ngoài cử đến; căn cứ vào quyết định của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội mà phê chuẩn hiệp ước kí với nước ngoài...*". Khoản 11 Điều 74 quy định Hội đồng Chính phủ có quyền hạn: "*Quản lý công tác đối ngoại*". Những quy định này của Hiến pháp năm 1959 đã có sự phát triển hơn so với Hiến pháp năm 1946, đặc biệt là quy định về việc quản lý công tác đối ngoại của Hội đồng Chính phủ trong đó có vấn đề kí kết ĐUQT và thẩm quyền bãi bỏ những ĐUQT đã kí với nước ngoài của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Ngày 30/04/1975, miền Nam hoàn toàn giải phóng, đất nước thống nhất, cả nước cùng bước vào công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IV năm 1976 đã quyết định nhiều vấn đề trọng đại của đất nước sau chiến tranh trong đó có việc đổi tên nước Việt Nam dân chủ cộng hòa thành Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đất nước thống nhất từ Bắc vào Nam, công cuộc xây dựng đất nước sau chiến tranh đặt ra những yêu cầu cần điều chỉnh đòi hỏi phải có hiến pháp mới. Cũng giống như hai bản hiến pháp trước, Hiến pháp năm 1980 cũng quy

định trực tiếp về việc kí kết và thực hiện ĐUQT, cụ thể là: "*Quốc hội có quyền phê chuẩn hoặc bãi bỏ những hiệp ước quốc tế theo đề nghị của Hội đồng Nhà nước*" (khoản 15 Điều 83); "*Hội đồng Nhà nước có nhiệm vụ quyền hạn... phê chuẩn hoặc bãi bỏ những hiệp ước quốc tế, trừ trường hợp xét thấy cần trình Quốc hội quyết định*" (khoản 16 Điều 100); "*Hội đồng bộ trưởng có nhiệm vụ quyền hạn... Tổ chức và lãnh đạo công tác đối ngoại của Nhà nước; chỉ đạo việc thực hiện các hiệp ước và hiệp định đã kí kết*" (khoản 16 Điều 107).

Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 phát triển thêm khi quy định thẩm quyền bãi bỏ ĐUQT không chỉ có Quốc hội mà còn cho cả Chủ tịch nước (Hội đồng nhà nước) và Hội đồng bộ trưởng có nhiệm vụ tổ chức chỉ đạo việc thực hiện các ĐUQT đã kí kết.

Các bản Hiến pháp năm 1946, 1959 và 1980 đã xác lập cơ sở pháp lý để Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam mở rộng quan hệ đối ngoại, kí kết và thực hiện các ĐUQT phục vụ cho sự nghiệp đấu tranh giải phóng dân tộc và xây dựng đất nước.

Tuy nhiên, một điều dễ nhận thấy là các quy định về kí kết và thực hiện ĐUQT chỉ được ghi nhận trong hiến pháp mà không có các văn bản pháp luật riêng biệt. Vì vậy, không cụ thể hoá được các bước của quá trình kí kết, thực hiện ĐUQT như: Đề xuất đàm phán, đàm phán; vấn đề bảo lưu, lưu chiếu, đình chỉ hay bãi bỏ các ĐUQT...

2. Sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI
Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI năm

1986 với ý nghĩa là đại hội của "đổi mới" mà trọng tâm là chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế từ tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa... với chính sách đối ngoại là đa dạng hóa và đa phương hóa các quan hệ quốc tế. Đáp ứng đòi hỏi của công cuộc đổi mới và sự mở rộng của quan hệ quốc tế, Hội đồng Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh kí kết và thực hiện ĐUQT ngày 17/10/1989 (Pháp lệnh năm 1989). Pháp lệnh năm 1989 gồm 4 chương, 21 điều quy định về trình tự, thủ tục kí kết và thực hiện ĐUQT và được cụ thể hóa trong Nghị định 182-HDBT ngày 28/05/1992.

Lần đầu tiên, văn bản pháp luật về kí kết và thực hiện ĐUQT của Việt Nam được ban hành góp phần làm cho công tác kí kết và thực hiện ĐUQT của Việt Nam thay đổi một cách căn bản, số lượng ĐUQT mà Việt Nam kí kết hoặc tham gia ngày càng tăng. Các cơ quan nhà nước trực tiếp tham gia đàm phán và kí kết đã có quy trình cụ thể và thống nhất làm cho các thỏa thuận được ghi nhận trong các điều ước thể hiện được khá đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của các bên, thay đổi tình trạng như trong một số hiệp định trước đây chúng ta kí kết thường không coi trọng sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ (các hiệp định về viện trợ kinh tế và xuất khẩu lao động). Có thể nói, Pháp lệnh năm 1989 tạo cơ sở pháp lí cho công tác kí kết và thực hiện ĐUQT tạo động lực cho việc thực hiện chính sách đa dạng hóa và đa phương hóa quan hệ đối ngoại. Tuy nhiên, Pháp lệnh năm 1989 vẫn còn những thiếu sót và hạn chế, đó là:

- Về danh nghĩa kí kết: Pháp lệnh năm

1989 ghi nhận ba danh nghĩa kí kết: Nhà nước, Chính phủ và ngành nhưng không quy định loại điều ước nào thì được kí với danh nghĩa nào? dẫn tới tình trạng cùng một loại ĐUQT nhưng với chủ thể này thì được kí với danh nghĩa Nhà nước (Hiệp định vay vốn với Ngân hàng thế giới, Quỹ tiền tệ quốc tế) với chủ thể kia lại kí với danh nghĩa Chính phủ (Liên minh châu Âu, Nhật Bản).

- Về người được ủy quyền kí các hiệp định cấp chính phủ. Pháp lệnh không quy định và vấn đề này được đề cập trong Nghị định số 182- HDBT (khoản 3 Điều 1) là thủ trưởng ngành. Trên thực tế nhiều trường hợp lãnh đạo các địa phương và người đứng đầu các tổ chức chính trị - xã hội cũng kí các hiệp định do tính chất của hiệp định và yêu cầu của phía đối tác mà Chính phủ phải giải quyết những trường hợp "ngoại lệ" với các quy định của pháp luật.

- Về thuật ngữ như phê chuẩn, phê duyệt, gia nhập mặc dù được nêu trong Pháp lệnh nhưng nội dung của nó lại không được đề cập và cùng với việc không có sự phân loại cụ thể ĐUQT nên trên thực tế nhiều điều ước được kí nhưng không được làm thủ tục phê chuẩn hoặc phê duyệt dẫn tới việc làm chậm lại tiến trình thực hiện điều ước (do chưa có hiệu lực).

- Về vấn đề rút bảo lưu, Pháp lệnh năm 1989 không quy định về vấn đề rút bảo lưu nhưng trên thực tế chúng ta lại thực hiện việc này bằng việc tuyên bố rút bảo lưu khoản 2 Điều 37 Công ước Viên năm 1961 về quan hệ ngoại giao.

- Về ngôn ngữ, Pháp lệnh năm 1989

không đề cập ngôn ngữ của ĐUQT.

Tồn tại lớn trong các quy định của Pháp lệnh là vấn đề thời hạn thực hiện các hoạt động cụ thể như hoạt động phê duyệt điều ước, công tác theo dõi thúc đẩy thực hiện điều ước và trách nhiệm báo cáo tiến độ thực hiện của các bộ, ngành. Đây là lí do của nhiều sự chậm trễ trong công tác kí kết và thực hiện ĐUQT.

Sau khi Liên Xô và hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu sụp đổ, quan hệ quốc tế có nhiều biến chuyển và Việt Nam đã chủ động có những giải pháp nhằm đáp ứng yêu cầu của tình hình mới. Việc ban hành Hiến pháp năm 1992 tiếp tục khẳng định đường lối đối ngoại mới cũng như chính sách đối ngoại rộng mở của Việt Nam. Theo Hiến pháp năm 1992, chức năng, quyền hạn của Quốc hội, Chủ tịch nước và Chính phủ đối với công tác điều ước đã được quy định một cách rõ ràng và đầy đủ hơn. Trên cơ sở những quy định của Hiến pháp năm 1992, Pháp lệnh kí kết và thực hiện ĐUQT năm 1998 (Pháp lệnh năm 1998) đã được ban hành. Để triển khai thực hiện Pháp lệnh, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 161/NĐ-CP ngày 18/10/1999 quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh năm 1998.

Pháp lệnh năm 1998 gồm 6 chương, 36 điều quy định về kí kết ĐUQT, công bố và lưu chiếu ĐUQT, thực hiện ĐUQT...

Có thể nói, việc ban hành Pháp lệnh năm 1998 đã đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh tiến trình hội nhập khu vực và quốc tế. Cùng với quy định của Hiến pháp năm 1992 và các luật

có liên quan, Pháp lệnh năm 1998 cùng cơ sở pháp lí cho việc kí kết và thực hiện ĐUQT ở Việt Nam. Qua 5 năm (1998 - 2003) thực hiện Pháp lệnh, ĐUQT mà Việt Nam kí kết hoặc gia nhập ngày càng gia tăng về số lượng và chất lượng, đa dạng về thể loại, phong phú về nội dung và bao trùm các lĩnh vực chính trị, kinh tế - thương mại, văn hóa, khoa học kĩ thuật... Theo báo cáo tổng kết 5 năm thực hiện Pháp lệnh năm 1998 của Bộ ngoại giao, kể từ khi Pháp lệnh được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua đến tháng 4/2004, tổng số ĐUQT mà Việt Nam kí kết hoặc gia nhập là 702, cụ thể là:

- Về điều ước song phương: Việt Nam đã kí 604 điều ước song phương (84 điều ước với danh nghĩa Nhà nước, 520 điều ước với danh nghĩa Chính phủ) và nhiều điều ước với danh nghĩa bộ, ngành.

- Về điều ước đa phương: Việt Nam đã kí kết và gia nhập 98 ĐUQT đa phương.

Quy định của Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức Quốc hội (Điều 2), Luật tổ chức Chính phủ (Điều 8) và đặc biệt là Pháp lệnh năm 1998 đã từng bước hoàn thiện cơ sở pháp lí để Việt Nam tăng cường và mở rộng quan hệ hữu nghị và hợp tác quốc tế, nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế. Những quy định của Pháp lệnh và thực tiễn công tác kí kết, thực hiện ĐUQT đóng vai trò tích cực đối với việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, tổ chức thực thi pháp luật ở Việt Nam.

Mặc dù số lượng điều ước được kí hàng năm khá lớn nhưng các điều khoản đều được soạn thảo kĩ lưỡng hơn, chi tiết và rõ ràng

hơn. Nội dung kí kết cũng đa dạng, bên cạnh những điều ước hợp tác khung, các điều ước hợp tác chuyên ngành hoặc lĩnh vực cụ thể cũng ngày càng tăng. Công tác thông tin, phổ biến các ĐUQT đặc biệt là các ĐUQT đa phương đang từng bước được đẩy mạnh; Việc thống kê, rà soát ĐUQT có hiệu lực được thực hiện thường xuyên và toàn diện đóng góp đáng kể vào việc thúc đẩy thực hiện ĐUQT trên thực tiễn.

Kết quả đạt được là như vậy nhưng thực tế vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại cả trong quá trình kí kết và thực hiện ĐUQT như: Việc chuẩn bị dự thảo điều ước song phương đôi khi còn dựa vào dự thảo của phía nước ngoài; việc đề xuất đàm phán, kí chưa đảm bảo được các yêu cầu của khoản 4 Điều 5 Pháp lệnh năm 1998; việc công bố ĐUQT trên Công báo chưa được thực hiện theo quy định của khoản 2 Điều 20; việc lấy ý kiến thẩm định của Bộ tư pháp trước khi kí ĐUQT theo quy định tại khoản 3 Điều 5 chỉ được tiến hành trong rất ít trường hợp (diễn hình là Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ); việc phối hợp giữa các bộ, ngành trong việc kí kết và đặc biệt là phối hợp trong việc thực hiện các ĐUQT sau khi kí kết vẫn còn hạn chế. Thực tiễn cho thấy nhiều điều ước được kí với danh nghĩa bộ, ngành có nội dung liên quan đến một số bộ, ngành khác song các bộ, ngành đó lại không nắm được nội dung...

Những tồn tại trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân mà một trong những nguyên nhân về mặt pháp lí là sự hạn chế của Pháp lệnh năm 1998 từ đó đặt vấn đề cần phải có một văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực cao hơn,

mang tính toàn diện và cụ thể hơn.

3. Luật kí kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế

Ngày 14/06/2005, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI, kì họp thứ 7 đã thông qua Luật kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT.

Luật kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT được ban hành nhằm đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi khách quan và chủ quan, cụ thể là:

Thứ nhất: Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi) có quy định tại Điều 84 (khoản 13), Điều 103 (khoản 10), Điều 112 (khoản 8) làm thay đổi thẩm quyền quyết định việc kí kết, gia nhập ĐUQT của Quốc hội, Chủ tịch nước và Chính phủ được quy định trong Pháp lệnh năm 1998. Thực tiễn kí kết, gia nhập ĐUQT trong thời gian qua cũng cho thấy các quy định của Hiến pháp dần dần đã được áp dụng thay cho một số quy định của Pháp lệnh năm 1998 liên quan đến thẩm quyền quyết định kí kết, gia nhập ĐUQT.

Thứ hai: Một số quy định liên quan đến việc kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT mặc dù đã được quy định phổ biến trong các văn bản quy phạm pháp luật nhưng vẫn chưa được ghi nhận thành một nguyên tắc trong pháp luật về kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT như: "*Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật có quy định khác với quy định của ĐUQT mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã kí kết hoặc gia nhập thì áp dụng quy định của ĐUQT đó*".

Thứ ba: Việt Nam trở thành thành viên của Công ước Viên năm 1969 về Luật điều ước quốc tế từ ngày 09/11/2001 từ đó đặt ra

yêu cầu sự tương thích giữa các quy định của pháp luật Việt Nam với nội dung của Công ước Viên năm 1969. Đặc biệt, một số quy định trong Công ước liên quan đến cam kết quốc tế của Việt Nam nhưng chưa được pháp điển hóa trong văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam.

Thứ tư: Quy định của pháp luật về kí kết và thực hiện ĐUQT còn thiếu, chưa cụ thể và chưa đồng bộ. Một số quy định chưa phù hợp với luật pháp và thực tiễn quốc tế như quy định về ĐUQT được kí kết nhân danh bộ, ngành hoặc nhân danh Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Luật kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT bao gồm 9 chương, 107 điều, cụ thể là:

- Chương I: Những quy định chung về phạm vi điều chỉnh, các khái niệm, nguyên tắc kí kết ĐUQT, phân loại ĐUQT và đặc biệt là mối quan hệ giữa ĐUQT và quy định của pháp luật Việt Nam (Điều 1 đến Điều 8).

- Chương II: Quy định về kí kết ĐUQT bao gồm việc đề xuất đàm phán, kí ĐUQT; thẩm định ĐUQT; kí, phê chuẩn, phê duyệt ĐUQT... (Điều 9 đến Điều 48).

- Chương III: Quy định về việc gia nhập ĐUQT nhiều bên (Điều 49 đến Điều 53).

- Chương IV: Bảo lưu ĐUQT nhiều bên (Điều 54 đến Điều 60).

- Chương V: Hiệu lực, áp dụng tạm thời toàn bộ hoặc một phần ĐUQT (từ Điều 61 đến Điều 64).

- Chương VI: Lưu chiếu, lưu trữ, sao lục, công bố, đăng kí ĐUQT (Điều 65 đến Điều 70).

- Chương VII: Thực hiện ĐUQT bao gồm

kế hoạch thực hiện ĐUQT, giải thích ĐUQT, sửa đổi, bổ sung và gia hạn ĐUQT cũng như việc chấm dứt hiệu lực, từ bỏ, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện toàn bộ hoặc một phần ĐUQT (Điều 85 đến Điều 96).

- Chương VIII: Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT (Điều 97 đến Điều 104).

- Chương IX: Điều khoản thi hành (Điều 105 đến Điều 107).

Luật kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT được Quốc hội thông qua và có hiệu lực vào ngày 01/01/2006 là sự hoàn thiện về mặt pháp lí cho công tác kí kết và thực hiện ĐUQT ở Việt Nam. Nó tạo ra sự phù hợp giữa pháp luật về ĐUQT với hệ thống pháp luật trong nước và các chuẩn mực quốc tế. Đồng thời khẳng định nguyên tắc đã được ghi nhận trong các đạo luật có liên quan: "Trong trường hợp quy định của bộ luật (luật) này trái với ĐUQT mà Việt Nam kí kết hoặc tham gia thì ưu tiên áp dụng ĐUQT".

Tóm lại: Pháp luật Việt Nam về kí kết và thực hiện ĐUQT có lịch sử gắn liền quá trình hình thành và phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam: Từ những điều khoản đơn lẻ được quy định trong các hiến pháp trước đây đến văn bản quy phạm pháp luật riêng biệt (Pháp lệnh năm 1989 và 1998) và nay là Luật kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT. Cùng với việc kiên định đường lối đổi mới, chính sách đối ngoại rộng mở, Luật kí kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT sẽ tạo tiền đề pháp lí để Việt Nam vững bước hội nhập cùng cộng đồng quốc tế.