

BÀN VỀ VIỆC THỰC THI ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

Hoàng Ngọc Giao*

1. Chủ quyền quốc gia với việc thực hiện điều ước quốc tế (ĐUQT)

Bàn về việc thực thi điều ước quốc tế, không thể không đề cập tới một vấn đề lý luận cơ bản gắn liền với tư cách của mỗi quốc gia. Đó là vấn đề *chủ quyền quốc gia*. Trong quan hệ đối ngoại, chủ quyền quốc gia thường được viện dẫn như một thuộc tính chính trị pháp lý của mỗi quốc gia, mỗi nhà nước nhằm đảm bảo tính chất độc lập của các hoạt động đối ngoại. Thực tiễn chung trong quan hệ quốc tế là: không có một quốc gia nào chấp nhận sự áp đặt từ bên ngoài đối với hoạt động đối ngoại, cũng như đối nội của mình. Viện dẫn tới chủ quyền quốc gia, nghĩa là khẳng định tính độc lập, tự chủ của một quốc gia khỏi sự áp đặt từ bên ngoài, do bên ngoài. Điều này là một đòi hỏi hoàn toàn chính đáng trong quan hệ quốc tế, phù hợp với pháp luật quốc tế.

Tuy nhiên, cũng cần nhận thấy rằng chủ quyền quốc gia là một khái niệm không nên được hiểu và sử dụng như một "lá chắn" đặt một quốc gia vào trạng thái tách biệt khỏi cộng đồng thế giới. Nhu cầu quan hệ và hợp tác quốc tế là một nhu cầu tất yếu và tự nhiên trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia cũng như của toàn cộng đồng quốc tế. Khi tham gia quan hệ quốc tế, một nguyên tắc chung phản ánh bản chất pháp lý của luật quốc tế, luôn được các quốc gia chấp nhận - đó là sự thoả thuận, sự nhượng bộ lẫn nhau. Quá trình thoả thuận và nhượng bộ lẫn nhau làm cho quốc gia kết ước có thêm được quyền, lợi ích, nhưng đồng thời cũng tạo nên những nghĩa vụ, những hạn chế về quyền trong mối quan hệ với các quốc gia đối tác. *Ký kết hay tham gia điều ước quốc tế là một hành vi tự nguyện của mỗi quốc gia. Đây là một hành vi mang tính chất chủ*

quyền của mỗi quốc gia. Trong giai đoạn đàm phán về nội dung của một điều ước quốc tế nhất định, các quốc gia liên quan, thực hiện chủ quyền của mình có thể *đòi hỏi, mặc cả, từ chối, nêu yêu sách, v.v.* nhằm đạt được nội dung của điều ước để đáp ứng một cách tốt nhất lợi ích của mình. Khi tiến hành ký kết, quyết định gia nhập, hoặc phê chuẩn một điều ước quốc tế cũng vậy, các quốc gia liên quan, thực hiện chủ quyền của mình, có thể cân nhắc, xem xét, tính toán mặt lợi và mặt bất lợi đối với mình (thông qua các thủ tục pháp lý của pháp luật quốc gia, như thẩm định, thẩm tra, tham vấn ý kiến của quốc hội, phê duyệt, phê chuẩn) để đi tới quyết định có công nhận hay công nhận hiệu lực ràng buộc đối với một điều ước quốc tế cụ thể. Nói cách khác, những thủ tục và hành vi này được quy định bởi pháp luật quốc gia phản ánh sự cân nhắc của mỗi quốc gia trước khi ra quyết định tham gia hay không tham gia một điều ước quốc tế nhất định. Như vậy, trong các giai đoạn trước khi một điều ước quốc tế có hiệu lực, quốc gia kết ước hoàn toàn có thời gian và phương tiện cần thiết (pháp luật quốc gia) để thực hiện chủ quyền của mình. *Yếu tố chủ quyền quốc gia rất cần được quan tâm ở giai đoạn trước khi điều ước quốc tế có hiệu lực.* Bước tiếp theo, sau khi đã thực hiện hành vi công nhận hiệu lực của một điều ước quốc tế (dưới hình thức ký kết, gia nhập hoặc phê chuẩn), đối với các quốc gia kết ước vấn đề cần quan tâm trước hết là *làm thế nào thực thi các quy định của điều ước quốc tế một cách tận tâm, và phù hợp nhất với lợi ích của quốc gia kết ước.* Sẽ là nhầm lẫn, nếu nghĩ ở giai đoạn khi điều ước quốc tế đã có hiệu lực, chúng ta viện dẫn tới chủ quyền quốc gia dường như để đề cao lợi ích quốc gia và xem nhẹ các cam kết được ghi trong điều ước quốc tế. Điều này gây tác động về mặt nhận thức rất không có

* Tiến sỹ Luật học, Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội

lợi cho việc thực thi điều ước quốc tế, làm ảnh hưởng bất lợi cho uy tín, danh dự của quốc gia kết ước trước cộng đồng quốc tế. Pháp luật quốc tế không chấp nhận việc viện dẫn chủ quyền quốc gia như một căn cứ để xem nhẹ các cam kết quốc tế. Quy định của Công ước Vienna năm 1969 về Điều ước quốc tế được ký kết giữa các quốc gia, cũng như lập luận của các thẩm phán tại Tòa án Công lý Quốc tế khẳng định rằng các quốc gia không thể viện dẫn luật quốc gia của mình để khước từ việc thực hiện những ĐUQT mà mình đã ký kết¹. Tận tâm thực hiện các cam kết quốc tế - *Pacta Sunt Servanda*, đã từ nhiều thế kỷ nay trở thành một nguyên tắc cơ bản (*jus cogen*) của pháp luật quốc tế.

2. Chuyển hoá Luật quốc tế

Khi điều ước quốc tế có hiệu lực, vấn đề đặt ra đối với quốc gia kết ước là thực thi điều ước quốc tế. Điều này tưởng như là đơn giản. Nhưng, cuộc sống không hẳn là như vậy! Quốc gia thực thi điều ước quốc tế bằng cách nào? Chỉ có Nhà nước (cụ thể là các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan tư pháp, cơ quan lập pháp) mới là chủ thể duy nhất thực hiện, áp dụng các quy định của điều ước quốc tế? hay là, kể cả các chủ thể của pháp luật quốc gia như các pháp nhân, thể nhân hoặc cá nhân cũng có thể là chủ thể áp dụng, thi hành các quy định của điều ước quốc tế? Nói cách khác, pháp nhân, thể nhân hay tổ chức hoặc cá nhân có trách nhiệm (hoặc quyền) áp dụng, thi hành các quy định của ĐUQT không? Ví dụ, các doanh nghiệp Mỹ có thể viện dẫn các điều khoản của Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa kỳ để bảo vệ lợi ích của họ trước Tòa án Việt Nam hay không? Hoặc là, Chủ của một con tàu biển có thể căn cứ (áp dụng) các quy định của Công ước Liên hợp quốc năm 1982 về Luật biển quốc tế để khiếu kiện hành chính trước cơ quan hành chính (hoặc tư pháp) của Việt Nam về việc bị bắt giữ không đủ căn cứ khi

đang thực hiện quyền đi qua không gây hại trong lãnh hải Việt Nam được không?

Để làm rõ vấn đề này, cần xác định vị trí của điều ước quốc tế trong quan hệ với luật quốc gia. Điều ước quốc tế làm phát sinh quan hệ giữa các quốc gia kết ước bằng những cam kết dưới dạng các quyền và nghĩa vụ pháp lý quốc tế. Đối với luật quốc tế, ĐUQT là nguồn của luật. Nhà nước của các quốc gia kết ước có trách nhiệm thực hiện những quyền và nghĩa vụ này trong quan hệ với Nhà nước của các quốc gia kết ước khác. Nhưng, đối với pháp luật quốc gia, các quy định của ĐUQT không chỉ làm phát sinh các quyền và nghĩa vụ điều ước với các cơ quan Nhà nước, mà còn là căn cứ phát sinh quyền và nghĩa vụ đối với các chủ thể khác như doanh nghiệp, cá nhân, tổ chức, v.v. Trong trường hợp này, Nhà nước của mỗi quốc gia kết ước có quyền hạn (*Chủ quyền*), đồng thời cũng có trách nhiệm (theo nguyên tắc *pacta sunt servanda*), xác định cách thức thực hiện quyền và nghĩa vụ phát sinh từ ĐUQT dành cho những pháp nhân, thể nhân liên quan trong phạm vi khuôn khổ pháp luật quốc gia.

Xuất phát từ nguyên tắc *pacta sunt servanda*, Nhà nước của bất kỳ quốc gia kết ước nào cũng phải công nhận tính chất ràng buộc pháp lý của các quy định của ĐUQT đối với các cá nhân, tổ chức trong phạm vi quyền tài phán của mình (mặc dù chỉ có Nhà nước được coi là đại diện cho quốc gia và là chủ thể ký kết và thực hiện ĐUQT). Thực tiễn cho thấy, các quốc gia đều coi ĐUQT có giá trị ràng buộc như luật quốc gia (như là “bộ phận của luật quốc gia” – Hoa kỳ), và thậm chí còn có thể “*được ưu tiên thực hiện, trong trường hợp nội luật có quy định khác*” (Bỉ, Pháp, Đức).

Dựa trên nguyên tắc bình đẳng về *Chủ quyền quốc gia*, Nhà nước của bất kỳ quốc gia kết ước nào cũng có quyền xác định cách thức thực thi các điều khoản của ĐUQT trong phạm vi quyền tài phán (Jurisdiction) của mình. Hành vi này của Nhà nước của quốc gia kết ước - được các chuyên gia luật

¹ Điều 27 và 46 Công ước Vienna năm 1969 về Luật Điều ước quốc tế.

quốc tế mô tả như một quá trình gọi là “chuyển hoá” ĐUQT vào luật quốc gia² (với những tên gọi khác nhau: “incorporation”, “transformatio”, “reception”). Luật quốc tế không điều chỉnh hành vi “chuyển hoá” luật quốc tế, các quốc gia kết ước tự lựa chọn phương thức “chuyển hoá”. Thực tiễn thực thi ĐUQT tại các quốc gia biết đến hai cách “chuyển hoá” ĐUQT là: “chuyển hoá trực tiếp” và “chuyển hoá gián tiếp”.

Một số quốc gia kết ước thực hiện sự “chuyển hoá” trực tiếp ĐUQT thông qua một tuyên bố rõ rệt được ghi nhận trong đạo luật cơ bản của nước mình – Hiến pháp. Đó là sự công nhận ĐUQT là một bộ phận của luật quốc gia; có hiệu lực cao hơn luật quốc gia; có giá trị ràng buộc trực tiếp đối với cá nhân, tổ chức trên lãnh thổ của quốc gia kết ước. Hệ quả thực tiễn của tuyên bố này là ĐUQT được coi là một bộ phận của luật quốc gia kết ước, được áp dụng và có giá trị ràng buộc đối với cá nhân và tổ chức trong phạm vi tài phán của quốc gia này. Ví dụ, Hiến pháp của Liên bang Nga, Điều 15 quy định: “các nguyên tắc cơ bản và quy phạm của luật quốc tế và các điều ước quốc tế của Liên bang Nga” được coi là bộ phận cấu thành của hệ thống pháp luật của đất nước; Hiến pháp CHLB Đức, Điều 25 quy định: “các nguyên tắc chung của Công pháp quốc tế là một bộ phận cấu thành của Luật liên bang. Chúng có ưu thế hơn so với các luật và trực tiếp tạo ra các quyền và nghĩa vụ đối với mọi người trên lãnh thổ liên bang”. Hiến pháp của Hoa Kỳ, Điều 6 quy định: ĐUQT đã hoặc sẽ được Hoa Kỳ ký kết là luật tối cao của đất nước, thẩm phán của mỗi bang có nghĩa vụ thi hành, thậm chí kể cả trong trường hợp chúng có mâu thuẫn với những

quy định của Hiến pháp và luật pháp của bang. Hiến pháp của Pháp quy định: “Hiệp ước và hiệp định, được phê chuẩn và phê duyệt một cách phù hợp, có hiệu lực cao hơn các đạo luật quốc nội, kể từ khi công bố với điều kiện bên kết ước còn lại cũng thực hiện hiệp định hoặc hiệp ước này”.

Những quốc gia có thực tiễn “chuyển hoá” gián tiếp ĐUQT thường thông qua cơ quan lập pháp để đưa các quy định của ĐUQT vào hệ thống các quy phạm của luật quốc gia. Hiến pháp Tây Ban Nha, Điều 96 quy định rằng chỉ những điều ước quốc tế nào được “ký kết và công bố” phù hợp với pháp luật quốc gia thì được coi là bộ phận cấu thành của luật quốc nội. Cụ thể hơn, Bộ Dân luật của Tây Ban Nha, Điều 1.5 có quy định: “những quy phạm pháp lý của các điều ước quốc tế không được áp dụng trực tiếp ở Tây Ban Nha. Những quy phạm này chỉ được áp dụng sau khi chúng được đưa vào luật quốc nội bằng cách công bố đầy đủ trên Công báo của Nhà nước”. Thực tiễn của Anh quốc là ĐUQT không thể đương nhiên trở thành luật của Anh. Để ĐUQT có hiệu lực trong hệ thống luật của Anh, cần phải có Luật do Nghị viện Anh ban hành. Các nước trong khối Thịnh vượng Chung đều theo thực tiễn “chuyển hoá” gián tiếp. Australia là một trong những nước như vậy. Năm 1995 trong một báo cáo của Thượng viện Australia có đoạn viết: “một điều được thừa nhận chung rằng các điều ước không trực tiếp được gộp vào (incorporated) luật quốc nội của Australia bằng hành vi quốc tế của Australia là phê chuẩn hoặc gia nhập. Các điều ước không vận hành trong luật quốc gia trừ khi được thực hiện bằng hành vi lập pháp”³.

Được dùng như một thuật ngữ hàm ý cách thức thực thi các quy định của ĐUQT ở mỗi quốc gia kết ước, cần phải lưu ý rằng việc sử dụng khái niệm “chuyển hoá” luật quốc tế không bao hàm ý nghĩa là “chuyển

² Ian Brownlie, Principles of International Law, 4th ed. 1990; Starke's International Law, I. Shearer 11th ed. 1994; E. Borchard, The Relation between International Law and Municipal Law, 1940; Chernichenko C.V., Cá nhân và Luật quốc tế, Matxcova, MO, 1974; Mullerson R.A, Quan hệ qua lại giữa Luật quốc tế và Luật quốc gia, Matxcova, MO, 1982.

³ “Treaties and Domestic Law”, Chapter 6, Report by the Senate Legal and Constitutional References Committee of the Parliament of the Commonwealth of Australia, November 1995.

đổi”, “biến đổi” các quy phạm của ĐUQT (luật quốc tế) thành quy phạm của luật quốc gia. Luật quốc tế và luật quốc gia có hai phương thức xây dựng và áp dụng luật hoàn toàn khác nhau ! Mục tiêu chủ yếu của việc “chuyển hoá” ĐUQT là nhằm thực thi cam kết quốc tế⁴ (thi hành các quy định của điều ước quốc tế đã ký kết) bằng mọi biện pháp lập pháp, hành pháp và tư pháp mà Nhà nước của quốc gia kết ước thấy thuận lợi và phù hợp nhất. Do vậy, sự việc không chỉ đơn giản là “chuyển hoá” các quy định của ĐUQT thành các quy định của luật quốc gia, mà còn là ở chỗ làm sao cho toàn bộ hệ thống pháp luật quốc gia trở thành một môi trường pháp lý thuận lợi để thực thi những cam kết quốc tế (phát sinh từ ĐUQT đã ký) một cách tận tâm (*pacta sunt servanda*) và đồng thời có lợi nhất cho quốc gia kết ước. Điều này có nghĩa là để thực thi một cách hiệu quả ĐUQT, cần phải có một hệ thống quy phạm pháp luật quốc gia phù hợp. Nghĩa là Nhà nước của quốc gia kết ước đôi khi phải tiến hành sửa đổi, bổ sung nội luật cho phù hợp với những cam kết phát sinh từ ĐUQT đã ký. Đồng thời, thể chế tư pháp và hành chính cũng là những phương tiện cần thiết cho việc thực thi ĐUQT. Về mặt này, một loạt vấn đề thực tiễn có thể phát sinh như: năng lực của Tòa án; các quy định về thủ tục, tố tụng; vai trò và trách nhiệm của những cơ quan nhà nước liên quan; nhận thức và sự sẵn sàng của tổ chức, cá nhân, v.v.

3. Việt Nam với việc thực thi ĐUQT

Chỉ tính riêng từ năm 1998 đến tháng 4/2004 Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập khoảng 702 ĐUQT song phương và đa phương. Việt Nam là thành viên của Công ước Vienna năm 1969 về Luật Điều ước quốc tế. Việt Nam cũng đang hoàn thiện và phát triển luật quốc gia về ký kết và thực hiện ĐUQT (Pháp lệnh năm 1989 được thay thế bằng Pháp lệnh năm 1998 về ký kết và thực hiện ĐUQT). Cuối năm 2004, Dự thảo Luật về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế

cũng đã được trình lần đầu tại Quốc hội⁵. Thực tiễn thi hành, áp dụng ĐUQT ở Việt Nam hiện nay đang đặt ra một số vấn đề sau đây: ĐUQT nằm ở vị trí nào trong hệ thống pháp luật của Việt Nam; có nên coi ĐUQT là một bộ phận của pháp luật Việt Nam; các pháp nhân, thể nhân trên lãnh thổ Việt Nam có thể áp dụng trực tiếp các ĐUQT mà Việt Nam là một bên ký kết; Tòa án, cơ quan giải quyết tranh chấp có thể áp dụng trực tiếp các điều khoản của ĐUQT để xét xử, giải quyết tranh chấp.

Về vai trò của ĐUQT trong hệ thống pháp luật Việt Nam, phải chăng Việt Nam chấp nhận và coi ĐUQT là một bộ phận trong hệ thống pháp luật của mình. Điều này có thể suy đoán qua Báo cáo của Bộ Ngoại giao về dự Luật về đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT. Bản báo cáo có ghi nhận quan điểm chỉ đạo là phải làm sao gắn kết được kế hoạch ký kết, gia nhập ĐUQT với chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, UBTVQH nhằm có được một hệ thống pháp luật thống nhất, phát triển. Báo cáo này khẳng định rằng: “Đây cũng là một mục tiêu quan trọng trong Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến 2010, theo đó hệ thống này được phát triển theo hai cách: phát huy nội lực, xây dựng pháp luật, sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ văn bản quy phạm pháp luật là luật quốc gia; thứ hai là thông qua hội nhập quốc tế bằng việc ký kết và gia nhập ĐUQT”. Hơn nữa, trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam, kể cả Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, tuy không có quy định về vai trò vị trí của ĐUQT trong hệ thống pháp luật Việt Nam, nhưng đều có thể tìm thấy quy định về sự “ưu tiên áp dụng ĐUQT trong trường hợp nội luật có quy định khác”. Những ví dụ nêu trên dường như đang thể hiện một chủ trương: công nhận ĐUQT là bộ phận của pháp luật Việt Nam.

⁴ Bekjasheva, Công pháp Quốc tế, PROSPECT, Matxcova, 1998, p. 87 (tiếng Nga)

⁵ Báo cáo của Bộ Ngoại giao (tháng 5/2004): Tổng kết 5 năm thực hiện Pháp lệnh về ký kết và thực hiện ĐUQT (1998 – 2003).

Việc khẳng định rõ ràng coi ĐUQT là một bộ phận cấu thành của luật quốc gia có ý nghĩa tuyên bố pháp lý quan trọng về quyết tâm và thiện chí của chúng ta thực thi các cam kết quốc tế phát sinh từ ĐUQT. Chúng ta có thể công nhận ĐUQT là bộ phận của luật quốc gia. Nhưng, có nên đặt vấn đề để xem xét ĐUQT có vị trí cao hơn hay thấp hơn hiến pháp hay không? Sự ràng nếu đặt vấn đề như vậy, sẽ gây ra những tranh cãi không cần thiết. Chính Nhà nước (thay mặt quốc gia có chủ quyền) khi tham gia quan hệ quốc tế có vai trò kép: là chủ thể quan hệ với các quốc gia khác, đồng thời lại là chủ thể thực thi pháp luật trên lãnh thổ của mình. Do vậy, Nhà nước khi đã ký kết ĐUQT, đương nhiên, phải bằng những phương tiện sẵn có của mình (pháp luật quốc gia, bộ máy hành chính, hệ thống cơ quan tư pháp) thực hiện điều ước đã ký, chứ, không nên đặt vấn đề ĐUQT cao hay thấp hơn hiến pháp để làm gì.

Tuy nhiên, vấn đề cần phải bàn là Việt Nam cần lựa chọn cách thức thực thi ĐUQT như thế nào? Có nên trực tiếp hay gián tiếp?

Kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy không nên tuyệt đối hoá bất kỳ một phương thức “nội luật hoá” nào, dù là *chuyển hoá trực tiếp* hay *chuyển hoá gián tiếp*. Cần phải có cách tiếp cận thực tế, tùy theo tính chất, nội dung của từng loại ĐUQT mà lựa chọn một phương thức thích hợp để “nội luật hoá”.

Có thể tham khảo kinh nghiệm của Hoa Kỳ, phân loại ĐUQT thành hai loại. Một loại có thể được áp dụng trực tiếp, được gọi là Điều ước tự thực thi (self-executing). Một loại khác là loại không được áp dụng trực tiếp, được gọi là Điều ước không-tự-thực thi (non-self-executing). Tổng thống có quyền ký những điều ước tự thực thi, không cần có sự tư vấn, đồng ý của Nghị viện. Đối với loại điều ước không-tự-thực thi, Tổng thống phải trình Nghị viện thông qua. Phân tích của các chuyên gia pháp luật cũng như thực tiễn của các toà án Mỹ đều cho rằng những ĐUQT thuộc loại không tự thực thi là những điều ước không thể được thực thi một cách trực

tiếp trên lãnh thổ Hoa Kỳ, nếu như không có những văn bản pháp luật quốc gia chi tiết hoá, cụ thể hoá nội dung và thủ tục thực hiện các cam kết phát sinh từ ĐUQT. Những điều ước loại này cần phải được chuyển hoá thành luật quốc gia. Ví dụ, Công ước Luật biển 1982 là loại điều ước thuộc loại không-tự-thực thi. Điều ước này không thể thực thi được nếu như không được chi tiết, cụ thể hoá bằng các quy định của luật quốc gia. ĐUQT có thể được ví như là *lời hứa*, và pháp luật quốc gia là phương tiện để thực hiện *lời hứa* đó. Ký kết điều ước quốc tế có nghĩa là sự cam kết, sự “hứa hẹn” với quốc gia kết ước liên quan. Khi triển khai thực hiện điều ước quốc tế, pháp luật quốc gia là một trong những phương tiện quan trọng để thực hiện những gì mà quốc gia kết ước đã “hứa”.

Trong thực tiễn Việt Nam hiện nay có thể tìm được những ví dụ minh chứng về cả hai phương thức “nội luật hoá” ĐUQT: chuyển hoá gián tiếp, và chuyển hoá trực tiếp. Có thể tìm được những ví dụ về trường hợp trong nội luật của ta bao gồm các quy định tương tự như các quy định của ĐUQT đã ký kết, hoặc gia nhập. Mặt khác, cũng không ít trường hợp các điều khoản của ĐUQT được áp dụng trực tiếp.

4. Đòi điều về Dự thảo Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện ĐUQT

Quá trình ký kết, phê chuẩn, gia nhập, thực hiện hay giải thích ĐUQT liên quan tới nhiều chủ thể: Cơ quan Nhà nước, Nhà nước nước ngoài, công dân nước mình, công dân nước ngoài, pháp nhân nước mình, pháp nhân nước ngoài. Điều này cần phải được chú ý khi soạn thảo Luật về ĐUQT. Trong dự luật có nhiều điều khoản chỉ mới nêu được việc cần phải làm, chưa giải đáp được cách thức giải quyết việc phải làm. Ví dụ như tại Điều 4, điểm 2 của Dự thảo chưa nêu được rõ chủ thể có thể áp dụng ĐUQT (toà án, doanh nghiệp, cơ quan hành chính nhà nước, hoặc cá nhân?).

Về ý nghĩa của việc phê chuẩn ĐUQT, tầm quan trọng của nó đối với hoạt động của Quốc hội. Vấn đề không chỉ dừng ở đây.

Điều quan trọng không thể bỏ qua là phải làm như thế nào, với những quy trình, thủ tục và tiêu chuẩn gì để cân nhắc quyền, lợi ích quốc gia khi Quốc hội bàn và quyết định phê chuẩn (hay không phê chuẩn) ĐUQT. Đây là trách nhiệm của Quốc hội đối với dân tộc. Nếu quy trình phê chuẩn không được thực hiện tốt, điều này sẽ ảnh hưởng tới uy tín của Quốc hội với tính cách là một cơ quan đại diện cho dân tộc. Các thế hệ tương lai của dân tộc Việt Nam vẫn có thể xem xét lại trách nhiệm của Quốc hội đối với một ĐUQT nào đó, dù đã được phê chuẩn, nhưng nếu chưa được cân nhắc kỹ lưỡng, làm thiệt hại lợi ích của dân tộc. Về điểm này, có thể thấy sự thận trọng của Quốc hội Mỹ trong việc phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982. Quốc hội Mỹ đã “treo”, không phê chuẩn Công ước này trong hơn 10 năm. Đối với chúng ta, có nhất thiết mọi ĐUQT được trình trước Quốc hội là phải phê chuẩn ngay, khi chưa tiến hành cân nhắc, thẩm định kỹ lưỡng? Chúng ta có nên tránh tình trạng dường như Quốc hội “hợp thức” việc phê chuẩn ĐUQT? Chúng ta có sẵn sàng chấp nhận một thực tiễn là Quốc hội có thể không phê chuẩn một ĐUQT nào đó? Đây chính là vấn đề lợi ích dân tộc, vấn đề chủ quyền quốc gia mà chúng ta cần quan tâm! Hành vi phê chuẩn là hành vi chủ quyền mà dân tộc giao phó cho Quốc hội. Quốc hội có đủ quyền lực để thực thi trách nhiệm cao cả này. Việc phê chuẩn phải được tiến hành với một quy trình gồm những tiêu chuẩn rất rõ nhằm đảm bảo được lợi ích quốc gia. Nếu quá trình ra quyết định phê chuẩn được thực hiện kỹ như vậy, thì khi con cháu chúng ta về sau có hỏi tại sao lại ký và phê chuẩn một ĐUQT nhất định, lúc đó các đại biểu Quốc hội mới yên tâm là họ đã làm hết trách nhiệm đối với cử tri, với nhân dân. Cần phải ý thức rõ rằng hành vi phê chuẩn ĐUQT là trách nhiệm của Quốc hội đối với dân tộc, với lịch sử.

Về chế định giải thích ĐUQT, chúng ta cần nêu rõ trong mục đích của hành vi giải thích, giải thích để làm gì? Giải thích có hai

trường hợp: nếu chúng ta tranh chấp về cách hiểu và vận dụng ĐUQT với quốc gia kết ước khác, thì giải thích của chúng ta chỉ là giải thích đơn phương, không có giá trị gì. Giải thích ĐUQT được các bên kết ước chấp nhận, thì mới được coi là có giá trị ràng buộc các quốc gia kết ước, và khả thi trong việc áp dụng. Trường hợp thứ hai là ta tiến hành giải thích để các tổ chức cơ quan trong nước, các pháp nhân, thể nhân nước ngoài hoạt động tại Việt Nam áp dụng phù hợp với pháp luật Việt Nam. Trong trường hợp này, nếu sự giải thích của cơ quan nhà nước không được pháp nhân, thể nhân Việt Nam hoặc nước ngoài chấp nhận, thì giải quyết sao đây? Để hành vi giải thích có thể được thực thi, chúng ta cần phải quy định rõ thẩm quyền giải thích, quy trình và những tiêu chuẩn giải thích, hệ quả pháp lý của hành vi giải thích.

Về phạm vi điều chỉnh của dự Luật về ĐUQT, theo tôi, chúng ta cần phải xem lại nên chăng không chỉ hạn chế ở “*những điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước, Chính phủ*”? Tại sao việc ký kết các thoả thuận quốc tế của Bộ, ngành và các địa phương lại không được dự luật này điều chỉnh? hơn nữa, Điều 94 mục 2 của bản Dự thảo, lại quy định rằng “*những thoả thuận*” này không là ĐUQT (?). Mô hình Nhà nước của ta mang tính chất tập quyền cao. Quyền lực Nhà nước của ta tập trung theo chiều thẳng đứng từ trên xuống, là quyền lực thống nhất. Nếu bây giờ có phát sinh một tranh chấp với một đối tác nước ngoài về một thoả thuận cấp bộ hoặc của cấp tỉnh. Nếu tranh chấp này được đưa ra trước toà án để giải quyết. Lập luận của chúng ta có vững chắc không nếu tuyên bố rằng thoả thuận của ngành, địa phương không phải là cam kết của Chính phủ Việt Nam, vì rằng chúng ta không coi những “*thoả thuận*” này là Điều ước quốc tế? Lập luận này có thuyết phục các đối tác nước ngoài không? Nên chăng, vẫn cần thiết đưa “*thoả thuận của các bộ, ngành, địa phương*” vào phạm vi điều chỉnh của Luật về ĐUQT.