

HÀI HÒA HÓA GIỮA PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ PHÁP LUẬT VIỆT NAM

*Nguyễn Thị Thuận**

1. Sự cần thiết của việc hài hoà hoá giữa pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế

Luật Quốc tế ngày càng khẳng định được vai trò, vị trí không thể thiếu của nó trong sự phát triển của mỗi quốc gia nói riêng và cộng đồng quốc tế nói chung. Các vấn nạn quốc tế như khủng bố quốc tế, ô nhiễm môi trường, sự phân hoá trong quá trình toàn cầu hoá... không thể giải quyết một cách hiệu quả, triệt để nếu thiếu vắng Luật Quốc tế.

Luật Quốc tế hiện đại không chỉ điều chỉnh quan hệ hợp tác nhiều mặt giữa các quốc gia mà còn tác động, ảnh hưởng trực tiếp với các mức độ khác nhau tới đường lối chính sách và pháp luật của mỗi quốc gia. Vì vậy, các cơ quan có thẩm quyền của mỗi quốc gia phải có cách thức xử lý phù hợp để đảm bảo thực thi, tuân thủ một cách hiệu quả các cam kết quốc tế mà quốc gia đã tự nguyện ràng buộc. Trên cơ sở chủ quyền quốc gia, mỗi quốc gia thông qua việc chỉnh lý, sửa đổi, huỷ bỏ hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật để tạo ra sự hài hoà giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế.

Dưới góc độ quốc gia và quốc tế, hài hoà hoá pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế không chỉ là nhu cầu mà còn là nghĩa vụ của bất cứ quốc gia nào trong đó có Việt Nam. Cơ sở của khẳng định này là ở chỗ, pháp luật quốc tế - công cụ điều chỉnh hoạt động hợp tác của quốc gia khi tham gia vào đời sống quốc tế chính là sản phẩm của sự tự nguyện thoả thuận nhằm dung hoà lợi ích của các thành viên. Vì vậy, tuân thủ pháp luật quốc tế là nghĩa vụ của mỗi chủ thể nhằm bảo

đảm lợi ích của chính họ cũng như lợi ích của các quốc gia khác. Pháp luật quốc tế sẽ khó có tính khả thi hoặc không được tuân thủ triệt để nếu không hài hoà với pháp luật quốc gia. Tuy nhiên, nếu không tuân thủ pháp luật quốc tế hoặc ban hành văn bản pháp luật quốc gia trái với các cam kết quốc tế thì chính quốc gia sẽ phải gánh chịu trách nhiệm pháp lý quốc tế. Mặt khác, thông qua việc tham gia xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật quốc tế, pháp luật quốc gia sẽ được hoàn thiện hơn. Chính vì vậy, hệ quả của sự hài hoà giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế không chỉ là lợi ích của từng quốc gia riêng biệt như Việt Nam mà còn là lợi ích của cả cộng đồng. Sự phát triển bền vững trong bất cứ lĩnh vực pháp luật nào của Việt Nam (đất đai, môi trường, tài chính ngân hàng...) cũng đều bị chi phối bởi yếu tố hài hoà giữa pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế bởi vì, để tồn tại và phát triển, chắc chắn chúng ta đã và sẽ còn tiếp tục hội nhập. Đồng hành với quá trình này sẽ là sự gia tăng ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế song phương và đa phương.

Hội nhập quốc tế có tác động mạnh mẽ tới sự phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam. Vì vậy, hệ thống pháp luật Việt Nam phải được xây dựng và phát triển phù hợp với các nguyên tắc của pháp luật quốc tế, với các cam kết quốc tế của Việt Nam và cũng phải phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam, đó chính là một trong những đảm bảo quan trọng đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng pháp luật. Ở Việt Nam, công cuộc hội nhập được bắt đầu muộn hơn rất nhiều quốc gia khác, thách thức đối với Việt Nam trên nhiều phương diện là không nhỏ. Ngoài Nghị quyết số 07 - NQ/TW của Ban chấp hành trung ương về hội nhập kinh tế quốc tế, Bộ Chính trị đã ra

* TS. Luật học, Phòng Quản lý khoa học, Đại học Luật Hà Nội.

Nghị quyết số 48 - NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 và Nghị quyết số 49 - NQ/TW ngày 2/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Đây là những văn kiện quan trọng liên quan đến pháp luật và tư pháp trong thời kỳ hội nhập của Việt Nam. Hệ thống pháp luật Việt Nam theo đánh giá của Nghị quyết 48 - NQ/TW là: *“Chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, tính khả thi thấp, chậm đi vào cuộc sống. Tiến độ xây dựng luật và pháp lệnh còn chậm, chất lượng các văn bản chưa cao. Việc nghiên cứu và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên chưa được quan tâm đầy đủ. Hiệu quả của công tác tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật còn hạn chế. Thiết chế bảo đảm thi hành pháp luật còn thiếu và yếu.*

Nguyên nhân của những yếu kém nêu trên là do chưa hoạch định được một chương trình xây dựng pháp luật toàn diện, tổng thể, có tầm nhìn chiến lược; việc đào tạo, nâng cao trình độ cán bộ pháp luật và công tác nghiên cứu lý luận về pháp luật chưa theo kịp đòi hỏi của thực tiễn, việc tổ chức thi hành pháp luật còn thiếu chặt chẽ; ý thức pháp luật của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức và nhân dân còn nhiều hạn chế”.

Với một thực trạng “nhiều vấn đề” của hệ thống pháp luật và những nguyên nhân không dễ khắc phục trong một thời gian ngắn, chắc chắn để pháp luật Việt Nam hài hòa với pháp luật quốc tế thực sự là thách thức không nhỏ đối với Việt Nam.

2. Thực trạng của Việt Nam về vấn đề đảm bảo sự hài hòa giữa luật quốc gia và Luật Quốc tế

Từ góc độ thực tiễn, có thể thấy trong giai đoạn gần đây, số lượng điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết và mức độ hài hòa giữa các văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam với Luật Quốc tế mà cụ thể là các điều ước quốc tế đang có xu hướng tỷ lệ thuận. Tuy nhiên, cũng cần thấy rõ việc các

cơ quan chức năng trong quá trình xây dựng các dự án, dự thảo luật chưa có sự quan tâm thích đáng đến nghĩa vụ đảm bảo sự hài hòa giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế cũng “tiềm ẩn” nguy cơ phát sinh sự không hài hòa nói trên. Mặt khác, đối diện với tình trạng “chưa hài hòa”, cách thức giải quyết của chúng ta còn chậm và rất chung chung¹. Thực trạng này được thể hiện rõ qua việc trong nhiều đề xuất ký kết điều ước quốc tế, các cơ quan có thẩm quyền ít quan tâm tới việc thực hiện các cam kết trong điều ước trong khi đây phải là một trong những yếu tố được quan tâm hàng đầu. Căn nhận thức đúng việc ký kết điều ước quốc tế là quyền trên cơ sở chủ quyền của mỗi quốc gia, nhưng thực hiện điều ước quốc tế là nghĩa vụ mà quốc gia phải tuân thủ. Nếu điều ước quốc tế được ký mà không tính tới hoặc đánh giá chưa chính xác điều kiện, khả năng thực hiện thì việc hài hòa với luật quốc gia cũng khó đạt được. Thậm chí, trước đây Việt Nam đã ký kết không ít các Hiệp định tương trợ tư pháp trong khi chưa hề có Luật Tương trợ tư pháp. Hiệu quả của việc thực thi các Hiệp định này là rất hạn chế. Mặc dù trong Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 đã có quy định: Trong tờ trình, báo cáo đề xuất đàm phán, ký điều ước phải có cả nội dung đánh giá về mức độ tương thích giữa quy định của điều ước quốc tế với quy định của pháp luật Việt Nam, đánh giá về sự phù hợp về nội dung của điều ước cần ký với điều ước về cùng một lĩnh vực mà Việt Nam là thành viên. Để có được sự “đánh giá” chính xác các nội dung này, phải tiến hành nghiêm túc các hoạt động rà soát, đối chiếu. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân như đánh giá chưa đúng mức yêu cầu về sự

¹ Trong hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam như Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại... đều quy định khi có sự khác nhau trong điều chỉnh về cùng một vấn đề giữa điều ước quốc tế và văn bản luật hữu quan thì ưu tiên áp dụng các quy định của điều ước quốc tế. Tuy nhiên, quy định trên mang tính nguyên tắc, còn nghĩa vụ áp dụng, cách thức viện dẫn áp dụng cụ thể... còn rất mơ hồ đối với các cơ quan chức năng.

phù hợp về nội dung giữa điều ước sẽ ký kết với điều ước có liên quan hoặc với pháp luật hiện hành, do trình độ của chính những người có nhiệm vụ rà soát để đánh giá... nên công tác này còn nhiều hạn chế.

Công tác rà soát, đối chiếu luật quốc gia mới chỉ đặc biệt được quan tâm và tiến hành "rầm rộ" khi Việt Nam tiến hành đàm phán ký kết Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ và tiến hành đàm phán gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới. Trong khi từ chính hoạt động rà soát này, thực trạng của hệ thống pháp luật sẽ được nhìn nhận một cách toàn diện, khách quan hơn, những định hướng, chương trình xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam phục vụ hội nhập cũng mang tính khả thi hơn.

3. Một số giải pháp đảm bảo hài hòa pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế

Để đảm bảo sự hài hòa giữa pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế, với tình hình thực tế của Việt Nam hiện nay, chúng ta cần tiến hành một số giải pháp cụ thể. Các giải pháp này liên quan nhiều đến các cơ quan chức năng như Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp... Tuy nhiên, do mối quan hệ chặt chẽ giữa các giải pháp này nên để đạt được kết quả tối ưu, cần triển khai chúng một cách đồng bộ, kịp thời. Cụ thể:

- Trong quá trình xây dựng các dự án luật, dự thảo... đặc biệt là những dự án luật có liên quan đến những lĩnh vực "nhạy cảm" như quyền dân sự, chính trị... *phải thực hiện công tác rà soát, đối chiếu một cách nghiêm túc với các điều ước quốc tế hữu quan mà Việt Nam là thành viên.*

Đây là điều rất quan trọng đối với Việt Nam, nhất là trong điều kiện chúng ta đang chủ động và tích cực hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới. Song song với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia, Việt Nam đang xúc tiến đàm phán ký kết và thực hiện nhiều điều ước quốc tế. Nếu hoạt động này không được thực hiện triệt để sẽ có thể dẫn đến những hậu quả rất phức tạp. Ở các mức độ khác nhau, vấn đề này đã được quy định trong một số văn bản như Điều 3 khoản 5

Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2009), Điều 6 khoản 2 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 đều quy định: "*Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải bảo đảm không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định về cùng một vấn đề*"².

Để có thể thực hiện hiệu quả hoạt động đối chiếu này, cần có sự phối hợp đồng bộ của các cơ quan chức năng, cụ thể:

+ Bộ Ngoại giao cần ấn hành kịp thời niên giám điều ước quốc tế theo đúng quy định của Luật Ký kết gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005. Cho đến nay, số lượng niên giám điều ước đã ấn hành còn rất hạn chế. Trong khi đó, rất ít điều ước quốc tế công bố trên công báo đăng tải được toàn bộ nội dung của điều ước quốc tế. Nếu các niên giám điều ước được phát hành kịp thời, đúng quy định sẽ giúp ích đáng kể cho hoạt động rà soát đối chiếu sự tương thích giữa chúng với các dự thảo luật sẽ được ban hành.

+ Tiến hành khẩn trương việc hệ thống hóa các điều ước quốc tế song phương và đa phương hiện còn hiệu lực với Việt Nam. Công tác hệ thống hóa này nhằm những mục đích sau:

- Thứ nhất, để phục vụ trực tiếp việc thực thi điều ước quốc tế của các cơ quan hữu quan. Đây là điều hết sức quan trọng trong bối cảnh pháp luật Việt Nam đã chính thức hóa việc áp dụng trực tiếp các điều ước quốc tế³.

- Thứ hai, để đối chiếu xem xét mức độ tương thích giữa các cam kết trong điều ước quốc tế với pháp luật hiện hành để có thể có những điều chỉnh phù hợp. Trong thực tiễn, hoạt động rà soát một cách tổng thể hệ thống

² Điều 6 của Luật này đáp ứng nội dung yêu cầu của Điều 27 Công ước Viên về Luật điều ước quốc tế theo đó hạn chế việc một quốc gia thành viên từ chối thực hiện một điều ước mà họ là thành viên với lý do pháp luật trong nước có quy định trái ngược.

³ Xem Điều 6 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005.

văn bản pháp luật của Việt Nam để đánh giá mức độ tương thích với các cam kết quốc tế đã được triển khai khi chúng ta chủ động hội nhập sâu rộng vào quan hệ quốc tế. Cụ thể là khi ký kết Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ và xúc tiến các thủ tục gia nhập vào Tổ chức Thương mại thế giới. Mặc dù theo luật hiện hành, về thủ tục, trước khi đàm phán ký kết điều ước quốc tế, cơ quan đề xuất ký phải trình để Bộ Tư pháp tiến hành thẩm định dự thảo. Trong dự thảo cũng phải ghi rõ mức độ tương thích giữa văn bản quy phạm pháp luật hữu quan với điều ước sẽ được ký kết và khả năng áp dụng trực tiếp hay phải ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện (nội luật hóa)⁴. Vì vậy, nếu có một hệ thống các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên được phân loại theo lĩnh vực ký kết thì việc xác định mức độ tương thích hay không sẽ đơn giản và nhanh chóng hơn rất nhiều. Đặc biệt là với những điều ước quốc tế mà chúng ta đã ký kết trước khi có Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 và có hiệu lực vô thời hạn.

• Thứ ba, để các cơ quan có thẩm quyền tham chiếu trước khi đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế mới. Các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã và sẽ ký kết chắc chắn sẽ gia tăng về số lượng. Đối tác ký kết, nội dung ký kết cũng ngày càng đa dạng, phức tạp. Vấn đề xung đột về hiệu lực áp dụng từ những cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoàn toàn có thể xảy ra. Chính vì vậy, trước khi ký kết các điều ước quốc tế mới, cơ quan hữu quan của Việt Nam cũng cần phải nắm bắt được những cam kết trong các điều ước quốc tế hiện hành của Việt Nam. Điều này sẽ cho phép chúng ta có thể hạn chế tối đa khả năng có những cam kết quốc tế mâu thuẫn hoặc trái ngược nhau. Mặt khác, nếu không thể tránh khỏi điều này thì cũng có thể chuẩn bị sẵn phương hướng xử lý. Trong Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm

2005 cũng đã có quy định về việc phải có đánh giá sự phù hợp về nội dung của điều ước quốc tế đó với điều ước về cùng một lĩnh vực mà Việt Nam là thành viên trong nội dung báo cáo đề xuất đàm phán, ký điều ước quốc tế.

Để thực hiện nhanh chóng và hiệu quả hoạt động hệ thống hóa này, xuất phát từ cơ sở nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề, Bộ Ngoại giao và các Bộ ngành liên quan phải có sự phối hợp chặt chẽ. Ví dụ, giữa Bộ Ngoại giao và Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc tập hợp hệ thống hóa các điều ước quốc tế trong lĩnh vực hợp tác tương trợ về dân sự, hôn nhân gia đình, các điều ước quốc tế về nuôi con nuôi... Bộ Ngoại giao và Bộ Kế hoạch và đầu tư đối với các Hiệp định về Khuyến khích và bảo hộ đầu tư, Hiệp định về Tự do hóa thương mại...

- Trước khi ký kết điều ước, ngoài việc đối chiếu với văn bản quy phạm pháp luật có liên quan cũng cần có sẵn phương án chỉnh sửa, ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật để tránh tình trạng điều ước sau khi có hiệu lực, không thể áp dụng trực tiếp, nhưng lại chưa có văn bản hướng dẫn thi hành. Số lượng điều ước quốc tế có thể áp dụng trực tiếp chắc chắn sẽ ít hơn nhiều so với điều ước để áp dụng phải có sự sửa đổi hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện. Thực tế này dẫn đến một hệ quả tích cực là thông qua việc ban hành, sửa đổi... sẽ làm cho điều ước quốc tế và văn bản quy phạm pháp luật trong một lĩnh vực cụ thể đạt được sự hài hòa. Tuy nhiên, mặt trái của trường hợp này là khi đa phần điều ước không thể áp dụng được trực tiếp thì việc chỉnh sửa hoặc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm áp dụng điều ước nếu không được thực hiện kịp thời sẽ dẫn đến nhiều hệ lụy khó lường, mà phổ biến nhất là không thực hiện hoặc thực hiện không đúng tiến độ, không đúng các cam kết trong điều ước quốc tế.

- *Tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện điều ước quốc tế.*

⁴ Xem khoản 8, khoản 10 Điều 14 Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 về ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế

Mặc dù Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 cũng đã có một số điều khoản đề cập đến nội dung kiểm tra, giám sát như Điều 100, 101, 102... nhưng để hoạt động kiểm tra giám sát thực sự là công cụ kiểm soát có tính chất thường xuyên góp phần tăng cường sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật quốc gia, đảm bảo sự tương thích hài hoà giữa luật quốc gia và Luật Quốc tế, pháp luật Việt Nam cần có quy định cụ thể hơn nữa về cơ chế giám sát, trách nhiệm phối kết hợp giữa các cơ quan

hữu quan... để tránh chồng chéo trong lộ trình tiến hành cũng như đảm bảo cho các quy định hiện hành trong lĩnh vực này có tính khả thi. Đặc biệt cần bổ sung chức năng kiểm tra, giám sát việc thực thi điều ước quốc tế cho cả Bộ Tư pháp - cơ quan hiện đang chịu trách nhiệm chính trong việc thẩm định điều ước quốc tế. Việc xác lập chức năng này cho Bộ Tư pháp đảm bảo tính liên tục, nhất quán trong toàn bộ lộ trình ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế của Việt Nam⁵.

⁵ Theo Luật năm 2005, ngoài việc có thể là cơ quan đề xuất ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế, chức năng chính của Bộ Tư pháp trong lĩnh vực điều ước quốc tế là thẩm định điều ước quốc tế.

(Tiếp theo trang 64 – Một số vấn đề về ...)

kiểm sát viên khi buộc tội trước tòa trong trường hợp bị cáo phản cung.

- Sửa đổi Chương 34 BLTTHS về thủ tục rút gọn theo hướng áp dụng thủ tục rút gọn không những thuận tiện cho cơ quan và người tiến hành tố tụng mà phải có lợi cho bị can, bị cáo để họ tự nguyện hợp tác với người tiến hành tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án theo thủ tục rút gọn. Có như vậy mới bảo đảm công bằng giữa bị can, bị cáo áp dụng thủ tục thông thường với bị can, bị cáo được áp dụng thủ tục rút gọn, bảo đảm được quyền con người cho họ khi áp dụng thủ tục này.

Trong thời gian chờ sửa đổi, bổ sung BLTTHS năm 2003, các cơ quan tiến hành tố tụng trung ương cần có những hướng dẫn đối với những điều luật quy định chưa rõ ràng, còn có nhiều cách hiểu khác nhau để bảo đảm pháp luật được áp dụng một cách thống nhất, bảo đảm quyền cho bị can, bị cáo.

Thứ hai, các cơ quan tiến hành tố tụng cần quan tâm hơn đến công tác rèn luyện phẩm chất đạo đức, nâng cao trình độ lý luận chính trị, nghiệp vụ của người tiến hành tố tụng. Người tiến hành tố tụng phải nhận thức

được tầm quan trọng của việc bảo đảm quyền con người trong quá trình tiến hành tố tụng, phải được quán triệt những tư tưởng chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về vấn đề nhân quyền nói chung và nhân quyền đối với người bị tạm giữ, bị can, bị cáo nói riêng. Không ngừng học tập nâng cao trình độ để một mặt đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới, một mặt bảo đảm được những quyền và lợi ích hợp pháp của người phạm tội.

Thứ ba, Nhà nước cần tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc cho các cơ quan tư pháp, bảo đảm cho các cơ quan tư pháp có đủ điều kiện làm việc. Đặc biệt chú ý đến việc nâng cấp cho hệ thống nhà tạm giữ, trại tạm giam, chế độ đối với người bị tạm giữ và tạm giam. Có chế độ đãi ngộ hợp lý đối với cán bộ làm công tác tư pháp để họ chuyên tâm, tận tụy với công việc, hết lòng phụng sự nhân dân.

Thứ tư, tăng cường đào tạo để bổ sung đội ngũ luật sư, nâng cao chất lượng, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, đạo đức nghề nghiệp cho đội ngũ luật sư để đáp ứng được với yêu cầu cải cách tư pháp.