

MÁY Ý KIẾN VỀ XÂY DỰNG DỰ THẢO LUẬT KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

Lê Mai Anh*

Trong bối cảnh của công cuộc cải cách, mở cửa tại Việt Nam, điều ước quốc tế trở thành công cụ pháp lý chủ yếu, điều chỉnh hiệu quả quan hệ hợp tác quốc tế toàn diện của Việt Nam với các quốc gia và các tổ chức quốc tế. Từ năm 1990 trở lại đây, số lượng các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập ngày một nhiều, làm tăng lên đáng kể các cam kết quốc tế và các nghĩa vụ thành viên điều ước quốc tế đối với Việt Nam. Việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lý quốc tế ghi nhận trong điều ước quốc tế hiện nay đòi hỏi sự hiện diện một khung pháp luật quốc gia về điều ước quốc tế phù hợp, để tạo cơ sở cũng như các đảm bảo thực tế cho việc thực thi, tuân thủ các thỏa thuận quốc tế của Việt Nam.

Nhu cầu khách quan nói trên đồng nghĩa với việc phải sớm xây dựng và ban hành "*Luật về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*", thay thế Pháp lệnh về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế do Ủy ban thường vụ quốc hội thông qua ngày 20 tháng 8 năm 1998 (gọi tắt là Pháp lệnh 1998)

I. ĐỊNH HƯỚNG CHỦ YẾU CỦA VIỆC XÂY DỰNG DỰ THẢO LUẬT VỀ KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM, THEO TINH

THẦN NGHỊ QUYẾT SỐ 21/2003/QH11 VỀ CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT NĂM 2004 CỦA QUỐC HỘI NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Theo thống kê của Bộ Ngoại giao, chỉ tính riêng từ khi thông qua Pháp lệnh 1998 đến nay, Việt Nam đã ký kết và gia nhập khoảng 702 điều ước quốc tế các loại (chưa kể đến điều ước cấp Bộ, ngành), trong đó bao gồm 98 điều ước đa phương (trong số này có 39 điều ước đa phương hiện đang có hiệu lực đối với Việt Nam)*

Có thể thấy, hiện nay, hơn bảy trăm điều ước nói trên đang tác động mạnh mẽ đến nhiều hoạt động khác nhau của bộ máy nhà nước và phần lớn trong số đó hiện đang ràng buộc Việt Nam với nhiều loại nghĩa vụ pháp lý quốc tế thuộc mọi lĩnh vực khác nhau của quá trình hội nhập quốc tế. Đặc biệt, những nghĩa vụ về hợp tác, phát triển kinh tế - thương mại đối với Việt Nam luôn là những thách thức to lớn. Chỉ đơn cử việc phải thực thi nghĩa vụ theo các thỏa thuận trong khuôn khổ hội nhập Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) với thời hạn cắt giảm thuế quan các mặt hàng xuống còn từ 0% đến 5% trong vòng bốn năm (2003 - 2006) đã buộc Việt Nam phải có những hoạt động lập pháp nhanh chóng, hiệu quả để gỡ bỏ rào cản

* TS Luật học, Trưởng Bộ môn Luật quốc tế, Trường Đại học Luật Hà Nội

* Báo cáo tổng kết 5 năm thực hiện Pháp lệnh ký kết và thực hiện điều ước quốc tế (1998 - 2003) - Bộ Ngoại giao Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam)

thương mại và phi thương mại, theo xu thế tự do hóa thương mại khu vực, phù hợp với cam kết thành viên ASEAN.

Cần nhấn mạnh rằng, một trong những hạn chế của Việt Nam so với tổng thể các yêu cầu về hội nhập quốc tế là thực trạng, công cụ pháp luật quốc gia hiện hành chưa tương xứng với nội dung, tính chất các nghĩa vụ và cam kết quốc tế, chưa theo kịp với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực của Việt Nam. Chẳng hạn, quan hệ ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của Việt Nam với các đối tác quốc tế trên cơ sở Pháp lệnh 1998 còn thiếu hiệu quả, do pháp lệnh này không bao quát được hết phạm vi, giới hạn các cam kết và nghĩa vụ quốc tế mà Việt Nam phải thực hiện, do đó làm giảm đi sự tuân thủ nghiêm chỉnh từ phía các đối tác nước ngoài. Chính vì vậy, so với những nỗ lực nhằm tăng cường vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế, thì các quy định pháp luật quốc gia về điều ước quốc tế tỏ ra bất cập, thể hiện ở tình trạng còn thiếu các quy định cụ thể, thiếu sự đồng bộ trong tương quan giữa các văn bản pháp luật liên quan đến điều ước quốc tế. Những hạn chế này của khung pháp luật quốc gia về điều ước quốc tế đang gây bất lợi và cản trở quan hệ hợp tác bình đẳng về lợi ích giữa Việt Nam với các nước trong khu vực và ảnh hưởng không tốt sang cả những mô hình liên kết quốc tế khác mà Việt Nam hiện đang tham gia.

Từ tình hình thực tiễn nêu trên, định hướng tổng thể về xây dựng dự thảo Luật về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của Việt Nam phải hướng đến mục tiêu phù hợp với đường lối đổi mới toàn diện đất nước, đặc biệt tạo được thể chủ động cho Việt Nam trong hội nhập quốc tế và khu vực. Cụ thể

hóa định hướng này thành hiện thực lý luận và pháp lý trong Luật mới sẽ phải hướng đến việc hình thành được khung pháp luật quốc gia về điều ước quốc tế, bao hàm trong đó các yếu tố đổi mới quan trọng, tương thích với các nghĩa vụ và cam kết pháp lý theo điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập. Ngoài ra, sửa đổi và ban hành Luật mới về điều ước quốc tế phải đạt được sự tương thích với *Công ước Viên 1969 về luật về điều ước quốc tế ký kết giữa các quốc gia* - Công ước mà Việt Nam đã trở thành thành viên năm 2001. Đây là một nội dung quan trọng trong dự thảo Luật, để có thể hình thành cơ chế thực thi pháp luật thống nhất dựa trên cơ sở pháp lý quốc gia và quốc tế.

Bên cạnh các định hướng nêu trên, Luật mới cần tập trung vào mục tiêu đổi mới công tác quản lý nhà nước về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế tại Việt Nam. Tổng kết quá trình sau hơn 5 năm thực thi Pháp lệnh 1998 cho thấy, nhiều hạn chế trong các hoạt động quản lý nhà nước về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế đã và đang tiếp tục phát sinh, như sự chậm đổi mới trong công tác lập pháp, sự hợp tác thiếu chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng trong các hoạt động ký kết, thực hiện điều ước quốc tế, nhất là việc thiếu cơ chế điều chỉnh pháp luật thống nhất để đổi mới, nâng cao chất lượng công tác ký kết, thực hiện điều ước quốc tế.

Ngoài ra, Luật mới một mặt phải là sự kế thừa các quy định pháp luật Việt Nam truyền thống, song song với việc xây dựng mới các quy định về điều ước quốc tế, mặt khác, có sự kết hợp giữa chuyển hóa hiệu quả các quy định trong Công ước Viên 1969 vào nội dung của luật so cho cập nhật được các quy định khoa học và hiện đại về điều ước quốc

tế của pháp luật những quốc gia ở trong cũng như ngoài khu vực.

II. NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ CHỦ YẾU CẦN QUY ĐỊNH TRONG NỘI DUNG CỦA DỰ THẢO LUẬT VỀ KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. Các nguyên tắc cơ bản

a) Nguyên tắc phù hợp với Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các Nguyên tắc cơ bản của Luật quốc tế và các quy định trong Công ước Viên 1969 của các điều ước quốc tế do Việt Nam ký kết hoặc gia nhập

Đây là nguyên tắc nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp của điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Mặt khác, từ phương diện quản lý nhà nước, nguyên tắc này nhằm đặt ra những nhiệm vụ cơ bản đối với các cơ quan chức năng trong hoạt động ký kết, thực hiện điều ước quốc tế, như yêu cầu bắt buộc đối với một cơ quan về việc khi đề xuất ký kết, gia nhập điều ước quốc tế phải thực hiện thẩm định giá trị và nội dung của điều ước quốc tế mà Nhà nước Việt Nam sẽ chính thức là thành viên.

b) Nguyên tắc ký kết, gia nhập, thực hiện điều ước quốc tế phải đảm bảo sự bình đẳng, vì lợi ích quốc gia và trên cơ sở có đi có lại trong quan hệ giữa Việt Nam với các chủ thể ký kết khác

Nguyên tắc này thể hiện bản chất pháp lý - chính trị của điều ước quốc tế cũng như quan hệ điều ước quốc tế được thiết lập giữa Việt Nam với các chủ thể quan hệ pháp luật quốc tế, qua đó nhằm bảo đảm sự bình đẳng, công bằng và chủ động của Việt Nam trong quan hệ hợp tác quốc tế. Đây phải được coi

là tư tưởng chủ đạo để các cơ quan chức năng xác định rõ ràng trách nhiệm đối với Nhà nước, với công dân và cao hơn cả là đối với vận mệnh của quốc gia, dân tộc khi thiết lập quan hệ điều ước quốc tế với đối tác nước ngoài.

c) Nguyên tắc tuân thủ quy định về thẩm quyền ký kết, gia nhập điều ước quốc tế trong Hiến pháp và các luật liên quan, thuộc hệ thống pháp luật Việt Nam của đại diện ký kết có thẩm quyền

Nguyên tắc trên phải được ghi nhận rõ ràng trong dự thảo luật. Về pháp lý, việc tuân thủ nguyên tắc này sẽ có hệ quả tích cực đến hiệu lực pháp luật sau này của một điều ước quốc tế đối với Việt Nam, vì ngay trong Công ước Viên 1969 về Luật điều ước đã quy định, điều ước quốc tế muốn có hiệu lực phải không vi phạm các quy định của pháp luật quốc gia về thẩm quyền mang tính chất đặc biệt quan trọng và rõ ràng.

2. Dự thảo về phạm vi điều chỉnh của Luật

Đặt vấn đề xác định phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật này phải xuất phát từ việc xây dựng khái niệm khoa học về điều ước quốc tế, trên cơ sở phù hợp với khái niệm điều ước quốc tế tại Công ước Viên 1969. Bằng việc quan niệm rằng, Điều ước quốc tế là thỏa thuận bằng văn bản, được ký kết giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với các quốc gia, tổ chức quốc tế liên quốc gia và một số thực thể đặc biệt của Luật quốc tế (nếu có), được thể hiện trong một văn bản hay hai hoặc ba văn bản liên quan, Luật này sẽ nhằm để điều chỉnh quan hệ điều ước quốc tế phát sinh trong quá trình ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế, nhân danh nhà nước và chính phủ Nước Cộng hòa xã hội

chủ nghĩa Việt Nam với bất kỳ chủ thể quan hệ pháp luật quốc tế nào, theo các khuôn khổ hợp tác quốc tế hiện hành (song phương, đa phương, trong phạm vi hoạt động của Tổ chức quốc tế).

So với Pháp lệnh 1998, phạm vi điều chỉnh của luật này có thể thu hẹp hơn, vì các thỏa thuận ở cấp bộ, ngành sẽ không thuộc danh mục điều ước quốc tế của Việt Nam. Cách thức xác định này phù hợp với đặc trưng pháp lý của điều ước quốc tế, với thực tiễn lập pháp tại nhiều quốc gia và tư cách chủ thể quan hệ điều ước quốc tế mà Công ước Viên 1969 về Luật điều ước quốc tế quy định.

3. Mối quan hệ giữa điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và pháp luật Việt Nam

Trong nội dung của dự thảo Luật mới, mối quan hệ pháp lý truyền thống, nền tảng giữa điều ước quốc tế và pháp luật Việt Nam cần được xử lý hài hòa, để qua đó hình thành cơ chế điều chỉnh pháp luật thống nhất đối với hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế tại Việt Nam. Về lý thuyết, có thể xác định điều ước quốc tế là một bộ phận độc lập với hệ thống văn bản pháp luật Việt Nam, được áp dụng để điều chỉnh các quan hệ pháp luật thuộc phạm vi xác định của điều ước đó. Trong trường hợp điều ước quy định việc quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải ban hành văn bản pháp luật trong nước hoặc do tính chất của các vấn đề được điều chỉnh trong nội dung của điều ước thì hiệu lực thực thi của điều ước đó sẽ trên cơ sở văn bản được ban hành bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam.

Vì lợi ích quốc gia, có thể chấp nhận ký kết hoặc gia nhập điều ước có điều khoản

trái với pháp luật Việt Nam. Nhưng đối với những điều ước này, các cơ quan chức năng phải có động thái hài hòa hóa sự khác biệt đó bằng các hoạt động lập pháp cụ thể. Tức là, có thể xử lý sự khác nhau giữa quy phạm trong văn bản pháp luật Việt Nam với quy phạm của điều ước quốc tế theo cách thức sửa đổi, ban hành quy định pháp luật quốc gia mới, hoặc áp dụng thẳng quy phạm điều ước. Các văn bản pháp luật quốc gia ban hành sau khi điều ước có hiệu lực với Việt Nam phải phù hợp với quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam hiện đã là thành viên.

Quy định kiểu này sẽ phù hợp với việc tập hợp hóa các quy định hiện hành trong các văn bản pháp luật Việt Nam về việc thừa nhận ưu thế áp dụng của quy phạm điều ước so với quy phạm pháp luật quốc gia trong trường hợp quy phạm thuộc diện nguồn quốc nội của pháp luật quốc gia quy định khác với quy định của điều ước quốc tế hoặc văn bản pháp luật trong nước chưa có quy phạm điều chỉnh quan hệ này sinh. Mặt khác, tiếp cận như trên về mối quan hệ giữa điều ước quốc tế và pháp luật Việt Nam sẽ đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc thực thi điều ước quốc tế ghi nhận tại Công ước Viên 1969 và thực tiễn ký kết, thực hiện điều ước quốc tế hiện nay của Việt Nam.

4. Hệ thống hành vi pháp lý của chủ thể có thẩm quyền theo pháp luật Việt Nam trong hoạt động ký kết, thực hiện điều ước quốc tế

a) Các hành vi xây dựng dự thảo điều ước (Đàm phán, soạn thảo, thông qua văn bản dự thảo điều ước quốc tế)

Đây là những hành vi pháp lý chính thức, thể hiện xử sự của chủ thể ký kết, nhằm hình thành hình thức vật chất để ghi nhận kết

quả của các thỏa thuận song phương hoặc đa phương. Hiệu lực pháp lý của nhóm hành vi này phụ thuộc một phần rất quan trọng vào việc từng chủ thể ký kết phải tuân thủ các quy định của pháp luật quốc gia về trình tự, thủ tục xác định thẩm quyền và tư cách đại diện hợp pháp khi tham gia các hoạt động ký kết điều ước quốc tế ở giai đoạn hình thành văn bản dự thảo điều ước quốc tế.

Nhấn mạnh khía cạnh khoa học pháp lý của các hành vi mà chủ thể ký kết thực hiện trong giai đoạn hình thành văn bản dự thảo điều ước để thấy rõ, Luật mới sẽ phải quy định chặt chẽ các vấn đề về đề xuất ký kết hay gia nhập điều ước, về xác định thẩm quyền, danh nghĩa ký kết điều ước, về thủ tục ủy quyền ký kết, gia nhập điều ước quốc tế.... Đặc biệt, cần chú trọng xây dựng các quy định về thẩm định điều ước quốc tế. Ý nghĩa pháp lý và khoa học của thẩm định điều ước quốc tế không phải chỉ nhằm để giải quyết việc điều ước có điều khoản trái với Luật hoặc Hiến pháp. Căn quan niệm thẩm định điều ước theo cách tiếp cận mở rộng, tức thông qua thẩm định để có sự định tính và định lượng một cách sát nhất “*giá trị tổng thể*” cũng như những tác động tích cực và tiêu cực của một điều ước quốc tế đối với Việt Nam khi Việt Nam trở thành thành viên. Cách tiếp cận này yêu cầu các cơ quan có liên quan phải dự báo được sự khả thi của một điều ước trong tương lai bằng việc, khi đề xuất ký kết điều ước, ngoài dự thảo nội dung văn bản điều ước, cơ quan đề xuất phải có phương án về nhiều vấn đề liên quan, như nhân sự được ủy quyền tham gia ký kết, các khâu chuẩn bị cho ký kết, nghĩa vụ pháp lý và khả năng gánh vác trách nhiệm theo điều ước của Việt Nam, các phương án đàm phán,

tuyên bố bảo lưu (nếu có) và nếu điều ước cho phép (đối với điều ước nhiều bên), v.v. Thực hiện được thẩm định điều ước quốc tế theo cách thức nêu trên mới có thể tạo ra bước đổi mới thực sự trong công tác ký kết điều ước quốc tế, đồng thời tạo cho các cơ quan hữu quan sự chủ động trong việc thiết lập quan hệ ký kết điều ước quốc tế với các đối tác nước ngoài. Hơn nữa, việc thẩm định mang tính chất dự báo đón đầu còn tránh được sự phối hợp thiếu thống nhất giữa các ban, ngành liên quan trong quá trình thực hiện điều ước quốc tế sau này. Chẳng hạn, sẽ hạn chế được tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan liên quan đến quá trình thực hiện điều ước quốc tế, khi điều ước này bắt đầu có hiệu lực đối với Việt Nam.

b) Nhóm hành vi nhằm thực hiện sự ràng buộc về pháp lý với điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập

Trong Công ước Viên 1969, hành vi nhằm ràng buộc với nghĩa vụ thành viên điều ước quốc tế của chủ thể ký kết được quy định dưới những hình thức pháp lý đa dạng, như ký, phê chuẩn, phê duyệt, chấp thuận, và trong nhiều trường hợp, tư cách thành viên của điều ước quốc tế đối với một chủ thể còn có thể hình thành theo cách thức gia nhập điều ước đó. Các hành vi trên cơ bản có cùng chung bản chất pháp lý, đó là đều hướng đến việc tạo hiệu lực thi hành cho điều ước trên lãnh thổ của mỗi quốc gia thành viên.

Tuy nhiên, trong quá trình thiết lập quan hệ điều ước quốc tế, việc ký, phê chuẩn, phê duyệt, chấp thuận hay gia nhập điều ước mà các chủ thể ký kết tiến hành vẫn có sự phân biệt nhất định về giá trị hiệu lực của mỗi hành vi, do mức độ thể hiện ý chí của các chủ thể ký kết. Chẳng hạn, hành vi ký chỉ có

thể tạo hiệu lực pháp lý cho điều ước, nếu điều ước đó không quy định phải qua thủ tục phê chuẩn. Như vậy, trong trường hợp điều ước quy định phải phê chuẩn hoặc các chủ thể ký kết có thỏa thuận về việc phê chuẩn thì hành vi ký không phải là hành vi pháp lý có giá trị cao nhất đối với việc tạo ra hiệu lực pháp luật cho một điều ước quốc tế. Theo quy định, hành vi phê chuẩn điều ước biểu hiện sự ràng buộc cao nhất của chủ thể ký kết, do cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước (quốc hội) hoặc do người đứng đầu nhà nước (Chủ tịch hay Tổng thống...) tiến hành.

Những lý thuyết cơ bản về hành vi ràng buộc chủ thể ký kết với điều ước sẽ phải quy định rõ ràng trong Luật mới, để một mặt, đảm bảo tính khoa học của hoạt động ký kết, thực hiện điều ước quốc tế, mặt khác đổi mới và hoàn thiện sự phân cấp thẩm quyền đối với các hoạt động quản lý nhà nước trong ký kết, thực hiện điều ước quốc tế, khắc phục tình trạng thiếu sự phân định rõ ràng về trình tự, thủ tục ký kết điều ước nhân danh nhà nước và điều ước nhân danh chính phủ như hiện nay. Việc xác định phạm vi loại điều ước phải qua thủ tục phê chuẩn chủ yếu căn cứ vào một trong số các tiêu chí, như danh nghĩa ký kết điều ước là nhà nước, tầm quan trọng của vấn đề được điều chỉnh bởi các quy định trong điều ước hoặc ý chí thỏa thuận của chính các chủ thể ký kết.

Tương tự, các điều ước mà Luật này xác định phải qua trình tự phê duyệt cũng chủ yếu dựa vào danh nghĩa ký kết là chính phủ hoặc dựa vào sự thỏa thuận của chủ thể ký kết. Và sự khác nhau giữa phê duyệt với phê chuẩn điều ước quốc tế sẽ được phân biệt ở thẩm quyền ký kết, trình tự, thủ tục tiến hành hoạt động phê duyệt, phê chuẩn điều ước đó.

Riêng đối với điều ước có điều khoản trái hoặc chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật quốc gia có xác định thuộc danh mục điều ước phải phê chuẩn hay phê duyệt hay không thì theo quan điểm khoa học chúng tôi, cần phải xem xét lại? Về pháp lý, việc xem xét để ký kết điều ước có điều khoản trái với quy định của văn bản quy phạm pháp luật chỉ tồn tại trong giai đoạn đầu của quá trình ký kết bằng chính hành vi thẩm định điều ước theo cách tiếp cận mở rộng. Nhưng khi đã chấp nhận ràng buộc với điều ước có điều khoản trái đó thì thành viên của điều ước phải xử lý thực tế quy định trái này theo con đường lập pháp, nhằm hài hòa hóa các quy định pháp luật trái nhau trong cơ chế điều chỉnh chung. Trong thực tiễn, việc ký kết điều ước có điều khoản trái với quy định pháp luật quốc gia không thường xuyên diễn ra. Vì vậy, không nên xử lý những trường hợp hãn hữu đó thông qua cách xây dựng một quy phạm cụ thể trong luật để hợp thức hóa một số trường hợp cá biệt thành phổ biến. Có như vậy mới bắt buộc các cơ quan đề xuất ký kết điều ước phải có sự chủ động ngay từ đầu để xây dựng trước phương án thực hiện điều ước quốc tế khi bắt đầu có hiệu lực đối với Việt Nam.

5. Hiệu lực pháp lý của điều ước quốc tế và cơ chế thực hiện điều ước quốc tế tại Việt Nam

Giá trị pháp lý và thực tiễn của một điều ước sẽ thể hiện bằng việc các thành viên bảo đảm thực hiện như thế nào, vì một trong những nguyên tắc quan trọng của Luật điều ước quốc tế là *điều ước được ký kết để thực hiện*. Nhưng trên thực tế, nhiều năm qua, công tác tổ chức, triển khai thực hiện điều ước ở Việt Nam chưa được quan tâm đúng

với yêu cầu mà nhiều điều ước đòi hỏi. Vì vậy, lần ban hành Luật mới này phải có các quy định để tạo ra cơ chế thực thi ngang tầm với các yêu cầu thực hiện điều ước quốc tế.

a) Các quy định về hiệu lực của điều ước quốc tế

Với tư cách là thành viên Công ước Viên 1969, việc xây dựng các quy định về hiệu lực của điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoàn toàn có thể bằng cách thức chuyển hóa các quy định trong Công ước này (phần về hiệu lực của điều ước quốc tế) vào văn bản nội luật về điều ước quốc tế tới đây.

Thứ nhất, cần quy định rõ điều kiện để điều ước có hiệu lực theo pháp luật Việt Nam, đó là việc ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế phải tuân thủ các quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền ký kết, gia nhập điều ước quốc tế đã quy định trong Luật này và trong Hiến pháp 1992 sửa đổi. Mặt khác, điều ước có hiệu lực tại Việt Nam phải là điều ước đã được cơ quan có thẩm quyền Việt Nam và nước khác (hoặc tổ chức quốc tế) ký kết một cách tự nguyện, bình đẳng, phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của Luật Quốc tế hiện đại và các nguyên tắc của Luật Điều ước quốc tế hiện hành.

Thứ hai, điều ước quốc tế có hiệu lực hoặc hiệu lực tạm thời tại Việt Nam sau khi Việt Nam đã hoàn thành hoặc thực hiện các thủ tục bằng các hành vi pháp lý mang tính ràng buộc với điều ước đó theo quy định trong luật này (như đã nêu ở phần hành vi ràng buộc với điều ước). Về các hành vi này, Luật mới cần chú ý bổ sung các quy định về tiến hành việc bảo lưu điều ước đối với trường hợp ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế đa phương (còn gọi là điều ước quốc

tế nhiều bên mà Việt Nam là một bên ký kết). Đối với bảo lưu điều ước, Luật mới cần chú ý quy định việc chấp nhận, phản đối bảo lưu của Việt Nam đối với một bảo lưu do quốc gia thành viên khác đưa ra khi ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế. Pháp lệnh 1998 chỉ quy định về quyền đưa ra bảo lưu của Việt Nam khi ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế, còn vấn đề chấp thuận hay phản đối bảo lưu thì hầu như chưa đề cập đến, nên trong quan hệ thực hiện điều ước quốc tế với nước ngoài, có trường hợp Việt Nam trở nên bị động khi phía ký kết khác đặt vấn đề hiệu lực của điều khoản bảo lưu đối với quan hệ song phương giữa Việt Nam và bên đó, do Việt Nam không thể hiện rõ quan điểm chấp thuận hay phản đối đối với điều khoản bảo lưu mà nước này đưa ra. Việc không thể hiện rõ thái độ phản đối của Việt Nam trước một bảo lưu do quốc gia thành viên khác đưa ra rất có thể dẫn đến hiệu lực thực hiện của điều khoản bảo lưu đối với Việt Nam, vì trong quan hệ quốc tế, im lặng được quan niệm là đồng ý.

b) Các quy định về thực hiện điều ước quốc tế

Khác với việc xây dựng các quy định về thực hiện điều ước quốc tế trong pháp lệnh 1998, Luật mới cần mở rộng phạm vi các quy định liên quan đến vấn đề thực hiện điều ước quốc tế của Việt Nam. Lý do chủ yếu khi đặt vấn đề như trên là do không thể quan niệm phiến diện về thực hiện điều ước quốc tế chỉ bao gồm các hoạt động lưu chiếu, công bố hoặc giải thích điều ước quốc tế, khi mà các hoạt động này chủ yếu chỉ mang tính thủ tục. Về phương diện khoa học pháp lý, bản chất của thực hiện điều ước quốc tế phải được hiểu là quá trình thông qua cơ chế quốc

gia phù hợp để hiện thực hóa các cam kết cũng như các quyền và nghĩa vụ pháp lý quốc tế của Việt Nam theo điều ước quốc tế vào thực tiễn công cuộc đổi mới, phát triển và hội nhập quốc tế, khu vực của Việt Nam.

Mặt khác, nội dung pháp lý và tính chất các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên hiện rất đa dạng. Do đó, không thể đơn giản hóa các quy định pháp lý trong luật liên quan đến việc thực hiện các nghĩa vụ và cam kết này. Vì vậy, các quy định trong Luật này phải hình thành được cơ chế nhất quán về thực hiện điều ước quốc tế, thể hiện được tổng thể các yêu cầu của việc thực hiện điều ước quốc tế. Để có cơ chế đó, ngoài việc có thể kế thừa các quy định về lưu chiểu, công bố, giải thích điều ước quốc tế như trong Pháp lệnh 1998, vấn đề cơ bản bao trùm toàn bộ hoạt động thực hiện điều ước quốc tế sẽ quy định trong Luật mới là *Quy trình pháp lý về tổ chức, triển khai thực thi điều ước quốc tế*, có hiệu lực ràng buộc sự tham gia và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập, khi điều ước đó bắt đầu có hiệu lực tại Việt Nam. Quy trình này bao gồm các vấn đề về xây dựng kế hoạch cập nhật với nội dung, tính chất, thời hạn và lộ trình thực tế của từng điều ước quốc tế; về khả năng, trách nhiệm, cơ sở vật chất, tài chính, nguồn nhân lực phục vụ việc thực thi điều ước quốc tế; về quản lý, phổ biến tuyên truyền nội dung, tổng kết, đánh giá tình hình, hiệu quả thực hiện điều ước quốc tế tại các địa phương, ban, ngành và cơ quan hữu trách... Tính chất của quy trình nêu trên phải đạt được hai yêu cầu, một là hài hòa hóa các

điều khoản của điều ước với quy định của pháp luật Việt Nam và hai là hiện thực hóa các cam kết và nghĩa vụ pháp lý trong điều ước vào hoạt động chức năng của các cơ quan có liên quan đến nội dung các cam kết đã thỏa thuận. Như vậy, quy trình này đòi hỏi có sự kết hợp thống nhất mọi hoạt động chức năng trong bộ máy nhà nước, tức liên quan đến cả ba nhánh quyền lực nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp). Do đó, cần nhận thức sâu sắc rằng, do yêu cầu hội nhập quốc tế hiện nay của Việt Nam, vấn đề thực hiện điều ước quốc tế không phải là công việc riêng chỉ của một số Bộ, Ngành có chức năng đối ngoại, mà là công việc đòi hỏi có sự tham gia của nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều địa phương trong cả nước.

Tóm lại, Cùng với những thuận lợi và khó khăn của sự hợp tác và hội nhập quốc tế, công tác ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của Việt Nam đang đứng trước nhu cầu đổi mới, hoàn thiện một cách cơ bản các quy định pháp luật quốc gia về điều ước quốc tế. Yêu cầu đổi mới và hoàn thiện này phải được đáp ứng cả về nội dung của quy định pháp luật và hình thức của văn bản pháp luật. So với đòi hỏi của điều kiện quan hệ quốc tế mở rộng, phát triển mạnh mẽ như hiện nay của Việt Nam, Pháp lệnh 1998 đã trở nên bất cập và kém hiệu quả khi điều chỉnh quan hệ ký kết và thực hiện điều ước quốc tế giữa Việt Nam với các đối tác quốc tế. Do đó, xây dựng và ban hành Luật mới, thay thế pháp lệnh cũ và hình thành cơ chế điều chỉnh thống nhất hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của Việt Nam là công việc tất yếu phải thực hiện trong hoạt động lập pháp của Quốc hội.