

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ DỰ THẢO PHÁP LỆNH KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN THỎA THUẬN QUỐC TẾ

Lê Mai Anh*

Năm 2001, Việt Nam chính thức trở thành thành viên của *Công ước Viên 1969 về Luật Điều ước quốc tế ký kết giữa các quốc gia (gọi tắt là Công ước Viên 1969)*¹. Việc gia nhập công ước này đã có tác động tích cực đến hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Về đối ngoại, quyết định gia nhập Công ước Viên 1969 là động thái tích cực của Việt Nam trong thực hiện đường lối đối mới, mở cửa và hội nhập quốc tế. Về đối nội, tư cách thành viên công ước đã đòi hỏi Việt Nam phải có những hoạt động thiết thực nhằm từng bước hoàn thiện pháp luật quốc gia, tạo tiền đề quan trọng để hệ thống pháp luật Việt Nam ngày càng hội nhập với xu thế phát triển chung của Luật Quốc tế.

Xuất phát từ thực tiễn trên, ngày 24/6/2005, Chủ tịch nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã công bố Lệnh số 03/2005/L - CTN với nội dung ban hành *Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế, năm 2005*. Luật này đã chính thức có hiệu lực vào ngày 01.01.2006. So với các văn bản pháp luật quốc gia trước đó điều chỉnh hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế (hai Pháp lệnh 1988 và 1998 về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế) thì Luật mới đã có sự sửa đổi, bổ sung khá căn bản. Cụ thể, về

phạm vi điều chỉnh, *Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005* (sau đây gọi tắt là *Luật 2005*) quy định, tất cả các thoả thuận quốc tế được ký kết ở cấp bộ, ngành, Viên kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao sẽ không thuộc danh mục điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Nhưng trên thực tế, những thoả thuận nói trên vẫn không ngừng phát triển. Vậy quan hệ ký kết, thực hiện các thoả thuận loại này sẽ tiếp tục được điều chỉnh như thế nào trong pháp luật Việt Nam?

Để giải quyết vấn đề này, Quốc hội đã có Nghị quyết số 42/2005/QH 11 (ngày 14/6/2005) và gần nhất là Nghị quyết số 987/2006/NQ-UBTVQH11 (ngày 11/01/2006 về việc bổ sung Dự án Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thoả thuận quốc tế vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2006). Theo Ban soạn thảo, việc xây dựng văn bản pháp luật quốc gia theo hình thức pháp lệnh để điều chỉnh quan hệ ký kết, thực hiện thoả thuận quốc tế cấp bộ, ngành hoặc do chủ thể khác, như các Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố, kể cả những tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp là cần thiết. Dự thảo *Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thoả thuận quốc tế, năm 2006, (gọi tắt là Dự thảo Pháp lệnh 2006)*, bao gồm 37 điều, chia thành 5 chương, với nội dung chủ yếu quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết, lưu trữ, sao lục, công bố, thực hiện, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hay tạm đình chỉ hiệu lực thực hiện thoả thuận quốc tế.

Nghiên cứu nội dung của Dự thảo Pháp lệnh 2006 cho thấy, cần phải xem xét thêm một số vấn đề lý luận và thực tiễn trước khi hoàn tất quá trình xây dựng Pháp lệnh này.

1. VẤN ĐỀ XÁC ĐỊNH TÊN GỌI CỦA DỰ THẢO PHÁP LỆNH 2006

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

¹ Với tính chất là luật hình thức, Công ước Viên 1969 về Luật Điều ước quốc tế ký kết giữa các quốc gia bao gồm các quy định điều chỉnh trình tự, thủ tục, cách thức ký kết, thực hiện điều ước quốc tế. Công ước Viên 1969 đã trở thành một trong số nguồn luật quan trọng, thường xuyên được các quốc gia (trong đó có Việt Nam) viện dẫn để điều chỉnh quan hệ điều ước quốc tế phát sinh trong thực tiễn hợp tác quốc tế.

Vấn đề xác định tên gọi của Dự thảo Pháp lệnh 2006 có ý nghĩa xuyên suốt, đáp ứng không chỉ các yêu cầu về kỹ thuật lập pháp mà còn tạo cơ sở để nhận diện các loại thoả thuận quốc tế hình thành từ quan hệ hợp tác quốc tế của Việt Nam ở nhiều cấp độ khác nhau, nhất là phân biệt giữa thoả thuận quốc tế hình thành Điều ước quốc tế với thoả thuận quốc tế hình thành Văn bản hợp tác quốc tế.

Công ước Viên 1969 và Luật 2005 là căn cứ chủ yếu để xem xét các tiêu chí về điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, từ đó phân biệt với thoả thuận quốc tế². Theo các điều 1, 5, 6 của Công ước Viên 1969 và các điều 1, 2, 3, 7 của Luật 2005 thì văn bản ký kết có giá trị là điều ước quốc tế khi thoả mãn được các điều kiện về:

1- Chủ thể ký kết là chủ thể của Luật quốc tế, như quốc gia, tổ chức quốc tế. Đại diện cho quốc gia có tư cách thực hiện các hành vi ký kết, gia nhập điều ước quốc tế của Việt Nam bao gồm đại diện đương nhiên, như Chủ tịch nước (đối với điều ước ký kết cấp nhà nước), Thủ tướng chính phủ (đối với điều ước ký cấp chính phủ) và đại diện được uỷ quyền. Phần lớn đại diện ký kết có uỷ quyền của Chủ tịch nước hoặc Thủ tướng chính phủ là các bộ, ngành chức năng thuộc hệ thống chính trị của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

2- Quy trình, thủ tục hình thành điều ước quốc tế phải tuân theo quy trình, thủ tục ký kết văn bản điều ước quốc tế quy định tại Công ước Viên 1969 và Luật 2005, như quy trình Dự thảo văn bản điều ước, quy trình thực hiện các hành vi ràng buộc với điều ước và quy trình thực hiện điều ước quốc tế tại Việt Nam;

3- Nội dung của văn bản điều ước bao gồm các thoả thuận quốc tế, ghi nhận dưới dạng các quy phạm pháp luật về các lĩnh vực

hợp tác của Việt Nam với nước ngoài và tổ chức quốc tế, có hiệu lực trực tiếp điều chỉnh quyền, nghĩa vụ của Việt Nam và các bên ký kết nước ngoài;

4- Luật điều chỉnh quá trình ký kết là Luật quốc tế, tức Luật Điều ước quốc tế quy định tại Công ước Viên 1969 và tập quán quốc tế về ký kết điều ước quốc tế;

5- Hệ quả pháp lý phát sinh từ quan hệ điều ước chính là việc tạo ra các quyền và nghĩa vụ quốc gia cho Việt Nam và các bên ký kết nước ngoài .

Với các đặc điểm trên, điều ước quốc tế mà Việt Nam hiện là thành viên có bản chất là thoả thuận quốc tế bằng văn bản, hình thành ở cấp độ hợp tác liên quốc gia, liên chính phủ, được ký kết giữa Việt Nam với tổ chức quốc tế hoặc quốc gia khác, nhằm hình thành khuôn khổ pháp lý bao gồm các nguyên tắc, quy phạm pháp luật quốc tế, có giá trị thiết lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ pháp lý của Việt Nam với các bên trong mọi lĩnh vực hợp tác quốc tế. Phương thức để hình thành điều ước quốc tế là phương thức thoả thuận. Về phương diện khoa học luật quốc tế, đó là quá trình các chủ thể vừa có sự cạnh tranh gay gắt, vừa có sự nhân nhượng về lợi ích để đạt đến những *Thoả thuận quốc tế có giá trị là nguồn luật được các bên viện dẫn, áp dụng để điều chỉnh quan hệ hợp tác quốc tế*. Phù hợp với bản chất này của điều ước, các chủ thể ký kết hoàn toàn tự do thể hiện ý chí trong quá trình thoả thuận để quyết định về hình thức (như tên gọi, ngôn ngữ, cơ cấu của điều ước), nội dung, giá trị pháp lý và vị trí của điều ước quốc tế trong mối quan hệ với hệ thống pháp luật quốc gia.

Nói cách khác, thoả thuận quốc tế khi được thiết lập bởi quan hệ giữa các quốc gia sẽ hình thành văn bản pháp lý có giá trị là điều ước quốc tế. Nhưng ngoài quốc gia hoặc tổ chức quốc tế, thoả thuận quốc tế còn có thể hình thành bởi các thực thể trong nước, như tỉnh, thành phố, thậm chí giữa các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, nhưng được quốc gia chấp nhận cho phép thiết lập quan hệ hợp tác quốc tế với bên nước ngoài. Những thoả thuận quốc tế này có đặc điểm:

² Điều ước quốc tế là thoả thuận quốc tế được ký kết bằng văn bản giữa các quốc gia và các chủ thể luật quốc tế và được luật quốc tế điều chỉnh, không phụ thuộc vào việc thoả thuận đó được ghi nhận trong một văn kiện duy nhất hay hai hoặc nhiều văn kiện có quan hệ với nhau, cũng như không phụ thuộc vào tên gọi cụ thể của những văn kiện đó.

1- Tư cách chủ thể tham gia quan hệ ký kết và thực hiện các văn bản hợp tác quốc tế nhân danh tỉnh, thành phố hoặc các loại tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp của Việt Nam. Theo pháp luật Việt Nam hiện hành, tư cách này tạo cho văn bản được ký kết sẽ có giá trị pháp lý khác với văn bản ký kết nhân danh Nhà nước hay Chính phủ Việt Nam³. Riêng các bộ, ngành, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, trước khi ban hành Luật 2005 có thể ký kết điều ước với tư cách nhà nước, chính phủ hoặc nhân danh chính bộ, ngành đó. Nhưng theo Dự thảo Pháp lệnh 2006 thì thoả thuận quốc tế nhân danh bộ, ngành lại có giá trị như văn bản hợp tác quốc tế do tỉnh, thành phố hoặc tổ chức ký kết. Đây là điểm đang có quan điểm trái ngược nhau, vì về lý luận và pháp lý, địa vị pháp lý của bộ, ngành trong hệ thống chính trị của nhà nước được quy định khác với các tổ chức, tỉnh, thành phố.

2- Nội dung các văn bản hợp tác quốc tế ghi nhận thoả thuận quốc tế hình thành trong quá trình hợp tác quốc tế của tỉnh, thành phố, tổ chức... Văn bản này không chứa đựng các quy phạm pháp lý có giá trị là nguồn luật quốc tế. Đó chủ yếu là thoả thuận về chương trình, cách thức, tiến trình, cam kết quốc tế... trong việc thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế cụ thể, mang tính chất nội bộ giữa các bên Việt Nam với đối tác là bên ký kết nước ngoài.

3- Luật áp dụng để điều chỉnh quá trình ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế được xác định là luật quốc gia (theo cách tiếp cận của Dự thảo Pháp lệnh 2006). Nhưng theo Công ước Viên 1969 thì giá trị pháp lý của điều ước quốc tế không căn cứ vào tư cách chủ thể ký kết, gia nhập ở cấp nào, nên thực tế,

trong hai pháp lệnh 1988 và 1998 trước đây thì loại thoả thuận quốc tế bộ, ngành vẫn thuộc diện điều chỉnh của Công ước Viên 1969. Theo Luật 2005 và Dự thảo Pháp lệnh 2006 thì quan hệ ký kết và thực hiện các thoả thuận quốc tế do bộ, ngành, tỉnh, thành phố, tổ chức ký kết thực tế sẽ không thuộc phạm vi điều chỉnh của Công ước Viên 1969 nữa. *Vậy, về mặt khoa học pháp lý, quan hệ ký kết và thực hiện thoả thuận quốc tế thuộc phạm vi tác động của Dự thảo pháp lệnh 2006 có thể xác định hoàn toàn thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật trong nước hay không? Vấn đề có tính lý luận này chưa rõ trong các điều khoản của Dự thảo Pháp lệnh 2006. Thiết nghĩ, dù trực tiếp hoặc gián tiếp thì việc xác định quan hệ pháp luật phát sinh từ hoạt động ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế vẫn cần có sự định vị chúng thuộc nhóm quan hệ pháp luật quốc tế hay quốc gia, vì có như vậy, việc xây dựng cơ chế đảm bảo tính hiệu quả của hoạt động này mới có nền tảng lý luận căn bản?*

Qua nội dung phân tích trên, Dự thảo Pháp lệnh 2006 cần được chuẩn xác về tên gọi. Tên gọi "**Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thoả thuận quốc tế năm 2006**" làm cho khó phân biệt văn bản hợp tác quốc tế với điều ước quốc tế (xét trên phương diện bản chất), chưa chính xác về lôgic hình thức (do có sự đảo lộn về phạm trù hình thức và nội dung của văn bản được ký kết từ hoạt động hợp tác quốc tế giữa bộ, ngành, tổ chức, tỉnh, thành phố Việt Nam với bên ký kết nước ngoài) và chưa có sự khác biệt về giá trị pháp lý so với điều ước quốc tế.

Theo quan điểm khoa học cá nhân của tác giả, tên gọi của pháp lệnh nên thay đổi là: "**Pháp lệnh về ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế, năm 2006**"⁴. Nội dung thực

³ Theo Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 thì tư cách chủ thể ký kết, gia nhập điều ước quốc tế của Việt Nam nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ. Còn Công ước Viên 1969 không quy định cụ thể về thẩm quyền ký kết, gia nhập điều ước quốc tế, vì Công ước này quan niệm, thẩm quyền ký kết thuộc công việc nội bộ của các bên ký kết, luật điều ước quốc tế không điều chỉnh cụ thể, nên dù ký kết ở cấp nào thì vẫn có thể xếp vào danh mục điều ước quốc tế, nếu các bên thoả thuận coi đó là điều ước quốc tế.

⁴ Văn bản hợp tác quốc tế là thoả thuận quốc tế bằng văn bản, được ký kết nhân danh chính cơ quan, tổ chức, tỉnh, thành phố của Việt Nam với bên ký kết nước ngoài, được pháp luật Việt Nam điều chỉnh, không phụ thuộc vào tên gọi của văn bản. Đây là kết quả của quan hệ hợp tác quốc tế, được thiết lập ở mức thấp hơn quan hệ điều ước ký kết nhân danh Nhà nước, Chính phủ Việt Nam. Nội dung, phạm vi, tính

chất của văn bản hợp tác quốc tế mặc dù chứa đựng các thoả thuận quốc tế thiết lập ở cấp độ thấp hơn điều ước, nhưng các yếu tố thuộc nội hàm khái niệm văn bản hợp tác quốc tế hoàn toàn tương đồng với nội hàm khái niệm điều ước quốc tế trong Công ước Viên 1969 và Luật năm 2005. Khoa học luật quốc tế đã khái quát, *Điều ước là thoả thuận quốc tế bằng văn bản, được ký kết bởi các chủ thể của luật quốc tế và được luật quốc tế điều chỉnh thì tương tự, có thể quan niệm, Văn bản hợp tác quốc tế là thoả thuận quốc tế bằng văn bản, ký kết bởi các chủ thể của luật trong nước, nhưng phù hợp với phạm vi chức năng, nhiệm vụ, được nhà nước cho phép thiết lập quan hệ hợp tác quốc tế với bên ký kết nước ngoài.* Về pháp lý, những văn bản hợp tác quốc tế không có giá trị tạo quy phạm pháp luật có hiệu lực bắt buộc chung cho các bộ, ngành, địa phương hữu quan như điều ước quốc tế, không là một bộ phận thuộc cấu trúc hệ thống văn bản pháp luật quốc gia để được viện dẫn áp dụng trong quan hệ hợp tác liên quốc gia, liên chính phủ và không làm phát sinh trách nhiệm pháp lý quốc gia cho Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nhưng do đặc thù riêng về trình tự, cách thức ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế nên về phương diện lập pháp, việc điều chỉnh pháp lý các hoạt động này vẫn cần dựa trên cơ sở hệ thống khái niệm có tính khoa học pháp lý quốc tế của Công ước Viên 1969. Bên cạnh đó, cơ chế bảo đảm thi hành các văn bản hợp tác quốc tế không chỉ phụ thuộc vào sự tự nguyện, thiện chí của chủ thể ký kết mà còn cần sử dụng đến các kênh ngoại giao chính thức hay ngoại giao nhân dân, kể cả thông qua đối tượng là tổ chức quốc tế phi chính phủ. Do vậy, việc xây dựng nguyên tắc và quy định của luật Việt Nam điều chỉnh quá trình ký kết này không thể tách rời hoàn toàn với lý luận chung về điều ước quốc tế trong khoa học luật quốc tế. Tiếp cận theo hướng đó thì tên gọi **“Pháp lệnh Ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế, năm 2006”** cơ bản

chất và chương trình hợp tác được xác định dựa trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của mỗi chủ thể ký kết.

đáp ứng được yêu cầu về hình thức, nội dung, phạm vi tác động và hiệu lực pháp lý của thoả thuận quốc tế ở cấp tỉnh, thành phố, tổ chức... của Việt Nam ký kết với bên nước ngoài.

2. VẤN ĐỀ TĂNG CƯỜNG TÍNH HIỆU QUẢ TRONG KÝ KẾT VÀ THI HÀNH CÁC VĂN BẢN HỢP TÁC QUỐC TẾ GIỮA BỘ, NGÀNH, TỈNH, THÀNH PHỐ, TỔ CHỨC CỦA VIỆT NAM VỚI CÁC BÊN KÝ KẾT NƯỚC NGOÀI

Một trong số căn cứ quan trọng nhất để xây dựng và ban hành Pháp lệnh về ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế, đó là yêu cầu nâng cao tính hiệu quả của những hoạt động này. Đổi mới và thống nhất công tác quản lý nhà nước đối với các hoạt động ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế của bộ, ngành, địa phương... là yêu cầu tất yếu, song việc ban hành pháp lệnh không thể chỉ dừng ở mục tiêu này. Nói cách khác, ngoài tạo sự thống nhất trong quản lý nhà nước thì một nhiệm vụ rất quan trọng của pháp lệnh là việc hình thành được cơ chế bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động ký kết, thực hiện văn bản hợp tác quốc tế. Tuy nhiên, nếu so giữa nhu cầu thực tiễn và nội dung của Dự thảo Pháp lệnh 2006 thì việc đáp ứng nhu cầu hình thành cơ chế nói trên dường như còn quá khiêm tốn.

Cụ thể, liên quan đến hiệu lực thi hành của các văn bản hợp tác quốc tế, tại Dự thảo Pháp lệnh 2006 mới chỉ có một điều duy nhất quy định về hiệu lực của thoả thuận quốc tế (Điều 22). Nội dung của điều này lại quá chung chung, chủ yếu quy định thể thức thực hiện chứ chưa chú ý đến những vấn đề thuộc về bản chất của hiệu lực thi hành các thoả thuận quốc tế. Trong thực tiễn, tuy các văn bản hợp tác quốc tế có liên quan trực tiếp đến hoạt động hợp tác quốc tế thuộc chức năng, nhiệm vụ của từng bộ, ngành hay địa phương, tổ chức, nhưng mặt khác, nhiều trường hợp, các hoạt động hợp tác đó lại có ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động chức năng của bộ, ngành, địa phương, tổ chức hữu quan, thậm chí đến cả lợi ích quốc gia. Do đó, việc điều chỉnh pháp lý quá trình ký kết và thực hiện các văn bản này không thể không có các quy

định cụ thể về thẩm định, phối hợp, giám sát của các cơ quan chức năng, như Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp hoặc giữa các bộ, ngành, địa phương với nhau. Tuy Dự thảo Pháp lệnh đã đề cập đến vai trò của Chủ tịch nước, Thủ tướng chính phủ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp, nhưng còn nặng về hình thức chứ chưa thực sự đi sâu hình thành cơ chế đủ hiệu quả để nâng cao chất lượng của công tác ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế. Chẳng hạn, một trong những vấn đề liên quan đến hiệu quả của ký kết và thực hiện các văn bản này là mối tương quan giữa chúng với hệ thống văn bản pháp luật quốc gia và quốc tế hiện hành. Trong Pháp lệnh mới chỉ có một số quy định mang tính nguyên tắc về việc ký kết văn bản hợp tác quốc tế phải phù hợp với pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế mà Việt Nam hiện là thành viên, nhưng những quy định đó chưa đủ đảm bảo sẽ không phát sinh trên thực tế những trường hợp buộc phải có sự phân định hiệu lực thi hành của các văn bản này với nhau (trong những trường hợp việc thi hành một văn bản cụ thể nhưng lại có mối tương quan với hoạt động chức năng của các bộ, ngành khác, ví dụ ở những lĩnh vực công tác cùng có liên quan đến cả Bộ Công an và Bộ Tư pháp), hoặc với điều ước mà chủ thể đó đồng thời là chủ thể ký kết, gia nhập nhân danh Chính phủ hay nhà nước Việt Nam.

Hoặc như đối với những thoả thuận có ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động của bộ, ngành, địa phương khác, hoặc ảnh hưởng đến an ninh chung (hiểu theo nghĩa an ninh toàn diện) thì thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử lý hiệu lực thi hành các văn bản đó như thế nào, có cần tính đến bên ký kết nước ngoài hay cứ giải quyết như một dạng quan hệ pháp luật trong nước(?).

Nhìn nhận tổng thể khung pháp luật quốc tế và quốc gia của nhiều nước trên thế giới thì phương án điều chỉnh pháp lý quan hệ ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế tại Dự thảo Pháp lệnh 2006 cần phải tiếp tục hoàn thiện, vì bên cạnh mặt tích cực của việc điều chỉnh pháp lý là tăng cường sự thống nhất và hiệu quả trong quản lý nhà nước đối với công tác ký kết và thực hiện các thoả

thuận và cam kết quốc tế, cũng cần dự liệu khả năng các chủ thể ký kết phải đối diện với việc phát sinh nhiều vấn đề mang tính chất là mặt trái của các hoạt động hợp tác quốc tế. Chẳng hạn, khi phát sinh tranh chấp từ quá trình áp dụng và thực thi các văn bản hợp tác quốc tế thì vấn đề xử lý sẽ như thế nào, những cấp nào, cơ quan nào của nhà nước, Chính phủ sẽ tham gia giải quyết hay hoàn toàn do chủ thể ký kết tự giải quyết(?).

Mặt khác, tính hiệu quả trong hoạt động này phụ thuộc một phần khá quan trọng vào thái độ và thiện chí của bên đối tác nước ngoài, trên cơ sở nguyên tắc bình đẳng, có đi có lại. Vậy, điều kiện của từng bộ, ngành, địa phương, tổ chức liệu đã đủ để độc lập tham gia và thực thi các trách nhiệm phát sinh trong quan hệ hợp tác quốc tế hay chưa vẫn là câu hỏi lớn. Câu hỏi này không khỏi có liên quan đến vấn đề trợ giúp từ phía Chính phủ cho các đối tượng được quyền ký kết các thoả thuận quốc tế nhân danh chính mình trong quan hệ với bên ký kết nước ngoài. Liên hệ với Dự thảo Pháp lệnh 2006, nội dung này mới dừng lại ở những quy định về việc kiểm tra, giám sát của cơ quan chức năng của nhà nước. Thiết nghĩ, cách quy định như vậy mới chỉ giải quyết được một vế của vấn đề, còn sự hỗ trợ cần thiết từ phía nhà nước và chính phủ để đảm bảo đầy đủ cho hiệu quả thực hiện công tác này của các bộ, ngành, địa phương... vẫn còn để ngỏ.

3. VẤN ĐỀ BỔ SUNG CÁC QUY ĐỊNH VỀ HIỆU LỰC CỦA CÁC VĂN BẢN HỢP TÁC QUỐC TẾ

Liên quan đến hiệu lực của văn bản hợp tác quốc tế thì điều quan trọng từ phương diện lý luận là cần phải xác định mối tương quan giữa văn bản hợp tác quốc tế với pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế mà Việt Nam hiện là thành viên(?).

Về nguyên tắc, có sự phân biệt giữa khái niệm hiệu lực và hiệu lực thi hành của văn bản hợp tác quốc tế⁵. Điều kiện để văn bản

⁵ Phân tích dưới góc độ khoa học pháp lý thì hiệu lực thi hành bao gồm các quy định về thời điểm; thời hạn thi hành (áp dụng); đình chỉ, tạm đình chỉ hiệu lực của văn

hợp tác quốc tế có hiệu lực là phải được ký kết một cách tự nguyện, bình đẳng, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng chủ thể ký kết (điều kiện mang tính chủ quan). Về khách quan, văn bản được ký kết phải phù hợp với pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế của Việt Nam, không làm phát sinh trách nhiệm nhà nước cho Việt Nam và không ảnh hưởng đến cam kết quốc tế của Việt Nam⁶. Tuân thủ các điều kiện mang tính nguyên tắc trong ký kết và thực hiện văn bản hợp tác quốc tế của Việt Nam có ảnh hưởng trực tiếp đến giá trị pháp lý (tức tính hợp pháp) của văn bản đã ký kết. Từ đây, có thể hình dung trong thực tế sẽ phát sinh một số trường hợp sau cần có sự điều chỉnh trong quy định của Pháp lệnh tới đây:

1- Nguyên tắc phù hợp với pháp luật Việt Nam và điều ước của Việt Nam khi ký kết văn bản hợp tác quốc tế có thể được hiểu và áp dụng theo nghĩa nào trong các nghĩa sau đây: Trái, chưa quy định hoặc có quy định khác nhau giữa văn bản hợp tác với văn bản pháp luật Việt Nam hoặc điều ước quốc tế mà Việt Nam hiện là thành viên? Trong Luật điều ước quốc tế, điều ước có điều khoản trái với pháp luật trong nước không được coi là căn cứ để một bên thành viên không thi hành điều ước đó, tức chủ thể ký kết, vì lợi ích, có thể ký điều ước có nội dung trái với quy định của luật trong nước và để đảm bảo việc thực thi điều ước đó, thành viên của điều ước sẽ có động thái pháp lý để xử lý điều khoản trái này. Đây là thực tiễn đã từng có trong quan hệ điều ước giữa các quốc gia⁷. Vậy trong văn bản hợp tác quốc tế nếu có điều khoản trái với điều ước quốc tế về cùng lĩnh vực hoặc trái với văn bản pháp luật Việt Nam thì liệu việc

ký kết văn bản đó có hợp pháp không và có làm phát sinh hiệu lực pháp lý hay không?

2- Trong thực tiễn thực thi các văn bản này, các chủ thể ký kết sẽ phải ứng xử như thế nào nếu phát sinh tình huống, có sự quy định khác giữa văn bản hợp tác với quy định pháp luật Việt Nam được ban hành hoặc điều ước quốc tế của Việt Nam được ký kết, gia nhập cùng lĩnh vực sau khi văn bản hợp tác đã có hiệu lực thi hành?

3- Trong các trường hợp về chấm dứt hiệu lực thi hành của văn bản hợp tác quốc tế có một số trường hợp liên quan đến khả năng thi hành cụ thể của chủ thể ký kết chưa được quy định trong Dự thảo Pháp lệnh 2006, ví dụ, do sự thay đổi khách quan của pháp luật trong nước và pháp luật quốc tế; do tình trạng bất khả kháng; do sự thay đổi hoàn cảnh một cách cơ bản của chủ thể ký kết (ví dụ: tách, sáp nhập tỉnh, thành phố, cơ quan bộ, ngành...).

4- Trên thực tế, các văn bản hợp tác quốc tế có thể được ký kết song phương (tức một bên là tỉnh, thành phố, tổ chức ... của Việt Nam với một bên ký kết nước ngoài tương đương) hoặc đa phương (như văn bản hợp tác quốc tế của các khu tam giác phát triển theo mô hình hợp tác kinh tế - thương mại tiểu vùng, liên quan đến một số địa phương của các quốc gia khác nhau trong khu vực). Đối với ký kết văn bản hợp tác quốc tế này, quy trình thẩm định và cho phép ký kết phải được quy định cụ thể và chặt chẽ, bởi những văn bản này có tác động đa chiều đến sự phát triển kinh tế - xã hội của những địa phương tham gia các liên kết đó. Trong Dự thảo Pháp lệnh 2006 mới chỉ có những quy định chung về trình tự, thủ tục ký kết văn bản hợp tác của tỉnh, thành phố ở dạng hợp tác song phương.

5 - Đối với những điều ước quốc tế ký kết nhân danh bộ, ngành, Viện Kiểm sát tối cao, Toà án nhân dân tối cao theo Pháp lệnh Ký kết và thực hiện điều ước quốc tế năm 1998 hiện vẫn đang có hiệu lực thi hành sẽ tiếp tục được thực hiện như thế nào sau khi ban hành Dự thảo Pháp lệnh 2006? Cần bổ sung điều khoản quy định về hiệu lực của các điều ước quốc tế do bộ, ngành đã ký kết, gia nhập trước khi ban hành Luật 2005./.

bản hợp tác quốc tế và các điều kiện khác. Còn hiệu lực pháp lý của văn bản hợp tác quốc tế gồm những điều kiện khách quan và chủ quan mà văn bản phải đáp ứng để từ đó hiện thực hoá các thoả thuận quốc tế đã đạt được vào thực tiễn quan hệ hợp tác giữa các bên ký kết.

⁶ Theo nội dung tóm tắt của Điều 4 Dự thảo Pháp lệnh 2006.

⁷ Ví dụ, trường hợp Cộng hoà Pháp sửa quy định của Hiến pháp khi tham gia Hiệp ước Am-xtéc-đam