

ĐỀ CƯƠNG GIỚI THIỆU
LUẬT THỎA THUẬN QUỐC TẾ
(Tài liệu dành cho Báo cáo viên pháp luật
các cấp trên địa bàn tỉnh Điện Biên)

Ngày 13/11/2020, Quốc hội đã thông qua Luật Thỏa thuận quốc tế số 70/2020/QH14. Cùng với Luật Điều ước quốc tế năm 2016, Luật Thỏa thuận quốc tế được ban hành nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về công tác ký kết và thực hiện các văn bản hợp tác quốc tế, bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật, góp phần thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng và quy định tại Điều 12 Hiến pháp năm 2013 về hội nhập quốc tế, đáp ứng nhu cầu ký kết thỏa thuận quốc tế (TTQT) của các cơ quan, tổ chức trong cả nước.

1. Sự cần thiết ban hành Luật

Bên cạnh điều ước quốc tế, Việt Nam còn ký kết hàng loạt văn bản hợp tác quốc tế khác, được gọi chung là “thỏa thuận quốc tế”. Hiện nay, pháp luật điều chỉnh việc ký kết và thực hiện loại văn bản hợp tác quốc tế này là Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế năm 2007 (Pháp lệnh 2007). Hơn 10 năm qua, Pháp lệnh này đã thực hiện tốt vai trò là cơ sở pháp lý cho việc ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế trên nhiều kênh, nhiều lĩnh vực với nhiều đối tác nước ngoài khác nhau, góp phần không chỉ thúc đẩy quan hệ hữu nghị, hợp tác quốc tế giữa các cấp, các ngành, các tổ chức của Việt Nam với các đối tác nước ngoài mà còn góp phần giải quyết những vấn đề quan trọng, phức tạp như bảo vệ chủ quyền biển đảo, tham gia lực lượng gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc, đấu tranh chống tội phạm xuyên quốc gia, qua đó tranh thủ sự hỗ trợ của các đối tác nước ngoài cho việc duy trì môi trường hòa bình, ổn định, triển khai nhiều chương trình kinh tế - xã hội, trong đó có xóa đói, giảm nghèo, khắc phục thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành Pháp lệnh 2007 cũng cho thấy một số bất cập do có những vấn đề phát sinh hoặc do thay đổi quy định pháp luật có liên quan, đặt ra yêu cầu hoàn thiện quy định về thỏa thuận quốc tế.

Việc ban hành Luật Thỏa thuận quốc tế là cần thiết vì những lý do cơ bản sau đây:

a) Tạo cơ sở cho việc thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về hội nhập quốc tế (không chỉ gồm hội nhập kinh tế quốc tế) được quy định tại Điều 12 Hiến pháp năm 2013¹ và trong nhiều văn kiện của Đảng, nhất là Nghị quyết

¹ Trước Hiến pháp năm 2013 mới chỉ có quy định về hội nhập kinh tế quốc tế. Cụ thể, Hiến pháp 1992 chưa quy định về “hội nhập quốc tế” hoặc “hội nhập kinh tế quốc tế”; Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2001 quy định về “chủ động hội nhập kinh tế quốc tế” (Điều 15).

số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 12 của Đảng, Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 05/11/2016 và Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030, trong đó nhấn mạnh trọng tâm thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập quốc tế, giữ vững ổn định kinh tế - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới.

b) Khắc phục một số bất cập của Pháp lệnh 2007:

Thứ nhất, Pháp lệnh 2007 điều chỉnh việc ký TTQT nhân danh các cơ quan nhà nước ở trung ương (Quốc hội, cơ quan của Quốc hội, cơ quan giúp việc của Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ), cơ quan nhà nước cấp tỉnh (Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương); cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, song chưa quy định về việc ký kết TTQT của đơn vị trực thuộc. Thực tế, một số đơn vị trực thuộc Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đã ký kết nhiều văn bản hợp tác để thúc đẩy hợp tác quốc tế trong lĩnh vực cụ thể, đáp ứng yêu cầu hợp tác, hội nhập quốc tế. Theo thống kê của Bộ Ngoại giao và báo cáo của các cơ quan, từ ngày Pháp lệnh 2007 có hiệu lực đến ngày 31/12/2019, có tổng cộng 3.378 văn bản hợp tác quốc tế cụ thể được ký kết nhân danh đơn vị trực thuộc, trong đó gần một nửa được ký kết nhân danh đơn vị trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, phần còn lại được ký kết nhân danh đơn vị trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp hành chính dưới tỉnh. Ngoài ra, cấp tỉnh, huyện của một số tổ chức như Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ Việt Nam đã ký các văn bản hợp tác với đối tác nước ngoài, trong đó đa số là các thỏa thuận nhận viện trợ phi chính phủ nước ngoài. Như vậy, thực tế ký kết TTQT ở cấp đơn vị trực thuộc là khá phổ biến và trong tương lai nhu cầu ký kết các văn bản loại này có thể sẽ còn tiếp tục gia tăng. Trong khi đó, khung pháp luật hiện hành vẫn còn để ngỏ, chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào điều chỉnh việc ký kết TTQT loại này, dẫn đến sự lúng túng của các đơn vị trực thuộc.

Thứ hai, nội dung không thuộc phạm vi TTQT quy định tại các điểm từ a – đ khoản 1 Điều 2 Pháp lệnh 2007 đều thuộc quan hệ cấp Nhà nước, Chính phủ, thực chất là nội dung phải thuộc Điều ước quốc tế, “làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế” (theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật Điều ước quốc tế 2016). Trong khi đó, thực tế cho thấy có không ít TTQT được ký kết có chứa nội dung liên quan gián tiếp tới hợp tác thuộc khuôn khổ Điều ước quốc tế, nhằm cụ thể hóa về việc triển khai các cam kết, Điều ước quốc tế ở cấp Nhà nước, Chính phủ (như TTQT song phương với một số nước về hợp tác tăng cường năng lực trong lĩnh vực tham gia lực lượng gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc, hoặc TTQT giữa các tỉnh biên giới về hợp tác quản lý biên giới, thúc

đẩy thương mại vùng biên). Do đó, cần thiết phải quy định rõ khái niệm “thỏa thuận quốc tế” để phân biệt với “điều ước quốc tế”.

Thứ ba, Pháp lệnh 2007 chưa quy định trình tự rút gọn cho trường hợp gấp trong khi bảo đảm các yêu cầu về ký kết TTQT; cũng chưa quy định trình tự đề xuất, ký kết và thực hiện các TTQT hợp tác liên ngành hoặc liên tỉnh. Đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh 2007 hiện nay chủ yếu là TTQT hợp tác đơn ngành thuộc phạm vi phụ trách của một bộ, ngành hoặc một địa phương. Pháp lệnh 2007 cũng chưa tính đến các trường hợp cần ký gấp TTQT cần có thủ tục rút gọn để phục vụ yêu cầu đối ngoại, bảo đảm lợi ích quốc gia mà mới quy định thủ tục chung áp dụng cho tất cả các trường hợp ký kết TTQT. Trong khi đó, thực tế cho thấy trong khuôn khổ các chuyến thăm của đoàn cấp cao Việt Nam tại nước ngoài hoặc đoàn cấp cao nước ngoài tại Việt Nam có khá nhiều Điều ước quốc tế, TTQT được ký kết, đóng góp không nhỏ vào thành công chung của các chuyến thăm. Theo thống kê của Vụ Luật pháp và Điều ước quốc tế Bộ Ngoại giao, riêng trong hai năm 2018-2019 đã có khoảng 30 TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ, Bộ, ngành được ký kết trong các chuyến thăm cấp cao. Trong điều kiện thời gian chuẩn bị cho chuyến thăm thường rất gấp, để đáp ứng yêu cầu về chính trị, đối ngoại, việc cần có trình tự, thủ tục rút gọn cho việc ký kết các văn kiện này là cần thiết. Luật Điều ước quốc tế và Quyết định 36/2018/QĐ-CP cũng đã có quy định về trình tự, thủ tục rút gọn đối với việc ký kết, sửa đổi, bổ sung Điều ước quốc tế và thỏa thuận nhân danh Nhà nước, Chính phủ không phải là Điều ước quốc tế.

Thứ tư, thực tế trong thời gian vừa qua đã phát sinh một số vụ tranh chấp đầu tư giữa Nhà nước và nhà đầu tư nước ngoài. Các tranh chấp này có thể phát sinh do cam kết của các địa phương đối với các nhà đầu tư nước ngoài trong các TTQT được ký kết. Hiệp định bảo hộ đầu tư giữa một bên là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với một bên là Liên minh Châu Âu và các nước thành viên của Liên minh Châu Âu ký ngày 30/6/2019 cũng có những quy định riêng liên quan đến loại TTQT này². Thực hiện Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030 cần có quy định chặt chẽ hơn đối với các TTQT liên quan đến đầu tư nhằm tăng cường quản lý đối với loại TTQT này.

c) Khắc phục một số bất cập trong hệ thống pháp luật hiện hành, nhất là các văn bản pháp luật mới ban hành gần đây có liên quan trực tiếp đến ký kết và thực hiện TTQT. Cụ thể là:

- Về chủ thể ký kết, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 không sử dụng khái niệm “cơ quan giúp việc của Quốc hội” mà chỉ liệt kê cơ quan của Quốc hội bao gồm Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Bên cạnh đó, Luật này cũng bổ sung chế định “Tổng Thư ký Quốc hội”.

² Hiệp định này chưa có hiệu lực (đến ngày 31/12/2020).

- Luật Điều ước quốc tế 2016 quy định thêm tiêu chí cụ thể về khái niệm điều ước quốc tế (Điều ước quốc tế) là “làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế” (khoản 1 Điều 2 Luật Điều ước quốc tế). Như vậy, kể từ khi Luật Điều ước quốc tế có hiệu lực (ngày 01/7/2016), các TTQT được ký kết với danh nghĩa Nhà nước hay Chính phủ mà không là Điều ước quốc tế thì không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Điều ước quốc tế và cũng không thuộc phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh 2007³. Để khắc phục khoảng trống pháp luật, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg ngày 24/8/2018 quy định thủ tục ký kết, thực hiện thỏa thuận nhân danh Chính phủ và kiến nghị Chủ tịch nước quyết định ký kết thỏa thuận nhân danh Nhà nước không phải là Điều ước quốc tế (Quyết định 36/2018/QĐ-TTg); văn bản này mang tính chất hướng dẫn tạm thời trong lúc chờ Pháp lệnh 2007 được nâng lên thành Luật.

- Luật Quản lý nợ công 2017 (thay thế Luật Quản lý nợ công 2009), cũng như các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật này có quy định riêng cho ký kết, thực hiện thỏa thuận về vay nợ nước ngoài, trong đó có nguồn hỗ trợ phát triển chính thức của các nhà tài trợ nước ngoài (ODA) và vay ưu đãi của nước ngoài. Quy định về việc ký kết và thực hiện văn bản ghi nhớ, thỏa thuận viện trợ phi Chính phủ nước ngoài được quy định tại Nghị định số 80/2020/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 08/7/2020 về quản lý và sử dụng viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài dành cho Việt Nam.

- Nghị định số 35/2011/NĐ-CP ngày 18/5/2011 về biện pháp pháp luật bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội quy định trong quá trình ký kết, gia nhập Điều ước quốc tế, TTQT, các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm gửi hồ sơ đề xuất ký kết đến Bộ Công an để lấy ý kiến về sự phù hợp với yêu cầu bảo vệ an ninh, trật tự (khoản 3 Điều 6).

2. Quan điểm, mục tiêu chính sách

Việc xây dựng Luật Thỏa thuận quốc tế nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật hiện hành về công tác ký kết và thực hiện TTQT, bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật; quy định rõ quyền hạn, trách nhiệm của các cấp, các ngành từ trung ương đến địa phương trong công tác TTQT; bảo đảm triển khai và quản lý một cách thống nhất, nâng cao hiệu quả ký kết, thực hiện TTQT, tranh thủ nguồn lực bên ngoài cả về công nghệ, kỹ năng, kinh nghiệm và nguồn vốn của các nước và tổ chức quốc tế phục vụ công cuộc bảo vệ và phát triển đất nước.

Quá trình xây dựng dự án Luật Thỏa thuận quốc tế đã tuân thủ các quan điểm chỉ đạo sau đây:

³ Trước đó, các TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ đều phải tuân theo quy trình chặt chẽ tương tự như đối với Điều ước quốc tế (theo quy định của Luật Điều ước quốc tế năm 2005, trước đó là Pháp lệnh Điều ước quốc tế năm 1998, Pháp lệnh Điều ước quốc tế năm 1989).

a) Nội dung của Luật phải đảm bảo phù hợp với Hiến pháp năm 2013, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

b) Thể chế hóa chủ trương của Đảng về hội nhập quốc tế, đặc biệt là Chỉ thị 04-CT/TW năm 2011 của Bộ Chính trị về tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại nhân dân trong tình hình mới, Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế, Quy chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại ban hành kèm theo Quyết định số 272-QĐ/TW ngày 21/01/2015 của Bộ Chính trị (Quy chế 272) và Kết luận số 33-KL/TW ngày 25/7/2018 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Quy chế 272, Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 05/11/2016 của Bộ Chính trị về thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030, Chỉ thị số 25-CT/TW ngày 08/8/2018 của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030. Đồng thời, phải bảo đảm không phình bộ máy, tăng biên chế theo chủ trương tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương khóa XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Tạo cơ sở cho việc đẩy mạnh hội nhập, hợp tác quốc tế, tăng cường và làm sâu sắc hơn nữa quan hệ đối ngoại ở tất cả các kênh Quốc hội, Nhà nước, nhân dân Việt Nam với các nước, tổ chức quốc tế, đáp ứng yêu cầu bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc, duy trì môi trường hòa bình, ổn định, phát huy nội lực, tranh thủ các nguồn lực ở bên ngoài, tạo thành sức mạnh tổng hợp để bảo vệ Tổ quốc và phát triển đất nước trong giai đoạn mới hội nhập sâu rộng.

c) Việc xây dựng Luật phải trên cơ sở kế thừa và phát huy các quy định còn giá trị của Pháp lệnh TTQT năm 2007 và Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, đồng thời tiếp thu kinh nghiệm của các nước trên thế giới, tham khảo rộng rãi, thực chất ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học.

d) Phải quy phạm hoá 04 chính sách đã được cơ quan có thẩm quyền thông qua tại giai đoạn Đề nghị xây dựng Luật, cụ thể là:

- *Chính sách 1*: TTQT bao gồm các cam kết mang tính chính trị về hợp tác quốc tế, không mang tính ràng buộc pháp lý, không làm phát sinh quyền, nghĩa vụ pháp lý quốc tế đối với Nhà nước và Chính phủ Việt Nam. Mục tiêu của chính sách này là quy định rõ nội dung, tính chất của TTQT theo hướng phân biệt với Điều ước quốc tế, đồng thời phân biệt với hợp đồng, thỏa thuận về giao dịch về dân sự, kinh tế, tài chính, đầu tư, từ đó xác định quy định pháp luật được áp dụng với các loại thỏa thuận khác nhau, nhằm nâng cao hiệu quả quản lý công tác ký kết, thực hiện TTQT, khắc phục sự không rõ ràng về nội dung TTQT và yêu cầu tuân thủ quy định về pháp luật chuyên ngành đối với nội dung hợp tác quốc tế trong lĩnh vực cụ thể.

- *Chính sách 2:* Mở rộng phạm vi chủ thể ký kết TTQT phù hợp với chủ trương, nhu cầu và thực tiễn hợp tác quốc tế hiện nay. Mục tiêu của chính sách này là mở rộng chủ thể ký kết TTQT đến cấp tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp huyện; Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới; cơ quan cấp tỉnh của tổ chức là những chủ thể chưa được Pháp lệnh 2007 điều chỉnh dẫn đến khoảng trống pháp lý lớn trong những năm qua, gây lúng túng cho đơn vị trực thuộc trong quá trình tham gia công tác ký kết và thực hiện TTQT.

- *Chính sách 3:* Xác định rõ và đề cao trách nhiệm của cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh trong quản lý nhà nước đối với công tác ký kết và tổ chức thực hiện TTQT. Mục tiêu của chính sách này là quy định cụ thể hơn trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân trong công tác ký kết và thực hiện TTQT. Trách nhiệm cá nhân người đứng đầu các cơ quan và trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức trong quá trình thực hiện TTQT chưa được quy định trong Pháp lệnh 2007.

- *Chính sách 4:* Đơn giản hóa trình tự, thủ tục ký kết và thực hiện TTQT. Mục tiêu của chính sách này là đơn giản hoá, rút ngắn trình tự, thủ tục ký kết và thực hiện TTQT thông qua trình tự, thủ tục rút gọn trong một số trường hợp nếu đảm bảo một số điều kiện, tiêu chí cụ thể.

3. Bố cục, nội dung cơ bản của Luật

3.1. Bố cục của Luật

Luật Thỏa thuận quốc tế có 07 Chương, 52 điều, bao gồm:

Chương I (Những quy định chung) gồm 07 điều từ Điều 1 đến Điều 7, quy định về phạm vi điều chỉnh; giải thích từ ngữ; nguyên tắc ký kết và thực hiện TTQT; tên gọi, ngôn ngữ của TTQT; quản lý nhà nước về TTQT.

Chương II (Ký kết TTQT) gồm 10 mục, 24 điều từ Điều 8 đến Điều 31, quy định về thẩm quyền quyết định, trình tự, thủ tục ký kết TTQT theo các nhóm danh nghĩa chủ thể, gồm:

- TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ;
- TTQT nhân danh Quốc hội, cơ quan của Quốc hội, Tổng Thư ký Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Kiểm toán nhà nước;
- TTQT nhân danh Văn phòng Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- TTQT nhân danh Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;
- TTQT nhân danh Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là cơ quan nhà nước cấp tỉnh);

- TTQT nhân danh tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp huyện; Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới;

- TTQT nhân danh cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (gọi chung là cơ quan trung ương của tổ chức); cơ quan cấp tỉnh của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (gọi chung là cơ quan cấp tỉnh của tổ chức);

- TTQT nhân danh nhiều cơ quan, tổ chức; TTQT liên quan đến quốc phòng, an ninh, đầu tư; TTQT của các cơ quan, đơn vị trong Quân đội nhân dân và Công an nhân dân.

Tại Chương II, Luật cũng quy định về hồ sơ lấy ý kiến về đề xuất ký kết TTQT và hồ sơ trình về ký kết TTQT (Điều 27-28); nội dung Bộ Ngoại giao và các cơ quan, tổ chức liên quan cho ý kiến về đề xuất ký kết TTQT (Điều 29-30); quy định về ký kết TTQT trong chuyến thăm của đoàn cấp cao (Điều 31). Đối với nhóm TTQT nhân danh Nhà nước và Chính phủ, Luật còn quy định về cấp Giấy ủy quyền ký, về rà soát, đối chiếu văn bản TTQT trước khi ký kết (Điều 10-11). Đối với TTQT nhân danh tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp huyện; Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới, TTQT nhân danh cơ quan cấp tỉnh của tổ chức, Luật chỉ quy định cụ thể về thẩm quyền quyết định ký kết và giao Chính phủ quy định chi tiết việc ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế nhân danh các chủ thể này (Điều 20 và Điều 23). Luật cũng giao Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an quy định cụ thể việc ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế của các cơ quan, đơn vị trong Quân đội nhân dân và Công an nhân dân (Điều 26).

Chương III (Hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện TTQT) gồm 03 điều từ Điều 32 đến Điều 34.

Chương IV (Trình tự, thủ tục rút gọn) gồm 07 điều, từ Điều 35 đến Điều 41, quy định về điều kiện áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn ký kết TTQT; về trình tự, thủ tục rút gọn ký kết TTQT nhân danh Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ, cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan nhà nước cấp tỉnh, cơ quan trung ương của tổ chức và hồ sơ liên quan; về sửa đổi, bổ sung, gia hạn TTQT theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Chương V (Thực hiện TTQT) bao gồm 02 điều, từ Điều 42 đến Điều 43, quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước ở trung ương; cơ quan nhà nước cấp tỉnh; cơ quan trung ương của tổ chức; cơ quan cấp tỉnh của tổ chức; cơ quan, đơn vị tham mưu về công tác đối ngoại, hợp tác quốc tế của cơ quan nhà nước ở trung ương và cơ quan nhà nước cấp tỉnh trong việc thực hiện TTQT.

Chương VI (Trách nhiệm của cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan nhà nước cấp tỉnh và cơ quan trung ương của tổ chức, cơ quan cấp tỉnh của tổ

chức, cơ quan quản lý hoạt động đối ngoại của tổ chức; kinh phí ký kết và thực hiện) gồm 07 điều từ Điều 44 đến Điều 50. Về kinh phí, Luật quy định về nguồn ngân sách và giao Chính phủ quy định chi tiết về đảm bảo ngân sách cho hoạt động ký kết và thực hiện TTQT của các cơ quan nhà nước.

Chương VII (Điều khoản thi hành) gồm 02 điều từ Điều 51 đến Điều 52, quy định về hiệu lực thi hành của Luật và điều khoản chuyển tiếp.

3.2. Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng

Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Luật Thỏa thuận quốc tế được quy định tại Điều 1 và Điều 2. Theo đó, Luật này quy định về “*nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện, tổ chức thực hiện, trách nhiệm của các cơ quan trong việc ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế*” và “*không điều chỉnh việc ký kết, thực hiện thỏa thuận về vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài theo pháp luật về quản lý nợ công; thỏa thuận về cho vay, viện trợ của Việt Nam cho nước ngoài theo pháp luật về cho vay, viện trợ của Việt Nam cho nước ngoài; thỏa thuận về viện trợ phi chính phủ nước ngoài theo pháp luật về viện trợ phi chính phủ nước ngoài; hợp đồng theo pháp luật về dân sự; hợp đồng dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư theo pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư*”.

Trên cơ sở luật hoá Quyết định 36/2018/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định thủ tục ký kết, thực hiện thỏa thuận nhân danh Chính phủ và kiến nghị Chủ tịch nước quyết định ký kết thỏa thuận nhân danh Nhà nước không phải là điều ước quốc tế, so với Pháp lệnh 2007, đối tượng điều chỉnh được mở rộng thêm đối với TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ; TTQT nhân danh tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; TTQT nhân danh UBND cấp huyện; Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới; cơ quan cấp tỉnh của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

3.3. Một số nội dung, chính sách mới nổi bật

Luật Thỏa thuận quốc tế có một số nội dung mới, có ý nghĩa hết sức quan trọng. Cụ thể:

- *Thứ nhất*, Luật đã mở rộng chủ thể ký kết TTQT, tạo khuôn khổ pháp lý cho việc ký kết TTQT của các chủ thể chưa được quy định trong Pháp lệnh năm 2007 như tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp huyện; Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới; cơ quan cấp tỉnh của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Để so sánh, Pháp lệnh 2007 chỉ điều chỉnh các chủ thể ký kết gồm cơ

quan nhà nước ở trung ương, cơ quan nhà nước cấp tỉnh, cơ quan trung ương của tổ chức.

Đối với các thỏa thuận nhân danh Nhà nước, Chính phủ nhưng không phải là điều ước quốc tế theo quy định của Luật Điều ước quốc tế năm 2016 (như các tuyên bố chung, chương trình hành động,...) thì việc ký kết cũng sẽ thực hiện theo quy định của Luật Thỏa thuận quốc tế. Trước đây, các thỏa thuận loại này được coi là Điều ước quốc tế nên không được Pháp lệnh 2007 điều chỉnh. Sau khi Luật Điều ước quốc tế năm 2016 có hiệu lực, việc ký kết loại thỏa thuận này được thực hiện theo Quyết định 36/2018/QĐ-TTg.

Đối với việc mở rộng chủ thể ký kết TTQT đến Ủy ban nhân dân cấp xã, trong quá trình thảo luận về dự án Luật, Chính phủ và Quốc hội đã có xem xét và cân nhắc kỹ lưỡng. Thực tế, hợp tác quốc tế luôn tiềm ẩn những vấn đề nhạy cảm về chính trị, đối ngoại, quốc phòng, an ninh đòi hỏi cơ quan, đơn vị tham mưu và chủ thể ký kết phải có năng lực nhất định, do vậy việc mở rộng chủ thể ký kết TTQT cần được cân nhắc thận trọng là lẽ đương nhiên. Mặt khác, chúng ta cũng cần nhìn nhận thực tế về nhu cầu và hiệu quả của việc ký kết và thực hiện các văn bản này. Thời gian qua, việc triển khai ký kết văn bản hợp tác quốc tế được thực hiện ở tất cả các cấp, từ trung ương đến địa phương. Đặc biệt, việc ký kết của các xã biên giới thời gian qua đã góp phần tăng cường quan hệ hữu nghị, hợp tác, thắt chặt tình đoàn kết, bảo đảm an ninh, trật tự khu vực biên giới, thúc đẩy hoạt động đối ngoại nhân dân, giao lưu, trao đổi văn hóa, hợp tác phát triển kinh tế - xã hội khu vực biên giới, tạo điều kiện thuận lợi để triển khai thực hiện các điều ước quốc tế về biên giới giữa Việt Nam với các nước láng giềng. Điều khó khăn khi xây dựng Luật Thỏa thuận quốc tế là phải bám sát chủ trương, đường lối của Đảng về hội nhập quốc tế sâu rộng, nâng cao công tác đối ngoại nhân dân trong tình hình mới, nâng cao chất lượng công tác thỏa thuận quốc tế bằng cách đưa các loại thỏa thuận quốc tế này vào Luật để tạo cơ sở quản lý, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương và địa phương.

Từ thực tiễn nhu cầu ký kết các văn bản hợp tác quốc tế của Ủy ban nhân dân cấp xã và để đáp ứng yêu cầu hợp tác quốc tế, Luật đã quy định chỉ mở rộng chủ thể ký kết thỏa thuận quốc tế đến Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới. Đồng thời, để bảo đảm phù hợp với năng lực, bảo đảm yêu cầu về chính trị, đối ngoại, quốc phòng, an ninh quốc gia, Luật đã giới hạn một số nội dung Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới được ký như về giao lưu, trao đổi thông tin, kết nghĩa, hợp tác quản lý biên giới phù hợp với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên (khoản 6 Điều 3) và quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định, cho phép và chịu trách nhiệm về việc ký kết thỏa thuận quốc tế của Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới (khoản 2 Điều 20, khoản 2 Điều 47). Quá trình xây dựng thỏa thuận quốc tế nhân danh Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới cũng phải tuân thủ trình tự, thủ tục hết sức chặt chẽ, Chính phủ sẽ ban hành Nghị định quy định chi tiết về vấn đề này.

- *Thứ hai*, do Luật Thỏa thuận quốc tế mở rộng phạm vi điều chỉnh đến cả các thỏa thuận nhân danh Nhà nước, Chính phủ (cũng là chủ thể ký kết điều ước quốc tế) nên Luật đã bổ sung điều khoản quy định rõ tính chất của TTQT để phân biệt với điều ước quốc tế và với các hợp đồng, thỏa thuận về giao dịch dân sự, kinh tế, tài chính, đầu tư. Theo đó, *thỏa thuận quốc tế là thỏa thuận bằng văn bản về hợp tác quốc tế giữa bên ký kết Việt Nam trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình với bên ký kết nước ngoài, không làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế* (khoản 1 Điều 2). Nội dung này không đặt ra đối với Pháp lệnh 2007 một mặt do Pháp lệnh chưa đề cập đến chủ thể Nhà nước, Chính phủ, mặt khác do thời điểm đó chưa phát sinh tranh chấp liên quan đến đầu tư giữa Ủy ban nhân dân cấp tỉnh với một số nhà đầu tư nước ngoài dẫn đến việc một số tập đoàn lớn nước ngoài khởi kiện Chính phủ, Nhà nước Việt Nam.

- *Thứ ba*, Luật đã bổ sung một chương mới quy định về trình tự, thủ tục rút gọn với những tiêu chí, điều kiện cụ thể để áp dụng trong trường hợp cần xử lý gấp do yêu cầu về chính trị, đối ngoại, cứu trợ khẩn cấp, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, dịch bệnh. Luật quy định hai hình thức rút gọn, bao gồm rút gọn về quy trình và rút gọn về thời hạn, hồ sơ. So với Pháp lệnh 2007, đây là nội dung hoàn toàn mới, được xây dựng trên cơ sở kế thừa và vận dụng quy định về trình tự, thủ tục rút gọn tại Luật Điều ước quốc tế năm 2016 (Chương VII) và Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg ngày 24/8/2018 của Thủ tướng Chính phủ quy định thủ tục ký kết, thực hiện thỏa thuận nhân danh Chính phủ và kiến nghị Chủ tịch nước quyết định ký kết thỏa thuận nhân danh Nhà nước không phải là Điều ước quốc tế để điều chỉnh phù hợp với các loại TTQT được quy định tại Luật này nhằm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức chủ động, tích cực thực hiện hội nhập quốc tế theo đường lối, chủ trương, chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước, giải quyết các khó khăn, vướng mắc đang gặp phải; rút ngắn thời gian thực hiện các quy trình ký kết, sửa đổi, bổ sung, gia hạn TTQT dưới một số điều kiện nhất định và đảm bảo tính đồng bộ của hệ thống pháp luật.

- *Thứ tư*, Luật bổ sung một số điều khoản về thủ tục ký kết TTQT nhân danh nhiều cơ quan, tổ chức; TTQT liên quan đến quốc phòng, an ninh, đầu tư. Đối với việc ký kết TTQT nhân danh nhiều cơ quan, tổ chức thì các cơ quan, tổ chức đó thống nhất bằng văn bản chỉ định cơ quan, tổ chức làm đầu mối ký kết trước khi tiến hành các trình tự, thủ tục thông thường; trong trường hợp không thống nhất được cơ quan, tổ chức làm đầu mối ký kết thì báo cáo cơ quan cấp trên có thẩm quyền quyết định (khoản 1 Điều 24). Đối với các TTQT liên quan đến quốc phòng, an ninh, đầu tư, Luật quy định cơ quan ký kết ngoài việc tuân theo trình tự, thủ tục chung còn có trách nhiệm xin ý kiến của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Điều 25), nhằm có cơ chế quản lý chặt chẽ hơn đối với nhóm TTQT loại này. Hồ sơ trình về việc ký kết nhóm thỏa thuận quốc tế này cần có ý kiến bằng văn bản của Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (khoản 2 Điều 28). Đây là quy định hoàn toàn mới so

với Pháp lệnh năm 2007 nhằm đáp ứng nhu cầu phát sinh trên thực tế, cũng như đảm bảo chặt chẽ hơn trong quy trình, thủ tục đối với một số loại TTQT đặc thù.

3.4. Một số nội dung khác của Luật

Ngoài các nội dung, chính sách mới nêu tại điểm 3.3 trên đây, Luật Thỏa thuận quốc tế đã kế thừa các quy định còn phù hợp của Pháp lệnh 2007, đồng thời có sửa đổi, bổ sung để đảm bảo sự thống nhất của hệ thống pháp luật. Cụ thể, một số nội dung chính của Luật như sau:

a) Bên ký kết Việt Nam: Thỏa thuận quốc tế được ký kết nhân danh các cơ quan, tổ chức quy định tại khoản 2 Điều 2 của Luật, gồm:

- Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ (*chủ thể Nhà nước, Chính phủ là quy định mới*);

- Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội (gọi chung là cơ quan của Quốc hội), Tổng Thư ký Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Kiểm toán nhà nước;

- Văn phòng Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

- Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

- Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (gọi chung là cơ quan nhà nước cấp tỉnh);

- Tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ (*quy định mới*);

- Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (*quy định mới*);

- Ủy ban nhân dân cấp huyện (*quy định mới*);

- Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới (*quy định mới*);

- Cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp;

- Cơ quan cấp tỉnh của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (*quy định mới*).

Pháp lệnh năm 2007 chỉ điều chỉnh các chủ thể ở cấp trung ương, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan trung ương của tổ chức.

b) Bên ký kết nước ngoài là Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương, cơ quan, tổ chức được thành lập theo pháp luật nước ngoài, tổ chức quốc tế, cá nhân nước ngoài (khoản 4 Điều 2). Pháp lệnh 2007 không quy định chủ thể là “cá nhân nước ngoài”.

c) Nguyên tắc ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế (Điều 3):

- Phù hợp với Hiến pháp, pháp luật của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, lợi ích quốc gia, dân tộc, đường lối đối ngoại của nước Cộng hòa xã

hội chủ nghĩa Việt Nam và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; tuân thủ nguyên tắc tôn trọng chủ quyền quốc gia, không can thiệp vào công việc nội bộ của các quốc gia và các nguyên tắc cơ bản khác của pháp luật quốc tế.

- Việc ký kết thỏa thuận quốc tế không được làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế; không được ký kết thỏa thuận quốc tế về các vấn đề phải thực hiện thông qua việc ký kết điều ước quốc tế theo quy định của pháp luật.

- Bảo đảm yêu cầu về đối ngoại và hiệu quả của thỏa thuận quốc tế được ký kết, trong phạm vi nguồn kinh phí ngân sách nhà nước được giao hoặc tự chủ theo quy định của pháp luật.

- Phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức ký kết thỏa thuận quốc tế và tuân thủ trình tự, thủ tục ký kết thỏa thuận quốc tế quy định tại Luật này.

- Việc ký kết thỏa thuận quốc tế của các cơ quan, tổ chức quy định tại các điểm b, c, d, đ, e, g, h, i và k khoản 2 Điều 2 của Luật này không được ràng buộc trách nhiệm thực hiện của Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ hoặc cơ quan, tổ chức Việt Nam không ký kết thỏa thuận quốc tế đó⁴.

- Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới chỉ ký kết thỏa thuận quốc tế với bên ký kết nước ngoài là chính quyền địa phương cấp tương đương về giao lưu, trao đổi thông tin, kết nghĩa, hợp tác thực hiện quản lý biên giới phù hợp với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Bên ký kết Việt Nam có trách nhiệm thực hiện thỏa thuận quốc tế được ký kết, đồng thời có quyền yêu cầu bên ký kết nước ngoài cũng phải thực hiện thỏa thuận quốc tế đó trên tinh thần hữu nghị, hợp tác.

So với Pháp lệnh 2007, các nguyên tắc được nêu tại Luật Thỏa thuận quốc tế nhấn mạnh hơn đến các tiêu chí phân biệt TTQT với Điều ước quốc tế ở các nguyên tắc thứ hai và thứ năm, yêu cầu về “trong phạm vi nguồn kinh phí ngân sách nhà nước được giao hoặc tự chủ theo quy định của pháp luật” cũng lần đầu tiên được luật hoá.

d) Tên gọi của thỏa thuận quốc tế (Điều 6): Thỏa thuận quốc tế được ký kết với tên gọi là thỏa thuận, thông cáo, tuyên bố, ý định thư, bản ghi nhớ, biên bản thỏa thuận, biên bản trao đổi, chương trình hợp tác, kế hoạch hợp tác hoặc tên gọi khác, trừ tên gọi đặc thù của điều ước quốc tế gồm công ước, hiệp ước, định ước, hiệp định.

Pháp lệnh 2007 không có quy định mang tính hướng dẫn này.

⁴ Có nghĩa là chỉ TTQT nhân danh Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ mới ràng buộc trách nhiệm thực hiện của Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ hoặc cơ quan, tổ chức Việt Nam không ký kết TTQT đó.

đ) Ngôn ngữ của thỏa thuận quốc tế (Điều 7): Thỏa thuận quốc tế phải có văn bản bằng tiếng Việt, trừ trường hợp có thỏa thuận khác giữa bên ký kết Việt Nam và bên ký kết nước ngoài (thí dụ như các điều ước quốc tế đa phương). Trong trường hợp thỏa thuận quốc tế chỉ có văn bản bằng tiếng nước ngoài thì bên ký kết Việt Nam có trách nhiệm dịch thỏa thuận quốc tế đó ra tiếng Việt.

Văn bản bằng tiếng Việt phải bảo đảm chính xác về nội dung và thống nhất về hình thức với văn bản bằng tiếng nước ngoài của thỏa thuận quốc tế.

e) Thẩm quyền quyết định việc ký kết thỏa thuận quốc tế

Danh nghĩa ký kết	Thẩm quyền quyết định ký kết
Nhà nước	Chủ tịch nước
Quốc hội	Chủ tịch Quốc hội
Chính phủ	Thủ tướng Chính phủ
Hội đồng Dân tộc	Chủ tịch Hội đồng Dân tộc
Ủy ban của Quốc hội	Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội
Tổng Thư ký Quốc hội	Tổng Thư ký Quốc hội
Văn phòng Quốc hội	Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội
Cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội	Người đứng đầu cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội
Kiểm toán nhà nước	Tổng Kiểm toán nhà nước
Tòa án nhân dân tối cao	Chánh án Tòa án nhân dân tối cao
Viện kiểm sát nhân dân tối cao	Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao
Văn phòng Chủ tịch nước	Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước
Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ	Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, người đứng đầu cơ quan thuộc Chính phủ
Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp tỉnh
Ủy ban nhân dân cấp tỉnh	Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh
Tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ	Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ
Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh	Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh
Ủy ban nhân dân cấp huyện	Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh
Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới	Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh
Cơ quan trung ương của tổ	Người đứng đầu cơ quan trung ương của tổ

chức	chức quyết định (sau khi có văn bản đồng ý của cơ quan quản lý hoạt động đối ngoại của tổ chức)
Cơ quan cấp tỉnh của tổ chức	Cơ quan quản lý hoạt động đối ngoại của cơ quan cấp tỉnh của tổ chức quyết định

g) Trình tự, thủ tục ký kết thỏa thuận quốc tế:

Trình tự, thủ tục ký kết TTQT nhân danh các chủ thể “mới” gồm tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp huyện; Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới; cơ quan cấp tỉnh của tổ chức sẽ được quy định tại Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết khoản 2 Điều 20 và khoản 2 Điều 23 của Luật Thỏa thuận quốc tế.

Đối với thỏa thuận quốc tế nhân danh Nhà nước, Chính phủ, trình tự, thủ tục như sau:

- Cơ quan đề xuất (gồm Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ) gửi hồ sơ đề xuất ký kết để lấy ý kiến bằng văn bản của Bộ Ngoại giao và cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp. Các cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến trả lời bằng văn bản trong thời hạn 07 ngày làm việc.

- Cơ quan đề xuất nghiên cứu tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến, hoàn thiện hồ sơ trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đối với thỏa thuận quốc tế nhân danh Chính phủ; kiến nghị Chính phủ trình Chủ tịch nước quyết định đối với thỏa thuận quốc tế nhân danh Nhà nước.

- Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ quyết định và tiến hành ký kết hoặc ủy quyền cho một người khác ký thỏa thuận quốc tế.

- Trên cơ sở quyết định bằng văn bản của Chủ tịch nước hoặc Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đề xuất hoặc cơ quan khác được phân công tổ chức việc ký kết thỏa thuận quốc tế; Bộ trưởng Bộ Ngoại giao cấp Giấy ủy quyền ký thỏa thuận quốc tế (trừ trường hợp thỏa thuận quốc tế do Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ trưởng Bộ Ngoại giao ký). Trước khi tiến hành ký kết, cơ quan đề xuất có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với Bộ Ngoại giao và cơ quan nhà nước có liên quan rà soát, đối chiếu văn bản bằng tiếng Việt với văn bản bằng tiếng nước ngoài để bảo đảm chính xác về nội dung và thống nhất về hình thức.

- Cơ quan đề xuất ký kết báo cáo Chủ tịch nước hoặc Thủ tướng Chính phủ bằng văn bản, gửi bản sao thỏa thuận quốc tế cho Bộ Ngoại giao và cơ quan, tổ chức có liên quan trong thời hạn 15 ngày.

Đối với các chủ thể “truyền thống” như cơ quan của Quốc hội, Kiểm toán nhà nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Văn phòng Chủ tịch nước, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan trung ương của tổ chức,

trình tự, thủ tục ký kết về cơ bản kế thừa quy định của Pháp lệnh 2007 và gồm các bước sau:

- Cơ quan ký kết gửi hồ sơ lấy ý kiến bằng văn bản của Bộ Ngoại giao và cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến thỏa thuận quốc tế đó. Các cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến trả lời bằng văn bản trong thời hạn 07 ngày làm việc.

- Người đứng đầu cơ quan quyết định và tiến hành ký kết hoặc ủy quyền cho một người khác ký thỏa thuận quốc tế sau khi nghiên cứu tiếp thu ý kiến của các cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến. Trường hợp cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến không đồng ý việc ký kết thỏa thuận quốc tế thì cơ quan đề xuất ký kết báo cáo lên cấp trên có thẩm quyền xem xét, quyết định.

- Trong thời hạn 15 ngày, cơ quan ký kết có trách nhiệm báo cáo cơ quan cấp trên có thẩm quyền bằng văn bản, đồng thời gửi bản sao thỏa thuận quốc tế đã ký cho Bộ Ngoại giao.

h) Nội dung cho ý kiến về đề xuất ký kết thỏa thuận quốc tế

Bộ Ngoại giao cho ý kiến về đề xuất ký kết thỏa thuận quốc tế theo các nội dung sau (Điều 29):

- Sự cần thiết, mục đích ký kết thỏa thuận quốc tế trên cơ sở đánh giá quan hệ giữa Việt Nam và bên ký kết nước ngoài.

- Đánh giá sự phù hợp của thỏa thuận quốc tế với lợi ích quốc gia, dân tộc, đường lối đối ngoại của Việt Nam.

- Đánh giá sự phù hợp của thỏa thuận quốc tế với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

- Đánh giá nội dung của thỏa thuận quốc tế đối với việc làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế.

- Tên gọi, hình thức, danh nghĩa ký kết, cấp ký kết, ngôn ngữ, hiệu lực, kỹ thuật văn bản thỏa thuận quốc tế.

- Việc tuân thủ trình tự, thủ tục đề xuất ký kết thỏa thuận quốc tế.

- Tính thống nhất của văn bản thỏa thuận quốc tế bằng tiếng Việt với văn bản thỏa thuận quốc tế bằng tiếng nước ngoài.

Các cơ quan, tổ chức có liên quan cho ý kiến về đề xuất ký kết thỏa thuận quốc tế theo các nội dung sau (Điều 30):

- Đánh giá sự phù hợp giữa nội dung hợp tác quốc tế của thỏa thuận quốc tế và chủ trương hợp tác quốc tế của ngành, lĩnh vực trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ được giao; yêu cầu về bảo đảm quốc phòng, an ninh (nếu có).

- Đánh giá sự phù hợp giữa nội dung của thỏa thuận quốc tế và quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan.

- Đánh giá tính khả thi và hiệu quả của thỏa thuận quốc tế.

i) Hiệu lực của thỏa thuận quốc tế: Thỏa thuận quốc tế có hiệu lực theo quy định của thỏa thuận quốc tế đó. Trong trường hợp TTQT không quy định về hiệu lực thì thỏa thuận quốc tế đó có hiệu lực theo sự thống nhất bằng văn bản giữa bên ký kết Việt Nam và bên ký kết nước ngoài (Điều 32).

k) Sửa đổi, bổ sung, gia hạn thỏa thuận quốc tế; chấm dứt hiệu lực, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện thỏa thuận quốc tế

Cơ quan, người có thẩm quyền quyết định việc ký kết thỏa thuận quốc tế thì có thẩm quyền quyết định sửa đổi, bổ sung, gia hạn thỏa thuận quốc tế đó. Trình tự, thủ tục sửa đổi, bổ sung, gia hạn thỏa thuận quốc tế được tiến hành tương tự trình tự, thủ tục ký kết thỏa thuận quốc tế quy định tại Luật Thỏa thuận quốc tế (Điều 33).

Thỏa thuận quốc tế có thể bị chấm dứt hiệu lực, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện theo quy định của thỏa thuận quốc tế đó hoặc theo thỏa thuận giữa bên ký kết Việt Nam và bên ký kết nước ngoài. Bên cạnh đó, nhằm tăng cường trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, Luật quy định bên ký kết Việt Nam phải chấm dứt hiệu lực hoặc rút khỏi thỏa thuận quốc tế nếu quá trình thực hiện thỏa thuận quốc tế có sự vi phạm một trong các nguyên tắc ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế quy định tại Điều 3 của Luật. Cơ quan, người có thẩm quyền quyết định việc ký kết thỏa thuận quốc tế thì có thẩm quyền quyết định việc chấm dứt hiệu lực, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện thỏa thuận quốc tế đó (Điều 34).

4. Các điều kiện đảm bảo thực hiện Luật

Luật Thỏa thuận quốc tế được ban hành trên cơ sở kế thừa và thay thế Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế năm 2007. Quá trình xây dựng Luật đã tuân thủ một trong các chủ trương chính sách, quan điểm chỉ đạo là bảo đảm không phình bộ máy, tăng biên chế theo chủ trương tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương khóa XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Theo đó, các cơ quan, tổ chức ký kết thỏa thuận quốc tế về cơ bản sẽ sử dụng bộ máy, biên chế, cơ sở vật chất hiện có để đảm bảo cho hoạt động ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế, quản lý nhà nước về thỏa thuận quốc tế.

Về kinh phí, Luật quy định kinh phí ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế nhân danh các cơ quan nhà nước được bảo đảm từ ngân sách nhà nước cấp cho hoạt động thường xuyên của các cơ quan và các nguồn tài trợ khác theo quy định của pháp luật; kinh phí ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế nhân danh cơ quan trung ương của tổ chức, cơ quan cấp tỉnh của tổ chức được bảo đảm từ nguồn tài chính của tổ chức và các nguồn tài trợ khác theo quy định của pháp luật (Điều 50) và giao Chính phủ ban hành Nghị định quy định chi tiết nội dung này.

So với Pháp lệnh 2007, một trong các nội dung mới của Luật Thỏa thuận quốc tế là quy định về trách nhiệm của cơ quan, đơn vị tham mưu về công tác đối ngoại, hợp tác quốc tế của cơ quan nhà nước ở trung ương và cơ quan nhà

nước cấp tỉnh (Điều 43 và Điều 46), do đó các cơ quan nhà nước ở trung ương và cơ quan nhà nước cấp tỉnh cần chỉ định một đơn vị làm đầu mối về công tác thỏa thuận quốc tế của cơ quan mình và quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của đơn vị này trong công tác thỏa thuận quốc tế.

5. Dự báo tác động chính sách của Luật đến người dân và xã hội

Luật Thỏa thuận quốc tế điều chỉnh hoạt động ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế nhân danh các cơ quan nhà nước và các tổ chức, do đó không có tác động trực tiếp đến người dân.

Đối với các cơ quan, tổ chức tham gia ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế, dự báo Luật sẽ mang lại những tác động tích cực sau:

- Luật Thỏa thuận quốc tế đã tạo ra khung pháp lý hoàn thiện về công tác ký kết và thực hiện TTQT, đảm bảo sự đồng bộ, nhất quán của hệ thống pháp luật, tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức chủ động, tích cực thực hiện hội nhập quốc tế, giải quyết các khó khăn, vướng mắc gặp phải khi xác định văn bản quy phạm pháp luật áp dụng đối với các loại văn bản hợp tác quốc tế.

- Luật đã quy định rõ thẩm quyền quyết định và trình tự, thủ tục ký kết thỏa thuận quốc tế, bao gồm cả trình tự, thủ tục rút gọn, rút ngắn thời gian thực hiện các quy trình ký, sửa đổi, bổ sung, gia hạn TTQT dưới một số điều kiện nhất định. Trên cơ sở trình tự, thủ tục chung quy định trong Luật, Chính phủ sẽ ban hành Nghị định quy định về trình tự, thủ tục ký kết thỏa thuận quốc tế của các đơn vị trực thuộc.

- Tăng cường trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và các đơn vị trực thuộc trong việc thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế, phòng ngừa các hành vi vi phạm pháp luật về công tác TTQT và công tác ký kết, thực hiện văn bản hợp tác quốc tế của các đơn vị trực thuộc.

Tuy nhiên, quy định của Luật về mở rộng chủ thể ký kết thỏa thuận quốc tế, tăng cường trách nhiệm của các cơ quan có thể dẫn đến việc tăng thêm khối lượng công việc cho Bộ Ngoại giao và các cơ quan nhà nước ở Trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc thực hiện quản lý hoạt động đối ngoại nói chung và công tác TTQT nói riêng, như về công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm quy định của pháp luật về TTQT.

6. Hoạt động triển khai thi hành Luật

Để thi hành Luật này, Chính phủ sẽ ban hành 02 Nghị định:

- Nghị định quy định chi tiết việc ký kết và tổ chức thực hiện TTQT nhân danh tổng cục, cục thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ; cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Ủy ban nhân dân cấp huyện; Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới và cơ quan cấp tỉnh của tổ chức.

- Nghị định về quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác điều ước quốc tế và công tác thỏa thuận quốc tế (thay thế Nghị

định 74/2016/NĐ-CP về cùng lĩnh vực). Trên cơ sở Nghị định này, Bộ trưởng Bộ Tài chính sẽ ban hành Thông tư hướng dẫn việc quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác điều ước quốc tế và công tác thỏa thuận quốc tế, thay thế thông tư số 13/2018/TT-BTC.

Bộ Quốc phòng và Bộ Công an cũng sẽ xây dựng, ban hành các thông tư quy định chi tiết việc ký kết và thực hiện TTQT của các cơ quan, đơn vị trong Quân đội nhân dân và Công an nhân dân trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc ký kết và thực hiện TTQT đã quy định trong Luật.

Bộ Ngoại giao với tư cách là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về TTQT sẽ triển khai công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về TTQT, tổ chức tập huấn, biên soạn sổ tay, cẩm nang hướng dẫn trình tự ký kết, thực hiện TTQT phục vụ nhu cầu của các cơ quan, tổ chức trong cả nước.

Luật Thỏa thuận quốc tế năm 2020 thể hiện tính công khai, dân chủ, minh bạch, nhà nước pháp quyền, phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Các quy định của Luật cũng bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất với các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Điều ước quốc tế, Luật Quản lý nợ công. Việc ban hành Luật Thỏa thuận quốc tế có ý nghĩa quan trọng cả về đối nội và đối ngoại, khắc phục kịp thời những bất cập của Pháp lệnh Ký kết và thực hiện TTQT năm 2007 và được kỳ vọng sẽ phục vụ đắc lực hơn nữa cho yêu cầu hội nhập quốc tế của Việt Nam, đảm bảo lợi ích của đất nước./.
