

Số: /TTr-BNG-LPQT

Hà Nội, ngày tháng năm 2020

TỜ TRÌNH

Dự án Luật Thỏa thuận quốc tế

Kính gửi: Chính phủ.

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT THỎA THUẬN QUỐC TẾ

Pháp lệnh về ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế (Pháp lệnh) được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 20/04/2007 đã thực hiện tốt vai trò là cơ sở pháp lý cho việc ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế (TTQT)¹. Kể từ ngày Pháp lệnh có hiệu lực thi hành (ngày 01/07/2007) cho đến thời điểm hiện tại, theo số liệu ghi nhận tại Bộ Ngoại giao, các cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh, cơ quan trung ương của các tổ chức đã ký tổng cộng 2.107 TTQT, trong đó các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ ký 1.109 TTQT, Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ký 821 TTQT. Tổng kết thực tiễn hơn 10 năm thực thi Pháp lệnh (*Báo cáo tổng kết kèm theo*) cho thấy, Pháp lệnh này cùng với pháp luật về điều ước quốc tế (Luật Điều ước quốc tế (ĐUQT) năm 2016 thay thế cho Luật Ký kết và thực hiện ĐUQT năm 2005²) đã phục vụ tích cực cho việc triển khai chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước thời gian qua. Các TTQT (không phải ĐUQT) được ký kết và triển khai trên nhiều kênh, bao gồm các chủ thể được quy định tại Pháp lệnh (Quốc hội, các cơ quan thuộc Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; cơ quan cấp tỉnh, cơ quan trung ương của các tổ chức nhân dân), và cả cấp đơn vị trực thuộc cơ quan nhà nước ở trung ương và cơ quan cấp tỉnh. Nội dung hợp tác theo các TTQT trải rộng trên nhiều lĩnh vực, với nhiều đối tác nước ngoài khác nhau. Việc ký kết và thực hiện các TTQT thời gian qua đã thúc đẩy hợp tác quốc tế giữa các cấp, các ngành, các tổ chức của nước ta với các đối tác nước ngoài, góp phần không chỉ thúc đẩy quan hệ hữu nghị, hợp tác quốc tế trên nhiều lĩnh vực, qua nhiều kênh, mà còn góp phần giải

¹ Về khái niệm TTQT không phải ĐUQT: Điều 2 Pháp lệnh Ký kết và thực hiện TTQT năm 2007 quy định “1. TTQT là cam kết bằng văn bản về hợp tác quốc tế được ký kết nhân danh cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh, cơ quan trung ương của tổ chức trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình với một hoặc nhiều bên ký kết nước ngoài, trừ các nội dung sau đây...”.

² Về khái niệm ĐUQT: Khoản 1 Điều 2 Luật ĐUQT năm 2016 quy định: “ĐUQT là thỏa thuận bằng văn bản được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với bên ký kết nước ngoài, 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, không phụ thuộc vào tên gọi là hiệp ước, công ước, hiệp định, định ước, thỏa thuận, nghị định thư, bản ghi nhớ, công hàm trao đổi hoặc văn kiện có tên gọi khác...”.

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 xóa đói, giảm nghèo, khắc phục thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, phục vụ công cuộc bảo vệ Tổ quốc, phát triển kinh tế, xã hội, thúc đẩy hòa bình, ổn định ở khu vực và trên thế giới, nâng cao vị thế của nước ta. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành Pháp lệnh cũng cho thấy có 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 TTQT.

Việc ban hành Luật TTQT là cần thiết vì những lý do cơ bản sau:

1. Việc ban hành Luật TTQT là cần thiết nhằm tạo cơ sở cho việc thể chế hóa đường lối chủ trương của Đảng về hội nhập quốc tế. Chủ trương hội nhập quốc tế (không chỉ gồm hội nhập kinh tế quốc tế) được định tại Điều 12 Hiến pháp năm 2013³. Chủ trương của Đảng về chủ động, tích cực hội nhập quốc tế đã được nêu rõ trong nhiều văn bản của Đảng, nhất là Nghị quyết 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 và Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 05/11/2016, 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.

2. Một số bất cập trong pháp luật hiện hành đòi hỏi có giải pháp khắc phục.

Thứ nhất, một số quy định mới được ban hành có liên quan đến ký kết và thực hiện TTQT.

- Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn thống nhất quản lý nhà nước về đối ngoại và hội nhập quốc tế (khoản 1 Điều 22), phù hợp quy định của Hiến pháp năm 2013 (khoản 3 Điều 96). Theo đó, Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ quy định bộ, cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ, quyền hạn ký kết và tổ chức thực hiện TTQT theo quy định của pháp luật, tổ chức thực hiện hợp tác quốc tế (Điều 8).

- Luật ĐUQT 2016 (thay thế cho Luật Ký kết và thực hiện ĐUQT năm 2005), quy định thêm tiêu chí cụ thể về khái niệm ĐUQT, đó 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 ĐUQT 2016). Các TTQT được ký kết với danh nghĩa Nhà nước hay Chính phủ mà không là ĐUQT thì không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật ĐUQT 2016, và cũng không thuộc phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh⁴ (thực tiễn các TTQT này xem tại mục 2 dưới đây).

Ngày 24/8/2018, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg quy định thủ tục ký kết, thực hiện thỏa thuận nhân danh Chính phủ

³ Trước Hiến pháp năm 2013 mới chỉ có quy định về hội nhập kinh tế quốc tế, cụ thể: căn cứ Nghị quyết số 51/2001/QH10 của Quốc hội khoá X, Điều 15 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi năm 2001 quy định “chủ động hội nhập kinh tế quốc tế”. Hiến pháp 1992 chưa quy định về hội nhập quốc tế, hoặc hội nhập kinh tế quốc tế.

⁴ Trước khi Luật ĐUQT 2016 có hiệu lực (trước ngày 01/7/2016), các TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ phải tuân theo quy trình chặt chẽ tương tự như đối với ĐUQT (theo Luật ĐUQT 2005, Pháp lệnh năm 1998 về Ký kết và thực hiện ĐUQT và Pháp lệnh năm 1989 về Ký kết và thực hiện ĐUQT).

và kiến nghị Chủ tịch nước quyết định ký kết thỏa thuận nhân danh Nhà nước không phải là ĐUQT, có hiệu lực kể từ ngày 10/10/2018 (Quyết định số 36/2018 của Thủ tướng Chính phủ); văn bản hướng dẫn này mang tính chất tạm thời trong lúc chờ Pháp lệnh 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.*

- Bên cạnh đó, 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 93/2009/NĐ-CP ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi Chính phủ nước ngoài (trước đó là Quyết định số 64/2001/QĐ-TTg ngày 26/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ).

Thứ hai, một số bất cập của Pháp lệnh dẫn đến khó khăn trong triển khai công tác TTQT đòi hỏi có quy định rõ ràng hơn, cụ thể gồm các bất cập sau đây:

- Pháp luật hiện hành chưa quy định về việc ký kết TTQT (văn bản hợp tác quốc tế) của đơn vị trực thuộc. Thực tế, một số đơn vị trực thuộc bộ, ngành, UBND 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.⁵ Theo thống kê của Bộ Ngoại giao và báo cáo từ các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, từ ngày Pháp lệnh 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 có 1.695 văn bản hợp tác quốc tế cụ thể được ký kết nhân danh đơn vị trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, và 1.953 văn bản thỏa thuận hợp tác cụ thể được ký kết nhân danh đơn vị trực thuộc UBND cấp tỉnh.

- Về kỹ thuật văn bản, một số điều khoản trong Pháp lệnh chưa thể hiện rõ tính chất pháp lý, do đó gây khó khăn cho việc thực hiện (ví dụ: khoản 1 Điều 2 của Pháp lệnh về nội dung của TTQT không rõ là TTQT chỉ được phép có những nội dung như liệt kê, hay quy định này chỉ có tính chất mô tả).

- Nội dung không thuộc phạm vi TTQT quy định tại các điểm từ a – đ khoản 1 Điều 2 Pháp lệnh đều thuộc quan hệ cấp Nhà nước, Chính phủ, thực chất là nội dung phải thuộc ĐUQT, “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 ĐUQT 2016). Trên thực tế, nhiều TTQT được ký kết bao gồm nội dung liên quan gián tiếp tới nội dung hợp tác thuộc khuôn khổ ĐUQT, nhằm cụ thể hóa về việc triển khai các cam kết, ĐUQT ở cấp Nhà nước, Chính phủ (như

⁵ Ví dụ, Thỏa thuận, hoặc Bản ghi nhớ về hợp tác nhân danh Tổng cục Hải quan (Bộ Tài chính), Cục An ninh mạng (Bộ Công an), Bộ Tư lệnh Biên phòng (Bộ Quốc phòng); sở, ban ngành thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hay Hội Liên hiệp phụ nữ của tỉnh, thành phố... Trong đó, đơn vị trực thuộc bộ, ngành ký kết nhiều TTQT nhất là Cảnh sát Biên Việt Nam (Bộ Quốc phòng), Cục Hàng không, Cục Hàng hải (Bộ Giao thông vận tải), Cục Văn thư lưu trữ (thuộc Bộ Nội vụ), Tổng cục Thể dục Thể thao, Tổng cục Du lịch (Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch), các trường đại học công lập, Tổng cục Lâm nghiệp (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tổng cục Hải quan, Sở Giao dịch chứng khoán (Bộ Tài chính), các viện thuộc Viện hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam ... trong các lĩnh vực quản lý nhà nước tương ứng được giao.

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...).

Ngoài ra, trên thực tế còn có các thỏa thuận/hợp đồng mang tính chất ràng buộc pháp lý theo pháp luật quốc gia trong lĩnh vực chuyên ngành như về thương mại, đầu tư, vay nợ nước ngoài.

Thứ ba, Pháp lệnh 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, liên thành phố gồm từ ba bộ, ngành, hoặc ba tỉnh, thành phố trở lên. Đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh 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 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.

Thứ tư, về cấp hiệu lực của văn bản, Pháp lệnh là văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành nhưng điều chỉnh cả việc ký kết và thực hiện TTQT nhân danh Quốc hội. Thời gian tới, nếu được cho phép mở rộng về chủ thể ký kết, thì văn bản này cần điều chỉnh cả việc ký kết và thực hiện TTQT danh nghĩa Nhà nước. Do vậy, văn bản ở cấp hiệu lực của Pháp lệnh hiện nay là chưa thực sự phù hợp, nhất là trong bối cảnh mở rộng phạm vi điều chỉnh nên cần nâng lên thành Luật. Mặt khác, Pháp lệnh hiện hành đã được thực hiện hơn 10 năm nên đã có đủ cơ sở tổng kết, đánh giá về sự cần thiết và tính tương thích của các quy định với đời sống thực tế để đưa vào Luật.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG LUẬT THỎA THUẬN QUỐC TẾ

1. Mục đích

Việc xây dựng Luật TTQT nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật hiện hành về công tác ký kết và thực hiện các văn bản hợp tác quốc tế không là ĐUQT, 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.

2. Quan điểm chỉ đạo

- Nội dung của Luật quy định về công tác TTQT phải phù hợp với Hiến pháp năm 2013, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

- Phải thể chế hóa chủ trương của Đảng về hội nhập quốc tế, đặc biệt là Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế, Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 05/11/2016 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. 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.

- Việc xây dựng Luật phải trên cơ sở tổng kết thực tiễn thi hành Pháp lệnh; phải kế thừa và phát huy các quy định còn giá trị của Pháp lệnh và Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ; khắc phục những bất cập trong thực tiễn thời gian qua, đồng thời tiếp thu kinh nghiệm của các nước trên thế giới.

- Phải 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 giữa nước ta và 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.

- Trong quá trình xây dựng Luật, để bảo đảm chất lượng, tính khả thi của dự án Luật, cần tham khảo rộng rãi, thực chất ý kiến tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN

Ngày 18/08/2017 và ngày 18/10/2017, Bộ Ngoại giao đã tổ chức Hội nghị tổng kết 10 năm thi hành Pháp lệnh tại Bà Rịa – Vũng Tàu và Hà Nội. Trên cơ sở các tham luận và trao đổi tại Hội nghị, Bộ Ngoại giao đã xây dựng Báo cáo tổng kết về những kết quả và hạn chế của Pháp lệnh trong thời gian 10 năm qua (Báo cáo số 5147/BC-BNG-LPQT kèm theo).

Theo quy trình xây dựng luật quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Ngoại giao đã thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập dự án Luật tại Quyết định số 2785/QĐ-BNG ngày 05/9/2019, gồm đại diện các cơ quan: Văn phòng Chính phủ, các Bộ: Nội vụ, Công an, Quốc phòng, Công Thương, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Tư pháp, Ngân hàng Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và một số đơn vị thuộc Bộ Ngoại giao. Ban soạn thảo đã tiến hành một số hoạt động như:

- Tổ chức một số phiên họp toàn thể Ban soạn thảo, Tổ biên tập để xin ý kiến của Ban soạn thảo về chủ trương, định hướng lớn của dự án Luật và ý kiến cụ thể đối với hồ sơ dự án Luật.

- Đề nghị các cơ quan đại diện nước ngoài tại Việt Nam và cơ quan đại diện Việt Nam tại nước ngoài cung cấp thông tin về quy định của pháp luật nước sở tại về ký kết và thực hiện thỏa thuận không phải là ĐUQT, đồng thời tiến hành sưu tầm, dịch văn bản pháp luật của các nước và các tài liệu liên quan đến kinh nghiệm thực tiễn các nước trong ký kết và thực hiện thỏa thuận không phải là ĐUQT (Báo cáo về thực tiễn các quy định của một số quốc gia về việc ký kết và thực hiện văn bản hợp tác không phải là ĐUQT kèm theo).

Ngày 08/01/2020, Bộ Ngoại giao đã có Công văn số 83/BNG-LPQT đề nghị các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các cơ quan, tổ chức có liên quan cho ý kiến đối với Hồ sơ dự án Luật TTQT. Hồ sơ này cũng được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính

phủ và của Bộ Ngoại giao. Sau khi tiếp thu các ý kiến góp ý, Bộ Ngoại giao đã chỉnh sửa Hồ sơ nói trên (*Bảng tổng hợp ý kiến kèm theo*).

Ngày 07/02/2020, Bộ Ngoại giao đã có Công văn số 359/BNG-LPQT đề nghị Bộ Tư pháp thẩm định Hồ sơ dự án Luật TTQT theo Điều 58 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Bộ Ngoại giao đã tiếp thu các ý kiến thẩm định trong Hồ sơ dự án Luật TTQT (*Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định kèm theo*).

V. TÊN GỌI, ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT TTQT, TÍNH TƯƠNG THÍCH VỚI ĐUQT MÀ VIỆT NAM LÀ THÀNH VIÊN

1. Tên gọi

Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 02/01/2014 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Quyết định số 251/QĐ-TTg ngày 13/02/2014 của Thủ tướng Chính phủ đề ra kế hoạch xây dựng “Luật về ký kết và thực hiện TTQT”. Bộ Ngoại giao đề xuất lấy tên Luật là “Luật TTQT” vì tên gọi này ngắn gọn và hàm ý bao quát mọi vấn đề liên quan đến ký kết và thực hiện TTQT, phù hợp với mục đích và nội dung dự kiến xây dựng Luật. Đây cũng là kinh nghiệm được đúc rút trong quá trình xây dựng Luật ĐUQT năm 2016.

2. Phạm vi điều chỉnh

a. Đề xuất tại giai đoạn Đề nghị xây dựng Luật

Tại giai đoạn Đề nghị xây dựng Luật, Bộ Ngoại giao đề xuất Luật này sẽ quy định về ký kết và tổ chức thực hiện TTQT nhân danh cơ quan nhà nước ở trung ương; cơ quan cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), cơ quan trung ương của tổ chức, kế thừa quy định tại Pháp lệnh. Đồng thời, Luật sẽ bổ sung nội dung: (i) hợp nhất hóa quy định của Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg điều chỉnh TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ; (ii) quy định việc ký kết và thực hiện TTQT nhân danh đơn vị trực thuộc cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh với đối tác nước ngoài trên cơ sở đáp ứng yêu cầu hợp tác quốc tế và quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực, khu vực cụ thể theo quy định của pháp luật.

b. Chủ thể ký kết TTQT tại dự thảo Luật

Theo Pháp lệnh, cơ quan nhà nước ở trung ương bao gồm 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.

Qua rà soát, nghiên cứu các ý kiến của cơ quan, tổ chức liên quan, Bộ Ngoại giao nhận thấy nhu cầu ký kết văn bản hợp tác quốc tế của đơn vị trực thuộc cơ quan của Quốc hội, HĐND cấp tỉnh, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước rất ít. Quốc hội, HĐND cấp tỉnh là các cơ quan lập pháp, không có bộ máy hành chính giúp việc như UBND tỉnh. Đối với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, do đặc thù cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của ngành, việc thực hiện hợp tác quốc tế cần được tiến hành tập trung, không nên phân cấp.

Trên cơ sở ý kiến của Ban soạn thảo dự án Luật, hợp nhất Quyết định 36/2018/QĐ-TTg và trên cơ sở đánh giá tác động của chính sách Mở rộng chủ thể ký kết TTQT đã được Quốc hội thống nhất tại giai đoạn Đề nghị xây dựng Luật, tiếp

thu ý kiến thẩm tra của Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội⁶, so với Pháp lệnh, phạm vi điều chỉnh mở rộng thêm quy định về việc ký kết, thực hiện TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ, đơn vị trực thuộc của cơ quan nhà nước ở trung ương, đơn vị trực thuộc của cơ quan cấp tỉnh.

c. Khái niệm “TTQT”

Khoản 1 Điều 3 dự thảo Luật quy định TTQT là cam kết bằng văn bản về hợp tác quốc tế do Nhà nước, Chính phủ, cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh, đơn vị trực thuộc, cơ quan trung ương của tổ chức ký kết, không làm thay đổi, phát sinh, chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế. Theo đó, tiêu chí quan trọng để phân biệt một văn bản là TTQT là “mục đích hợp tác quốc tế”. Luật không giải thích khái niệm “hợp tác quốc tế” để bảo đảm linh hoạt trong việc áp dụng Luật đối với các quan hệ đối ngoại nhân dân cần sự quản lý thống nhất của nhà nước (trường hợp tiếp nhận tài trợ, viện trợ của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài), đồng thời tránh chồng chéo về thủ tục trong trường hợp cơ quan, tổ chức ký hợp đồng mua bán, hợp đồng thuê khoán chuyên môn, hợp đồng dịch vụ v.v...

d. Các TTQT về vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, viện trợ phi chính phủ nước ngoài

Các TTQT này cũng thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này. Một số văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành đã có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục ký kết và thực hiện (Nghị định số 16/2016/NĐ-CP ngày 16 tháng 3 năm 2016 về quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, Nghị định số 132/2018/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 16/2016/NĐ-CP về quản lý và sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, Nghị định số 93/2009/NĐ-CP ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi Chính phủ nước ngoài), Luật quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết và tổ chức thực hiện TTQT về vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, viện trợ phi chính phủ nước ngoài tuân theo các quy định tại Luật này và pháp luật chuyên ngành (khoản 2 Điều 1). Bộ Ngoại giao đã rà soát và nhận thấy quy định tại Luật này và pháp luật chuyên ngành không mâu thuẫn, có thể áp dụng theo nguyên tắc bổ sung cho nhau, đảm bảo hiệu quả quản lý nhà nước.

3. Đối tượng áp dụng

Kế thừa Pháp lệnh, Luật này áp dụng “đối với cơ quan, tổ chức, công dân Việt Nam; cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài cư trú, hoạt động trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam liên quan đến công tác TTQT”.

4. Sự tương thích của nội dung dự án Luật TTQT với ĐUQT có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Luật này quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết và thực hiện TTQT là các quy định nội bộ của Việt Nam. Đồng thời, qua rà soát cơ sở dữ liệu về ĐUQT do Bộ Ngoại giao quản lý, không có ĐUQT nào có liên quan về thẩm quyền, trình tự,

⁶ Báo cáo thẩm tra số 3362/BC-UBĐN14 ngày 25/3/2019 của Ủy ban đối ngoại của Quốc hội.

thủ tục ký kết và thực hiện TTQT của Việt Nam. Do đó, Luật này không có nội dung trái với các ĐUQT mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

VI. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH LUẬT TTQT SAU KHI ĐƯỢC THÔNG QUA

1. Về nguồn lực

a. Về công việc cần triển khai

Sau khi Luật TTQT được Quốc hội thông qua (dự kiến cuối năm 2020), cần tổ chức thực hiện những công việc sau:

i) Các công việc Bộ Ngoại giao cần triển khai:

- Xây dựng tài liệu hướng dẫn, có thể dưới hình thức Sổ tay công tác TTQT (trên cơ sở cập nhật, chỉnh sửa Sổ tay công tác TTQT do Bộ Ngoại giao ấn hành năm 2013), trong đó nêu một số mẫu TTQT.

- Tổ chức giới thiệu nội dung Luật TTQT (thông qua gửi văn bản giới thiệu sau khi Luật được thông qua), tập huấn cho các bộ, ngành, địa phương, tổ chức trong cả nước về Luật TTQT, dự kiến: (i) tổ chức từ 03 – 06 hội nghị tập huấn tập trung ở ba miền Bắc, Trung, Nam trong năm 2021; (ii) lồng ghép nội dung về công tác TTQT trong chương trình bồi dưỡng kiến thức đối ngoại cho cán bộ các bộ, ngành, địa phương.

- Hướng dẫn, hỗ trợ thường xuyên cho cán bộ các bộ, ngành, địa phương, tổ chức trong công tác TTQT theo yêu cầu.

ii) Các công việc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cần triển khai

- Chỉ định đơn vị đầu mối về công tác TTQT trong cơ quan mình;

- Ban hành quy định và quản lý nhà nước về việc ký kết và thực hiện TTQT của UBND và HĐND cấp xã, phường, thị trấn (có thể dưới hình thức Quyết định).

iii) Các công việc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng cần triển khai ngoài các công việc nêu tại điểm (ii): ban hành quy định và quản lý nhà nước về việc ký kết và thực hiện TTQT của cơ quan, đơn vị do Bộ Công an, Bộ Quốc phòng quản lý ngoài các đơn vị trực thuộc quy định tại khoản 2 Điều 3 dự thảo Luật (có thể dưới hình thức Thông tư).

iv) Công việc cơ quan quản lý hoạt động đối ngoại của tổ chức cần triển khai: ban hành quy định về việc ký kết và thực hiện TTQT của cơ quan cấp tỉnh, huyện của tổ chức.

b. Về kinh phí

i) Kinh phí thực hiện các công việc do Bộ Ngoại giao triển khai: kinh phí lấy từ kinh phí hoạt động thường xuyên của Bộ Ngoại giao.

ii) Kinh phí xây dựng quy định về việc ký kết và thực hiện TTQT của UBND và HĐND cấp xã, phường, thị trấn dưới hình thức Quyết định của Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là 10 triệu đồng/văn bản (điểm đ khoản 1 Điều 5 của Thông tư số 338/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây

dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật). Việc xây dựng quy định này phụ thuộc vào nhu cầu của từng địa phương, nhưng sẽ không quá tối đa 630 triệu đồng.

iii) Kinh phí xây dựng quy định và quản lý nhà nước về việc ký kết và thực hiện TTQT của cơ quan, đơn vị do Bộ Công an, Bộ Quốc phòng quản lý ngoài các đơn vị trực thuộc quy định tại khoản 2 Điều 3 dự thảo Luật: mức chi là 15 triệu đồng/văn bản (điểm d khoản 1 Điều 5 của Thông tư số 338/2016/TT-BTC nêu trên).

iv) Kinh phí xây dựng quy định về việc ký kết và thực hiện TTQT của cơ quan cấp tỉnh, huyện của tổ chức: do đây không phải là văn bản quy phạm pháp luật nên không có định mức chi cụ thể. Kinh phí này sẽ được lấy từ nguồn kinh phí hoạt động thường xuyên của tổ chức.

v) Các cơ quan, tổ chức tiến hành công tác ký kết và thực hiện TTQT sử dụng kinh phí lấy từ kinh phí hoạt động thường xuyên để chi cho việc phổ biến các quy định của Luật TTQT trong cơ quan, đơn vị mình; chuẩn bị dự thảo, dịch tài liệu, tổ chức đàm phán, ký kết, công bố TTQT theo quy định của pháp luật hiện hành.

Do mở rộng phạm vi điều chỉnh, dự thảo Luật sẽ có 05 loại TTQT mới (nhân danh Nhà nước, Chính phủ; nhân danh đơn vị trực thuộc của cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh; nhân danh cơ quan, đơn vị do Bộ Quốc phòng hoặc Bộ Công an quản lý; nhân danh UBND cấp xã; nhân danh cơ quan cấp tỉnh của tổ chức). Theo thống kê của Bộ Ngoại giao và báo cáo từ các cơ quan, trong khoảng thời gian từ khi Quyết định 36/2018/QĐ-TTg có hiệu lực đến nay, đã có 26 TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ được ký kết. Kể từ ngày Pháp lệnh có hiệu lực đến ngày 31/12/2019, có tổng cộng 3.378 văn bản hợp tác quốc tế được ký kết nhân danh đơn vị trực thuộc. Trong khi đó, Thông tư số 13/2018/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định việc quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác ĐUQT và công tác TTQT chưa bao gồm kinh phí dự kiến cho việc đàm phán, cho ý kiến về việc ký, rà soát, dịch thuật... các loại TTQT mới này.

Về vấn đề này, dự thảo Luật đã quy định các cơ quan, tổ chức ký kết hoặc cơ quan, tổ chức được phân công chịu trách nhiệm thực hiện TTQT đã ký trên cơ sở nguồn lực hiện có hoặc nguồn lực dự kiến huy động. Vì vậy, các cơ quan, tổ chức này cần tính toán nguồn lực ngay từ giai đoạn đề xuất ký kết TTQT.

2. Về điều kiện bảo đảm

Trên cơ sở phân tích nguồn lực để thực hiện Luật TTQT, so sánh với tình hình kinh tế của đất nước và ngân sách cấp cho Bộ Ngoại giao và các bộ, ngành, địa phương, Bộ Ngoại giao nhận thấy có đủ điều kiện nguồn lực bảo đảm cho việc thi hành Luật TTQT.

VII. NHỮNG NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA DỰ ÁN LUẬT THỎA THUẬN QUỐC TẾ

Dự thảo Luật gồm 08 Chương, 50 điều, trong đó kế thừa Pháp lệnh và Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg tổng cộng 17 điều, bổ sung thêm 15 điều mới, sửa đổi, bổ sung 18 Điều của Pháp lệnh và Quyết định 36, thay đổi số thứ tự các điều cho phù hợp với bố cục mới của dự thảo Luật. Các quy định của Luật được sắp xếp theo trình tự của hoạt động ký kết TTQT, từ thẩm quyền quyết định, thủ tục ký kết, sửa đổi, bổ

sung, gia hạn, tổ chức thực hiện TTQT và trách nhiệm của các cơ quan trong việc ký kết và thực hiện TTQT. Nội dung cụ thể như sau:

1. Những quy định chung

Chương I (Những quy định chung) gồm 07 điều, bao gồm các quy định về phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; giải thích từ ngữ; nguyên tắc ký kết và thực hiện TTQT; tên gọi, ngôn ngữ, hình thức của TTQT; hình thức chấp nhận sự ràng buộc của TTQT; hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động ký kết TTQT.

a. Phạm vi điều chỉnh

Luật này quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, tạm đình chỉ thực hiện và tổ chức thực hiện TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ, 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 (sau đây gọi chung là cơ quan nhà nước ở trung ương); HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cơ quan cấp tỉnh); đơn vị trực thuộc của các cơ quan nhà nước ở trung ương, đơn vị trực thuộc của cơ quan cấp tỉnh (sau đây gọi chung là đơn vị trực thuộc); 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 (sau đây gọi chung là cơ quan trung ương của tổ chức) (khoản 1 Điều 1).

Luật bổ sung ba nội dung trong phần phạm vi điều chỉnh:

- Thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, tạm đình chỉ thực hiện và tổ chức thực hiện TTQT về vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài, viện trợ phi chính phủ nước ngoài thực hiện theo quy định của Luật này và pháp luật chuyên ngành (khoản 2 Điều 1).

- Việc ký kết và thực hiện TTQT của UBND, HĐND xã, phường, thị trấn và cơ quan cấp tỉnh, huyện 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 được thực hiện theo các nguyên tắc quy định tại Luật này và quy định của cơ quan cấp tỉnh hoặc cơ quan quản lý hoạt động đối ngoại của tổ chức (khoản 3 Điều 1).

- Việc ký kết và thực hiện TTQT của cơ quan, đơn vị do Bộ Quốc phòng hoặc Bộ Công an quản lý (ngoài các đơn vị trực thuộc quy định tại khoản 2 Điều 3) thực hiện theo các nguyên tắc quy định tại Luật này và quy định của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ Công an (khoản 4 Điều 1).

b. Đối tượng áp dụng

Luật bổ sung quy định về đối tượng áp dụng, theo đó Luật này được áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân Việt Nam; cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài cư trú, hoạt động trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam liên quan đến công tác TTQT (Điều 2).

c. Giải thích từ ngữ

Luật giải thích khái niệm *TTQT* là cam kết bằng văn bản về hợp tác quốc tế do Nhà nước, Chính phủ, cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh, đơn vị trực thuộc, cơ quan trung ương của tổ chức ký kết, không làm thay đổi, phát sinh, chấm

dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế (khoản 1 Điều 3).

Luật bổ sung khái niệm *Đơn vị trực thuộc* bao gồm vụ, văn phòng, thanh tra, cục, tổng cục, đơn vị sự nghiệp công lập thuộc bộ, cơ quan ngang bộ; ban, văn phòng, các tổ chức sự nghiệp khác trực thuộc thuộc cơ quan thuộc Chính phủ; cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; UBND cấp huyện; các ban của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; HĐND cấp huyện (khoản 2 Điều 3).

Luật bổ sung khái niệm *TTQT về đầu tư* là cam kết bằng văn bản giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam và nhà đầu tư nước ngoài liên quan đến việc chuẩn bị, bắt đầu hoặc tiếp tục đầu tư tại Việt Nam, bao gồm cả cam kết dành ưu đãi cho nhà đầu tư (khi ký kết các TTQT này, cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh cần xin ý kiến của Bộ Kế hoạch và Đầu tư) (khoản 7 Điều 3).

Phù hợp với các khái niệm này, khái niệm về *Bên ký kết nước ngoài* cũng được mở rộng, theo đó bao gồm cả Nhà nước, Chính phủ, cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương, tổ chức nước ngoài (khoản 3 Điều 3).

d. Nguyên tắc ký kết và thực hiện TTQT

Luật kế thừa các nguyên tắc tại Điều 2 Pháp lệnh và đưa các nội dung không được ký kết TTQT được quy định tại Điều 2 Pháp lệnh trở thành nguyên tắc thứ sáu trong dự thảo Luật. Đồng thời, để tạo cách hiểu thống nhất về các nội dung liên quan đến “hòa bình, an ninh, biên giới, lãnh thổ, chủ quyền quốc gia” và “quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tương trợ tư pháp”, dự thảo Luật quy định cụ thể hơn: “Không ký kết TTQT về: a) Xác lập, thay đổi, chấm dứt chủ quyền, quyền chủ quyền của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; b) Xác lập, thay đổi, chấm dứt quyền, nghĩa vụ của công dân, quyền con người;” (khoản 6 Điều 4).

Do mở rộng phạm vi điều chỉnh nên dự thảo Luật bổ sung nguyên tắc “TTQT nhân danh cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh, đơn vị trực thuộc, cơ quan trung ương của tổ chức không được ràng buộc Nhà nước, Chính phủ Việt Nam hoặc cơ quan Việt Nam không ký kết TTQT đó” (khoản 5 Điều 4).

đ. Các hành vi bị nghiêm cấm

Nhằm tăng cường trách nhiệm của cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh về quản lý nhà nước đối với ký kết và thực hiện TTQT trong lĩnh vực phụ trách, TTQT nhân danh đơn vị trực thuộc, đồng thời nhằm mục đích xử lý các vi phạm quy định về ký kết và thực hiện TTQT, Luật bổ sung quy định mới về các hành vi bị cấm trong hoạt động ký kết và thực hiện TTQT, bao gồm: i) Các hành vi vi phạm nguyên tắc ký kết và thực hiện TTQT được quy định tại Điều 4 Luật này; ii) Các hành vi vi phạm trình tự, thủ tục ký kết và thực hiện TTQT được quy định tại Luật này; iii) Các hành vi vi phạm thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết và thực hiện TTQT được quy định tại văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành; iv) Không thực hiện các quy định về trách nhiệm trong ký kết và thực hiện TTQT được quy định tại Luật này (Điều 7).

e. Các quy định kế thừa Pháp lệnh

Nội dung quy định về hình thức chấp nhận sự ràng buộc, ngôn ngữ, hình thức của TTQT được kế thừa các quy định tại Pháp lệnh.

2. Ký kết TTQT

Chương II (Ký kết TTQT) bao gồm 10 mục, 22 điều quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ký kết TTQT, hồ sơ lấy ý kiến và hồ sơ trình về đề xuất ký kết, bổ sung quy định về trách nhiệm của các cơ quan trong việc cho ý kiến đề xuất ký kết TTQT và việc ký kết TTQT trong chuyên thẩm của đoàn cấp cao.

a. Về trình tự, thủ tục ký kết áp dụng chung với các loại TTQT

Đối với thẩm quyền, thủ tục, hồ sơ trình về đề xuất ký kết TTQT, Luật này kế thừa các quy định của Pháp lệnh và hợp nhất các quy định của Quyết định 36/2018/QĐ-TTg đối với các TTQT được ký nhân danh Nhà nước, Chính phủ. Luật bổ sung thêm quy định trường hợp TTQT có liên quan đến an ninh, quốc phòng, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ gửi hồ sơ lấy ý kiến của Bộ Công an và Bộ Quốc phòng (theo quy định tại Điều 6 Nghị định số 35/2011/NĐ-CP về biện pháp pháp luật bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội) và luật hóa quy định tại Chỉ thị 22/CT-TTg năm 2017 về tăng cường kiểm tra, đôn đốc thực hiện cam kết, TTQT do Thủ tướng Chính phủ ban hành.

b. Thủ tục đối với TTQT của đơn vị trực thuộc

Khác với các loại TTQT khác, đề xuất ký kết TTQT nhân danh đơn vị trực thuộc không nhất thiết phải lấy ý kiến của Bộ Ngoại giao. Điều 21 của Luật quy định đơn vị trực thuộc cần gửi hồ sơ lấy ý kiến đơn vị đầu mối về công tác TTQT của cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh và cơ quan, tổ chức có liên quan đến hoạt động hợp tác thuộc TTQT. Trường hợp nội dung TTQT dự kiến ký kết có liên quan đến các vấn đề phức tạp, nhạy cảm về mặt đối ngoại, cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh cần lấy ý kiến của Bộ Ngoại giao. Trường hợp nội dung TTQT dự kiến ký kết có liên quan đến các vấn đề, lĩnh vực, địa bàn nhạy cảm về an ninh, quốc phòng, cơ quan chủ quản của đơn vị trực thuộc cần lấy ý kiến của Bộ Quốc phòng và Bộ Công an. Sau khi hoàn thiện hồ sơ trên cơ sở các góp ý, đơn vị trực thuộc trình cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh quyết định. Trên cơ sở quyết định bằng văn bản của người đứng đầu cơ quan chủ quản, đơn vị trực thuộc tổ chức việc ký kết TTQT.

c. Thủ tục đối với các TTQT liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị

Điểm mới của Luật là bổ sung thêm quy định về thủ tục đối với các TTQT liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị, tổ chức (Điều 24) để giải quyết các vướng mắc, bất cập như đã nêu tại Mục I Tờ trình.

d. Thủ tục đối với TTQT về đầu tư

Luật bổ sung điều mới quy định về TTQT về đầu tư, theo đó, cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh có trách nhiệm lấy ý kiến bằng văn bản của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trước khi trình cơ quan có thẩm quyền quyết định việc ký kết TTQT (Điều 25).

đ. Trách nhiệm của Bộ Ngoại giao và cơ quan hữu quan trong việc ký kết TTQT

Nhằm tăng cường trách nhiệm của các cơ quan trong quản lý nhà nước về ký kết và thực hiện TTQT, Luật bổ sung 02 điều quy định về trách nhiệm của Bộ Ngoại giao và trách nhiệm của cơ quan hữu quan trong việc cho ý kiến về đề xuất ký TTQT, theo đó làm rõ thời hạn cho ý kiến và các nội dung cụ thể cần cho ý kiến đối với đề xuất ký TTQT (Điều 28 và Điều 29).

e. Rà soát và ủy quyền ký TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ

Trên cơ sở hợp nhất các quy định của Quyết định 36/2018/QĐ-TTg, đồng thời do tính chất của các thỏa thuận nhân danh Nhà nước, Chính phủ là các cam kết nhân danh Nhà nước, Chính phủ, Luật bổ sung thêm 02 điều quy định về ủy quyền ký TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ và rà soát, đối chiếu văn bản TTQT nhân danh Nhà nước, Chính phủ trước khi ký (Điều 10 và Điều 11).

g. Ký TTQT trong chuyến thăm của đoàn cấp cao

Trong thời gian qua, Bộ Ngoại giao đã chủ trì, phối hợp hiệu quả với các bộ, ngành cũng như UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc rà soát văn bản, tổ chức lễ ký các văn kiện hợp tác trong chuyến thăm của đoàn cấp cao Việt Nam tại nước ngoài hoặc của đoàn cấp cao nước ngoài tại Việt Nam (trung bình mỗi năm Bộ Ngoại giao đã chủ trì, phối hợp rà soát hơn 100 văn bản được ký trong chuyến thăm của đoàn cấp cao). Từ thực tiễn nêu trên, Luật bổ sung quy định về ký TTQT trong chuyến thăm của đoàn cấp cao (Điều 30), tương tự như quy định tại Luật ĐUQT năm 2016.

3. Hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, tạm đình chỉ thực hiện TTQT

Chương III (Hiệu lực, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, tạm đình chỉ thực hiện TTQT) bao gồm 03 điều, trong đó chủ yếu kế thừa các quy định của Pháp lệnh.

4. Trình tự, thủ tục rút gọn

Chương IV (Trình tự, thủ tục rút gọn) bao gồm 03 điều quy định về các trường hợp áp dụng thủ tục rút gọn trong việc ký, sửa đổi, bổ sung, gia hạn TTQT và trình tự, thủ tục thực hiện. Đây là nội dung hoàn toàn mới so với Pháp lệnh, được xây dựng trên cơ sở vận dụng các quy định của Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg 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.

5. Thực hiện TTQT

Chương V (Thực hiện TTQT) bao gồm 04 điều, được xây dựng trên cơ sở kế thừa các quy định của Pháp lệnh, làm rõ hơn trách nhiệm của Bộ Ngoại giao trong việc thực hiện TTQT và luật hóa các quy định của Chỉ thị số 22/CT-TTg về tăng cường kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện các cam kết, TTQT, theo đó quy định rõ

trách nhiệm của đơn vị đầu mối về công tác TTQT của cơ quan nhà nước ở trung ương, đơn vị trực thuộc và cơ quan cấp tỉnh trong việc thực hiện TTQT.

6. Quản lý nhà nước về TTQT

Chương VI (Quản lý nhà nước về TTQT) gồm 08 điều, quy định về nội dung quản lý nhà nước về TTQT, cơ quan quản lý nhà nước về TTQT, trách nhiệm của Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, người đứng đầu cơ quan nhà nước ở trung ương và cơ quan cấp tỉnh, cơ quan quản lý hoạt động đối ngoại của tổ chức, xử lý vi phạm, kinh phí ký kết và thực hiện TTQT.

Luật kế thừa quy định của Pháp lệnh về nội dung quản lý nhà nước về TTQT, kinh phí ký kết và thực hiện TTQT.

a. Cơ quan quản lý nhà nước về TTQT

Luật làm rõ các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện quản lý nhà nước đối với các TTQT nhân danh đơn vị trực thuộc.

b. Trách nhiệm của Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội

Tại Báo cáo số 3362/BC-UBĐN14 ngày 25/3/2019 thẩm tra Đề nghị xây dựng dự án Luật TTQT trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2020, Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội đề nghị Ban soạn thảo rà soát, sửa đổi khoản 2 Điều 28 Pháp lệnh theo hướng phân tách trách nhiệm Ủy ban Đối ngoại trong việc báo cáo Quốc hội, thông báo cho Chính phủ, Bộ Ngoại giao về hoạt động ký kết và thực hiện TTQT của Quốc hội, cơ quan của Quốc hội với trách nhiệm của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước báo cáo về TTQT do Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước ký kết.

Về vấn đề này, Bộ Ngoại giao nhận thấy theo quy định tại Hiến pháp năm 2013 cũng như quy định của Luật tổ chức các cơ quan này, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán Nhà nước chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Do đó, việc các cơ quan này báo cáo Quốc hội, thông báo cho Chính phủ và Bộ Ngoại giao theo định kỳ hàng năm hoặc theo yêu cầu về hoạt động ký kết và thực hiện TTQT của các cơ quan này là phù hợp.

Trên cơ sở đó, Luật đã phân tách trách nhiệm của Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội và trách nhiệm của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước (thể hiện tại Điều 43 và 44 dự thảo Luật).

c. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh

Nhằm nâng cao trách nhiệm của cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan cấp tỉnh trong việc ký kết và thực hiện TTQT, Luật bổ sung một điều mới quy định về trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan này (Điều 45), bao gồm: báo cáo Chính phủ về việc ký kết TTQT của đơn vị trực thuộc, chỉ định đơn vị đầu mối về công tác TTQT, ban hành quy định và quản lý nhà nước về việc ký kết và thực hiện TTQT của UBND và HĐND cấp xã, phường, thị trấn (người đứng đầu cơ quan cấp tỉnh).

Phù hợp với khoản 4 Điều 1 liên quan đến phạm vi điều chỉnh, Luật bổ sung quy định Bộ trưởng Bộ Công an, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng ban hành quy định và quản lý nhà nước về việc ký kết và thực hiện TTQT của cơ quan, đơn vị do Bộ Công an, Bộ Quốc phòng quản lý ngoài các đơn vị trực thuộc quy định tại khoản 2 Điều 3.

d. Trách nhiệm của cơ quan quản lý hoạt động đối ngoại của tổ chức

Ngoài việc kế thừa các quy định của Pháp lệnh, Luật bổ sung thêm quy định về trách nhiệm ban hành quy định về việc ký kết và thực hiện TTQT của cơ quan cấp tỉnh, huyện của tổ chức.

7. Điều khoản thi hành

Chương VII (Điều khoản thi hành) gồm 02 điều quy định về điều khoản chuyên tiếp và hiệu lực thi hành của Luật.

Đối với các thỏa thuận nhân danh Nhà nước, Chính phủ, kể từ ngày Quyết định số 36/2018/QĐ-TTg 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 ĐUQT có hiệu lực (ngày 10/10/2018), theo số liệu thống kê của Bộ Ngoại giao, cho đến hiện tại đã có 26 thỏa thuận loại này được ký kết. Điều này đòi hỏi Luật có quy định về việc thực hiện, sửa đổi, bổ sung, gia hạn các TTQT đã ký theo Quyết định nêu trên, theo đó, việc thực hiện, sửa đổi, bổ sung, gia hạn các TTQT này được thực hiện theo quy định liên quan của Luật này kể từ ngày Luật này có hiệu lực thi hành (Điều 49).

Trên đây là một số nội dung chủ yếu của dự án Luật TTQT, Bộ Ngoại giao kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Chính phủ;
- Thủ tướng Chính phủ;
- PTTg, BT Phạm Bình Minh;
- Văn phòng Chính phủ;
- Các đ/c Thứ trưởng;
- Lưu: HC, LPQT.

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**