**ĐỀ CƯƠNG**

**GIỚI THIỆU VỀ NHỮNG ĐIỂM MỚI CỦA LUẬT**

 **THOẢ THUẬN QUỐC TẾ**

**Luật thỏa thuận quốc tế năm 2020 được Quốc hội khoá XIV, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 13/11/2020, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/7/2021, thay thế cho Pháp lệnh ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế năm 2007.**

**I. SỰ CẦN THIẾT PHẢI BAN HÀNH LUẬT THOẢ THUẬN QUỐC TẾ.**

Việc ban hành Luật Thoả thuận quốc tế (TTQT) là cần thiết vì những lý do cơ bản sau:

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 quy định tại Điều 12 Hiến pháp năm 2013. 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, 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.

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 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 – cơ quan thường trực của Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Luật này cũng quy định rõ Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Do đó, việc Pháp lệnh 2007 sử dụng khái niệm “cơ quan giúp việc của Quốc hội” và “người đứng đầu cơ quan của Quốc hội” là không phù hợp với pháp luật hiện hành.

– Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 và Luật số 47/2019/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Luật số 76/2015/QH13 và Luật số 77/2015/QH13) và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2020 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](http://decuongtuyentruyen.com/bai-giang/trac-nghiem-tim-hieu-hien-phap-nam-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 Chính quyền địa phương năm 2015](http://decuongtuyentruyen.com/bai-giang/trac-nghiem-luat-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong/) quy định HĐND làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số (khoản 3 Điều 5). Do đó, việc Pháp lệnh 2007 sử dụng khái niệm “người đứng đầu cơ quan cấp tỉnh” và quy định người đứng đầu cơ quan cấp tỉnh quyết định việc ký kết TTQT nhân danh cơ quan cấp tỉnh là không phù hợp.

– Luật ĐƯQT 2016 (thay thế cho Luật Ký kết và thực hiện ĐƯQT năm 2005), quy định thêm tiêu chí cụ thể về khái niệm ĐƯQT, 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 ĐƯQT 2016). Các TTQT được ký kết với danh nghĩa Nhà nước hay Chính phủ mà không là ĐƯQT thì không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật ĐƯQT 2016, và cũng không thuộc phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh 2007 (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 và kiến nghị Chủ tịch nước quyết định ký kết thỏa thuận nhân danh Nhà nước không phải là ĐƯQT, 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.

– Nghị định 35/2011/NĐ-CP về biện pháp pháp luật bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự, an toàn xã hội ngày 18/5/2011 quy định trong quá trình ký kết, gia nhập ĐƯQT, TTQT, các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm gửi hồ sơ đó 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).

– 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).

– 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 (thay thế Chỉ thị 09/CT-TTg năm 2012 về tăng cường quản lý nhà nước đối với công tác ĐƯQT, TTQT) quy định một số nhiệm vụ trọng tâm của các bộ, ngành, cơ quan cấp tỉnh trong công tác ký kết, thực hiện cam kết, TTQT.

**Thứ hai,** một số bất cập của Pháp lệnh 2007 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. 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 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 (bao gồm cả các đơn vị sự nghiệp công lập), 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. 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 dự kiến, trong tương lai số lượng văn bản loại này sẽ còn được ký kết nhiều hơn nữa, nhất là trong bối cảnh nhu cầu hợp tác, hội nhập quốc tế của nước ta ngày càng tăng cao. Trong khi đó, khung pháp luật hiện hành vẫn còn để ngỏ, chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào điều chỉnh về thủ tục ký kết đối với TTQT loại này. Điều này dẫn đến sự lúng túng của các đơn vị trực thuộc của các cơ quan, tổ chức trong quá trình ký kết các TTQT vì không biết phải tuân theo quy trình nào, có phải xin ý kiến của trung ương không.

– Về kỹ thuật văn bản, một số điều khoản trong Pháp lệnh 2007 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 2007 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 2007 đều thuộc quan hệ cấp Nhà nước, Chính phủ, thực chất là nội dung phải thuộc ĐƯQT, “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 ĐƯQT 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 ĐƯQT, nhằm cụ thể hóa về việc triển khai các cam kết, ĐƯQT 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…).

**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, liên thành phố gồm từ ba bộ, ngành, hoặc ba tỉnh, thành phố trở lên. 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.

**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 hoà 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 này. 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, để tăng cường quản lý đối với TTQT về đầu tư, cần có quy định chặt chẽ hơn đối với các TTQT liên quan đến đầu tư.

**II. NHỮNG ĐIỂM MỚI CỦA LUẬT THOẢ THUẬN QUỐC TẾ.**

**1. Thoả thuận quốc tế là gì? (Khoản 1 Điều 2)**

- 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.

- Hiện hành theo Khoản 1 Điều 2 Pháp lệnh ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế 2007 (Pháp lệnh) quy định:

Thỏa thuận quốc tế 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:

+ Hòa bình, an ninh, biên giới, lãnh thổ, chủ quyền quốc gia;

+ Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tương trợ tư pháp;

+ Tham gia tổ chức quốc tế liên chính phủ;

+ Hỗ trợ phát triển chính thức thuộc quan hệ cấp Nhà nước hoặc Chính phủ Việt Nam;

+ Các vấn đề khác thuộc quan hệ cấp Nhà nước hoặc Chính phủ theo quy định của pháp luật.

**2. Thoả thuận quốc tế không phải là điều ước 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 bao gồm công ước, hiệp ước, định ước, hiệp định.

- Trong khi đó, điều ước quốc tế được quy định tại Luật điều ước quốc tế 2016 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.

**3. Ngôn ngữ sử dụng trong 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. 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.

**4. Thẩm quyền ký kết thoả thuận quốc tế của UBND cấp xã (Khoản 6 Điều 3)**

UBND 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.

**5. Hiệu lực của thỏa thuận quốc tế (Điều 32)**

- Thỏa thuận quốc tế có hiệu lực theo quy định của thỏa thuận quốc tế đó.

- Trong trường hợp thỏa thuận quốc tế 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.

**6. Thoả thuận quốc tế có thể được ký kết với cá nhân nước ngoài (Khoản 3 Điều 2)**

- Cụ thể, theo quy định mới bên ký kết nước ngoài bao gồm 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.***

- Hiện hành Điều 3 Pháp lệnh ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế 2007 không có quy định về cá nhân nước ngoài.

- Bên ký kết Việt Nam bao gồm:

+ Nhà nước, Quốc hội, Chính phủ;

+ Hội đồng Dân tộc, Ủy ban 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...

Như vậy, theo quy định mới thì thoả thuận quốc tế có thể được ký kết giữa bên ký kết Việt Nam và cá nhân nước ngoài.

*Luật Thỏa thuận quốc tế*được ban hành nhằm tiếp tục thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về hội nhập quốc tế, Hiến pháp năm 2013, Luật Điều ước quốc tế năm 2016 được ban hành và đáp ứng đòi hỏi từ thực tiễn nhu cầu ký kết thỏa thuận quốc tế, thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập 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.

**7. Bố cục Luật Thoả thuận quốc tế:**

Luật Thoả thuận quốc tế gồm 07 chương, 52 điều 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. Luật mở rộng quy định về việc ký kết, thực hiện thỏa thuận quốc tế nhân danh Nhà nước, Chính phủ; mở rộng thỏa thuận quốc tế nhân danh tổng cục, cục thuộc bộ, cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, thỏa thuận quốc tế nhân danh Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp xã ở khu vực biên giới; 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 và cơ quan cấp tỉnh của các tổ chức này. Luật cũng quy định việc ký kết, sửa đổi, bổ sung, gia hạn thỏa thuận quốc tế theo trình tự, thủ tục rút gọn nhằm tạo điều kiện và rút ngắn thời gian 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, Nhà nước khi đáp ứng một số điều kiện nhất định,...

 \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_