

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

TRỊNH VĂN CHIẾN

**VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM
TRONG QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN, KÍ KẾT, GIA NHẬP VÀ
THỰC HIỆN CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ**

Chuyên ngành : Luật Quốc tế
Mã số : 60 38 60

LUẬN VĂN THẠC SỸ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: TS. VŨ ĐỨC LONG

Hà Nội, 2012

MỤC LỤC

TRONG QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN, KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ	55
2.1. Thực trạng pháp luật quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội ..	55
2.1.1. Lịch sử hình thành chế định giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.	55
2.1.2. Những hạn chế của pháp luật thực định quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.....	64
2.2. Thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.....	70
2.2.1. Thực trạng Quốc hội giám sát những điều ước quốc tế đang hình thành (đàm phán, ký kết, gia nhập).....	71
2.2.2. Thực trạng giám sát của Quốc hội trong việc thực hiện điều ước quốc tế.....	76
CHƯƠNG 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM TRONG QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN, KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ	80
3.1. Quan điểm chỉ đạo.....	80
3.2. Những yêu cầu khách quan và điều kiện cần thiết để đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội.....	84
3.3. Một số giải pháp.....	94
KẾT LUẬN.....	108
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	110

MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết của việc nghiên cứu

Quốc hội Việt Nam với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước ta với các chức năng lập hiến, lập pháp; quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước và thực hiện giám sát tối cao trong toàn bộ hoạt động của nhà nước trong đó có hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của điều ước quốc tế, tạo lập cơ sở pháp lý để phát triển các quan hệ quốc tế nhất là quan hệ kinh tế, chính trị, an ninh quốc phòng... từ đó nâng cao vị thế của nước ta trên trường quốc tế. Vì vậy, hoạt động giám sát của Quốc hội trong hoạt động đàm phán, ký kết, thực hiện các điều ước quốc tế của các cơ quan nhà nước ngày càng có ý nghĩa quan trọng gắn liền với sự gia tăng của điều ước quốc tế. Trong phạm vi đề tài này, vấn đề muốn được đề cập tới là: Quốc hội Việt Nam có vai trò như thế nào và cần phải làm gì để tăng cường giám sát của mình trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế? Đây là một nội dung mới, cần phải nghiên cứu một cách toàn diện, hệ thống làm cơ sở để hoạch định những chính sách, những giải pháp thiết thực nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của điều ước quốc tế, đáp ứng và thúc đẩy sự hợp tác quốc tế toàn diện, vững bền, mang tầm vóc quốc gia, dân tộc.

Xuất phát từ yêu cầu trên, tác giả đã đề xuất vấn đề cần nghiên cứu là “Vai trò giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế” làm

Luận văn thạc sỹ luật học, chuyên ngành Luật Quốc tế. Việc nghiên cứu vấn đề này có ý nghĩa thiết thực cả về lý luận và thực tiễn.

2. Giới hạn nghiên cứu

Luận văn đặt trọng tâm nghiên cứu vào các vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra cho Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Qua việc phân tích, tổng hợp hệ thống pháp luật thực định liên quan đến công tác này và qua thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội để từ đó tìm ra được những hạn chế, bất cập của hoạt động giám sát, đánh giá tính hợp lý, khả thi của hệ thống pháp luật, những vấn đề còn tồn tại, những quy định chưa phù hợp hay những nội dung cần nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các văn bản pháp luật Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, góp phần hoàn thiện cơ sở pháp lý để Quốc hội thực hiện chức năng giám sát tối cao và góp phần hoàn thiện cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước tiến hành các hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

3. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận văn.

- Làm rõ cơ sở pháp lý để Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội thực hiện chức năng giám sát tối cao trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế;

- Làm rõ ý nghĩa và tầm quan trọng hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế;

- Làm rõ đối tượng của hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế;

- Tổng kết thực tiễn hoạt động giám sát Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế để tìm ra hạn chế, bất cập, những nguyên nhân của các hạn chế, đề xuất những giải pháp khắc phục những hạn chế này nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội từ đó chất lượng của hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế, từ đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả của điều ước quốc tế .

4. Phương pháp nghiên cứu của Luận văn.

Luận văn dựa trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về duy vật biện chứng và duy vật lịch sử.

Luận văn được thực hiện trên cơ sở vận dụng những quan điểm, đường lối của Đảng và Nhà nước ta trong sự nghiệp đổi mới nhằm xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước thực hiện tối ưu ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, trong đó có việc kiện toàn về tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao trong lĩnh vực này.

Việc nghiên cứu chủ yếu sử dụng ba phương pháp: Nghiên cứu lý thuyết, nghiên cứu so sánh pháp luật và đối chiếu với thực tiễn.

5. Ý nghĩa khoa học của Luận văn.

Luận văn đưa ra khái niệm về giám sát tối cao của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước

quốc tế; xác định chủ thể tiến hành giám sát, đối tượng và phạm vi giám sát; chỉ ra những bất cập trong hệ thống pháp luật về giám sát, về ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế và đề xuất những giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động giám sát và pháp luật về ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận văn.

Kết quả nghiên cứu của Luận văn có giá trị tham khảo trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Kết quả nghiên cứu có thể ứng dụng trong việc xây dựng và hoàn thiện quy định của pháp luật nước ta về hoạt động giám sát của Quốc hội, về hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

7. Kết cấu của Luận văn.

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

- Chương I: Những vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế;

- Chương II: Thực trạng quy định pháp luật và thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế;

- Chương III: Quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN

VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI

TRONG QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN, KÝ KẾT, GIA NHẬP

VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

1.1. Những vấn đề lý luận chung

Trong phần này, Luận văn nghiên cứu về khái niệm giám sát tối cao, nội dung pháp luật, ý nghĩa và yêu cầu hoạt động của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

1.1.1. Khái niệm về hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế

Trong phần này, Luận văn nêu khái niệm và phân tích khái niệm về hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Theo đó, giám sát tối cao là quyền Hiến định duy nhất mà chỉ có Quốc hội với vị trí, vai trò trong hệ thống bộ máy nhà nước là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân mới được thực hiện. Vì thế, quyền này chỉ có thể tiến hành tại các kỳ họp của Quốc hội với các phương thức thực hiện phù hợp với đối tượng và nội dung giám sát. Các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội, các đoàn đại biểu Quốc hội thực hiện chức năng giám sát trên cơ sở pháp luật nhưng không phải là giám sát tối cao. Cùng với kết quả hoạt động giám sát của Ủy ban

thường vụ Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và cá nhân đại biểu Quốc hội; kết quả của hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan nhà nước là cơ sở để Quốc hội tiến hành thực hiện chức năng giám sát tối cao của mình. Giám sát tối cao của Quốc hội được thể hiện ở một số khía cạnh sau: *Về thời gian tiến hành*: chỉ duy nhất được tiến hành tại phiên họp toàn thể của Quốc hội; *Về chủ thể giám sát*: là Quốc hội với ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội tham dự; *Về đối tượng bị giám sát*: là những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn (Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước..) khi tiến hành các hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. *Về hậu quả pháp lý của giám sát tối cao*: Quốc hội ban hành Nghị quyết để biểu dương, phê phán, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; ban hành Nghị quyết yêu cầu các cơ quan bãi bỏ toàn bộ hoặc một phần các quy định của điều ước quốc tế... và hoạt động giám sát tối cao được tiến hành trên các phương thức luật định.

1.1.2. Nội dung của pháp luật giám sát

Luận văn đã nêu và phân tích những đặc trưng cơ bản của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, gồm:

Đối tượng giám sát là những người giữ các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn khi thực hiện hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế và những cá nhân, tổ chức... khi thực hiện điều ước quốc tế; *Nội dung giám sát*: việc tuân theo pháp luật về đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế; giám sát việc thực hiện điều ước quốc tế; *Phương thức giám*

sát: nêu các phương thức giám sát của Quốc hội và cách thức tiến hành hoạt động giám sát tối cao trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế; *Hậu quả pháp lý sau giám sát*: Luật văn nêu 02 nhóm hậu quả pháp lý. (Nhóm hậu quả tự mình quyết định như đình chỉ, tạm đình chỉ các điều ước trái với Hiến pháp... và Nhóm hậu quả không phải do mình tự quyết như kiến nghị hoặc yêu cầu Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm, bắt tín nhiệm, cách chức...)

Quốc hội chỉ trực tiếp chỉ đạo việc đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế ở những lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội mà theo quy định của Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 là những điều ước trước khi có hiệu lực pháp luật phải được Quốc hội phê chuẩn gồm có 3 loại điều ước sau: *Loại thứ nhất là*: Điều ước quốc tế có quy định phải phê chuẩn;- *Loại thứ hai là*: Điều ước quốc tế được ký nhân danh nhà nước;- *Loại thứ ba là*: Điều ước quốc tế được ký nhân danh Chính phủ có quy định trái với quy định trong các văn bản pháp luật do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc có liên quan đến ngân sách nhà nước.

1.1.3. Ý nghĩa và yêu cầu của hoạt động giám sát

Phần này, Luận văn nghiên cứu những ý nghĩa lý luận và thực tiễn về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế như việc phát hiện xử lý kịp thời những vướng mắc trong hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. .. Từ đó Luận văn nêu ra hai yêu cầu trong hoạt động giám sát của Quốc hội đó là: Giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của điều ước quốc tế trước khi được Quốc

hội phê chuẩn theo một trình tự, thủ tục luật định và giám sát những sơ hở, thiếu sót của điều ước quốc tế trong quá trình thực hiện điều ước quốc tế để thấy được vai trò của Quốc hội trong hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

1.2. Pháp luật của một số nước về hoạt động giám sát của Quốc hội

Trong phần này, Luận văn nghiên cứu về nguồn gốc giám sát, cách thức giám sát của Quốc hội một số nước trên thế giới nói chung và trong giám sát điều ước quốc tế nói riêng. Nghiên cứu các quy định của pháp luật Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và Cộng hòa Pháp về hoạt động giám sát trong điều ước quốc tế.

1.2.1. Quy định pháp luật một số nước về hoạt động giám sát của Quốc hội

Luận văn nêu ra các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội ở một số nước trên thế giới nói chung.

1.2.2. Giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế

Luận văn phân tích những quy định của pháp luật của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và Cộng hòa Pháp về hoạt động giám sát của Quốc hội trong đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VÀ THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM TRONG QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN, KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

2.1. Thực trạng pháp luật quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội

Trong phần này, Luận văn nghiên cứu về lịch sử hình thành và phát triển các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội từ năm 1945 đến nay và những bất cập của pháp luật thực định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

2.1.1. Lịch sử hình thành chế định giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế

Luận văn khái quát hóa quá trình xây dựng những quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế nói riêng.

2.1.2. Những hạn chế của pháp luật thực định quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế

Trong phần này, Luận văn đưa ra một số ví dụ để chứng minh cho những hạn chế của pháp luật trong hoạt động giám sát của

Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế như những bất cập trong quy định của pháp luật về nội dung xem xét các điều ước quốc tế đang có hiệu lực của Chủ tịch nước, Chính phủ quyết định ký kết, gia nhập có dấu hiệu trái Hiến pháp; việc không quy định trách nhiệm giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong hoạt động “đàm phán” những điều ước quốc tế khác không thuộc một trong baloại điều ước quốc tế mà Quốc hội phải phê chuẩn; việc không quy định về phương thức giám sát là thành lập đoàn giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế...

2.2. Thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế

Trên cơ sở hoạt động giám sát của Quốc hội từ kỳ họp thứ 8, Quốc hội X (năm 2000) đến nay, Luận văn sẽ tìm hiểu về thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước, từ đó rút ra những nhận xét, đánh giá tổng thể về tình hình hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực này.

2.2.1. Thực trạng Quốc hội giám sát những điều ước quốc tế đang hình thành (đàm phán, ký kết, gia nhập)

Trong phần này, Luận văn sẽ phân tích thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết,

gia nhập một số điều ước quốc tế, đặc biệt là việc đàm phán gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, từ đó rút ra những kết quả đã đạt được, như việc Quốc hội sửa đổi, ban hành các văn bản pháp luật theo các cam kết của Tổ chức thương mại thế giới đã tạo đà cho việc đàm phán với các đối tác theo yêu cầu của Tổ chức thương mại thế giới được thuận lợi; trong quá trình đàm phán, Chủ tịch Quốc hội nước ta cũng đã đến thăm trụ sở Tổ chức thương mại thế giới, qua đó Chủ tịch Quốc hội nắm bắt tình hình và cùng với Quốc hội ban hành Nghị quyết điều chỉnh chương trình xây dựng luật năm 2005 để ưu tiên đẩy nhanh tiến độ xây dựng luật theo các cam kết của nước ta với Tổ chức thương mại thế giới. Tuy nhiên trong hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập điều ước quốc tế còn một số hạn chế như: số lượng điều ước quốc tế mà Quốc hội giám sát rất ít; về trình tự, thủ tục phê chuẩn một số điều ước quốc tế còn chưa thực sự thực hiện đúng quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục, chỉ xin ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội mà không xin ý kiến Quốc hội hoặc là không xin ý kiến chủ thể quyết định đàm phán trước khi tiến hành đàm phán mà đàm phán xong rồi mới báo cáo và xin ý kiến, điển hình là đàm phán việc gia nhập Công ước về phòng chống tham nhũng. Việc Chính phủ không xin ý kiến của Chủ tịch nước trước khi đàm phán dẫn đến việc phải xin ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư quyết định. Từ đó Luận văn tìm hiểu nguyên nhân của những hạn chế trong công tác đàm phán cũng như trong hoạt động giám sát của Quốc hội như việc Quốc hội chưa chủ động trong việc xây dựng pháp luật mà thường trên cơ sở đề xuất của Chính phủ làm cho lộ trình đàm phán không thể rút ngắn hơn được...

2.2.2. Thực trạng giám sát của Quốc hội trong việc thực hiện điều ước quốc tế

Dựa trên những hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc thực hiện điều ước quốc tế, nhất là việc thực hiện các cam kết khi Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, Luận văn sẽ khái quát những kết quả đạt được như việc trước Quốc hội phê chuẩn Nghị định thư gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, qua công tác giám sát, công tác thẩm tra điều ước quốc tế đã yêu cầu Chính phủ giải quyết một số công việc liên quan đến việc tổ chức thực hiện những cam kết của Việt Nam khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới như: yêu cầu Chính phủ sớm có kế hoạch điều chỉnh chính sách trợ cấp với phương thức phù hợp trong doanh nghiệp nhà nước để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh và điều chỉnh dần chính sách trợ cấp để tiến tới loại bỏ hoàn toàn trợ cấp xuất khẩu trong hàng phi nông sản; trong trợ cấp nông nghiệp, Chính phủ cần phải làm rõ những hình thức hỗ trợ theo quy định của Tổ chức thương mại thế giới; trong việc thực hiện về khu công nghiệp tự do và đặc khu kinh tế, Chính phủ cần có những biện pháp để ngăn ngừa các địa phương ban hành các quy định pháp luật trái với các cam kết của Tổ chức thương mại thế giới; trong lĩnh vực dệt may, Chính phủ cần giải thích rõ hơn về áp dụng biện pháp tự vệ đặc biệt...

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, Quốc hội chưa thực hiện hết thẩm quyền của mình như việc thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định khi thực hiện điều ước có dấu hiệu vi phạm pháp luật...mới chỉ dừng lại ở việc nghe báo cáo của Chính phủ và nghe báo cáo thẩm tra của Ủy ban đối ngoại...

CHƯƠNG 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM TRONG QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN, KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

3.1. Quan điểm chỉ đạo

Lịch sử hình thành và phát triển của Quốc hội đã cho thấy, Quốc hội luôn có vai trò, vị trí quan trọng trong hệ thống chính trị nói chung và trong bộ máy nhà nước nói riêng. Quốc hội luôn được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu đại diện cao nhất của nhân dân, thực hiện một trong ba chức năng quan trọng là giám sát tối cao trong toàn bộ hoạt động của nhà nước để kiểm soát quyền lực đã được khẳng định trong các văn kiện của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

Trên cơ sở các định hướng lớn về đối ngoại của Đảng và Hiến pháp năm 1992, Luật Hoạt động giám sát năm 2003 đã cụ thể hóa chức năng giám sát tối cao của Quốc hội trong hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Điều 100, 101, 102, 104, Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 quy định về trách nhiệm giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế; về phạm vi giám sát, chương trình giám sát; về các hoạt động giám sát; về thẩm quyền xem xét kết quả giám sát và về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát.

3.2. Những yêu cầu khách quan và điều kiện cần thiết để đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội

Việc tiếp tục đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế nói riêng không phải là ý muốn chủ quan của Quốc hội mà bắt nguồn từ các yêu cầu khách quan của cuộc sống và xu thế của quá trình hội nhập, phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ an ninh quốc phòng của đất nước... Điều đó chỉ ra rằng nếu Quốc hội không đổi mới hoạt động giám sát trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế là đi ngược lại với yêu cầu khách quan, từ nhận thức đó, tiếp tục đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế ở nước ta hiện nay bắt nguồn từ các yêu cầu sau đây:

- *Yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.* Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội xuất phát từ bản chất của nhà nước ta, quyền lực nhà nước không phải là quyền lực tự có của Nhà nước mà quyền lực này do nhân dân ủy quyền, nhân dân giao quyền cho nhà nước. Vì thế nhân dân có quyền được biết quyền lực của mình đã các cơ quan nhà nước thực hiện như thế nào thông qua hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội bởi vì Quốc hội do nhân dân bầu ra theo nguyên tắc trực tiếp, phổ thông, bình đẳng và bỏ phiếu kín. Quyền lực của nhân dân ủy quyền cho nhà nước suy cho cùng là nhân dân giao cho những con người cụ thể thực thi và không thể khẳng định người được ủy quyền luôn luôn làm đúng, làm đủ những gì mà nhân dân ủy quyền, vì vậy cần phải làm tốt công tác giám sát, thanh

tra, kiểm tra là cơ sở để Quốc hội tiến hành giám sát tối cao trong hoạt động đàm phán, ký kết gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế ở tầng cao nhất của Bộ máy nhà nước theo đúng quy định của Điều 84, Hiến pháp năm 1992.

- *Yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả của điều ước quốc tế*, yêu cầu này xuất phát từ vị trí, chức năng của Quốc hội, chỉ có Quốc hội mới có thể đưa những điều ước quốc tế đi vào thực tiễn cuộc sống một cách hiệu quả thông qua hoạt động phê chuẩn, gia nhập, chấm dứt hiệu lực, từ bỏ, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện điều ước quốc tế thuộc những lĩnh vực quan trọng và thông qua hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết hay nói cách khác Quốc hội “*nội luật hóa*” những nội dung của điều ước quốc tế vào pháp luật Việt Nam hoặc thông qua hoạt động giải thích điều ước quốc tế để điều ước quốc tế dễ hiểu, dễ thực hiện trong xã hội...

- *Yêu cầu đảm bảo mối quan hệ giữa độc lập, tự chủ và hội nhập quốc tế*. Đó chính là việc giải quyết mối quan hệ giữa việc đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế với yêu cầu bảo vệ độc lập, tự chủ và hội nhập kinh tế quốc tế.

3.3. Một số giải pháp

- Cần quy định rõ hơn thời gian cho ý kiến trong quá trình đàm phán. Khi quyết định việc đàm phán điều ước quốc tế, những điều ước quốc tế mà “*trái với văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội*” thì Ủy ban thường vụ báo cáo Quốc hội cho ý kiến. Ở đây đặt ra một số vấn đề:

Thứ nhất: Quốc hội làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, những quyết định của Quốc hội phải được biểu quyết tại kỳ họp

Quốc hội, mỗi năm Quốc hội thường họp 2 kỳ để giải quyết các vấn đề luật định. Ở đây, những điều ước quốc tế có nội dung trái với quy định của pháp luật do Quốc hội ban hành thì Ủy ban thường vụ Quốc hội phải báo cáo xin ý kiến Quốc hội nhưng luật lại không quy định là “thời điểm Ủy ban thường vụ Quốc hội phải xin ý kiến Quốc hội ở thời điểm nào?” nên chẳng cần phải bổ sung thêm thời điểm Ủy ban thường vụ Quốc hội xin ý kiến Quốc hội “tại kỳ họp gần nhất” để đảm bảo trách nhiệm của Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng như tiến độ đàm phán điều ước quốc tế.

Thứ hai: Những điều ước quốc tế quy định trái với văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành thì phải xin ý kiến Quốc hội còn những điều ước quốc tế mà khi đàm phán, ký kết có những nội dung mà pháp luật “chưa quy định” thì xin ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội – điều này dẫn đến việc Ủy ban thường vụ Quốc hội phải lựa chọn: một là trình ra Quốc hội xin ý kiến thì lại không đảm bảo thời gian nếu kỳ họp Quốc hội chưa diễn ra trong khoảng 30 ngày kể từ ngày Chính phủ trình; hai là nếu Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định cho ý kiến vào việc quyết định đàm phán và báo cáo Quốc hội, nếu Quốc hội không đồng ý việc đàm phán này thì giải quyết như thế nào?

- Cần xây dựng đội ngũ, chuyên gia thực hiện công tác đàm phán điều ước quốc tế và tăng cường công tác thẩm định điều ước quốc tế. Việc đàm phán điều ước quốc tế được tiến hành bởi những con người cụ thể... là những người có đủ năng lực, trình độ. Hiện nay, vấn đề này vẫn chưa được quy định trong luật thực định. Đề xuất với Quốc hội chỉ đạo các cơ quan liên quan nhất là Bộ Ngoại giao xây dựng trình Quốc hội ban hành văn bản pháp luật quy định về tiêu chuẩn, trình độ của những người tham gia đàm phán, cơ chế

phối hợp đàm phán giữa các cá nhân, cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nguyên tắc đàm phán, phạm vi, thẩm quyền đàm phán... góp phần xây dựng đội ngũ những người chuyên nghiệp thực hiện việc đàm phán; giao cho Chính phủ thống nhất quản lý, đào tạo, xây dựng chế độ đãi ngộ đặc biệt cho họ... và hằng năm, theo định kỳ Chính phủ báo cáo với Quốc hội hoặc theo yêu cầu của Quốc hội, Chính phủ báo cáo với Quốc hội về những vấn đề trên, đánh giá những mặt đạt được, những tồn tại hạn chế và phương hướng khắc phục

- Hoàn thiện cơ chế thẩm tra dự án ký kết, gia nhập điều ước quốc tế. Việc thẩm tra điều ước quốc tế phải được tiến hành theo trình tự thủ tục luật định, tuy nhiên trong quá trình thẩm tra cần có cơ chế thu hút sự tham gia của đại biểu Quốc hội nhất là đội ngũ đại biểu Quốc hội chuyên trách, các tổ chức xã hội, các công ty luật và các nhà chuyên môn vào công tác này, thậm trí là được lấy ý kiến rộng rãi trong nhân dân nhất là những đối tượng bị tác động trực tiếp khi thực hiện điều ước quốc tế.

- Sử dụng đầy đủ có hiệu quả các phương thức thực hiện quyền giám sát tối cao trong hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Ngoài việc Quốc hội sử dụng các phương thức giám sát phù hợp, cũng cần phải tính tới việc thành lập Ủy ban lâm thời để giải quyết hai công việc. Một là, để nghiên cứu, thẩm tra một dự án điều ước quốc tế; và hai là, để điều tra về một vấn đề nhất định. Như vậy, thành lập Ủy ban lâm thời của Quốc hội là phương thức hoặc là để thực hiện chức năng lập pháp hoặc là để thực hiện chức năng giám sát tối cao.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động giám sát nói chung và hoạt động giám sát đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế nói riêng. Theo đó, Luận văn đề xuất vấn đề một số vấn đề cần nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung một số điều luật như sau:

- Đề xuất bổ sung vào Điều 100, Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế thêm một phương thức giám sát nữa là thành lập Đoàn giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế;

+ Đề xuất bổ sung vào Khoản 1, Điều 101, Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế cụm từ “đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội và những điều ước Quốc tế khi Quốc hội thấy cần thiết” vào sau vế thứ nhất của Khoản 1 thành:

“- Giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật về ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế; đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội và những điều ước Quốc tế khi Quốc hội thấy cần thiết;

- Giám sát việc thực hiện điều ước quốc tế”.

Trong nội dung giám sát việc “Xem xét điều ước quốc tế đang có hiệu lực của Chủ tịch nước, Chính phủ quyết định ký kết, gia nhập có dấu hiệu trái Hiến pháp”. Đây là một quy định không phải giải pháp không mang lại giải pháp tối ưu cho hiệu lực và hiệu quả điều ước quốc tế. Vì nếu điều ước quốc tế đã được ký kết, gia nhập và đang thực hiện nếu có dấu hiệu trái Hiến pháp thì vẫn phải thực hiện. Chúng ta không thể bãi bỏ

ngay được mà phải thông qua đàm phán để tiếp tục định hình những ràng buộc pháp lý quốc tế mới. Để điều ước quốc tế thật sự phát huy được sức mạnh trong hợp tác quốc tế và đảm bảo không trái với các quy định của Hiến pháp. Tác giả kiến nghị phải thực hiện tốt quy trình xin ý kiến đàm phán, ký kết, gia nhập nhất là những điểm có dấu hiệu “trái” Hiến pháp. Để làm việc này, thì phải phát huy vai trò của các cơ quan chức năng trong đó đặc biệt là Bộ Tư pháp, Bộ ngoại giao và hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Trong lĩnh vực chất vấn, cần bổ sung hình thức chất vấn cho các cơ quan của Quốc hội đặc biệt là Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội được quyền chủ động trong giám sát hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế và thẩm tra điều ước quốc tế. Có như vậy các vấn đề giám sát mới trở nên minh bạch và kịp thời khi các cơ quan của Quốc hội có đủ công cụ giám sát hữu hiệu.

Về thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm, đề nghị nếu không bỏ được việc hạn chế số lượng kiến nghị của đại biểu Quốc hội (20% tổng số đại biểu Quốc hội trở lên) thì nên áp dụng theo quy định của hầu hết các nước trên thế giới như Nhật Bản, Trung Quốc, Thụy Điển là kiến nghị của ít nhất 10% tổng số đại biểu Quốc hội hoặc cũng có thể căn cứ từ đề nghị của ít nhất là 10 đoàn đại biểu Quốc hội. Bên cạnh đó, các chủ thể khi thực hiện quyền trình kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm phải kèm theo dự thảo Nghị quyết trình bày trước Quốc hội cơ sở của kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm.

- Hoàn thiện chế độ báo cáo công tác đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

KẾT LUẬN

Trong phạm vi đề tài: "*Vai trò giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện các điều ước quốc tế*", một số vấn đề đã được nghiên cứu và phân tích liên quan đến lý luận về hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và giám sát hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế nói riêng, các phương thức giám sát của Quốc hội, hậu quả pháp lý sau khi Quốc hội thực hiện quyền giám sát hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện các điều ước quốc tế, thực trạng và kiến nghị nhằm nâng cao hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam.

Trong xu thế toàn cầu hóa hiện nay, điều ước quốc tế đã trở thành một công cụ hợp tác quốc tế có hiệu quả đã được khẳng định một cách phổ cập ở nhiều cấp độ hợp tác giữa các quốc gia và các chủ thể khác của luật quốc tế. Việt Nam cũng đã sử dụng công cụ này để tăng cường quan hệ với các nước thế giới. Số lượng các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia ký kết, gia nhập, phê chuẩn trong những năm gần đây ra tăng một cách đáng kể về số lượng, phong phú, đa dạng về mặt nội dung. Nhưng vấn đề đặt ra là Quốc hội Việt Nam với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có vai trò, vị trí, nhiệm vụ và quyền hạn như thế nào để giám sát quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam đã và sẽ là thành viên để những điều ước quốc tế đã mang lại hiệu quả thiết thực, là đòn bẩy và là hành lang pháp lý bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của quốc gia, dân tộc, cùng với các nước trên thế giới góp phần vào tạo lập môi trường hòa bình, hợp tác cùng phát triển trên thế giới.

Khi điều ước quốc tế phát sinh hiệu lực, Quốc hội vừa là cơ quan triển khai, vừa là cơ quan giám sát việc thực thi hiệu lực các điều ước quốc tế trong mọi cá nhân, pháp nhân, làm sao để mọi công dân, pháp nhân hiểu và chấp hành đầy đủ các quy định của điều ước như chấp hành các quy định của pháp luật quốc gia mình. Khi điều ước quốc tế đã phát sinh hiệu lực ràng buộc trong quốc gia, thì quốc gia đó phải có nghĩa vụ tuân thủ, thi hành điều ước quốc tế bằng bất cứ hình thức nào. Cho dù điều ước quốc tế không được chuyển hóa, thì nó vẫn phát sinh hiệu lực ràng buộc trong các quốc gia cam kết và việc các quốc gia đó không tận tâm thực hiện các cam kết quốc tế theo nguyên tắc *Pacta sunt servanda*..

Những năm gần đây, xuất phát từ yêu cầu đổi mới kinh tế, phục vụ quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch - tập trung sang nền kinh tế theo hướng thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, tạo đà cho sự hội nhập khu vực và thế giới, nổi bật trong công tác điều ước quốc tế của Nhà nước ta là việc ký kết ngày càng nhiều các hiệp định về khuyến khích và bảo hộ đầu tư nước ngoài, thương mại và bảo vệ môi trường. Đó là những lĩnh vực chiến lược trong chính sách phát triển kinh tế của đất nước. Quốc hội có thực hiện tốt hoạt động giám sát tối cao của mình trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều sẽ góp phần quan trọng thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế đất nước, đẩy nhanh tiến trình hội nhập của Nhà nước ta vào các lĩnh vực của đời sống kinh tế quốc tế.

Nhận thức được tầm quan trọng của hoạt động giám sát của Quốc hội với công tác đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện các điều ước quốc tế có ảnh hưởng lớn đến chất lượng của điều ước quốc tế, đến sự đồng bộ của hệ thống pháp luật trong nước cũng như chủ trương, chính sách của Đảng về hội nhập kinh tế quốc tế, Luận văn đã đánh giá, nhìn

nhận lại một cách tổng quát tình hình hoạt động giám sát của Quốc hội nước ta trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế, trên cơ sở đó, đề xuất một số ý kiến nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội và pháp luật về ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.