

CƠ SỞ XÁC ĐỊNH TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ QUỐC TẾ CỦA QUỐC GIA

Việc xác định trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia được thực hiện trên cơ sở các quy phạm pháp luật quốc tế. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng, cho phép xác định hành vi của chủ thể là hành vi hợp pháp hay hành vi vi phạm pháp luật quốc tế. Những quy phạm này được ghi nhận trong các ngành luật chuyên biệt của hệ thống pháp luật quốc tế như Luật biển quốc tế, Luật ngoại giao lãnh sự, Luật hàng không quốc tế... và được thể hiện chủ yếu dưới hai hình thức pháp lý là Điều ước quốc tế và Tập quán quốc tế. Trong một số trường hợp, trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia có thể được xác định trên cơ sở các phán quyết của cơ quan tài phán quốc tế, cụ thể là:

1) Điều ước quốc tế:

Kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, quá trình pháp điển hoá được diễn ra mạnh mẽ trong nhiều lĩnh vực của luật quốc tế. Các chế định, ngành quan trọng của luật quốc tế như Luật ngoại giao, lãnh sự; Luật điều ước quốc tế; Luật biển quốc tế; Luật thương mại quốc tế; Luật môi trường quốc tế; Luật xung đột vũ trang; Luật nhân quyền, nhân đạo quốc tế.... đã được pháp điển hoá trong một hay một số điều ước quốc tế. Tuy nhiên, cho đến nay lại chưa hề có một điều ước quốc tế nào pháp điển hoá các quy định thuộc chế định trách nhiệm pháp lý quốc tế.

2) Tập quán pháp lý quốc gia

Rất nhiều vấn đề hiện nay của trách nhiệm pháp lý quốc tế được điều chỉnh bởi các quy phạm tập quán. Để hình thành một tập quán pháp lý quốc tế, đòi hỏi hội tụ hai yếu tố:

- Yếu tố vật chất là những ứng xử của quốc gia, được lặp đi lặp lại trong một khoảng thời gian và không gian tương đối xác định;

- Yếu tố ý thức (opinio juris) là việc thừa nhận, công nhận của các quốc gia rằng những ứng xử như vậy thể hiện một ràng buộc pháp lý. Trên thực tế, sự thừa nhận, công nhận của quốc gia rất hiếm khi được thực hiện một cách trực tiếp, rõ ràng. Do vậy, yếu tố ý thức của một tập quán quốc tế thường được diễn

giải, suy luận thông qua hoạt động xét xử của các cơ quan toà án, trọng tài quốc tế, hoặc được nhận định, tổng kết bởi học thuyết và sau đó mới được thừa nhận bởi các quốc gia.

Việc xác định cơ sở thực tiễn của trách nhiệm pháp lý nói chung được hiểu là việc xác định những yếu tố là căn cứ phát sinh trách nhiệm pháp lý. Trong pháp luật quốc gia, để xác định sự tồn tại một trách nhiệm pháp lý, cần phải chứng minh sự tồn tại của các yếu tố như hành vi vi phạm pháp luật (trái pháp luật), lỗi và thông thường còn phải chứng minh hậu quả hay thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật đó gây ra.

Thực tiễn quan hệ quốc tế cho thấy, trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia được xác định dựa trên ba yếu tố:

Hành vi vi phạm luật quốc tế của quốc gia; Thiệt hại do hành vi vi phạm gây ra và mối quan hệ nhân quả hành vi - thiệt hại. Trong những yếu tố trên, hành vi vi phạm là yếu tố tiên quyết để xác định sự tồn tại của trách nhiệm pháp lý quốc tế, trả lời câu hỏi có tồn tại hay không trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia; bên cạnh đó, yếu tố thiệt hại trả lời câu hỏi: xác định trách nhiệm pháp lý quốc tế để giải quyết vấn đề gì, nói cách khác đây là tiền đề để xác định nghĩa vụ bồi thường của quốc gia thực hiện hành vi vi phạm.

Quy định về trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia do Ủy ban Pháp luật Quốc tế quy định mọi hành phạm pháp luật quốc tế của quốc gia đều làm phát sinh trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia. Quy định này ghi nhận một nguyên tắc quan trọng, là cơ sở cho việc áp dụng các quy định khác về trách nhiệm pháp lý quốc tế, theo đó, một quốc gia phải gánh chịu trách nhiệm pháp lý khi thực hiện hành vi vi phạm luật quốc tế. Như vậy, để xác định trách nhiệm pháp lý quốc tế, cần chứng minh hai yếu tố: thứ nhất, sự tồn tại một hành vi vi phạm pháp luật quốc tế; thứ hai, hành vi đó là hành vi của một quốc gia:

Hành vi vi phạm pháp luật quốc tế là hành vi xử sự, thể hiện dưới hình thức hành động hoặc không hành động, mâu thuẫn với một quy phạm pháp luật quốc tế hiện đang có hiệu lực. Trong thực tiễn quan hệ quốc tế, những trường hợp làm phát sinh trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia do không hành động cũng phổ biến như đối với trường hợp hành động không phù hợp với quy

định của luật quốc tế. Ngoài ra, trong những tình huống cụ thể, rất khó phân biệt riêng rẽ hai trường hợp trên, đặc biệt là trường hợp “không hành động”.

Quốc gia phải chịu trách nhiệm pháp lý quốc tế đối với mọi hành vi của mình nếu hành vi đó mâu thuẫn với một quy phạm pháp luật quốc tế hiện đang có hiệu lực đối với quốc gia, không phân biệt quy phạm đó là một quy phạm mang tính chất song phương hay đa phương, có giá trị khu vực hay toàn cầu. Có nghĩa là, quốc gia đã không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các nghĩa vụ pháp lý quốc tế của mình, gây thiệt hại về vật chất hoặc tinh thần cho chủ thể khác hoặc xâm hại đến các quan hệ quốc tế được pháp luật quốc tế xác lập và bảo vệ. Trên thực tế, có thể nêu một số trường hợp sau:

Một, quốc gia không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ xuất phát từ các nguyên tắc cơ bản và các quy phạm của luật quốc tế mang tính chất mệnh lệnh, bắt buộc chung (“jus cogens”) như thực hiện hành vi xâm lược, can thiệp vào công việc nội bộ của một quốc gia khác...;

Hai, quốc gia không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ xuất phát từ cam kết đơn phương do chính quốc gia đó đưa ra.

Ba, quốc gia không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ xuất phát từ các điều ước quốc tế mà quốc gia là thành viên như không thực hiện các quy định của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Liên hợp quốc (UN)... Theo quy định tại Điều 26 Công ước Viên năm 1969 về Luật điều ước quốc tế: “*mọi điều đã có lực đều ràng buộc các bên tham gia và phải được thi hành một cách thiện chí*”. Đây là một trong các nguyên tắc có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, làm cơ sở, nền tảng cho việc thực hiện điều ước quốc tế. Nguyên tắc này yêu cầu các quốc gia thành viên thực thi tất cả các quy định của Điều ước, không viện dẫn luật quốc gia để biện minh cho việc lẩn tránh nghĩa vụ thực thi này. Các quốc gia thành viên không được đơn phương chấm dứt việc thực hiện điều ước, trừ một số ngoại lệ được luật quốc tế cho phép. Tuân thủ triệt để các cam kết ghi nhận trong điều ước quốc tế là nghĩa vụ của tất cả quốc gia thành viên.

Bốn, quốc gia không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ xuất phát từ phán quyết của cơ quan tài phán quốc tế ràng buộc đối với quốc gia đó như không thực hiện quyết định của Tòa công lý quốc tế hoặc trọng tài quốc tế

mà các bên đã tự nguyện chấp nhận thẩm quyền và trao quyền giải quyết tranh chấp cho cơ quan tài phán này.

Trong một số trường hợp đặc biệt, pháp luật quốc tế cũng chấp nhận tính “trái pháp luật” của một hành vi có thể được loại trừ dù hành vi đó mâu thuẫn với một quy phạm pháp luật đang có hiệu lực. Cho đến thời điểm hiện tại, chưa có một điều ước quốc tế nào chính thức ghi nhận các trường hợp miễn trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia. Các học thuyết pháp lý và thực tiễn xét xử của các cơ quan tài phán quốc tế, được ghi nhận trong Quy định của Ủy ban pháp luật quốc tế của Liên hợp quốc, chấp nhận một số trường hợp sau: hành vi được thực hiện với sự chấp thuận của quốc gia bị thiệt hại; hành vi được thực hiện trong trường hợp tự vệ chính đáng; hành vi đó là biện pháp trả đũa hợp pháp, ở mức độ thích hợp chống lại quốc gia thực hiện hành vi vi phạm luật quốc tế; hành vi được thực hiện do sự kiện bất khả kháng; hành vi được thực hiện trong tình thế cấp thiết. Tuy nhiên, cần thấy rằng, việc giải thích, vận dụng các trường hợp nêu trên trong thực tế thường vấp phải những tranh luận, quan điểm khác biệt giữa các quốc gia.

Đối với trường hợp hành vi vi phạm pháp luật quốc tế do quốc gia thực hiện thì việc xác định trách nhiệm quốc tế của một quốc gia, cần chứng minh hành vi vi phạm pháp luật quốc tế đang xem xét là hành vi của quốc gia đó, hay thuộc về quốc gia đó.

Đối với các tổ chức, cá nhân hành động nhân danh nhà nước, pháp luật quốc tế thừa nhận các hành vi được thực hiện bởi các cơ quan của quốc gia là hành vi của quốc gia, không phụ thuộc vào việc cơ quan đó nằm trong hệ thống cơ quan lập pháp, hành pháp hay tư pháp, không phụ thuộc vào việc cơ quan đó nằm ở hệ thống chính quyền Trung ương hay địa phương theo các quy định pháp luật trong nước của quốc gia. Cơ quan của quốc gia được hiểu là những cá nhân hoặc tổ chức được pháp luật của quốc gia quy định là cơ quan của quốc gia và trao cho những thẩm quyền nhất định để thực hiện quyền lực nhà nước, nhân danh Nhà nước.

Hành vi của các cơ quan đặt dưới sự kiểm soát của một quốc gia khác sẽ được coi là hành vi của quốc gia đó nếu những cơ quan này đang thực thi quyền lực nhà nước của quốc gia kiểm soát.

Hành vi của các cá nhân, tổ chức không phải là một bộ phận của cơ quan nhà nước nhưng lại được giao quyền thực thi quyền lực nhà nước theo quy định của pháp luật sẽ được coi là hành vi của quốc gia. Luật quốc tế đồng thời ghi nhận hành vi của một người hoặc một nhóm người là hành vi của quốc gia nếu người hoặc nhóm người đó đang hành động theo chỉ thị hoặc dưới sự chỉ đạo, kiểm soát của quốc gia đó. Trong trường hợp hành động nhân danh Nhà nước, hành vi của cá nhân, tổ chức luôn được xác định là hành vi của quốc gia, kể cả khi có hành động vượt quá thẩm quyền hoặc trái với chỉ thị cấp trên.

Thực tiễn cho thấy, quốc gia phải chịu trách nhiệm pháp lý quốc tế đối với hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong hoạt động lập pháp, trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia có thể phát sinh trong một số trường hợp như: ban hành luật trái với quy định của một tổ chức quốc tế mà quốc gia đó là thành viên (như ban hành luật thuế trái với quy định của WTO...); ban hành luật có quy định bất bình đẳng, phân biệt đối xử với người nước ngoài; không ban hành văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều ước quốc tế, trong khi điều ước quy định nghĩa vụ của quốc gia thành viên phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật; không sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật trái với nghĩa vụ quốc tế mà quốc gia đã cam kết....

Đối với hoạt động hành pháp, việc các cơ quan hành chính nhà nước không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các quy định của pháp luật quốc gia có thể dẫn tới sự vi phạm của quốc gia đối với các nghĩa vụ quốc tế, từ đó, đặt ra vấn đề trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia như: Vi phạm quyền ưu đãi, miễn trừ dành cho cơ quan ngoại giao, lãnh sự và thành viên làm việc tại những cơ quan đó; xâm phạm trái phép lãnh thổ, biên giới quốc gia khác; không ngăn chặn các hành vi phá hoại tài sản, trụ sở của cá nhân, tổ chức nước ngoài trên lãnh thổ quốc gia mình...

Trong hoạt động tư pháp, trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia cũng có thể được đặt ra trong một số trường hợp như: xét xử về mặt hình sự các viên chức ngoại giao khi quốc gia cử đại diện không từ bỏ quyền ưu đãi và miễn trừ dành cho viên chức đó; xét xử có tính chất phân biệt đối xử với người nước ngoài; không tiến hành các hoạt động tư pháp nhằm bảo đảm cho các quy định của hệ thống pháp luật quốc tế không bị vi phạm như không tiến hành các thủ

tục bắt giữ, truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với những hành vi tội phạm hình sự quốc tế; không hợp tác dẫn độ tội phạm, từ chối dẫn độ tội phạm nhưng không tiến hành truy tố, xét xử, trái với các điều ước quốc tế mà quốc gia là thành viên.

Đối với các tổ chức, cá nhân hành động không nhân danh Nhà nước thì hành vi của các cá nhân, tổ chức khác, dù mang quốc tịch hoặc có nơi cư trú, hiện diện trên lãnh thổ của quốc gia cũng không được coi là hành vi của quốc gia. Mọi liên hệ về quốc tịch, nơi cư trú không đương nhiên làm phát sinh trách nhiệm của quốc gia đối với các hành vi của cá nhân, về nguyên tắc, quốc gia không phải chịu trách nhiệm đối với những hành vi của công dân của mình. Tuy nhiên, hành vi không nhân danh Nhà nước của công dân thực hiện trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, gây thiệt hại cho quốc gia, cá nhân, tổ chức nước ngoài có thể gián tiếp làm phát sinh trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia nếu quốc gia sở tại không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ pháp lý quốc tế của mình trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của quốc gia, cá nhân, tổ chức nước ngoài, ví dụ như trường hợp một nhóm người tấn công chiếm giữ cơ quan đại diện ngoại giao của quốc gia khác, bắt giữ làm con tin các thành viên của đại sứ quán và phá hủy trụ sở cũng như tài sản của đại sứ quán. Trong trường hợp trên, quốc gia sở tại phải chịu trách nhiệm pháp lý nếu không thực hiện nghĩa vụ pháp lý quốc tế của mình.

Trong số các nghĩa vụ mà quốc gia sở tại phải thực hiện, có thể nêu một số nghĩa vụ chủ yếu sau:

- Nghĩa vụ dự liệu đòi hỏi quốc gia phải dự liệu được những biện pháp thích hợp để phòng ngừa những biến cố xảy ra gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức, nhà nước nước ngoài trên lãnh thổ của mình.

- Nghĩa vụ bảo vệ yêu cầu quốc gia sở tại phải áp dụng mọi biện pháp cần thiết để giữ gìn an ninh, trật tự xã hội nhằm bảo vệ lợi ích của quốc gia nước ngoài trên lãnh thổ của mình, ví dụ như nghĩa vụ bảo vệ trụ sở đại sứ quán nước ngoài, bảo vệ nơi ở, tài sản của các thành viên làm việc trong đại sứ quán...

- Nghĩa vụ trừng trị yêu cầu quốc gia sở tại phải áp dụng những biện pháp thích hợp để trừng phạt các cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm, gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức và nhà nước nước ngoài.

Tóm lại, trách nhiệm pháp lý quốc tế đặt ra trong trường hợp quốc gia không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ pháp lý quốc tế, gây thiệt hại cho một chủ thể khác; hành vi vi phạm có thể do cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước thực hiện nhưng cũng có thể do những cá nhân, tổ chức không nhân danh nhà nước thực hiện, từ đó gián tiếp làm phát sinh trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia.

Trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia phát sinh ngay từ khi quốc gia thực hiện hành vi vi phạm luật quốc tế hiện đang có hiệu lực. Thiệt hại không phải là yếu tố bắt buộc để chứng minh sự tồn tại trách nhiệm pháp lý quốc tế. Tuy nhiên, trên thực tế, yếu tố thiệt hại luôn đóng vai trò quan trọng trong việc xác định trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia với hai lý do chủ yếu sau:

Thứ nhất, chứng minh thiệt hại để làm rõ mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm pháp luật quốc tế của quốc gia, qua đó, làm rõ mức độ nghiêm trọng của trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia đó. Chẳng hạn, số người thương vong, số tài sản bị tàn phá, phần lãnh thổ bị ảnh hưởng, v.v., từ hành vi tấn công hoặc chiếm đóng trái phép lãnh thổ của một quốc gia cho thấy mức độ nghiêm trọng của hành vi tấn công hoặc chiếm đóng trái phép đó.

Thứ hai, chứng minh thiệt hại để làm cơ sở cho yêu cầu đòi bồi thường đối với quốc gia đã có hành vi vi phạm pháp luật quốc tế. Thực chất, nghĩa vụ bồi thường thiệt hại là nội dung quan trọng, thường bao hàm trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia, chứ không phải là nội dung duy nhất. Việc chứng minh thiệt hại do vậy không phải là điều bắt buộc để quy kết trách nhiệm pháp lý của quốc gia. Nó chỉ là điều kiện bắt buộc khi quốc gia bị hại có yêu cầu đòi bồi thường đối với quốc gia đã thực hiện hành vi trái pháp luật quốc tế.

Thiệt hại xảy ra bao gồm thiệt hại về vật chất và thiệt hại phi vật chất đối với các chủ thể khác hoặc cộng đồng quốc tế. Trong một số trường hợp, trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia được quy kết do thực hiện hành vi vi phạm pháp luật quốc tế nhưng không có bất cứ mất mát, tổn thất vật chất nào đối với

quốc gia bị hại. Ví dụ: trách nhiệm pháp lý đối với hành vi xúc phạm đến danh dự, uy tín của một quốc gia; trách nhiệm pháp lý đối hành vi vi phạm chủ quyền hoặc quyền chủ quyền về lãnh thổ của quốc gia mà không gây ra thiệt hại vật chất; trách nhiệm pháp lý đối với hành vi vi phạm quyền bất khả xâm phạm về thư tín, vali ngoại giao... Trong một số trường hợp khác, một hành vi vi phạm có thể gây ra cả thiệt hại vật chất và thiệt hại phi vật chất.

Tương tự với việc xem xét trách nhiệm dân sự trong hệ thống pháp luật quốc gia, không thể truy cứu trách nhiệm pháp lý quốc tế của một quốc gia đối với những thiệt hại không do quốc gia đó gây ra. Chính vì vậy, việc xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm pháp luật và thiệt hại xảy ra có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định chính xác chủ thể chịu trách nhiệm pháp lý quốc tế và truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể đó. Mối quan hệ này thể hiện ở chỗ, thiệt hại xảy ra là hậu quả tất yếu phát sinh từ hành vi vi phạm pháp luật quốc tế và hành vi đó là nguyên nhân trực tiếp gây ra thiệt hại.

Việc xem xét mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và thiệt hại là cơ sở để xác định đúng chủ thể có nghĩa vụ thực hiện trách nhiệm pháp lý, bảo đảm tính khách quan, tránh suy diễn chủ quan trong quá trình xác định trách nhiệm pháp lý quốc tế.

Trên phương diện khoa học pháp lý nói chung, yếu tố lỗi trong trách nhiệm pháp lý được hiểu là thái độ tâm lý của chủ thể thực hiện hành vi trái pháp luật đối với hành vi đó và hệ quả của nó. Thái độ tâm lý này có thể được thể hiện dưới dạng lỗi cố ý hay lỗi vô ý. Trong pháp luật quốc gia, lỗi là một yếu tố bắt buộc để xác định trách nhiệm pháp lý của cá nhân.

Luật quốc tế từ lâu đã không coi lỗi là yếu tố bắt buộc khi xem xét trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia. Điều này được giải thích bởi chủ thể của trách nhiệm pháp lý quốc tế là quốc gia. Trong mọi trường hợp, khi quốc gia thực hiện một hành vi trái pháp luật quốc tế thì dựa trên nguyên tắc suy đoán, yếu tố lỗi đương nhiên tồn tại. Do vậy, để quy kết trách nhiệm pháp lý quốc tế cho quốc gia, thay vì phải chứng minh cả yếu tố lỗi, chỉ cần chứng minh tính trái pháp luật quốc tế mà hành vi của quốc gia đó.

Trên thực tế, để xác định mức độ rõ ràng của hành vi trái pháp luật quốc tế, cũng như mức độ nghiêm trọng của nó, yếu tố lỗi cũng có những ý nghĩa nhất định. Chẳng hạn, hành vi trái pháp luật của quốc gia sẽ rõ ràng hơn, có mức độ nghiêm trọng cao hơn khi người thực hiện hành vi là cơ quan của quốc gia đã nhận thức đầy đủ về hành vi đó cũng như hậu quả của nó, nhưng vẫn quyết tâm thực hiện, thậm chí, nêu việc thực hiện hành vi đó còn nằm trong một chính sách nhất quán của quốc gia. Trong trường hợp này, lỗi của quốc gia được suy đoán từ lỗi của người thực hiện hành vi là cơ quan của quốc gia.

Như vậy, có thể thấy rằng, cơ sở xác định trách nhiệm pháp lý của quốc gia dựa trên điều ước quốc tế và tập quán quốc tế. Xác định trách nhiệm pháp lý của quốc gia căn cứ trên việc xác định hành vi của quốc gia là hành vi hợp pháp hay hành vi vi phạm pháp luật. Việc xác định trách nhiệm pháp lý của quốc gia nhằm xác định yếu tố lỗi và việc đền bù thiệt hại của quốc gia đó với quốc gia bị thiệt hại.



TTBD ĐBDC