



LUẬT NĂNG LƯỢNG NGUYÊN TỬ: NHỮNG BẤT CẬP, HẠN CHẾ CẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG



Đinh Ngọc Quang

*Phòng Pháp chế và Chính sách,
Cục An toàn Bức xạ và Hạt nhân,
Bộ Khoa học và Công nghệ*



Luật Năng lượng nguyên tử (NLNT) đã được Quốc hội Khóa XII thông qua ngày 03/06/2008 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2009. Trải qua hơn 15 năm thực hiện, Luật NLNT đã phát huy vai trò là đạo luật gốc trong lĩnh vực NLNT, tạo hành lang pháp lý cho việc thúc đẩy các hoạt động quản lý nhà nước và ứng dụng NLNT vì mục đích hòa bình tại Việt Nam. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện tại, Luật NLNT đã bộc lộ các bất cập, hạn chế, cần sớm sửa đổi, bổ sung để phù hợp với thực tiễn.





Những bất cập, hạn chế sau 15 năm triển khai Luật NLNT

Trong quá trình tổ chức triển khai thực hiện, nhiều nội dung của Luật NLNT năm 2008 đã không còn phù hợp với bối cảnh trong nước và quốc tế, đặc biệt là sự phát triển nhanh chóng của khoa học và công nghệ (KH&CN) nói chung và công nghệ bức xạ, công nghệ hạt nhân nói riêng. Việc sửa đổi, bổ sung của nhiều đạo luật có liên quan đến việc thi hành Luật NLNT đã phát sinh sự chông chéo trong chức năng quản lý của một số bộ; thiếu tính khả thi, chưa phù hợp tình hình mới, gây khó khăn, vướng mắc trong việc triển khai thực hiện. Sau đây là một số hạn chế, bất cập chính của Luật NLNT:

Các quy định không phù hợp hoặc không còn phù hợp

Thứ nhất, quy định chính sách ưu tiên tập trung đầu tư, phát triển điện hạt nhân (Khoản 2 Điều 5 Luật NLNT) chưa phù hợp với chủ trương, chính sách hiện nay (Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quy hoạch điện VIII) đã không còn quy hoạch điện hạt nhân); trong khi cần chú trọng đẩy mạnh các ứng dụng NLNT phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, chăm sóc sức khỏe nhân dân, bảo đảm an ninh chính trị và trật tự xã hội.

Thứ hai, thẩm quyền của Bộ KH&CN quy định về điều kiện tiến hành công việc bức xạ, về thủ tục hành chính không phù hợp với Luật Đầu tư năm 2020, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Thứ ba, một số quy định về cấp giấy phép (đây là nội dung có nhiều quy định cần phải sửa đổi, bổ sung nhất):

Về thẩm quyền cấp giấy phép: Chưa đồng bộ về trách nhiệm của các cơ quan thẩm quyền trong việc cấp các giấy phép theo giai đoạn thực hiện dự án nhà máy điện hạt nhân; quy định về cấp phép trong các giai đoạn xây dựng cơ sở hạt nhân chưa thống nhất với các ngành luật liên quan; thẩm quyền cấp giấy phép sử dụng thiết bị X-quang chẩn đoán trong y tế giao cho UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là không hợp lý; quy định thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ cho phép quá cảnh nguồn phóng xạ chưa phù hợp.

Về hồ sơ cấp giấy phép: Quy định nộp báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) nhiều lần đối với các hồ sơ đề nghị cấp phép cho các giai đoạn của cơ sở hạt nhân là chưa phù hợp với quy định của Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020 (chỉ nộp báo cáo ĐTM một lần). Một số quy định quá chi tiết như quy định về vận chuyển, thành phần hồ sơ... gây khó khăn cho việc hướng dẫn thi hành Luật đối với các đối tượng quản lý có mức độ, quy mô, tần suất hoạt động khác nhau. Về thành phần hồ sơ, trình tự, thủ tục nộp và xử lý hồ sơ: Quy định mới chỉ phù hợp cho hình thức nộp, xử lý trực

tiếp hoặc qua dịch vụ bưu chính mà chưa tính đến hình thức thực hiện trực tuyến.

Về thời hạn của giấy phép: Thời gian xử lý hồ sơ cấp giấy phép: quy định thời hạn của giấy phép vận chuyển 03 năm là không hợp lý; chưa quy định giấy phép này cấp cho 01 hay nhiều chuyên hàng. Đối với việc cấp phép sử dụng thiết bị X-quang trong y tế: giấy phép có thời hạn 03 năm nhưng nhân viên bức xạ sau 03 năm phải đào tạo lại, gây khó khăn khi thực hiện thủ tục xin cấp, gia hạn giấy phép. Quy định về thời hạn xử lý hồ sơ đề nghị cấp nhiều loại giấy phép 60 ngày: một số trường hợp quá dài, nhưng một số trường hợp là ngắn.

Thứ tư, một số quy định về dịch vụ hỗ trợ ứng dụng NLNT: theo Luật Giá năm 2012, hoạt động định giá quy định tại khoản 1 Điều 68 Luật NLNT không phải là một loại hình dịch vụ. Về điều kiện hoạt động dịch vụ hỗ trợ ứng dụng NLNT (Điều 69): quy định có ít nhất 02 người có chứng chỉ hành nghề còn lỏng lẻo (không quy định cơ hữu, hợp đồng dài hạn, hợp đồng thời vụ, hợp đồng vụ việc); quy định giao Bộ KH&CN quy định về đăng ký hoạt động; cấp chứng chỉ hành nghề không phù hợp với thẩm quyền được quy định tại Luật Đầu tư 2020 (Khoản 3 Điều 7).

Thứ năm, quy định về bồi thường thiệt hại hạt nhân chưa phù hợp với các công ước quốc tế liên quan. Ví dụ: quy định tại Luật NLNT về tổng mức bồi thường thiệt hại hạt nhân đối với mỗi sự cố tại nhà máy điện hạt nhân không vượt quá 150 triệu SDR (SDR là từ viết tắt của *Special Drawing Rights*, có nghĩa là Quyền rút vốn đặc biệt. SDR là dạng tiền tệ dự trữ quốc tế do Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) phát hành; hiện nay 1 SDR=1,33 USD) không phù hợp với quy định tại Công ước quốc tế về bồi thường thiệt hại hạt nhân là không ít hơn 300 triệu SDR.

Thứ sáu, một số thuật ngữ đang được sử dụng trong Luật NLNT gây khó khăn cho việc thi hành, ví dụ: chất phóng xạ, chứng chỉ nhân viên bức xạ, công việc bức xạ, cơ sở bức xạ, cơ sở hạt nhân, hoạt động trong lĩnh vực NLNT, nhân viên bức xạ, người phụ trách an toàn, vật liệu hạt nhân... Không có khái niệm vũ khí bức xạ mà chỉ có khái niệm vũ khí hạt nhân, vũ khí phóng xạ, thiết bị phát tán chất phóng xạ (theo Khoản 4 Điều 1 Công ước Liên hợp quốc về Trấn áp các hành vi khủng bố hạt nhân).

Các quy định còn thiếu

Thứ nhất, các quy định tại Luật NLNT hiện hành chưa thể hiện đầy đủ các nguyên tắc an toàn cơ bản cũng như các nguyên tắc an ninh cơ bản; chưa có các quy định về bảo vệ chống phóng xạ và bảo vệ bệnh nhân trong chiếu xạ y tế; quy định về văn hóa an toàn hạt nhân, văn hóa an ninh hạt nhân; chưa thể hiện đầy đủ cách tiếp cận phân cấp trong quản lý an toàn, an ninh theo mức độ nguy hiểm và khả năng gây hậu quả phóng xạ.

Thứ hai, chưa có các quy định về thanh sát hạt nhân (mới chỉ có 01 điều về kiểm soát hạt nhân).

Thứ ba, còn thiếu quy định về chính sách quốc gia dài hạn về quản lý chất thải phóng xạ, nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng, nguồn phóng xạ đã qua sử dụng; trách nhiệm bảo đảm tài chính, nguồn và cơ chế bảo đảm tài chính (phí, quỹ...); cơ quan/tổ chức chịu trách nhiệm hướng dẫn và thực hiện các nội dung này.

Thứ tư, thiếu quy định cơ quan quản lý nhà nước về an ninh hạt nhân, thanh sát hạt nhân. Điều 8 Luật NLNT quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân chưa đầy đủ theo khuyến cáo của Cơ quan Năng lượng nguyên tử quốc tế (IAEA) và theo cam kết tại các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia; thiếu quy định cơ quan thẩm quyền ban hành danh mục nguồn phóng xạ, thiết bị bức xạ không phải xin cấp giấy phép (theo Điều 73 Luật NLNT).

Thứ năm, thiếu quy định về thanh tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại tố cáo trong lĩnh vực NLNT. Chuyên gia IAEA đã khuyến cáo cần có các quy định về thẩm quyền của cơ quan thanh tra, thanh tra viên nhằm đáp ứng các yêu cầu đặc thù, phản ứng nhanh của cơ quan thanh tra về an toàn bức xạ, an toàn hạt nhân.

Thứ sáu, thiếu quy định về ứng phó sự cố bức xạ, sự cố hạt nhân liên quan đến: trách nhiệm của cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân; quan hệ giữa 3 cấp kế hoạch ứng phó sự cố (cấp cơ sở, cấp tỉnh và cấp quốc gia); liên hệ với pháp luật phòng thủ dân sự, pháp luật về tình trạng khẩn cấp; ứng phó sự cố bức xạ, sự cố hạt nhân xuyên biên giới.

Nguyên nhân chính của các bất cập, hạn chế nêu trên là do lần đầu tiên Việt Nam xây dựng một đạo luật về NLNT, vì vậy chúng ta thiếu kinh nghiệm và chuyên gia, đặc biệt chuyên gia về xây dựng pháp luật NLNT. Luật NLNT có nội dung phức tạp, vừa có nội dung kỹ thuật lại vừa có nội dung liên quan đến chính trị, xã hội, an ninh quốc gia, đối ngoại, sức khỏe nhân dân, bảo vệ môi trường liên quan và chịu sự tác động của rất nhiều pháp luật khác. Vì vậy, việc phát sinh chồng chéo, xung đột là khó tránh khỏi do mục tiêu của mỗi ngành luật.

Sau khi Luật NLNT có hiệu lực (ngày 01/01/2009), nhiều luật liên quan đến Luật NLNT đã được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc ban hành mới như: Luật Khoáng sản (2010; sửa đổi, bổ sung 2018), Luật Xây dựng (2014; sửa đổi, bổ sung 2020), Luật Dư thừa (2016), Luật Quy hoạch (2017), Luật Đầu tư (2020), Luật Bảo vệ môi trường (2020), Luật Phòng thủ dân sự (2023)... làm phát sinh chồng chéo, chưa thống nhất giữa các luật, gây khó khăn cho việc thi hành Luật NLNT.

Bên cạnh đó, Luật NLNT chưa dự báo đầy đủ sự phát triển nhanh chóng của các ứng dụng NLNT, các kỹ thuật bức xạ, kỹ thuật hạt nhân mới, đặc biệt là các ứng dụng trong y tế ở Việt Nam và trên thế giới.

Đề xuất định hướng xây dựng Luật NLNT (sửa đổi)

Do nội dung sửa đổi, bổ sung tương đối nhiều, vì vậy cần xây dựng Luật NLNT (sửa đổi), thay thế cho Luật NLNT hiện hành theo hướng thiết kế một Luật NLNT tổng hợp (bao gồm các quy định về đẩy mạnh phát triển ứng dụng NLNT và các quy định về an toàn, an ninh, không phổ biến hạt nhân, bồi thường hạt nhân, ứng phó sự cố bức xạ, sự cố hạt nhân) để bảo đảm khung pháp lý thống nhất, đồng bộ về NLNT, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về NLNT hiện tại và tương lai. Xuất phát từ quan điểm trên, bài viết đề xuất định hướng xác định chính sách và dự thảo Luật NLNT (sửa đổi) như sau:

Một là, thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước về phát triển NLNT vì mục đích hòa bình, bảo đảm an toàn, an ninh và không phổ biến hạt nhân phù hợp với Hiến pháp năm 2013, các luật hiện hành liên quan nhằm bảo đảm hài hòa và thống nhất của Luật NLNT (sửa đổi) trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Hai là, kế thừa những quy định hợp lý, có tính nguyên tắc của Luật NLNT năm 2008; chuyển những quy định quá chi tiết hoặc mang tính kỹ thuật, quy định thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng và các bộ đưa vào các văn bản quy định, hướng dẫn thi hành Luật theo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Ba là, cần có dự báo sự phát triển của NLNT (như tái khởi động chương trình điện hạt nhân, các công nghệ bức xạ, công nghệ hạt nhân mới, sử dụng robot, vật thể bay không người lái, AI...) để bảo đảm tuổi thọ lâu dài của Luật.

Bốn là, áp dụng phù hợp các nguyên tắc cơ bản, yêu cầu, hướng dẫn của IAEA về bố cục và nội dung của Luật Hạt nhân; tham khảo luật về NLNT của một số nước, đặc biệt là các nước có trình độ phát triển NLNT tương đồng. Trong đó, Luật NLNT (sửa đổi) phải bảo đảm 11 nguyên tắc của một Luật Hạt nhân tổng hợp theo khuyến cáo của IAEA là: an toàn, an ninh, trách nhiệm, cho phép, kiểm soát liên tục, bồi thường, phát triển bền vững, tuân thủ, độc lập, minh bạch, hợp tác quốc tế.

Năm là, thực hiện cam kết nội luật hóa các điều ước quốc tế trong lĩnh vực NLNT mà Việt Nam đã tham gia, nhất là các nội dung về an toàn, an ninh, thanh sát hạt nhân và ứng phó sự cố. Bảo đảm Luật NLNT đáp ứng các khuyến cáo cơ bản của IAEA về một đạo luật hạt nhân tổng hợp; góp phần tăng cường hợp tác quốc tế và hội nhập quốc tế trong bối cảnh toàn cầu hóa 