

GÓP Ý CHO HAI BÁO CÁO CỦA BỘ KH&CN VỀ LUẬT NLNT SỬA ĐỔI

Luật Năng lượng nguyên tử 2008 ngay sau khi ban hành đã có nhiều ý kiến góp ý từ các đối tác quốc tế, đặc biệt là các chuyên gia của Cơ quan Năng lượng nguyên tử quốc tế (IAEA). Trên cơ sở đó, năm 2013 Cục An toàn bức xạ và hạt nhân đã kiến nghị Bộ KH&CN đề kiến nghị Chính phủ đưa vào Chương trình chỉnh sửa Luật NLNT kịp thời đáp ứng yêu cầu triển khai dự án điện hạt nhân Ninh Thuận. Tuy nhiên, sau đó Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 31/NQ-QH năm 2016 về việc dừng triển khai thực hiện dự án điện hạt nhân Ninh Thuận. Do đó, việc chỉnh sửa Luật NLNT không còn tính cấp bách.

I. Các ý kiến đóng góp của các chuyên gia IAEA và quốc tế về các bất cập của Luật NLNT 2008 liên quan đến các quy định về an toàn, an ninh, không phổ biến hạt nhân và bồi thường hạt nhân

(1) Quy định cho Cơ quan quản lý nhà nước về an toàn bức xạ và hạt nhân hay còn gọi là Cơ quan pháp quy hạt nhân.

Trong Luật NLNT 2008 đã quy định trách nhiệm pháp quy cho nhiều chủ thể khác nhau: Thủ tướng Chính phủ; Bộ trưởng Bộ KH&CN; Cơ quan An toàn bức xạ và hạt nhân thuộc Bộ KH&CN; Hội đồng Phát triển ứng dụng NLNT quốc gia; Hội đồng An toàn hạt nhân quốc gia; Bộ Y tế; Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; Bộ Công thương; Bộ Xây dựng; Bộ Quốc phòng; Bộ Công an; Bộ Ngoại giao; Bộ Thông tin và truyền thông; Hội đồng thẩm định nhà nước; Ủy ban nhân dân các tỉnh; Cơ quan công an; Cơ quan Hải quan; Ủy ban tìm kiếm cứu nạn. Như vậy rất nhiều chủ thể được giao nhiệm vụ thực hiện trách nhiệm của Cơ quan pháp quy hạt nhân trong khi theo hướng dẫn của Luật NLNT mẫu của IAEA thì chỉ có một Cơ quan pháp quy hạt nhân duy nhất của quốc gia.

Chưa thiết lập được một cơ quan pháp quy hạt nhân quốc gia tập trung: Theo khuyến cáo của IAEA thì một thành phần cơ bản của khuôn khổ luật pháp quốc gia đối với phát triển năng lượng nguyên tử là việc xây dựng một cơ quan pháp quy hạt nhân độc lập để quản lý an toàn, an ninh, không phổ biến và bồi thường hạt nhân trong tất cả các hoạt động hạt nhân của quốc gia. Tất cả các chức năng pháp quy hạt nhân này cần được tập trung về Cơ quan pháp quy hạt nhân mà cơ quan này có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan của Chính phủ trong các vấn đề liên quan đến hoạt động hạt nhân.

Chưa có một cơ quan pháp quy hạt nhân độc lập theo đúng nghĩa được quy định trong luật NLNT 2008 (xem Điều 8 của Luật NLNT 2008 và một số điều

khoản liên quan): (1) Độc lập về tài chính và hành chính; (2) Thẩm quyền đủ mạnh theo quy định của pháp luật; (3) Có năng lực kỹ thuật nội sinh đủ mạnh; (4) Có hệ thống quản lý nội bộ rõ ràng; (5) Quyền lực và trách nhiệm được xác định rõ không trùng lặp với các cơ quan chính phủ khác; (6) Có thẩm quyền ban hành quy phạm, tiêu chuẩn, quy chuẩn.

Chưa có quy định đầy đủ về các chức năng chủ yếu của cơ quan pháp quy hạt nhân quốc gia trong Luật NLNT 2008 theo hướng dẫn của Luật NLNT mẫu của IAEA: Theo khuyến cáo của IAEA thì các chức năng chủ yếu của Cơ quan pháp quy hạt nhân cần được quy định trong Luật NLNT, bao gồm: Cấp phép và cho phép; Thanh tra và thẩm định; Xử lý vi phạm; Thu hồi, sửa đổi và hủy bỏ giấy phép; Thông tin đại chúng; Phối hợp với các tổ chức khác; Quyền soạn thảo các văn bản quy phạm mang tính thực thi và có quyền tìm kiếm sự hỗ trợ và trợ giúp từ bên ngoài cho hoạt động của mình.

(2) Quy định về cấp phép

Về cơ bản chỉ có bất cập đối với cấp phép cơ sở hạt nhân, đặc biệt nhà máy điện hạt nhân (NPP). Đối với cơ sở bức xạ cũng như hoạt động sử dụng nguồn bức xạ thì không có bất cập lớn.

Cấp phép NPP không phù hợp với thông lệ quốc tế là chỉ có 1 chủ thể chịu trách nhiệm thống nhất quản lý cấp phép địa điểm, xây dựng, vận hành và chấm dứt hoạt động của NPP – Cơ quan pháp quy hạt nhân. Trong luật NLNT 2008, các cơ quan khác nhau của Chính phủ tham gia vào quá trình thẩm định và phê duyệt dự án NPP, bao gồm: Thủ tướng Chính phủ; Bộ KH&CN; Bộ Công thương; Ủy ban nhân dân tỉnh; Hội đồng thẩm định nhà nước.

Việc giao cho Bộ Công Thương cấp phép vận hành dẫn đến lãng phí nguồn lực, không bảo đảm tính độc lập của hoạt động quản lý nhà nước về an toàn đối với NMĐHN, không bảo đảm tính thống nhất của hệ thống cấp phép – thanh tra an toàn đối với NMĐHN, mâu thuẫn với nguyên tắc an toàn cơ bản của IAEA và các điều ước quốc tế.

Quá trình cấp phép NPP theo từng bước “step by step” chưa phù hợp với kinh nghiệm quốc tế, cụ thể, phải có các bước sau: địa điểm, *phê duyệt (chứng nhận) thiết kế, chế tạo*, xây dựng, vận hành và *tháo dỡ*. Cơ quan pháp quy phải duy trì việc kiểm soát đối với tất cả các quá trình này. Luật NLNT 2008 quy định chỉ có 3 giai đoạn cấp phép là cấp phép địa điểm, cấp phép xây dựng và cấp phép vận hành. Tuy nhiên, trong Luật NLNT 2008 cũng chưa quy định đầy đủ các quá trình khác cũng cần có giấy phép bao gồm *chứng nhận thiết kế, chế tạo* và *tháo dỡ*. Ngoài ra, các giấy phép

phụ về quản lý chất thải phóng xạ, vận chuyển, xuất nhập khẩu, ... liên quan đến dự án NPP cũng chưa được quy định trong Luật NLNT

Nguyên tắc và tiêu chuẩn cấp phép NPP chưa được quy định rõ, phù hợp với các quy định và các tiêu chuẩn an toàn quốc tế để bảo đảm tính công khai và minh bạch cho các nhà đầu tư cũng như bảo đảm sự tuân thủ của quốc gia đối với các thỏa thuận quốc tế. Các quy định trong Luật NLNT 2008 về cấp phép NPP chủ yếu nặng về quy trình thủ tục cho các bước phải làm.

Sự công khai minh bạch và sự tham gia của công chúng vào quá trình cấp phép NPP chưa được quy định trong Luật NLNT 2008. Tính minh bạch là một trong các yêu cầu của hệ thống pháp quy hạt nhân. Cần phải đảm bảo rằng tất cả thông tin liên quan đến quá trình cấp phép công chúng có thể truy cập được và yêu cầu này cần phải được quy định trong Luật NLNT. Luật NLNT 2008 không có điều khoản nào quy định sự tham gia của công chúng cũng như sự tham vấn của công chúng vào quá trình cấp phép.

Gia hạn giấy phép vận hành NPP cần được quy định rõ vì giấy phép hiện hành chỉ 10 năm trong khi tuổi thọ của NPP hiện là 60 năm có thể kéo dài đến 80 năm. Điều này có nghĩa là quá trình gia hạn giấy phép vận hành sẽ là rất quan trọng và đòi hỏi có các quy trình riêng được thiết lập trong Luật NLNT bảo đảm cho các nhà đầu tư có thể yên tâm nhà máy sẽ được gia hạn vận hành nếu đáp ứng các yêu cầu về an toàn trong những năm tiếp theo.

Quy định về việc thẩm định và từ chối cấp phép chưa được nêu cụ thể trong Luật NLNT 2008. Quá trình thẩm định và từ chối việc cấp phép cần phải được quy định rõ ràng trong luật theo hướng dẫn của Luật NLNT mẫu của IAEA.

(3) Quy định về Thanh tra

Trong Luật NLNT 2008 không có chương riêng hay một phần của chương nói về thanh tra như quy định trong Luật NLNT mẫu của IAEA.

Toàn bộ các chức năng thanh tra chưa đưa về một môi là Cơ quan pháp quy hạt nhân như một cơ quan thanh tra Nhà nước của các Bộ, ngành để phù hợp với nguyên tắc an toàn của IAEA. Chưa có quy định cho phép Cơ quan pháp quy hạt nhân khi thực hiện thanh tra có quyền yêu cầu các tổ chức, cá nhân liên quan cung cấp các thông tin, tài liệu cần thiết phục vụ hoạt động thanh tra; có quyền tiếp cận trong bất cứ thời gian nào tới bất kỳ địa điểm nào hoặc những công trình liên quan đang là đối tượng thanh tra.

Quy định trong Luật NLNT 2008 chủ yếu là về kiểm tra (không có chế tài xử lý) mà không quy định rõ về thanh tra (có chế tài xử lý mạnh, bảo đảm an toàn theo thông lệ quốc tế)

Luật NLNT 2008 đã quy định về các quy trình thanh tra an toàn bức xạ, thanh tra trong quá trình xây dựng và vận hành nhà máy điện hạt nhân. Tuy nhiên, không cho phép Cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân được phép yêu cầu dừng hoạt động của cơ sở hạt nhân khi phát hiện các dấu hiệu mất an toàn, mà chỉ được phép báo cáo cho Hội đồng An toàn hạt nhân quốc gia về các vấn đề liên quan đến an toàn hạt nhân. Như vậy không bảo đảm ngăn chặn kịp thời các yếu tố gây mất an toàn của cơ sở hạt nhân. Muốn thực hiện được chức năng này thì Cơ quan pháp quy hạt nhân phải có năng lực và phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Chế độ thanh tra được quy định trong nhiều điều ước quốc tế mà Việt nam đã tham gia, tuy nhiên lại chưa được nội luật hóa để Cơ quan pháp quy hạt nhân có thể theo dõi và kiểm soát các hoạt động hạt nhân bảo đảm tuân thủ quy định của các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia.

Chưa quy định cụ thể về chế độ thanh tra phù hợp với thông lệ quốc tế đối với các cơ sở hạt nhân, đặc biệt, đối với nhà máy điện hạt nhân (tham khảo Luật NLNT mẫu của IAEA: thanh tra định kỳ, thanh tra đột xuất, quyền tiếp cận, quyền yêu cầu, thành lập văn phòng thanh tra tại địa điểm, sử dụng các cơ quan liên quan khi cần thiết để thanh tra đối với cơ sở NPP, thông tin về kết quả thanh tra, ...). Với các quy định hiện hành thì cơ sở hạt nhân sẽ bị thanh tra bởi nhiều cơ quan quản lý nhà nước gồm cơ quan pháp quy hạt nhân, cơ quan thanh tra nhà nước về xây dựng, cơ quan thanh tra nhà nước về môi trường, ... Nên sửa đổi để chỉ cơ quan pháp quy hạt nhân chịu trách nhiệm về thanh tra toàn diện, còn các thanh tra khác (nếu cần) sẽ thực hiện dưới ô thanh tra của Cơ quan pháp quy hạt nhân như các nước có nền công nghiệp hạt nhân tiên tiến đã làm cũng như quy định trong Luật NLNT mẫu của IAEA.

(4) Quy định về xử lý vi phạm

Luật NLNT 2008 không có chương riêng hay một phần của chương nói về xử lý vi phạm như trong Luật NLNT mẫu của IAEA.

Các hành vi bị cấm và các nghĩa vụ tuân thủ khác được quy định quá rộng: Điều 12 quy định 14 hành vi bị cấm, trách nhiệm xử lý bao phủ một phổ rất rộng các yêu cầu phải tuân thủ được ghi trong Luật, các văn bản thực thi, các điều kiện của giấy phép, các quy tắc, tiêu chuẩn và hướng dẫn.

Trách nhiệm và thẩm quyền xử lý được quy định cho nhiều cơ quan: Việc xử phạt vi phạm chưa được phân cho cơ quan chịu trách nhiệm như quy định trong Luật NLNT mẫu của IAEA và các nước. Trách nhiệm và thẩm quyền xử lý vi phạm phải được giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm là Cơ quan pháp quy hạt nhân vì xử lý vi phạm là một thành phần cơ bản của quá trình pháp quy hạt nhân đã được quy định trong Luật NLNT mẫu của IAEA (thanh tra và xử lý vi phạm thường đi liền nhau). Cần quy định các hình thức vi phạm và mức độ xử lý vi phạm tương ứng, trong đó có quy định mức phạt tiền lớn nhất và phạt tù khi có các vi phạm nghiêm trọng ảnh hưởng đến sức khỏe, an toàn, an ninh cộng đồng và nguy hại cho môi trường. Tuy nhiên, trong Luật NLNT 2008 đã quy định việc tiến hành xử lý vi phạm quy định tại Điều 12 được giao cho các cơ quan khác nhau, trong đó có Ủy ban nhân dân và cơ quan công an địa phương.

Chưa quy định cụ thể xử lý vi phạm các quy định của điều ước quốc tế về hạt nhân mà Việt Nam tham gia: Xử lý vi phạm là một thành phần quan trọng của quá trình pháp quy hạt nhân và được đề cập trong một số các điều ước quốc tế về hạt nhân như là một trách nhiệm phải tuân thủ quan trọng của quốc gia. Vì vậy cần xem xét để nội luật hóa các quy định của các điều ước quốc tế vào trong Luật NLNT để xử lý vi phạm cho các chủ thể trong nước đối với các hoạt động hạt nhân trái với các cam kết trong các điều ước quốc tế mà Nhà nước ta đã tham gia.

(5) Quy định về bảo vệ bức xạ

Bảo vệ bức xạ được quy định khá chi tiết và cụ thể trong chương III của Luật NLNT năm 2008 do chúng ta đã có kinh nghiệm lâu năm từ khi xây dựng Pháp lệnh An toàn và kiểm soát bức xạ năm 1995.

Trách nhiệm quy định giới hạn liều trong Luật NLNT 2008 phân cho Bộ KH&CN. Theo thông lệ quốc tế thì việc này là thuộc chức năng của Cơ quan pháp quy hạt nhân. Hiện nay theo Luật NLNT 2008 thì Bộ KH&CN là Cơ quan pháp quy hạt nhân (không đầy đủ), nhưng nếu sửa đổi Luật NLNT 2008 thì nên trao thẩm quyền này cho Cơ quan pháp quy hạt nhân độc lập.

(6) Quy định về An toàn bức xạ và hạt nhân

Chương III của Luật NLNT 2008 quy định về an toàn bức xạ và an toàn hạt nhân, tuy nhiên chủ yếu quy định về an toàn bức xạ, rất ít về an toàn hạt nhân.

Các quy định về an toàn hạt nhân còn thiếu cần phải được bổ sung trong Luật sửa đổi, bao gồm:

- Xem xét việc nội luật hóa các quy định trong Công ước An toàn hạt nhân mà Việt Nam đã tham gia.
- Xem xét việc nội luật hóa các quy định về an toàn hạt nhân trong các Tiêu chuẩn an toàn hạt nhân cơ bản của IAEA (IAEA BSS) và các nguyên tắc ATHN cơ bản của IAEA.
- Quy định rõ hơn về trách nhiệm của chủ thể được cấp phép về bảo đảm an toàn hạt nhân (Điều 26 chưa quy định về nội dung bảo đảm an toàn hạt nhân của người đứng đầu cơ sở hạt nhân).
- Các yêu cầu an toàn của cơ sở hạt nhân cần được quy định rõ trong Luật sửa đổi (Chương 5 về cơ sở hạt nhân cũng không quy định về yêu cầu bảo đảm an toàn hạt nhân và điều kiện bảo đảm an toàn hạt nhân để được cấp phép).
- Yêu cầu về xây dựng văn hóa an toàn hạt nhân trong các cơ quan có liên quan chưa được quy định trong Luật NLNT 2008.
- Quy định về an ninh máy tính trong việc bảo đảm an toàn hạt nhân chưa được quy định trong Luật NLNT 2008.

(7) Quy định về An ninh nguồn phóng xạ, vật liệu hạt nhân và thiết bị hạt nhân

Luật NLNT 2008 có chương III quy định về an ninh nguồn phóng xạ, vật liệu hạt nhân và thiết bị hạt nhân trong 2 điều 22 và 30 mang tính nguyên tắc, còn chưa đầy đủ theo hướng dẫn của IAEA.

Các quy định về an ninh hạt nhân cần phải được bổ sung trong Luật sửa đổi, bao gồm:

- Nội luật hóa các quy định thuộc trách nhiệm quốc gia trong Công ước Bảo vệ thực thể vật liệu hạt nhân mà Việt Nam đã tham gia.
- Nội luật hóa đầy đủ các quy định về an ninh hạt nhân trên cơ sở các Nguyên tắc an ninh hạt nhân cơ bản của IAEA.
- Cần có quy định cụ thể về bảo vệ thực thể vật liệu phóng xạ và vật liệu hạt nhân trong các hoạt động xuất nhập khẩu cũng như trong vận chuyển nằm trong vùng

lãnh thổ của Việt Nam (cụ thể, cần quy định rõ trách nhiệm của cơ quan hải quan, cơ quan pháp quy hạt nhân, chủ sở hữu và tổ chức vận chuyển).

- Yêu cầu về xây dựng văn hóa an ninh hạt nhân trong các cơ quan có liên quan chưa được quy định trong Luật NLNT 2008.

- Quy định về an ninh máy tính trong việc bảo đảm an ninh hạt nhân cũng không được quy định trong Luật NLNT 2008.

(8) Quy định về Chuẩn bị và ứng phó sự cố

Trong Luật NLNT 2008 đã quy định 5 nhóm tình huống sự cố để phân loại các kế hoạch ứng phó sự cố chưa thực sự phù hợp. Theo 5 nhóm đó các loại hình cơ sở bức xạ đều phải lập kế hoạch ứng phó sự cố, rồi đến kế hoạch ứng phó của tỉnh và quốc gia là chưa thực sự phù hợp. Gần đây trong Thông tư 12/2023/TT-BKH&CN Bộ KH&CN đã phân theo 5 nhóm nguy cơ, không có trong quy định của Luật NLNT 2008.

Việc quy định các tỉnh đều phải lập kế hoạch ứng phó sự cố cấp tỉnh chưa phù hợp và lãng phí nguồn lực. Nên hiểu local trong Luật NLNT mẫu của IAEA là một vùng gồm một số tỉnh gần nhau cần có kế hoạch ứng phó sự cố do Cơ quan pháp quy lập và tổ chức thực hiện sẽ hiệu quả hơn và tiết kiệm hơn trong đầu tư.

Chưa quy định cơ sở NPP phải có trung tâm ứng phó sự cố tại địa điểm nhà máy điện hạt nhân (Trung tâm on-site) và Cơ quan pháp quy phải có Trung tâm điều hành ứng phó sự cố bên ngoài địa điểm nhà máy điện hạt nhân (trung tâm off-site).

Trách nhiệm của Cơ quan pháp quy hạt nhân chưa được quy định đầy đủ trong chuẩn bị và ứng phó sự cố ở trong Luật NLNT 2008, đặc biệt trong lập kế hoạch ứng phó và điều hành Trung tâm off-site.

Để thực hiện được trách nhiệm quốc gia theo 2 công ước liên quan (Công ước thông báo sớm và Công ước trợ giúp), Cơ quan pháp quy hạt nhân phải được giao thẩm quyền:

- Phối hợp với các quốc gia khác theo các thỏa thuận song phương và đa phương về tình trạng khẩn cấp bức xạ.

- Phối hợp với các tổ chức liên quan khác trong nước liên quan đến hệ thống quốc gia về ứng phó khẩn cấp

- Phối hợp chuẩn bị ứng phó sự cố tại các trung tâm off-site và on-site.

- Bảo đảm thông tin thích hợp về tất cả các kế hoạch ứng phó sự cố bao gồm cả thông tin cho công chúng.

- Bảo đảm hệ thống quốc gia về ứng phó sự cố và mỗi một kế hoạch ứng phó sự cố phải được chuẩn bị bởi Cơ quan pháp quy và thể nhân có giấy phép phải định kỳ được diễn tập, thẩm định và cập nhật cho phù hợp.

- Bảo đảm các nhân viên tham gia vào việc lập kế hoạch và chuẩn bị ứng phó sự cố quốc gia phải được huấn luyện và đào tạo phù hợp.

(9) Quy định về Khai thác và chế biến quặng phóng xạ

Luật NLNT 2008 có Chương VI quy định về khai thác và chế biến quặng phóng xạ. Tuy nhiên, còn thiếu các nội dung sau:

- Chưa có các quy định chi tiết về bảo đảm an toàn bức xạ để kiểm soát phù hợp các hoạt động khai thác và chế biến quặng phóng xạ trong Luật NLNT 2008, chỉ mới quy định về việc lập báo cáo đánh giá an toàn và trách nhiệm của chủ cơ sở.

- Chưa có quy định các hoạt động và thiết bị trong lĩnh vực khai thác và chế biến quặng phóng xạ cần phải có giấy phép bảo đảm an toàn bức xạ của cơ quan pháp quy hạt nhân.

- Chưa quy định các điều kiện của giấy phép về bảo đảm an toàn bức xạ trong khai thác và chế biến quặng phóng xạ.

- Cần ra soát sự tương thích của các quy định tại chương này với các quy định của Luật Khoáng sản khắc phục các vướng mắc khi thực thi trong thực tế, đặc biệt là thẩm quyền của Bộ Tài nguyên và Môi trường và của Cơ quan pháp quy hạt nhân cùng các quy định pháp luật liên quan nhằm quản lý phù hợp các hoạt động khai thác và chế biến quặng phóng xạ.

(10) Quy định về Vận chuyển vật liệu phóng xạ

Luật NLNT 2008 có Chương VII quy định về vận chuyển vật liệu phóng xạ. Tuy nhiên, so với Luật NLNT mẫu của IAEA còn thiếu các nội dung sau:

- Thiếu các quy định phù hợp với quốc tế, cụ thể là các khuyến cáo của Liên hợp quốc về vận chuyển các hàng hóa độc hại và các quy định của IAEA về vận chuyển an toàn vật liệu phóng xạ.

- Chưa có quy định về vận chuyển nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng và chất thải phóng xạ phù hợp với các yêu cầu của Công ước chung về an toàn nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng và quản lý chất thải phóng xạ mà Nhà nước ta đã tham gia.

(11) Quy định về Quản lý chất thải phóng xạ và nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng

Luật NLNT 2008 không có một chương riêng về nội dung này như quy định trong Luật NLNT mẫu của IAEA, chỉ có 1 điều 25 quy định về nội dung này mang tính nguyên tắc là chính. Một số thiếu sót so với hướng dẫn của Luật NLNT mẫu của IAEA:

- Chưa có tuyên bố chính sách quốc gia trong Luật NLNT 2008 về quản lý chất thải phóng xạ và nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng.

- Chưa nội luật hóa các quy định, đặc biệt là trách nhiệm quốc gia trong thực hiện Công ước chung về an toàn nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng và quản lý chất thải phóng xạ.

- Chưa phân định rõ trách nhiệm của quốc gia và các tổ chức tư nhân đối với quản lý chất thải phóng xạ ở trong Luật NLNT 2008, trong đó có nghĩa vụ tài chính cho quản lý lâu dài.

(12) Quy định về Tháo dỡ cơ sở hạt nhân

Luật NLNT 2008 có quy định tại điều 40 và 48 về tháo dỡ cơ sở hạt nhân, nhưng quá chung chung. Một số thiếu sót so với hướng dẫn của Luật NLNT mẫu của IAEA:

- Chưa quy định về yêu cầu tháo dỡ cơ sở hạt nhân hết hạn sử dụng hay không còn được sử dụng vì lý do gì đó như tai nạn, phá hoại trong Luật NLNT 2008 để các nhà đầu tư cũng như các định chế tài chính biết trước khi quyết định đầu tư xây dựng cơ sở hạt nhân.

- Chưa có quy định bắt buộc nhà vận hành NPP phải xây dựng quỹ tháo dỡ để họ biết và có trách nhiệm đóng góp vào quỹ tháo dỡ trong quá trình vận hành NPP ngay từ lần nạp nhiên liệu đầu tiên. Đối với lò nghiên cứu nếu Nhà nước chịu trách nhiệm đối với việc tháo dỡ cũng phải quy định trong Luật.

- Chưa có quy định về mô hình của quỹ tháo dỡ. Có nhiều mô hình quốc tế về quỹ tháo dỡ, tuy nhiên đặc điểm chung của các mô hình này gồm thiết lập các tổ chức chuyên gia độc lập giám sát và kiểm soát quỹ này, yêu cầu quỹ này được quản lý độc lập từ tài khoản của nhà vận hành NPP bảo đảm công khai minh bạch, việc thu tiền cho quỹ này được thực hiện dựa trên doanh thu của NPP trong suốt vòng đời của nhà máy, và quỹ này cũng chịu sự giám sát của cơ quan pháp quy hạt nhân và của cơ quan tài chính.

(13) Quy định về Bồi thường thiệt hại hạt nhân

Luật NLNT 2008 có quy định tại các điều từ 87 đến 91 về bồi thường thiệt hại hạt nhân. nhưng lại ghép chung một chương với ứng phó sự cố. Một số thiếu sót so với hướng dẫn Luật NLNT mẫu của IAEA:

- Không nên ghép thành 1 chương chung với “ứng phó sự cố”
- Không nên ghép các quy định về “thiệt hại bức xạ” và “thiệt hại hạt nhân” chung trong các điều, cần làm rõ thế nào là thiệt hại bức xạ và thế nào là thiệt hại hạt nhân.
- Cần làm rõ trách nhiệm đền bù thiệt hại chỉ thuộc về tổ chức được cấp phép và trường hợp nào được miễn trách nhiệm
- Cần quy định rõ trách nhiệm đền bù trong trường hợp vận chuyển
- Cần quy định bổ sung mức đền bù, bỏ quy định về quỹ hỗ trợ để phù hợp với thông lệ quốc tế

- Nhà nước ta chưa ký điều ước quốc tế liên quan đến bồi thường hạt nhân. Tuy nhiên, các quy định trong Luật về bồi thường hạt nhân phải tuân thủ các nguyên tắc chung của quốc tế về bồi thường hạt nhân. Cùng với sửa Luật NLNT 2008, cần nghiên cứu đề xuất tham gia Công ước về bồi thường hạt nhân vì trong dự án lò nghiên cứu mới đã phải có quy định về vấn đề này trong Hợp đồng với đối tác Liên bang Nga rồi (Nga thì họ đã tham gia Công ước Viên về bồi thường hạt nhân).

Các nguyên tắc chung của quốc tế về bồi thường hạt nhân cần được xem xét để có các quy định trong Luật NLNT sửa đổi, cụ thể:

- Chủ cơ sở hạt nhân phải là người duy nhất chịu trách nhiệm bồi thường đối với các tổn hại hạt nhân do cơ sở của mình gây ra.
- Trách nhiệm bồi thường cho dù không có lỗi vẫn quy cho chủ cơ sở hạt nhân.
- Mức bồi thường là giới hạn về số lượng; Mức tối thiểu phải được nêu ra trong Luật (Luật NLNT lại đưa ra mức tối đa 150 triệu SDR) và trách nhiệm bồi thường cũng giới hạn về thời gian.
- Chủ cơ sở phải duy trì việc mua bảo hiểm hoặc có giải pháp an ninh tài chính khác để đủ chi trả cho việc bồi thường thiệt hại hạt nhân.
- Quyền xét xử duy nhất là thuộc về tòa án của quốc gia có cơ sở hạt nhân.

(13) Quy định về không phổ biến hạt nhân và thanh sát hạt nhân

Các quy định về không phổ biến hạt nhân trong Luật NLNT 2008 còn rất thiếu.

Chúng ta đã tham gia tất cả các điều ước liên quan đến không phổ biến hạt nhân nên cần nội luật hóa để thực hiện trách nhiệm quốc gia, xây dựng hệ thống kế toán và kiểm toán vật liệu hạt nhân để tạo điều kiện cho hoạt động thanh sát của IAEA

liên quan đến vấn đề không phổ biến hạt nhân và có các chế tài xử lý khi các chủ thể trong nước không tuân thủ quy định của các điều ước quốc tế liên quan đến không phổ biến hạt nhân mà Việt Nam đã ký kết.

(14) Quy định về Kiểm soát xuất và nhập khẩu

Điều 65 đến 67 của Luật NLNT 2008 quy định về kiểm soát xuất nhập khẩu, nhưng chưa quy định rõ cơ quan chịu trách nhiệm về cấp phép cho xuất nhập khẩu cũng như thanh tra và xử lý vi phạm liên quan đến xuất nhập khẩu vật liệu phóng xạ và thiết bị hạt nhân.

Theo quy định của Luật NLNT mẫu của IAEA, phải có một cơ quan quốc gia duy nhất chịu trách nhiệm cấp phép, thanh tra và xử lý vi phạm cho các hoạt động xuất nhập khẩu vật liệu phóng xạ và thiết bị hạt nhân – đó là Cơ quan pháp quy hạt nhân và phải được quy định trong Luật. Cơ quan này sẽ điều phối với các tổ chức liên quan khác của quốc gia.

(15) Quy định về Phát triển ứng dụng NLNT

Chương II của Luật NLNT 2008 quy định về phát triển ứng dụng NLNT. Quy định này có ý nghĩa tích cực góp phần thúc đẩy ứng dụng NLNT phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, Luật Mẫu của IAEA không quy định về nội dung này và đa số các nước trên thế giới cũng không có nội dung này trong Luật NLNT. Ngoài ra, các quy định về phát triển ứng dụng NLNT trong Luật NLNT 2008 chưa thực sự mang đặc thù riêng, thể hiện được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với một lĩnh vực Khoa học và Công nghệ đặc thù, có đóng góp quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia như các nước phát triển đã quan tâm thúc đẩy phát triển.

Vì vậy, trong Luật NLNT sửa đổi cần có những quy định đột phá tạo điều kiện thúc đẩy phát triển nhanh ứng dụng NLNT góp phần phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng an ninh và nâng cao vị thế của quốc gia trên trường quốc tế.

II. Góp ý bổ sung các bất cập khác

(1) Chính sách thúc đẩy phát triển ứng dụng NLNT và bảo đảm an toàn, an ninh hạt nhân

Các chính sách về thúc đẩy phát triển ứng dụng NLNT được quy định trong Luật NLNT mới chỉ là các tuyên bố về định hướng phát triển ứng dụng NLNT, chứ chưa thể được xem là các căn cứ cho việc xây dựng các quy định cụ thể trong Luật và các văn bản hướng dẫn thi hành phục vụ thúc đẩy phát triển ứng dụng NLNT. Còn thiếu các chính sách cơ bản về bảo đảm an toàn và an ninh hạt nhân làm căn cứ để xây dựng các quy định cụ thể trong Luật và các văn bản hướng dẫn về bảo đảm an toàn và an ninh hạt nhân. Theo hướng dẫn trong Luật NLNT mẫu của IAEA, các nước thành viên nên xem xét nội luật hóa các nguyên tắc an toàn và an ninh hạt nhân cơ bản của IAEA thành các chính sách của quốc gia về bảo đảm an toàn và an ninh hạt nhân để đưa vào trong Luật NLNT. Vì vậy, trong Luật Năng lượng nguyên tử (sửa đổi) cần phải xem xét để có thể nội luật hóa các nguyên tắc an toàn và an ninh hạt nhân cơ bản của IAEA thành các chính sách quốc gia về bảo đảm an toàn và an ninh hạt nhân đi cùng với chính sách về thúc đẩy phát triển ứng dụng năng lượng

(2) Quy định về danh mục các thuật ngữ

Luật NLNT năm 2008 có Điều 3 Chương I giải thích các từ ngữ. Đây là nội dung rất quan trọng cần được quan tâm để chính xác hóa các thuật ngữ đã có và bổ sung các thuật ngữ mới, đặc biệt các thuật ngữ được sử dụng trong các điều ước quốc tế

Trong quá trình triển khai dự án Luật NLNT về nhà máy điện hạt nhân cũng đã gặp những tranh cãi thế nào là tiêu chuẩn an toàn hạt nhân để đối tác cung cấp cho Cơ quan pháp quy hạt nhân; thuật ngữ Cơ quan pháp quy hạt nhân cũng cần được việt hóa; ngoài ra còn các thuật ngữ khác như bảo vệ thực thể, kế toán và kiểm toán vật liệu hạt nhân;...

Do đó, cần nghiên cứu về danh mục các thuật ngữ này để đưa vào trong Luật NLNT sửa đổi dựa theo các tài liệu của IAEA để chúng ta thống nhất với cách hiểu của IAEA, đặc biệt trong thực thi các điều ước quốc tế.

III. Phương án chỉnh sửa Luật NLNT dựa trên 6 nhóm chính sách được Ban soạn thảo nêu ra là chưa bảo phủ hết các bất cập của Luật NLNT năm 2008 đã được chuyên gia IAEA và quốc tế chỉ ra

3.1. 6 nhóm chính sách Ban soạn thảo đưa ra

- **Chính sách 1:** Thúc đẩy phát triển ứng dụng NLNT, coi trọng năng lượng hạt nhân, chế tạo thiết bị, hợp tác quốc tế và đào tạo nguồn nhân lực:

Vẫn còn các bất cập về chính sách thúc đẩy phát triển ứng dụng NLNT, cụ thể Hội đồng phát triển, ứng dụng năng lượng nguyên tử quốc gia là cơ quan tư vấn của

Thủ tướng Chính phủ về chiến lược, chính sách, kế hoạch phát triển ứng dụng năng lượng nguyên tử vì mục đích hòa bình, có trách nhiệm giúp Thủ tướng Chính phủ trong chỉ đạo, giải quyết các vấn đề quan trọng, liên ngành trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử: Luật sửa đổi 37 luật liên quan đến quy hoạch trong phân về NLNT lại giao trách nhiệm cho Hội đồng tư vấn như cho một cơ quan hành chính, cụ thể “chỉ đạo, giải quyết các vấn đề quan trọng, liên ngành trong lĩnh vực NLNT”.

Cần có các chính sách để khuyến khích xã hội hóa trong phát triển ứng dụng bức xạ và đồng vị phóng xạ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, cũng như chính sách cho nước ngoài đầu tư phát triển điện hạt nhân ở Việt Nam dạng BOO như một số nước đã làm để giảm bớt gánh nặng tài chính trong nước. Khi đó phải xây dựng các quy định trong Luật NLNT sửa đổi để quản lý loại hình đầu tư này như thế nào, đặc biệt, quản lý chất thải phóng xạ và nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng của loại nhà máy điện hạt nhân này vì chủ của các loại chất thải phóng xạ và nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng là không phải của Việt Nam, nhưng lại ở trên đất nước Việt Nam.

Từ khi Luật NLNT 2008 có hiệu lực đến nay vẫn chưa có một chương trình KH&CN cấp nhà nước riêng cho lĩnh vực NLNT đã làm hạn chế hiệu quả ứng dụng NLNT trong các ngành kinh tế - xã hội. Hơn thế nữa, sự phát triển nhanh của thiết bị công nghệ bức xạ và thiết bị ghi đo bức xạ ứng dụng trong y tế, công nghiệp và các ngành kinh tế-xã hội khác nên các yêu cầu nội địa hóa, tăng cường năng lực chế tạo, sản xuất, bảo dưỡng, sửa chữa trở nên cấp bách. Việc không có một Chương trình KH&CN quốc gia riêng về NLNT đã không thể nào giải quyết được các nhu cầu nội tại của ngành NLNT, trong đó có vấn đề chế tạo thiết bị, bảo dưỡng, sửa chữa các thiết bị bức xạ và thiết bị ghi đo bức xạ ứng dụng trong các ngành kinh tế - xã hội.

Sau khi có chủ trương xây dựng nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận, các chính sách về đào tạo phát triển nguồn nhân lực chỉ tập trung cho điện hạt nhân mà không quan tâm đến lĩnh vực ứng dụng bức xạ và đồng vị phóng xạ trong các ngành kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, một số trường đại học được ưu tiên đầu tư trong thời gian qua chủ yếu là vì họ đang đào tạo về vật lý và kỹ thuật hạt nhân, trong khi các chuyên ngành này chỉ chiếm 10% các chuyên ngành cần thiết cho điện hạt nhân. Ngoài ra, thực tế ở các nước công nghiệp phát triển như Hoa Kỳ và Nhật Bản cho thấy đóng góp kinh tế của điện hạt nhân cho GDP quốc gia còn ít hơn đóng góp của ứng dụng bức xạ và đồng vị phóng xạ. Vì vậy cần có các chính sách như thế nào để thúc đẩy công tác đào tạo, thu hút nhân tài phục vụ thúc đẩy ứng dụng bức xạ và đồng vị phóng xạ trong các ngành kinh tế - xã hội. Một số loại hình đào tạo cán bộ cho các ứng dụng bức xạ và đồng vị phóng xạ, đặc biệt trong y tế còn chưa có, các quy định về chức danh nghề nghiệp và đào tạo chứng chỉ hành nghề một số loại hình ứng dụng bức xạ và đồng vị phóng xạ cũng chưa có. Chính sách ưu đãi chuyên gia trình độ cao làm

việc trong lĩnh vực NLNT chưa được ban hành, riêng Quyết định số 45/QĐ-TTg về ưu đãi cho cán bộ làm việc trong lĩnh vực NLNT của các đơn vị trong Bộ KH&CN lại không hề liên quan đến ưu đãi cho chuyên gia trình độ cao, mà lại tập trung như bồi dưỡng độc hại, tức phân ưu đãi theo công việc tiếp xúc với phóng xạ nhiều hay ít. Để phát triển một lĩnh vực KH&CN đặc biệt như NLNT thì cần có những chuyên gia giỏi, chứ không cần nhiều thợ làm việc trực tiếp với nguồn phóng xạ.

- **Chính sách 2:** Bảo đảm an toàn, an ninh nguồn phóng xạ, thiết bị bức xạ, thiết bị hạt nhân và vật liệu hạt nhân:

Tên của Chính sách 2 là Bảo đảm an toàn, an ninh nguồn phóng xạ, thiết bị bức xạ, thiết bị hạt nhân và vật liệu hạt nhân, tại sao lại chỉ tập trung vào vấn đề thanh lý nguồn phóng xạ? Còn các bất cập nào khác mà các chuyên gia IAEA và quốc tế nêu ra thì thế nào?

- **Chính sách 3:** Thanh sát và không phổ biến vũ khí hạt nhân:

Cần nghiên cứu các bất cập mà chuyên gia IAEA và quốc tế đã chỉ ra để đưa ra giải pháp xử lý chính sách này.

- **Chính sách 4:** Quản lý chất thải phóng xạ, nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng, nguồn phóng xạ đã qua sử dụng:

Cần nghiên cứu các bất cập mà chuyên gia IAEA và quốc tế đã chỉ ra để đưa ra giải pháp xử lý chính sách này.

- **Chính sách 5:** Ứng phó sự cố bức xạ, sự cố hạt nhân và trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại hạt nhân:

Cần nghiên cứu các bất cập mà chuyên gia IAEA và quốc tế đã chỉ ra để đưa ra giải pháp xử lý chính sách này.

- **Chính sách 6:** Quản lý nhà nước trong lĩnh vực NLNT (Khai báo, đăng ký, cấp giấy phép, cấp chứng chỉ; Thanh tra, kiểm tra; xử lý vi phạm; giải quyết khiếu nại, tố cáo).

Cần nghiên cứu các bất cập mà chuyên gia IAEA và quốc tế đã chỉ ra để đưa ra giải pháp xử lý chính sách này.

3.2. Các chính sách khác

(1) Chính sách về xây dựng Cơ quan pháp quy hạt nhân độc lập

Cơ quan pháp quy hạt nhân là một chủ thể quan trọng phải được quy định trong Luật NLNT bảo đảm tính độc lập trong hoạt động pháp quy hạt nhân, không chịu bất kỳ một sự can thiệp về hành chính của bất kỳ cơ quan nào trong hoạt động pháp quy, có thẩm quyền được quy định rõ ràng trong Luật NLNT và được bảo đảm các điều kiện để có đủ năng lực thực hiện các nhiệm vụ pháp quy hạt nhân được pháp luật quy định. Luật NLNT 2008 đã được IAEA và nhiều tổ chức hạt nhân của các nước có quan hệ hợp tác với Việt Nam nhận xét về các quy định cho Cơ quan pháp quy hạt nhân chưa phù hợp với các Nguyên tắc an toàn và an ninh hạt nhân cơ bản của IAEA cũng như các yêu cầu của một số điều ước quốc tế về hạt nhân mà Việt Nam đã tham gia. Vì vậy, đây phải là nội dung quan trọng nhất trong việc sửa đổi Luật NLNT hiện nay. Tuy nhiên, Ban soạn thảo lại không đưa bất kỳ một câu chữ nào để nói về các bất cập trong các quy định về Cơ quan pháp quy hạt nhân.

Về tính độc lập có thể có 2 phương án:

- Độc lập hoàn toàn: Cơ quan pháp quy là cơ quan thuộc Chính phủ hoặc Cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc Hội như Kiểm toán Nhà nước.

- Độc lập tương đối: Cơ quan pháp quy vẫn thuộc Bộ KH&CN, nhưng được giao toàn bộ thẩm quyền như quy định của Luật NLNT mẫu của IAEA, đặc biệt Cơ quan pháp quy sẽ là cơ quan cấp giấy phép và thanh tra tất cả các hoạt động trong lĩnh vực NLNT, kể cả nhà máy điện hạt nhân. Bộ KH&CN đang là chủ quản đầu tư dự án lò phản ứng nghiên cứu mới. Nếu sắp tới đây Bộ lại cấp giấy phép cho lò phản ứng nghiên cứu mới thì sẽ vi phạm nguyên tắc độc lập được IAEA và một số điều ước quốc tế quy định. Nếu các loại giấy phép liên quan đến hoạt động trong lĩnh vực NLNT của các đơn vị thuộc Bộ KH&CN mà Cục ATBXHN cấp thì ít nhiều cũng bảo đảm tính độc lập tương đối nếu trong Luật NLNT sửa đổi có quy định Cơ quan An toàn bức xạ và hạt nhân trong hoạt động pháp quy không chịu bất kỳ một sự can thiệp hành chính của các cơ quan, đơn vị nhà nước nào. Với phương án này thì vẫn giữ được hệ thống quản lý an toàn bức xạ và hạt nhân ở các địa phương là sở KH&CN. Còn chức năng ban hành văn bản quy phạm thì không thể vượt qua được quy định của pháp luật Việt Nam, tức là phải Bộ KH&CN, nhưng Cục ATBXHN sẽ là cơ quan chuẩn bị văn bản.

(2) Các chính sách khác chưa được xử lý trong đề xuất của Bộ KH&CN

Các bất cập khác được chuyên gia IAEA và quốc tế chỉ ra ở trên cần được nghiên cứu và có phương án xử lý. Ngoài ra còn các thuật ngữ cũng cần được bổ sung, đặc biệt liên quan đến thực thi các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia.

Vương Hữu Tấn, Hội NLNTVN

