

Số: 29 /BCTĐ-BTP

Hà Nội, ngày 22 tháng 03 năm 2023

BÁO CÁO THẨM ĐỊNH
Dự án Luật Căn cước công dân (sửa đổi)

Kính gửi:

- Bộ Công an;
- Văn phòng Chính phủ.

Ngày 06/03/2023, Bộ Tư pháp nhận được Công văn số 600/BCA-V03 của Bộ Công an về việc đề nghị thẩm định dự án Luật Căn cước công dân (sửa đổi) (sau đây gọi tắt là dự án Luật). Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020), ngày 15/3/2023, Bộ Tư pháp đã tổ chức họp Hội đồng thẩm định¹ đối với dự án Luật. Trên cơ sở ý kiến của các thành viên Hội đồng thẩm định và qua nghiên cứu hồ sơ dự án Luật, Bộ Tư pháp có ý kiến thẩm định đối với dự án Luật như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH

Ngày 06/01/2023, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 03/NQ-CP về phiên họp Chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 12/2022 (Nghị quyết số 03/NQ-CP), trong đó, Chính phủ “cơ bản thống nhất với các chính sách trong Đề nghị xây dựng Luật về: Chính sách 1 quy định việc tích hợp thông tin trong thẻ Căn cước công dân; Chính sách 2 về bổ sung thông tin lưu trữ trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân; Chính sách 3 về bổ sung đối tượng được cấp thẻ căn cước công dân và đối tượng được cấp Giấy chứng nhận căn cước; Chính sách 4 về hoàn thiện quy định về quản lý, vận hành, khai thác, sử dụng thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân” (mục 2). Đồng thời tại Nghị quyết số 03/NQ-CP, Chính phủ cũng yêu cầu *Bộ Công an hoàn thiện hồ sơ Đề nghị xây dựng Luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, gửi Bộ Tư pháp để tổng hợp bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023 trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 5 và thông qua tại Kỳ họp thứ 6 Quốc hội Khóa XV*. Do đó, Bộ Tư pháp nhất trí với sự cần thiết xây dựng Luật Căn cước công dân.

II. VỀ PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH CỦA DỰ ÁN LUẬT

Điều 1 quy định *Luật này quy định về căn cước công dân, Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước; quản lý, sử dụng thẻ căn cước công dân; quản lý người gốc Việt Nam đang sinh sống tại Việt Nam nhưng chưa xác định được quốc tịch (sau đây viết gọn là người gốc Việt Nam); căn cước công dân*

¹Với sự tham gia của các Thành viên đến từ: Ủy ban Quốc phòng - An ninh của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Bộ Quốc phòng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Y tế, Bộ Tài chính, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Nội vụ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Công Thương... và một số đơn vị thuộc Bộ Tư pháp.

điện tử; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. So với Luật Căn cước công dân năm 2014 thì dự thảo Luật bổ sung điều chỉnh đối với việc quản lý người gốc Việt Nam đang sinh sống tại Việt Nam nhưng chưa xác định được quốc tịch và căn cước công dân điện tử. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo cân nhắc việc bổ sung phạm vi điều chỉnh đối với hai vấn đề này vì:

Thứ nhất, về căn cước công dân điện tử

Khoản 1 Điều 31 quy định *mỗi công dân chỉ có 01 căn cước công dân điện tử là tài khoản định danh điện tử của công dân do hệ thống định danh và xác thực điện tử tạo lập*. Như vậy, việc xác định tài khoản định danh điện tử là căn cước công dân điện tử là chưa phù hợp, thiếu minh bạch (dẫn đến cách hiểu có sự đồng nhất giữa căn cước công dân cấp cho 01 công dân với một tài khoản định danh để giao dịch trên môi trường điện tử), bởi lẽ:

Một là, theo quy định tại Nghị định số 59/2022/NĐ-CP ngày 05/9/2022 của Chính phủ quy định về định danh và xác thực điện tử thì *tài khoản định danh điện tử do hệ thống định danh và xác thực điện tử tạo lập được sử dụng để thực hiện thủ tục hành chính, dịch vụ hành chính công trên môi trường điện tử...* (khoản 2 Điều 13); *thông tin về danh tính điện tử của cá nhân trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư... được tự động cập nhật vào tài khoản định danh điện tử của cá nhân trong hệ thống định danh và xác thực điện tử* (khoản 1 Điều 10). Như vậy, tài khoản định danh điện tử là một loại tài khoản được cấp cho cá nhân/tổ chức cụ thể **để tham gia giao dịch điện tử trên môi trường mạng** như: thực hiện thủ tục hành chính, dịch vụ công trên môi trường điện tử, bên cạnh đó, các thông tin trong tài khoản định danh điện tử khi được tạo lập sẽ được đồng bộ với thông tin trong cơ sở dữ liệu khác trong đó gồm Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư (CSDLQGVC), Cơ sở dữ liệu căn cước (CSDLCC). Như vậy, cùng một tài khoản định danh điện tử thì lại có giá trị pháp lý khác nhau (tài khoản định danh điện tử của cá nhân được xác định là căn cước điện tử) là chưa phù hợp và chưa đảm bảo thống nhất trong cách quản lý đối với tài khoản cùng do một hệ thống tạo lập.

Hai là, tài khoản định danh điện tử được thiết lập thông qua hệ thống định danh điện tử (ứng dụng VNEID, trang thông tin định danh điện tử của Bộ Công an), trong đó có chứa thông tin được in trên thẻ căn cước công dân và các thông tin được tích hợp khác vào tài khoản định danh điện tử. Như vậy, xét về thuật ngữ thì có thể hiểu căn cước điện tử là **hình thức thể hiện khác của căn cước công dân**, trong đó thẻ căn cước công dân hiện nay đã được gắn chip điện tử để có thể khai thác thông tin trong CSDLQGVC, CSDLCC và các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành khác.

Ba là, các quy định liên quan đến tài khoản định danh điện tử (tại các khoản 11, 12, 13, 14 Điều 3... dự thảo Luật) vừa mới được Chính phủ ban hành theo Nghị định số 59/2022/NĐ-CP, bắt đầu triển khai thực hiện và đã xuất hiện một số bất cập, chẳng hạn như: để sử dụng được tài khoản định danh điện tử thì công dân cần có thiết bị điện thoại thông minh hoặc máy tính để tạo lập và sử dụng tài

khoản, tuy nhiên việc này lại khó khả thi tại nhiều vùng, miền cũng như các đối tượng khác nhau; hệ thống định danh và xác thực điện tử cũng mới bắt đầu được phát triển và đang hoàn thiện... Vì vậy, chưa đủ thời gian để đánh giá về tính khả thi và hiệu quả thực hiện của quy định này. Do đó, việc đề xuất đưa các vấn đề này vào dự thảo Luật là chưa đảm bảo phù hợp với Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Ban Chấp hành Trung ương về định hướng chương trình xây dựng Luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (nội dung cụ thể xem tại mục IV.1 Báo cáo này).

Thứ hai, về người gốc Việt Nam đang sinh sống tại Việt Nam nhưng chưa xác định được quốc tịch

Điều 7 quy định việc quản lý người gốc Việt Nam đang sinh sống tại Việt Nam nhưng chưa xác định được quốc tịch. Tiêu đề của Điều này: “quản lý người gốc Việt Nam đang sinh sống tại Việt Nam nhưng chưa xác định được quốc tịch” là quá rộng và không thực sự chính xác so với nội dung, phạm vi của các quy định tại Điều Luật. Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 1 Điều 17 Hiến pháp năm 2013 thì *Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam*. Như vậy, người gốc Việt Nam không phải là công dân Việt Nam theo quy định của Hiến pháp, vì vậy, về nguyên tắc, căn cước công dân chỉ được cấp cho công dân Việt Nam. Do đó, việc bổ sung đối tượng người gốc Việt Nam là chưa đảm bảo thống nhất giữa nội dung và tên gọi của Luật.

III. Ý KIẾN THẨM ĐỊNH TỪNG NỘI DUNG

1. Sự phù hợp của nội dung dự án Luật với mục đích, yêu cầu, phạm vi điều chỉnh, chính sách trong đề nghị xây dựng Luật

Qua rà soát, dự thảo Luật vẫn chưa cụ thể hóa được Chính sách 4 về hoàn thiện quy định về quản lý, vận hành, khai thác, sử dụng thông tin trong CSDLQGVC, CSDLCC (dự thảo Luật vẫn giao Chính phủ, Bộ Công an quy định việc thu thập, cập nhật, kết nối, khai thác thông tin trong CSDLQGVC (khoản 6 Điều 10), CSDLCC (khoản 3 Điều 18)). Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, quy định cụ thể quản lý, vận hành, khai thác, sử dụng thông tin trong CSDLQGVC, CSDLCC tại dự thảo Luật.

Bên cạnh đó, một số nội dung mới nhưng cơ quan chủ trì soạn thảo chưa thực hiện đánh giá tác động trong quá trình lập Đề nghị xây dựng Luật như: việc đổi tên “Cơ sở dữ liệu căn cước công dân” thành “Cơ sở dữ liệu căn cước”; chuyển “người gốc Việt Nam là người không quốc tịch đang sinh sống tại Việt Nam” thành người gốc Việt Nam đang sinh sống tại Việt Nam nhưng chưa xác định được quốc tịch và con, cháu của đối tượng này; thay đổi quy định về căn cước công dân (khoản 1 Điều 3 Luật Căn cước công dân năm 2014 quy định *căn cước công dân là thông tin cơ bản về lai lịch, nhân dạng của công dân theo quy định của Luật này*; tuy nhiên, khoản 1 Điều 3 dự thảo Luật quy định *căn cước công dân là thông tin về lai lịch, nhân dạng của công dân theo quy định của Luật này*)... và mở rộng phạm vi thông tin đáng kể so với quy định hiện hành. Do đó,

đề nghị nghiên cứu đánh giá bổ sung tác động của vấn đề này đến quyền con người, quyền công dân (quyền bảo vệ dữ liệu cá nhân).

2. Tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo Luật với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

2.1. Về tính hợp hiến, tính hợp pháp, thống nhất của dự án Luật với hệ thống pháp luật

Các quy định tại dự thảo Luật² liên quan trực tiếp đến quyền con người, quyền công dân theo quy định tại Hiến pháp như: *mọi người có quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình; có quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình. Thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình được pháp luật bảo đảm an toàn (Điều 21)*. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện rà soát, đánh giá kỹ để bảo đảm tính hợp hiến của các quy định tại dự thảo Luật.

Bên cạnh đó, dự thảo Luật có nhiều nội dung liên quan đến quy định của các luật hiện hành trong hệ thống pháp luật như: Luật Công nghệ thông tin, Luật Cư trú, Luật An ninh mạng, Luật An toàn thông tin, Luật Giao thông đường bộ, Luật Hộ tịch, Luật Quốc tịch, Luật Bảo vệ bí mật nhà nước...; đồng thời cũng có liên quan đến nội dung của nhiều dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đang được trình cơ quan có thẩm quyền cho ý kiến như: dự thảo Luật Giao dịch điện tử; dự thảo Luật Công nghiệp công nghệ số; dự thảo Nghị định bảo vệ dữ liệu cá nhân... Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục rà soát các quy định cụ thể của dự thảo Luật với các luật có liên quan để bảo đảm hơn nữa tính thống nhất, đồng bộ của dự thảo Luật với hệ thống pháp luật (nội dung cụ thể xem tại mục IV Báo cáo này), trong đó, đề nghị lưu ý một số vấn đề cụ thể sau:

a) Bộ luật Dân sự

- Khoản 3 Điều 5 dự thảo Luật quy định *người đang mắc bệnh tâm thần hoặc bệnh khác làm mất khả năng nhận thức, khả năng điều khiển hành vi thông qua người đại diện hợp pháp của mình thực hiện quyền và nghĩa vụ được quy định tại Điều này*; khoản 3 Điều 24 dự thảo Luật quy định *người đang mắc bệnh tâm thần hoặc bệnh khác làm mất khả năng nhận thức, khả năng điều khiển hành vi thông qua người đại diện hợp pháp của mình* là chưa phù hợp với quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015. Đề nghị chỉnh lý dự thảo Luật theo hướng người mất năng lực hành vi dân sự và người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi cho phù hợp với quy định tại Điều 22, 23 Bộ luật Dân sự.

- Khoản 6 Điều 11 dự thảo Luật quy định về *người thừa kế... người giám hộ được khai thác thông tin của công dân đó*, tuy nhiên, quy định này là chưa chính xác. Vì Điều 609 Bộ luật Dân sự quy định về quyền thừa kế, theo đó, chế định về thừa kế chỉ được áp dụng nếu coi dữ liệu là tài sản nhưng hiện nay chưa

² Như: quy định tích hợp thông tin vào thẻ căn cước công dân; khai thác thông tin trong thẻ căn cước công dân...

có quy định nào xác định dữ liệu công dân là tài sản. Bên cạnh đó, theo quy định tại Điều 62 Bộ luật Dân sự thì việc giám hộ chấm dứt trong trường hợp người được giám hộ chết. Do đó, việc cho phép người giám hộ được khai thác thông tin của người được giám hộ trong trường hợp này là chưa phù hợp với quy định của Bộ luật Dân sự.

- Khoản 3 Điều 23 dự thảo Luật quy định về việc tích hợp thông tin vào thẻ căn cước công dân (thẻ CCCD) đối với thông tin về giấy tờ khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định, theo quy định tại khoản 2 Điều 38 Bộ luật Dân sự thì việc thu thập, lưu giữ, sử dụng, công khai thông tin liên quan đến đời sống riêng tư, bí mật cá nhân phải được người đó đồng ý, *trừ trường hợp luật có quy định khác*. Bên cạnh đó, hiện nay, Nghị định về bảo vệ dữ liệu cá nhân (đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội đồng ý ban hành, hiện nay, Chính phủ đang chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Nghị định trước khi ban hành) trong đó quy định một trong những nguyên tắc bảo vệ dữ liệu cá nhân là *dữ liệu cá nhân chỉ được xử lý đúng với mục đích đã được Bên Kiểm soát dữ liệu cá nhân, Bên Xử lý dữ liệu cá nhân, Bên Kiểm soát và xử lý dữ liệu cá nhân, Bên thứ ba đăng ký, tuyên bố về xử lý dữ liệu cá nhân* (khoản 3 Điều 3 dự thảo Nghị định). Trường hợp cần phải quy định nội dung này tại dự thảo Luật, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát và chỉnh lý theo hướng hoặc quy định cụ thể các giấy tờ khác được tích hợp vào thẻ CCCD tại Luật này hoặc quy định tích hợp các thông tin trong các giấy tờ khác theo quy định của Luật.

b) Dự thảo Luật Giao dịch điện tử

Hiện nay, dự án Luật Giao dịch điện tử (sửa đổi) đã được Chính phủ trình Quốc hội, tại dự thảo Luật Giao dịch điện tử³ quy định về giao dịch điện tử của cơ quan nhà nước, trong đó gồm các nội dung như: kết nối, chia sẻ dữ liệu; tạo lập, thu thập dữ liệu; quản lý cơ sở dữ liệu... có liên quan đến các quy định tại dự thảo Luật Căn cước công dân. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát, để đảm bảo thống nhất trong cách quy định giữa dự thảo Luật Căn cước công dân với Luật Giao dịch điện tử, cụ thể như:

- Về việc bổ sung thông tin vào CSDLQGVC, tích hợp thông tin vào thẻ CCCD (Điều 10, 23 dự thảo Luật CCCD), thu thập, cập nhật thông tin đối với trường hợp thông tin, tài liệu trong CSDLQGVC chưa có hoặc chưa đầy đủ (khoản 1 Điều 11 dự thảo Luật CCCD): liên quan đến nội dung này, dự thảo Luật Giao dịch điện tử quy định *cơ quan nhà nước không được thu thập, tổ chức thu thập lại dữ liệu hoặc yêu cầu cá nhân, tổ chức cung cấp lại dữ liệu mà cơ quan đó đang quản lý hoặc dữ liệu đó được cơ quan nhà nước khác sẵn sàng chia sẻ, trừ trường hợp yêu cầu cung cấp dữ liệu phục vụ cập nhật hoặc sử dụng cho mục đích xác minh, thẩm tra dữ liệu hoặc dữ liệu đó không bảo đảm yêu cầu về chất lượng theo tiêu chuẩn, quy chuẩn chuyên ngành hoặc pháp luật có quy định khác*.

³ Bản dự thảo Luật ngày 06/02/2023 tiếp thu, chỉnh lý sau khi Ủy ban thường vụ Quốc hội họp (17/02/2023) lấy ý kiến Bộ Tư pháp

- Về giá trị sử dụng của thông tin trong CSDLQGVDC, CSDLCC, Thẻ CCCD và căn cước công dân điện tử (khoản 4 Điều 23, khoản 1 Điều 34 dự thảo Luật CCCD): liên quan đến việc xác định giá trị của thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu của bộ, ngành, địa phương thì Luật Giao dịch điện tử quy định dữ liệu trong cơ sở dữ liệu quốc gia có giá trị pháp lý tương đương các văn bản giấy chứa thông tin được cơ quan có thẩm quyền cung cấp (điểm a khoản 3 Điều 41); dữ liệu trong cơ sở dữ liệu của bộ, ngành, địa phương có giá trị pháp lý tương đương các văn bản giấy chứa thông tin do bộ, ngành, địa phương cung cấp (điểm b khoản 4 Điều 41).

- Về việc kết nối, chia sẻ thông tin giữa CSDLQGVDC, CSDLCC, hệ thống định danh và xác thực điện tử (căn cước công dân điện tử) với các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành khác (khoản 3 Điều 11, Điều 33 dự thảo Luật CCCD): dự thảo Luật Giao dịch điện tử quy định mô hình kết nối, chia sẻ dữ liệu theo thứ tự ưu tiên gồm: (i) *kết nối, chia sẻ qua các hệ thống trung gian (nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu quốc gia; hạ tầng kết nối, chia sẻ dữ liệu cấp bộ, cấp tỉnh theo Khung kiến trúc Chính phủ điện tử, chính quyền điện tử đã được các cấp có thẩm quyền phê duyệt)*; (ii) *kết nối trực tiếp giữa các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu khi các hệ thống trung gian chưa sẵn sàng hoặc cơ quan chủ quản các hệ thống trung gian xác định hệ thống trung gian không đáp ứng được yêu cầu về kết nối, chia sẻ...*

c) Về việc tích hợp thông tin vào thẻ CCCD, bổ sung thông tin vào CSDLQGVDC, CSDLCC: việc không giới hạn phạm vi tích hợp, bổ sung thông tin (nội dung nêu cụ thể tại mục IV.1 Báo cáo) có thể dẫn tới phải sửa đổi, bổ sung hàng trăm văn bản luật và dưới luật⁴ để triển khai quy định này.

d) Một số Luật khác

- Điểm b khoản 1 Điều 5 quy định *yêu cầu cơ quan quản lý căn cước cập nhật, chỉnh sửa thông tin khi thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước hoặc thẻ căn cước công dân chưa có, chưa chính xác hoặc có sự thay đổi theo quy định của pháp luật*. Quy định này chưa thống nhất với các quy định tại luật khác theo đó, việc cập nhật, chỉnh sửa thông tin của công dân là do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện tại các cơ sở dữ liệu gốc như: thủ tục liên quan đến quốc tịch tại chương III Luật Quốc tịch năm 2008 (được sửa đổi, bổ sung năm 2014); thủ tục liên quan đến hộ tịch tại Chương II Luật Hộ tịch; thủ tục liên quan đến cấp, đổi giấy phép lái xe tại Luật Giao thông đường bộ... Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại cho phù hợp.

- Khoản 2 Điều 21 quy định *thẻ căn cước công dân được sử dụng thay cho việc sử dụng hộ chiếu*. Tuy nhiên, Điều 25, 26 Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công

⁴Ngày 22/8/2022, Bộ Tư pháp có Báo cáo số 205/BC-BTP Kết quả rà soát pháp luật triển khai định danh và xác thực điện tử; tích hợp thông tin cá nhân trên thẻ căn cước công dân và ứng dụng VNEID, trong đó xác định để triển khai quy định về định danh và xác thực điện tử, tích hợp thông tin cá nhân trên thẻ căn cước công dân và ứng dụng VNEID cần phải sửa đổi tổng số 199 văn bản gồm 16 luật, 55 nghị định, 02 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 125 thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

dân Việt Nam năm 2019 đã quy định rõ về mục đích của việc sử dụng hộ chiếu; đồng thời Điều 6 Luật này cũng chỉ quy định giấy tờ xuất nhập cảnh là hộ chiếu và giấy thông hành. Vì vậy, quy định tại dự thảo Luật là chưa phù hợp với các quy định nêu trên của Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam năm 2019.

- Điều 39 quy định về phí khai thác, sử dụng thông tin trong CSDLQGVC và lệ phí cấp, cấp đổi, cấp lại thẻ CCCD. Tuy nhiên, Luật Phí, lệ phí và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định cụ thể các loại phí, lệ phí, các trường hợp miễn giảm... Do đó, đề nghị bỏ quy định này tại dự thảo Luật.

- Khoản 2 Điều 45 quy định *thay thế cụm từ “kinh doanh dịch vụ định danh và xác thực điện tử” tại Phụ lục IV ban hành kèm theo Luật Đầu tư năm 2020 bằng cụm từ “kinh doanh dịch vụ xác thực điện tử”*. Tuy nhiên, Bộ Tư pháp cho rằng, hoạt động định danh điện tử trực tiếp liên quan đến dữ liệu cá nhân, ảnh hưởng đến quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. Vì vậy, cần phải có quy định pháp luật để điều chỉnh đối với việc cung cấp dịch vụ định danh điện tử trong thực hiện các giao dịch dân sự, kinh tế, thương mại; đối với định danh điện tử trong hoạt động giao dịch điện tử của cơ quan nhà nước (giữa cơ quan nhà nước với cơ quan nhà nước, giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân, nội bộ của cơ quan nhà nước) thì sẽ thống nhất thực hiện theo tài khoản định danh điện tử do Bộ Công an tạo lập và quản lý.

2.2. Về tính tương thích của nội dung dự án Luật với các điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Cơ quan chủ trì soạn thảo chưa thực hiện đánh giá tính tương thích của các quy định tại dự thảo Luật với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Trong khi đó, qua rà soát, nội dung tại dự thảo Luật còn chưa phù hợp với nhiều điều ước quốc tế cơ bản về quyền con người mà Việt Nam là thành viên như: Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 (Công ước ICCPR) (Điều 16, 17; Bình luận chung số 16); các hướng dẫn của Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO) liên quan đến biểu mẫu hộ chiếu (Hướng dẫn số 9303); Công ước Giao thông đường bộ năm 1968 (Điều 41; Phụ lục 6), ví dụ như:

a) *Về quy trình và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc quản lý, thu thập, chia sẻ, cung cấp, cập nhật thông tin, tài liệu vào Cơ sở dữ liệu căn cước (Điều 6, 16, 17):* đoạn 10 Bình luận chung số 16 (Quyền riêng tư - Điều 17 Công ước ICCPR) của Ủy ban Nhân quyền đã nêu các Chính phủ phải áp dụng những cách thức hiệu quả để bảo đảm rằng những thông tin về đời tư của một người không lọt vào tay những người không được pháp luật cho phép xử lý và sử dụng..., theo đó, cơ quan chủ trì soạn thảo cần đảm bảo rằng các quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc quản lý, thu thập, chia sẻ, cung cấp, cập nhật thông tin, tài liệu vào CSDLCC phải được thực hiện có nguyên tắc, hiệu quả, nhằm bảo vệ tốt nhất quyền của công dân là chủ thể dữ liệu.

b) *Về giá trị sử dụng của thẻ căn cước công dân*

Khoản 2 Điều 21 quy định *thẻ căn cước công dân được sử dụng thay cho việc sử dụng hộ chiếu trong trường hợp Việt Nam và nước ngoài ký kết điều ước hoặc thỏa thuận quốc tế cho phép công dân...* Tuy nhiên, theo Hướng dẫn số 9303 của Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO) các nội dung bắt buộc trên trang dữ liệu của hộ chiếu gồm: tên quốc gia cấp hộ chiếu; loại hộ chiếu; số hộ chiếu; mã số; họ và tên; giới tính; quốc tịch; ngày sinh; ngày cấp; nơi cấp; có giá trị đến ngày; chữ ký của chủ sở hữu hộ chiếu; ảnh khuôn mặt. Trong khi đó, nội dung thông tin được thể hiện trên thẻ CCCD theo quy định tại Điều 19 không có thông tin về loại hộ chiếu, mã số, chữ ký của chủ sở hữu hộ chiếu. Do đó, thẻ CCCD không thể sử dụng thay cho hộ chiếu kể cả trong trường hợp có điều ước quốc tế song phương vì hướng dẫn nêu trên của ICAO có giá trị áp dụng cho tất cả các quốc gia và hãng vận chuyển.

c) Về việc *thẻ căn cước công dân có giá trị chứng minh thông tin khác đã được tích hợp vào thẻ (khoản 1 Điều 21)*, theo đó, khoản 3 Điều 23 quy định thông tin được tích hợp vào thẻ CCCD gồm: *“thẻ bảo hiểm y tế, sổ bảo hiểm xã hội, giấy phép lái xe, giấy khai sinh, giấy chứng nhận kết hôn hoặc giấy tờ khác do Chính phủ quyết định”*. Tuy nhiên, Điều 41 và Phụ lục VI Công ước Giao thông đường bộ năm 1968 quy định về mẫu giấy phép lái xe nội địa như sau: (1) Giấy phép lái xe nội địa phải lập thành văn bản; (2) những thông tin phải được ghi trên giấy phép gồm: họ, tên, ngày sinh và nơi sinh, địa chỉ, cơ quan cấp phép, ngày và nơi cấp phép, ngày hết hạn của giấy phép, số giấy phép, chữ ký và/hoặc dấu của cơ quan cấp giấy phép lái xe, chữ ký người đứng tên giấy phép, hạng phương tiện và loại phương tiện phù hợp với giấy phép ghi rõ ngày cấp giấy phép và ngày hết hạn của giấy phép đối với từng loại phương tiện, ngoài ra, ảnh của người đứng tên giấy phép phải được dán trên giấy phép. Như vậy, một số nội dung bắt buộc có trên giấy phép lái xe theo Công ước Giao thông đường bộ năm 1968 (như: chữ ký và/hoặc dấu của cơ quan cấp giấy phép lái xe, chữ ký người đứng tên giấy phép, hạng phương tiện và loại phương tiện) không được thể hiện trên thẻ CCCD theo quy định tại Điều 19 dự thảo Luật.

3. Sự phù hợp của dự thảo Luật với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước

Tại hồ sơ dự án Luật, cơ quan chủ trì soạn thảo đã bước đầu đánh giá việc thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước trong việc xây dựng Luật Căn cước công dân (sửa đổi). Tuy nhiên, qua rà soát, một số chỉ đạo của Đảng, Nhà nước chưa được cơ quan chủ trì soạn thảo phân tích một cách kỹ lưỡng về sự phù hợp với các chủ trương này, ví dụ như:

- Việc bổ sung phạm vi điều chỉnh; quy định về tích hợp thông tin vào thẻ căn cước công dân; bổ sung thông tin lưu trữ vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân; cấp thẻ căn cước công dân cho người dưới 14 tuổi: Kết luận số 19-KL/TW xác định đó *những vấn đề cấp bách, đã chín, đã rõ, được thực tiễn chứng minh, có sự thống nhất cao thì mới xây dựng, ban hành*

luật; những vấn đề tuy cấp bách, cần thiết, nhưng là vấn đề mới, chưa đạt đồng thuận cao thì có thể quy định thực hiện thí điểm (mục 2); Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới cũng xác định những vấn đề thực tiễn đòi hỏi, đã rõ, được thực tiễn chứng minh là đúng, có sự thống nhất cao thì kiên quyết thực hiện; những vấn đề chưa rõ, còn nhiều ý kiến khác nhau thì tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, thực hiện thí điểm khi cơ quan có thẩm quyền cho phép... (mục II.5).

- Việc bổ sung quy định về Trung tâm dữ liệu quốc gia: Nghị quyết số 56/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả quy định *không lồng ghép các quy định về tổ chức bộ máy, biên chế vào các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thuộc lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước; trường hợp cần thiết thì phải có quy trình thẩm định, thẩm tra, đánh giá tác động chặt chẽ để Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có cơ sở xem xét, quyết định (khoản 1 Điều 2).*

4. Sự cần thiết, tính hợp lý và chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo Luật; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong Dự thảo Luật

4.1. Sự cần thiết, tính hợp lý và chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo luật

Hồ sơ gửi thẩm định đã được cơ quan chủ trì soạn thảo gửi kèm Báo cáo đánh giá tác động thủ tục hành chính. Tuy nhiên, một số thủ tục hành chính cần được nghiên cứu chỉnh lý, cụ thể:

a) *Quy định về tích hợp thông tin vào thẻ căn cước công dân (Điều 23)*

Để đảm bảo quyền lựa chọn cho cá nhân trong việc sử dụng các loại giấy tờ (thẻ bảo hiểm y tế, sổ bảo hiểm xã hội, giấy phép lái xe, giấy khai sinh, giấy chứng nhận kết hôn hoặc giấy tờ khác theo quy định) và thẻ căn cước công dân được tích hợp thông tin các loại giấy tờ nêu trên khi tham gia thực hiện thủ tục hành chính hoặc các giao dịch dân sự khác. Mặt khác cũng giảm thiểu tác động tiêu cực đối với hệ thống pháp luật, đề nghị bổ sung quy định tại khoản 3 Điều 23 là *việc tích hợp các giấy tờ vào thẻ căn cước công dân không làm mất hiệu lực của giấy tờ được tích hợp do phải sửa đổi nhiều văn bản quy phạm pháp luật mới đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ cũng như tránh xáo trộn trong việc triển khai thực hiện các thủ tục hành chính có liên quan đến các loại giấy tờ này.*

b) *Thủ tục tạm giữ thẻ căn cước (Điều 30):* khoản 3 Điều 30 quy định *Trong thời gian bị tạm giữ thẻ căn cước công dân, công dân được cơ quan tạm giữ thẻ căn cước công dân cho phép sử dụng thẻ căn cước công dân của mình để thực hiện giao dịch theo quy định của pháp luật.* Việc cho phép công dân sử dụng thẻ căn cước công dân trong trường hợp này sẽ được thực hiện theo trình tự, thủ tục nào thì dự án Luật chưa quy định rõ. Do đó, đề nghị quy định tại dự thảo Luật hoặc giao cho Chính phủ quy định chi tiết để thủ tục hành chính đầy đủ các bộ

phận cấu thành theo quy định tại khoản 2 Điều 8 Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 8/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2017).

c) Lệ phí cấp giấy chứng nhận căn cước (Điều 39): dự thảo Luật bổ sung thủ tục cấp giấy chứng nhận căn cước cho người gốc Việt Nam, tuy nhiên chỉ mới quy định về lệ phí cấp, cấp đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân (Điều 39), mà chưa có quy định về lệ phí cấp giấy chứng nhận căn cước công dân. Do đó, đề nghị bổ sung lệ phí cấp giấy chứng nhận căn cước, kể cả trường hợp người gốc Việt Nam không phải nộp lệ phí cấp giấy chứng nhận căn cước thì cũng cần được quy định rõ để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ.

d) Tại Bản đánh giá thủ tục hành chính có nêu dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung thủ tục gồm: khai thác thông tin trong CSDLCC (thực hiện tại cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện) và kết nối với hệ thống định danh và xác thực điện tử, cấp xác nhận thông tin về căn cước công dân. Tuy nhiên, tại dự thảo Luật không quy định về nội dung này.

4.2. Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án Luật

Hồ sơ dự án Luật đã có Báo cáo lồng ghép giới, tại Báo cáo lồng ghép giới cơ quan chủ trì soạn thảo đánh giá các quy định tại dự thảo Luật không làm phát sinh vấn đề về bất bình đẳng giới. Tuy nhiên, qua rà soát nội dung dự thảo Luật, Bộ Tư pháp nhận thấy có nội dung làm phát sinh vấn đề về giới như: việc thu thập ADN và giọng nói, vì việc thu thập này có thể yêu cầu các biện pháp cũng như đối tượng tiến hành thu thập là khác nhau đối với nam hoặc nữ hay đối với trẻ em nữ hoặc trẻ em nam... Bên cạnh đó, việc bổ sung các chính sách mới có thể làm phát sinh vấn đề về bình đẳng giới trong quá trình tổ chức thực hiện.

5. Điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính bảo đảm thi hành Luật

Quy định tại dự thảo Luật có nhiều nội dung mới liên quan trực tiếp tới việc bảo đảm nguồn lực về tài chính, nhân lực để thi hành Luật, như: việc xây dựng cơ sở dữ liệu giấy chứng nhận căn cước cho người gốc Việt Nam đang sinh sống tại Việt Nam nhưng chưa xác định được quốc tịch; bổ sung thêm các thông tin vào CSDLQGVC và CSDLCC; tích hợp thông tin vào thẻ CCCD... Tuy nhiên, tại hồ sơ dự án Luật chưa có các đánh giá, dự kiến về nguồn nhân lực, tài chính để thi hành Luật. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung các nội dung này vào Tờ trình để có đủ cơ sở cho cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định.

6. Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo, hồ sơ và trình tự, thủ tục soạn thảo Luật

6.1. Về trình tự, thủ tục soạn thảo

Dự thảo Luật có nhiều điều giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Công an quy định các nội dung cụ thể để hướng dẫn thi hành Luật (như: khoản 4 Điều 7, điểm g khoản 3 Điều 11, khoản 6 Điều 11, khoản 3, 6 Điều 23, khoản 5 Điều 24...). Tuy nhiên, hồ sơ trình dự án Luật chưa có dự thảo các văn bản này. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung các văn bản quy định

chi tiết trong hồ sơ trình Quốc hội theo quy định tại khoản 1 Điều 64 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Bên cạnh đó, đề nghị nghiên cứu chỉnh lý thêm một số nội dung trong hồ sơ dự án Luật, ví dụ như:

a) Về dự thảo Tờ trình

Tại Nghị quyết số 03/NQ-CP, Chính phủ giao Bộ Công an phối hợp với các cơ quan có liên quan thực hiện: (i) *Rà soát các quy định cụ thể, đánh giá kỹ lưỡng tác động tích cực, tiêu cực của các đề xuất chính sách để tăng tính thuyết phục đối với phương án đề xuất, bảo đảm phù hợp quy định của Hiến pháp, pháp luật, nhất là các quy định về tích hợp thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu quốc gia về căn cước công dân.. và tính khả thi khi triển khai thực hiện trên thực tế về sự cần thiết và lộ trình tích hợp các thông tin cá nhân, thu thập thông tin sinh trắc học...;* (ii) *Rà soát, nghiên cứu phân cấp, phân quyền rõ, cụ thể, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, khả thi của hệ thống pháp luật;* (iii) *rà soát, đánh giá kỹ tác động chính sách, tạo sự đồng thuận về một số nội dung về: cấp thẻ Căn cước công dân cho công dân Việt Nam dưới 14 tuổi; cấp Giấy chứng nhận căn cước cho người gốc Việt Nam là người không quốc tịch đang sinh sống tại Việt Nam.*

Qua nghiên cứu hồ sơ dự án Luật, Bộ Tư pháp nhận thấy, một số vấn đề Chính phủ chỉ đạo chưa được cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu đánh giá, tiếp thu một cách hợp lý như: đánh giá sự cần thiết, việc bảo đảm tính khả thi cũng như lộ trình thực hiện đối với việc tích hợp thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu quốc gia về căn cước công dân, thẻ căn cước công dân; việc cấp Giấy chứng nhận căn cước cho người gốc Việt Nam là người không quốc tịch đang sinh sống tại Việt Nam; việc cấp thẻ Căn cước công dân cho công dân Việt Nam dưới 14 tuổi (cơ quan chủ trì soạn thảo đã có bước chỉnh lý theo hướng việc cấp thẻ căn cước công dân theo nhu cầu cho người dưới 14 tuổi)... Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát, nghiên cứu bổ sung nội dung đánh giá về việc tiếp thu ý kiến của Chính phủ tại dự thảo Tờ trình.

b) Về báo cáo rà soát pháp luật

Dự thảo Báo cáo rà soát pháp luật mới chỉ nêu tên văn bản pháp luật mà chưa đánh giá được sự phù hợp giữa quy định tại dự thảo Luật với các văn bản có liên quan. Trong khi đó, qua rà soát, Bộ Tư pháp nhận thấy một số nội dung tại dự thảo Luật chưa phù hợp với pháp luật khác, còn nhiều quy định cần phải sửa đổi, bổ sung để đảm bảo thực thi dự thảo Luật Căn cước công dân (sửa đổi) (cụ thể nêu tại mục III, IV Báo cáo này). Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại báo cáo rà soát pháp luật, trong đó cần đánh giá được sự phù hợp, những quy định chưa phù hợp cần phải sửa đổi, bổ sung và lộ trình sửa đổi, bổ sung.

6.2. Ngôn ngữ, kỹ thuật văn bản soạn thảo

Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát các quy định tại dự thảo Luật để bảo đảm ngôn ngữ, kỹ thuật trình bày phù hợp với quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP

ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật, trong đó cần nhắc thêm một số vấn đề sau:

- Đề nghị chỉnh lý điểm a khoản 1 Điều 5 theo hướng *được bảo đảm đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình* để phù hợp với quy định tại khoản 1 Điều 21 Hiến pháp và Điều 38 Bộ luật Dân sự.

- Khoản 21 Điều 10 dự thảo Luật quy định về họ, chữ đệm và tên của các thành viên hộ gia đình, tuy nhiên, hiện nay có nhiều cách hiểu khác nhau về thành viên hộ gia đình như: khoản 2 Điều 3 Luật Hôn nhân và gia đình quy định *Gia đình là tập hợp những người gắn bó với nhau do hôn nhân, quan hệ huyết thống hoặc quan hệ nuôi dưỡng, làm phát sinh các quyền và nghĩa vụ giữa họ với nhau...*; khoản 29 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 lại quy định *Hộ gia đình sử dụng đất là những người có quan hệ hôn nhân, huyết thống, nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình...*; khoản 1 Điều 10 Luật Cư trú cũng quy định *những người cùng ở tại một chỗ ở hợp pháp và có quan hệ gia đình là ông nội, bà nội, ông ngoại, bà ngoại, cha, mẹ, vợ, chồng, con và anh ruột, chị ruột, em ruột, cháu ruột thì có thể đăng ký thường trú, đăng ký tạm trú theo hộ gia đình...* Do đó, đề nghị quy định rõ các tiêu chí để xác định thành viên hộ gia đình tại dự thảo Luật.

- Bỏ quy định tại Điều 37 dự thảo Luật vì đây là lực lượng của các cơ quan quản lý nhà nước và thực hiện nhiệm vụ theo vị trí việc làm.

Bên cạnh đó, nhiều nội dung liên quan đến kỹ thuật soạn thảo văn bản, *đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát kỹ trước khi trình Chính phủ xem xét, quyết định.*

IV. MỘT SỐ NỘI DUNG LỚN CỦA DỰ THẢO LUẬT

1. Về việc bổ sung thông tin trong CSDLQGVC, CSDLCC (Điều 10, 16), tích hợp thông tin vào thẻ CCCD (Điều 23)

So với Luật Căn cước công dân năm 2014 thì dự thảo Luật bổ sung thêm nhiều thông tin riêng lẻ, một số thông tin mở giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định, cụ thể: (i) đối với CSDLQGVC, Điều 10 bổ sung 08 nội dung thông tin gồm: *thông tin nhóm máu* (khoản 10); *thông tin về diện chính sách (lao động - thương binh, xã hội; giáo dục - đào tạo; y tế; bảo hiểm)* (khoản 24); *số thuê bao di động, địa chỉ thư điện tử* (khoản 25) và *thông tin khác được chia sẻ từ cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành* (khoản 26)...; (ii) đối với CSDLCC, Điều 16 bổ sung thêm nội dung thông tin về ADN, giọng nói (khoản 3); *trạng thái tài khoản định danh điện tử* (khóa, mở, mức độ...) (khoản 7). Đồng thời, khoản 3 Điều 23 quy định việc tích hợp dữ liệu vào thẻ CCCD gồm thông tin về: *Thẻ bảo hiểm y tế... hoặc giấy tờ khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định (không tích hợp thông tin trên giấy tờ do Bộ Quốc phòng cấp)*. Như vậy, việc bổ sung, tích hợp thông tin được đặt ra ở nhiều cấp độ bao gồm thông tin công dân lưu trữ trong cơ sở dữ liệu của cơ quan nhà nước và thông tin công dân được lưu trữ trong cơ sở dữ liệu của các tổ chức, doanh nghiệp. Trong khi đó, tại dự thảo Luật chưa xác định nguyên

tắc, điều kiện, mục tiêu tích hợp, bổ sung thông tin. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo **không quy định nội dung này**, vì những lý do sau:

(i) Hiện nay, các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành đã được kết nối, chia sẻ thông qua các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các nền tảng để thực hiện việc kết nối, chia sẻ dữ liệu⁵. Việc kết nối, chia sẻ dữ liệu được thực hiện thông qua mô hình kết nối, chia sẻ dữ liệu (như: nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu, hạ tầng kết nối chia sẻ dữ liệu cấp bộ, cấp tỉnh...). Trong khi đó, việc bổ sung thông tin, tích hợp thông tin đặt ra yêu cầu xây dựng hệ thống hạ tầng lưu trữ, đồng bộ hóa thông tin tích hợp từ các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành. Việc bổ sung, tích hợp đặt ra yêu cầu các cơ sở dữ liệu phải được đồng bộ thông tin thường xuyên để đảm bảo cập nhật các thông tin của công dân khi có sự thay đổi từ cơ sở dữ liệu gốc. Do đó, việc tích hợp thông tin, bổ sung thông tin là không cần thiết mà nên trực tiếp thực hiện **kết nối, chia sẻ dữ liệu** giữa các cơ sở dữ liệu theo các quy định đã có trong khi phạm vi thông tin tích hợp, bổ sung là rất rộng. Quy định này cũng gây ra lo ngại về nguy cơ lộ, lọt thông tin cá nhân của người dân.

(ii) Việc bổ sung, tích hợp sẽ dẫn đến phải sửa đổi, bổ sung mới rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến nội dung thông tin được tích hợp để có thể sử dụng thông tin trong thẻ căn cước công dân (như đã nêu tại khoản 2.1 mục III.2 và mục IV.1 Báo cáo này).

(iii) Về điều kiện cơ sở hạ tầng để đảm bảo việc tích hợp, bổ sung thông tin, kết nối, chia sẻ dữ liệu. Đây là thách thức lớn được đặt ra trong quá trình triển khai Quyết định số 06/QĐ-TTg ngày 06/01/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia giai đoạn 2022-2025, tầm nhìn đến năm 2030 khi hệ thống cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin của các Bộ, ngành, địa phương chưa đảm bảo đồng bộ để kết nối, chia sẻ với nhau dẫn đến nhiều vướng mắc trên thực tiễn trong quá trình khai thác thông tin giữa các cơ sở dữ liệu. Cấu trúc dữ liệu ở mỗi cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp là rất khác nhau, vì vậy, cần phải có thời gian cũng như chi phí để nâng cấp, hoàn thiện cơ sở hạ tầng hệ thống thông tin, đặc biệt là đối với hệ thống thông tin của tổ chức, doanh nghiệp⁶.

Bên cạnh đó, trong thời gian vừa qua, việc triển khai quy định của Luật Cư trú về bỏ Sổ hộ khẩu, Sổ tạm trú giấy và yêu cầu xuất trình giấy tờ, tài liệu xác nhận về cư trú (khoản 3, 4 Điều 38) khi việc kết nối, chia sẻ thông tin về cư trú trong CSDLQGVC với các hệ thống thông tin chưa được đồng bộ dẫn đến phát sinh một số vấn đề bất cập.

⁵ Như: Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09/4/2020 của Chính phủ về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước; Nghị định số 59/2022/NĐ-CP ngày 05/9/2022 của Chính phủ quy định về định danh và xác thực điện tử... Đồng thời thực hiện xây dựng nền tảng kết nối, chia sẻ, xác thực dữ liệu như: nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu quốc gia (Bộ Thông tin và Truyền thông đã xây dựng, đưa vào sử dụng phục vụ kết nối, tích hợp, chia sẻ dữ liệu giữa các bộ, ngành); nền tảng định danh và xác thực điện tử (hiện nay Bộ Công an đang xây dựng)...

⁶ Ví dụ như: trong ngành ngân hàng hiện nay hệ thống cấu trúc dữ liệu của 28 ngân hàng chưa có ngân hàng nào có thể đồng bộ được ngay...

(iv) Khoản 4 Điều 3 quy định *Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư là tập hợp thông tin của tất cả công dân Việt Nam, người gốc Việt Nam được chuẩn hóa, số hóa, lưu trữ, quản lý bằng cơ sở hạ tầng thông tin để phục vụ quản lý nhà nước và giao dịch của cơ quan, tổ chức, cá nhân*. Trong khi đó, các cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và các cơ sở dữ liệu quốc gia khác, cơ sở dữ liệu của các Bộ, ngành, địa phương đã được kết nối, chia sẻ phục vụ mục đích quản lý nhà nước. Đồng thời, hiện nay, Bộ Công an đang nghiên cứu thành lập Trung tâm dữ liệu Quốc gia để đồng bộ, tích hợp, lưu trữ thông tin liên quan đến con người phục vụ mục đích quản lý của cơ quan nhà nước. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xác định rõ thông tin cơ bản về một người để lưu trữ trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư mà không quy định rộng như dự thảo Luật để tránh lãng phí nguồn lực thực hiện, trùng lặp chức năng nhiệm vụ lưu trữ giữa các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành.

(v) Quy định bổ sung, tích hợp thông tin cũng cần tính đến sự phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (như đã nêu tại khoản 2.2 mục III.2 Báo cáo này).

Trường hợp cơ quan chủ trì soạn thảo bảo lưu quan điểm về việc bổ sung thông tin trong CSDLQGVC, CSCC, tích hợp thông tin vào thẻ CCCD, đề nghị cơ quan chủ trì soạn nghiên cứu giới hạn phạm vi thông tin, đánh giá tác động tích cực, tiêu cực đối với các nội dung đã phân tích ở trên và chỉnh lý một số nội dung sau:

1.1. Về phạm vi thông tin về công dân trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và Cơ sở dữ liệu căn cước công dân (Điều 10, 16 dự thảo Luật)

a) Về việc bổ sung thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư (Điều 10)

- *Về thông tin nhóm máu (khoản 10 Điều 10)*: thông tin về nhóm máu có thể phát sinh thêm thủ tục và chi phí cho người dân khi phải xét nghiệm nhóm máu và thực hiện cập nhật thông tin vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư (đây là trách nhiệm của người dân theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 5 dự thảo Luật⁷). Bên cạnh đó, tại dự thảo Luật cơ quan chủ trì soạn thảo cũng chưa xác định độ tuổi, thời gian công dân phải thực hiện cập nhật thông tin về nhóm máu.

- *Về thu thập thông tin về bảo hiểm (khoản 24 Điều 10)*: Dự thảo Luật bổ sung quy định về thu thập đối với thông tin về bảo hiểm, liên quan đến bảo hiểm, hiện nay, bảo hiểm y tế được điều chỉnh theo Luật Bảo hiểm y tế, bảo hiểm dân sự được điều chỉnh theo quy định của Luật Kinh doanh bảo hiểm. Như vậy, thông tin liên quan đến bảo hiểm là rất rộng, đặc biệt là bảo hiểm dân sự (được thực hiện theo thỏa thuận giữa doanh nghiệp cung cấp bảo hiểm và người mua bảo hiểm, có thời gian nhất định...). Do đó, đề nghị cân nhắc việc bổ sung thông tin về bảo hiểm vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

⁷Cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời thông tin, tài liệu của bản thân để cập nhật vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và Cơ sở dữ liệu căn cước

- Về thu thập thông tin số thuê bao di động, địa chỉ thư điện tử (khoản 25 Điều 10): Dự thảo Luật bổ sung quy định về thu thập đối với thông tin số thuê bao di động, địa chỉ thư điện tử. Tuy nhiên, đây là những thông tin có sự thay đổi và không bảo đảm tính ổn định. Ví dụ như: thông tin về địa chỉ thư điện tử, hiện nay, các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đều tạo lập thư điện tử cho nhân viên, người làm việc trong cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, theo đó, khi thay đổi cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp làm việc sẽ phải thay đổi địa chỉ thư điện tử; một người dân có thể có nhiều số thuê bao di động và địa chỉ thư điện tử dùng cho các mục đích khác nhau... Vì vậy, việc thu thập những thông tin này có thể dẫn tới việc người dân sẽ phải thường xuyên thực hiện thủ tục để cập nhật thông tin trong CSDLQGVDC khi có sự thay đổi.

- Về thông tin khác được chia sẻ từ cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành (khoản 26 Điều 10): đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo quy định rõ thông tin “khác” là những thông tin gì tại dự thảo Luật.

b) Về việc bổ sung thông tin vào CSDLCC (Điều 16)

- Về việc bổ sung thông tin ADN, giọng nói trong CSDLCC (khoản 3 Điều 16): đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo làm rõ mục tiêu quản lý của việc tiến hành thu thập thông tin cũng như quy định đối tượng, trình tự, thủ tục thực hiện thu thập thông tin ADN, giọng nói... Bởi lẽ, pháp luật xử lý vi phạm hành chính và pháp luật tố tụng hình sự cũng chưa quy định việc thu thập thông tin này.

- Về việc bổ sung thông tin về trạng thái tài khoản định danh điện tử (khoản 7 Điều 16): hiện nay, hệ thống định danh và xác thực điện tử do Bộ Công an xây dựng và quản lý (khoản 5 Điều 3 Nghị định số 59/2022/NĐ-CP) thì có thật sự cần thiết không hay để cho hệ thống định danh và xác thực điện tử vận hành. Bên cạnh đó, thông tin về tài khoản định danh được kết nối với CSDLQGVDC. Do đó, đề nghị đánh giá sự cần thiết, mục tiêu của việc bổ sung thông tin này.

1.2. Về tích hợp thông tin vào thẻ căn cước công dân (Điều 23)

Khoản 3 Điều 23 quy định *thông tin được tích hợp vào thẻ căn cước công dân gồm thông tin về: Thẻ bảo hiểm y tế, sổ bảo hiểm xã hội, giấy phép lái xe, giấy khai sinh, giấy chứng nhận kết hôn hoặc giấy tờ khác theo quy định của Chính phủ.* Trong khi đó, khoản 9 Điều 3 quy định *thẻ căn cước công dân là giấy tờ tùy thân của công dân Việt Nam do cơ quan quản lý căn cước cấp, có giá trị chứng minh thông tin về căn cước công dân...* Như vậy, thẻ CCCD là một hình thức thể hiện của căn cước công dân, đồng thời được kết nối để khai thác thông tin trong CSDLQGVDC, CSDLCC.

Trong khi đó, cơ quan chủ trì soạn thảo chưa xác định rõ nội dung thông tin tích hợp sẽ thực hiện tích hợp vào CCSDLQGVDC, CSDLCC hay chip được gắn trên thẻ CCCD. Tại hồ sơ dự án Luật cũng như trong giai đoạn lập Đề nghị xây dựng Luật, cơ quan chủ trì soạn thảo cũng chưa xác định được việc tích hợp thông tin vào đâu, trường hợp tích hợp vào CSDLQGVDC, CSDLCC thì xử lý

như thế nào đối với trường hợp tích hợp thông tin không có trong CSDLQGVDC, CSDLCC. Trường hợp tích hợp vào chip trên thẻ CCCD thì thẻ CCCD hiện nay đã cấp cho người dân đã bảo đảm việc lưu trữ thông tin, khả năng lưu trữ thông tin trên chip của thẻ CCCD, việc bảo đảm an toàn thông tin tích hợp như thế nào và quy định này có dẫn đến việc công dân phải thay đổi thẻ CCCD hay không? Ngoài ra, Nghị định số 59/2022/NĐ-CP cũng quy định việc tích hợp thông tin vào tài khoản định danh điện tử nhưng quá trình thực hiện trên thực tiễn vẫn chưa đạt được yêu cầu đặt ra. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo đánh giá, trường hợp quy định thì phải xác định điều kiện, phạm vi thông tin lưu trữ tại dự thảo Luật mà không giao Thủ tướng Chính phủ quyết định; đồng thời quy định bảo đảm an ninh, an toàn, tránh lộ, lọt thông tin của công dân được tích hợp trên thẻ CCCD.

2. Về Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và Cơ sở dữ liệu căn cước công dân

2.1. Về thông tin lưu trữ trong CSDLCC (Điều 16)

- Khoản 1 Điều 16 quy định thông tin trong CSDLCC gồm thông tin về công dân trong CSDLQGVDC. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 5 Điều 3 thì *Cơ sở dữ liệu căn cước là cơ sở dữ liệu chuyên ngành tập hợp thông tin về căn cước công dân Việt Nam, người gốc Việt Nam...* Tại khoản 6 Điều 3 cũng quy định *Cơ sở dữ liệu chuyên ngành là tập hợp thông tin về một hoặc một số lĩnh vực quản lý nhất định của bộ, cơ quan ngang bộ...* Trường hợp quy định như khoản 1 Điều 16 thì Cơ sở dữ liệu căn cước sẽ gồm toàn bộ thông tin của công dân trong CSDLQGVDC được quy định tại Điều 10 và một số thông tin như đặc điểm nhân dạng, sinh trắc học... Quy định này là không đảm bảo thống nhất giữa các điều luật do phạm vi thông tin trong CSDLCC rộng hơn phạm vi thông tin trong CSDLQGVDC và cũng chưa phù hợp với mục tiêu quản lý của CSDLCC. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu chỉnh lý lại theo hướng CSDLCC chỉ nên là cơ sở dữ liệu tập hợp thông tin cơ bản về lai lịch, nhân dạng của công dân Việt Nam được số hoá, lưu trữ, quản lý bằng cơ sở hạ tầng thông tin.

- Về thông tin về trình độ học vấn (khoản 6 Điều 16): thông tin này được kế thừa từ Luật Căn cước công dân năm 2014, tuy nhiên, thông tin về trình độ học vấn là tương đối rộng, tại dự thảo Luật chưa xác định rõ thông tin về trình độ học vấn gồm thông tin gì như: thông tin về các cấp đào tạo (tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông, trung cấp, cao đẳng, đại học...). Trong khi đó, hiện nay, CSDLQGVDC, CSDLCC cũng đã kết nối với cơ sở của ngành giáo dục, vì vậy, thông tin này là không cần thiết.

2.2. Về cách thức, trách nhiệm thu thập, cập nhật thông tin và quản lý, khai thác và sử dụng CSDLQGVDC, CSDLCC (Điều 11, 12, 13, 17)

Điều 11 quy định nguyên tắc, phương thức khai thác thông tin trong CSDLQGVDC và giao *Chính phủ quy định chi tiết thu thập, cập nhật, chỉnh sửa, sử dụng thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư; trình tự, thủ tục khai thác thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và cơ sở dữ liệu quốc gia,*

cơ sở dữ liệu chuyên ngành (khoản 6 Điều 11). Trong khi đó Điều 17 mới chỉ quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thu thập, chia sẻ, cung cấp, cập nhật thông tin, tài liệu vào Cơ sở dữ liệu căn cước. Các quy định tại dự thảo Luật (như Điều 12, 14, 17, 18, 33...) cũng mới chỉ đưa ra các quy định chung về việc thu thập, cập nhật, chỉnh sửa, sử dụng, kết nối, chia sẻ, khai thác, sử dụng thông tin trong CSDLQGVC, CSDLCC... mà chưa quy định cụ thể quy trình, cách thức và trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương trong việc thu thập, cập nhật, chỉnh sửa thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành; trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về CSDLQGVC, CSDLCC trong việc kết nối, chia sẻ với các cơ sở dữ liệu khác (như quy trình, nguyên tắc kết nối, cách thức thực hiện...); nguyên tắc xác định thông tin gốc trường hợp các thông tin có sự khác nhau... Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu bổ sung quy định chi tiết tại dự thảo Luật mà không giao Chính phủ quy định để tránh xung đột với nhiều đạo luật.

2.3. Về nguyên tắc xác định dữ liệu khi các thông tin trong CSDLQGVC, CSDLCC khác với các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành và khác với thông tin trong giấy tờ của công dân

Khoản 4 Điều 12 quy định *trường hợp thông tin về công dân trong các cơ sở dữ liệu hoặc giấy tờ đã cấp không phù hợp với thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư thì phải theo Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Cơ quan quản lý căn cước có trách nhiệm phối hợp với cơ quan có liên quan hoặc công dân để kiểm tra tính pháp lý của các thông tin đó và cập nhật, điều chỉnh trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, cơ sở dữ liệu hoặc giấy tờ khác cho chính xác, thống nhất.* Quy định nêu trên chưa thống nhất với các quy định tại các luật khác, do khi có thay đổi các thông tin thì phát sinh các nghĩa vụ của công dân và do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện cập nhật, chỉnh sửa tại các cơ sở dữ liệu gốc; cơ sở dữ liệu quốc gia, chuyên ngành nơi mà có sự thay đổi sẽ thực hiện cập nhật, trao đổi thông tin với cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, như khoản 1 Điều 59 Luật Hộ tịch quy định *Cơ sở dữ liệu hộ tịch điện tử được lập để lưu giữ, cập nhật,... được kết nối để cung cấp, trao đổi thông tin hộ tịch cơ bản của cá nhân cho Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư ...*

3. Về thẻ căn cước công dân

3.1. Về đối tượng cấp thẻ căn cước công dân (Điều 20)

Khoản 2 Điều 20 quy định *người dưới 14 tuổi thực hiện cấp thẻ căn cước công dân theo nhu cầu.* Đây là vấn đề mà Bộ Tư pháp đã nhiều lần có ý kiến⁸ nhưng chưa được cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu. Tại dự thảo Luật gửi Bộ Tư pháp thẩm định, cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý theo hướng cấp thẻ CCCD cho người dưới 14 tuổi theo nhu cầu. Tuy nhiên, để bảo đảm tính hợp lý, khả thi, thống nhất,

⁸ Như đã nêu tại các văn bản góp ý, thẩm định Đề nghị xây dựng Luật Căn cước công dân (sửa đổi), góp ý hồ sơ dự án Luật Căn cước công dân (sửa đổi)

đồng bộ, tránh mâu thuẫn với nội tại các quy định thì còn cần làm rõ những vấn đề sau đây:

Thứ nhất, Điều 3 quy định *Căn cước công dân là thông tin về lai lịch, nhân dạng của công dân* (khoản 1), *nhân dạng là thông tin về sinh trắc học và đặc điểm cá biệt khác, có tính ổn định của một người để phân biệt người này với người khác* (khoản 2) để phân biệt người này với người khác. Như vậy, trẻ em từ khi sinh ra đến dưới 14 tuổi, là lứa tuổi phát triển mạnh, nhanh nên các đặc điểm nhân dạng chưa ổn định. Do đó, đối với công dân dưới 14 tuổi, việc cấp Căn cước công dân là chưa bảo đảm phù hợp với tính chất và quy định nêu trên về căn cước công dân.

Thứ hai, phát sinh thêm thủ tục hành chính do trẻ em mới được sinh ra trong cùng một thời điểm phải cấp đồng thời nhiều loại giấy tờ khác nhau như: mã định danh cá nhân, giấy khai sinh và căn cước công dân dẫn đến việc gây lãng phí nguồn lực thực hiện, tăng chi phí đối với người dân mỗi lần cấp, đổi thẻ Căn cước công dân và tăng gánh nặng với ngân sách nhà nước trong việc tổ chức triển khai việc thực hiện cấp, cấp đổi, cấp lại và thay đổi thông tin trong CSDLQGVC, CSDLCC.

Thứ ba, theo quy định của Bộ luật Dân sự, giao dịch dân sự của người chưa đủ 6 tuổi do người đại diện theo pháp luật của người đó xác lập, thực hiện (khoản 2 Điều 21). Như vậy, kể cả đối với nhóm trẻ từ đủ 6 tuổi đến dưới 14 tuổi thì đa số cũng sẽ không tự mình thực hiện các giao dịch hoặc các thủ tục hành chính mà vẫn phải thực hiện thông qua người đại diện hoặc có người đại diện đi cùng.

Thứ tư, theo thông lệ quốc tế, nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia quản lý dân cư thông qua phương thức cấp thẻ CCCD cho thấy, hầu hết các quốc gia quản lý dân cư thông qua phương thức cấp thẻ CCCD đều chỉ cấp cho công dân ở độ tuổi phát triển nhất định, đã có sự ổn định tương đối về đặc điểm nhân dạng, không cấp ngay từ khi công dân ra đời (Ví dụ: Hà Lan, Bỉ - độ tuổi cấp căn cước là 12 tuổi trở lên; Cộng hòa Czech - độ tuổi cấp căn cước là 15 tuổi trở lên, Indonesia - độ tuổi cấp căn cước gần chíp là 17 tuổi trở lên...). Qua rà soát của Bộ Tư pháp và tài liệu kinh nghiệm quốc tế liên quan đến cấp căn cước công dân và các loại giấy tờ tùy thân khác (do Bộ Công an cung cấp kèm theo hồ sơ thẩm định dự án Luật) thì có rất ít nước trên thế giới cấp thẻ CCCD cho người dưới 14 tuổi, trong đó một số quốc gia cấp nhưng không bắt buộc (như: Ác-hen-ti-na, các Tiểu vương quốc Ả rập thống nhất, Đức...); một số quốc gia quy định thẻ căn cước bắt buộc đối với tất cả công dân nhưng vẫn cấp giấy khai sinh cho trẻ em (như: Monaco, Algeria...). Tuy nhiên, qua nghiên cứu thì việc cấp thẻ CCCD cho người dưới 14 tuổi tại các quốc gia này cũng kèm theo việc phải đổi thẻ CCCD thường xuyên do có sự thay đổi nhiều về nhân dạng đối với người dưới 14 tuổi.

3.2. Về thông tin trên thẻ căn cước công dân (Điều 19)

Điểm 1 khoản 1 Điều 19 quy định một trong những thông tin trên thẻ căn cước công dân là nơi cư trú, tuy nhiên, Điều 25 không quy định cấp đổi đối với trường hợp thay đổi thông tin về nơi cư trú. Bên cạnh đó, theo quy định của Luật Cư trú thì “nơi cư trú của công dân bao gồm nơi thường trú, nơi tạm trú”(khoản 1

Điều 11). Trong khi đó, thông tin về nơi cư trú là thông tin có thể thường xuyên thay đổi. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo cân nhắc chỉ thể hiện các thông tin mang tính chất ổn định thể hiện trên thẻ căn cước công dân để tránh người dân phải thực hiện thủ tục cấp đổi mỗi lần thay đổi thông tin.

3.3. Về các trường hợp đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân (Điều 25)

Khoản 2 Điều 26 quy định thủ tục cấp đổi thẻ tương tự như thủ tục cấp mới thẻ căn cước công dân, bên cạnh đó, Điều 25 quy định các trường hợp cấp đổi thẻ như thay đổi thông tin về họ, chữ đệm, tên; ngày, tháng, năm sinh (điểm c khoản 1); có sai sót về thông tin trên thẻ căn cước công dân (điểm đ khoản 1); thu hồi số định danh cá nhân (điểm e khoản 1)... Bộ Tư pháp nhận thấy, các trường hợp thay đổi thông tin này đã được cập nhật, kết nối, chia sẻ trong CSDLQGVC, CSDLCC. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo cân nhắc đối với trường hợp thay đổi thông tin trên thẻ căn cước công dân đã được cập nhật, kết nối, chia sẻ trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân thì chỉ cần thực hiện thủ tục cấp lại.

3.4. Về trình tự, thủ tục cấp, đổi, cấp lại thẻ căn cước công dân (Điều 24, 26)

- Khoản 1 Điều 24 quy định trình tự, thủ tục cấp thẻ CCCD đối với người dưới 14 tuổi. Tuy nhiên, do người dưới 14 tuổi cấp theo yêu cầu, đồng thời, đối tượng này cũng không thể tự mình yêu cầu cấp căn cước công dân mà cần phải thực hiện thông qua cha, mẹ hoặc người đại diện. Do đó, đề nghị chỉ quy định trình tự, thủ tục đối với cấp, đổi, cấp lại đối với công dân (đối với người từ 14 tuổi trở lên); đối với người dưới 14 tuổi cấp theo yêu cầu thì có quy định xử lý riêng và có các yêu cầu/điều kiện cấp cho người dưới 14 tuổi theo yêu cầu khác với quy trình thông thường. Ngoài ra, dự thảo Luật cũng chưa quy định chặt chẽ về trách nhiệm, việc sử dụng thẻ... đối với người dưới 14 tuổi.

- Quy trình cấp thẻ căn cước công dân tại Điều 24 dự thảo Luật cơ bản được giữ nguyên như Luật Căn cước công dân năm 2014. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, việc quản lý đối với công dân được thực hiện bằng phương thức điện tử. Theo đó, các thông tin được thể hiện trên thẻ căn cước công đã được thu thập, cập nhật, kết nối, chia sẻ hoặc tích hợp trong CSDLQGVC, CSDLCC cho các cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu có trách nhiệm cập nhật, quản lý... Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu thay đổi phương thức quản lý, cấp đổi... thẻ CCCD theo hướng đơn giản hóa, phù hợp với chủ trương của Đảng, Nhà nước và Chính phủ trong việc xây dựng Chính phủ điện tử.

3.5. Về giá trị sử dụng của thẻ căn cước công dân (Điều 21)

Khoản 3 Điều 21 quy định *khi công dân xuất trình thẻ Căn cước công dân theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thì cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền đó không được yêu cầu công dân xuất trình thêm giấy tờ hoặc cung cấp thông tin đã được in, tích hợp vào thẻ căn cước công dân*. Khoản 4 Điều 23 quy định *việc sử dụng các thông tin tích hợp từ thẻ căn cước công dân có giá trị tương đương như việc sử dụng các giấy tờ có chứa thông tin đó trong thực hiện thủ tục hành chính, dịch vụ hành chính công và giao dịch dân sự, kinh*

tế, thương mại khác. Việc quy định nội dung tại khoản 3 Điều 21, khoản 4 Điều 23 sẽ không bảo đảm được tính ổn định của hệ thống pháp luật (phải sửa đổi nhiều văn bản ở tầm luật như: Luật Giao thông đường bộ, Luật Đất đai, ...). Hơn nữa, việc sử dụng thông tin tích hợp từ thẻ Căn cước công dân không thể thay thế hoàn toàn cho các giấy tờ khác đang được sử dụng hiệu quả trong đời sống xã hội (ví dụ như Giấy khai sinh, Giấy Chứng nhận kết hôn, thẻ tín dụng, ATM ...).

Bên cạnh đó, việc xác định việc sử dụng các thông tin tích hợp từ thẻ căn cước công dân có giá trị tương đương như việc sử dụng các giấy tờ có chứa thông tin đó trong giao dịch dân sự, kinh tế, thương mại khác là cần cân nhắc thêm về tính khả thi, hiệu quả. Đặc biệt cần tính đến hậu quả pháp lý phát sinh trong các giao dịch dân sự, kinh tế, thương mại do sử dụng các thông tin trong thẻ CCCD.

3.6. Về quyền khai thác thông tin trong thẻ CCCD (Điều 23)

Điều a, b khoản 2 Điều 23 quy định *sử dụng thiết bị chuyên dụng để khai thác thông tin tích hợp trong bộ phận lưu trữ được mã hóa của thẻ căn cước công dân; Sử dụng thông tin trên thẻ căn cước công dân để truy xuất, khai thác thông tin tích hợp qua thiết bị chuyên dụng được kết nối với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và hệ thống định danh và xác thực điện tử* và khoản 6 Điều 23 giao Chính phủ quy định chi tiết Điều này. Tuy nhiên, các Thành viên Hội đồng thẩm định đều đồng ý rằng, việc khai thác thông tin tích hợp trên thẻ CCCD là liên quan đến quyền con người, quyền công dân được quy định tại Điều 21 Hiến pháp, vì vậy, phải quy định thẩm quyền khai thác đối với từng loại thông tin; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc khai thác thông tin (chỉ khai thác thông tin phục vụ việc công tác của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp mà không phải là tất cả các thông tin tích hợp trong thẻ CCCD) để bảo đảm an toàn, bí mật thông tin của công dân; trình tự, thủ tục hoặc cách thức thực hiện việc khai thác...

4. Về căn cước công dân điện tử (Điều 31)

Khoản 1 Điều 31 quy định *căn cước công dân điện tử là tài khoản định danh điện tử, chứa thông tin được in trên thẻ căn cước công dân, thông tin được tích hợp vào thẻ căn cước công dân và thông tin khác của công dân trong hệ thống định danh và xác thực điện tử.* Căn cước công dân điện tử chỉ nên là phương thức thực hiện từ quản lý hành chính sang quản lý bằng phương thức điện tử. Do đó, như đã nêu tại mục II Báo cáo này, đề nghị cân nhắc không xác định tài khoản định danh điện tử là căn cước công dân điện tử.

5. Về ý nghĩa, tác động của quy định về số định danh cá nhân, đổi mới phương thức quản lý nhà nước đối với công dân trong bối cảnh hiện nay

Khoản 1 Điều 13 quy định *số định danh cá nhân được xác lập từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư để kết nối, cập nhật, chia sẻ, khai thác thông tin của công dân trong cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và các cơ sở dữ liệu, Trung tâm dữ liệu quốc gia...* Tuy nhiên, Điều 19 cũng quy định về thẻ căn cước công dân (thông tin được lưu trữ trong Cơ sở dữ liệu căn cước công dân tại Chương II, III) và Điều 31 quy định về căn cước công dân điện tử (là tài khoản định danh điện tử).

Như vậy, theo quy định của dự thảo Luật thì một cá nhân được quản lý thông qua nhiều phương thức và cùng do một cơ quan quản lý Nhà nước thực hiện thông qua nhiều cơ sở dữ liệu⁹ và hình thức khác nhau¹⁰. Trong khi đó, các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành đã được thực hiện kết nối, chia sẻ, tích hợp với Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư. Quy định như dự thảo Luật cũng chưa đảm bảo việc quản lý, khai thác dữ liệu thông qua việc kết nối, tích hợp thông tin giữa các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành cũng như chưa đáp ứng được yêu cầu trong bối cảnh hiện nay về đổi mới phương thức quản lý nhà nước đối với công dân¹¹. Đồng thời, quy định này cũng có thể dẫn đến trùng lặp, chồng lấn về mục tiêu và nguồn lực quản lý Nhà nước đối với công dân. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, đánh giá thêm để có hướng quy định khả thi, giảm bớt phương thức quản lý và thuận lợi cho người dân, đồng thời tiết kiệm ngân sách nhà nước.

6. Về một số nội dung khác

6.1. Về Trung tâm dữ liệu quốc gia

Dự thảo Luật quy định một số nội dung liên quan đến việc kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân, tài khoản định danh điện tử và Trung tâm dữ liệu quốc gia¹². Đề nghị cơ quan chủ trì cân nhắc việc quy định Trung tâm dữ liệu quốc gia trong dự thảo Luật, vì hiện nay, thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Công an đang xây dựng Đề án Trung tâm dữ liệu quốc gia và dự kiến trình Chính phủ cho ý kiến trong tháng 4/2023. Tại Đề án, Trung tâm dữ liệu quốc gia được xác định là cơ sở dữ liệu quốc gia thuộc phạm vi quản lý của Bộ Công an, nên không thuộc thẩm quyền điều chỉnh của Quốc hội, hơn nữa, hoạt động kết nối, chia sẻ dữ liệu sẽ được thực hiện theo quy định pháp luật về kết nối, chia sẻ dữ liệu số giữa các cơ quan nhà nước.

6.2. Về ủy quyền lập pháp

Dự thảo Luật giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Công an quy định chi tiết một số nội dung, tuy nhiên một số nội dung giao quy định chi tiết liên quan đến quyền con người, quyền công dân mà theo quy định tại khoản 2

⁹Như: Cơ sở dữ liệu dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước công dân và hệ thống định danh và xác thực điện tử, Trung tâm dữ liệu quốc gia (đang được thành lập)

¹⁰Như thẻ căn cước công dân, tài khoản định danh điện tử...

¹¹Vừa thực hiện quản lý thông qua phương thức thẻ và phương thức tài khoản định danh (một công dân vừa phải thực hiện thủ tục cấp thẻ căn cước công dân (Điều 24, 26) và vừa thực hiện thủ tục để được cấp tài khoản định danh điện tử (Điều 32))

¹²Như: *Bảo đảm kết nối, chia sẻ với các cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành, Trung tâm dữ liệu quốc gia và công dịch vụ công, hệ thống thông tin để giải quyết thủ tục hành chính* (khoản 3 Điều 9); *Chính phủ quy định chi tiết việc kết nối, chia sẻ, khai thác, sử dụng thông tin giữa Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu chuyên ngành, Trung tâm dữ liệu quốc gia và công dịch vụ công, hệ thống thông tin để giải quyết thủ tục hành chính* (khoản 6 Điều 11); *Việc kết nối, chia sẻ, cập nhật, khai thác, sử dụng thông tin giữa Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư với Trung tâm dữ liệu quốc gia...* (khoản 5 Điều 12); *Số định danh cá nhân được xác lập từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư dùng để kết nối, cập nhật, chia sẻ, khai thác thông tin của công dân trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và các cơ sở dữ liệu, Trung tâm dữ liệu quốc gia và công dịch vụ công, hệ thống thông tin để giải quyết thủ tục hành chính* (khoản 1 Điều 13)

Điều 14 Hiến pháp cần phải được quy định tại luật, ví dụ như: *quy định chi tiết việc thu thập, sử dụng thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư* (khoản 6 Điều 11); *các phương thức khai thác thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư khác* (điểm g khoản 3 Điều 11); *quy định chi tiết việc cấp số định danh của người gốc Việt Nam, cấp giấy chứng nhận căn cước, thu thập, lưu trữ, khai thác, sử dụng thông tin về người gốc Việt Nam trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Cơ sở dữ liệu căn cước và việc quản lý người gốc Việt Nam* (khoản 4 Điều 7); *Khai thác thông tin tích hợp vào thẻ căn cước công dân* (khoản 6 Điều 23)... Bên cạnh đó, mục IV.3 Nghị quyết số 27-NQ/TW đã xác định nhiệm vụ trong xây dựng pháp luật là phải *luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội. Tăng cường xây dựng các đạo luật có nội dung cụ thể, hiệu lực trực tiếp*. Do đó, đề nghị nghiên cứu quy định ngay tại dự thảo Luật đối với các nội dung này.

6.3. Về quy định chuyển tiếp (Điều 46)

Dự thảo Luật quy định nhiều vấn đề mới nhưng chưa quy định thực hiện và điều khoản chuyển tiếp, ví dụ như: cấp giấy chứng nhận căn cước công dân cho người gốc Việt Nam; quy định về tích hợp thông tin vào thẻ CCCD; quy định bổ sung thông tin về diện chính sách; cấp thẻ CCCD cho người dưới 14 tuổi... Do đó, đề nghị bổ sung lộ trình thực hiện để đảm bảo thời gian cho các cơ quan quản lý nhà nước chuẩn bị các điều kiện để tổ chức triển khai thực hiện và rà soát sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật.

Bên cạnh đó, do khoản 1 Điều 19 thay đổi một số thông tin thể hiện trên thẻ CCCD so với Luật Căn cước công dân năm 2014 như: bổ sung thông tin về “nơi đăng ký khai sinh”; chuyển thông tin “nơi thường trú” thành “nơi cư trú”; đổi nội dung “họ, tên gọi khác” thành “họ, chữ đệm và tên khai sinh”, bỏ thông tin về “đặc điểm nhân dạng” và “vân tay”... Vì vậy, để tránh người dân phải thực hiện thủ tục thay đổi thẻ CCCD, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung quy định “thẻ CCCD đã được cấp trước ngày Luật này có hiệu lực vẫn tiếp tục được sử dụng”.

V. KẾT LUẬN

Bộ Tư pháp đánh giá cao những đề xuất đổi mới của cơ quan chủ trì soạn thảo tại dự án Luật Căn cước công dân (sửa đổi) để thay đổi phương thức quản lý hành chính nhà nước, chuyển từ quản lý hành chính bằng bản giấy sang hình thức điện tử hướng tới xây dựng và phát triển Chính phủ số, xã hội số... Tuy nhiên, Bộ Tư pháp cũng nhận thấy, đây là những đề xuất đổi mới quan trọng cần nghiên cứu, đánh giá tác động một cách kỹ lưỡng (đặc biệt là tác động đối với xã hội); đồng thời để Luật có thể phát huy hiệu quả cũng cần thời gian để tạo sự đồng thuận, hiểu thấu đáo các nội dung còn ý kiến khác nhau và chuẩn bị các điều kiện cần thiết (hạ tầng kỹ thuật, nhân lực...) để thực thi các quy định mới tại dự thảo Luật này. Do vậy, Bộ Tư pháp đề nghị Bộ Công an tiếp tục nghiên cứu, chuẩn bị kỹ lưỡng để đảm bảo chất lượng và tính khả thi của dự thảo Luật.

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp đối với dự án Luật Căn cước công dân (sửa đổi), xin gửi Bộ Công an, Văn phòng Chính phủ./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Các Thứ trưởng Bộ Tư pháp (để biết);
- Công TTĐT Bộ Tư pháp (để đăng tải);
- Vụ VĐCXDPL (để biết);
- Lưu VT, Vụ HSHC (3b).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

(Đã ký)

Đặng Hoàng Oanh