

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT NĂNG LƯỢNG NGUYÊN TỬ TRONG TRIỂN KHAI CHƯƠNG TRÌNH ĐIỆN HẠT NHÂN Ở VIỆT NAM

ThS PHẠM GIA CHƯỜNG

Bộ KH&CN

Thực trạng pháp luật về NLNT trong chương trình điện hạt nhân

Về ưu điểm

Đối với các văn bản hướng dẫn thi hành Luật NLNT: để thi hành Luật NLNT, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ/ngành đã ban hành nhiều văn bản về NLNT trong đó liên quan tới lĩnh vực điện hạt nhân.

- Về văn bản cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, nhiều văn bản để hướng dẫn Luật đã được ban hành như: Nghị định số 07/2010/NĐ-CP ngày 25.1.2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật NLNT; Nghị định số 70/2010/NĐ-CP ngày 22.6.2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật NLNT về nhà máy điện hạt nhân; Nghị định số 107/2013/NĐ-CP ngày 20.9.2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực NLNT; Quyết định số 446/QĐ-TTg ngày 7.4.2010 của Thủ tướng Chính phủ quy định tổ chức và hoạt động của Hội đồng an toàn hạt nhân quốc gia; Quyết định số 580/2010/QĐ-TTg ngày 4.5.2010 của Thủ tướng Chính phủ thành lập Ban chỉ đạo nhà nước Dự án điện hạt nhân Ninh Thuận; Quyết định số 45/2010/QĐ-TTg ngày 14.6.2010 của Thủ tướng Chính

Để tạo cơ sở pháp lý cho việc phát triển điện hạt nhân, trong những năm qua, nhiều văn bản quy phạm pháp luật về năng lượng nguyên tử (NLNT) đã được ban hành. Ngày 3.6.2008, tại Kỳ họp thứ 3, Quốc hội khoá XII đã xem xét và thông qua Luật NLNT. Tiếp sau đó, nhiều văn bản hướng dẫn Luật NLNT về triển khai chương trình điện hạt nhân đã được các cấp có thẩm quyền ban hành. Bài viết đề cập đến những ưu điểm, hạn chế của các văn bản quy phạm pháp luật về NLNT, từ đó đưa ra một số đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

phủ ban hành quy chế hoạt động kiểm soát hạt nhân; Quyết định số 906/QĐ-TTg ngày 17.6.2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt định hướng quy hoạch phát triển điện hạt nhân ở Việt Nam giai đoạn đến năm 2030; Quyết định số 957/2010/QĐ-TTg ngày 24.6.2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển, ứng dụng NLNT vì mục đích hoà bình đến năm 2020 và các quy hoạch chi tiết...

- Về văn bản cấp bộ, để hướng dẫn thi hành các văn bản nêu trên của Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ KH&CN và các bộ/ngành đã ban hành nhiều văn bản. Bộ KH&CN đã ban hành các Thông tư: số 13/2009/TT-BKHCN ngày 20.5.2009 hướng dẫn đánh giá sơ bộ về an toàn

hạt nhân đối với địa điểm nhà máy điện hạt nhân trong giai đoạn quyết định chủ trương đầu tư; số 19/2010/TT-BKHCN ngày 28.12.2010 hướng dẫn thanh tra chuyên ngành về an toàn bức xạ và hạt nhân; số 23/2010/TT-BKHCN ngày 29.12.2010 hướng dẫn bảo đảm an ninh nguồn phóng xạ; số 24/2010/TT-BKHCN ngày 29.12.2010 ban hành và thực hiện “Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về an toàn bức xạ - Phân nhóm và phân loại nguồn phóng xạ”; số 27/2010/TT-BKHCN ngày 30.12.2010 hướng dẫn về đo lường bức xạ, hạt nhân và xây dựng, quản lý mạng lưới quan trắc và cảnh báo phóng xạ môi trường; số 02/2011/TT-BKHCN ngày 16.3.2011 hướng dẫn thực hiện kiểm soát vật liệu hạt nhân, vật liệu hạt nhân

nguồn; số 28/2011/TT-BKHCN ngày 28.10.2011 quy định về yêu cầu an toàn hạt nhân đối với địa điểm nhà máy điện hạt nhân; số 38/2011/TT-BKHCN ngày 30.12.2011 quy định yêu cầu về bảo đảm an ninh vật liệu hạt nhân và cơ sở hạt nhân; số 19/2012/TT-BKHCN ngày 8.11.2012 hướng dẫn kiểm soát chiếu xạ nghề nghiệp và chiếu xạ dân chúng; số 24/2012/TT-BKHCN ngày 4.12.2012 hướng dẫn lập và phê duyệt kế hoạch ứng phó sự cố bức xạ, sự cố hạt nhân cấp cơ sở và cấp tỉnh; số 29/2012/TT-BKHCN ngày 19.12.2012 quy định nội dung Báo cáo phân tích an toàn sơ bộ trong hồ sơ đề nghị phê duyệt địa điểm nhà máy điện hạt nhân; số 16/2013/TT-BKHCN ngày 30.7.2013 ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về mạng lưới quan trắc và cảnh báo phóng xạ môi trường; số 20/2013/TT-BKHCN ngày 6.9.2013 hướng dẫn thủ tục kiểm tra và thủ tục thanh tra an toàn hạt nhân trong quá trình khảo sát đánh giá địa điểm nhà máy điện hạt nhân... Bộ Công thương đã ban hành các Thông tư: số 23/2013/TT-BCT ngày 18.10.2013 quy định nội dung, trình tự lập, thẩm định và phê duyệt thiết kế xây dựng công trình nhà máy điện hạt nhân; số 24/2013/TT-BCT ngày 21.10.2013 quy định về danh mục, quản lý, sử dụng hồ sơ, tài liệu liên quan đến nhà máy điện hạt nhân... Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 76/2010/TT-BTC ngày 17.5.2010 quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí trong lĩnh vực NLNT.

Các văn bản pháp luật chuyên ngành khác có liên quan đến hoạt động NLNT trong lĩnh vực điện hạt nhân: Bộ luật Hình sự năm 1999 được sửa đổi, bổ sung năm



2009; Bộ luật Lao động 1994 được sửa đổi, bổ sung các năm 2002, 2006, 2007, 2012; Bộ luật Dân sự 2005; Luật Bảo vệ môi trường 2005; Luật Hàng không dân dụng 2006; Luật Khoáng sản năm 2010; Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật 2006; Luật Đo lường năm 2011; Luật Chuyển giao công nghệ 2006; Luật Công nghệ cao 2008; Luật Xây dựng 2003 được sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản năm 2009; Luật Đầu tư 2005; Luật Đấu thầu 2005; Luật Điện lực 2004 và được sửa đổi, bổ sung năm 2012; Luật An ninh quốc gia 2004.

Các điều ước quốc tế liên quan đến điện hạt nhân: phát triển điện hạt nhân là một lĩnh vực đặc thù, nhạy cảm, cho nên các quốc gia xây dựng nhà máy điện hạt nhân nói chung và Việt Nam nói riêng cần phải xem xét việc tham gia các điều ước quốc tế liên quan đến an toàn, an ninh và bảo vệ

thực thể hạt nhân. Hơn nữa, Cơ quan NLNT quốc tế (IAEA) cũng khuyến nghị các quốc gia khi triển khai chương trình điện hạt nhân nên tham gia đầy đủ vào các điều ước quốc tế trong lĩnh vực NLNT.

Hiện nay, Việt Nam đã tham gia các điều ước quốc tế sau: Hiệp ước không phổ biến vũ khí hạt nhân 1982; Công ước về thông báo sớm khi có tai nạn hạt nhân 1987; Công ước về trợ giúp trong trường hợp sự cố hạt nhân hoặc tai nạn phóng xạ 1987; Hiệp ước cấm thử vũ khí hạt nhân toàn diện 2006; Hiệp định thanh sát ký giữa quốc gia và IAEA về việc áp dụng thanh sát theo Hiệp ước không phổ biến vũ khí hạt nhân (gọi tắt là Hiệp định thanh sát) 1989; Nghị định thư bổ sung đối với Hiệp định thanh sát; Hiệp định về quyền ưu đãi và miễn trừ đối với IAEA 1967; Hiệp định sửa đổi bổ sung liên quan đến quy định về trợ giúp kỹ thuật của IAEA 1983; Công ước an toàn hạt nhân

2010; Công ước chung về quản lý an toàn nhiên liệu đã qua sử dụng và an toàn quản lý chất thải phóng xạ 2013. Đây là các điều ước quốc tế hết sức quan trọng và cơ bản, vì vậy trong giai đoạn hiện nay Việt Nam cần chủ động trong việc triển khai thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia, thành lập các cơ quan chuyên trách đủ mạnh để tổ chức thực hiện trách nhiệm và nghĩa vụ đối với các cam kết mà Việt Nam là thành viên.

Các điều ước quốc tế khác mà Việt Nam cần tiếp tục nghiên cứu, đề xuất cấp có thẩm quyền tham gia bao gồm: Công ước bảo vệ thực thể vật liệu hạt nhân và quy định bổ sung; Công ước Viên về trách nhiệm dân sự đền bù thiệt hại hạt nhân; Nghị định thư bổ sung Công ước Viên về trách nhiệm dân sự đền bù thiệt hại hạt nhân; Nghị định thư chung liên quan đến áp dụng Công ước Viên và Công ước Pari; Công ước về đền bù bổ sung đối với thiệt hại hạt nhân; Công ước quốc tế về trấn áp hành động khủng bố hạt nhân.

Từ những điểm đã trình bày ở trên, chúng ta thấy hệ thống các văn bản pháp luật về NLNT trong lĩnh vực điện hạt nhân rất đa dạng, không chỉ là các văn bản quy phạm quy định trực tiếp các hoạt động NLNT, mà còn cả các văn bản quy phạm quy định chuyên ngành thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau có liên quan như văn bản pháp luật dân sự, văn bản pháp luật hành chính, văn bản pháp luật hình sự...; cũng như không chỉ pháp luật trong nước quy định về NLNT mà còn cả các điều ước quốc tế về NLNT mà chúng ta đã, đang và sẽ tiếp

tục nghiên cứu, đề xuất tham gia. Do đó, trong quá trình triển khai áp dụng và quản lý trong lĩnh vực NLNT cần phải lưu ý đến hệ thống pháp luật chuyên ngành khác có quy định các vấn đề liên quan đến NLNT trong lĩnh vực điện hạt nhân và các điều ước quốc tế về NLNT. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng phần lớn các văn bản trong nước là các văn bản quy phạm dưới luật, được ban hành để hướng dẫn thi hành Luật NLNT trong chương trình điện hạt nhân ở Việt Nam.

Hạn chế

Mặc dù có nhiều ưu điểm như đã nêu trên, nhưng các quy định pháp luật về NLNT còn khá chung chung, thiếu tính chi tiết, cụ thể hoặc chậm ban hành nên trong quá trình triển khai thực tiễn còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Chẳng hạn:

Về hướng dẫn Luật NLNT: Luật NLNT có hiệu lực từ ngày 1.1.2009, nhưng đến ngày 25.1.2010 Chính phủ mới ban hành Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật và ngày 22.6.2010 Chính phủ mới ban hành Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật NLNT về nhà máy điện hạt nhân. Theo đó, các quyết định, thông tư và tiêu chuẩn, quy chuẩn của các cấp ban hành để hướng dẫn văn bản Luật còn chậm hơn rất nhiều.

Về cấp phép nhà máy điện hạt nhân: Luật NLNT quy định việc cấp phép vận hành nhà máy điện hạt nhân bao gồm cả vận hành thử nhà máy giao cho cùng một cơ quan quản lý nhà nước là không hợp lý, là “vừa đá bóng vừa thổi còi”, vi phạm nguyên tắc

đảm bảo an toàn hạt nhân. Bất cập này đã được các tổ chức, cơ quan đối tác của Việt Nam như IAEA, Liên bang Nga, Hoa Kỳ khuyến cáo cần phải giải quyết, đặc biệt sau sự cố hạt nhân nghiêm trọng tại Nhà máy điện hạt nhân Fukushima số 1 ở Nhật Bản. Ngoài ra, việc có nhiều bộ, cơ quan tham gia vào thẩm định, cấp phép ở những giai đoạn khác nhau của nhà máy điện hạt nhân được quy định trong Luật NLNT là một trong những điểm bất cập lớn của Luật. Chẳng hạn: về phê duyệt địa điểm, Bộ Tài nguyên và Môi trường thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, Cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân thẩm định an toàn, Hội đồng thẩm định nhà nước thẩm định tổng thể, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt địa điểm; về cấp phép xây dựng, Cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân thẩm định an toàn, Bộ KH&CN cấp phép xây dựng; về cấp phép vận hành thử, Cơ quan an toàn bức xạ và hạt nhân thẩm định báo cáo kết quả vận hành thử và báo cáo phân tích an toàn của nhà máy điện hạt nhân, đề xuất việc cấp giấy phép vận hành chính thức nhà máy điện hạt nhân trình Hội đồng an toàn hạt nhân quốc gia đánh giá kết quả thẩm định, Bộ Công thương cấp phép vận hành thử và vận hành chính thức nhà máy điện hạt nhân sau khi thống nhất ý kiến với Bộ KH&CN và Hội đồng an toàn hạt nhân quốc gia.

Về “thiết bị hạt nhân”, theo Luật NLNT, thiết bị hạt nhân là lò phản ứng hạt nhân, thiết bị làm giàu urani, thiết bị chế tạo nhiên liệu hạt nhân hoặc thiết bị xử lý nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng. Tuy nhiên, trong lĩnh vực thanh sát hạt nhân, IAEA không có định nghĩa

này mà chỉ có quy định cụ thể về các thiết bị được thiết kế và chế tạo đặc biệt để sử dụng trong chu trình nhiên liệu hạt nhân, trong đó ngoài lò phản ứng hạt nhân, thiết bị làm giàu urani, thiết bị chế tạo nhiên liệu hạt nhân hoặc thiết bị xử lý nhiên liệu hạt nhân đã qua sử dụng, còn có thiết bị để sản xuất hoặc tinh chế nước nặng, đơ-tri và các hợp chất đơ-tri và các thiết bị được thiết kế, chế tạo đặc biệt kèm theo; thiết bị để chuyển hoá urani và plutoni. Sự chênh lệch giữa hai khái niệm này đã gây khó khăn cho việc quy định về danh mục các thiết bị chịu kiểm soát hạt nhân, đặc biệt sẽ khó khăn trong việc thực hiện Nghị định thư bổ sung của Hiệp định thanh sát.

Đề xuất hướng hoàn thiện pháp luật NLNT

Tiếp tục hoàn thiện pháp luật trong nước về NLNT

Để đạt được mục tiêu chung đến năm 2020 là từng bước xây dựng và phát triển ngành công nghiệp công nghệ hạt nhân có đóng góp hiệu quả trực tiếp cho phát triển kinh tế - xã hội và tăng cường tiềm lực KH&CN của đất nước thì trước hết cần sửa đổi, bổ sung một số điểm bất cập như đã nêu trên của Luật NLNT năm 2008; đồng thời Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ/ngành cần tiếp tục ban hành các văn bản quy phạm về NLNT nhằm hoàn thành cơ bản hệ thống pháp luật về ứng dụng NLNT trong chương trình điện hạt nhân; xây dựng các tiêu chuẩn, quy định kỹ thuật và an toàn cho nhà máy điện hạt nhân; từng bước kiện toàn về tổ chức, cơ sở vật chất kỹ thuật và năng lực chuyên môn của các cơ

quan quản lý nhà nước về NLNT trong chương trình phát triển điện hạt nhân như: Nghị định của Chính phủ về bảo hiểm đối với nhà máy điện hạt nhân; các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định về Quỹ hỗ trợ khắc phục thiệt hại hạt nhân, về phê duyệt kế hoạch ứng phó sự cố cấp quốc gia, về cơ chế, chính sách thúc đẩy nghiên cứu, phát triển, ứng dụng và bảo đảm an toàn, an ninh trong lĩnh vực NLNT, về chế độ phụ cấp ưu đãi nghề nghiệp đối với người làm việc trong lĩnh vực NLNT; các Thông tư và các tiêu chuẩn kỹ thuật có liên quan hướng dẫn việc thẩm định cấp phép xây dựng nhà máy điện hạt nhân, quy định tiêu chí lựa chọn nhà thầu tư vấn thẩm định an toàn hạt nhân cho nhà máy điện hạt nhân...

Tiếp tục tham gia các điều ước quốc tế trong lĩnh vực NLNT

Chính sách nhất quán của Nhà nước ta trong việc ứng dụng NLNT là vì mục đích hoà bình và phát triển kinh tế - xã hội. Ngày 3.1.2006, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 01/2006/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược ứng dụng NLNT vì mục đích hoà bình đến năm 2020. Hiện nay, Việt Nam còn chưa tham gia một số điều ước quốc tế về NLNT như đã nêu trên. Để tăng cường hợp tác quốc tế cho dự án nhà máy điện hạt nhân, cần tiếp tục nghiên cứu, đề xuất tham gia các điều ước quốc tế phù hợp. Tuy nhiên, khi xem xét tham gia một điều ước quốc tế nào đó, cần phải cân nhắc các yếu tố như: bảo vệ chủ quyền, uy tín quốc gia và bí mật Nhà nước; tranh thủ sự hợp tác, giúp đỡ và viện trợ quốc tế; các điều kiện chính trị, kinh tế - xã

hội, tổ chức, nhân lực, kỹ thuật, tài chính để thực hiện những nghĩa vụ, yêu cầu và những ràng buộc sau khi tham gia điều ước quốc tế.

*
* *

Kể từ khi Luật NLNT ra đời và được thực thi, đã có bước chuyển biến tích cực trong nhận thức của các ngành, các cấp, các cơ sở bức xạ, cơ sở hạt nhân và người dân về vai trò của ứng dụng NLNT vì mục đích hoà bình trong công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cũng như tầm quan trọng của chương trình điện hạt nhân nhằm hướng tới đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Đây là lần đầu tiên ở nước ta có một đạo luật chuyên ngành điều chỉnh các quan hệ xã hội về NLNT, đặc biệt là về lò phản ứng hạt nhân và nhà máy điện hạt nhân. Luật NLNT cùng với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trực tiếp và có liên quan về NLNT đã tạo ra hành lang pháp lý cho hoạt động NLNT trong cả nước để thực hiện chủ trương đẩy mạnh ứng dụng NLNT và phát triển điện hạt nhân. Tuy nhiên, để hệ thống pháp luật này bảo đảm an toàn, an ninh nhằm hướng tới xây dựng và vận hành nhà máy điện hạt nhân ở nước ta trong thời gian sắp tới, chúng ta cần hoàn thiện và đẩy nhanh hơn nữa tiến độ xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn Luật NLNT. Đây sẽ là hành lang pháp lý quan trọng để đẩy mạnh ứng dụng các hoạt động NLNT, đặc biệt phát triển điện nguyên tử trong tương lai ■