

BÁO CÁO THẨM ĐỊNH

Hồ sơ dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Điều 10
Pháp lệnh Dân số năm 2003 (đã được sửa đổi, bổ sung 2008)

Kính gửi:

- Bộ Y tế;
- Văn phòng Chính phủ.

Bộ Tư pháp nhận được Công văn số 1548/BYT-CDS ngày 18/3/2025 của Bộ Y tế đề nghị thẩm định đối với hồ sơ dự án Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh Dân số số 06/2003/PLUBTVQH11 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2008) (sau đây gọi là dự thảo Pháp lệnh)¹. 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), Bộ Tư pháp đã tổ chức họp Hội đồng thẩm định² đối với dự thảo Pháp lệnh. Trên cơ sở ý kiến của các thành viên Hội đồng thẩm định và qua nghiên cứu hồ sơ dự án Pháp lệnh, Bộ Tư pháp có ý kiến thẩm định đối với dự án Pháp lệnh như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH PHÁP LỆNH

Mục 2.III Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về công tác dân số trong tình hình mới đã xác định: *tiếp tục thực hiện cuộc vận động mỗi cặp vợ chồng nên có 2 con, bảo đảm quyền và trách nhiệm trong việc sinh con và nuôi dạy con tốt. Tập trung vận động sinh ít con hơn ở vùng, đối tượng có mức sinh cao; duy trì kết quả ở những nơi đã đạt mức sinh thay thế; sinh đủ 2 con ở những nơi có mức sinh thấp*; đồng thời, mục 3.III Nghị quyết này cũng chỉ đạo nhiệm vụ: *“rà soát, điều chỉnh hoặc bãi bỏ một số quy định về xử lý vi phạm trong công tác dân số”*.

Trên cơ sở đó, Văn phòng Trung ương Đảng có Công văn số 13421-CV/VPTW ngày 17/02/2025 về việc thực hiện sơ kết Nghị quyết số 21-NQ/TW về công tác dân số trong tình hình mới và sửa đổi các quy định của Đảng và nhà nước liên quan đến chính sách dân số, trong đó giao *Đảng ủy Quốc hội, Đảng ủy Chính phủ khẩn trương rà soát, sửa đổi các văn bản pháp luật có quy định về số con (nhất là Pháp lệnh số 06/2003/PL-UBTVQH11 ngày 09/01/2003 và Pháp lệnh số*

¹ Vào sổ văn bản đến của Bộ Tư pháp số 83 ngày 18/03/2025 và đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Bộ Tư pháp ngày 20/03/2025.

² Cuộc họp Hội đồng thẩm định ngày 25 tháng 03 năm 2025 với các thành viên: Bộ Quốc phòng, Bộ Tài chính, Bộ Công an, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch... và một số đơn vị thuộc Bộ Tư pháp.

08/2008/PL-UBTVQH12 ngày 27/12/2008 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội), **hoàn thành trong Quý I/2025**. Do đó, Bộ Tư pháp nhất trí với sự cần thiết xây dựng Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh Dân số năm 2003 (sửa đổi, bổ sung năm 2008) để phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng về công tác dân số trong tình hình mới; đồng thời, phù hợp với “tinh thần” của dự án Luật Dân số đang được nghiên cứu xây dựng, dự kiến trình Quốc hội thông qua vào tháng 10/2025 tại Kỳ họp thứ 10 (Khóa XV).

II. Ý KIẾN THẨM ĐỊNH TỪNG NỘI DUNG

1. Sự phù hợp của nội dung dự thảo Pháp lệnh với chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước

Dự thảo Pháp lệnh phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước tại Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về công tác dân số trong tình hình mới và ý kiến của Bộ Chính trị trong Công văn số 13421-CV/VPTW ngày 17/02/2025.

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

3.2. Về tính hợp hiến, tính hợp pháp, thống nhất của dự thảo Pháp lệnh với hệ thống pháp luật

Qua rà soát, Bộ Tư pháp nhận thấy dự thảo Pháp lệnh không có nội dung trái với quy định của Hiến pháp năm 2013 và các Luật do Quốc hội ban hành; đồng thời, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật.

3.3. Tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh; nguồn tài chính; nguồn nhân lực

a) Về tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Việc đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định về hạn chế số con tại Điều 10 Pháp lệnh Dân số năm 2003 đảm bảo phù hợp với các điều ước quốc tế và các cam kết quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên hoặc tham gia, chẳng hạn như: Công ước về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR), Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR), Công ước quốc tế về quyền của người khuyết tật (CRPD), Công ước xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW), Công ước quốc tế về quyền trẻ em (CRC), các văn kiện Chương trình hành động về dân số và phát triển - Cairo 1994, Tuyên bố Bắc Kinh

tại Hội nghị thế giới về phụ nữ năm 1995... Trong đó, Công ước ICESCR đã nhấn mạnh việc thừa nhận các quyền kinh tế, xã hội và công nhận những phẩm giá vốn có, quyền bình đẳng của mọi thành viên trong cộng đồng nhân loại, không có sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, chính kiến... Một quốc gia chỉ có thể đặt ra những hạn chế bằng pháp luật trong chừng mực những hạn chế ấy không trái với bản chất của các quyền nói trên và hoàn toàn vì mục đích “thúc đẩy phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ”.

b) Về bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh; nguồn tài chính, nguồn nhân lực

Về cơ bản, dự thảo Pháp lệnh không có nội dung tác động đến vấn đề quốc phòng, an ninh quốc gia. Tuy nhiên, đề nghị cần bổ sung nêu rõ vấn đề này tại Tờ trình Pháp lệnh. Riêng đối với vấn đề nguồn tài chính, nguồn nhân lực, cơ quan chủ trì soạn thảo đã nêu thực trạng: *“theo một số nghiên cứu hiện nay, mong muốn có hai con vẫn đang phổ biến trong xã hội nhưng không phải cặp vợ chồng nào cũng thực hiện được mong muốn đó; các yếu tố khác trong cuộc sống chi phối rất nhiều đến quyết định sinh con của người dân; do vậy, sau khi sửa đổi quy định này có thể mức sinh sẽ tăng trong giai đoạn ngắn, tuy nhiên tăng không đáng kể”* (Trang 7 Tờ trình). Vì vậy, Bộ Tư pháp đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xác định cụ thể các nguồn lực tài chính, nguồn nhân lực để triển khai thực hiện có hiệu quả nội dung của Pháp lệnh sau khi được thông qua (ví dụ: việc tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật; cơ chế khuyến khích sinh con ở những vùng có mức sinh thấp; việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; sự gia tăng dân số dẫn tới gia tăng các chi phí xã hội liên quan tới các dịch vụ y tế, giáo dục, bảo hiểm y tế...).

4. Sự cần thiết, tính hợp lý và chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính; việc phân quyền, phân cấp; việc bảo đảm bình đẳng giới, chính sách dân tộc

4.1. Dự thảo Pháp lệnh không làm phát sinh thủ tục hành chính và không có nội dung liên quan đến phân cấp, phân quyền.

4.2. Cơ quan chủ trì soạn thảo đã có báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới. Theo đó, dự thảo Pháp lệnh không có quy định tạo ra sự bất bình đẳng giới hoặc phân biệt đối xử về giới và báo cáo đánh giá tác động giới đã thể hiện đầy đủ các nội dung đánh giá. Bên cạnh đó, dự thảo Pháp lệnh cũng không có nội dung tạo ra sự bất bình đẳng, phân biệt trong việc thực hiện chính sách dân tộc.

5. Về hồ sơ, ngôn ngữ, thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản và trình tự, thủ tục soạn thảo pháp lệnh

5.1. Về trình tự, thủ tục soạn thảo và hồ sơ

a) Về trình tự, thủ tục soạn thảo

Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 72 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (có hiệu lực từ 01/4/2025) thì: *dự án luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 kể từ ngày Luật này được thông qua thì việc xây dựng, ban hành được thực hiện theo quy định của Luật này*; đồng thời, điểm a khoản 1 Điều 27 Luật này chỉ quy định pháp lệnh thay thế pháp lệnh hiện hành là trường hợp thực hiện quy trình xây dựng chính sách. Như vậy, dự thảo Pháp lệnh chỉ sửa đổi, bổ sung Điều 10 của Pháp lệnh Dân số năm 2003 và không phải thực hiện quy trình xây dựng chính sách theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát, cập nhật và tổ chức việc soạn thảo và tham mưu ban hành Pháp lệnh theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025.

b) Về hồ sơ

Tại Tờ trình, đề nghị cân nhắc bổ sung thêm kinh nghiệm của một số quốc gia Đông Nam Á có điều kiện địa lý, kinh tế, văn hóa tương đồng với Việt Nam trong việc đề xuất ban hành các chính sách khắc phục tình trạng tỷ lệ mức sinh suy giảm để đảm bảo đa dạng thông tin và tăng tính thuyết phục. Riêng đối với một số cam kết quốc tế như: các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs); mục tiêu phát triển bền vững (SDG)... (mục 2.5) không phải là các Điều ước quốc tế. Do đó, đề nghị chỉnh lý tên mục thành “tính tương thích với Điều ước quốc tế, cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên”.

Bên cạnh đó, đề nghị rà soát để nêu rõ sự phù hợp của nội dung dự thảo Pháp lệnh với điều, khoản, mục, điểm nào tại các văn bản chủ trương, đường lối của Đảng có liên quan đến công tác dân số.

5.2. Về ngôn ngữ, thể thức, kỹ thuật soạn thảo

Đề nghị rà soát tổng thể hồ sơ dự án Pháp lệnh để đảm bảo các vấn đề về ngôn ngữ, thể thức, kỹ thuật soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, ví dụ: nội dung sửa đổi khoản 1 Điều 10 dự kiến quy định: “quyết định về thời gian sinh con, số con và khoảng cách giữa các lần sinh *phù hợp với lứa tuổi, tình trạng sức khỏe, điều kiện học tập...*”. Tuy nhiên, Bộ Tư pháp cho rằng, về kỹ thuật soạn thảo, chỉ nên ghi nhận quyền quyết định thời gian sinh con, số con và khoảng cách giữa các lần sinh. Việc sinh con phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh

sẽ phụ thuộc vào từng trường hợp cụ thể của mỗi gia đình, cá nhân. Do đó, không cần thiết phải quy định nội dung: “phù hợp với...” tại điều khoản này.

6. Về một số nội dung khác có liên quan đến dự thảo Pháp lệnh

6.1. Về tên Điều 10, Bộ Tư pháp cho rằng, chỉ nên ghi nhận quyền và nghĩa vụ của mỗi cặp vợ, chồng, cá nhân trong việc thực hiện kế hoạch hóa gia đình, chăm sóc sức khỏe sinh sản mà không nên tiếp tục quy định về việc “thực hiện cuộc vận động dân số” để đảm bảo khuyến sinh trong bối cảnh thực tế hiện nay. Do đó, đề nghị bỏ cụm từ “thực hiện cuộc vận động dân số” tại tên của Điều này.

6.2. Về thời điểm có hiệu lực của Pháp lệnh, tại Tờ trình, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất xây dựng và ban hành Pháp lệnh theo trình tự, thủ tục rút gọn (Trang 8). Theo quy định tại khoản 1 Điều 53 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 thì: “*trường hợp văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng, ban hành theo trình tự thủ tục rút gọn và trong trường hợp đặc biệt có thể có hiệu lực kể từ ngày thông qua hoặc ngày ký ban hành*”. Tuy nhiên, Điều 2 dự thảo Pháp lệnh lại dự kiến quy định hiệu lực của Pháp lệnh từ ngày 01/5/2025. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại nội dung này để đảm bảo phù hợp.

6.3. Đề nghị rà soát thêm nội dung Pháp lệnh Dân số năm 2003 (sửa đổi, bổ sung năm 2008) để đề xuất nội dung sửa đổi, bổ sung phù hợp với quy định mới về việc sinh con. Ví dụ: Khoản 3 Điều 2 Pháp lệnh Dân số năm 2003 (sửa đổi, bổ sung năm 2008) quy định nguyên tắc dân số: *thực hiện quy mô gia đình ít con, no ấm, bình đẳng, tiến bộ, hạnh phúc và bền vững*; đồng thời, điểm a khoản 2 Điều 4 Pháp lệnh này cũng quy định nghĩa vụ của công dân như sau: *Thực hiện kế hoạch hoá gia đình; xây dựng quy mô gia đình ít con, no ấm, bình đẳng, tiến bộ, hạnh phúc và bền vững*. Trong bối cảnh Việt Nam đang có mức sinh thấp nhất trong lịch sử, việc quy định trách nhiệm của công dân “xây dựng quy mô gia đình ít con” cũng cần phải được cân nhắc để đảm bảo phù hợp.

6.4. Ngoài ra, để khắc phục tình trạng mức sinh suy giảm, tình trạng già hóa dân số cũng như các vấn đề khác liên quan đến công tác dân số trong tình hình mới, đề nghị Bộ Y tế khẩn trương tham mưu ban hành những cơ chế, chính sách nổi trội, đột phá; trong đó, tập trung hoàn thiện hồ sơ dự án Luật Dân số để trình Quốc hội xem xét, thông qua vào kỳ họp thứ 10, Quốc hội Khóa XV theo đúng chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Công văn số 13421-CV/VPTW. Bên cạnh đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát tổng thể hệ thống pháp luật, đặc biệt là các văn bản quy định hướng dẫn Pháp lệnh Dân số năm 2003 (sửa đổi, bổ sung

năm 2008) có liên quan đến số con để kịp thời tham mưu sửa đổi, bổ sung kịp thời với quy định của Pháp lệnh này.

Bên cạnh đó, ngày 22/11/2024, Bộ Tư pháp đã có Công văn số 6763/BTP-PLHSHC gửi Bộ Y tế về việc rà soát các quy định liên quan đến chính sách dân số và xử lý vi phạm chính sách dân số. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát các quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức; xử lý vi phạm khác... có liên quan đến vấn đề sinh con thứ ba trở lên để báo cáo các cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định việc sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật.

III. KẾT LUẬN

Bộ Tư pháp nhận thấy, hồ sơ dự án Pháp lệnh đủ điều kiện trình Chính phủ khi cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, tiếp thu và giải trình đầy đủ các nội dung đã nêu tại Báo cáo thẩm định này.

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp đối với hồ sơ dự án Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh Dân số số 06/2003/PLUBTVQH11 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2008), xin gửi Bộ Y tế, Văn phòng Chính phủ. /.

Nơi nhận:

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

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**



Đặng Hoàng Oanh