

Số: /TTr-TCHC

Hà Nội, ngày tháng năm 2023

Dự thảo lần 5

TỜ TRÌNH

Về việc ban hành Thông tư ban hành Quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin

Kính gửi: Thủ trưởng Bộ Quốc phòng.

Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 22 tháng 6 năm 2015, được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020;

Căn cứ Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, được sửa đổi, bổ sung một số điều tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ;

Căn cứ Nghị định số 131/2021/NĐ-CP ngày 30/12/2021 của Chính phủ về Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng;

Thực hiện Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật năm 2023 của Bộ Quốc phòng ban hành kèm theo Quyết định số 403/QĐ-BQP ngày 03/02/2023 của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Tổng cục Hậu cần đã chỉ đạo Cục Quân y chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đơn vị liên quan xây dựng Thông tư ban hành Quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ (HCLS) còn thiếu thông tin (sau đây gọi tắt là Thông tư), xin ý kiến các cơ quan, đơn vị liên quan và gửi Vụ Pháp chế/Bộ Quốc phòng thẩm định theo đúng thủ tục quy định.

Tổng cục Hậu cần kính trình Thủ trưởng Bộ Quốc phòng một số nội dung cơ bản về việc ban hành Thông tư, như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH THÔNG TƯ

Ngày 14/01/2013 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 150/QĐ-TTg, phê duyệt Đề án “Xác định danh tính HCLS còn thiếu thông tin” (sau đây gọi là Đề án 150). Để cụ thể hóa các nhiệm vụ của Đề án 150, ngày 17/3/2014 Ban chỉ đạo cấp nhà nước về xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin ban hành Quyết định số 12/KH-BCĐ150 về “Triển khai thực hiện Quyết định số 150/QĐ-TTg ngày 14/01/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin”. Trong Kế hoạch 12/KH-BCĐ150, tại điểm b, mục 1 phần II đã nêu rõ nhiệm vụ “Ban hành Quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin”.

Việc ban hành Đề án 150, Quyết định số 12/KH-BSĐ150 là các chủ trương quan trọng của Đảng, Nhà nước và Chính phủ nhằm giải quyết công tác chính sách, hậu phương quân đội, có ý nghĩa rất lớn làm giảm bớt nỗi đau thương mất mát của hàng vạn gia đình thân nhân liệt sĩ (TNLS) chưa tìm thấy phân mộ của người thân đã hy sinh trong chiến tranh. Có hàng vạn hài cốt liệt sĩ (HCLS) chưa rõ danh tính đã và đang được quy tập vào các nghĩa trang liệt sĩ. Theo số liệu thống kê, hiện cả nước có 1.146.250 liệt sĩ. Trong đó, tổng số mộ liệt sĩ trong các nghĩa trang liệt sĩ: 871.373; số mộ gia đình đang quản lý: 156.000; số mộ liệt sĩ có đầy đủ thông tin: 15.493; số mộ còn thiếu thông tin: 855.880; số mộ liệt sĩ chưa xác định được thông tin: 225.647; mộ liệt sĩ tập thể: 347.

Từ kết quả đạt được trong thí điểm "Thu thập và xử lý dữ liệu thông tin về liệt sĩ còn thiếu thông tin" và khai quật lấy mẫu, giám định ADN mộ liệt sĩ trong nghĩa trang liệt sĩ tỉnh Đắk Lắk đã khẳng định tính khoa học, hiệu quả, khả thi. Đồng thời, đánh giá nhu cầu thực tiễn và các kiến nghị của các địa phương, thân nhân liệt sĩ. Qua đó khẳng định sự cần thiết ban hành Thông tư để triển khai thực hiện thống nhất, hiệu quả.

Tuy nhiên, việc xác định danh tính các HCLS còn thiếu thông tin từ lúc ban hành Đề án 150 vẫn đang gặp nhiều khó khăn. Thời gian trôi qua đã xóa đi nhiều dẫn cứ, mất đi nhiều thông tin, những thông tin đã được ghi chép lại bị mất đi nhiều do chiến tranh, công tác lưu trữ, quản lý, bàn giao hồ sơ liệt sĩ, mộ liệt sĩ còn có bất cập, hạn chế; thân nhân liệt sĩ, nhân chứng lịch sử tuổi ngày càng cao, trí nhớ kém. Và đặc biệt, HCLS được chôn cất trong thời gian dài, thực hiện di chuyển một số lần đã ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng, làm cho việc phân tích ADN ngày càng khó khăn hơn.

Đặc biệt, đối với nhiệm vụ xây dựng quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin. Đây là một quy trình khoa học cần sự tham gia của đồng thời nhiều chuyên ngành như nhân chủng học, công nghệ sinh học, thống kê xã hội học... Ngoài ra, nhiệm vụ xác định danh tính hài cốt liệt sĩ của nước ta có tính đặc thù riêng (số lượng lớn, thông tin rất ít ỏi, đã qua cải táng, tình trạng phân hủy rất nặng nề do thời gian quá lâu...) không thể áp dụng các quy trình giám định nhận dạng của các nước tiên tiến thường sử dụng. Đòi hỏi chúng ta phải tự xây dựng một quy trình phù hợp với đặc điểm hài cốt, cơ sở hạ tầng, trình độ chuyên môn, nguồn lực kinh tế của nước ta. Với lý do đó, nhất thiết ban hành một quy trình phù hợp để thống nhất triển khai tại các cơ quan, trung tâm thực hiện nhiệm vụ Đề án 150.

Trước yêu cầu nhiệm vụ và tình hình thực tiễn như trên, Chính phủ đã có các ý kiến chỉ đạo như sau: Tại Công văn số 9928/VPCP-KGVX ngày 19/9/2017 của Văn phòng Chính phủ về việc xây dựng, ban hành Quy trình xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin, thông báo ý kiến của Phó Thủ tướng Vũ Đức Đam: "Đồng ý với đề nghị của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, giao cho Bộ Quốc phòng khẩn trương hoàn thiện, trình ban hành Quy trình xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin". Tại Thông báo số 602/TB-VPCP, ngày 25/12/2017 của Văn

phòng Chính phủ thông báo “Ý kiến kết luận của Phó Thủ tướng Vũ Đức Đam, Trưởng Ban Chỉ đạo cấp Nhà nước về xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin” có nội dung: “*Bộ Quốc phòng khẩn trương hoàn thiện, trình ban hành Quy trình xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin trước 30 tháng 4 năm 2018*”.

Để thực hiện các nhiệm vụ trên, Bộ Quốc phòng đã có ý kiến chỉ đạo (Công văn số 11718/VP-NC, ngày 03/10/2017 của Văn phòng Bộ Quốc phòng) với nội dung: “*Giao Cục Quân y chủ trì, phối hợp với Cục Chính sách và các cơ quan liên quan khẩn trương xây dựng Quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định*”.

Nhiệm vụ xây dựng quy trình đã được Bộ Quốc phòng cụ thể hóa bằng Quyết định số 2830/QĐ-BQP ngày 16/7/2018 về việc phê duyệt Đề án KH&CN cấp Bộ Quốc phòng “Nghiên cứu xây dựng quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin” do Cục Quân y/Tổng cục Hậu cần chủ trì thực hiện.

Sau khi được giao nhiệm vụ, Cục Quân y đã khẩn trương chủ trì, phối hợp với Cục Chính sách và các cơ quan có liên quan tiến hành nghiên cứu Đề án. Đề án KH&CN có 04 Đề tài nhánh, đã được triển khai nghiên cứu tích cực, đúng quy trình, đảm bảo tiến độ. Sản phẩm khoa học của Đề án gồm Bộ quy trình (có 4 quy trình), bộ Biểu mẫu thực hiện quy trình (có 18 biểu mẫu) và Bộ phần mềm lưu trữ giữ liệu xác định danh tính hài cốt liệt sĩ. Ngày 10/01/2020, Hội đồng khoa học cấp Bộ Quốc phòng đã nghiệm thu Đề án KH&CN đạt kết quả xuất sắc. Đề án KH&CN này chính là căn cứ khoa học để xây dựng và ban hành quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin.

Để phù hợp hơn với tình hình thực tế, ngày 10/5/2018 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 515/QĐ-TTG, về việc kiện toàn Ban Chỉ đạo quốc gia về tìm kiếm, quy tập và xác định danh tính hài cốt liệt sĩ (sau đây gọi tắt là Ban Chỉ đạo quốc gia 515) trên cơ sở hợp nhất Ban Chỉ đạo quốc gia về tìm kiếm, quy tập hài cốt liệt sĩ (Ban Chỉ đạo quốc gia 1237) và Ban Chỉ đạo cấp Nhà nước về xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin (Ban Chỉ đạo 150). Trong đó, Bộ Quốc phòng là cơ quan Thường trực của Ban chỉ đạo Quốc gia 515.

Theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 182 Nghị định số 131/2021/NĐ-CP ngày 30/12/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng: “Bộ Quốc phòng có trách nhiệm ban hành quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin”. Đây là cơ sở pháp lý để Bộ trưởng Bộ Quốc phòng ban hành Thông tư này.

Xuất phát từ những chủ trương, ý kiến chỉ đạo và kết quả đã đạt được. Để bảo đảm thực hiện hiệu quả Quyết định số 1515/QĐ-TTg ngày 14/9/2021 của Thủ tướng Chính phủ “Ban hành Kế hoạch tìm kiếm, quy tập hài cốt liệt sĩ và xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin đến năm 2030 và những năm tiếp theo”. Việc hoàn thiện Thông tư ban hành “Quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin” là hết sức cần thiết.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG THÔNG TƯ

1. Mục đích

- Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tăng cường công tác lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy, chính quyền địa phương các cấp, chỉ huy các cơ quan, đơn vị; phát huy vai trò, trách nhiệm của Ban Chỉ đạo 515 các cấp; khắc phục hạn chế, bất cập trong quá trình triển khai, tổ chức thực hiện nhiệm vụ xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin. Qua đó thực hiện tốt đường lối, chủ trương của Đảng, Nhà nước; thể hiện sâu sắc đạo lý, truyền thống "Uống nước, nhớ nguồn", "Đền ơn, đáp nghĩa" của dân tộc ta.

- Bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý, điều hành, tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước về các nhiệm vụ được Chính phủ và Ban chỉ đạo Quốc gia 515 giao cho các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng triển khai thực hiện.

- Đáp ứng yêu cầu quản lý thống nhất, chặt chẽ và phối hợp hoạt động giữa các đơn vị quân đội và với các cơ quan có liên quan cùng thực hiện nhiệm vụ tìm kiếm, quy tập và xác định danh tính hài cốt liệt sĩ.

- Thực hiện đúng quy trình, thủ tục theo quy định của của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành; triển khai soạn thảo Thông tư bảo đảm chất lượng, đúng tiến độ thời gian.

2. Quan điểm xây dựng

- Bảo đảm đúng với chủ trương, đường lối của Đảng, tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất với hệ thống pháp luật có liên quan; thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng về tiếp tục đẩy mạnh công tác tìm kiếm, quy tập hài cốt liệt sĩ và xác định danh tính hài cốt liệt sĩ.

- Bảo đảm tính kế thừa, không chồng chéo và phù hợp với điều kiện thực tế triển khai hoạt động xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin theo chỉ đạo của Ban chỉ đạo Quốc gia 515. Góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong triển khai và tổ chức thực hiện xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin.

- Tham khảo kinh nghiệm quốc tế, đảm bảo tính khoa học, chặt chẽ, có sự tham gia đóng góp ý kiến của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (là cơ quan chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện Đề án xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin) và các cơ quan, đơn vị có tham gia thực hiện nhiệm vụ xác định danh tính HCLS còn thiếu thông tin; đảm bảo khi Thông tư có hiệu lực sẽ được triển khai thực hiện hiệu quả.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG THÔNG TƯ

Đề thực hiện nhiệm vụ được giao, Tổng cục Hậu cần chỉ đạo Cục Quân y chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đơn vị liên quan thực hiện các hoạt động chủ yếu sau đây:

1. Thành lập Ban Soạn thảo và Tổ Biên tập

Ngày 13/3/2023 Cục Quân y có Quyết định số 667/QĐ-QY thành lập Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập xây dựng Thông tư ban hành Quy trình xác định danh

tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin, trong đó giao đồng chí Phó Cục trưởng Cục Quân y làm trưởng ban soạn thảo; tham gia Ban soạn thảo có các đại diện của các cơ quan, đơn vị: Cục Người có công/Bộ LĐ-TBXH, Viện Khoa học Hình sự/Bộ Công an, Viện Pháp y Quốc gia, Vụ Pháp chế/Bộ Quốc phòng, Cục Chính sách/Tổng cục Chính trị, Cục Tài chính/Bộ Quốc phòng, Ban Pháp chế/Tổng cục Hậu cần; Viện Pháp y Quân đội/Cục Quân y là cơ quan thường trực và thành lập Tổ biên tập của Ban Soạn thảo.

Ban soạn thảo có nhiệm vụ xây dựng dự thảo Thông tư theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm chất lượng và tiến độ.

2. Tổ chức xây dựng dự thảo Thông tư

Cục Quân y dự thảo Thông tư quy định quy trình và các biểu mẫu xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin.

3. Lấy ý kiến đối với dự thảo Thông tư

- Tổ chức các cuộc họp Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập cho ý kiến về các nội dung được quy định trong dự thảo Thông tư, thống nhất nội dung, chỉnh lý hoàn chỉnh dự thảo.

- Dự thảo Thông tư đã được gửi xin ý kiến của các cơ quan, đơn vị trong Bộ Quốc phòng và các Bộ, ngành liên quan đối với dự thảo Thông tư (Công văn số 1858/QY-TMKH ngày 20/6/2023).

- Tiến hành đăng tải dự thảo Thông tư trên Cổng Thông tin điện tử Bộ Quốc phòng ngày.../.../2023.

- Ban soạn thảo, Tổ Biên tập tổng hợp ý kiến góp ý, xây dựng thành Báo cáo tổng hợp tiếp thu, giải trình ý kiến.

4. Thẩm định dự thảo Thông tư

- Ngày....., Tổng cục Hậu cần gửi Công văn số.... gửi Vụ Pháp chế thẩm định Hồ sơ dự thảo Thông tư.

- Ngày.../.../2023, Vụ Pháp chế có văn bản thẩm định số....

Trên cơ sở ý kiến đóng góp và ý kiến thẩm định, Tổng cục Hậu cần chỉ đạo Cục Quân y chỉnh lý, hoàn thiện Hồ sơ dự thảo Thông tư trình Bộ trưởng Bộ Quốc phòng xem xét, quyết định.

Quá trình soạn thảo Thông tư, Ban Soạn thảo đã thực hiện đúng trình tự, thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và các văn bản có liên quan.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO THÔNG TƯ

1. Bố cục của dự thảo Thông tư

Dự thảo Thông tư gồm 8 điều

- Điều 1: Quy định về phạm vi điều chỉnh của Thông tư

- Điều 2: Quy định về đối tượng áp dụng của Thông tư

- Điều 3: Giải thích từ ngữ và thuật ngữ viết tắt
- Điều 4: Quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin, gồm: 4 quy trình
- Điều 5: Các biểu mẫu văn bản ghi nhận quá trình thực hiện xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin, gồm: 16 biểu mẫu
- Điều 6: Tổ chức thực hiện
- Điều 7: Hiệu lực thi hành
- Điều 8: Trách nhiệm thi hành

2. Nội dung cơ bản của dự thảo Thông tư

2.1. Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng

- Phạm vi điều chỉnh: Thông tư này quy định quy trình và các biểu mẫu xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin.
- Đối tượng áp dụng: Cơ quan, đơn vị, tổ chức và cá nhân liên quan đến quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin.

2.2 Nội dung cơ bản:

Dự thảo Thông tư ban hành 04 Quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ, gồm: Quy trình thu thập và xử lý dữ liệu thông tin về liệt sĩ còn thiếu thông tin; Quy trình khai quật, giám định hình thái hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin; Quy trình thu thập, bảo quản mẫu sinh phẩm phục vụ phân tích ADN xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin; Quy trình phân tích ADN xác định hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin và 16 biểu mẫu văn bản ghi nhận quá trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin”.

V. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN (NẾU CÓ)

Trên đây là Tờ trình về việc ban hành Thông tư ban hành Quy trình xác định danh tính hài cốt liệt sĩ còn thiếu thông tin; Tổng cục Hậu cần kính trình Thủ tướng Bộ Quốc phòng xem xét, quyết định.

Hồ sơ gửi kèm, gồm: (1) Dự thảo Thông tư; (2) Văn bản thẩm định của Vụ Pháp chế Bộ Quốc phòng; (3) Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Vụ Pháp chế; (4) Tổng hợp tiếp thu, giải trình ý kiến các cơ quan, đơn vị liên quan; (5) Bản chụp ý kiến của cơ quan, đơn vị liên quan./.

**KT. CHỦ NHIỆM
PHÓ CHỦ NHIỆM**

Nơi nhận:

- Như trên;
- Chủ nhiệm TCHC (để b/c);
- Vụ Pháp chế/BQP;
- Cục Quân y/TCHC;
- Lưu: VT, PC. Th06.