

Số: /TTr-BTP

Hà Nội, ngày tháng năm 2026

Dự thảo

TỜ TRÌNH

Chính sách của Luật Nuôi con nuôi (sửa đổi)

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp kính trình Chính phủ chính sách của Luật Nuôi con nuôi (sửa đổi) như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

1. Cơ sở chính trị, pháp lý

1.1. Cơ sở chính trị

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả với nhiệm vụ “*Thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm*”; “*Tiếp tục cải cách hành chính mạnh mẽ, ứng dụng sâu rộng khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ thông tin; đẩy mạnh xây dựng chính phủ điện tử*”; “*Tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp xã và quy định khung số lượng cán bộ, công chức cấp xã cho phù hợp theo hướng xác định rõ vị trí việc làm, tiêu chuẩn chức danh, đặc thù của địa phương và bảo đảm giảm biên chế*”.

- Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã xác định yêu cầu: “*Đơn giản hóa thủ tục hành chính, cắt bỏ các thủ tục không cần thiết, gây phiền hà cho người dân và doanh nghiệp...*”.

- Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 17/11/2022 tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng đối với hệ thống chính trị trong giai đoạn mới: “*...Phân cấp, phân quyền hợp*

lý, rõ ràng giữa Trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, gắn quyền hạn với trách nhiệm... ”.

- Chỉ thị số 28-CT/TW ngày 23/12/2023 của Bộ Chính trị về tăng cường công tác chăm sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ em đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước phồn vinh, hạnh phúc: *“Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, tạo sự đồng bộ trong thực hiện chính sách, pháp luật; bảo đảm trẻ em phải là trung tâm của chính sách, chiến lược phát triển; được ưu tiên lồng ghép trong chiến lược, kế hoạch, mục tiêu phát triển quốc gia, ngành, địa phương. Nghiên cứu, tích hợp, xây dựng Chiến lược quốc gia về phát triển trẻ em mang tính tổng thể, toàn diện; đẩy mạnh thực hiện Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em giai đoạn 2021 – 2030..., Chương trình chăm sóc sức khỏe tâm thần trẻ em, chăm sóc trẻ em mồ côi giai đoạn 2023 - 2030 và các chương trình, kế hoạch khác có liên quan đến trẻ em”*.

- Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia: *“Đổi mới toàn diện việc giải quyết thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công không phụ thuộc địa giới hành chính; nâng cao chất lượng dịch vụ công trực tuyến, dịch vụ số cho người dân và doanh nghiệp, hướng tới cung cấp dịch vụ công trực tuyến toàn trình, cá nhân hoá và dựa trên dữ liệu”*.

- Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Ban Chấp hành Trung ương tại Hội nghị lần thứ 11 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII, trong đó yêu cầu: *“Hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời tổ chức thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và tổ chức hoạt động chính quyền địa phương 2 cấp gắn với đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho địa phương, bảo đảm đủ điều kiện, nguồn lực để thực hiện, nâng cao vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương”*.

- Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới: *“Khẩn trương sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật đáp ứng yêu cầu thực hiện chủ trương tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, sắp xếp đơn vị hành chính, gắn với phân cấp, phân quyền tối đa theo phương châm “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm”*.

- Kết luận số 186-KL/TW ngày 29/8/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về tình hình, kết quả hoạt động của bộ máy hệ thống chính trị và chính quyền địa phương 2 cấp, trong đó yêu cầu: *“các Bộ ngành tiếp tục rà soát, cắt giảm thành phần hồ sơ không cần thiết trên nguyên tắc khai thác tối đa các dữ liệu sẵn có”*.

- Thông báo kết luận số 01-TB/BCĐTW ngày 22/01/2025 của Tổng Bí thư Tô Lâm, Trưởng Ban Chỉ đạo Trung ương về phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới

sáng tạo và chuyển đổi số tại Phiên họp thứ nhất của Ban Chỉ đạo: *“Trong năm 2025, mọi thủ tục liên quan đến doanh nghiệp phải được thực hiện trực tuyến thông suốt, liền mạch và hiệu quả, bảo đảm minh bạch, giảm tối đa giấy tờ; 100% thủ tục hành chính được thực hiện không phụ thuộc vào địa giới hành chính trong phạm vi cấp tỉnh; đẩy nhanh việc chia sẻ dữ liệu, nhất là dữ liệu về dân cư, tư pháp, giáo dục, ngân hàng, thuế, bảo hiểm, doanh nghiệp, đất đai, phương tiện”*.

Để thực hiện yêu cầu tại các văn bản nêu trên, trong thời gian qua, cơ quan có thẩm quyền đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến lĩnh vực nuôi con nuôi. Tuy nhiên, các văn bản quy phạm pháp luật này chỉ có hiệu lực thi hành đến ngày 01/3/2027. Vì vậy cần thiết phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về nuôi con nuôi để bảo đảm sau thời hạn nêu trên, yêu cầu tại các văn bản chỉ đạo của Đảng, Nhà nước được thể chế hóa thành quy phạm pháp luật.

1.2. Cơ sở pháp lý

- Ngày 19/02/2025, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 190/2025/QH15 quy định về xử lý một số vấn đề liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước. Nghị quyết yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn để xử lý các văn bản chịu sự tác động do sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước, bảo đảm hoàn thành trước ngày 01/3/2027.

- Một số văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến công tác giải quyết nuôi con nuôi đã được ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung làm cho một số quy định của Luật Nuôi con nuôi chồng chéo hoặc không còn phù hợp (Luật Trẻ em, Luật Hôn nhân và gia đình, Luật Dân số, Luật Tổ chức chính quyền địa phương).

- Luật Tổ chức Chính phủ quy định: *“Khuyến khích cơ quan nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương chủ động đề xuất việc phân quyền, phân cấp gắn với cơ chế, chính sách, giải pháp để thực hiện phân quyền, phân cấp hiệu quả nhằm phát huy tính linh hoạt, sáng tạo, giải phóng nguồn lực, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội”*; *“Trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chưa phù hợp với quy định của Luật này thì phải điều chỉnh thống nhất với quy định của Luật này trong thời hạn 02 năm kể từ ngày Luật này có hiệu lực thi hành”*.

2. Cơ sở thực tiễn

Luật Nuôi con nuôi được Quốc hội khóa XII thông qua tại kỳ họp thứ 7, ngày 17/6/2010 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2011. Luật được ra đời trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh hội nhập quốc tế, yêu cầu cấp thiết phải xây dựng một khuôn khổ pháp lý thống nhất, minh bạch, phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về bảo vệ

trẻ em. Luật Nuôi con nuôi đã có một bước phát triển quan trọng, chuyển từ khuôn khổ pháp lý phân tán sang một hệ thống pháp lý đầy đủ, có trọng tâm, lấy lợi ích tốt nhất của trẻ em làm mục tiêu cao nhất. Tuy nhiên, trải qua 15 năm thi hành, một số quy định của Luật Nuôi con nuôi không còn đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, gây khó khăn hoặc giảm hiệu quả của công tác giải quyết nuôi con nuôi cũng như công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Cụ thể:

- Quy định về điều kiện của người nhận con nuôi, người được nhận làm con nuôi chưa đầy đủ;

- Chưa có quy định về: xác nhận người đủ điều kiện được giải quyết cho làm con nuôi; xác nhận người đủ điều kiện nhận con nuôi; lựa chọn gia đình trong nước phù hợp (giới thiệu trẻ em) để bảo đảm lợi ích tốt nhất của trẻ em được nhận làm con nuôi;

- Quy định về hệ quả pháp lý của việc nuôi con nuôi, căn cứ chấm dứt việc nuôi con nuôi chưa phù hợp với thực tiễn;

- Chưa có quy định về việc thu hồi, hủy bỏ giấy tờ về nuôi con nuôi trong các trường hợp giải quyết nuôi con nuôi không đúng quy định pháp luật, hoặc việc giao nhận con nuôi không thực hiện được vì lý do khách quan;

- Chưa có quy định cho phép những người có trình độ chuyên môn phù hợp tham gia hỗ trợ quá trình giải quyết nuôi con nuôi.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

1. Mục đích xây dựng chính sách

1.1. Mục đích chung

- Bảo đảm thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước về công tác chăm sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ em, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước phồn vinh và hạnh phúc.

- Bảo đảm thực hiện chủ trương tăng cường phân cấp, cải cách thủ tục hành chính gắn với chuyển đổi số, tạo thuận lợi tối đa cho người dân.

- Tạo hành lang pháp lý hoàn thiện, đầy đủ, thống nhất trong hệ thống pháp luật, thuận lợi cho công tác giải quyết nuôi con nuôi, qua đó đảm bảo lợi ích tốt nhất của trẻ em được nhận làm con nuôi và tôn trọng các quyền cơ bản của trẻ em.

1.2. Mục đích cụ thể

- Bảo đảm việc giải quyết nuôi con nuôi được thực hiện vì lợi ích tốt nhất của trẻ em, tôn trọng các quyền cơ bản của trẻ em được sống trong môi trường gia đình gốc khi giải quyết việc nuôi con nuôi.

- Bảo đảm sự thống nhất giữa quy định của pháp luật về nuôi con nuôi với quy định pháp luật trong các lĩnh vực khác có liên quan.

- Khắc phục những khó khăn, vướng mắc phát sinh trong thực tiễn công tác giải quyết nuôi con nuôi do chưa có quy định pháp luật điều chỉnh hoặc đã có quy định nhưng chưa đầy đủ.

- Tăng cường thẩm quyền cho cơ quan chuyên môn tại địa phương thực hiện giải quyết thủ tục hành chính nhằm thực hiện nhất quán nguyên tắc "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm", đồng thời đảm bảo giải quyết công việc nhanh chóng.

- Đơn giản hoá thủ tục hành chính, tăng cường chuyển đổi số trong giải quyết thủ tục hành chính về nuôi con nuôi, bảo đảm tính chuyên nghiệp và biện pháp hiệu quả thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của quốc gia thành viên Công ước La Hay 1993.

- Bảo đảm việc giải quyết nuôi con nuôi được thực hiện chuyên nghiệp, hiệu quả thông qua sự hỗ trợ của những người có trình độ chuyên môn về tâm lý học, công tác xã hội.

2. Quan điểm xây dựng chính sách

2.1. Tiếp tục thể chế hóa chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước về công tác chăm sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ em đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước phồn vinh và hạnh phúc.

2.2. Tiếp tục thể chế hóa đầy đủ quan điểm, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về cải cách tư pháp, cải cách hành chính, phân cấp, phân quyền, tổ chức, sắp xếp bộ máy, thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp, đẩy mạnh chuyển đổi số, hiện đại hóa, ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác giải quyết nuôi con nuôi; đồng thời, thể chế hóa chủ trương, chỉ đạo của Đảng, Nhà nước về đổi mới tư duy công tác xây dựng pháp luật, hoàn thiện thể chế.

2.3. Bảo đảm phù hợp, thống nhất, đồng bộ với các quy định có liên quan như Luật Trẻ em, Luật Hôn nhân và gia đình, Luật Dân số, Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

2.4. Kế thừa, phát triển những quy định phù hợp của Luật Nuôi con nuôi đã phát huy hiệu quả trong thực tiễn công tác giải quyết nuôi con nuôi. Nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các nước, thông lệ quốc tế về giải quyết nuôi con nuôi.

III. PHẠM VI, ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Phạm vi của chính sách

Chính sách hướng đến các nội dung: nguyên tắc, điều kiện nuôi con nuôi; thẩm quyền, yêu cầu về hồ sơ, thủ tục giải quyết việc nuôi con nuôi; hoạt động hỗ trợ giải quyết nuôi con nuôi; hệ quả pháp lý của việc nuôi con nuôi; thu hồi, hủy bỏ giấy tờ nuôi con nuôi; chấm dứt việc nuôi con nuôi.

2. Đối tượng áp dụng của chính sách

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan nhà nước ở Trung ương; Ủy ban nhân dân các cấp; các cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan đại diện lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài; các tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc giải quyết nuôi con nuôi.

IV. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

Thực hiện quy định tại các Điều 28, 29 và Điều 30 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Điều 9 đến Điều 15 của Thông tư số 26/2025/TT-BTP ngày 12/12/2025 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, Bộ Tư pháp đã tuân thủ đầy đủ trình tự, thủ tục xây dựng chính sách của Luật Nuôi con nuôi (sửa đổi), bao gồm các hoạt động sau:

1. Thực hiện rà soát các chủ trương, đường lối của Đảng, các văn bản quy phạm pháp luật, điều ước quốc tế có liên quan.

2. Tổng kết, đánh giá tình hình triển khai thi hành Luật Nuôi con nuôi; nghiên cứu, tổng hợp kinh nghiệm quốc tế về những nội dung có liên quan đến chính sách.

3. Xây dựng hồ sơ đánh giá chính sách của Luật Nuôi con nuôi (sửa đổi), gửi văn bản lấy ý kiến Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, Bộ, cơ quan ngang Bộ và cơ quan, tổ chức, chuyên gia, nhà khoa học; tổ chức Hội nghị tham vấn Thường trực Hội đồng Dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội, Bộ, cơ quan ngang Bộ, địa phương, chuyên gia; nghiên cứu, tiếp thu ý kiến góp ý bằng văn bản và ý kiến tại Hội nghị tham vấn.

4. Tổ chức truyền thông chính sách trên các phương tiện truyền thông như:.....

4. Tổ chức thẩm định chính sách (Báo cáo thẩm định số/BC-BTP ngày). Trên cơ sở ý kiến của Hội đồng thẩm định, Bộ Tư pháp đã nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ, trình Chính phủ hồ sơ đánh giá tác động chính sách của Luật Nuôi con nuôi (sửa đổi).

V. MỤC TIÊU, NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Nuôi con nuôi để giải quyết những khó khăn, tồn tại trong thực tiễn và đảm bảo thống nhất trong hệ thống pháp luật

1.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Về điều kiện của người được nhận làm con nuôi

Một trong những nguyên tắc phải tuân thủ khi giải quyết việc nuôi con nuôi là tôn trọng quyền của trẻ em được sống trong môi trường gia đình gốc¹. Nguyên tắc này được cụ thể hóa bằng một số quy định khác nhau, trong đó có quy định về điều kiện của người được nhận làm con nuôi tại Điều 8 của Luật Nuôi con nuôi. Tuy nhiên, Điều 8 của Luật mới chỉ quy định điều kiện về độ tuổi của người được nhận làm con nuôi (dưới 16 tuổi hoặc dưới 18 tuổi nếu thuộc trường hợp được cô, cậu, dì, chú bác ruột hoặc cha dượng/mẹ kế nhận làm con nuôi), mà chưa quy định về điều kiện liên quan đến hoàn cảnh gia đình, xã hội của trẻ em. Mặc dù nội dung này đã được quy định gián tiếp tại Điều 15 của Luật Nuôi con nuôi về trách nhiệm tìm gia đình thay thế cho trẻ em mồ côi không có người nuôi dưỡng hoặc trẻ em có cha mẹ đẻ, người thân thích nhưng không có khả năng nuôi dưỡng, nhưng do không được quy định trực tiếp tại điều khoản về điều kiện của người được nhận làm con nuôi nên khi giải quyết việc nuôi con nuôi, cơ quan có thẩm quyền chưa đánh giá một cách toàn diện về hoàn cảnh gia đình, xã hội của trẻ em để xác định trẻ em có thực sự cần phải được tách ra khỏi gia đình gốc để cho làm con nuôi hay không. Thực tiễn tồn tại tình trạng trẻ em được giải quyết cho làm con nuôi khi cha đẻ, mẹ đẻ vẫn còn khả năng nuôi dưỡng. Việc tách trẻ em ra khỏi gia đình gốc để giải quyết cho làm con nuôi trong các trường hợp này là không cần thiết và không phù hợp với chuẩn mực quốc tế về nuôi con nuôi, vì thực tế những trẻ em này đang được nuôi dưỡng, chăm sóc phù hợp trong môi trường gia đình nơi trẻ em sinh ra.

b) Về điều kiện của người nhận con nuôi

- Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 14 của Luật Nuôi con nuôi, người nhận con nuôi phải hơn con nuôi từ 20 tuổi trở lên. Thực tiễn có nhiều trường hợp người nhận con nuôi đã cao tuổi (trên 60 tuổi), không phù hợp để làm cha, mẹ nuôi, việc giải quyết cho những người này nhận con nuôi sẽ không bảo đảm lợi ích của người được nhận làm con nuôi do sự khác biệt về khoảng cách độ tuổi giữa cha, mẹ và con. Tuy nhiên, do Luật Nuôi con nuôi mới chỉ quy định khoảng cách độ tuổi tối thiểu giữa người nhận con nuôi và người được nhận làm con nuôi nên cơ quan có thẩm quyền không có cơ sở để từ chối giải quyết các trường hợp người cao tuổi nhận con nuôi.

- Theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 14 của Luật Nuôi con nuôi, người đang chấp hành hình phạt tù thì không được nhận con nuôi. Thực tiễn phát sinh

¹ Lời nói đầu của Công ước La Hay 1993 nhắc lại rằng mỗi quốc gia phải tiến hành các biện pháp thích hợp để trẻ em được chăm sóc trong gia đình gốc của mình. Chỉ khi trẻ em không thể được chăm sóc trong gia đình gốc thì mới giải quyết cho trẻ em làm con nuôi.

Khoản 1 Điều 4 của Luật Nuôi con nuôi quy định: Khi giải quyết việc nuôi con nuôi, cần tôn trọng quyền của trẻ em được sống trong môi trường gia đình gốc.

trường hợp người nhận con nuôi bị kết án phạt tù nhưng được hưởng án treo và vẫn đang trong thời gian thử thách. Theo quy định tại khoản 5 Điều 65 Bộ luật hình sự, trong thời gian thử thách, nếu người được hưởng án treo cố ý vi phạm nghĩa vụ theo quy định của Luật Thi hành án hình sự 02 lần trở lên, thì Tòa án có thể quyết định buộc người đó phải chấp hành hình phạt tù của bản án đã cho hưởng án treo. Như vậy, trong trường hợp này, người nhận con nuôi sẽ trở thành không đủ điều kiện nhận con nuôi và thực tế lợi ích của con nuôi sẽ bị ảnh hưởng do không có người chăm sóc, nuôi dưỡng. Tuy nhiên, do Luật Nuôi con nuôi chưa quy định người bị kết án phạt tù nhưng được hưởng án treo mà vẫn đang trong thời gian thử thách thì không được nhận con nuôi, nên cơ quan giải quyết thủ tục hành chính không có cơ sở pháp lý để từ chối giải quyết nuôi con nuôi.

c) Về việc xác nhận người đủ điều kiện được nhận làm con nuôi, người đủ điều kiện nhận con nuôi

Đối với việc nuôi con nuôi trong nước, theo quy định tại khoản 1 Điều 22 của Luật Nuôi con nuôi, khi xét thấy người nhận con nuôi và người được giới thiệu làm con nuôi có đủ điều kiện theo quy định của Luật này thì Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức đăng ký nuôi con nuôi. Như vậy, trước khi đăng ký việc nuôi con nuôi, Ủy ban nhân dân cấp xã phải đánh giá để xác định người nhận con nuôi và người được giới thiệu làm con nuôi có đủ điều kiện hay không.

Đối với việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài, người nhận con nuôi phải được cơ quan có thẩm quyền nước nơi người nhận con nuôi thường trú cho phép nhận con nuôi. Thông thường, trong văn bản cho phép, cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài xác nhận người nhận con nuôi đáp ứng đủ điều kiện và được phép nhận con nuôi theo pháp luật của nước ngoài. Trên cơ sở đó, cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam đánh giá, đối chiếu với quy định pháp luật Việt Nam để xác định người nhận con nuôi có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật Việt Nam để nhận trẻ em Việt Nam làm con nuôi hay không.

Đối với điều kiện của trẻ em Việt Nam được cho làm con nuôi ở nước ngoài, theo quy định tại Điều 33 của Luật Nuôi con nuôi, Sở Tư pháp có trách nhiệm kiểm tra hồ sơ trẻ em, lấy ý kiến của những người liên quan về việc cho trẻ em làm con nuôi nước ngoài, đề nghị Công an tỉnh xác minh nguồn gốc đối với trẻ em bị bỏ rơi. Sau khi kiểm tra, xác minh, nếu thấy trẻ em đủ điều kiện để cho làm con nuôi nước ngoài thì Sở Tư pháp xác nhận theo mẫu văn bản xác nhận trẻ em đủ điều kiện để cho làm con nuôi nước ngoài đã được ban hành theo quy định.

Như vậy, chưa có sự tương đồng giữa việc giải quyết nuôi con nuôi trong nước và nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài, vì Luật Nuôi con nuôi chưa quy định việc xác nhận người đủ điều kiện cho làm con nuôi trong nước. Sự thiếu vắng quy định về xác nhận người nhận con nuôi trong nước đủ điều kiện và trẻ em đủ điều kiện

làm con nuôi trong nước dẫn đến việc giải quyết nuôi con nuôi chưa chặt chẽ, chưa nâng cao trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã trong giải quyết thủ tục hành chính, chưa thể hiện sự tương đồng và liên thông giữa thủ tục giải quyết nuôi con nuôi trong nước và nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài².

Ngoài ra, quy định thẩm quyền của Công an cấp tỉnh xác minh nguồn gốc của trẻ em bị bỏ rơi được giải quyết cho làm con nuôi ở nước ngoài cũng không còn phù hợp với thực tiễn vì: (i) Để bảo đảm nguồn gốc trẻ em rõ ràng thì cần phải quy định việc xác minh nguồn gốc của trẻ em bị bỏ rơi trong cả trường hợp nuôi con nuôi trong nước và nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài; (ii) Trên thực tế, Công an cấp tỉnh thường đề nghị Công an cấp xã xác minh, gửi kết quả cho Công an cấp tỉnh để trả lời Sở Tư pháp; (iii) Trong bối cảnh không còn Công an cấp huyện, Công an cấp xã được tăng cường thẩm quyền trong các lĩnh vực khác nhau nên việc tiếp tục quy định Công an cấp tỉnh xác minh nguồn gốc của trẻ em bị bỏ rơi là không cần thiết.

d) Quy định về các hành vi bị cấm

- Khoản 3 Điều 13 của Luật Nuôi con nuôi quy định cấm phân biệt đối xử giữa con đẻ và con nuôi. Tuy nhiên, hành vi phân biệt đối xử giữa các con đã được quy định tại khoản 3 Điều 3 của Luật Hôn nhân và gia đình. Vì vậy, đang có sự chồng chéo giữa quy định của Luật Nuôi con nuôi và quy định của Luật Hôn nhân và gia đình.

- Khoản 4 Điều 13 của Luật Nuôi con nuôi cấm hành vi lợi dụng việc cho con nuôi để vi phạm pháp luật về dân số (chẳng hạn, đã có 02 con nhưng cho con đi làm con nuôi để sinh thêm con thứ 3) không còn phù hợp với quy định tại khoản 1 Điều 13 của Luật Dân số. Theo quy định tại khoản 1 Điều 13 của Luật Dân số, các cặp vợ chồng có quyền 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, lao động, công tác, thu nhập và nuôi dạy con của cặp vợ chồng, cá nhân trên cơ sở bình đẳng.

- Tại Khuyến nghị cuối cùng về Báo cáo quốc gia lần thứ năm và thứ sáu của Việt Nam về việc thực hiện Công ước Liên hợp quốc quyền trẻ em (năm 2022), Ủy ban về quyền trẻ em của Liên hợp quốc đã bày tỏ quan ngại sâu sắc tới số lượng lớn trẻ em sống trong các cơ sở chăm sóc tập trung³. Thực tiễn giải quyết nuôi con nuôi trong thời gian qua cho thấy, còn nhiều trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt đang sống tại các cơ sở trợ giúp xã hội chưa được chuyển đổi hình thức chăm sóc thay thế sang các hình thức phù hợp khác, trong đó có nuôi con nuôi. Theo thống kê của Bộ Tư

² Đoạn 301 của Sách hướng dẫn số 1 thực hiện tốt Công ước La Hay khuyến nghị các nước phải quy định thủ tục và tiêu chí đánh giá điều kiện của người nhận con nuôi trong nước. Các tiêu chí này có thể tương đương với các tiêu chí trong nuôi con nuôi quốc tế.

³ Theo báo cáo số 1059/BC-CTE ngày 20/12/2024 của Cục Trẻ em thuộc Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (nay là Cục Bà mẹ và Trẻ em thuộc Bộ Y tế), cả nước có 19.213 trẻ em đang được chăm sóc, nuôi dưỡng tại 483 cơ sở trợ giúp xã hội trên toàn quốc.

pháp, số lượng trẻ em sống tại cơ sở trợ giúp xã hội được giải quyết cho làm con nuôi còn rất ít⁴. Việc để trẻ em sống lâu dài tại các cơ sở trợ giúp xã hội, đặc biệt là các cơ sở trợ giúp xã hội ngoài công lập, không bảo đảm sự phát triển toàn diện của trẻ em và không phù hợp với: (i) Quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về công tác chăm sóc, bảo vệ trẻ em⁵; (ii) Công ước Liên hợp quốc về quyền trẻ em⁶; (iii) Luật Trẻ em⁷. Nguyên nhân của thực trạng này là do pháp luật chưa quy định bắt buộc các cơ sở trợ giúp xã hội phải thực hiện trách nhiệm rà soát, đề xuất giải quyết cho trẻ em đang sống ở cơ sở trợ giúp xã hội làm con nuôi để làm cơ sở cho việc quy định chế tài đối với hành vi không thực hiện trách nhiệm này.

đ) Về độ tuổi của trẻ em được lấy ý kiến về việc làm con nuôi

Theo quy định tại khoản 1 Điều 61 của Luật Trẻ em, nuôi con nuôi là một trong 04 hình thức chăm sóc thay thế đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Theo quy định tại khoản 3 Điều 60 của Luật Trẻ em, việc thực hiện các biện pháp chăm sóc thay thế phải lấy ý kiến của trẻ em từ 07 tuổi trở lên. Trong khi đó, khoản 1 Điều 21 của Luật Nuôi con nuôi quy định rằng trẻ em từ đủ 09 tuổi trở lên phải được lấy ý kiến về việc làm con nuôi. Như vậy, quy định của Luật Nuôi con nuôi về độ tuổi của trẻ em được lấy ý kiến đồng ý về việc làm con nuôi là không thống nhất với quy định của Luật Trẻ em.

e) Về việc giới thiệu trẻ em cho làm con nuôi trong nước

Luật Nuôi con nuôi chưa quy định cơ chế giới thiệu trẻ em cho làm con nuôi trong nước⁸. Vì vậy, người nhận con nuôi trong nước tự đi tìm trẻ em, tiếp xúc, trao đổi, thỏa thuận với cha, mẹ đẻ hoặc người giám hộ, hoặc người nuôi dưỡng trẻ em về việc cho, nhận con nuôi, sau đó hoàn thiện hồ sơ đăng ký nuôi con nuôi và nộp tại cơ quan có thẩm quyền. Điều này vừa không bảo đảm lựa chọn gia đình phù hợp cho trẻ em để đảm bảo lợi ích của trẻ em, vừa tiềm ẩn khả năng phát sinh những tiêu

⁴ Theo thống kê của Bộ Tư pháp, trong giai đoạn 2011-2025, trên toàn quốc có 44.612 trẻ em được giải quyết cho làm con nuôi nhưng chỉ có 5.064 trẻ em sống ở cơ sở trợ giúp xã hội. Số trẻ em sống ở cơ sở trợ giúp xã hội được giải quyết cho làm con nuôi chỉ chiếm tỉ lệ 10,1% tổng số trẻ em được giải quyết cho làm con nuôi trên toàn quốc.

⁵ Chỉ thị số 28-CT/TW ngày 25/12/2023 của Bộ Chính trị về tăng cường công tác chăm sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ em đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước phồn vinh, hạnh phúc; Kết luận của đồng chí Tổng bí thư tại buổi làm việc với Đảng ủy Bộ Y tế và các ban, bộ, ngành Trung ương về công tác chăm sóc và bảo vệ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt: thống nhất mục tiêu chuyển dần từ mô hình chăm sóc tập trung sang mô hình chăm sóc gia đình - cộng đồng, phù hợp với tâm lý trẻ em và xu thế tiến bộ trên thế giới; Quyết định số 1591/QĐ-TTg ngày 8/12/2023 phê duyệt Chương trình Chăm sóc sức khỏe tâm thần trẻ em, chăm sóc trẻ em mồ côi giai đoạn 2023 – 2030 yêu cầu tăng cường chuyển trẻ em mồ côi, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt tại cơ sở trợ giúp xã hội, cơ sở nuôi dưỡng trẻ em tập trung về các cá nhân, gia đình chăm sóc thay thế, nhận con nuôi.

⁶ Điều 20 của Công ước yêu cầu các quốc gia thành viên phải bảo đảm việc chăm sóc thay thế cho trẻ em bị tạm thời hoặc vĩnh viễn mất đi môi trường gia đình theo các hình thức phù hợp với pháp luật quốc gia như theo thứ tự: chăm sóc bảo trợ, giải quyết nuôi con nuôi, hoặc nếu cần thiết thì đưa vào chăm sóc tại các cơ sở chăm sóc trẻ em thích hợp.

⁷ Điều 61 của Luật Trẻ em quy định chăm sóc thay thế bằng hình thức nhận con nuôi được thực hiện trước hình thức chăm sóc thay thế tại cơ sở trợ giúp xã hội.

⁸ Đối với nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài, Luật Nuôi con nuôi đã quy định thủ tục giới thiệu trẻ em cho làm con nuôi (lựa chọn gia đình cha mẹ nuôi phù hợp). Thủ tục này do Sở Tư pháp chủ trì, phối hợp với cơ quan liên quan ở địa phương thực hiện.

cực trong quá trình tự thỏa thuận giữa các bên về việc cho, nhận con nuôi, thậm chí tạo cơ hội cho những người trung gian lợi dụng cơ chế giải quyết nuôi con nuôi thiếu chặt chẽ để trục lợi. Hơn nữa, tình trạng tự thỏa thuận về việc cho nhận con nuôi cũng không phù hợp với thông lệ quốc tế, không phù hợp với khuyến nghị của Hội nghị La Hay về tư pháp quốc tế⁹.

g) Về hệ quả pháp lý của việc nuôi con nuôi

Điều 24 của Luật Nuôi con nuôi đã quy định về hệ quả pháp lý của việc nuôi con nuôi, trong đó có quy định rõ ràng quyền và nghĩa vụ giữa cha, mẹ nuôi và con nuôi. Tuy nhiên, Luật chưa quy định rõ ràng quyền và nghĩa vụ của cha, mẹ đẻ và trẻ em đã được giải quyết cho làm con nuôi có bị chấm dứt hay không¹⁰. Điều này dẫn đến xung đột về quyền và nghĩa vụ giữa cha, mẹ nuôi và cha, mẹ đẻ. Đặc biệt, đối với việc giải quyết nuôi con nuôi nước ngoài, do không có quy định rõ ràng về hệ quả pháp lý của việc nuôi con nuôi nên trên thực tiễn cha, mẹ nuôi và cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài còn nghi ngại về mối quan hệ giữa trẻ em đã được cho làm con nuôi và cha, mẹ đẻ (nếu trẻ em thuộc diện đã xác định được cha, mẹ đẻ), nhất là quan hệ thừa kế.

h) Về căn cứ chấm dứt việc nuôi con nuôi

Điều 25 của Luật Nuôi con nuôi đã quy định các căn cứ chấm dứt việc nuôi con nuôi gồm: (i) Con nuôi đã thành niên và cha mẹ nuôi tự nguyện chấm dứt việc nuôi con nuôi; (ii) Con nuôi bị kết án về một trong các tội cố ý xâm phạm tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm, danh dự của cha mẹ nuôi; ngược đãi, hành hạ cha mẹ nuôi hoặc con nuôi có hành vi phá sản tài sản của cha mẹ nuôi; (iii) Cha mẹ nuôi bị kết án về một trong các tội cố ý xâm phạm tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm, danh dự của con nuôi; ngược đãi, hành hạ con nuôi; (iv) Vi phạm quy định tại Điều 13 của Luật này.

Ngoài những căn cứ nêu trên, thực tiễn phát sinh những trường hợp cần chấm dứt việc nuôi con nuôi để bảo đảm quyền và lợi ích của các bên như: Con nuôi hoặc cha mẹ nuôi chết; cha, mẹ nuôi mắc bệnh hiểm nghèo không đủ khả năng nuôi dưỡng con nuôi chưa thành niên; con nuôi không hòa nhập với gia đình cha mẹ nuôi... Tuy nhiên, do các trường hợp này chưa được quy định trong Luật Nuôi con nuôi nên tòa án còn lúng túng trong việc giải quyết yêu cầu chấm dứt việc nuôi con nuôi.

⁹ Theo khuyến nghị tại đoạn 303 của Sách hướng dẫn số 1 thực hiện tốt Công ước La Hay 1993, thông thường, chính quyền địa phương cố gắng ghép trẻ em với gia đình ở địa phương. Nếu không tìm được gia đình thích hợp ở địa phương thì các nước phải xác định làm thế nào để tìm được gia đình cha mẹ nuôi ở vùng khác.

¹⁰ Liên quan đến hệ quả của việc nuôi con nuôi, thực tiễn giải quyết nuôi con nuôi trên thế giới có hai hình thức nuôi con nuôi: (i) nuôi con nuôi đơn giản; (ii) nuôi con nuôi trọn vẹn. Cả hai hình thức này đều có hệ quả pháp lý là xác lập quan hệ cha, mẹ và con giữa con nuôi và cha, mẹ nuôi. Tuy nhiên, điểm khác nhau là: nuôi con nuôi đơn giản không làm chấm dứt quan hệ pháp lý tồn tại trước đó giữa trẻ em và cha, mẹ đẻ (trong trường hợp này, cha, mẹ nuôi là người thực hiện quyền cha, mẹ đối với con). Trong khi đó, nuôi con nuôi trọn vẹn sẽ có hệ quả làm chấm dứt quan hệ pháp lý tồn tại trước đó (quyền và nghĩa vụ) giữa trẻ em và cha, mẹ đẻ.

i) Về việc thu hồi, hủy bỏ giấy tờ nuôi con nuôi

Kể từ khi Luật Nuôi con nuôi có hiệu lực thi hành, công tác giải quyết nuôi con nuôi đã đi vào nề nếp, nhưng thực tiễn vẫn có những trường hợp giải quyết chưa đúng quy định (người nhận con nuôi không đủ điều kiện; đăng ký nuôi con nuôi sai thẩm quyền - phổ biến là trường hợp nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp tỉnh nhưng cấp xã lại giải quyết...) hoặc việc giải quyết nuôi con nuôi được thực hiện đúng quy định nhưng việc giao nhận con nuôi không thể thực hiện được vì lý do khách quan (cha, mẹ đẻ không đồng ý cho con làm con nuôi nữa; cha, mẹ đẻ không hợp tác để bàn giao con...). Những trường hợp này cần phải thu hồi, hủy bỏ giấy tờ nuôi con nuôi đã được cấp (Giấy chứng nhận nuôi con nuôi trong nước, Quyết định nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài). Tuy nhiên, do Luật Nuôi con nuôi chưa quy định về vấn đề này nên các cơ quan giải quyết thủ tục hành chính còn lúng túng khi thực hiện.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bảo đảm giải quyết những khó khăn phát sinh trong thực tiễn liên quan đến điều kiện, xác nhận điều kiện của người được nhận làm con nuôi, người nhận con nuôi, trường hợp cấm nhận con nuôi, hệ quả pháp lý của việc nuôi con nuôi, chấm dứt việc nuôi con nuôi, thu hồi, hủy bỏ giấy tờ về nuôi con nuôi.

- Bảo đảm sự đồng bộ giữa giải quyết nuôi con nuôi trong nước và nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài.

- Tạo sự thống nhất giữa quy định của pháp luật về nuôi con nuôi với quy định pháp luật trong các lĩnh vực khác có liên quan.

1.3. Nội dung của chính sách

Sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Nuôi con nuôi liên quan đến: điều kiện của người được nhận làm con nuôi; điều kiện về khoảng cách độ tuổi tối đa giữa người nhận con nuôi và người được nhận làm con nuôi; trường hợp cấm nhận con nuôi; xác nhận người đủ điều kiện được nhận làm con nuôi trong nước, xác nhận người trong nước đủ điều kiện nhận con nuôi; độ tuổi của trẻ em được lấy ý kiến đồng ý về việc làm con nuôi; giới thiệu trẻ em cho làm con nuôi trong nước; hệ quả pháp lý của việc nuôi con nuôi, căn cứ chấm dứt việc nuôi con nuôi và thu hồi, hủy bỏ giấy tờ về nuôi con nuôi.

1.4. Các giải pháp thực hiện chính sách

Giải pháp 1: Sửa đổi, bổ sung quy định về: điều kiện, xác nhận điều kiện của người được nhận làm con nuôi, người nhận con nuôi; trường hợp cấm nhận con nuôi; giới thiệu trẻ em cho làm con nuôi trong nước; hệ quả pháp lý của việc nuôi con nuôi; chấm dứt việc nuôi con nuôi; thu hồi, hủy bỏ giấy tờ về nuôi con nuôi.

Giải pháp 2: Sửa đổi, bổ sung quy định của các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan và tăng cường hướng dẫn thực hiện nghiệp vụ để giải quyết các khó khăn, vướng mắc cụ thể phát sinh trong thực tiễn.

1.5. Giải pháp tối ưu được lựa chọn và lý do lựa chọn

Giải pháp 1 được xác định là giải pháp tối ưu để lựa chọn.

Lý do lựa chọn giải pháp 1:

Giải pháp bảo đảm tôn trọng quyền của trẻ em được sống trong gia đình gốc, bảo đảm sự đồng bộ giữa giải quyết nuôi con nuôi trong nước và nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài. So với giải pháp 2, giải pháp 1 có những tác động tích cực vượt trội về kinh tế - xã hội và thủ tục hành chính, cụ thể: góp phần thực hiện hiệu quả chính sách an sinh xã hội, bảo đảm đất nước phát triển phồn vinh, hạnh phúc; ngăn chặn tình trạng lợi dụng việc cho nhận con nuôi để trục lợi; tạo sự chuyển biến về ý thức pháp luật của người dân, người làm công tác giải quyết nuôi con nuôi; nâng cao uy tín của Việt Nam trong cộng đồng quốc tế; không đòi hỏi phải sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật khác như Luật Trẻ em, Luật Hôn nhân và gia đình.

2. Chính sách 2: Quy định cho cơ quan chuyên môn tại địa phương thẩm quyền quyết định việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài và xác nhận người Việt Nam thường trú trong nước đủ điều kiện nhận trẻ em ở nước ngoài làm con nuôi nhằm tăng cường tính chủ động, rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục hành chính

2.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Về thẩm quyền quyết định việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài

Theo quy định tại khoản 2 Điều 9 của Luật Nuôi con nuôi, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài, Sở Tư pháp đăng ký việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài. Việc tiếp tục duy trì thẩm quyền giải quyết nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài ở cấp tỉnh là cần thiết, vì đây là vấn đề có tính chất phức tạp, liên quan đến việc di chuyển trẻ em ra nước ngoài và có thể tiềm ẩn nguy cơ mua, bán trẻ em. Tuy nhiên, việc quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tham gia vào một khâu trong quy trình nghiệp vụ là không phù hợp với chủ trương đẩy mạnh phân cấp, đồng thời kéo dài thời gian giải quyết việc nuôi con nuôi. Trên thực tế, hầu hết các bước trong thủ tục giải quyết việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài ở địa phương đều do Sở Tư pháp thực hiện hoặc phối hợp với các cơ quan có thẩm quyền của địa phương thực hiện, nhưng do Luật quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định nên Sở Tư pháp vẫn phải trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định về nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài.

b) Về thẩm quyền xác nhận công dân Việt Nam thường trú ở trong nước đủ điều kiện nhận trẻ em nước ngoài làm con nuôi

Điều 40 của Luật Nuôi con nuôi quy định rằng, Bộ Tư pháp có thẩm quyền xác nhận công dân Việt Nam thường trú ở trong nước đủ điều kiện nhận trẻ em nước ngoài làm con nuôi. Quy định này không còn phù hợp với chủ trương đẩy mạnh phân quyền cho chính quyền địa phương để thực hiện nhất quán nguyên tắc "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm". Hơn nữa, việc xác nhận công dân Việt Nam thường trú ở trong nước đủ điều kiện nhận trẻ em nước ngoài làm con nuôi không phải là thủ tục phức tạp và người dân cư trú ở địa phương nên việc tiếp tục duy trì thẩm quyền này cho Bộ Tư pháp là không cần thiết.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Tăng cường thẩm quyền cho cơ quan chuyên môn tại địa phương thực hiện giải quyết thủ tục hành chính nhằm thực hiện nhất quán nguyên tắc "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm", đồng thời đảm bảo giải quyết công việc nhanh chóng.

2.3. Nội dung của chính sách

Sửa đổi, bổ sung quy định của Luật Nuôi con nuôi theo hướng quy định cơ quan chuyên môn tại địa phương có thẩm quyền xác nhận công dân Việt Nam thường trú ở trong nước đủ điều kiện nhận trẻ em nước ngoài làm con nuôi và quyết định việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài.

2.4. Các giải pháp thực hiện chính sách

Giải pháp 1: Quy định Sở Tư pháp có thẩm quyền quyết định việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài¹¹ và xác nhận công dân Việt Nam thường trú ở trong nước đủ điều kiện nhận trẻ em nước ngoài làm con nuôi¹².

Giải pháp 2: Quy định Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền giải quyết việc nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài và xác nhận công dân Việt Nam thường trú ở trong nước đủ điều kiện nhận trẻ em nước ngoài làm con nuôi.

2.5. Giải pháp tối ưu được lựa chọn và lý do lựa chọn

Giải pháp 1 được xác định là giải pháp tối ưu để lựa chọn.

Lý do lựa chọn giải pháp 1: Giải pháp có tính khả thi cao, phù hợp với tính chất phức tạp của việc giải quyết nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài, không phát sinh

¹¹ Phương án này đã được yêu cầu thực hiện theo Quyết định số 1015/QĐ-TTg ngày 22/8/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt phương án phân cấp trong giải quyết thủ tục hành chính thuộc phạm vi quản lý của các bộ, cơ quan ngang bộ. Hiện nay đã có 10/34 tỉnh/thành phố thực hiện phân cấp, ủy quyền cho Sở Tư pháp.

¹² Việc cấp cấp thẩm quyền từ Bộ Tư pháp cho UBND cấp tỉnh đã được thể hiện trong Nghị định số 121/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp. Nghị định này có hiệu lực thi hành đến ngày 01/3/2027.

kinh phí tổ chức thực hiện mà vẫn bảo đảm hiệu quả của công tác giải quyết nuôi con nuôi.

3. Chính sách 3: Cải cách thủ tục hành chính gắn với chuyển đổi số trong giải quyết nuôi con nuôi nhằm tạo thuận lợi tối đa cho người dân

3.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Về việc đơn giản hóa thủ tục hành chính

Luật Nuôi con nuôi được ban hành từ năm 2010, trong bối cảnh đất nước chưa phát triển ứng dụng công nghệ thông tin trong giải quyết thủ tục hành chính nên một số quy định không còn phù hợp với thực tiễn chuyển đổi số và định hướng của Đảng, Nhà nước về xây dựng Chính phủ số, xã hội số. Một số quy định của Luật Nuôi con nuôi về đăng ký nuôi con nuôi còn mang tính truyền thống (hồ sơ, cách thức nộp hồ sơ), chưa tạo thuận lợi cho người dân và chưa đáp ứng yêu cầu giải quyết thủ tục hành chính phi địa giới hành chính, đơn giản hoá thủ tục hành chính, cắt giảm thành phần hồ sơ đối với các giấy tờ đã có trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư hoặc cơ sở dữ liệu chuyên ngành.

b) Về ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác quản lý nhà nước và giải quyết hồ sơ về nuôi con nuôi

- Hiện nay chưa ứng dụng công nghệ thông tin trong việc tạo lập thông tin tập trung ở cấp tỉnh và toàn quốc về trẻ em có nhu cầu được nhận làm con nuôi, thông tin tập trung về người trong nước có nguyện vọng nhận con nuôi. Việc thiếu vắng dữ liệu này dẫn đến cơ quan có thẩm quyền không thể kết nối, giới thiệu trẻ em cần được nhận làm con nuôi với người có nguyện vọng nhận con nuôi, hạn chế hiệu quả của công tác giải quyết nuôi con nuôi.

- Theo yêu cầu tại Điều 9 của Công ước La Hay 1993, Cơ quan Trung ương của các quốc gia cần thực hiện các biện pháp thích hợp để thu thập, lưu trữ và trao đổi thông tin về trẻ em và cha, mẹ nuôi tương lai. Tuy nhiên, hiện nay việc thu thập, lưu trữ, theo dõi, thống kê số liệu về nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài cũng như thông tin về tình hình phát triển của trẻ em Việt Nam được cho làm con nuôi ở nước ngoài mới được thực hiện theo phương pháp thủ công (lập bảng excel, lưu trữ hồ sơ dạng giấy và ổ cứng). Thực trạng này chưa đáp ứng yêu cầu tăng cường chuyển đổi số trong giải quyết thủ tục hành chính, đồng thời chưa thể hiện tính chuyên nghiệp và chưa có biện pháp hiệu quả để thực hiện yêu cầu của Công ước La Hay 1993. Theo khuyến nghị của Hội nghị La Hay về Tư pháp quốc tế tại Bộ Công cụ ngăn ngừa và xử lý các hành vi không tuân thủ pháp luật trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế (Tài liệu nhận diện số 6), nếu “Thiếu cơ sở dữ liệu tập trung và/hoặc hệ thống cho phép ghép trẻ hiệu quả để tìm ra các hình thức chăm sóc phù hợp trong nước

trước khi chuyển sang con nuôi quốc tế, cũng như thiếu kiến thức về cách sử dụng cơ sở dữ liệu/hệ thống” thì được coi là hành vi không tuân thủ pháp luật.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đơn giản hoá thủ tục hành chính trong giải quyết nuôi con nuôi, đẩy mạnh việc giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường điện tử, tăng cường trách nhiệm của cơ quan giải quyết thủ tục hành chính để tạo thuận lợi cho người dân.

- Đáp ứng yêu cầu tăng cường chuyển đổi số trong giải quyết thủ tục hành chính về nuôi con nuôi, bảo đảm tính chuyên nghiệp và biện pháp hiệu quả thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của quốc gia thành viên Công ước La Hay 1993.

3.3. Nội dung của chính sách

- Cho phép người dân: nộp hồ sơ đăng ký nuôi con nuôi không phụ thuộc vào địa giới hành chính; lựa chọn các hình thức thực hiện thủ tục hành chính phù hợp với điều kiện thực tế của cá nhân.

- Cắt giảm thành phần hồ sơ đối với các giấy tờ đã có trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư hoặc cơ sở dữ liệu chuyên ngành, thay thế việc nộp giấy tờ bằng việc khai thác dữ liệu.

- Quy định ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nhà nước và giải quyết việc nuôi con nuôi.

3.4. Các giải pháp thực hiện chính sách

Giải pháp 1: Cho phép nộp hồ sơ đăng ký nuôi con nuôi không phụ thuộc vào địa giới hành chính, thay thế việc nộp giấy tờ bằng việc khai thác dữ liệu có sẵn, ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nhà nước và giải quyết việc nuôi con nuôi.

Giải pháp 2: Cải cách thủ tục hành chính theo hướng khai thác thông tin trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, cơ sở dữ liệu chuyên ngành để hỗ trợ hoàn thiện hồ sơ trong trường hợp tổ chức, cá nhân nộp chưa đầy đủ giấy tờ.

3.5. Giải pháp tối ưu được lựa chọn và lý do lựa chọn

Giải pháp 1 được xác định là giải pháp tối ưu để lựa chọn.

Lý do lựa chọn giải pháp 1: Giải pháp 1 tạo ra sự thay đổi căn bản về phương thức thực hiện thủ tục hành chính trong lĩnh vực nuôi con nuôi, lấy “dữ liệu số” làm nền tảng, giảm mạnh chi phí tuân thủ cho người dân, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và bảo đảm thực hiện đầy đủ nghĩa vụ quốc tế của Việt Nam theo Công ước La Hay 1993.

4. Chính sách 4: Phát triển hoạt động hỗ trợ giải quyết nuôi con nuôi nhằm bảo đảm công tác giải quyết việc nuôi con nuôi được thực hiện một cách chuyên nghiệp

4.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Về việc đánh giá điều kiện của người được nhận làm con nuôi, điều kiện của người nhận con nuôi

Theo quy trình giải quyết nuôi con nuôi hiện nay, các cơ quan có thẩm quyền chỉ đánh giá các điều kiện pháp lý thể hiện trong hồ sơ đăng ký nuôi con nuôi mà chưa có cơ chế đánh giá một cách toàn diện các khía cạnh về tâm lý, gia đình, xã hội của người nhận con nuôi và người được nhận làm con nuôi. Thực trạng này dẫn đến: (i) chưa bảo đảm xác định chính xác nhu cầu của người được nhận làm con nuôi, tiềm ẩn nguy cơ lợi dụng việc giải quyết nuôi con nuôi vì các mục đích khác, không nhằm mục đích xác lập quan hệ cha, mẹ và con (ví dụ như để người được nhận làm con nuôi được đi học ở môi trường tốt hơn); (ii) hạn chế khả năng lựa chọn được gia đình phù hợp nhất với nhu cầu, đặc điểm của từng trẻ em, qua đó chưa bảo đảm tuân thủ đầy đủ nguyên tắc vì lợi ích tốt nhất của trẻ em. Nguyên nhân của thực trạng này là do pháp luật chưa cho phép các chủ thể có trình độ chuyên môn phù hợp (như chuyên gia tâm lý, người có trình độ chuyên môn về công tác xã hội) tham gia hỗ trợ công tác giải quyết nuôi con nuôi. Điều này không chỉ làm hạn chế hiệu quả của công tác giải quyết nuôi con nuôi, mà còn thể hiện tính chưa chuyên nghiệp, chưa theo kịp thực tiễn giải quyết nuôi con nuôi của nhiều quốc gia trên thế giới.

b) Về việc theo dõi tình hình phát triển của con nuôi trong nước

Theo quy định tại Điều 23 của Luật Nuôi con nuôi, người nhận con nuôi có trách nhiệm báo cáo tình hình phát triển của con nuôi (theo mẫu quy định), Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm kiểm tra, theo dõi tình hình thực hiện việc nuôi con nuôi. Tuy nhiên, trên thực tế, cơ chế báo cáo, kiểm tra, theo dõi tình hình phát triển người được nhận nuôi trong nước theo quy định hiện hành chưa phát huy hiệu quả, chưa bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người được nhận làm con nuôi. Việc thiếu cơ chế theo dõi và can thiệp kịp thời khi cần thiết đã dẫn đến một số trường hợp quan hệ nuôi con nuôi bị đổ vỡ (như con nuôi không hòa nhập với gia đình mới, cha mẹ nuôi phải trả lại trẻ em cho cơ sở trợ giúp xã hội nơi đã nhận hoặc cha, mẹ nuôi bỏ mặc, không thực hiện đầy đủ trách nhiệm chăm sóc và nuôi dưỡng con nuôi...). Nguyên nhân chủ yếu của thực trạng này là do người dân không chủ động thực hiện hoặc không biết thực hiện như thế nào, trong khi chưa có quy định cho phép các chủ thể có trình độ chuyên môn hỗ trợ người dân thực hiện trách nhiệm này.

c) Về việc hỗ trợ con nuôi là người Việt Nam ở nước ngoài tìm về nguồn gốc

Việc giải quyết cho trẻ em Việt Nam làm con nuôi ở nước ngoài được bắt đầu từ năm 1992 (thực hiện Quyết định số 145 - HĐBT ngày 29/4/1992 của Hội đồng Bộ trưởng quy định tạm thời về việc cho người nước ngoài nhận con nuôi là trẻ em Việt Nam bị mồ côi, bị bỏ rơi, bị tàn tật tại các cơ sở nuôi dưỡng do ngành lao động thương binh và xã hội quản lý). Đến nay, nhiều con nuôi là người Việt Nam đã đến tuổi trưởng thành, có nguyện vọng tìm hiểu thông tin về nguồn gốc hoặc về thăm quê hương, đất nước. Tuy nhiên, việc tìm hiểu thông tin về nguồn gốc hoặc về thăm quê hương, đất nước của con nuôi còn gặp nhiều khó khăn, do chưa có đầy đủ quy định pháp luật để tổ chức thực hiện hoạt động này có hiệu quả. Thực trạng này chưa đảm bảo việc thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của thành viên Công ước La Hay 1993 về phát triển hoạt động hỗ trợ sau con nuôi.

Điểm d Điều 9 của Công ước La Hay 1993 quy định Cơ quan Trung ương của các quốc gia phải thực hiện, trực tiếp hoặc thông qua các cơ quan công quyền hoặc chủ thể khác được chỉ định tại quốc gia mình, tất cả các biện pháp phù hợp, đặc biệt là đối với phát triển hoạt động tư vấn về nuôi con nuôi và hỗ trợ sau nuôi con nuôi. Theo khuyến nghị tại Bộ Công cụ ngăn ngừa và xử lý các hành vi không tuân thủ pháp luật trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế (Tài liệu nhận diện số 11), cơ quan có thẩm quyền không đảm bảo con nuôi hoặc đại diện của họ có quyền truy cập thông tin về nguồn gốc của họ, theo hướng dẫn thích hợp, trong phạm vi được pháp luật của Nước đó cho phép, không thực hiện tất cả các biện pháp thích hợp để thúc đẩy sự phát triển của dịch vụ tư vấn và các dịch vụ sau khi nhận con nuôi, bao gồm cả hỗ trợ tìm kiếm nguồn gốc là hành vi không tuân thủ pháp luật.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bảo đảm hiệu quả của công tác giải quyết nuôi con nuôi thông qua việc: đánh giá đầy đủ điều kiện của trẻ em được nhận làm con nuôi, người nhận con nuôi; nâng cao chất lượng của việc giới thiệu trẻ em, tạo điều kiện để cha mẹ nuôi tìm hiểu rõ thói quen, sở thích của trẻ em, qua đó tránh được sự đổ vỡ trong nuôi con nuôi.

- Bảo đảm việc theo dõi, đánh giá một cách hiệu quả về tình hình phát triển của trẻ em được nhận làm con nuôi trong nước.

- Bảo đảm quyền của con nuôi được biết về nguồn gốc của mình, Nhà nước tạo điều kiện để con nuôi là người Việt Nam ở nước ngoài về thăm quê hương, đất nước.

4.3. Nội dung của chính sách

Bổ sung quy định cho phép những người có trình độ chuyên môn sâu về tâm lý học, công tác xã hội tham gia hỗ trợ giải quyết việc nuôi con nuôi.

4.4. Các giải pháp thực hiện chính sách

- Giải pháp 1: Sửa đổi, bổ sung quy định của Luật Nuôi con nuôi theo hướng cho phép những người được cấp chứng nhận hành nghề công tác xã hội hoặc người làm công tác xã hội trong các đơn vị, cơ sở cung cấp dịch vụ công tác xã hội tham gia hỗ trợ, đánh giá và theo dõi độc lập trong một số khâu của quy trình giải quyết nuôi con nuôi, nhằm bảo đảm tính khách quan và bảo đảm lợi ích tốt nhất của trẻ em.

- Giải pháp 2: Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng về chuyên môn tâm lý học, công tác xã hội cho đội ngũ chuyên viên pháp lý, qua đó nâng cao chất lượng tham mưu, thẩm định và hiệu quả thực thi pháp luật trong lĩnh vực nuôi con nuôi.

- Giải pháp 3: Thành lập tổ chức ngoài công lập cung cấp dịch vụ hỗ trợ giải quyết nuôi con nuôi nhằm bảo đảm hiệu quả và tăng cường tính chuyên nghiệp trong giải quyết nuôi con nuôi.

4.5. Giải pháp tối ưu được lựa chọn và lý do lựa chọn

Giải pháp 1 được xác định là giải pháp tối ưu để lựa chọn.

Lý do lựa chọn giải pháp 1: Giải pháp này đáp ứng đầy đủ các mục tiêu của chính sách, có tính khả thi, không phát sinh kinh phí mà người dân phải chi trả cho việc thực hiện thủ tục hành chính.

VI. NHỮNG NỘI DUNG BỔ SUNG MỚI SO VỚI HỒ SƠ CHÍNH SÁCH GỬI THẨM ĐỊNH (NẾU CÓ)*

VII. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH

1. Về nguồn nhân lực

Với các giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn, về cơ bản không phát sinh biên chế/nhân lực để triển khai thực hiện các chính sách. Theo đó, chính sách có liên quan trực tiếp đến nguồn nhân lực (như chính sách 1 và chính sách 4) sẽ do đội ngũ công chức của Ủy ban nhân dân cấp xã, Sở Tư pháp, người được cấp chứng nhận hành nghề công tác xã hội hoặc người làm công tác xã hội trong các đơn vị, cơ sở cung cấp dịch vụ công tác xã hội tham gia hỗ trợ thực hiện.

2. Về cơ sở vật chất, trang thiết bị, kinh phí

- Kinh phí để Bộ Tư pháp, các địa phương tổ chức bồi dưỡng nghiệp vụ nuôi con nuôi cho đội ngũ công (dự kiến kinh phí: 10.065.000.000 đồng).

- Kinh phí xây dựng phần mềm về nuôi con nuôi có yếu tố nước ngoài: (dự kiến kinh phí: 5.000.000.000 đồng).

- Kinh phí chi trả cho hoạt động hỗ trợ giải quyết nuôi con nuôi: 9.000.000.000 đồng/năm.

- Kinh phí triển khai các hoạt động khác (như: ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, tuyên truyền, phổ biến pháp luật...) sẽ được thực hiện lồng ghép trong ngân sách chi thường xuyên của các cơ quan trung ương, địa phương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

VIII. THỜI GIAN DỰ KIẾN TRÌNH QUỐC HỘI DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN (nếu có)

Theo Nghị quyết số 105/2025/UBTVQH15 ngày 26/9/2025 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về Chương trình lập pháp năm 2026: Dự án Luật Nuôi con nuôi (sửa đổi) được trình Quốc hội xem xét, thông qua tại Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XVI (tháng 10/2026).

Trên đây là Tờ trình chính sách của Luật Nuôi con nuôi (sửa đổi), Bộ Tư pháp xin kính trình Chính phủ xem xét, quyết định.

(Xin gửi kèm theo: (i) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách; (ii) Báo cáo rà soát các chủ trương, đường lối của Đảng, văn bản quy phạm pháp luật, điều ước quốc tế có liên quan đến chính sách; (iii) Báo cáo tổng kết thi hành Luật Nuôi con nuôi; (iv) Bản thuyết minh quy phạm hóa chính sách; (v) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý, tham vấn; (vi) Báo cáo thẩm định chính sách; (vii) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định)./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Các Thành viên Chính phủ;
- Các Thứ trưởng (để biết);
- Ủy ban Tư pháp và pháp luật của Quốc hội (để p/h);
- Văn phòng Chính phủ (để p/h);
- Lưu : VT, HCTP.

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Hải Ninh