



CHÍNH PHỦ

Số 325/TTTr-CP

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 16 tháng 9 năm 2022

## TỜ TRÌNH TÓM TẮT

### Dự án Luật Giao dịch điện tử (sửa đổi)

Kính gửi: Quốc hội

Thực hiện Nghị quyết số 50/2022/QH15 ngày 13/06/2022 của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022, Chính phủ đã có Tờ trình số 267/TTTr-CP trình Quốc hội về Dự án Luật Giao dịch điện tử (sửa đổi). Nội dung tóm tắt Dự án Luật Giao dịch điện tử (sửa đổi) như sau:

#### I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT

Việc xây dựng và ban hành Luật Giao dịch điện tử (sửa đổi) trong thời điểm này là rất cần thiết xuất phát từ những lý do sau đây:

*Thứ nhất*, thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng, Nhà nước. Tại Nghị quyết số 52-NQ/TW của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư chỉ rõ cần phải: “Hoàn thiện pháp luật để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình chuyển đổi số quốc gia và phát triển các sản phẩm, dịch vụ, mô hình kinh tế mới dựa trên nền tảng công nghệ số, Internet và không gian mạng...”; Nghị quyết số 50/NQ-CP ngày 17/4/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 52-NQ/TW, trong đó có giao nhiệm vụ cho Bộ Thông tin và Truyền thông: “Nghiên cứu, rà soát, hoàn thiện khung pháp lý về giao dịch điện tử...”.

*Thứ hai*, khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn 17 năm thi hành của Luật GDĐT 2005. Cụ thể:

- Về phạm vi điều chỉnh, Luật GDĐT năm 2005 loại trừ không áp dụng GDĐT đối với một số hoạt động cụ thể trong các lĩnh vực tư pháp, đất đai, xây dựng, tài chính. Việc loại trừ này có thể gây cản trở ứng dụng công nghệ trong triển khai các dịch vụ công trực tuyến cũng như triển khai các GDĐT trong các lĩnh vực đang bị loại trừ.

- Thiếu các quy định cụ thể về giá trị pháp lý của các yếu tố quan trọng trong GDĐT như thông điệp dữ liệu, hợp đồng điện tử, chữ ký điện tử; chưa có quy định làm rõ giá trị pháp lý của việc chuyển đổi từ bản giấy sang bản điện tử và ngược lại.

- Thiếu các chính sách hỗ trợ giao dịch điện tử, thúc đẩy giao dịch điện tử trong

cơ quan nhà nước; thiếu quy định về việc tạo lập, thu thập, kết nối, chia sẻ dữ liệu của cơ quan nhà nước.

- Chưa cập nhật và đồng bộ các quy định về an toàn, bảo mật theo Luật An toàn thông tin mạng, Luật An ninh mạng được ban hành sau Luật GDĐT năm 2005.

- Chưa quy định việc quản lý các hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử, nền tảng số là phương tiện và môi trường để thực hiện các giao dịch điện tử.

## **II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG LUẬT**

### **1. Mục đích**

Sửa đổi, thay thế Luật GDĐT năm 2005 để tạo một hành lang pháp lý hoàn thiện, đầy đủ, thuận lợi cho việc chuyển đổi các hoạt động từ môi trường thực sang môi trường số trong tất cả các ngành, lĩnh vực, nhằm chủ động, tích cực tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và công cuộc chuyển đổi số quốc gia.

Khẳng định giá trị pháp lý cho giao dịch điện tử, công nhận giao dịch điện tử có giá trị pháp lý giống như giao dịch trong môi trường thực.

Ưu tiên, khuyến khích thực hiện giao dịch điện tử bằng các chính sách giúp thực hiện giao dịch điện tử với thời gian nhanh hơn, chi phí thấp hơn, tiếp cận dễ dàng hơn, được bảo đảm an toàn, tin cậy hơn.

### **2. Quan điểm**

Thế chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, phù hợp với Hiến pháp và tạo sự đồng bộ trong hệ thống pháp luật phù hợp với các điều ước quốc tế, các hiệp định mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập.

Kế thừa các quy định hiện còn giá trị tại Luật GDĐT năm 2005. Hoàn thiện các chính sách bảo đảm các giao dịch điện tử an toàn, tin cậy, có giá trị pháp lý; thúc đẩy mạnh mẽ hơn nữa giao dịch điện tử của các cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân.

Luật GDĐT quy định về những thành tố cơ bản có giá trị pháp lý sử dụng để thực hiện giao dịch bằng phương tiện điện tử, không quy định lại nội dung đã được pháp luật khác quy định.

Luật GDĐT không làm thay đổi về trách nhiệm quản lý của các bộ, ngành trong các lĩnh vực. Các bộ, ngành thực hiện quản lý nhà nước về nội dung giao dịch trong các lĩnh vực trên môi trường thực ra sao thì lên môi trường điện tử vẫn sẽ chịu trách nhiệm quản lý đúng theo lĩnh vực đó.

## **III. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ**

Hiện nay trên thế giới có 158 quốc gia đã có khung khổ pháp lý liên quan đến giao dịch điện tử. Cơ quan chủ trì soạn thảo đã tổ chức nghiên cứu các luật này và các luật quốc tế có liên quan để tham khảo trong quá trình xây dựng Luật. Trong đó một số văn bản điển hình như:

- Luật Dịch vụ số của Châu Âu (EU Digital Services Act 2022): quy định trách

nhiệm của các bên liên quan đến cung cấp dịch vụ trên môi trường số giúp bảo vệ môi trường số lành mạnh, bền vững.

- Luật Thị trường số của Châu Âu (EU Digital Market Act 2022) quy định về trách nhiệm, nghĩa vụ của các nền tảng số lớn và rất lớn đảm bảo cạnh tranh công bằng và nhiều sự lựa chọn hơn cho người dùng.

- Luật mẫu của Liên hợp quốc về Chứng thư điện tử có thể chuyển nhượng (UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records 2018) quy định về các vấn đề giá trị pháp lý đối với việc chuyển nhượng Chứng thư điện tử và các điều kiện đảm bảo tin cậy tương ứng.

- Quy định về định danh điện tử và dịch vụ tin cậy trong giao dịch điện tử tại thị trường nội bộ của Châu Âu (EU Regulation on Electronic identification and trust services for electronics transactions in the internal market 2014) quy định về các dịch vụ giúp đảm bảo độ an toàn, tin cậy trong các giao dịch điện tử.

- Luật mẫu của Liên hợp quốc về Chữ ký điện tử (UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures 2001) quy định về Chữ ký điện tử.

- Luật mẫu của Liên hợp quốc về Thương mại điện tử (UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce 1996) quy định chung về hoạt động thương mại điện tử và giao dịch điện tử.

- Luật giao dịch điện tử, thương mại điện tử của một số quốc gia trên thế giới như: Singapore (Singapore Electronic Transaction Act 2010 (revision 2020)), Hàn quốc (Korea Framework Act on Electronic Documents and Transactions 2016), Thái lan (Thailand Electronic Transaction Act 2001), Malaysia (Malaysia Electronic Commerce Act 2006), Indonesia (Indonesia Law Concerning Electronic Information and Transactions 2008).

#### **IV. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG**

Cơ quan chủ trì soạn thảo đã tổ chức xây dựng Dự án Luật GDĐT (sửa đổi) đảm bảo các yêu cầu theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, cụ thể như sau:

1. Tổng kết đánh giá thi hành Luật GDĐT năm 2005 trên toàn quốc.
2. Lập hồ sơ đề nghị xây dựng Luật GDĐT (sửa đổi).
3. Thành lập Ban soạn thảo và Tổ biên tập xây dựng Dự án Luật GDĐT; tổ chức các phiên họp toàn thể Ban soạn thảo và Tổ biên tập và nhiều phiên họp chuyên đề với các bộ, ngành, hiệp hội, doanh nghiệp.
4. Nghiên cứu các chuyên đề, tọa đàm, hội thảo, tham vấn các chuyên gia trong nước và nước ngoài về các chính sách, nội dung của Dự án Luật GDĐT (sửa đổi); tổ chức khảo sát, học hỏi kinh nghiệm trong nước và nước ngoài.
5. Đăng tải để lấy ý kiến rộng rãi theo quy định.

6. Lấy ý kiến các bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, các hiệp hội và tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý cho Luật GDDT (sửa đổi).

7. Gửi Bộ Tư pháp thẩm định và tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện hồ sơ Dự án Luật trình Chính phủ.

8. Trình Chính phủ tại Tờ trình số 80/TTr-BTTTT ngày 23/7/2022.

9. Chính phủ cho phép Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ ký Tờ trình của Chính phủ trình Quốc hội cho ý kiến về Dự án Luật GDDT (sửa đổi).

Thừa ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ, Bộ Thông tin và Truyền thông đã hoàn chỉnh Dự án Luật GDDT (sửa đổi) và xin trình Quốc hội khóa XV xem xét, cho ý kiến về dự án Luật tại kỳ họp thứ 4.

## V. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CHÍNH

Dự thảo Luật GDDT sửa đổi có 08 chương và 56 điều, trong đó các nội dung sửa đổi, bổ sung bám theo 09 chính sách đã được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết số 152/NQ-CP<sup>1</sup>. Cụ thể:

### 1. Chương I: Những quy định chung

Nội dung sửa đổi, bổ sung chính trong Chương này tập trung vào **Chính sách 1 về mở rộng phạm vi điều chỉnh**.

*Luật GDDT năm 2005*: Loại trừ, không áp dụng đối với việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và các bất động sản khác, văn bản về thừa kế, giấy đăng ký kết hôn, quyết định ly hôn, giấy khai sinh, giấy khai tử, hồi phiếu và các giấy tờ có giá khác.

*Dự thảo Luật GDDT (sửa đổi)*: Bỏ loại trừ của Luật GDDT năm 2005 để mở rộng phạm vi áp dụng giao dịch điện tử tới tất cả hoạt động của đời sống xã hội.

Việc mở rộng này dựa trên cơ sở hiện nay công nghệ số đã sẵn sàng, phổ biến, an toàn, tin cậy, đáp ứng được yêu cầu đặt ra và bổ sung quy định pháp lý về dịch vụ tin cậy trong Luật. Cùng với việc loại trừ, tại Điều 1 về Phạm vi áp dụng cũng bổ sung 01 khoản quy định rõ “*Luật này không quy định về nội dung của các giao dịch. Luật khác quy định giao dịch không thực hiện bằng phương tiện điện tử thì tuân thủ theo quy định của Luật đó*”. Như vậy, việc mở rộng cho phép các lĩnh vực đủ điều kiện đều có thể áp dụng giao dịch điện tử, nhưng không hàm ý bắt buộc. Các lĩnh vực chưa phù hợp áp dụng giao dịch bằng phương tiện điện tử theo quy định của luật chuyên ngành liên quan thì áp dụng theo quy định tại luật đó.

Thực tiễn Việt Nam hiện nay, một số lĩnh vực hạn chế trong Luật GDDT 2005 đã được thực hiện giao dịch điện tử một phần<sup>2</sup>. Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy nhiều quốc gia có cùng điều kiện tương đương Việt Nam cũng không đưa ra các lĩnh

<sup>1</sup> Nghị quyết số 152/NQ-CP ngày 03/12/2021 của Chính phủ về phiên họp chuyên về xây dựng pháp luật tháng 11 năm 2021.

<sup>2</sup> Hoạt động đăng ký khai sinh, đăng ký kết hôn đã có dịch vụ công trực tuyến cấp độ 3 tại nhiều địa phương.

vực loại trừ trong Luật (Indonesia, Philippines), có quốc gia chỉ nêu các trường hợp loại trừ ở các văn bản dưới luật nhằm dễ dàng thay đổi khi điều kiện thực tiễn cho phép (Thái Lan), có quốc gia đã thu hẹp phạm vi các lĩnh vực loại trừ trong Luật (Singapore). Một số quốc gia phát triển cũng không có quy định loại trừ này (Hàn Quốc, Nhật Bản).

## **2. Chương II: Thông điệp dữ liệu**

Nội dung sửa đổi, bổ sung chính trong Chương này tập trung vào ***Chính sách 2 về giá trị pháp lý của thông điệp dữ liệu***.

*Luật GDĐT năm 2005*: Quy định nguyên tắc chung, không quy định về chuyển đổi từ bản giấy sang thông điệp dữ liệu và ngược lại. Không quy định về chứng thư điện tử.

*Dự thảo Luật GDĐT (sửa đổi)*: Sửa đổi, quy định chi tiết cách thức xác định giá trị pháp lý của thông điệp dữ liệu. Bổ sung quy định điều kiện đảm bảo giá trị pháp lý khi chuyển đổi từ bản giấy sang thông điệp dữ liệu và ngược lại. Bổ sung quy định về chứng thư điện tử.

Bài toán lớn nhất trong việc thúc đẩy giao dịch điện tử toàn trình chính là việc kết quả cuối cùng vẫn cấp văn bản giấy. Hiện nay, mới chỉ có quy định về thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường số. Việc đưa ra khái niệm chứng thư điện tử và đảm bảo giá trị pháp lý cho hình thức này là một bước đột phá lớn để thúc đẩy các hoạt động giao dịch điện tử trong các ngành, lĩnh vực và xã hội diễn ra toàn trình, toàn bộ từ đầu đến cuối bằng phương tiện điện tử.

Năm 2017, Liên Hợp Quốc đã xây dựng và ban hành Luật mẫu mới bên cạnh Luật mẫu năm 1996<sup>3</sup>, trong đó bổ sung quy định về dạng điện tử của các giấy tờ có giá, giấy tờ có thể chuyển nhượng trong giao dịch điện tử. Đây là cơ sở tham chiếu để bổ sung quy định về chứng thư điện tử trong dự thảo Luật GDĐT (sửa đổi). Nhiều quốc gia sửa đổi Luật GDĐT cũng cập nhật nội dung này trong luật mới<sup>4</sup>.

## **3. Chương III: Dịch vụ tin cậy trong giao dịch điện tử**

Chương này tập trung vào ***Chính sách 3 về giá trị pháp lý của chữ ký điện tử và Chính sách 6 về dịch vụ tin cậy trong giao dịch điện tử***.

### **❖ Về chữ ký điện tử**

*Dự thảo Luật GDĐT (sửa đổi)*: Cơ bản không thay đổi về nguyên tắc so với Luật GDĐT năm 2005, chỉ khái quát hóa, sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể về chữ ký điện tử và chữ ký số, đồng thời chi tiết việc sử dụng, công nhận chữ ký điện tử nước ngoài.

### **❖ Về dịch vụ tin cậy**

*Luật GDĐT năm 2005*: Chỉ quy định Dịch vụ chứng thực chữ ký điện tử.

*Dự thảo Luật GDĐT (sửa đổi)*: Quy định về dịch vụ tin cậy, trong đó bổ sung 02 dịch vụ gồm: Dịch vụ cấp dấu thời gian và Dịch vụ chứng thực thông điệp dữ liệu.

<sup>3</sup> UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records.

<sup>4</sup> Một số quốc gia đã sửa đổi Luật GDĐT bổ sung quy định theo Luật mẫu 2017: Bahrain (2018), Singapore (2021), Belize (2021), Kiribati (2021), Paraguay (2021), United Arab Emirates (2021) Papua New Guinea (2022).

Niềm tin chính là vấn đề quan trọng nhất trong GDĐT, việc thiếu các hoạt động bảo đảm của bên thứ ba cho hoạt động giao dịch điện tử là rào cản lớn nhất cho việc chuyển đổi từ môi trường thực sang môi trường số. Năm 2014, Liên minh Châu Âu đã xây dựng và ban hành quy định liên quan đến các dịch vụ tin cậy nhằm đảm bảo độ an toàn, bảo mật cho các giao dịch điện tử<sup>5</sup>. Dịch vụ tin cậy là tiền đề pháp lý để đẩy mạnh hoạt động GDĐT và đảm bảo khả thi cho các lĩnh vực bị loại trừ trong Luật GDĐT 2005.

Trong đề nghị xây dựng Luật, Bộ TT&TT đề xuất bổ sung 05 dịch vụ tin cậy. Nghị quyết 152/NQ-CP của Chính phủ yêu cầu Bộ TT&TT rà soát các chính sách cụ thể trong Đề cương dự thảo Luật. Qua rà soát và quá trình xin ý kiến, Bộ TT&TT đề xuất rút gọn lại, chỉ bổ sung Dịch vụ cấp dấu thời gian và Dịch vụ chứng thực thông điệp dữ liệu. Dịch vụ chứng thực giao dịch và hợp đồng điện tử được gộp chung vào trong Dịch vụ chứng thực thông điệp dữ liệu.

#### **4. Chương IV: Giao kết và thực hiện hợp đồng điện tử**

Nội dung sửa đổi, bổ sung chính trong Chương này tập trung vào ***Chính sách 5 quy định về giá trị pháp lý của hợp đồng điện tử.***

*Dự thảo Luật GDĐT (sửa đổi)* : Bổ sung thêm quy định về hợp đồng được ký kết thông qua hệ thống thông tin tự động. Những nội dung khác qua rà soát và quá trình xin ý kiến cho thấy không gặp vướng mắc trong thực thi Luật GDĐT năm 2005. Do đó, Bộ TT&TT đề xuất không sửa đổi quy định về hợp đồng điện tử mà cơ bản giữ như Luật GDĐT năm 2005.

#### **5. Chương V: Giao dịch điện tử của cơ quan nhà nước**

Chương này tập trung vào ***Chính sách 7 về giao dịch điện tử trong cơ quan nhà nước và Chính sách 9 phần về dữ liệu và dữ liệu số.***

*Luật GDĐT năm 2005*: Quy định về nguyên tắc tiến hành giao dịch điện tử của cơ quan nhà nước. Không quy định về yêu cầu đối với hoạt động giao dịch điện tử của cơ quan nhà nước và chính sách hỗ trợ giao dịch điện tử.

*Dự thảo Luật GDĐT (sửa đổi)* : Bổ sung các quy định về quản lý dữ liệu, cơ sở dữ liệu, dữ liệu mở, các quy định đối với cơ quan nhà nước nhằm thúc đẩy hoạt động giao dịch điện tử, hướng đến việc chuyển toàn bộ hoạt động lên môi trường số. Đẩy mạnh chuyển đổi số, phát triển Chính phủ số, kinh tế số và xã hội số.

Các nội dung bổ sung trong dự thảo Luật sẽ thay thế nội dung tương ứng về dữ liệu quy định tại Luật Công nghệ thông tin.

#### **6. Chương VI: Hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử**

Chương này tập trung vào ***Chính sách 4 về tài khoản giao dịch và Chính sách 9 phần quy định về hệ thống giao dịch điện tử, nền tảng số.***

*Luật GDĐT năm 2005*: Quy định về trách nhiệm của tổ chức cung cấp dịch vụ mạng, các tổ chức, cá nhân tham gia giao dịch điện tử và cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Không quy định về tài khoản giao dịch, hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử, nền tảng số.

*Dự thảo Luật GDĐT (sửa đổi)*: Quy định cụ thể các loại hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử; tài khoản giao dịch điện tử; trách nhiệm của chủ quản hệ thống

<sup>5</sup> Quy định số 910/2014 ngày 23/7/2014 của Châu Âu về dịch vụ tin cậy.

thông tin phục vụ giao dịch điện tử và nền tảng số; trách nhiệm giám sát tuân thủ và các biện pháp bảo vệ giao dịch điện tử.

Việc quản lý các hệ thống giao dịch điện tử, nền tảng số, nhất là với các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ xuyên biên giới là vấn đề quan trọng và được nhiều quốc gia trên thế giới quan tâm. Ngày 05/7/2022, Châu Âu đã thông qua các đạo luật để thực hiện quản lý chặt với các doanh nghiệp cung cấp nền tảng số, dịch vụ số trong khu vực<sup>6</sup>. Đây là cơ sở để thực hiện việc giám sát, quản lý đối với các nhà cung cấp nền tảng số để bảo đảm hoạt động giao dịch điện tử diễn ra an toàn, lành mạnh và công bằng.

Trong hồ sơ đề nghị xây dựng Luật có đề xuất quy định về dịch vụ tạo lập, xác thực tài khoản giao dịch, tuy nhiên trong quá trình xây dựng dự thảo Luật, Bộ TT&TT đã rà soát nhu cầu thực tế trên thị trường thì nhận thấy không có nhu cầu dịch vụ tạo lập, xác thực tài khoản giao dịch. Kinh nghiệm quốc tế cũng không thấy có quốc gia nào có dịch vụ này. Vì vậy đề xuất bỏ nội dung quy định về 02 dịch vụ trên.

### **7. Chương VII: An toàn thông tin và an ninh mạng trong giao dịch điện tử**

Chương này tập trung vào ***Chính sách 8 về an toàn, an ninh, bảo vệ, bảo mật trong giao dịch điện tử***. Theo đó dự thảo Luật GDĐT (sửa đổi) dẫn chiếu, yêu cầu tuân thủ các quy định của pháp luật về an toàn thông tin mạng và an ninh mạng. Bổ sung quy định về an toàn thông điệp dữ liệu.

Tại thời điểm năm 2005 chưa có hành lang pháp lý về an toàn thông tin mạng, an ninh mạng. Luật An toàn thông tin mạng (2015), Luật An ninh mạng (2018) đã xây dựng hành lang pháp luật về an toàn, an ninh mạng rất cụ thể. Do đó, Luật GDĐT (sửa đổi) không cần quy định chi tiết về vấn đề này.

### **8. Chương VIII: Điều khoản thi hành**

Chương này gồm 02 điều quy định về điều khoản chuyển tiếp, hiệu lực thi hành để đảm bảo việc thực thi Luật sau khi được ban hành phù hợp với thực tế.

Trên đây là những nội dung cơ bản của Dự án Luật Giao dịch điện tử (sửa đổi). Chính phủ kính trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến.

Xin trân trọng cảm ơn./.

<sup>6</sup> Luật Dịch vụ số (Digital Service Act) và Luật Thị trường số (Digital Market Act).