



GNI kiến nghị Chính phủ Việt Nam về Dự thảo Nghị định Quản lý Internet

I. Giới thiệu

Sáng kiến Mạng lưới Toàn cầu (Global Network Initiative - GNI) hoan nghênh cơ hội đóng góp ý kiến về “Dự thảo Nghị định” mới được công bố lấy ý kiến của Việt Nam, thay thế Nghị định 72/2013/NĐ-CP về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng và Nghị định 27/2018/NĐ-CP.

GNI là một mạng lưới đa phương, với thành viên là 91 học giả nổi tiếng, các tổ chức xã hội dân sự, các công ty công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) và các nhà đầu tư từ khắp nơi trên thế giới. Sự hợp tác của các thành viên bắt nguồn từ cam kết chung về sự tiến bộ của Nguyên tắc GNI về Tự do Ngôn luận và Quyền riêng tư, dựa trên luật nhân quyền quốc tế và Nguyên tắc Hướng dẫn của Liên hợp quốc về Kinh doanh và Nhân quyền (UNGP).

GNI đã theo dõi sự phát triển của các quy định về Internet tại Việt Nam kể từ năm 2012, khi GNI công bố tuyên bố liên quan đến các hành vi biểu đạt, nội địa hóa dữ liệu và nghĩa vụ giám sát nội dung bị cấm như quy định tại Điều 5, 24 và 25 của Nghị định 72/2013/NĐ-CP.

GNI thừa nhận vai trò quan trọng mà các chính phủ có thể có trong việc quản lý lĩnh vực công nghệ thông tin (CNTT) nhằm tăng cường trình tự thủ tục hợp lý, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, nếu không cân nhắc kỹ lưỡng các phương pháp tiếp cận và các yêu cầu được thiết kế phù hợp đối với việc ra quyết định liên quan đến nội dung, quy định về nội dung có thể dẫn đến việc kiểm duyệt và vi phạm quyền riêng tư.



Vào năm 2020, GNI đã tiến hành tham vấn rộng rãi nhiều bên liên quan với các thành viên và đối tác bên ngoài, bao gồm cả các chính phủ ở nhiều khu vực tài phán khác nhau và xuất bản bản tóm tắt chính sách có tiêu đề *Quy định về Nội dung và Nhân quyền: Phân tích và Khuyến nghị* (“Bản tóm tắt chính sách”), trong đó tóm tắt các khuyến nghị toàn diện và chủ động của chúng tôi đối với các chính phủ đang tìm cách quản lý nội dung số. Bản tóm tắt sử dụng các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế để phân tích hơn 20 sáng kiến của các chính phủ nhằm tìm cách giải quyết các hình thức gây hại kỹ thuật số khác nhau và đưa ra một loạt nhận xét cũng như đề xuất về cách quản lý nội dung theo hướng tôn trọng và củng cố nhân quyền. Trong bản kiến nghị này, với các nội dung dựa trên Bản tóm tắt, chúng tôi xin nêu chi tiết một số mối quan ngại chính của chúng tôi - bao gồm quy định bắt buộc định danh người dùng, rủi ro về quyền riêng tư liên quan đến việc lưu trữ dữ liệu nhạy cảm, giám sát xuyên biên giới và gỡ bỏ nội dung, cũng như phạm vi quyền hạn của chính phủ trong việc ngăn chặn nội dung.

II. Thiếu rõ ràng về phạm vi áp dụng

Xuyên suốt Dự thảo Nghị định, GNI nhận thấy nhìn chung có sự thiếu rõ ràng về các điều khoản xác định phạm vi áp dụng của nghị định. Điều 2 thiết lập một danh mục đối tượng bị quản lý quá rộng, bao gồm “tổ chức, cá nhân tham gia việc quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet, thông tin trên mạng, trò chơi điện tử trên mạng, bảo đảm an toàn thông tin mạng và an ninh thông tin.” Điều này không chỉ tạo ra sự nhầm lẫn đáng kể giữa các thực thể khác nhau được pháp luật điều chỉnh về khả năng áp dụng của nó, mà theo các điều khoản đã phân tích của chúng tôi trong Chương III, nghĩa vụ không rõ ràng của các công ty trong việc theo dõi và tự xử lý nội dung làm tăng thêm những lo ngại nghiêm trọng về quyền tự do ngôn luận và quyền riêng tư. Ngoài ra, như đã lưu ý trong Bản tóm tắt chính sách của chúng tôi, luật áp dụng không cân xứng cho các công ty có quy mô khác nhau trong lĩnh vực



CNTT sẽ tạo ra “khả năng phải chịu trách nhiệm pháp lý đối với các công ty không có điều kiện để xử lý nội dung một cách hiệu quả hoặc tương xứng”.

Trong bối cảnh ngành công nghệ thông tin và truyền thông, vị trí địa lý của công ty cung cấp dịch vụ trong luồng dữ liệu và quy định cụ thể của chúng là điều kiện chính để đáp ứng nguyên tắc cần thiết. Theo nguyên tắc chung, một dịch vụ càng ở xa người dùng cuối thì càng có ít quyền kiểm soát đối với nội dung do người dùng tạo. Do đó, hậu quả pháp lý của một quy định có thể khác nhau đáng kể giữa các loại dịch vụ. Do đó, Chính phủ Việt Nam phải đảm bảo nghĩa vụ cân trọng và xác định phạm vi các dịch vụ mà mình hướng tới để giảm thiểu quy định. Nó phải thừa nhận rằng không thể thực thi pháp luật một cách hoàn hảo, và cần phải tạo ra mức độ linh hoạt thích hợp cho các dịch vụ tư nhân, đặc biệt là các công ty khởi nghiệp và các thực thể nhỏ hơn, để tránh những tác động ngoài ý muốn đối với tính đa dạng của dịch vụ tiêu dùng.

III. Yêu cầu bắt buộc định danh tài khoản mạng xã hội

Dự thảo Nghị định bao gồm một quy định chưa từng có về việc xác minh danh tính tài khoản người dùng bằng số điện thoại di động trên cả các dịch vụ được quản lý trong nước và nước ngoài theo một số quy định tại Chương III. Đặc biệt, Điều 26-3(dd) và 30-2(a) yêu cầu các đối tượng điều chỉnh phải thu thập và lưu trữ thông tin về ngày sinh, số căn cước công dân và số hộ chiếu của người dùng trong tối thiểu 2 năm, và cung cấp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi có yêu cầu. Căn cứ Điều 26-3 của Nghị định 53/2022/NĐ-CP về thi hành Luật An ninh mạng (2018), trong đó quy định yêu cầu nội địa hóa dữ liệu nghiêm ngặt đối với cả dịch vụ viễn thông và Internet trong nước và nước ngoài, dường như các dữ liệu này sẽ phải được lưu trữ ở Việt Nam. Việc thu thập và lưu trữ thông tin nhạy cảm này bởi các nền tảng tư nhân là không khôn ngoan, không cần thiết và không cân xứng.



Trái ngược với ý định đã nêu của Chính phủ Việt Nam trong việc xử lý tội phạm an ninh mạng, việc các công ty tư nhân thu thập và lưu trữ một lượng dữ liệu nhạy cảm như vậy sẽ thực sự tạo ra rủi ro về an ninh mạng và tội phạm mạng bằng cách tạo ra mục tiêu hấp dẫn cho tin tặc và những kẻ vô đạo đức khác. Ngoài ra, không rõ các điều khoản của dự thảo tương thích như thế nào với quyền xóa dữ liệu cá nhân của người dân được quy định trong Nghị định Bảo vệ Dữ liệu Cá nhân năm 2023 (Nghị định 13/2023/NĐ-CP) hay luật nào sẽ được ưu tiên áp dụng trong trường hợp có xung đột pháp luật. Hơn nữa, trong trường hợp tài khoản của người dùng có hai quốc tịch hoặc nơi cư trú (hoặc thay đổi quốc tịch hoặc nơi cư trú) ở các quốc gia khác, các quy định này có thể sẽ tạo ra xung đột pháp luật với các quy định bảo vệ dữ liệu ở các quốc gia đó. Vào thời điểm các chính phủ trên thế giới đang nỗ lực giảm thiểu lượng thông tin nhạy cảm được các công ty tư nhân thu thập nhằm bảo vệ dữ liệu người dùng, không may là Dự thảo Nghị định lại đi theo hướng ngược lại khi tạo ra những rủi ro đáng kể về quyền riêng tư.

Từ góc độ tự do ngôn luận, nhiều cơ quan có thẩm quyền của Liên Hợp Quốc đã ghi nhận tầm quan trọng của việc đảm bảo khả năng mọi người có thể thể hiện bản thân một cách ẩn danh, đặc biệt là trong bối cảnh mà các quan điểm trái chiều có thể dẫn đến tổn hại đáng kể về mặt xã hội và/hoặc pháp lý. Với tư cách là một quốc gia thành viên đã phê chuẩn Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR), Chính phủ Việt Nam có nghĩa vụ bảo vệ quyền tự do ngôn luận. Trong phạm vi mà Chính phủ xác định rằng một số thông tin định danh nhất định là cần thiết cho việc điều tra và truy tố tội phạm mạng, Chính phủ có thể và nên sử dụng các nguồn lực sẵn có để có được lượng thông tin tối thiểu cần thiết tùy từng trường hợp cụ thể, phù hợp với nguyên tắc chỉ hạn chế quyền con người khi thực sự cần thiết. Các quốc gia trên thế giới đã chứng minh khả năng truy cứu thành công những tội ác như vậy trong khi vẫn bảo vệ quyền lợi của người dùng và không cần dùng đến biện pháp thu thập và lưu trữ dữ liệu cá nhân một cách đại trà.



IV. Chủ động quét nội dung

Dự thảo Nghị định đưa ra một cách tiếp cận đa hướng để giám sát nội dung bằng cách trao cho các cơ quan Nhà nước thẩm quyền sâu rộng để tìm kiếm và truy cập dữ liệu cũng như nội dung của người dùng trên các mạng xã hội và các thực thể khác được quản lý trong và ngoài nước. Các điều 26-3(m) và 38-14 tạo ra cho Chính phủ quyền truy cập cửa sau vào một lượng lớn thông tin cá nhân của người dùng, vượt xa khả năng ngăn chặn hợp pháp được tiêu chuẩn hóa đối với các giải pháp an ninh mạng và tạo ra rủi ro bảo mật nghiêm trọng cho các cá nhân, đặc biệt là các nhóm thiểu số ở Việt Nam. Các quy định này cũng không chính xác và có tính mở về phạm vi tiếp cận của các công cụ quét cũng như loại nội dung mà các cơ quan Nhà nước có thể truy cập, không hướng dẫn đầy đủ về các biện pháp thích hợp để các công ty tuân thủ.

GNI lưu ý rằng quyền riêng tư của người dân theo Dự thảo Nghị định đã bị suy yếu do sự mơ hồ trong định nghĩa về thông tin cá nhân theo quy định chung tại Chương I. Trên hết, không có sự đảm bảo cần thiết nào về tính bảo mật hoặc giới hạn cho việc thực thi quyền lực nhà nước theo Điều khoản 24-7, trao quyền cho một nhóm “cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền” không rõ ràng có quyền kiểm soát rộng rãi thông tin cá nhân trực tuyến của người dùng. Điều này có thể dẫn đến việc áp dụng luật một cách rộng rãi và tùy tiện, có khả năng vượt qua các ranh giới quyền tài phán, vi phạm trực tiếp Điều 17 của ICCPR. Hơn nữa, Dự thảo Nghị định không quy định cụ thể các công cụ tìm kiếm và quét phải tương tác như thế nào với các thông tin liên lạc riêng tư và các dịch vụ khác được bảo vệ bằng mã hóa đầu cuối. GNI trước đây đã cảnh báo về tính bất bình và tác động bảo mật của các thỏa thuận truy cập trực tiếp, đồng thời bày tỏ lo ngại về các phương pháp yêu cầu giám sát xâm lấn người dùng. Nếu, bất chấp những lo ngại của chúng tôi, Chính phủ chọn thực hiện các biện pháp như vậy, thì các biện pháp đó phải được thiết lập bằng luật công khai, rõ ràng, dễ tiếp cận và dễ hiểu, đồng thời đi kèm



với các biện pháp minh bạch, giám sát và trách nhiệm giải trình rõ ràng. Pháp luật phải đảm bảo rằng mọi quyền truy cập vào dữ liệu người dùng đều được tiết lộ cho chủ thể một cách kịp thời nếu chúng được sử dụng trong bất kỳ thủ tục tố tụng dân sự, hành chính hoặc hình sự nào và cho phép họ theo đuổi các biện pháp khắc phục các hành vi vi phạm quyền riêng tư hoặc bảo mật của họ.

V. Nghĩa vụ giám sát trên phạm vi rộng, Thông báo gỡ bỏ trong vòng 24 giờ và Quyền chặn của chính phủ

Dự thảo Nghị định nêu chi tiết một loạt nghĩa vụ chặt chẽ về việc xóa nội dung đối với các đối tượng được nêu trong Điều 26, 27, 37 và 38. Như trình bày trong dự thảo, các điều khoản này có thể gây ra rủi ro nghiêm trọng cho quyền tự do ngôn luận và quyền riêng tư. Các nghĩa vụ này bao gồm các biện pháp kiểm duyệt dựa trên một loạt các quy định cấm không cụ thể theo Điều 5-1 của Dự thảo Nghị định và Điều 8-1 của Luật An ninh mạng 2018. Chẳng hạn, “xuyên tạc lịch sử, phủ nhận thành tựu cách mạng”, “thông tin sai sự thật gây hoang mang trong nhân dân”, “tuyên truyền xuyên tạc, phỉ báng chính quyền nhân dân”, và “xúc phạm vĩ nhân, lãnh tụ, danh nhân, anh hùng dân tộc” là một vài trong số những hành vi bị Luật An ninh mạng cấm, vốn dễ dàng bị các cơ quan chức năng lạm dụng.

Theo cách tiếp cận được đề xuất, các doanh nghiệp trong và ngoài nước cung cấp thông tin xuyên biên giới cho người dùng cuối tại Việt Nam phải chủ động giám sát và xóa nội dung, dịch vụ và ứng dụng bất hợp pháp trong vòng 24 giờ. Ngay cả khung thời gian xóa hạn hẹp này cũng sẽ bị loại bỏ trong trường hợp các nền tảng được Bộ Thông tin và Truyền thông (MIC) thông báo về nội dung gây lo ngại về an ninh quốc gia. Cũng như các yêu cầu thu thập và lưu trữ dữ liệu người dùng, việc yêu cầu các nền tảng chủ động giám sát một cách không cần thiết sẽ dẫn đến vi phạm quyền riêng tư và đi ngược lại



xu hướng toàn cầu về việc hạn chế lượng thông tin được các nền tảng thu thập.

Ngoài ra, việc yêu cầu các nền tảng không chỉ giám sát mà còn xử lý những nội dung thuộc danh mục bị cấm một cách mơ hồ sẽ khuyến khích các công ty xóa nội dung một cách thái quá, khiến nhiều nội dung bị hạn chế hơn đáng kể so với mức cần thiết để đảm bảo tuân thủ luật một cách hiệu quả. Đáng chú ý, Dự thảo Nghị định làm trầm trọng thêm mối lo ngại này khi không đưa vào bất kỳ điều khoản nào cho phép người dùng khiếu nại hoặc tìm kiếm biện pháp khắc phục đối với việc xóa nội dung không chính đáng. Như đã lưu ý trong Bản tóm tắt chính sách, các mốc thời gian nghiêm ngặt như vậy “cản trở một cách hiệu quả khả năng của các công ty CNTT trong việc ưu tiên các nguồn lực và đưa ra các quyết định theo sắc thái, nội dung và tình huống cụ thể. Những giới hạn thời gian này cũng có thể gây khó khăn cho tác giả trong việc phản đối cáo buộc (tức là đưa ra thông báo phản đối) hoặc tìm kiếm biện pháp khẩn cấp hoặc biện pháp khắc phục khác.”

Bên cạnh những mối lo ngại này, dự thảo còn tiến thêm một bước nữa theo Điều 37 khoản 6 và 7, theo đó, các trang thông tin điện tử tổng hợp phải kết nối hệ thống giám sát của mình với Bộ TT-TT và chịu sự kiểm tra của “cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền”. Điều này tạo điều kiện cho Nhà nước tham gia trực tiếp vào quá trình giám sát của họ đồng thời tránh né các quy trình pháp lý thông thường. Bỏ qua việc liệu một hệ thống như vậy có thể hoạt động về mặt kỹ thuật hay không, nếu nó làm được điều đó gần như chắc chắn sẽ dẫn đến những vi phạm không thể chấp nhận được đối với quyền riêng tư của người dùng, tiêu chuẩn an ninh mạng và luật bảo vệ dữ liệu của nước thứ ba.

Trong Bản tóm tắt chính sách, GNI thay vào đó khuyến nghị các chính phủ nên tìm cách giải quyết những lo ngại xung quanh nội dung bất hợp pháp thông qua “luật tập trung rộng hơn vào các tiêu chuẩn rõ ràng để kiểm duyệt



nội dung phù hợp dựa trên các khái niệm pháp quyền truyền thống, chẳng hạn như tính minh bạch trong việc ra quyết định, quy trình hợp pháp xung quanh việc xác định nội dung và biện pháp khắc phục cho những người dùng bị ảnh hưởng, [mà] sẽ được điều chỉnh phù hợp và thu hẹp hơn, đồng thời có nhiều khả năng cung cấp sự linh hoạt cần thiết để cho phép các nền tảng điều chỉnh theo các hoàn cảnh, chuẩn mực và công nghệ đang thay đổi.”

GNI cũng quan ngại sâu sắc về các tác động tiềm ẩn bên ngoài lãnh thổ của các yêu cầu ngăn chặn rộng rãi của nghị định, bao gồm việc loại bỏ triệt để các tài khoản mạng xã hội, nhóm và trang cộng đồng cũng như các kênh nội dung vi phạm pháp luật. Bất kỳ hành vi không tuân thủ nào trên nền tảng kỹ thuật số “không có lý do chính đáng” sẽ cho phép Chính phủ đình chỉ hoặc chặn hoạt động của họ theo Điều 26-5(b) và Điều 38-6. Thật không may, những điều này lại tạo thêm động cơ khuyến khích các công ty CNTT tuân thủ quá mức. Do đó, chúng tôi khuyến nghị Chính phủ nên định nghĩa rõ ràng và chi tiết về những gì đủ điều kiện bị coi là biểu đạt bị cấm, bên cạnh việc kiểm chế áp đặt các giới hạn thời gian nghiêm ngặt để xóa nội dung.

VI. Kết luận

Với tình hình hiện tại, Dự thảo Nghị định đặt ra một số lo ngại đối với GNI. Phạm vi áp dụng cực kỳ rộng và không rõ ràng của nghị định, cũng như các quy định về bắt buộc định danh người dùng, các danh mục nội dung bị cấm, nghĩa vụ giám sát chủ động, gỡ bỏ nội dung trong vòng 24 giờ và khả năng của Chính phủ trong việc đình chỉ các dịch vụ kỹ thuật số do không tuân thủ với các yêu cầu ngăn chặn, tất cả các cá nhân và tổ chức đều có thể gây ra những hậu quả tiêu cực đáng kể và có thể tránh được đối với quyền tự do ngôn luận và quyền riêng tư. Nếu được ban hành và triển khai theo hình thức hiện tại, Dự thảo Nghị định sẽ khó phù hợp với các nghĩa vụ pháp lý quốc tế của Việt Nam, có thể tạo ra xung đột pháp luật đáng kể và tạo ra những hạn chế đáng kể cho các nền tảng xem xét hoặc tiếp tục hoạt động trong nước.



Do đó, GNI kêu gọi Chính phủ Việt Nam giải quyết những lo ngại này bằng cách sửa đổi dự thảo để đảm bảo Nghị định phù hợp với các nguyên tắc cần thiết và cân xứng, bảo vệ quyền tự do ngôn luận, duy trì các nguyên tắc bảo vệ dữ liệu và tránh tạo ra các hành vi xâm phạm quyền riêng tư một cách tùy tiện. Để đảm bảo kết quả như vậy, Chính phủ nên tham vấn thêm với giới nghiên cứu, xã hội dân sự và các công ty có khả năng bị ảnh hưởng. Như thường lệ, GNI sẵn sàng tạo điều kiện và hỗ trợ cho tiến trình tham vấn đó.