

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ HÀNH CHÍNH NHẪM PHÒNG NGỪA TỘI THIẾU TRÁCH NHIỆM GÂY HẬU QUẢ NGHIÊM TRỌNG THEO ĐIỀU 360 BỘ LUẬT HÌNH SỰ TRONG CÔNG TÁC PHÒNG CHÁY VÀ CHỮA CHÁY

Đại úy BÙI HẢI ANH

Trung tâm Huấn luyện và Ứng phó về PCCC&CNCH Bộ Công an, Cục Cảnh sát PCCC&CNCH

* Tác giả liên hệ: Bùi Hải Anh (Email: haianhbupolice@gmail.com)

Tóm tắt: Bài viết tiếp cận cơ chế phòng ngừa tội “thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng” theo Điều 360 Bộ Luật Hình sự (BLHS) thông qua thiết kế thể chế hành chính thay vì gia tăng hình phạt. Trọng tâm là quản trị theo rủi ro dựa trên dữ liệu quản lý, “năng lực hành chính” và “gánh nặng thực thi” của cán bộ quản lý, chuẩn hóa việc đánh giá yếu tố lỗi trong cấu thành tội phạm, đồng thời quản trị “chuẩn mực mềm” thông qua cơ chế kiểm soát hành chính. Cách tiếp cận dựa các nghiên cứu học khoa học pháp lý uy tín có liên quan, giúp giảm bất định, hạn chế về thiên lệch nhận thức muộn, tạo “vùng an toàn pháp lý” cho cán bộ, qua đó hướng đến phòng ngừa tội phạm (PNTF) bền vững bằng các công cụ hành chính.

Từ khóa: phòng cháy, chữa cháy, Luật Hành chính, phòng ngừa tội phạm.

Abstract: The article approaches the prevention of the offence of negligent dereliction of duty causing serious consequences under Article 360 of the Criminal Code through administrative institutional design rather than increasing criminal penalties. It focuses on data-driven, risk-based governance, administrative capacity, and the implementation burden of supervisory officers; the standardization of fault assessment within the elements of the offense; and the governance of soft-law instruments via administrative control mechanisms. Grounded in reputable legal scholarship, this approach reduces uncertainty, mitigates hindsight bias, and establishes a legal safe harbour for officials who act in good faith and within their remit, thereby advancing sustainable crime prevention through administrative tools.

Keywords: fire prevention, firefighting, administrative law, crime prevention.

1. Đặt vấn đề

Trong thực tiễn công tác quản lý hành chính (QLHC) về phòng cháy, chữa cháy và cứu nạn, cứu hộ (PCCC&CNCH) hiện nay đã có không ít cán bộ được giao nhiệm vụ quản lý đã bị khởi tố, truy tố về tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng như: vụ cháy Karaoke An Phú (An Phú, Thuận An, Bình Dương) làm 32 người chết; vụ cháy nhà ở nhiều căn

hộ năm 2023 (Khuong Hạ, Thanh Xuân, Hà Nội) làm 56 người chết; vụ cháy nhà trọ (Trung Kính, Cầu Giấy, Hà Nội) làm 14 người chết.... Dưới góc độ pháp lý, tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng theo Điều 360 BLHS được cấu thành khi người có chức vụ, quyền hạn không thực hiện, thực hiện hình thức, không làm hết trách nhiệm hoặc thực hiện không đúng nhiệm vụ được giao do lỗi vô ý, và hành

vi đó có quan hệ nhân quả trực tiếp với hậu quả nghiêm trọng xảy ra. Đối với lĩnh vực PCCC&CNCH, nghĩa vụ pháp lý thường được xác định thông qua quy định hành chính, quy trình kiểm tra, kiểm định, thẩm định, các văn bản chỉ đạo, hồ sơ quản lý cơ sở.... Qua những vụ việc, trường hợp cán bộ sai phạm nêu trên và dựa trên những quy định pháp luật hiện hành, có thể thấy vẫn còn một số tồn tại, hạn chế trong thể chế hành chính nhà nước đang gián tiếp làm gia tăng tỉ lệ cán bộ có nguy cơ cấu thành tội phạm như: nhiệm vụ được giao ngày một gia tăng, nguồn lực thực thi không tăng thêm mà còn có xu hướng giảm do tinh giảm bộ máy, quy trình kiểm tra nặng về văn bản, trải qua nhiều bước, dữ liệu quản lý rời rạc, chỉ đạo phân tán từ phía cơ quan chuyên môn, cơ chế “chuẩn mực mềm” được hình thành đôi lúc được diễn giải như một nghĩa vụ pháp lý, thiên hướng đánh giá sau sự cố kéo lệch chuẩn mực lỗi vô ý do không có bằng chứng về “trạng thái thông tin tại thời điểm ra quyết định” kéo theo nguy cơ hình sự hóa các thiếu sót thủ tục hơn là đi sâu vào lỗi vô ý thực chất.

Hiện nay, định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo hướng cải cách quy trình văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL), đòi hỏi phải chuyển từ “quản lý theo đầu việc” sang “quản trị theo rủi ro”, chuẩn hóa và ràng buộc nghĩa vụ pháp lý bằng VBQPPL chính thức có thể định lượng được, đồng thời kiểm soát chặt chẽ “chuẩn mực mềm” để tránh biến khuyến nghị nghiệp vụ thành nghĩa vụ pháp lý mới.

Trong lĩnh vực PCCC&CNCH, QLHC nhà nước là tuyến phòng ngừa sớm đối với tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng bởi lẽ, nghĩa vụ pháp lý làm phát sinh trách nhiệm hình sự của cán bộ quản lý chủ yếu được hình thành, cụ thể hóa và kiểm soát thông qua các cơ chế hành chính như phân công nhiệm vụ, quy trình kiểm tra, chế độ theo dõi, lưu trữ hồ sơ và cơ chế giám sát thực thi.... Khi các cơ chế này được thiết kế rõ ràng, minh bạch, có thể định lượng và truy vết theo thời gian, thì ranh giới giữa sai sót hành chính và lỗi vô ý trong hình sự được xác lập rõ ràng, qua đó hạn chế nguy cơ hình sự hóa các thiếu sót trong thực thi công vụ. Ngược lại, một hệ thống quản lý hành chính thiếu chuẩn hóa, dựa nhiều vào

chỉ đạo mang tính “chuẩn mực mềm” và đánh giá hậu nghiệm sẽ làm gia tăng bất định pháp lý, đẩy cán bộ quản lý vào trạng thái rủi ro hình sự cao hơn. Do đó, hoàn thiện cơ chế QLHC trong lĩnh vực PCCC&CNCH chính là giải pháp phòng ngừa tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng mang tính bền vững.

Bài viết tập trung phân tích những tồn tại, hạn chế, thiếu sót về cơ chế QLHC về PCCC&CNCH, những rủi ro pháp lý mà cán bộ quản lý có xu hướng gặp phải. Cách tiếp cận này hiện thực hóa tư duy phòng ngừa hơn trừng phạt, củng cố niềm tin pháp lý, hướng đến PNTP thực chất bằng cơ chế hành chính trong giai đoạn hiện nay.

2. Thực trạng pháp luật hành chính trong công tác phòng cháy, chữa cháy gắn với nguy cơ cấu thành tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng

Thứ nhất, gánh nặng thực thi vượt quá năng lực hành chính

Các nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước cũng như học thuật về quản trị công hiện đại dựa trên lý thuyết về quản trị theo rủi ro ở một số nước phát triển chỉ ra rằng: khi khối lượng công việc và trách nhiệm (gánh nặng thực thi) công vụ vượt quá khả năng thực hiện trong điều kiện nhân lực, thời gian và phương tiện hiện có (năng lực hành chính), xác suất phát hiện và nhận diện vi phạm bị thu hẹp và có xu hướng giảm theo hệ thống. Trong bối cảnh đó, cán bộ quản lý buộc phải phân bổ thời gian ít hơn cho từng đầu việc, chất lượng kiểm tra và khả năng nhận diện các sai phạm đều suy giảm, kéo theo tỷ lệ bỏ sót các tồn tại, sai phạm trong thực tiễn quản lý tăng lên [10]. Hệ quả là cơ quan thực thi hình thành cơ chế sắp xếp ưu tiên xử lý công việc cấp bách, có khả năng gây hậu quả trước mắt (rủi ro nóng), dồn nguồn lực cho nhóm cơ sở có nguy cơ tức thời cao, chấp nhận mức độ bao quát thấp hơn đối với các nhóm còn lại [11]. Dưới góc độ chính sách, cả hai hiện tượng trên đều là hệ quả tất yếu của chênh lệch giữa “gánh nặng thực thi” và “năng lực hành chính” - khi khối lượng công việc, thủ tục hành chính, chế độ báo cáo, trách nhiệm công vụ tăng nhanh hơn tốc độ gia

tăng biên chế, kỹ năng và các biện pháp nghiệp vụ [10]. Đối với lĩnh vực PCCC&CNCH, thực tế nhiều địa bàn, một cán bộ vừa phải đảm nhiệm công tác kiểm tra định kỳ/đột xuất, xử lý vi phạm, theo dõi khắc phục, phục vụ các đoàn kiểm tra cấp trên, vừa thường trực, sẵn sàng chữa cháy và CNCH; trong khi thời gian là hữu hạn (24 giờ/ngày), còn tồn tại nghĩa vụ gia đình, bồi dưỡng chuyên môn, tổng hợp báo cáo nên quyết định ưu tiên những cơ sở có nguy hiểm cháy, nổ và chấp nhận rủi ro đối với các cơ sở còn lại là tất yếu dưới góc độ học thuật [11]. Đây không phải sự “buông lỏng quản lý” mà là hệ quả tất yếu trước sự chênh lệch giữa khối lượng công việc và năng lực hành chính. Nếu logic ưu tiên theo rủi ro không được gắn vào vào quy trình công tác, khi có cháy, nổ xảy ra, cán bộ quản lý vô tình phải đối mặt với việc bị quy chụp là không làm hết chức trách nhiệm vụ được giao, thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng.

Thứ hai, hiệu ứng “thiên lệch nhận thức muộn” và hệ quả chuẩn mực đối với quy chụp trách nhiệm trong PCCC&CNCH

Lý thuyết về thiên lệch nhận thức muộn (Hindsight Bias) chỉ ra rằng khi kết quả đã xảy ra, người xem xét sự việc thường đánh giá quyết định của một cá nhân trong quá khứ theo hướng “đáng nhẽ phải thấy trước”, từ đó phóng đại mức bất định mà cá nhân đó thực sự phải đối mặt tại thời điểm đưa ra quyết định [7]. Mức bất định ở đây là mức độ không chắc chắn về thực trạng và diễn biến có thể xảy ra trong tương lai do những giới hạn khách quan như thiếu hoặc không đầy đủ thông tin, ràng buộc về thời gian, nguồn lực, cùng các yếu tố khó lường. Bên cạnh đó có nghiên cứu chỉ ra rằng, thiên lệch nhận thức muộn dễ làm lệch chuẩn tính khách quan khi quy chụp lỗi vô ý cho cá nhân: “người đánh giá sau sự cố có xu hướng gán cho chủ thể một mức độ dữ liệu cao hơn thực tế có thể đạt được ở thời điểm trước sự cố” [12].

Trong thực tế, thẩm quyền của lực lượng Cảnh sát PCCC&CNCH được trao cho hiện nay rất rộng nhằm đảm bảo công cụ pháp lý cho cán bộ quản lý trước sự đa dạng về rủi ro xảy ra cháy của cơ sở, tuy nhiên chưa được chuẩn hóa thành danh mục các tín hiệu cảnh báo rủi ro xảy ra cháy mà cán bộ quản lý

bắt buộc phải can thiệp và yêu cầu khắc phục ngay do quy định về công tác PCCC&CNCH không chỉ trong Luật, Nghị định, Thông tư mà còn dàn trải trong rất nhiều Quy chuẩn, Tiêu chuẩn kỹ thuật trong và ngoài nước cũng như văn bản chỉ đạo về nghiệp vụ, đồng thời trình độ/nhận thức/quan điểm của từng cán bộ/đơn vị/địa phương cũng khác nhau so với cùng một sự việc/tình huống xảy ra. Do đó khi có cháy xảy ra, dưới tác động của thiên lệch nhận thức muộn, người đánh giá có thiên hướng lựa chọn các dấu hiệu được biết đến nhờ hậu quả của sự việc, kết luận của biên bản điều tra nguyên nhân vụ cháy... (ví dụ: lối thoát bị che chắn do cải tạo, thay đổi công năng ngắn hạn giữa hai đợt kiểm tra...) rồi quy chiếu ngược rằng cán bộ quản lý “chắc chắn phải biết” và “phải thấy trước hậu quả”. Thực tế khi xem xét sự việc đã xảy ra, người đánh giá cần phải đối chiếu tại thời điểm kiểm tra, pháp luật quy định những gì và cán bộ quản lý thực sự có thể tiếp cận được những thông tin nào, tuyệt đối không chủ quan, đối chiếu với những gì cán bộ quản lý chỉ có thể biết được sau khi sự cố xảy ra rồi kết luận là thiếu trách nhiệm, buông lỏng quản lý, không làm tốt công tác điều tra cơ bản/nắm tình hình, không triển khai kịp thời một văn bản chỉ đạo nào đó.... Trong một số vụ việc đã xảy ra, nghĩa vụ của cán bộ quản lý có dấu hiệu bị “nới rộng” theo hướng vượt quá khuôn khổ theo quy định của pháp luật và “vô tình” trở thành hành vi khách quan của tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng theo cách nhìn nhận của người xem xét.

Thứ ba, chuỗi nhân quả phân tán và hiệu ứng “dồn trách nhiệm” ở khâu cuối cùng

Để cấu thành tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng tại Điều 360 BLHS thì đòi hỏi người phạm tội phải có hành vi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nhiệm vụ được giao và hậu quả nghiêm trọng có quan hệ nhân quả pháp lý với hành vi đó. Trong các sự cố cháy, nổ xảy ra, chuỗi nhân quả thường không tuyến tính bởi có thể bao gồm các điều kiện về lý/hóa, hành vi của chủ cơ sở/nhân viên/nhà thầu... cũng như các quyết định/hành vi hành chính ở nhiều thời điểm khác nhau. Do vậy việc rút gọn toàn bộ chuỗi tuyến tính này thành “một hành vi thiếu sót

trong quá trình kiểm tra” của cán bộ ở lần kiểm tra gần vụ cháy nhất là một bước nhảy suy luận cần hết sức thận trọng về nguyên nhân thực tế (cause in fact) và phạm vi trách nhiệm (proximate cause) [8]. Nếu thiếu khung đối chiếu “tại thời điểm xảy ra quyết định” nguy cơ xác định lỗi dễ bị kéo lệch bởi thiên lệch nhận thức muộn là rất cao [7], [12].

Một thực tế hành chính nổi bật là mỗi cơ sở thường thay đổi qua nhiều cán bộ/cấp/cơ quan quản lý khác nhau, bên cạnh đó còn chịu sự quản lý theo nhiều lĩnh vực như điện lực, xây dựng, lao động, chính quyền địa phương.... Mỗi mắt xích do chủ thể khác nhau quản lý theo luật chuyên ngành tương ứng. Khi sự cố xảy ra “muộn” trên trục thời gian, trách nhiệm rất dễ bị dồn vào cán bộ quản lý gần thời điểm xảy ra sự cố nhất, bất kể các thay đổi quan trọng khác diễn ra sau các kỳ kiểm tra trước và ngoài tầm có thể thấy trước hợp lý hoặc có thể thấy trước nhưng không đủ khả năng, thẩm quyền, kiến nghị, khắc phục cũng như vì các yếu tố khách quan “không thể tác động” khác dẫn đến hành vi “cho tồn tại” vi phạm (ví dụ như pháp luật chưa điều chỉnh hoặc quy định không rõ ràng, có nhiều cách hiểu...). Một nguyên tắc học thuật mà nhiều tài liệu đã khẳng định là - “không thể coi là có lỗi nếu chủ thể không có dấu hiệu khách quan cần thiết để thực hiện nghĩa vụ pháp lý” đặc biệt có giá trị trong bối cảnh này [13]. Trong thực tế, chưa có quy định chuẩn vận hành để ghi nhận cán bộ quản lý “đã làm hết trách nhiệm” trong khả năng của mình, biên bản bàn giao hồ sơ chỉ ghi nhận danh mục tài liệu có trong hồ sơ chứ không có đánh giá rủi ro cụ thể do chuỗi quyết định/hành vi hành chính trước để lại hoặc chưa giải quyết.... Khi không quy định rõ những quy định này kết hợp thiên lệch nhận thức muộn, người đánh giá có xu hướng cho rằng nguyên nhân xảy ra sự cố đến từ cán bộ quản lý gần thời điểm xảy ra sự cố nhất.

Thứ tư, “chuẩn mực mềm”, khoảng trống trong kiểm soát tư pháp

Thực tiễn công tác quản lý PCCC&CNCH cho thấy một lớp “chuẩn mực mềm” tồn tại song song với VBQPPL như công văn chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ, kế hoạch cao điểm.... Nghiên cứu chỉ ra Soft Law được dùng vì chi phí ban hành thấp, tốc độ nhanh, dễ

điều chỉnh theo rủi ro, đổi lại tính ràng buộc và khả năng kiểm soát tư pháp khó hơn, dễ bị hiểu sai chức năng khi bị dùng như thước đo nhận thức muộn để suy rộng nghĩa vụ pháp lý của cá nhân thực thi công vụ [9]. Các văn bản này hữu ích cho điều hành nhưng về mặt pháp lý không phải VBQPPL nên về nguyên tắc không được đặt ra quy tắc xử sự chung, không được làm thay đổi nội dung, mục tiêu, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của luật hiện hành. Luật ban hành VBQPPL năm 2025 cũng nhấn mạnh “không được làm thay đổi nội dung quy định được hướng dẫn, không được đặt ra quy định mới” [3]. Tuy nhiên trên thực tiễn, nhiều “công văn” vẫn mang tính chất “quy phạm”, từ đó hình thành kỳ vọng xử sự vượt ra ngoài những gì đã được pháp điển hóa. Khi sự cố xảy ra, các chuẩn mực mềm này dễ bị sử dụng như thước đo nhận thức muộn cho nghĩa vụ pháp lý “đáng nhẽ phải biết/phải làm”, “chậm/chưa/không kịp thời triển khai” những chuẩn mực mềm này của cán bộ quản lý dù về mặt hình thức chúng không phải VBQPPL và không thể thay thế một quy định do luật định.

Về kiểm soát tư pháp, pháp luật Việt Nam hiện nay không có chế định về Tòa án Hiến pháp mà trao trách nhiệm bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp cho Quốc hội; đối tượng khởi kiện tại Tòa án hành chính hiện nay cũng chỉ dừng lại ở Quyết định/hành vi hành chính, danh sách cử tri [1], [2]. Đối với các văn bản là công văn hướng dẫn chung, nếu trái pháp luật chỉ có thể chứng minh thông qua hoạt động kiểm tra văn bản nhưng phải theo thủ tục hành chính thông thường mà không theo trình tự tố tụng hành chính [3]. Hệ quả là khi chuẩn mực mềm bị lạm dụng làm thước đo nhận thức muộn, đương sự không được bảo vệ thông qua trình tự tố tụng hành chính khởi kiện tại Tòa án, đây là khoảng trống dễ dẫn đến tình trạng thực hiện không đúng của cơ quan hành pháp trong việc ban hành công văn hướng dẫn, chỉ đạo.

3. Giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý hành chính về phòng cháy, chữa cháy

Một là, hoàn thiện cơ chế quản lý hành chính theo hướng quản trị theo rủi ro nhằm bảo đảm tương quan giữa “gánh nặng thực thi” phù hợp với “năng lực hành chính”

Việc chuyển đổi sang quản trị theo rủi ro không thể thực hiện đơn lẻ ở các văn bản dưới luật, mà cần được hình thành từ quá trình nghiên cứu, tổng kết thực tiễn để tham mưu hoàn thiện quy định của Luật và Nghị định của Chính phủ, làm cơ sở cho việc ban hành các văn bản hướng dẫn, tiêu chí kỹ thuật trong lĩnh vực PCCC&CNCH. Trên nền tảng đó, Bộ Công an cần xây dựng các tiêu chí quản lý dựa trên mức độ nguy cơ cháy, nổ, bao gồm các bảng đánh giá rủi ro định tính, định lượng, ngưỡng can thiệp tương ứng với từng nhóm cơ sở, cũng như danh mục nhiệm vụ trọng tâm mà cán bộ quản lý phải thực hiện trong từng điều kiện cụ thể, qua đó hình thành “vùng an toàn pháp lý” (safe harbor) cho cán bộ quản lý khi đã tuân thủ quy trình quản trị theo rủi ro [10], [11].

Tiêu chí về quản trị rủi ro cần tham chiếu mô hình quản lý rủi ro theo ISO 31000:2018 về quản trị rủi ro [5]; kỹ thuật thực thi, vận dụng theo bộ công cụ thực thi và thanh tra của OECD [6]; tập trung vào các cơ sở có nguy cơ cháy, nổ cao theo mục tiêu kéo giảm cháy gây thiệt hại nghiêm trọng về người, tài sản tại Đề án 08/ĐA-BCA và Kế hoạch 288/KH-BCA của Bộ Công an; dữ liệu đầu vào được lấy từ kết quả khai báo, cập nhật hồ sơ trên cơ sở dữ liệu quốc gia về PCCC&CNCH theo Điều 26, Nghị định 105/2025/NĐ-CP ngày 15/5/2025, Kế hoạch số 95/KH-C07-P1 ngày 31/7/2025 của Cục Cảnh sát PCCC&CNCH và kết nối thời gian thực với hệ thống truyền tin báo sự cố PCCC để tự động cập nhật mức độ rủi ro của cơ sở có tín hiệu bất thường. Bên cạnh đó đưa ra được tham số đầu vào, công thức tính để đánh giá tỉ lệ cân bằng giữa “năng lực hành chính” và “gánh nặng thực thi” thực tế của cán bộ quản lý. Tiêu chuẩn này nếu được hành sẽ giúp giải được bài toán hiện nay trong điều kiện nguồn lực hữu hạn, đồng thời tạo chuẩn mực đánh giá khách quan khi xem xét trách nhiệm hình sự khi có sự cố xảy ra.

Hai là, chuẩn hóa quy trình xem xét yếu tố lỗi và cơ chế chống thiên lệch nhận thức muộn trong bước xử lý trách nhiệm

Đây là nền tảng quan trọng trước khi xem xét yếu tố lỗi của cán bộ quản lý khi xảy ra sự cố cháy, nổ trong đó trọng tâm là pháp điển hóa lý thuyết về

thiên lệch nhận thức muộn (Hindsight Bias) vào quy trình nghiệp vụ, mọi nhận định về lỗi vô ý của cán bộ quản lý phải được đặt trong khuôn khổ thông tin khả dụng, nguồn lực, thẩm quyền thực tế tại thời điểm kiểm tra/ra quyết định; nghiêm cấm suy rộng nghĩa vụ pháp lý từ dữ kiện được phát hiện sau khi đã xảy ra sự cố [7], [12]. Đồng thời cần áp dụng nguyên tắc suy đoán vô tội được quy định trong Hiến pháp năm 2013 khi xét đến yếu tố lỗi, tránh tình trạng dịch chuyển gánh nặng chứng minh của người xem xét sự việc sang cán bộ quản lý dẫn đến oan sai [1], [17].

Để bảo đảm khả năng tái hiện bối cảnh thông tin, hoàn cảnh của cán bộ tại thời điểm ra quyết định, cần quy định bắt buộc một số trường thông tin liên quan đến trạng thái tuân thủ của cơ sở; nguồn dữ liệu/ảnh chụp/video/biên bản điện tử ghi nhận các cản trở khách quan như cơ sở không hợp tác/hạn chế tiếp cận khu vực nội bộ/ngừng hoạt động tạm thời... [15]. Nhật ký này cần tự động đồng bộ với Cơ sở dữ liệu quốc gia về PCCC và nhận tín hiệu bất thường từ hệ thống truyền tin báo sự cố để cập nhật hồ sơ rủi ro theo thời gian thực, tạo chuỗi bằng chứng phản bác thiên lệch nhận thức muộn trong hậu kiểm [4], [16]. Bên cạnh đó, Bộ Công an ban hành Bảng đối chiếu điều kiện đánh giá tại thời điểm kiểm tra ban hành kèm theo Thông tư sửa đổi/thay thế Thông tư số 37/2025/TT-BCA - là phụ lục bắt buộc của mọi biên bản, kết luận kiểm tra. Bảng đối chiếu nên tham chiếu sử dụng thang đo rủi ro tại ISO: 31000 và các thực hành thanh tra/kiểm tra dựa trên rủi ro của OECD (liên kết tiêu chí, ngưỡng kích hoạt, biện pháp tương xứng) [5], [6].

Ba là, truy vết mối quan hệ nhân quả gắn với hậu quả để phân bổ trách nhiệm đúng phạm vi

Trong hồ sơ quản lý cơ sở của cơ quan Cảnh sát PCCC&CNCH cần bổ sung nhật ký/bảng đánh giá nguy cơ xảy ra cháy chưa được xử lý triệt để có thể là nguyên nhân/điều kiện xảy ra cháy tại từng thời điểm theo dòng thời gian thẩm duyệt/nghiệm thu/kiểm định/thanh tra/kiểm tra..., lý do khách quan/chủ quan/yếu tố tác động từ bên ngoài dẫn đến việc cán bộ thực hiện trước đó chưa/không hoàn thành/chỉ hoàn thành một phần nghĩa vụ đã được giao, mức độ

nghiêm trọng/khả năng xảy ra cháy, chủ thể có thẩm quyền giải quyết (cán bộ/chỉ huy cấp đội/lãnh đạo phòng ...). Nhật ký liên kỳ này cho phép truy vết trách nhiệm tương đối của từng cá nhân trong chuỗi mất xích có mối quan hệ nhân quả với sự cố xảy ra, tránh rút gọn chuỗi tuyến tính thành “một hành vi thiếu sót trong quá trình kiểm tra” của cán bộ ở lần kiểm tra gần sự cố nhất [20], [21]. Đồng thời, nghiên áp dụng “Sổ tay phân bổ trách nhiệm” theo Regulators’ Code (Anh) và mô hình “người chịu trách nhiệm” trong Fire Safety Order 2005 để ghi nhận rõ nghĩa vụ duy trì điều kiện an toàn thường xuyên của chủ cơ sở; nghĩa vụ các cơ quan chức năng khác liên quan đến các đơn vị khác như điện lực/xây dựng/an toàn lao động... [14], [16]. Bên cạnh đó quá trình xem xét cần tuân thủ nguyên tắc không được coi là có lỗi nếu không có dấu hiệu khách quan cần thiết để thực hiện nghĩa vụ pháp lý; mọi phán xét về lỗi phải đặt trên chuỗi nhân quả đã được nhật ký hóa, không được suy rộng nghĩa vụ bằng hậu nghiệm [13], [9].

Bốn là, thiết lập cơ chế quản trị “chuẩn mực mềm” và bảo đảm kiểm soát tư pháp

Cần có giải pháp chuẩn hóa, phân loại và mức độ ràng buộc của toàn bộ công văn chỉ đạo, hướng dẫn nghiệp vụ, kế hoạch cao điểm về PCCC&CNCH... có thể bằng Quyết định của Bộ trưởng Bộ Công an về việc ban hành “Quy chế quản lý và sử dụng văn bản hành chính trong lĩnh vực PCCC&CNCH” trong đó yêu cầu cơ quan nghiệp vụ cấp dưới kiểm soát chặt chẽ về nội dung/văn bản tham mưu trình Thủ tướng Chính phủ, lãnh đạo Bộ Công an, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để chỉ đạo nghiệp vụ...; cơ quan nghiệp vụ cấp trên chịu trách nhiệm về nội dung chỉ đạo cơ quan nghiệp vụ cấp dưới trong đó yêu cầu chỉ được văn bản tổ chức thực hiện pháp luật, không phải VBQPPL, không lồng ghép/thay đổi nội dung quy phạm, không có yếu tố lợi ích nhóm và không phải căn cứ trực tiếp để xác định yếu tố lỗi trong tội thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng theo đúng lý thuyết về hard law/soft law trong khoa học pháp lý [9]. Trường hợp văn bản đã ban hành có dấu hiệu “chuẩn mực mềm” có thể được diễn giải như một nghĩa vụ pháp lý mới có thể yêu cầu hiệu chỉnh

hoặc thu hồi văn bản. Nếu trong quá trình thực hiện một cán bộ/đơn vị/cơ sở cho rằng văn bản hành chính đó vượt thẩm quyền có quyền gửi văn bản đề nghị kiểm tra, xác minh nội dung; quy trình này cần gắn với cơ chế kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, xử lý văn bản theo Nghị định 79/2025/NĐ-CP [3]. Đồng thời cơ quan Thanh tra có thể kiến nghị theo thủ tục Thanh tra hành chính hoặc Cơ quan tiến hành tố tụng trong quá trình tố tụng phát hiện văn bản hành chính có dấu hiệu sai phạm có quyền yêu cầu cơ quan ban hành phối hợp xác minh, làm rõ.

4. Kết luận

Phòng ngừa tội “thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng” trong công tác PCCC phải bắt đầu từ thiết kế thể chế hơn là tiếp cận theo hướng răn đe bằng hình phạt. Khi quản trị rủi ro được pháp điển hóa, dữ liệu - nhật ký số được liên thông, nghĩa vụ pháp lý của chủ cơ sở được xác lập rõ ràng, biên độ bất định giảm và chuẩn mực mềm được miễn trừ pháp lý thì nguy cơ hình sự hóa những sai sót trong thực thi hành chính cũng sẽ giảm theo. Khi đó, cơ chế bảo vệ cán bộ thực thi hành chính sẽ được xác lập. Đó chính là nền tảng để hướng tới mục tiêu PNTP bền vững.■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
2. Quốc hội (2015) *Luật Tổ tụng hành chính năm*; Quốc hội (2025) *Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính*, Hà Nội.
3. Quốc hội (2025), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*; Chính phủ (2025), *Nghị định số 79/2025/NĐ-CP ngày 01/4/2025 về kiểm tra, rà soát, hệ thống hoá và xử lý văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
4. Chính phủ (2025), *Nghị định số 105/2025/NĐ-CP ngày 15/5/2025 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng cháy, chữa cháy và cứu nạn, cứu hộ*; Cục Cảnh sát PCCC&CNCH (2025), *Kế hoạch 95/KH-C07-P1 ngày 31/7/2025 hướng dẫn khai báo, cập nhật thông tin của cơ sở thuộc diện quản lý về phòng cháy, chữa*

cháy phục vụ xây dựng Cơ sở dữ liệu quốc gia về phòng cháy, chữa cháy, Hà Nội.

5. ISO (2018), ISO 31000:2018 - Risk management - Guidelines. International Organization for Standardization.

6. OECD (2018), *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*. OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/9789264303959-en.

7. Fischhoff, B. (1975), *Hindsight is not equal to foresight: The effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty*, Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance, 1(3), 288–299. ISSN 1939-1277. doi:10.1037/0096-1523.1.3.288.

8. Hart, H. L. A., & Honoré, A. M. (1985), *Causation in the Law* (2nd ed.). Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780198254744.001.0001.

9. Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000), *Hard and Soft Law in International Governance*, International Organization, 54(3), 421–456. doi: 10.1162/002081800551280.

10. Fernández-i-Marín, X., et al. (2024), *Bureaucratic Quality and the Gap between Implementation Burden and Administrative Capacities*, American Political Science Review, 118(3), ISSN 1240-1260. doi: 10.1017/S0003055423001090.

11. Kaplaner, C. (2025), *Administrative Overload and Policy Triage*, Journal of Public Administration Research and Theory, 35(4). ISSN 1477-9803. doi: 10.1093/jopart/mauf020.

12. Rachlinski, J. J. (1998), *A Positive Psychological Theory of Judging in Hindsight*, University of Chicago Law Review, 65, 571–625. (Cornell Law Faculty Publications), <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/801/>.

13. Nguyễn Ngọc Hòa (2015), *Tội phạm và cấu thành tội phạm*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, tr. 225.

14. Department for Business, Innovation & Skills (2014), *Regulators' Code*. London, <https://www.gov.uk/government/publications/regulators-code>.

15. Trịnh Tiến Việt (2021), *Luật Hình sự và Pháp luật Việt Nam trong Cách mạng Công nghiệp 4.0: Một số Nhận thức Mới*, Tạp chí Khoa học: Luật học, [SI], tập 37, số 2, tháng 6 năm 2021. ISSN 2588-1167. doi: 10.25073/2588-1167/vnuls.4367.

16. UK Government (2005), *The Regulatory Reform (Fire Safety) Order 2005* (SI 2005/1541). <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/1541/contents/madev>.

17. Nguyễn Đăng Dũng; Nguyễn Đăng Duy (2020), *Suy đoán vô tội - Nhận thức và Quy định Hiến pháp*, Tạp chí Khoa học: Luật học, [SI], tập 36, số 3, tháng 9 năm 2020. ISSN 2588-1167. doi: 10.25073/2588-1167/vnuls.4322.

20. Nguyễn Khắc Hải (2021), *Nguyên nhân tội phạm*, Tạp chí Khoa học: Luật học, [SI], tập 37, số 3, tháng 9 năm 2021. ISSN 2588-1167. doi: 10.25073/2588-1167/vnuls.4386.

21. Phạm Thái (2024), *Một số vấn đề về nguyên nhân và điều kiện phạm tội dưới góc độ là đối tượng chứng minh trong tố tụng hình sự*, Tạp chí Khoa học Pháp lý, Số 03(175) (2024). ISSN 1859-3879. doi: 10.70236/tckhplvn.71.

22. Bộ Công an (2025), *Đề án số 08/ĐA-BCA ngày 05/5/2025 về kéo giảm các vụ cháy gây thiệt hại nghiêm trọng về người, tài sản*, Hà Nội.

23. Bộ Công an (2025), *Kế hoạch số 288/KH-BCA ngày 19/8/2025 triển khai Đề án 08*, Hà Nội.