

NHỮNG BẤT CẬP VỀ HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH KHI TRIỂN KHAI DỮ LIỆU MỞ TẠI VIỆT NAM

Phạm Đức Tiến

Khoa TT-TV, Trường Đại học KHXH&NV Hà Nội

Tóm tắt: Dữ liệu mở được hiểu là loại dữ liệu có thể tiếp cận, khai thác, sử dụng, chỉnh sửa hoàn toàn miễn phí bởi bất kỳ ai mà không cần xin phép hay được cấp bản quyền để sử dụng. Trên thực tế, hệ thống chính sách về dữ liệu mở tại Việt Nam chỉ có duy nhất Nghị định số 47/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định về “Quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước” được ban hành vào ngày 09/4/2020 để cập trực tiếp đến dữ liệu mở. Hành lang pháp lý quy định về dữ liệu mở và các vấn đề tiếp cận, khai thác, ứng dụng dữ liệu mở chưa thực sự đầy đủ và rõ ràng, với rất ít văn bản quy định. Trong khi đó, dữ liệu mở có vai trò rất quan trọng giúp doanh nghiệp dễ dàng mở rộng kinh doanh và phát triển, tạo nhiều giá trị cho xã hội và nền kinh tế số. Bài viết sẽ chỉ ra những thiếu sót của hệ thống văn bản pháp luật về dữ liệu mở và những vấn đề bất cập khi doanh nghiệp tại Việt Nam ứng dụng dữ liệu mở vào phát triển kinh tế.

Từ khóa: Dữ liệu mở; hệ thống chính sách; Nghị định số 47/2020/NĐ-CP; Luật Công nghiệp công nghệ số.

INADEQUACIES IN THE POLICY SYSTEM ON IMPLEMENTING OPEN DATA IN VIETNAM

Abstract: Open data can be known as a type of data that can be accessed, exploited, utilized and edited completely free of charge by anyone without having to seek permission or being licensed to use. In fact, the open data policy system in Vietnam is only managed under the Decree No. 47/2020 of the Government which specified “the stipulation of public agencies in the management, connection and sharing of digital data”. This was the only decree that addressed open data and it was issued on 09/04/2020. The legal framework regulating open data and the issues of accessing, exploiting and applying open data is not really complete and clear, with very few regulatory documents. Meanwhile, open data plays a very important role in supporting the expansion and development of businesses. Thus, it shall create value for society and the digital economy. The article will point out the shortcomings of the legal document system on open data and inadequacies that businesses in Vietnamese businesses may encounter when applying open data for economic development.

Keywords: Open data; policy system; Decree No. 47/2020/ND-CP; Law on Digital Technology Industry.

1. QUAN ĐIỂM VỀ DỮ LIỆU MỞ TẠI VIỆT NAM VÀ TRÊN THẾ GIỚI

Dữ liệu được chia làm 2 loại, bao gồm dữ liệu đóng và dữ liệu mở. Dữ liệu đóng được hiểu là dữ liệu có bản quyền thuộc về một người, một tổ chức, đơn vị cụ thể và không được chia sẻ rộng rãi cho mọi người. Dữ liệu mở được hiểu là loại dữ liệu có thể tiếp cận, khai thác, sử dụng, chỉnh sửa hoàn toàn miễn phí bởi bất kỳ ai mà không cần xin phép hay được cấp bản quyền để sử dụng, tuy nhiên dữ liệu cần được cấp phép để trở thành dữ liệu mở,...

Theo Sổ tay về dữ liệu mở (Open Data Handbook Documentation), Dữ liệu mở được định nghĩa là dữ liệu có thể được tự do sử dụng bởi bất kỳ cá nhân, tổ chức. Việc sử dụng lại và phân phối dữ liệu mở được yêu cầu ít nhất phải ghi nhận tác giả gốc và cấp phép chia sẻ tương tự” [Daniel Dietrich, 2012].

Dữ liệu mở bao gồm các tính chất sau:

- Tính sẵn có và quyền truy cập: Dữ liệu phải có sẵn, đầy đủ và phải có chi phí phải sinh hợp lý, tốt nhất là có thể tải xuống qua internet. Dữ liệu cũng phải có sẵn ở định dạng thuận tiện và có thể sửa đổi.

- Tái sử dụng và phân phối lại: Dữ liệu phải được cung cấp theo các điều khoản cho phép tái sử dụng và phân phối lại bao gồm cả việc trộn lẫn với các bộ dữ liệu khác.

- Khả năng tham gia toàn cầu: Bất kỳ ai đều có thể sử dụng, tái sử dụng và phân phối lại dữ liệu.

Ngoài ra, theo Viện Dữ liệu mở - Open Data Institute (ODI)¹, dữ liệu mở được hiểu rất đơn giản là dữ liệu mà bất kỳ ai cũng có thể truy cập, sử dụng hoặc chia sẻ. Khi các công ty lớn hoặc chính phủ phát hành dữ liệu phi cá nhân, nó cho phép các doanh nghiệp nhỏ, công dân và các nhà nghiên cứu phát triển từ nguồn dữ liệu đó để tạo ra giá trị quan trọng, giải quyết các vấn đề trong lĩnh vực của họ.

Theo ông Lê Trung Nghĩa, chuyên gia nghiên cứu độc lập về phần mềm tự do nguồn mở và dữ liệu mở, dữ liệu mở được hiểu là dữ liệu mà bất kỳ ai cũng có thể truy cập, sử dụng và chia sẻ [Lê Trung Nghĩa, 2018]. Các chính phủ, doanh nghiệp và cá nhân có thể sử dụng dữ liệu mở để mang lại những lợi ích xã hội, kinh tế và môi trường. Trên thực tế, tại Việt Nam có rất ít các chuyên gia và tổ chức riêng biệt nghiên cứu về dữ liệu mở, chỉ có một số cá nhân tiêu biểu như ông Lê Trung Nghĩa. Do vậy, tại Việt Nam chưa có nhiều quan điểm khách quan khác về dữ liệu mở, đa số đều đồng tình với ông Lê Trung Nghĩa. Bên cạnh đó, Chính phủ Việt Nam, thông qua Nghị định số 47/2020/NĐ-CP về Quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu cơ quan nhà nước cũng đã đề cập đến khái niệm “dữ liệu mở của cơ quan nhà nước”. Theo đó: “dữ liệu mở của cơ quan nhà nước là dữ liệu được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố rộng rãi cho cơ quan, tổ chức, cá nhân tự do sử dụng, chia sẻ” [Chính phủ, 2020].

Dữ liệu sẽ trở thành dữ liệu mở khi được cấp và áp dụng giấy phép mở. Trên thế giới hiện nay có nhiều loại giấy phép mở, phổ

biến nhất trong số đó là giấy phép Creative Commons (CC). Dữ liệu được cấp giấy phép này sẽ trở thành dữ liệu mở với nhiều cấp bậc khác nhau. Trong đó, có những loại giấy cho phép người dùng tiếp cận, sử dụng, sao chép, chỉnh sửa dữ liệu, thậm chí được thương mại hóa dữ liệu và không cần xin phép tác giả, chủ thể sở hữu dữ liệu. Doanh nghiệp có thể sử dụng dữ liệu mở để kinh doanh hoặc làm dữ liệu mới để mở rộng mô hình phát triển.

2. VAI TRÒ CỦA DỮ LIỆU MỞ TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

Từ trước đến nay, thông tin và dữ liệu luôn có vai trò quan trọng trong đời sống và sự phát triển kinh tế, xã hội. Trong thời đại Cách mạng công nghiệp 4.0 hiện nay, nó còn tác động mạnh mẽ hơn tới nền kinh tế, đặc biệt là kinh tế số.

Dữ liệu được sử dụng để giúp các tổ chức, doanh nghiệp thấu hiểu thị trường, quản trị tổ chức hay lên kế hoạch hoạt động hiệu quả. Dữ liệu hiện nay còn được thu thập tự động bởi các thiết bị khoa học công nghệ hiện đại. Từ đó, khối lượng dữ liệu ngày càng khổng lồ và tồn tại dưới nhiều hình thức như hình ảnh, âm thanh, văn bản, số liệu,...

Lợi ích của dữ liệu mở có thể tóm tắt trong một câu phát biểu của Giáo sư Hồ Tú Bảo trong một bài phỏng vấn cuối năm 2018 trên Forbes Vietnam: “Dữ liệu mở chính là động lực để các doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng như startups tham gia vào nền kinh tế số của Việt Nam” [Nguyễn Thế Hùng, 2019]. Đây cũng là một ý trong Báo cáo đánh giá mức độ sẵn sàng về Chính phủ số và Dữ liệu mở do Văn phòng Chính phủ và World Bank tại Việt Nam thực hiện (tháng 2/2019). Cụ thể hơn, dữ liệu mở có thể được ứng dụng trong việc phân tích dữ liệu lớn, ứng dụng trí tuệ nhân tạo, tích hợp số. Doanh nghiệp có thể tiết kiệm chi phí và công sức trong việc thu thập dữ liệu. Khuyến khích doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân tạo ra các ứng dụng, phần mềm khai thác dữ liệu mở có giá trị phục vụ kinh tế. Dữ liệu mở

¹ ODI là một tổ chức phi lợi nhuận với sứ mệnh hợp tác với các công ty và chính phủ trên thế giới để xây dựng một hệ sinh thái dữ liệu mở.

còn giúp tạo ra sự minh bạch trong quản lý thông tin, đặc biệt trong những cơ quan tổ chức Nhà nước. Dữ liệu mở trong Chính phủ có thể được tiếp cận và khai thác bởi toàn dân, do đó thông tin dữ liệu sẽ được minh bạch rõ ràng.

Dữ liệu mở có thể đem lại giá trị lớn ở rất nhiều lĩnh vực và có ích với bất kỳ cá nhân nào như các chuyên gia, nhà nghiên cứu hay với các tổ chức, doanh nghiệp và cả Chính phủ. Cũng theo Sổ tay về dữ liệu mở, dữ liệu mở của Chính phủ đã tạo ra giá trị được khẳng định trên thế giới ở nhiều khía cạnh có thể kể đến như:

- Kiểm soát sự minh bạch và dân chủ.
- Kích thích doanh nghiệp phát triển, đổi mới các sản phẩm và dịch vụ.
- Dịch vụ công được cải thiện hiệu quả.
- Khả năng đo lường tác động của hệ thống chính sách,... [Daniel Dietrich, 2012].

Trên thế giới, các nước phát triển như Mỹ, Anh đã công bố chính sách về dữ liệu mở từ rất nhiều năm trước. Năm 2009, Chính phủ Mỹ đã chính thức công bố dữ liệu mở của Chính phủ thông qua cổng dữ liệu Chính phủ (data.gov). Điều này đã trở thành hình mẫu cho việc cải cách chính phủ mở đến nhiều quốc gia khác trên thế giới. Năm 2011, Mỹ khởi chạy chương trình Đối tác Chính phủ Mở (Open Government Partnership - OGP). Đến năm 2016, đã có 75 quốc gia tham gia chương trình hợp tác này để thúc đẩy các chính sách mở của chính phủ và họ đều nhận thấy lợi ích rõ ràng từ việc triển khai dữ liệu mở của chính phủ ở đất nước của mình [Akemi Takeoka Chatfield và cộng sự, 2018].

Cục Khảo sát Địa chất Hoa Kỳ (United States Geological Survey, viết tắt là USGS) vận hành chương trình Landsat, chương trình thu thập hình ảnh quan sát Trái Đất từ vệ tinh từ năm 1972 đến nay. Trong đó, các dữ liệu từ vệ tinh của Landsat được cung cấp mở cho bất kỳ cá nhân, tổ chức nào trên thế giới tiếp cận và sử dụng. Theo một cuộc khảo sát năm 2015 của Loomis,

những tổ chức sử dụng dữ liệu của Landsat với khoảng 2,38 triệu hình ảnh Trái đất đã giúp họ thu về 1,8 tỷ USD. Ủy ban Tư vấn Không gian Địa lý Quốc gia Hoa Kỳ đã phân tích 16 lĩnh vực kinh tế và cho thấy việc sử dụng dữ liệu mở từ Landsat đã cải thiện năng suất và ước tính con số lợi ích có được lên tới 1,7 tỷ USD vào năm 2011 [Zhe Zhu và cộng sự, 2019].

Nhiều nước trên thế giới đã có các bộ luật về tự do thông tin (FOI Laws) (ví dụ như: Hoa Kỳ, Anh, Mexico,...). Những bộ luật này đều quy định rõ ràng về dữ liệu mở của Chính phủ và lợi ích của nó, cụ thể là giúp tăng sự minh bạch, giảm thiểu tham nhũng tại Chính phủ các nước này. Ví dụ điển hình, Mexico là một trong những nước tiên phong về dữ liệu mở và ban hành nhiều chính sách minh bạch. Chính phủ Mexico đã phát triển chính sách dữ liệu mở quốc gia với mục tiêu tạo ra thật nhiều giá trị, lợi ích kinh tế thông qua việc khuyến khích tất cả các tổ chức công, doanh nghiệp tư nhân, tổ chức xã hội sử dụng và tái sử dụng dữ liệu của chính phủ [Maria Zuffova, 2020].

Theo báo cáo của Ủy ban Hạ tầng quốc gia Vương quốc Anh, việc công bố dữ liệu cho công chúng có thể giúp người sử dụng tiết kiệm thời gian tương đương giá trị từ 15-58 triệu bảng Anh mỗi năm. Chương trình dữ liệu mở bắt đầu từ năm 2013 được ước tính mang lại lợi ích cho nền kinh tế tương đương khoảng 1,8 tỷ Bảng Anh mỗi năm. Việc chia sẻ dữ liệu có thể tạo nên lợi ích gia tăng thông qua các sáng kiến, giải pháp hỗ trợ di chuyển có giá trị khoảng 15 tỷ Bảng Anh vào năm 2025 (tại Anh) [Pekka Leviakangas và cộng sự, 2020].

Tại Tây Ban Nha, có ít nhất 150 công ty kinh doanh các dịch vụ dựa trên dữ liệu mở với quy mô khoảng 4.000 nhân công bỏ ra từ 330 đến 550 triệu Euro mỗi năm để tái sử dụng dữ liệu mở nhằm phục vụ kinh doanh [Pekka Leviakangas và cộng sự, 2020].

Các quốc gia ở châu Á cũng đã sớm công bố dữ liệu mở. Vào năm 2014, theo số liệu khảo sát của Đại học Waseda - Tokyo,

Nhật Bản, có 38 quốc gia đã cung cấp dữ liệu mở của Chính phủ để phục vụ người dân và doanh nghiệp (DN) thông qua cổng dữ liệu Chính phủ [Cục Tin học hóa, Bộ Thông tin và Truyền thông, 2014].

Tại Hàn Quốc, Chính phủ của họ đã triển khai xây dựng hệ thống dữ liệu và cung cấp dữ liệu của Chính phủ (OGD - Open Government Data). Hàn Quốc cũng là nước dẫn đầu trong số các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) về tính khả dụng và khả năng tiếp cận của dữ liệu mở của chính phủ. Từ năm 2014 đến 2017, Hàn Quốc đã đẩy mạnh nhiều chương trình, chính sách để phát triển và ứng dụng dữ liệu mở của chính phủ. Theo Báo cáo thị trường ngành công nghiệp dữ liệu của Cơ quan dữ liệu Hàn Quốc (KDA), thị trường dữ liệu của Hàn Quốc đã tăng 14.304,7 tỷ won vào năm 2017, tăng 4,0% so với năm 2016. Mức tăng ổn định với tốc độ hàng năm là 7,5% kể từ năm 2010 [Nguyễn Hải Đăng, 2021]. Một ví dụ rất điển hình, hệ thống mua sắm công của Chính phủ Hàn Quốc (truy cập tại địa chỉ: <https://data.g2b.go.kr>) cho phép các tổ chức, doanh nghiệp kết nối API² để khai thác miễn phí các thông tin mua sắm công trên Hệ thống, định dạng dữ liệu là XML và JSON đều là những định dạng phổ biến. Doanh nghiệp sẽ được khai thác miễn phí các thông tin thống kê về thị trường mua sắm công của Hàn Quốc, thông tin thống kê và các dịch vụ của nhiều thị trường mua sắm khác tại Hàn Quốc bên cạnh mua sắm công như Nara Market Place hay Nuri Market. Quyền sử dụng các dữ liệu trên đều được quy định rất rõ ràng tại Luật Bản quyền của Hàn Quốc, cụ thể là toàn bộ các tài liệu trên Hệ thống mua sắm công của Hàn Quốc đều được sử dụng tự do mà không cần cho phép, riêng một số loại dữ liệu được sử dụng theo quy định của Giấy phép Chính phủ Mở của Hàn Quốc (Korea Open Government License - KOGL).

² API là viết tắt của Giao diện lập trình ứng dụng (Application Programming Interface). Đây là phương thức kết nối giữa các phần mềm, ứng dụng với nhau.

Như vậy, chúng ta đã thấy được vai trò của dữ liệu mở của Chính phủ trong các cơ quan nhà nước với sự phát triển của nền kinh tế số, điển hình qua ví dụ của Nhật Bản và Hàn Quốc. Ở các quốc gia này, quyền sử dụng, quyền tiếp cận dữ liệu mở của chính phủ đều được quy định rõ ràng trong Luật hoặc trong Giấy phép do Chính phủ ban hành.

Theo báo cáo đánh giá của Liên Hợp Quốc năm 2020, đến nay, trên thế giới có 80% các nước đã xây dựng Cổng dữ liệu để cung cấp dữ liệu mở của Chính phủ nhằm phục vụ người dân và doanh nghiệp. Việc cung cấp dữ liệu mở của Chính phủ đã trở thành một tiêu chí quan trọng trong việc đánh giá Chính phủ điện tử của các quốc gia.

3. HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN ĐẾN DỮ LIỆU MỞ TẠI VIỆT NAM

Tại Việt Nam, đã có một số nghiên cứu về việc phát triển, ứng dụng dữ liệu mở tại Việt Nam. Tuy nhiên, chưa có nghiên cứu nào đi sâu vào việc đánh giá hệ thống chính sách, văn bản pháp luật về dữ liệu mở, từ đó giúp các doanh nghiệp có thể dễ dàng khai thác và sử dụng dữ liệu mở để tham gia vào nền kinh tế số. Bên cạnh đó, trên thực tế, hệ thống chính sách về dữ liệu mở tại Việt Nam chỉ có duy nhất Nghị định số 47/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định về Quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước được ban hành vào ngày 09/4/2020, đề cập trực tiếp đến dữ liệu mở. Ngoài ra, còn có một số văn bản khác có quy định liên quan đến dữ liệu và việc chia sẻ dữ liệu như Luật Tiếp cận thông tin 2016, Luật Sở hữu trí tuệ 2019, nhưng không hề đề cập trực tiếp đến dữ liệu mở và việc sử dụng dữ liệu mở. Hiện tại, Vụ Công nghệ thông tin, Bộ Thông tin và Truyền thông cũng đang xây dựng đề cương Luật Công nghiệp công nghệ số, thay thế các nội dung về phát triển công nghệ thông tin trong Luật Công nghệ thông tin năm 2006, đồng thời bổ sung các quy định mới, trong đó có một chương đề cập chi tiết đến dữ liệu số, nhưng cũng không đề cập đến dữ liệu mở.

Có thể thấy, dữ liệu mở tạo ra nhiều giá trị cho xã hội, và nền kinh tế số, tuy nhiên, tại Việt Nam, dữ liệu mở vẫn chưa thực sự được coi trọng và có vị trí xứng đáng với vai trò của nó. Điển hình là hành lang pháp lý quy định về dữ liệu mở và các vấn đề tiếp cận, khai thác, ứng dụng dữ liệu mở chưa thực sự đầy đủ và rõ ràng, với rất ít văn bản quy định như đã nêu ở trên. Điều này khiến cho việc ứng dụng dữ liệu mở để phát triển của các doanh nghiệp nói chung gặp rất nhiều khó khăn.

Trong nhiều năm qua, dữ liệu mở vẫn là một khái niệm khá mới mẻ. Khoảng 10 năm trở lại đây, đã có nhiều hội thảo, chuyên đề được tổ chức về dữ liệu mở, dữ liệu mở trong giáo dục (tài nguyên giáo dục mở), nhưng đến hiện tại, dữ liệu mở vẫn là một khái niệm rất xa lạ với đông đảo người dân, thậm chí ngay cả những người làm nghề giáo dục như các giáo viên phổ thông trở xuống cũng không có nhiều kiến thức và hiểu biết về tài nguyên giáo dục mở. Cho đến năm 2020, một nghị định của Chính phủ ra đời và được cho là văn bản đầu tiên của Nhà nước đề cập đến dữ liệu mở, đánh dấu bước ngoặt mới cho sự phát triển của dữ liệu mở tại Việt Nam. Đó là Nghị định số 47/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định về Quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước được ban hành vào ngày 09/4/2020. Cuối năm 2021, Chính phủ và Bộ Thông tin và Truyền thông đã có sự chú trọng đặc biệt hơn vào dữ liệu số và giá trị của nó, được thể hiện qua bộ đề cương Luật Công nghiệp công nghệ số. Bộ đề cương này do Vụ Công nghệ thông tin, Bộ Thông tin và Truyền thông thực hiện biên soạn trước khi trình lên Quốc hội và Chính phủ.

Mặc dù vậy, hai văn bản trên vẫn có rất nhiều vấn đề cần thảo luận và việc ứng dụng vào thực tiễn là điều không hề dễ dàng.

3.1. Nghị định số 47/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định về Quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước

Điều 3, Chương I của Nghị định đã giải thích các từ ngữ xuất hiện trong Nghị định

như dữ liệu số, dịch vụ chia sẻ dữ liệu,... Đặc biệt, trong đó có cụm từ được giải thích, đó là “dữ liệu mở của cơ quan nhà nước”, cụ thể như sau:

“4. Dữ liệu mở của cơ quan nhà nước: là dữ liệu được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố rộng rãi cho cơ quan, tổ chức, cá nhân tự do sử dụng, tái sử dụng, chia sẻ. Trong Nghị định này, dữ liệu mở được hiểu là dữ liệu mở của cơ quan nhà nước”.

Như vậy, khái niệm về dữ liệu mở được quy định trong Nghị định số 47 chỉ áp dụng cho dữ liệu mở của cơ quan nhà nước, và khái niệm này không thể áp dụng cho các loại dữ liệu khác. Điểm tích cực là khái niệm này đã đề cập đến tính chất rất cơ bản của dữ liệu mở là việc tự do sử dụng, tái sử dụng và chia sẻ, tương tự như cách hiểu thông dụng trên thế giới.

Chi tiết hơn, từ Điều 17 đến Điều 21, Chương II của Nghị định đã có các quy định rõ ràng hơn về dữ liệu mở của cơ quan nhà nước. Theo Điều 17, các nguyên tắc của dữ liệu mở của cơ quan nhà nước đều khá tương đồng với các loại giấy phép về dữ liệu mở trên thế giới như việc dữ liệu mở phải đảm bảo tính toàn vẹn và đầy đủ; dữ liệu mở phải có khả năng sử dụng trên môi trường mạng; phải có khả năng nhận, lưu trữ và xử lý được; dữ liệu phải ở định dạng mở và được sử dụng miễn phí;... Đồng thời, cũng quy định các cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm ban hành danh mục dữ liệu mở của cơ quan mình. Các nội dung tiếp theo đều quy định khá chi tiết về quy định sử dụng, kế hoạch triển khai, yêu cầu công bố hay cách thức công bố dữ liệu mở của cơ quan nhà nước.

Có thể thấy rằng, các nội dung xoay quanh dữ liệu mở của cơ quan nhà nước, gần tương tự như nội dung của các giấy phép mở trên thế giới. Tuy nhiên, thực tế vẫn còn rất nhiều lỗ hổng với các điều khoản chưa chặt chẽ. Chưa kể đến việc toàn bộ Nghị định không đề cập đến giấy phép và việc cấp phép mở dữ liệu như thế nào. Mặc dù Điều 21 đã quy định về phương thức và

cách thức công bố dữ liệu mở của cơ quan nhà nước, chúng ta có thể hiểu đây là sự hướng dẫn thao tác mở dữ liệu, ban hành dữ liệu mở nhưng nội dung của điều khoản này chưa được chi tiết. Điều này dẫn đến việc các cơ quan nhà nước sẽ gặp khó khăn trong việc tiến hành mở dữ liệu. Trong khi đó trên thế giới đã có những hướng dẫn rất cụ thể về cách mở dữ liệu, ban hành dữ liệu mở, từ việc lựa chọn loại giấy phép phù hợp theo từng quyền mà tác giả muốn đặt cho dữ liệu, cho đến việc có sẵn các công cụ để gắn giấy phép, cách thức nhận biết và đánh dấu dữ liệu mở,... Trong Nghị định số 47 thiếu hoàn toàn những nội dung này.

Ngoài ra, tại mục 2, Điều 17 có quy định: *“Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm ban hành danh mục dữ liệu mở của cơ quan nhà nước, tổ chức xây dựng kế hoạch và triển khai công bố dữ liệu mở của cơ quan nhà nước trong phạm vi quản lý của mình”*.

Điều 19, Kế hoạch và triển khai dữ liệu mở của cơ quan nhà nước quy định:

“Trong phạm vi quản lý của mình, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm triển khai các nội dung sau:

1. Xây dựng và triển khai kế hoạch về dữ liệu mở, bao gồm kế hoạch công bố dữ liệu mở, mức độ tối thiểu cần đạt được trong từng giai đoạn của kế hoạch.

2. Xác định cơ chế thu thập, phân tích thông tin phản hồi của cá nhân, tổ chức về việc sử dụng dữ liệu mở; chỉ định đầu mối liên hệ tiếp nhận thông tin phản hồi của tổ chức, cá nhân về các vấn đề liên quan đến chất lượng, tính khả dụng, định dạng, sự tuân thủ các quy định pháp luật liên quan đến dữ liệu mở.

3. Có các biện pháp phòng ngừa cần thiết để duy trì việc xây dựng và công bố dữ liệu mở có liên quan trực tiếp đến hoạt động

bảo vệ an toàn cho con người và tài sản bị ảnh hưởng bởi kế hoạch triển khai dữ liệu mở trong phạm vi cơ quan mình.

4. Thực hiện các giải pháp khuyến khích tổ chức, cá nhân sử dụng dữ liệu mở:

a) Tiếp nhận ý kiến phản hồi của tổ chức, cá nhân để xác định mức độ ưu tiên và thực hiện công bố dữ liệu mở phù hợp với nhu cầu;

b) Hỗ trợ các tổ chức, cá nhân trong xã hội, cộng đồng thực hiện các hoạt động xây dựng, đóng góp để mở rộng dữ liệu mở”.

Hai nội dung trên quy định về trách nhiệm và kế hoạch triển khai việc ban hành dữ liệu mở, tiến hành mở dữ liệu của các cơ quan quản lý nhà nước nhưng đều chưa chặt chẽ. Hiện tại chưa có các nội dung quy định về thời gian phải ban hành dữ liệu mở hay lộ trình cụ thể của việc ban hành dữ liệu mở. Có nghĩa rằng, sẽ có cơ quan ban hành dữ liệu mở của mình, nhưng cũng có cơ quan sẽ mất rất lâu mới ban hành. Điều này gây nên sự thiếu đồng bộ của các cơ quan trên cả nước, và mục tiêu xây dựng Cổng thông tin dữ liệu quốc gia cũng sẽ bị ảnh hưởng. Nói cách khác, vì không quy định lộ trình cụ thể, nên việc ban hành dữ liệu mở sẽ được thực hiện theo từng cơ quan, thiếu sự đồng bộ cho cơ sở dữ liệu quốc gia. Trên thực tế, đến thời điểm hiện tại là tháng 12/2021, hơn một năm từ thời điểm Nghị định số 47/2020/NĐ-CP được ban hành, các cơ quan nhà nước vẫn chưa công bố danh mục dữ liệu mở của mình theo Nghị định trên để người dân tự do sử dụng.

3.2. Đề cương Luật Công nghệ công nghệ số

Luật Công nghệ công nghệ số dự kiến ra đời sẽ thay thế các nội dung về phát triển công nghệ thông tin trong Luật Công nghệ thông tin năm 2006, đồng thời bổ sung các quy định mới để phù hợp với thực tiễn phát triển. Đề cương Luật hiện đang được Vụ Công nghệ thông tin, Bộ Thông tin và Truyền thông phụ trách xây dựng trước khi đề xuất lên Quốc hội.

Trong bản đề cương mới nhất được công bố vào tháng 11/2021, đã có riêng một chương để quy định chi tiết về dữ liệu số. Dự thảo đầy đủ các khái niệm, phân loại dữ liệu số; quy định về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số trong cơ quan tổ chức cho các cá nhân, doanh nghiệp; quy định về việc thu thập, sử dụng, chia sẻ, kinh doanh dữ liệu số và các chính sách phát triển dữ liệu số. Tuy nhiên, toàn bộ đề cương không hề đề cập đến cụm từ “dữ liệu mở”. Ở mục phân loại dữ liệu số, dự thảo chỉ phân ra làm 4 loại gồm: dữ liệu công khai, dữ liệu nội bộ, dữ liệu bí mật và dữ liệu hạn chế. Đây là thiếu sót cực kỳ đáng tiếc ở bản đề cương này, khi mà dữ liệu mở là một yếu tố quan trọng để phát triển kinh tế số, đã được các quốc gia phát triển xây dựng chính sách đầy đủ cho việc ứng dụng với hiệu quả rõ rệt. Ở Hàn Quốc, chính phủ còn xây dựng một loại giấy phép riêng là Giấy phép Chính phủ Mở của Hàn Quốc (Korea Open Government License - KOGL); Chính phủ Mỹ cũng xây dựng Cổng dữ liệu mở của Chính phủ riêng biệt với đầy đủ chính sách kèm theo;...

3.3. Dữ liệu công khai và các văn bản quy phạm pháp luật khác

Trước khi Nghị định số 47/2020/NĐ-CP được ban hành, đã có một số các văn bản quy phạm pháp luật quy định về quyền sử dụng và phạm vi chia sẻ, tiếp cận dữ liệu, thông tin công khai. Ở Việt Nam có rất nhiều dữ liệu, thông tin công khai, miễn phí nhưng chưa được cấp phép để trở thành dữ liệu mở, mặc dù theo nhiều chuyên gia đánh giá thì những dữ liệu này đều đã sẵn sàng ở khía cạnh công nghệ, kỹ thuật.

Tiêu biểu là Luật Tiếp cận thông tin (Luật số 104/2016/QH13 do Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam ban hành ngày 06/4/2016 và có hiệu lực từ ngày 01/7/2018). Bộ luật này đã có nội dung khá chi tiết về quyền tiếp cận thông tin công khai, cụ thể như sau:

- Khoản 1 Điều 10 quy định: “*Công dân được tiếp cận thông tin bằng các cách thức sau: 1. Tự do tiếp cận thông tin được cơ quan nhà nước công khai*”;

- Điều 17 quy định: Thông tin phải được công khai, bao gồm các thông tin được công khai rộng rãi, trong đó có các thông tin bắt buộc phải công khai (Khoản 1) và các thông tin mà cơ quan nhà nước chủ động công khai (Khoản 2).

- Khoản 1 Điều 18 quy định các hình thức công khai thông tin, trong đó có việc: “*Đăng tải trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước*”.

Một bộ luật khác là Luật Sở hữu trí tuệ (Luật số 50/2005/QH11; Luật số 36/2009/QH12; Luật số 42/2019/QH14) cũng quy định rất rõ ràng và chi tiết về quyền tác giả, điều kiện bảo hộ quyền tác giả và các quyền liên quan. Luật Sở hữu trí tuệ đã giải quyết được vấn đề quản lý tác giả của bất kỳ tác phẩm, sản phẩm nào (bao gồm các tác phẩm, sản phẩm thông tin, dữ liệu) và các quy định liên quan đến việc tác giả đó được bảo vệ quyền lợi như thế nào. Tuy nhiên, khi so sánh với các nước phát triển, ví dụ như Hàn Quốc, Luật Bản quyền của họ có những nội dung quy định rất rõ về quyền sử dụng dữ liệu, đặc biệt là dữ liệu mua sắm công của Chính phủ. Theo đó, bất kỳ cá nhân, tổ chức nào đều có thể tự do sử dụng dữ liệu này mà không cần phải xin phép.

Ngoài ra, có nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành quy định về cơ sở dữ liệu của chuyên ngành đó, ví dụ như:

- Luật Phòng chống tham nhũng số 55/2005/QH11 quy định chi tiết yêu cầu công bố thông tin và minh bạch cho từng ngành (Điều 11 đến Điều 33).

- Nghị định số 52/2015/NĐ-CP ngày 28 tháng 5 năm 2015 quy định về Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật.

- Thông tư số 10/2017/TT-BKHCN ngày 18 tháng 6 năm 2017 quy định về xây dựng, quản lý, khai thác, sử dụng, duy trì và phát triển Cơ sở dữ liệu quốc gia về khoa học và công nghệ.

- Quyết định số 1975/QĐ-TTg ngày 30 tháng 10 năm 2013 phê duyệt Dự án “*Xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai*”.

- Quyết định số 768/QĐ-TTg ngày 22 tháng 6 năm 2012 phê duyệt phương án “Xây dựng Danh mục hóa chất quốc gia và Cơ sở dữ liệu hóa chất quốc gia”.

Đặc điểm chung của các văn bản trên là đều quy định khá chi tiết về việc xây dựng cơ sở dữ liệu ngành và các quy định trong việc tiếp cận, sử dụng dữ liệu đó. Nhiều dữ liệu đều được quy định là công khai và người dân được quyền tự do tiếp cận. Nhưng vì Việt Nam chưa có quy định về dữ liệu mở, dữ liệu mở của cơ quan nhà nước cho đến năm 2019, do đó các văn bản trên cũng không đề cập hoặc phân loại đâu là dữ liệu công khai, đâu là dữ liệu mở của ngành. Điều này khiến cho các dữ liệu của ngành đó mặc dù được công bố công khai, tiếp cận miễn phí, nhưng cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp lại không có các quyền ứng dụng, sử dụng, chia sẻ,... như dữ liệu mở. Việc ứng dụng các nguồn cơ sở dữ liệu này gặp nhiều khó khăn, gián tiếp làm giảm đi sự sáng tạo, phát triển của các tổ chức, doanh nghiệp.

4. MỘT SỐ GIẢI PHÁP XÂY DỰNG HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH DỮ LIỆU MỞ HOÀN THIỆN

4.1. Đề xuất ban hành Thông tư hướng dẫn Nghị định số 47/2020/NĐ-CP

Cục Tin học hóa, Bộ Thông tin và Truyền thông cần phải xây dựng Thông tư hướng dẫn cụ thể cho Nghị định số 47/2020/NĐ-CP nhằm giúp các cơ quan quản lý nhà nước, doanh nghiệp và người dân hiểu rõ về dữ liệu mở. Thông tư này cần hướng dẫn chi tiết cho các cơ quan quản lý nhà nước cách mở dữ liệu, cách lựa chọn loại dữ liệu nào khi đưa vào danh mục dữ liệu mở. Đồng thời, cần quy định về thời gian và trách nhiệm của các cơ quan đối với việc mở dữ liệu có lĩnh vực thuộc cơ quan đó. Nếu không quy định việc này thì sẽ không thúc đẩy đồng loạt được việc mở dữ liệu ở mọi lĩnh vực, mục tiêu thiết lập Chính phủ điện tử, Chính phủ mở cũng sẽ không đạt được trong tương lai gần.

Ngoài ra, Thông tư cũng cần quy định rõ về quyền sử dụng dữ liệu mở của Chính

phủ, đối tượng sử dụng và mục đích sử dụng, ví dụ như mục đích thương mại. Điều này sẽ giúp doanh nghiệp và người dân hiểu rõ dữ liệu mở thuộc lĩnh vực của mình sẽ được phép tiếp cận và sử dụng như thế nào để không vi phạm pháp luật. Những nội dung trong Thông tư này nên được tham khảo theo các loại giấy phép mở uy tín trên thế giới, ví dụ như giấy phép Creative Commons.

4.2. Tham gia đánh giá dự thảo Đề cương Luật Công nghiệp công nghệ số

Để có giải pháp cho vấn đề của cả một hệ thống các văn bản pháp luật, đòi hỏi nhiều giai đoạn nghiên cứu với sự đóng góp của nhiều chuyên gia. Đặc thù mỗi ngành đều có văn bản quy định riêng về cơ sở dữ liệu ngành đó. Tuy nhiên, với việc Đề cương Luật Công nghiệp công nghệ số bắt đầu được triển khai xây dựng gần đây, chúng ta có thể giải quyết toàn bộ những vấn đề trên thông qua việc xây dựng bộ luật này thật chi tiết và rõ ràng. Trong bản dự thảo mới nhất, Vụ Công nghệ thông tin, Bộ Thông tin và Truyền thông (cơ quan được giao thực hiện) đã dành nguyên chương IV để quy định về dữ liệu số. Trong đó đã có những điều khoản rất chi tiết về khái niệm, phân loại dữ liệu số, các quyền sử dụng,... nhưng vẫn thiếu đề cập đến dữ liệu mở. Do đó, tác giả có góp ý như sau:

- Điều khoản về Phân loại dữ liệu số, khoản 1 (Phân loại dữ liệu chung) cần bổ sung “Dữ liệu mở” bên cạnh các nhóm Dữ liệu công khai/Dữ liệu nội bộ/Dữ liệu bí mật/Dữ liệu hạn chế và khái niệm của từng loại dữ liệu số của cơ quan nhà nước.

- Bổ sung thêm điều mới, quy định về giấy phép sử dụng và quyền tương ứng cho từng loại dữ liệu số của cơ quan nhà nước để doanh nghiệp và người dân dễ dàng sử dụng, khai thác dữ liệu số phát triển kinh tế số.

- Bổ sung thêm điều mới, quy định việc thúc đẩy công khai dữ liệu số của cơ quan nhà nước, có lộ trình cấp phép dữ liệu mở rõ ràng. Ví dụ như việc yêu cầu tất cả các cơ

quan nhà nước đều phải lập danh mục và phân loại dữ liệu số của cơ quan mình, đâu là dữ liệu công khai, đâu là dữ liệu mở. Từ đó sẽ tạo ra được hệ thống dữ liệu số mang tính hệ thống, phân loại chặt chẽ theo từng lĩnh vực, ngành nghề kèm theo các quyền để sử dụng dữ liệu đó. Điều này sẽ giúp thúc đẩy dữ liệu số phát triển và toàn dân có thể dễ dàng khai thác, ứng dụng dữ liệu số vào phát triển kinh tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Akemi Takeoka Chatfield và cộng sự (2018). "The role of policy entrepreneurs in open government data policy innovation diffusion: An analysis of Australian Federal and State Governments". Government Information Quarterly. Elsevier.
- Chính phủ (2020). "Quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước". Nghị định số 47/2020/NĐ-CP. (<https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=199754>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Cổng thông tin nguồn mở Việt Nam (2019). "Bao giờ Việt Nam có dữ liệu mở?" (<http://www.oss.gov.vn/node/279>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Cục Tin học hóa, Bộ Thông tin và Truyền thông (2014). "Kinh nghiệm cung cấp dữ liệu mở Chính phủ qua cổng thông tin dữ liệu quốc gia của một số quốc gia". (<https://aita.gov.vn/kinh-nghiem-cung-cap-du-lieu-mo-chinh-phu-qua-cong-thong-tin-du-lieu-quoc-gia-cua-mot-so-quoc-gia-1>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Daniel Dietrich và cộng sự (2012). "Open Data Handbook". What is open data. (<https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Đỗ Văn Hùng (2021). "Tài nguyên giáo dục mở: Hợp tác phát triển và chia sẻ tài nguyên thông tin". Hà Nội: Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
- Maria Zuffova (2020). "Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? Evidence from a cross-country study". Government Information Quarterly 37, Elsevier.
- Lê Trung Nghĩa (2020). "Bài 1 - Dữ liệu mở là gì?" Blog FOSS (<https://letrungnghia.mangvn.org/Education/bai-1-du-lieu-mo-la-gi-6364.html>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Lê Trung Nghĩa (2018). "Hiểu đúng về Chính phủ mở". Tạp chí Tia Sáng. (<https://tiasang.com.vn/-dien-dan/Hieu-dung-ve-chinh-phu-Mo-14077>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Ngân hàng Thế giới (2019). "Đánh giá mức độ sẵn sàng về Chính phủ Số và Dữ liệu Mở". Báo cáo Chính phủ Nước Cộng hòa Xã hội Chủ Nghĩa Việt Nam. (http://egov.chinhphu.vn/Resources/2019_09_03/37750/WB_ChinhphuSovaDulieuMo_VN_FINAL.pdf). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Nguyễn Hải Đăng (2021). "Kinh nghiệm phát triển kinh tế dữ liệu của Hàn Quốc và khuyến nghị cho Việt Nam". Tạp chí Tài chính. (<https://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/kinh-nghiem-phat-trien-kinh-te-du-lieu-cua-han-quoc-va-khuyen-nghi-cho-viet-nam-333234.html>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Nguyễn Thế Hùng (2019). "Dữ liệu mở và ứng dụng thực tế các hệ thống mở trong giáo dục và của Chính phủ". Trang 462-468 trong sách kỷ yếu Hội thảo Khoa học Xây dựng và khai thác tài nguyên giáo dục mở. Hà Nội: Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
- OECD (2016). "Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation". Open Government Data Review of Mexico.
- Open Data Institute (2016). "What is open data?". (<https://theodi.org/article/what-is-open-data/>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Pekka Leviakangas và cộng sự (2020). "Open government data policy and value added - Evidence on transport safety agency case". Technology in Society 63, Elsevier.
- Viện Công nghiệp phần mềm và nội dung số (2017). "Tổng quan về dữ liệu mở". Báo cáo của Bộ Thông tin và Truyền thông. (<http://www.nisci.gov.vn/?mdocs-file=806>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Viện Công nghiệp phần mềm và nội dung số (2017). "Một số vấn đề về sự cần thiết ban hành các quy định, chính sách về dữ liệu mở". Báo cáo của Bộ Thông tin và Truyền thông (<http://www.nisci.gov.vn/?mdocs-file=1197>). Truy cập tháng 12 năm 2021.
- Zhe Zhu và cộng sự (2019). "Benefits of the free and open Landsat data policy". Remote Sensing of Environment 224, Elsevier.

(Ngày Tòa soạn nhận được bài: 20-3-2022; Ngày phản biện đánh giá: 12-4-2022; Ngày chấp nhận đăng: 15-7-2022).