

Hoàn thiện quy định pháp luật về hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi

Hoàn thiện quy định pháp luật về hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích các quy định về hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai dựa trên sự so sánh, đối chiếu giữa Luật Đất đai năm 2013 với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), từ đó đưa ra một số góp ý hoàn thiện về vấn đề này.

Abstract: The article focuses on analyzing the regulations on the land information system and land database based on the comparison and contrast between the 2013 Land Law and the Draft Land Law (amended), from that provides some complete comments on this matter.

Hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai đã mang lại nhiều lợi ích cho cả chủ thể sở hữu/sử dụng đất, Nhà nước và xã hội. Đối với chủ thể sở hữu/sử dụng đất, hệ thống thông tin đất đai được xem là cơ sở cho sự bảo vệ các quyền liên quan của chủ thể về đất đai. Một khi có sự rõ ràng trong việc phân định quyền thì chủ thể sẽ dễ dàng và yên tâm trong các hoạt động khai thác, đầu tư đất đai. Đối với Nhà nước, hệ thống thông tin đất đai là cơ sở để cơ quan công quyền bảo vệ chủ quyền lãnh thổ, chủ quyền quốc gia và thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước của mình có đối tượng là đất đai. Đối với xã hội, hệ thống thông tin đất đai là cơ sở để bảo đảm sự ổn định của thị trường bất động sản, góp phần cho sự phát triển nền kinh tế bền vững[1]. Chính vì vậy, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Đất đai năm 2013 liên quan đến hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai là thực sự cần thiết.

1. Hệ thống thông tin quốc gia về đất đai

Luật Đất đai năm 2013 và Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi[2] (Dự thảo) có sự khác nhau trong cách đặt tên cụ thể hệ thống thông tin đất đai. Luật Đất đai năm 2013 quy định về “hệ thống thông tin đất đai” (Chương 7), còn Dự thảo bổ sung cụm từ “quốc gia về” thành “hệ thống thông tin quốc gia về đất đai”[3] (Chương 9).

Bên cạnh đó, nội dung điều luật cũng được sửa đổi. Luật Đất đai năm 2013 quy định, hệ thống thông tin đất đai được thiết kế tổng thể và xây dựng thành một hệ thống thống nhất trên phạm vi cả nước, phục vụ đa mục tiêu, theo tiêu chuẩn, quy chuẩn

quốc gia, quốc tế được công nhận tại Việt Nam (khoản 1 Điều 120). Còn tại Dự thảo, khoản 1 Điều 159 quy định về hệ thống thông tin quốc gia về đất đai đã được bổ sung yêu cầu về tính “tập trung”, “đồng bộ” và tính “kết nối liên thông trên phạm vi cả nước”, bỏ các thuật ngữ “tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia, quốc tế được công nhận tại Việt Nam”.

Ngoài ra, Dự thảo cũng bổ sung một nội dung hoàn toàn mới mà Luật Đất đai năm 2013 chưa đề cập đến. Cụ thể, tại khoản 2 Điều 159 của Dự thảo quy định, hệ thống thông tin quốc gia về đất đai được xây dựng, vận hành để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về đất đai; kết nối, chia sẻ dữ liệu với cơ sở dữ liệu của các bộ, ngành, địa phương tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số. Quy định này là phù hợp với xu thế tất yếu hiện nay khi mọi lĩnh vực trong nền kinh tế, kể cả công tác quản lý hành chính nhà nước về đất đai đều chuyển sang giai đoạn số hóa quy trình.

Đối với quy định về thành phần cơ bản của hệ thống thông tin quốc gia về đất đai, Dự thảo đã sửa đổi từ “hệ thống phần mềm hệ điều hành, phần mềm hệ thống và phần mềm ứng dụng” (được quy định trong Luật Đất đai năm 2013) sang “phần mềm xây dựng, quản lý, vận hành, khai thác cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia”[4]. Sự thay đổi này đã cho thấy kỹ thuật lập pháp có nhiều tiến bộ khi các quy định có sự rõ ràng và minh thị.

Mặc dù đã có nhiều sửa đổi, bổ sung tiến bộ nhưng theo quan điểm của tác giả, hiện tại, Dự thảo vẫn chưa thống nhất cách sử dụng thuật ngữ trong quy định của các điều luật. Ở phần giải thích khái niệm, thuật ngữ được đưa ra để định nghĩa là “hệ thống thông tin đất đai”[5]. Tuy nhiên, đến phần nội dung của điều luật thì lại sử dụng thuật ngữ “hệ thống thông tin quốc gia về đất đai”[6]. Ở phần định nghĩa khái niệm, Dự thảo định nghĩa “hệ thống thông tin đất đai” là hệ thống tổng hợp các yếu tố hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin, phần mềm, dữ liệu và quy trình, thủ tục được xây dựng để thu thập, lưu trữ, cập nhật, xử lý, phân tích, tổng hợp và truy xuất thông tin đất đai. Đến phần quy định pháp luật cụ thể, tại khoản 1 Điều 159, Dự thảo lại sử dụng thuật ngữ “hệ thống thông tin quốc gia về đất đai”, được thiết kế tổng thể và xây dựng thành một hệ thống tập trung, thống nhất, đồng bộ, đa mục tiêu và kết nối liên thông trên phạm vi cả nước. Do vậy, tác giả đề xuất nên bổ sung điều khoản giải thích thuật ngữ “hệ thống thông tin quốc gia về đất đai” để tạo sự thống nhất với nội dung điều luật tại Điều 159 của Dự thảo. Hay nói cách khác, cần có sự phân biệt rõ ràng sự khác nhau giữa hai thuật ngữ “hệ thống thông tin đất đai” và “hệ thống thông tin quốc gia về đất đai”.

2. Cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai

Về cơ sở xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai, Dự thảo đã có quy định theo hướng hoàn thiện hơn so với Luật Đất đai năm 2013, cụ thể, tại khoản 1 Điều 160 của Dự thảo có quy định, cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai được xây dựng thống nhất theo tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia, triển khai đồng bộ trong phạm vi cả nước, theo đó, so với Luật Đất đai năm 2013 thì Dự thảo đã có bổ sung “tiêu chuẩn, quy chuẩn quốc gia”. Còn đối với thành phần tạo nên cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai thì hiện tại, chưa có sự thay đổi nhiều. Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả, Dự thảo cần bổ sung thêm “quy chuẩn quốc tế được công nhận tại Việt Nam” vì cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai là tập hợp các dữ liệu đất đai được sắp xếp, tổ chức để truy cập, khai thác, quản lý và cập nhật thông qua phương tiện điện tử (khoản 23 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 11 Điều 3 của Dự thảo) nên sẽ có những quy chuẩn “không biên giới”, đó có thể là các quy chuẩn về các phương tiện điện tử nước ngoài mà nước ta áp dụng, lúc này, cần phải có quy định đối với quy chuẩn quốc tế. Quy định này có tính mở giúp cho hoạt động lập pháp trở nên linh hoạt và dễ dàng điều chỉnh khi bối cảnh của nền kinh tế - xã hội thay đổi.

Bên cạnh đó, Dự thảo đã bổ sung một số nội dung về cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai quốc gia mà Luật Đất đai năm 2013 chưa đề cập. Cụ thể, cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai được thiết lập ở Bộ Tài nguyên và Môi trường và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành một hệ thống thống nhất, liên thông; là nền tảng cơ sở cho triển khai công tác quản lý, nghiệp vụ, hoạt động về đất đai; cung cấp dữ liệu thông tin cho quản trị nhà nước, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; phát triển Chính phủ số, phát triển kinh tế số, xã hội số; tạo ra thông tin mới và các giá trị gia tăng; tạo nguồn thu từ phí cung cấp dữ liệu, thông tin đất đai để phát triển, duy trì, vận hành cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. Nội dung, cấu trúc và kiểu thông tin cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai được thực hiện theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

So sánh với Luật Đất đai năm 2013 thì chủ thể chịu trách nhiệm khi quy định về nội dung, cấu trúc và kiểu thông tin cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai là Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (khoản 3 Điều 121), còn Dự thảo lại quy định cơ quan Bộ Tài nguyên và Môi trường (khoản 4 Điều 160). Nói cách khác, thay vì chỉ giao cho cá nhân đại diện chịu trách nhiệm về các khía cạnh của cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai thì nay đã mở rộng ra cơ quan vì tính chất quan trọng của việc xây dựng, quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai, đặc biệt là trong bối cảnh số hóa như hiện nay khi hầu hết các dữ liệu, thông tin đều được chuyển từ dạng giấy sang dạng số. Tuy nhiên, cần có thêm điều luật quy định về trách nhiệm, quyền hạn của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, vì thực chất, Bộ trưởng sẽ có những nhiệm vụ, quyền hạn đặc thù mà không thể quy định chung cả các cơ quan.

3. Quản lý, khai thác và kết nối liên thông cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai

Dự thảo có sự tách biệt một cách rõ ràng cũng như quy định cụ thể nội dung về quản lý và khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. Bên cạnh đó, Dự thảo đã bổ sung quy định về kết nối liên thông cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai (khoản 5 Điều 161). Cụ thể:

Thứ nhất, về quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai:

- Dự thảo và Luật Đất đai năm 2013 đều công nhận thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai là có giá trị pháp lý như trong hồ sơ giấy. Tuy nhiên, Dự thảo đã bổ sung thêm điều kiện là thông tin đó phải có xác thực điện tử từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền (khoản 1 Điều 161). Bổ sung này được đánh giá là phù hợp để bảo đảm hiệu lực pháp lý của thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia, tuy nhiên, việc xác thực điện tử sẽ được thực hiện như thế nào thì Dự thảo lại chưa đề cập đến vấn đề này. Do vậy, tác giả cho rằng, Dự thảo nên bổ sung quy định về cách thức xác thực điện tử và quy định để làm rõ việc xác thực đó có phải được công nhận trong mọi trường hợp hay không và cần bảo đảm những điều kiện nào?

- Dự thảo đã bổ sung 02 nội dung mới trong quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai gồm: (i) Cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai là duy nhất, được quản lý tập trung và được phân cấp, phân quyền thống nhất từ trung ương đến địa phương; (ii) Cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai phải được cập nhật đầy đủ, chính xác, kịp thời, bảo đảm phù hợp với hiện trạng quản lý, sử dụng đất đai trên thực tế (khoản 2, 3 Điều 161). Bổ sung này phù hợp với thực tế và có sự tiến bộ so với Luật Đất đai năm 2013. Đây có thể được xem là những nguyên tắc của cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai mà các chủ thể có liên quan phải tuân thủ.

Thứ hai, về khai thác thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai:

Đối với nội dung này, khoản 3 Điều 122 Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định: “Tổ chức, cá nhân có nhu cầu về thông tin, dữ liệu đất đai được khai thác, sử dụng qua cổng thông tin đất đai ở trung ương, địa phương và phải nộp phí; khi thực hiện khai thác thông tin, dữ liệu đất đai phải thực hiện đúng quy định của pháp luật”.

Còn tại Dự thảo, nhiều nội dung đã được bổ sung, trong đó, có sự phân chia rõ ràng đối với từng chủ thể về quyền, trách nhiệm khi khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai (khoản 6 Điều 161). Theo đó: (i) Đối với cơ quan quản lý dữ liệu chuyên ngành, cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội được khai thác thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai thuộc phạm vi, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. (ii) Người sử dụng đất được khai thác thông tin của mình trong cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. (iii) Tổ chức, cá nhân không thuộc hai nhóm chủ thể trên thì trong trường hợp nếu có nhu cầu khai thác thông tin trong cơ sở dữ

liệu quốc gia về đất đai phải được sự đồng ý của cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai theo quy định của pháp luật. (iv) Nhà nước phải có trách nhiệm trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân được tiếp cận, khai thác thông tin dữ liệu về đất đai, khuyến khích các tổ chức cá nhân phản hồi, cung cấp, cập nhật thông tin cho cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai.

Ngoài ra, Dự thảo còn quy định rõ trách nhiệm của Bộ Tài chính trong việc quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng tài liệu đất đai đối với các nội dung do cơ quan trung ương quản lý theo quy định của pháp luật; hướng dẫn xác định giá cung cấp dịch vụ thông tin, dữ liệu đất đai theo quy định của pháp luật về giá.

Có thể nói, các quy định về cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai đã có sự hoàn thiện hơn so với Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, Dự thảo chưa đề cập đến các quy định về nội dung, cấu trúc kiểu thông tin cũng như các yêu cầu về chức năng của phần mềm quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai mà mới chỉ dừng lại ở quy định về trách nhiệm của chủ thể đối với cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. Do vậy, cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện về vấn đề này.

4. Dịch vụ công trực tuyến trong lĩnh vực đất đai

Hiện nay, theo số liệu thống kê về dịch vụ công trực tuyến về đất đai thì: (i) Cung cấp dữ liệu đất đai (25 hồ sơ đã được tiếp nhận); (ii) Giải quyết tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (0 hồ sơ được tiếp nhận); (iii) Cấp đổi, cấp lại chứng chỉ định giá đất (0 hồ sơ được tiếp nhận); (iv) Cấp chứng chỉ định giá đất (02 hồ sơ được tiếp nhận); (v) Thẩm định, đánh giá điều kiện, năng lực của tổ chức xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai (0 hồ sơ được tiếp nhận)[7]. Có thể thấy rằng, số lượng hồ sơ thực hiện bằng hình thức trực tuyến còn rất ít so với hồ sơ thực tế giải quyết bằng hình thức truyền thống. Do đó, để nâng cao hiệu quả của dịch vụ công trực tuyến trong lĩnh vực đất đai thì cần đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến dịch vụ này đến với người dân và nâng cấp dịch vụ để bảo đảm ưu thế của việc giải quyết các vấn đề về đất đai bằng con đường trực tuyến. Ngoài ra, cần hoàn thiện Luật Đất đai năm 2013 bằng cách sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan đến dịch vụ công trực tuyến về đất đai thông qua Dự thảo được xem là một trong những giải pháp quan trọng.

Dự thảo đã hoàn thiện các quy định về dịch vụ công trực tuyến trong lĩnh vực đất đai. Khoản 1 Điều 162 Dự thảo quy định các dịch vụ công trực tuyến về đất đai, gồm dịch vụ hành chính công về đất đai, dịch vụ cung cấp, khai thác thông tin về đất đai và dịch vụ công khác về đất đai theo quy định pháp luật. Đây được xem là sự sửa đổi hoàn thiện hơn so với Luật Đất đai năm 2013 khi Luật này đưa ra các trường hợp

thuộc dịch vụ công nhưng chưa có sự bao quát. Đặc biệt, về việc cung cấp dịch vụ công trực tuyến về đất đai phải thực hiện như sau: (i) Cơ quan có quản lý nhà nước có thẩm quyền cung cấp dịch vụ công trực tuyến về đất đai theo quy định của Chính phủ bảo đảm kết nối, liên thông, thuận tiện, đơn giản, an toàn cho cơ quan, tổ chức, cá nhân và phục vụ công tác quản lý nhà nước về đất đai. (ii) Các hình thức xác nhận của Nhà nước với quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân sử dụng đất được thực hiện trên hồ sơ số và xác thực điện tử. Các giao dịch về đất đai trên môi trường điện tử có tính pháp lý và được pháp luật bảo hộ. (iii) Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân tỉnh có trách nhiệm xây dựng, tổ chức, hướng dẫn triển khai dịch vụ công trực tuyến về đất đai, bảo đảm tính đồng bộ, kết nối, liên thông theo quy định của pháp luật.

Như đã đề cập, Dự thảo đã có các quy định về đăng ký đất đai trực tuyến có sự hoàn thiện hơn so với Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, Dự thảo cần có quy định về xác định hồ sơ số là gì, cách thức xác thực điện tử như thế nào và việc thực hiện đăng ký đất đai bằng hình thức trực tuyến có phải là một giao dịch điện tử hay không, nếu có thì Luật Giao dịch điện tử năm 2005 sẽ được áp dụng trong trường hợp này. Cũng theo Luật Giao dịch điện tử năm 2005, tại khoản 6 Điều 4 thì giao dịch điện tử là giao dịch được thực hiện bằng phương tiện điện tử, trong đó, phương tiện điện tử là phương tiện hoạt động dựa trên công nghệ điện, điện tử, kỹ thuật số, từ tính, truyền dẫn không dây, quang học, điện từ hoặc công nghệ tương tự (khoản 10 Điều 4). Do vậy, Dự thảo cần xác định rõ có hay không việc áp dụng Luật Giao dịch điện tử, Luật An ninh mạng, Luật Công nghệ thông tin đối với các vấn đề liên quan đến đăng ký đất đai bằng hình thức trực tuyến.

Ngoài các quy định trên thì một nội dung mà cả Luật Đất đai năm 2013 và Dự thảo chưa đề cập đến là cơ chế bảo đảm an toàn dữ liệu đất đai khi sử dụng hệ thống thông tin quốc gia về đất đai, cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. Các dữ liệu về đất đai là rất quan trọng, đặc biệt là việc thực hiện các hoạt động có liên quan trên nền tảng trực tuyến sẽ tiềm ẩn nhiều rủi ro, trong đó, có vấn đề bảo mật thông tin. Do vậy, tác giả cho rằng, trong Dự thảo cần bổ sung thêm một điều khoản quy định về nội dung bảo đảm an toàn dữ liệu đất đai, có thể gồm các biện pháp quản lý, nghiệp vụ, kỹ thuật để bảo mật dữ liệu, hay các quy định về vấn đề sao lưu dữ liệu để lưu trữ thông tin có liên quan đến hoạt động về đất đai; quy định về hệ thống thông tin đất đai phải có hệ thống dự phòng để bảo đảm hoạt động ổn định, liên tục trong điều kiện có sự cố về thiên tai, hỏa hoạn và các sự cố khác.

Xây dựng hệ thống thông tin quốc gia về đất đai, cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai có hiệu quả sẽ tạo cơ sở phát triển Chính phủ điện tử. Đây không chỉ là mục tiêu của Nhà nước đặt ra khi đối diện với các thách thức trong bối cảnh chuyển đổi số mà còn

phù hợp với sự hội nhập quốc tế sâu rộng như hiện nay. Một hệ thống thông tin quốc gia hay cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai đạt tiêu chuẩn bên cạnh độ tin cậy, tập trung, thống nhất, đồng bộ, kết nối, liên thông thì tính tuân thủ pháp luật là yếu tố quan trọng. Xuất phát từ vai trò của đất đai đối với tất cả người dân và quốc gia thì công tác quản lý, kiểm tra, lưu trữ số liệu về đất đai cần phải được bảo đảm. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi có sự tiến bộ so với Luật Đất đai năm 2013, trong đó, có các quy định về hệ thống thông tin quốc gia về đất đai, cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai. Tuy nhiên, các bổ sung, sửa đổi hiện nay trong Dự thảo chưa thực sự hoàn thiện. Vì vậy, cần nghiên cứu và cân nhắc kỹ lưỡng các quy định có trong Dự thảo trên cơ sở khắc phục những vấn đề còn hạn chế để việc áp dụng pháp luật trên thực tế được thực hiện có hiệu quả.

ThS. Trần Linh Huân

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

ThS. Phạm Thị Hồng Tâm

Trường Đại học Phan Thiết

[1]. Đặng Anh Quân, Võ Trung Tín (2013), “Về hệ thống thông tin đất đai - Một vài góp ý cho Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 01, tr. 40 - 42.

[2]. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (lần 2), nguồn: <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-du-thao-luat-dat-dai-sua-doi-lay-y-kien-lan-hai-11923010312182186.htm>, truy cập ngày 10/01/2023.

[3]. Điều 159 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

[4]. Điểm b khoản 3 Điều 159 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

[5]. Khoản 24 Điều 3 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

[6]. Điều 159 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

[7]. Số liệu tính trong năm 2022 (đến tháng 11/2022), Bộ Tài nguyên và Môi trường, Công dịch vụ công trực tuyến về đất đai, <https://dichvucong.monre.gov.vn/pages/linhvuc.aspx?lv=8>, truy cập ngày 11/11/2022.

(Nguồn: Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Số 375, tháng 2/2023)

Tác giả: