

XÂY DỰNG LUẬT ĐO ĐẠC VÀ BẢN ĐỒ

TS. PHAN ĐỨC HIẾU

Cục trưởng Cục Đo đạc, Bản đồ và Thông tin địa lý Việt Nam

TS. TRẦN BẠCH GIANG

Chủ tịch Hội Trắc địa, Bản đồ và Viễn thám Việt Nam



Tóm tắt

Trong quá trình phát triển, công tác đo đạc và bản đồ luôn đóng vai trò dẫn đường về thu nhận thông tin đối với trái đất mà chúng ta đang sống, từ đó lập mô hình trái đất thực giúp con người nhận thức và tìm cách tác động để có nơi mình sống tốt đẹp hơn. Từ thế hệ công nghệ 3.0, công nghệ thông tin đã giúp cho đo đạc và bản đồ hoàn thành nhiệm vụ dẫn đường thực sự. Đến giai đoạn công nghệ 4.0, thông tin không gian địa lý sẽ trở thành hạ tầng thông tin cho mọi loại thông tin khác.

Bài báo này cung cấp những nội dung chủ yếu gắn với quá trình xây dựng Luật Đo đạc và Bản đồ ở Việt Nam. Nội dung của Luật này bao gồm: (1) Xây dựng, phát triển hạ tầng đo đạc, cơ sở dữ liệu nền thông tin địa lý quốc gia tiên tiến, đồng bộ bảo đảm hội nhập quốc tế và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, cũng như yêu cầu về quốc phòng, an ninh; nhất là phục vụ trực tiếp quản lý tài nguyên thiên nhiên, môi trường, phòng chống thiên tai, cứu hộ, cứu nạn và tạo nền tảng cơ bản để triển khai cách mạng công nghiệp 4.0; (2) Ưu tiên nghiên cứu, ứng dụng, phát triển công nghệ đo đạc và bản đồ theo hướng tiên tiến, hiện đại, thống nhất và đồng bộ, tập trung vào các công nghệ hiện đại như công nghệ định vị vệ tinh, công nghệ ảnh viễn thám và công nghệ thông tin địa lý; (3) Đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động đo đạc và bản đồ, tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân nghiên cứu, ứng dụng, phát triển khoa học, chuyển giao công nghệ và đầu tư trong lĩnh vực đo đạc và bản đồ; tiếp cận, khai thác, sử dụng thông tin, dữ liệu, sản phẩm đo đạc và bản đồ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh và nâng cao dân trí; (4) Xây dựng và phát triển hạ tầng dữ liệu không gian địa lý quốc gia, phục vụ cho xây dựng và vận hành Chính phủ điện tử, quản lý xã hội thông minh, ứng phó biến đổi khí hậu, thúc đẩy chia sẻ, sử dụng chung dữ liệu.

Từ khóa: Đo đạc, Bản đồ, Thông tin địa lý

I. Sự cần thiết ban hành Luật Đo đạc và Bản đồ

Hoạt động đo đạc và bản đồ là hoạt động điều tra cơ bản, đặc biệt quan trọng, làm nền tảng để triển khai các nghiên cứu khoa học về trái đất, cung cấp các dữ liệu cơ bản phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh; phục vụ quy hoạch, quản lý lãnh thổ, giám sát tài nguyên, môi trường; phòng chống thiên tai và cứu hộ cứu nạn; góp phần bảo vệ và khẳng định chủ quyền lãnh thổ quốc gia, góp phần nâng cao dân trí. Các sản phẩm đo đạc, bản đồ và dữ liệu thông tin địa lý được sử dụng rộng rãi trong hoạt động hàng ngày của đời sống xã hội.

Công tác đo đạc và bản đồ ở Việt Nam có truyền thống lịch sử lâu đời. Từ thời Hồng Đức, vua Lê Thánh Tông đã cho thành lập bản đồ cả nước phục vụ quản lý lãnh thổ. Ngay sau khi thành lập nước tháng 9 năm 1945, cơ quan bản đồ đầu tiên của Quân đội nhân dân Việt Nam được thành lập để thực hiện các nhiệm vụ địa hình quân sự phục vụ tác chiến, bảo đảm thắng lợi trong hai cuộc chiến tranh chống Pháp và chống Mỹ. Ngày 14 tháng 12 năm 1959, Thủ tướng Phạm Văn Đồng đã ký Nghị định số 444/TTg thành lập Cục Đo đạc và Bản đồ trực thuộc Phủ Thủ tướng để thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đo đạc và bản đồ. Hơn 70 năm qua, ngành đo đạc và bản đồ Việt Nam ngày càng phát triển, có nhiều đóng góp to lớn trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, đã hoàn thành nhiều công trình đo đạc và bản đồ cơ bản quan trọng phục vụ phát triển đất nước như hệ tọa độ quốc gia, hệ độ cao quốc gia, hệ trọng lực quốc gia, các mạng lưới đo đạc quốc gia, hệ thống cơ sở dữ liệu nền địa lý quốc gia, hệ thống bản đồ địa hình quốc gia, hệ thống bản đồ địa chính phục vụ quản lý đất đai...

Từ những năm 90 của thế kỷ trước cùng với sự đổi mới của đất nước, công tác đo đạc và bản đồ đã bắt đầu thực hiện quá trình đổi mới mạnh mẽ công nghệ thu nhận và xử lý dữ liệu với việc ứng dụng công nghệ định vị toàn cầu (GPS), công nghệ bản đồ số, công nghệ thu nhận và xử lý ảnh viễn thám để thành lập hệ thống bản đồ địa hình quốc gia phủ trùm cả nước từng bước đáp ứng nhiệm vụ quản lý của các bộ, ngành, địa phương và nhu cầu của xã hội.

Tuy nhiên, qua tổng kết thực tiễn, công tác quản lý nhà nước và tổ chức triển khai hoạt động đo đạc và bản đồ trong thời gian vừa qua còn một số tồn tại như sau:

Thứ nhất, thiếu sự thống nhất, đồng bộ trong quản lý và triển khai hoạt động đo đạc và bản đồ

Văn bản có tính pháp lý cao nhất quy định về hoạt động đo đạc và bản đồ là Nghị định số 45 năm 2015 của Chính phủ (thay thế cho Nghị định số 12 năm 2002 trước đây). Nội dung nghị định chưa bao quát hết các hoạt động đo đạc và bản đồ cần quản lý, không đủ tính pháp lý để điều chỉnh các hoạt động đo đạc và bản đồ chuyên ngành được quy định rải rác tại các luật đã ban hành. Vì vậy, chưa đáp ứng yêu cầu thống nhất, đồng bộ trong quản lý và triển khai hoạt động đo đạc và bản đồ trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng; chưa đáp ứng yêu cầu của sự phát triển khoa học công nghệ.

Thứ hai, hoạt động đo đạc và bản đồ còn chồng chéo, lãng phí

Cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương, đơn vị trong xây dựng, quản lý và triển khai các hoạt động đo đạc và bản đồ chưa chặt chẽ, chưa thống nhất dẫn đến trên cùng một khu vực còn xảy ra hiện tượng đo đạc chồng chéo, lãng phí thời gian, kinh phí.

Thứ ba, việc phân cấp giữa Trung ương và địa phương chưa phù hợp

Theo quy định hiện hành, hầu hết các nhiệm vụ đo đạc và bản đồ cơ bản thuộc trách nhiệm tổ chức triển khai của cơ quan quản lý nhà nước về đo đạc và bản đồ tại Trung ương. Do đó, xảy ra tình trạng khi cần các dữ liệu đo đạc và bản đồ phục vụ cho quản lý, quy hoạch, phát triển kinh tế, xã hội của địa phương, đặc biệt là tại các đô thị có sự phát triển nhanh chóng thì Trung ương không đáp ứng kịp thời. Trong khi đó, phần lớn các địa phương hoàn toàn có đủ năng lực quản lý cũng như nguồn lực để đầu tư, tổ chức triển khai. Chính sách quản lý tập trung, bao cấp như hiện nay đã không phát huy được tiềm năng, nguồn lực, tính chủ động của địa phương trong triển khai các nhiệm vụ đo đạc và bản đồ phục vụ các nhiệm vụ của địa phương.

Thứ tư, chính sách phát triển, quản lý công trình hạ tầng đo đạc chưa đồng bộ

Các công trình hạ tầng đo đạc là tài sản quốc gia, gắn liền với hệ thống tọa độ, độ cao, trọng lực quốc gia. Công trình hạ tầng đo đạc có một vai trò hết sức quan trọng, là nền tảng để triển khai thực hiện các hoạt động đo đạc và bản đồ thống nhất trên toàn quốc. Tuy nhiên, chính sách phát triển, quản lý công

trình hạ tầng đo đạc hiện nay chưa rõ về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; hạ tầng đo đạc chưa thống nhất, đồng bộ, kết nối do vậy chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển hiện nay.

Thứ năm, việc quản lý, cung cấp thông tin, dữ liệu, sản phẩm đo đạc và bản đồ còn bất cập

Các sản phẩm, thông tin, dữ liệu đo đạc và bản đồ hiện nay được lưu giữ phân tán ở nhiều nơi, chưa có hệ thống quy chuẩn thống nhất, chưa được tích hợp liên thông để chia sẻ, dùng chung; việc khai thác, tiếp cận dữ liệu của các tổ chức, người dân đối với một số loại dữ liệu còn khó khăn. Quy định mức độ mật đối với một số loại sản phẩm, dữ liệu đo đạc và bản đồ chưa hợp lý, làm hạn chế việc sử dụng.

Thứ sáu, cơ chế chính sách về hoạt động đo đạc bản đồ chưa đổi mới, chưa theo kịp với thành tựu của khoa học công nghệ hiện nay, đặc biệt là cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư

Với sự phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay với tốc độ đột phá của cách mạng công nghiệp 4.0 đòi hỏi yêu cầu cao đối với thông tin, dữ liệu, sản phẩm đo đạc và bản đồ về độ chính xác, độ tin cậy và tính kịp thời. Bản đồ điện tử phát triển rất mạnh mẽ, được truyền bá, đăng tải trên internet hoặc xuất bản bán ra thị trường nhưng Nhà nước chưa xây dựng được chính sách quản lý hữu hiệu đối với dạng sản phẩm này, đặc biệt đối với các ấn phẩm mang tính nhạy cảm, liên quan đến chủ quyền lãnh thổ quốc gia. Việc thương mại hóa thông tin, dữ liệu, sản phẩm đo đạc và bản đồ vẫn diễn ra trên thực tế và ngày càng phát triển, trong khi Nhà nước chưa có chính sách để quản lý hữu hiệu.

Thứ bảy là chưa có cơ chế rõ ràng để thúc đẩy chính sách xã hội hóa hoạt động đo đạc và bản đồ

Nhà nước đã có chính sách xã hội hóa các hoạt động đo đạc và bản đồ nhưng chưa có cơ chế rõ ràng để thúc đẩy phát triển. Các quy định về bảo mật trong bối cảnh khoa học và công nghệ hiện nay cũng là một trong những nguyên nhân dẫn tới hạn chế trong việc xã hội hóa. Việc quản lý năng lực của cá nhân hành nghề đo đạc và bản đồ chưa được triển khai, mặc dù đây là yêu cầu và điều kiện cần thiết đối với hoạt động đo đạc và bản đồ trong hội nhập khu vực và quốc tế và thực hiện cam kết của Chính phủ Việt Nam về Thỏa thuận khung ASEAN thừa nhận lẫn nhau về trình độ đo đạc năm 2007.

Những hạn chế trên đây do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó nguyên nhân quan trọng nhất là chưa có sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật về đo đạc và bản đồ. Hoạt động đo đạc và bản đồ cơ bản làm cơ sở, nền tảng để triển khai các hoạt động đo đạc và bản đồ chuyên ngành, chỉ được quy định tại Nghị định số 45 năm 2015 của Chính phủ, trong khi đó, một số hoạt động đo đạc bản đồ chuyên ngành đã được quy định rải rác trong các văn bản Luật như: luật đất đai, luật xây dựng, luật xuất bản...

Trong bối cảnh tình hình an ninh, quốc phòng khu vực cũng như trên thế giới hiện nay có nhiều phức tạp, đặc biệt trong giai đoạn của cách mạng công nghiệp lần thứ tư, việc xây dựng một đạo luật để quản lý thống nhất, có hiệu quả hoạt động đo đạc và bản đồ là yêu cầu cấp bách và thực tiễn khách quan.

II. Quá trình và nguyên tắc xây dựng Luật

Dự án Luật Đo đạc và Bản đồ đã được Chính phủ tổ chức triển khai thực hiện theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, đã tổng kết việc thực hiện Nghị định số 12 năm 2002 và Nghị định số 45 năm 2015 về hoạt động đo đạc và bản đồ; đã nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm của hơn 30 luật đo đạc và bản đồ của các nước trên thế giới, đặc biệt là của các nước tiên tiến như: Mỹ, Nga, Trung Quốc, Nhật bản, Hàn Quốc, Ba Lan, Pháp, Ý...; đã tổ chức khảo sát tại các Bộ, ngành và địa phương có nhiều hoạt động đo đạc và bản đồ như các Bộ: Quốc phòng, Giao thông vận tải, Xây dựng, Giáo dục và Đào tạo, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và các tỉnh, TP: Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Hải Phòng, Quảng Ngãi, Bình Dương, ... Trong quá trình xây dựng luật, đã tổ chức nhiều hội thảo lấy ý kiến góp ý của các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý; các ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đã được nghiên cứu, giải trình, tiếp thu đầy đủ.

Trên quan điểm chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế, không tạo ra sự chồng chéo, mâu thuẫn với các luật đã ban hành và tuân thủ các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, dự thảo Luật được xây dựng trên các nguyên tắc xuyên suốt sau đây:

- **Thứ nhất**, Nhà nước thống nhất quản lý các hoạt động đo đạc và bản đồ, quy định hành lang pháp lý, chính sách phát triển hạ tầng kỹ thuật đo đạc và bản đồ, xây dựng cơ sở dữ liệu đo đạc và bản đồ quốc gia đồng bộ, hiện đại nhằm đảm bảo cung cấp thông tin

địa lý đầy đủ, chính xác, kịp thời, phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; đảm bảo quốc phòng, an ninh; quản lý, giám sát tài nguyên, môi trường; phòng chống thiên tai và cứu hộ, cứu nạn; nâng cao dân trí; làm nền tảng để phát triển Hạ tầng dữ liệu không gian địa lý quốc gia.

- **Thứ hai**, đo đạc và bản đồ cơ bản là hoạt động điều tra cơ bản làm nền tảng sử dụng chung, phục vụ phúc lợi công cộng phải được Nhà nước quản lý, đầu tư và tổ chức triển khai thực hiện. Đầu tư cho đo đạc và bản đồ cơ bản là đầu tư cho phát triển và bảo vệ đất nước, cần phải đi trước một bước. Thông tin, dữ liệu đo đạc và bản đồ cơ bản là nền tảng để phát triển các sản phẩm đo đạc và bản đồ chuyên ngành.

- **Thứ ba**, đẩy mạnh huy động nguồn lực xã hội phát triển dịch vụ đo đạc và bản đồ. Khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư cho sản xuất và phát triển các ứng dụng thông tin địa lý phục vụ nâng cao dân trí, tiến bộ xã hội; sử dụng thông tin, dữ liệu, sản phẩm đo đạc và bản đồ vào hoạt động quản lý, sản xuất, kinh doanh và các nhu cầu của đời sống.

- **Thứ tư** là tăng cường hội nhập quốc tế về đo đạc và bản đồ.

III. Nội dung của Dự thảo Luật

Dự thảo Luật Đo đạc và Bản đồ gồm 61 điều thể hiện trong 9 chương. Trên cơ sở những quan điểm, nguyên tắc nêu trên, dự thảo Luật đã tập trung thể chế hóa các chính sách sau đây:

- **Thứ nhất**, Xây dựng, phát triển hạ tầng đo đạc, cơ sở dữ liệu nền thông tin địa lý quốc gia tiên tiến, đồng bộ, hội nhập quốc tế đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; đảm bảo quốc phòng, an ninh; quản lý tài nguyên, môi trường, phòng chống thiên tai và cứu hộ, cứu nạn.

- **Thứ hai**, Ưu tiên nghiên cứu, ứng dụng, phát triển công nghệ đo đạc và bản đồ theo hướng tiên tiến, hiện đại, thống nhất và đồng bộ. Tập trung vào các công nghệ hiện đại như công nghệ định vị vệ tinh, công nghệ ảnh số, viễn thám, công nghệ GIS.

- **Thứ ba**, Đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động đo đạc và bản đồ, tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân nghiên cứu, ứng dụng, phát triển khoa học, chuyển giao công nghệ và đầu tư trong lĩnh vực đo đạc và bản đồ; tiếp cận, khai thác, sử dụng thông tin, dữ liệu, sản phẩm đo đạc và bản đồ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh và nâng cao dân trí.

- **Thứ tư**, Xây dựng và phát triển hạ tầng dữ liệu không gian địa lý quốc gia. Đây là nội dung hoàn toàn

mới phục vụ cho Chính phủ điện tử, quản lý xã hội thông minh, ứng phó biến đổi khí hậu, hội nhập quốc tế và đáp ứng yêu cầu của cách mạng công nghiệp lần thứ tư, hạn chế sự chồng chéo, trùng lặp trong tổ chức triển khai, thúc đẩy chia sẻ, sử dụng chung dữ liệu.

Bên cạnh đó, dự thảo Luật cũng quy định rõ một số nội dung sau:

- Đẩy mạnh phân cấp cho các địa phương, quy định cụ thể hơn về nội dung, trách nhiệm triển khai, trách nhiệm quản lý nhà nước các hoạt động đo đạc và bản đồ, bảo đảm không chồng chéo, trùng lặp giữa các cơ quan và không mâu thuẫn với các luật đã ban hành; đồng thời bảo đảm khả năng tích hợp, chia sẻ, sử dụng chung cho nhiều mục đích và đối tượng khác nhau; bảo đảm quản lý thống nhất, đồng bộ các hoạt động đo đạc và bản đồ.

- Quy định về điều kiện hoạt động đo đạc và bản đồ của các tổ chức, cá nhân để thúc đẩy việc nâng cao chất lượng thông tin, dữ liệu, sản phẩm; công nhận và đảm bảo mọi cá nhân hành nghề đo đạc và bản đồ độc lập được pháp luật bảo vệ góp phần thúc đẩy xã hội hóa.

Trong quá trình xây dựng Luật Đo đạc và Bản đồ, đã rà soát các quy định trong các luật chuyên ngành để bảo đảm không chồng chéo, mâu thuẫn. Dự thảo Luật được thiết kế như là cầu nối để liên kết các hoạt động đo đạc và bản đồ quy định rải rác trong các luật chuyên ngành thành một thể thống nhất, đồng bộ, đảm bảo khả năng tích hợp vào hạ tầng dữ liệu không gian địa lý quốc gia nhằm thống nhất quản lý, sử dụng chung cho nhiều mục đích, tránh cục bộ, chồng chéo, lãng phí.

Dự thảo Luật cơ bản đã giải quyết được các tồn tại, bất cập trong quản lý hoạt động đo đạc và bản đồ hiện nay, đồng thời cụ thể hóa chủ trương của Đảng về tổ chức bộ máy, đẩy mạnh phân cấp, tránh chồng chéo chức năng nhiệm vụ, không quy định và làm phát sinh tổ chức, bộ máy mới.

Dự thảo Luật Đo đạc và Bản đồ đã được Chính phủ trình Quốc hội, tại kỳ họp thứ 4 (tháng 11 năm 2017) Quốc hội khóa 14 đã thảo luận, cho ý kiến, các ủy ban của Quốc hội và Bộ TN&MT tiếp thu chỉnh sửa và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã gửi xin ý kiến của các đoàn đại biểu Quốc hội để trình Quốc hội thông qua trong kỳ họp thứ 5 dự kiến sẽ tổ chức vào cuối tháng 5 năm 2018. □