

NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG KHUNG PHÁP LÝ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VIỄN THÁM

TRẦN TUẤN ĐẠT⁽¹⁾, PHẠM MINH HẢI⁽²⁾, PHẠM THỊ HÀ GIANG⁽¹⁾

⁽¹⁾Cục Viễn thám quốc gia

⁽²⁾Viện Khoa học Đo đạc và Bản đồ

Tóm tắt:

Hiện nay chưa có một hệ thống thống nhất các văn bản quy phạm pháp luật quy định các hoạt động trong lĩnh vực viễn thám. Nhu cầu xây dựng công cụ, thiết chế đủ mạnh, đủ năng lực để thống nhất quản lý và thực thi các hoạt động của Nhà nước về viễn thám có tính cấp thiết ngày càng cao. Bài báo này giới thiệu công tác nghiên cứu xây dựng khung pháp lý về hoạt động viễn thám và cấu trúc khung dự thảo Nghị định về hoạt động viễn thám nhằm định hướng xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực viễn thám trong tương lai.

1. Giới thiệu

Viễn thám được ứng dụng và phát triển từ lâu ở Việt Nam, tuy nhiên công tác quản lý nhà nước về viễn thám cũng chỉ được đề cập đến trong một số năm gần đây. Kể từ khi được giao thực hiện chức năng quản lý nhà nước về viễn thám, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã quan tâm chỉ đạo xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật để ban hành hoặc trình cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành để tạo hành lang pháp lý cho công tác quản lý nhà nước về viễn thám từng bước đạt hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên, hiện nay văn bản pháp lý cao nhất có hiệu lực tại thời điểm này quy định về các nội dung quản lý nhà nước đối với hoạt động viễn thám mới chỉ dừng lại ở Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Bộ trưởng. Trong quá trình triển khai thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên đã bộc lộ những hạn chế, vướng mắc.

Để nâng tầm quản lý nhà nước trong hoạt động viễn thám, có được các công cụ, thiết chế đủ mạnh, ngang tầm, có đủ nguồn lực, năng lực để thống nhất điều chỉnh việc quản lý và thực thi các hoạt động của Nhà nước về viễn thám thì cần phải có một hệ thống các văn bản quy phạm

pháp luật để giúp hoàn thiện cơ chế, chính sách pháp luật, khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia vào hoạt động liên quan đến viễn thám, đồng thời nâng cao hiệu quả ứng dụng công nghệ viễn thám trong quản lý tài nguyên, giám sát môi trường, thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo đảm an ninh quốc phòng và phát triển kinh tế - xã hội. Việc nghiên cứu cơ sở khoa học thực tiễn quản lý hoạt động viễn thám ở Việt Nam sẽ tạo cơ sở cho việc xây dựng khung chính sách đáp ứng yêu cầu thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động về viễn thám, loại bỏ những hoạt động chông chéo, tránh lãng phí trong đầu tư ngân sách.

2. Xây dựng khung pháp lý quản lý nhà nước về viễn thám

2.1. Xác định một số tồn tại, hạn chế trong việc thi hành pháp luật về lĩnh vực viễn thám

Pháp luật về viễn thám tuy mới bắt đầu xây dựng nhưng cũng đã đạt được những kết quả quan trọng, tuy nhiên hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành vẫn còn một số tồn tại, hạn chế, chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn mở cửa và hội nhập quốc tế: tính pháp lý của văn bản quy phạm pháp lý cao nhất về viễn thám còn

hạn chế do mới ở tầm Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, do vậy hiệu quả thi hành pháp luật chưa cao, cơ chế gắn kết trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về viễn thám các cấp, sự phối hợp giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường với các bộ, ngành và địa phương trong xây dựng kế hoạch và các đề án, dự án về viễn thám chưa được coi trọng thi hành, các quy định về quản lý, khai thác sử dụng thông tin dữ liệu viễn thám chưa đảm bảo cho việc chia sẻ, dùng chung thông tin dữ liệu viễn thám, nâng cao dân trí, thúc đẩy tiến bộ xã hội; Thiếu các chế tài đủ mạnh để quản lý hoạt động viễn thám có hiệu quả, loại bỏ tình trạng khai thác và sử dụng dữ liệu viễn thám chông chéo gây lãng phí đầu tư ngân sách.

Trong những năm vừa qua việc rà soát, xây dựng văn bản quy pháp luật đã được quan tâm đầu tư, đẩy mạnh, tuy nhiên công tác tuyên truyền, phổ biến nâng cao nhận thức về pháp luật viễn thám còn hạn chế, chỉ một số cơ quan, tổ chức, cá nhân trực tiếp làm việc trong lĩnh vực viễn thám quan tâm tìm hiểu, các đối tượng có liên quan ít quan tâm, tiếp cận các quy định về viễn thám, nếu có chỉ tìm hiểu về nội dung kỹ thuật.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng đó là phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ ngành liên quan đến lĩnh vực viễn thám, bởi Cục Viễn thám quốc gia mới được thành lập, cần phải có những hoạt động tuyên truyền cũng như phải phối hợp trong các vấn đề liên quan, như vậy mới thể hiện được vai trò của Cục đầu ngành về lĩnh vực viễn thám, cụ thể:

- Quản lý các hoạt động viễn thám ở trong và ngoài Bộ.

- Quản lý hệ thống trạm thu ảnh viễn thám.

- Quản lý cơ sở dữ liệu viễn thám quốc gia của các Bộ, ngành.

Để thực hiện được chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực viễn thám, việc cần thiết là phải

xây dựng hành lang pháp lý với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chặt chẽ.

2.2. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

Có nhiều nguyên nhân nhưng có thể chỉ ra ở đây những nguyên nhân chính sau:

- Do Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi, vừa nghiên cứu, tìm tòi, vừa phải triển khai thực hiện trong khi quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường nói chung và lĩnh vực viễn thám nói riêng có nhiều nội dung mới, phức tạp nên việc xây dựng, ban hành văn bản còn chưa kịp thời, có nội dung chưa phù hợp, phải sửa đổi, bổ sung.

- Cục Viễn thám quốc gia mới được thành lập trong quá trình đổi mới của đất nước, là Cục quản lý nhà nước về lĩnh vực viễn thám tuy nhiên về cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ đang trong quá trình kiện toàn. Bộ phận quản lý nhà nước đang từng bước được kiện toàn trong bối cảnh biên chế được giao ít, kiến thức và kinh nghiệm quản lý nhà nước còn hạn chế, hiện bộ phận hành chính của Cục vẫn đang sử dụng viên chức biệt phái của các đơn vị sự nghiệp.

- Các văn bản quản lý nhà nước, định mức và tiêu chuẩn kỹ thuật đang trong quá trình xây dựng. Kế hoạch xây dựng văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành có sự điều chỉnh chủ trương của Bộ, trong đó có việc lồng ghép quy phạm pháp luật viễn thám trong Luật Đo đạc bản đồ và xây dựng nghị định về viễn thám.

- Một số đơn vị được giao chủ trì soạn thảo văn bản chưa nhận thức đầy đủ và quan tâm đúng mức đến nhiệm vụ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật như là một trong những hoạt động chủ yếu của công tác quản lý nhà nước, là chức năng cơ bản của cơ quan nhà nước, nên chưa đầu tư thích đáng thời gian, công sức cho việc thực hiện nhiệm vụ này.

- Chưa tổ chức thực hiện tốt công tác tham

muu, phân tích chính sách, pháp luật, đánh giá nhu cầu xã hội để từ đó xem xét, quyết định chương trình xây dựng văn bản phù hợp với yêu cầu cuộc sống và có tính khả thi; chưa chú trọng công tác điều tra, đánh giá tác động và hiệu quả của các quy định của pháp luật về viễn thám đối với kinh tế - xã hội để xem xét tính khả thi cũng như yêu cầu cần hủy bỏ, thay thế, sửa đổi, bổ sung kịp thời; chưa thực hiện tốt việc khảo sát, điều tra, đánh giá, tổng kết việc thi hành trước khi soạn thảo; việc đề xuất, dự kiến các văn bản đưa vào Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hàng năm còn chưa gắn kết với kế hoạch nghiên cứu, đăng ký xây dựng văn bản chưa cân đối với nguồn lực cần thiết để thực hiện.

- Chưa tạo được cơ chế phối hợp hiệu quả giữa đơn vị chủ trì soạn thảo với các đơn vị liên quan; chưa có cơ chế rõ ràng để huy động ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học trong việc tham gia xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật. Quy định hiện hành về trách nhiệm của thành viên trong các Ban soạn thảo, Tổ soạn thảo, Tổ biên tập chưa bảo đảm sự tham gia tích cực của các đối tượng này (nhất là các nhà quản lý) vào công tác xây dựng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

- Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên và môi trường tuy đã được bổ sung về số lượng nhưng vẫn chưa đáp ứng các yêu cầu đặt ra, đa số chưa được đào tạo cơ bản về kỹ thuật phân tích, hoạch định chính sách, xây dựng, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, phần lớn cán bộ chỉ làm công tác chuyên môn, chỉ tiêu biên chế cán bộ làm công tác pháp chế chưa đủ so với yêu cầu, nhiệm vụ. Năng lực của đội ngũ cán bộ chưa đồng đều, nhiều cán bộ có chuyên môn vững về xử lý dữ liệu viễn thám phục vụ cho một số lĩnh vực truyền thống như đo đạc, bản đồ, quản lý đất đai, nhưng thiếu cán bộ có am hiểu chuyên sâu về công nghệ vệ tinh viễn thám, hệ thống hạ tầng viễn thám và một số lĩnh

vực ứng dụng khác như môi trường, biến đổi khí hậu; thiếu cán bộ có kinh nghiệm về quản lý và hoạch định chính sách phát triển ngành, lĩnh vực. Hầu hết các lĩnh vực của Bộ đều có các tổ chức nghiên cứu chuyên về nghiên cứu phục vụ cho quản lý và phát triển công nghệ, đối với lĩnh vực viễn thám nói chung và Cục viễn thám nói riêng vừa quản lý, thực thi các nhiệm vụ sự nghiệp vừa nghiên cứu triển khai.

- Kinh phí hỗ trợ cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, công tác rà soát, kiểm tra, hệ thống hóa; công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật; công tác phổ biến, giáo dục pháp luật hiện; công tác pháp điển quy phạm pháp luật, công tác hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật hiện nay còn rất hạn chế gây khó khăn trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ này.

2. 3. Đề xuất khung pháp lý

2. 3.1. Luật viễn thám

Luật Viễn thám cần có một số cơ chế chính sách phải được thể hiện trong nội dung Luật phù hợp với hoạt động quản lý nhà nước về viễn thám:

- Chính sách ưu tiên các hoạt động khoa học và công nghệ về viễn thám: Hoạt động viễn thám là các hoạt động có liên quan đến hệ thống thu nhận dữ liệu viễn thám; xử lý, lưu trữ, cung cấp, khai thác và sử dụng dữ liệu viễn thám; xây dựng, quản lý, vận hành cơ sở dữ liệu viễn thám. Tuy nhiên, không phải tất cả các hoạt động này đều được ưu tiên mà nhà nước cần xác định một hoặc một số các hoạt động để ưu tiên phát triển. Đối với lĩnh vực viễn thám, việc nghiên cứu, ứng dụng các khoa học và công nghệ tiên tiến là cần thiết.

- Xây dựng chiến lược phát triển, kế hoạch triển khai thực hiện của lĩnh vực viễn thám: Hoạt động viễn thám hiện nay đã được xác định là một trong các hoạt động quản lý nhà nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Hoạt động viễn thám là hoạt động có sự phối hợp, liên kết chặt chẽ với

các tổ chức, quốc gia trên thế giới. Chính vì vậy, định hướng hợp tác quốc tế về viễn thám của Việt Nam sẽ được đẩy mạnh và phát triển mạnh mẽ trong thời gian tới. Chính vì vậy cần phải có quy định về xây dựng chiến lược, kế hoạch để triển khai các nội dung của hoạt động viễn thám.

2. 3.2. Văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của Chính phủ

Nghị định về hoạt động viễn thám cần được xây dựng dựa trên các nguyên tắc chủ đạo và thể hiện được các nội dung sau:

Thứ nhất, hướng dẫn chi tiết các nội dung liên quan đến hoạt động viễn thám đã được quy định trong Luật Đo đạc và bản đồ nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tăng cường vai trò của cơ quan quản lý nhà nước về viễn thám trong việc thống nhất quản lý hoạt động viễn thám trên phạm vi toàn quốc, phát triển lĩnh vực viễn thám trở thành lĩnh vực điều tra cơ bản có trình độ khoa học công nghệ hiện đại, đạt mức tiên tiến của khu vực và tiếp cận với trình độ tiên tiến trên thế giới;

Thứ hai, kế thừa, phát huy các quy định phù hợp, đã có tác dụng tích cực đến quản lý nhà nước về viễn thám trong thời gian qua, đồng thời khắc phục những tồn tại, hạn chế của các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan của lĩnh vực viễn thám đã ban hành.

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

3. 3. Văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của Bộ Tài nguyên và Môi trường

Cần xây dựng các thông tư quản lý nhà nước và các thông tư quy định kỹ thuật về: vệ tinh và thiết bị bay; bộ cảm biến trên vệ tinh; quỹ đạo vệ

tinh; tín hiệu viễn thám; trạm thu dữ liệu viễn thám; trạm điều khiển vệ tinh viễn thám; cung cấp, khai thác, sử dụng dữ liệu viễn thám; hệ thống truyền dẫn dữ liệu; xây dựng, vận hành, cập nhật cơ sở dữ liệu viễn thám; kiểm tra, nghiệm thu sản phẩm viễn thám. Bên cạnh đó cần phối hợp với Bộ Khoa học và Công nghệ để xây dựng và ban hành các tiêu chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn kỹ thuật về viễn thám.

4. Kết luận

Kết quả của này đã được ứng dụng để xây dựng dự thảo hồ sơ Nghị định về hoạt động viễn thám, dựa trên các căn cứ pháp lý của Luật Đo đạc và bản đồ năm 2018. Dự thảo Nghị định về hoạt động viễn thám đã được đăng trên Cổng thông tin Chính phủ ngày 10 tháng 7 năm 2018.

Khung pháp lý về quản lý hoạt động viễn thám đã được xây dựng bao trùm tất cả các hoạt động viễn thám và các nhiệm vụ cần phải quản lý nhà nước trong lĩnh vực viễn thám. Khung pháp lý này có thể áp dụng cho kế hoạch xây dựng văn bản quy phạm pháp luật nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về viễn thám trong những năm tới.○

Tài liệu tham khảo

- [1]. Hiến pháp năm 2013.
- [2]. Hiến pháp năm 1992.
- [3]. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
- [4]. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.
- [5]. Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- [6]. Nghị quyết số 351/2017/UBTVQH14 ngày 14 tháng 3 năm 2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội,

Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

[7]. Nghị định số 36/2017/NĐ-CP ngày 04 tháng 4 năm 2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

[8]. Thông tư số 32/2016/TT-BTNMT ngày 07 tháng 11 năm 2016 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

[9]. Hệ thống các Luật trong lĩnh vực tài nguyên và Môi trường: Luật Tài nguyên nước năm 2012 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2013; Luật Khoáng sản năm 2010 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2011. Luật Đa dạng sinh học năm 2008 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2009. Luật Đất đai năm 2013 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2014. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2015. Luật Khí tượng thủy văn năm 2015 và có hiệu lực thi hành ngày 01 tháng 7 năm 2016. Luật Đo đạc và Bản đồ. Các văn bản về viễn thám.

[10]. Hệ thống báo cáo về công tác pháp chế của Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường;

báo cáo tình hình thực thi nhiệm vụ các năm của địa phương.

[11]. <http://www.vast.ac.vn/tin-tuc-su-kien/tin-khoa-hoc/trong-nuoc/2840-phan-tich-danh-gia-va-giam-sat-chat-lu-ng-nuoc-ven-bo-bang-tu-li-u-vi-n-tham>

[12]. <http://dwrn.gov.vn/index.php?language=vi&nv=news&op=Hoat-dong-cua-Cuc-Tin-lien-quan/Nang-cao-vai-tro-Quan-doi-trong-quan-ly-tai-nguyen-bao-ve-moi-truong-6209>

[13]. <http://www.nhandan.com.vn/khoahoc/khoa-hoc/item/31793302-ung-dung-anh-ve-tinh-vien-tham-phuc-vu-phat-trien-kinh-te-xa-hoi.html>

[14]. <http://daidoanket.vn/kinh-te/cong-nghe-vien-tham-giam-rui-ro-cho-nong-nghiep-tin-tuc384125>

[15]. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjg8zT777cAhXY7mEKHanEC5sQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fthienthu.weebly.com%2Fuploads%2F4%2F8%2F6%2F9%2F4869850%2Fbai_giang_ud_gis_5.doc&usg=AOvVaw1IXtUYRfrKalhM8fWB6K39.0

Summary

Establishing a legal framework for remote sensing activities' management in Vietnam

Tran Tuan Dat

Pham Minh Hai

Pham Thi Ha Giang

Up to now in Vietnam, there is no a unified system of legal documents regulating activities in remote sensing. The demand for establishing a legal framework for remote sensing activities' management in Vietnam is getting to be very important. This paper introduces some guidelines about establishing the legal framework for remote sensing activities and the draft of the Decree on remote sensing activities mentioning to the establishment of the legal documents for managing remote sensing activities in Vietnam. ○