

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

ĐINH QUỲNH MÂY

**XÂY DỰNG CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN
THÔNG TIN Ở VIỆT NAM TỪ KINH NGHIỆM Ở CÁC
NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI**

Chuyên ngành: Pháp luật về quyền con người
Mã số: Chuyên ngành đào tạo thí điểm

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: GS.TSKH. Đào Trí Úc

Phản biện 1:

.....
.....
.....

Phản biện 2:

.....
.....
.....

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại Khoa
Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 200.....

Có thể tìm hiểu luận văn tại

Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội

Trung tâm tư liệu – Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội

MỤC LỤC
NỘI DUNG

	<i>Trang</i>
PHẦN MỞ ĐẦU	
1. Tính cấp thiết của Luận văn	5
2. Tình hình nghiên cứu luận văn	5
3. Mục tiêu và nội dung nghiên cứu của luận văn	8
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu	11
5. Những nét mới của Luận văn	12
6. Kết quả nghiên cứu và ý nghĩa của Luận văn	12
7. Kết cấu của Luận văn	13
Chương 1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN VÀ CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN	14
1.1. Cơ sở lý luận và thực tiễn của quyền tiếp cận thông tin	14
1.1.1. Khái niệm quyền tiếp cận thông tin	14
1.1.2. Cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin	17
1.2. Kinh nghiệm một số nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân	19
1.2.1. Hoàn thiện thể chế trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin	19
1.2.1.1. Phạm vi cung cấp thông tin	20
1.2.1.2. Chủ thể có quyền tiếp cận thông tin	23
1.2.1.3 Chủ thể cung cấp thông tin – Các cơ quan có nghĩa vụ cung cấp thông tin	24
1.2.1.4. Trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin	25
1.2.1.5. Phí tiếp cận thông tin	28
1.2.2. Trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân	31
1.2.3. Cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin	33
1.2.4. Cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện quyền tiếp cận thông tin	34
1.2.4.1. Cơ sở giải quyết khiếu nại, khiếu kiện	34
1.2.4.2. Quy trình giải quyết khiếu nại, khiếu kiện	35
1.2.5. Một số biện pháp khác bảo đảm quyền tiếp cận thông tin được thực thi	36
1.2.5.1. Các biện pháp khuyến khích thực thi pháp luật về quyền tiếp cận thông tin	36
1.2.5.2. Biện pháp bảo vệ người cung cấp thông tin	37

1.2.5.3. Tăng cường các biện pháp chế tài đối với vi phạm quyền tiếp thông tin	37
1.2.5.4. Ứng dụng khoa học công nghệ thông tin	38
KẾT LUẬN Chương 1	
	39
Chương 2. THỰC TRẠNG CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN Ở VIỆT NAM	41
2.2.1. Cơ sở pháp lý của quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam	41
2.2.2. Thực trạng pháp luật về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam	46
2.2.2.1. Giới hạn của quyền tiếp cận thông tin	46
2.2.2.2. Các hình thức công khai thông tin và cách thức cung cấp thông tin	49
2.2.2.3. Quyền yêu cầu cung cấp thông tin của người dân	52
2.2.2.4. Trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước	54
2.2.2.5. Trình tự, thủ tục thực hiện quyền tiếp cận thông tin	56
2.2.2.6. Cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin	57
2.2.3. Thực trạng tiếp cận thông tin trong một số lĩnh vực ở Việt Nam	60
2.2.3.1. Tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quy hoạch đô thị	60
2.2.3.2. Tiếp cận thông tin trong lĩnh vực đất đai	62
2.2.4. Những khó khăn, hạn chế trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và nguyên nhân	68
2.2.4.1. Nhận thức về quyền tiếp cận thông tin còn hạn chế	68
2.2.4.2. Thể chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin còn nhiều hạn chế, bất cập	70
2.2.4.3. Thiếu các điều kiện bảo đảm cho việc cung cấp thông tin	75
2.2.4.4. Nguyên nhân của những khó khăn, hạn chế trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin	76
KẾT LUẬN Chương 2	
	80
Chương 3. PHƯƠNG HƯỚNG, CÁC GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN Ở VIỆT NAM	81
3.3.1. Quan điểm, định hướng xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam	81
3.3.2. Các giải pháp xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam	85
3.3.2.1. Khẩn trương xây dựng và ban hành Luật Tiếp cận thông tin	85

3.3.2.2. Xây dựng cơ chế theo dõi, giám sát việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin	99
3.3.2.3. Hoàn thiện cơ chế xử lý việc khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện	102
3.3.2.4. Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin	103
3.3.2.5. Một số giải pháp khác bảo đảm quyền tiếp cận thông tin	104
KẾT LUẬN	108
Tài liệu tham khảo	109

PHẦN MỞ ĐẦU

Quyền tiếp cận thông tin (right to access to information) không phải là khái niệm mới. Khái niệm này đã được đề cập trong nhiều văn kiện quốc tế, được hiến định hoặc trong các đạo luật về tiếp cận thông tin của các quốc gia. Quyền tiếp cận thông tin là quyền cơ bản của công dân, được tiếp cận các thông tin được ban hành và lưu giữ tại các cơ quan, tổ chức công quyền, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước. Ở nước ta, quyền được thông tin của công dân, tổ chức được thể hiện trong nhiều chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 và hiến định trong Hiến pháp năm 1992 cũng như nhiều văn bản pháp luật liên quan trong các lĩnh vực khác nhau về quy hoạch, về xây dựng, về đất đai, về các dự án, về vệ sinh, an toàn thực phẩm, về chi tiêu ngân sách,...

Dự án Luật tiếp cận thông tin được khởi động từ năm 2008[86] và được Bộ Tư pháp trình Chính phủ năm 2010 nhưng chưa được Chính phủ, Quốc hội thông qua. Nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam là hết sức cấp thiết. Để thực hiện nhiệm vụ này thì việc nghiên cứu kinh nghiệm của các nước trên thế giới trong việc xây dựng cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cũng như đánh giá về thực trạng cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam, để từ đó hoàn thiện thể chế bảo đảm quyền tiếp cận của người dân và các giải pháp để bảo đảm các quy định đó được thực thi trên thực tế là điều hết sức cần thiết.

Ngoài phần mở đầu, mục lục, danh mục bảng biểu thì luận văn được kết cấu gồm 3 chương:

Chương 1. Những vấn đề chung về quyền tiếp cận thông tin và cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

Chương 2. Thực trạng cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

Chương 3. Phương hướng, các giải pháp xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam.

Chương 1.

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN VÀ CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

1.1. Cơ sở lý luận và thực tiễn của quyền tiếp cận thông tin

1.1.1. Khái niệm quyền tiếp cận thông tin

Dưới góc độ pháp lý, khái niệm quyền được thông tin được sử dụng để biểu đạt một loại quyền rất căn bản mà mọi người ở tất cả các quốc gia đều có quyền được hưởng. Đó là quyền được tiếp cận các thông tin đang được các cơ quan công quyền quản lý, kiểm soát để thỏa mãn nhu cầu trong của sống của mình hay để bảo vệ và thực hiện các quyền năng khác được pháp luật ghi nhận. Thông tin theo cách hiểu trong “Các nguyên tắc cơ bản của Luật Tự do thông tin” do tổ chức ARTICLE 19 xây dựng, bao gồm tất cả các tài liệu được nắm giữ bởi một số tổ chức, cơ quan nào đó. Thông tin không phân biệt hình thức và cách thức được lưu trữ, nguồn gốc thông tin và ngày sản xuất. Theo đó, quyền tiếp cận thông tin bao gồm quyền được xem các tác phẩm, tài liệu, hồ sơ, được ghi chép, trích dẫn, sao chụp các tài liệu, hồ sơ đó, được thu thập thông tin dưới dạng các đĩa mềm, thẻ nhớ hoặc bất kỳ dạng thiết bị điện tử nào...

Ở Việt Nam, quyền tiếp cận thông tin được hiến định trong nhóm quyền cơ bản của con người, công dân tại Điều 25, Hiến pháp 2013 “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định”. Mặc dù, pháp luật hiện hành chưa được ra được cách hiểu, khái niệm thế nào là quyền tiếp cận thông tin, tuy nhiên thực tiễn ban hành và thực thi pháp luật về tiếp cận thông tin hay trong khoa học pháp lý thì cũng không có nhiều tranh luận về khái niệm về quyền tiếp cận thông tin mặc dù về tên gọi trong pháp luật các nước, văn bản quốc tế không hoàn toàn giống nhau. “Theo nghĩa hẹp nhất quyền tiếp cận thông tin là quyền của mỗi cá nhân đối với việc xem xét hoặc sao chụp các tài liệu được các cơ quan nhà nước nắm giữ; Quyền tiếp cận thông tin theo nghĩa rộng nhất bao quát cả quyền tự do thể hiện ý kiến và thông tin qua việc tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá thông tin”[67].

1.1.2. Cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

Nội hàm của khái niệm cơ chế bao hàm vấn đề cơ cấu và thủ tục. Do đó, cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin là nói đến cơ cấu tổ chức, các quy trình, thủ tục để bảo đảm thực hiện quyền này của người dân, trách nhiệm của cơ quan công quyền và các điều kiện bảo đảm để người dân thực hiện được quyền đó. Theo TS. Vũ Công Giao “về bản chất, cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin chính là nói đến các quy định và cách thức tổ chức nhằm bắt buộc các cơ quan công cộng phải công khai các hoạt động và các quyết định giải quyết công việc trên các phương tiện thông tin đại chúng”[25]. Chúng tôi cho rằng cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin bao gồm các nội dung sau: (i) Các quy định pháp luật làm cơ sở, nền tảng pháp lý để người dân thực hiện quyền của mình như hiến định, luật hóa quyền tiếp cận thông tin, các quy định về trình tự, thủ tục thực hiện quyền tiếp cận thông tin; (ii) các quy định về trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin; (iii) cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin; (iv) cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện quyền tiếp cận

thông tin. Tất cả các yếu tố này có mối liên hệ tương quan hỗ trợ cho nhau cùng hướng đến một mục tiêu chung đó là bảo đảm quyền của người dân trong việc tiếp cận các thông tin Nhà nước đang nắm giữ.

1.2. Kinh nghiệm một số nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

1.2.1. Hoàn thiện thể chế trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

1.2.1.1. Phạm vi cung cấp thông tin

Pháp luật tiếp cận thông tin ở các nước không giống nhau và thường được quy định ở hai dạng chính:

(i) *Cách thứ nhất*, liệt kê danh mục các thông tin cơ quan công quyền có trách nhiệm cung cấp, công bố và liệt kê danh mục các thông tin được miễn trừ.

(ii) *Cách thứ hai*, chỉ xác định, liệt kê những thông tin không công khai, hạn chế và miễn trừ tiếp cận.

Trên cơ sở kinh nghiệm pháp luật tiếp cận thông tin các nước và các văn kiện quốc tế trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin khi quy định về phạm vi tiếp cận thông tin, Việt Nam có thể nghiên cứu, tham khảo về cách thức khi quy định các loại thông tin như các thông tin nhà nước chủ động công bố, các thông tin được cung cấp khi có yêu cầu và các thông tin bị hạn chế, nhà nước được quyền từ chối cung cấp.

1.2.1.2. Chủ thể có quyền tiếp cận thông tin

Theo pháp luật tiếp cận thông tin của các quốc gia thì chủ thể của quyền tiếp cận thông tin có thể là cá nhân hoặc tổ chức. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm các nước khi quy định về vấn đề chủ thể thực hiện quyền tiếp cận thông tin, chúng tôi thấy rằng Việt Nam khi quy định vấn đề chủ thể thực hiện quyền tiếp cận thông tin nên thừa nhận cả đối với cá nhân và pháp nhân, tổ chức. Đối với cá nhân, Việt Nam nên quy định giới hạn chủ thể tiếp cận thông tin là công dân Việt Nam và chấp nhận một số ngoại lệ có điều kiện.

1.2.1.3. Chủ thể cung cấp thông tin – Các cơ quan có nghĩa vụ cung cấp thông tin

Xuất phát từ nguyên tắc các cơ quan công quyền nắm giữ thông tin có trách nhiệm cung cấp thông tin cho người dân nên hầu hết luật tiếp cận thông tin các nước đều quy định các cơ quan nhà nước mà chủ yếu là cơ quan hành chính có trách nhiệm cung cấp thông tin. Trên cơ sở kinh nghiệm pháp luật tiếp cận thông tin các nước khi quy định về vấn đề chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin thì Việt Nam có thể nghiên cứu cách thức quy định dưới dạng khái quát, định nghĩa hoặc theo dạng liệt kê theo danh mục các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin. Bên cạnh đó, phạm vi các cơ quan cung cấp thông tin có thể giới hạn đối với các cơ quan hành chính hoặc bao gồm tất cả các cơ quan nhà nước hoặc bao gồm tất cả các cơ quan nhà nước và tổ chức có sử dụng ngân sách, tài sản Nhà nước.

1.2.1.4. Trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin

Pháp luật tiếp cận thông tin các nước khi quy định về trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin thường trải qua 04 bước sau: (i) trình yêu cầu tiếp cận thông tin; (ii) Cơ quan có thẩm quyền thụ lý yêu cầu tiếp cận thông tin; (iii) hồ sơ thực hiện việc tiếp cận thông tin; (iv) thông báo giải quyết việc yêu

cầu tiếp cận thông tin; (v) thời hạn để giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin, từ chối cung cấp thông tin.

Phần lớn Luật tiếp cận thông tin các nước đều hướng tới quy định một hình thức đơn giản nhất để người dân có thể sử dụng khi yêu cầu cung cấp thông tin. Thông thường các yêu cầu này thể hiện dưới dạng văn bản. Một số quốc gia còn chấp nhận cả hình thức yêu cầu bằng miệng (lời nói). Bên cạnh đó, để tạo điều kiện người dân tiếp cận thông tin một cách nhanh chóng, các cơ quan giữ thông tin xây dựng các dữ liệu thống kê, thư viện... dưới dạng hệ thống dữ liệu điện tử mở để người dân có thể trực tiếp truy cập và lấy các thông tin cần thiết. Pháp luật về trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin của các nước khác nhau có quy định khác nhau nhưng tựu chung đều thống nhất là các quy định cụ thể về trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin là cơ sở cho việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân. Trình tự, thủ tục đơn giản, công khai, minh bạch có ý nghĩa trong việc giảm thiểu các khiếu nại và là cơ sở để giải quyết các khiếu nại phát sinh trong quá trình thực thi quyền tiếp cận thông tin của người dân.

1.2.1.5. Phí tiếp cận thông tin

Luật tự do thông tin các nước đều cho phép Chính phủ được thu phí đối với người yêu cầu cung cấp thông tin. Thông lệ quốc tế khi quy định về phí tiếp cận thông tin gồm có 4 loại dạng: Chi phí tìm kiếm thông tin, chi phí liên quan đến việc chuẩn bị hoặc kiểm tra thông tin, chi phí sao chụp hoặc cung cấp thông tin và chi phí gửi thông tin cho người yêu cầu. Trước khi người đề nghị được hưởng quyền tiếp cận thông tin thì họ phải thực hiện nghĩa vụ nộp phí. Trên cơ sở nghiên cứu các quy định về phí tiếp cận thông tin của các quốc gia, chúng tôi rút ra một số điểm cần lưu ý trong trường hợp Việt Nam xây dựng các quy định về phí tiếp cận thông tin:

Thứ nhất, Phí tiếp cận thông tin là cần thiết và người dân phải trả khi tiếp cận thông tin. Khoản phí này không được quy định mang tính chất kinh doanh, vì lợi nhuận và phải bảo đảm người dân chấp nhận được, không cảm thấy sợ phải nộp khi tiếp cận thông tin.

Thứ hai, Phí tiếp cận thông tin phải bảo đảm nguyên tắc không cản trở việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Thứ ba, pháp luật tiếp cận thông tin chỉ quy định mang tính chất nguyên tắc đối với quy định về phí tiếp cận thông tin.

1.2.2. Trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân

Đối với trường hợp chủ động cung cấp thông tin, pháp luật tiếp cận thông tin của hầu hết các quốc gia đều quy định các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin phải cung cấp một số loại thông tin nhất định một cách tích cực.

Đối với trường hợp cung cấp thông tin theo yêu cầu, pháp luật thông tin quy định khá cụ thể trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin từ giai đoạn thụ lý yêu cầu, quy định về thời hạn trả lời, đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin, từ chối tiếp cận thông tin và bố trí cán bộ phụ trách giải quyết yêu cầu tiếp cận thông tin.

Như vậy, việc quy định rõ ràng, cụ thể trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin, cán bộ phụ trách cung cấp thông tin là cơ sở quan trọng để người dân giám sát việc thực hiện quyền của mình, đặc biệt là tăng cường trách nhiệm giải trình, tinh thần trách nhiệm của cán bộ, thủ trưởng cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin.

1.2.3. Cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin

Để hỗ trợ cho việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin và tránh tình trạng việc ghi nhận quyền đó mang tính hình thức, không được bảo đảm trên thực tế thì cần có cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân. Ở các quốc gia khác nhau thì cơ chế kiểm tra, giám sát thực hiện quyền tiếp cận thông tin được quy định khác nhau. Có quốc gia quy định việc kiểm tra, giám sát được thực hiện bằng cơ chế giám sát hành chính. Các quốc gia này chiếm khoảng 1/3 tổng số các quốc gia có luật tiếp cận thông tin; có quốc gia thực hiện việc giám sát bằng con đường tư pháp, tòa án, có quốc gia quy định việc kiểm tra, giám sát quyền tiếp cận thông tin được thực hiện bởi một cơ quan độc lập.

Qua nghiên cứu cơ chế kiểm tra, giám sát thực hiện quyền tiếp cận một số nước chúng tôi nhận thấy một số điểm sau:

Thứ nhất, khi pháp luật đã quy định quyền tiếp cận thông tin thì phải có cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện chúng trên thực tế.

Thứ hai, không nhất thiết phải thành lập một cơ quan độc lập để thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

1.2.4. Cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện quyền tiếp cận thông tin

1.2.4.1. Cơ sở giải quyết khiếu nại, khiếu kiện

Trên cơ sở nghiên cứu pháp luật của các nước quy định cơ sở pháp lý thực hiện quyền khiếu nại, khiếu kiện cho thấy đa số pháp luật các nước đều có quy định cụ thể về điều kiện để thực hiện quyền khiếu nại, khiếu kiện. Theo đó, thông thường người dân thực hiện quyền khiếu kiện khi các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin từ chối cung cấp thông tin, không cung cấp thông tin đầy đủ, phù hợp với yêu cầu, đúng hạn, thu lệ phí bất hợp lý. Điều này cũng phù hợp với hệ thống pháp luật thành văn ở nước ta đó là càng cụ thể, chi tiết thì việc tổ chức thực hiện sẽ thuận lợi hơn.

1.2.4.2. Quy trình giải quyết khiếu nại, khiếu kiện

Pháp luật tiếp cận thông tin các nước quy định về cơ chế giải quyết khiếu nại được tách thành 02 nhóm chính:

Nhóm thứ nhất, cơ quan giải quyết khiếu nại nội bộ (Nam Phi, Hoa Kỳ, Ấn Độ, Peru, Slovenia). Theo đó, cơ quan cấp trên trực tiếp xem xét lại quyết định cấp dưới về tiếp cận thông tin.

Nhóm thứ hai, cơ quan giải quyết khiếu nại độc lập. Cơ quan độc lập giải quyết khiếu nại về tiếp cận thông tin với ba mô hình đó là thanh tra Quốc hội (Ấn Độ); Cao ủy viên thông tin (Canada), Ủy ban thông tin (Nhật Bản) hoặc cơ quan dạng bán tòa án.

Đối với việc khiếu kiện thì hầu hết các nước đều quy định cấp giải quyết khiếu kiện cuối cùng về quyền tiếp cận thông tin là tòa án. Tuy nhiên, trước khi giải quyết khiếu kiện ở tòa án thì đa số

các nước đều quy định người đó phải thực hiện thủ tục tiền tố tụng đó là khiếu nại, trừ một số nước luật quy định công dân có quyền khởi kiện ngay ra tòa mà không qua bước khiếu nại (Nhật Bản)10].

1.2.5. Một số biện pháp khác bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

1.2.5.1. Các biện pháp khuyến khích thực thi pháp luật về quyền tiếp cận thông tin

Để khuyến khích việc thực thi pháp luật về tiếp cận thông tin, pháp luật các nước quy định một số biện pháp đẩy thi hành luật như quy định trách nhiệm của cơ quan kiểm tra, giám sát ngoài việc tiến hành kiểm tra, giám sát việc thực thi luật thì còn có trách nhiệm tổ chức đào tạo, giải thích luật, tư vấn cho người yêu cầu, các cơ quan công quyền về pháp luật tiếp cận thông tin .

1.2.5.2. Biện pháp bảo vệ người cung cấp thông tin

Theo nguyên tắc thứ 9 trong Luật mẫu về Tự do thông tin, khi một cá nhân bất kỳ cung cấp thông tin về việc làm sai trái thì người đó phải được bảo vệ. Tức là khi có các vi phạm pháp luật ảnh hưởng đến quyền tiếp cận thông tin của người dân mà một người bất kỳ phản án, cung cấp các thông tin, các chứng cứ về các hành vi vi phạm trên. Biện pháp bảo vệ cần được áp dụng trong cả trường hợp công khai thông tin đúng pháp luật.

1.2.5.3. Tăng cường các biện pháp chế tài đối với vi phạm quyền tiếp thông tin

Hầu hết luật tiếp cận thông tin các nước đều quy định ngoài các trách nhiệm kỷ luật, hành chính, dân sự đối với các hành vi vi phạm liên quan đến quyền tiếp cận thông tin thì pháp luật một số nước cũng hình sự hóa đối với một số hành vi vi phạm quyền tiếp cận thông tin.

1.2.5.4. Ứng dụng khoa học công nghệ thông tin

Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong việc bảo đảm việc cung cấp thông tin đến người dân một cách nhanh nhất, thuận lợi, đơn giản, đỡ tốn kém chi phí được sử dụng phổ biến..

Chương 2.

THỰC TRẠNG CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN Ở VIỆT NAM

2.1. Cơ sở pháp lý của quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

Quyền tiếp cận thông tin được ghi nhận trong các văn kiện, cương lĩnh của Đảng và pháp luật của Nhà nước từ rất sớm. Điều này thể hiện trong “Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội tại Đại hội VII năm 1991 trong việc ghi nhận việc “bảo đảm quyền được thông tin, quyền tự do sáng tạo của công dân”. Để thể chế hóa cương lĩnh của Đảng, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến, quyền được thông tin đã được hiến định trong Hiến pháp năm 1992 tại Điều 69 Hiến pháp 1992 và tiếp tục được hiến định trong Hiến pháp 2013 khi ghi nhận quyền tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của công dân. Ngoài ra trong các lĩnh vực khác nhau thì pháp luật cũng có các quy định cụ thể về quyền tiếp cận thông tin.

Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước ta đã rất chú trọng đến việc thể chế hóa quyền được thông tin của người dân, đến trách nhiệm của cơ quan nhà nước phải công khai thông tin do mình nắm giữ. Điều đó, một mặt cho thấy Việt Nam đang có những nỗ lực lập pháp để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin với tư cách là một quyền cơ bản của công dân đã được hiến định trong Hiến pháp 2013.

2.2. Thực trạng pháp luật về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

2.2.1. Giới hạn của quyền tiếp cận thông tin.

Đây là những quy định hạn chế quyền được thông tin của công dân, bao gồm những trường hợp không được công khai thông tin vì những lý do liên quan đến an ninh quốc gia, ngoại giao, thông tin bí mật đời tư, bí mật thương mại,... Các văn bản pháp luật hiện hành ở Việt Nam có nội dung liên quan đến công khai thông tin đều quy định nguyên tắc chung là phải bảo vệ bí mật nhà nước. Pháp lệnh bí mật nhà nước; Điều 1 Nghị định số 33/2002/NĐ-CP ban hành ngày 28/03/2002 hướng dẫn thi hành Pháp lệnh về bảo vệ bí mật Nhà nước năm 2000; Quyết định số 77/2007/QĐ-TTg ngày 28/5/2007 của Thủ tướng Chính phủ...

Theo GS.TS. Nguyễn Đăng Dung “việc bung bít thông tin diễn ra rất rõ nhất trên các lĩnh vực đất đai, dự án ưu đãi... lòng dân hiện nay không an tâm vì tham nhũng, vì khiếu nại đất đai. Mà nguyên nhân chủ yếu là các vụ khiếu nại đất đai do chính quyền không thông tin đến người dân”[21]. Như vậy, quyền được thông tin là quyền được hiến định trong số quyền cơ bản của công dân cần được tôn trọng và bảo đảm thực hiện bằng các quy định cụ thể của pháp luật, nhưng đây không phải là quyền tuyệt đối. Tuy nhiên, các cơ quan nhà nước không được lợi dụng điều này để “bảo mật” tràn lan, bung bít thông tin, ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân.

2.2.2. Các hình thức công khai thông tin và cách thức cung cấp thông tin

Nghiên cứu các văn bản pháp luật hiện hành cho thấy, tùy thuộc vào nội dung, tính chất thông tin mà hình thức công khai thông tin có sự khác nhau. Thông thường các hình thức công khai phổ biến đó là đăng công báo, qua phương tiện thông tin đại chúng, niêm yết tại trụ sở của cơ quan, công bố tại cuộc họp, cuộc tiếp xúc cử tri, đưa thông tin lên trang mạng điện tử của cơ quan, thông qua người phát ngôn của cơ quan...

Thực tiễn cho thấy, hình thức công khai chủ yếu là niêm yết tại trụ sở và bộ phận “một cửa”, công khai trên trang thông tin điện tử của tỉnh hoặc của từng cơ quan nhà nước (đối với các cơ quan nhà nước đã có trang thông tin điện tử). Tuy nhiên, khi các thông tin này thay đổi thì ít được cập nhật thường xuyên, định kỳ. Thực tế, việc công bố, công khai thông tin nhất là các thông tin về quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, giá đất còn chậm và hình thức. Việc cung cấp thông tin được thực hiện dưới nhiều hình thức, cách thức khác nhau đối với các thông tin mà cơ quan nhà nước nắm giữ có trách nhiệm cung cấp. Pháp luật cũng đặt yêu cầu về tính kịp thời, chính xác, trung thực, khách quan của các thông tin do các cơ quan nhà nước cung cấp. Tuy nhiên, thực tế thực hiện các quy định này gặp những khó khăn đặc biệt do ý thức, trách nhiệm của cán bộ, công chức có trách nhiệm phải cung cấp thông tin.

2.2.3. Quyền yêu cầu cung cấp thông tin của người dân

Cá nhân và tổ chức có quyền yêu cầu cung cấp thông tin mà các cơ quan công quyền đang nắm giữ loại trừ các thông tin mật. Điều 32 Luật phòng chống tham nhũng 2005; Điều 86 Luật phòng, chống tham nhũng; Điều 6 Nghị định số 47/2007/NĐ-CP ngày 27/03/2007 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật phòng, chống tham nhũng; Điều 7 Luật báo chí năm 1989 sửa đổi, bổ sung năm 1999 Trong các quy định pháp luật cụ thể pháp luật đã quy định quyền của người dân trong việc tiếp cận các thông tin do nhà nước nắm giữ. Tuy nhiên, việc tiếp cận các thông tin này của người dân vẫn gặp rất nhiều khó khăn, đặc biệt các thông tin liên quan đến trực

tiếp quyền lợi của người dân như chính sách đất đai, quy hoạch, thu hồi đất, đền bù, giải tỏa đất đai, khoản tín dụng ưu đãi, cứu trợ thiên tai, hỗ trợ xã hội... Điều này dẫn đến tình trạng quan liêu, tham nhũng, hách dịch, cửa quyền của các cán bộ, công chức nhà nước nắm giữ thông tin. Nó cũng thể hiện ở tình trạng khiếu nại, khiếu kiện đông người, kéo dài, vượt cấp diễn ra trong thời gian qua. Điều này cũng thể hiện sự thiếu công khai, minh bạch về hoạt động của các cơ quan nhà nước, ảnh hưởng đến quyền tiếp cận thông tin của người dân.

2.2.4. Trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước

Thứ nhất, đối với các thông tin phải công bố, công khai

Việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân thông qua các quy định về trách nhiệm công khai thông tin của các cơ quan công quyền được thể hiện trong nhiều văn bản luật khác nhau. Ở các lĩnh vực cụ thể, pháp luật quy định trách nhiệm cung cấp thông tin công khai đối với các thông tin luật định và thời hạn bảo đảm thông tin phải cung cấp. Trên thực tế, việc công bố, công khai thông tin còn mang tính chất hình thức.

Thứ hai, đối với các thông tin theo yêu cầu của công dân/tổ chức.

Trong hoạt động này, các yêu cầu được xem xét dựa trên những quy phạm pháp luật có liên quan, nếu yêu cầu nằm trong giới hạn pháp luật cho phép, yêu cầu cung cấp thông tin sẽ được đáp ứng và thỏa mãn, nếu từ chối phải đưa ra những lý do xác đáng.

2.2.5. Trình tự, thủ tục thực hiện quyền tiếp cận thông tin

Trình tự, thủ tục thực hiện quyền tiếp cận thông tin được quy định trong các văn bản pháp luật khác nhau. Theo đó, có những trường hợp pháp luật quy định cụ thể cách thức để người dân thực hiện quyền của mình thông qua việc quy định về thời hạn cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin cho người dân. Tuy nhiên, không phải lĩnh vực nào pháp luật cũng quy định cụ thể, chi tiết về trình tự thủ tục để người dân tiếp cận với thông tin do nhà nước nắm giữ. Điều này gây khó khăn cho người dân, doanh nghiệp trong việc yêu cầu tiếp cận các thông tin do nhà nước nắm giữ như các thông tin về quy hoạch đất đai, đô thị... Điều này thể hiện khi người dân, doanh nghiệp cần nhưng thông tin này thì họ không biết thực hiện từ đâu, phải đến đâu để tiếp cận thông tin đó. Khi tiếp cận được đến với cơ quan cung cấp thông tin thì cũng không biết hỏi ai và cán bộ cung cấp thông tin cũng không biết mình có được cung cấp thông tin hay không, nếu có thì cung cấp thông tin đến đâu và hậu quả của nó như thế nào.

2.2.6. Cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin

Tại Việt Nam, việc khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin được thực hiện thông qua con đường hành chính trên cơ sở Luật khiếu nại 2011, Luật tố cáo 2011 và Luật tố tụng hành chính 2010. Theo đó, việc khiếu nại sẽ do cơ quan có quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu nại sẽ xem xét và giải quyết khiếu nại đó lần đầu. Đây được xem là thủ tục tiền tố tụng bắt buộc trước khi tiến hành khởi kiện vụ việc hành chính đó ra tòa án nhân dân. Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại hoặc quá thời hạn luật định mà khiếu nại vẫn chưa được giải quyết thì người khiếu nại có quyền tiếp tục khiếu nại lên cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án nhân dân. Trường hợp người khiếu nại tiếp tục khiếu nại lên cơ

quan hành chính cấp trên trực tiếp mà họ vẫn không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc quá thời hạn luật định mà khiếu nại vẫn không được giải quyết thì người khiếu nại có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án nhân dân cùng cấp với cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai. Đối với cơ quan giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay vẫn là Tòa án nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh, thành phố. Thực hiện hai cấp xét xử như một vụ án hành chính thông thường mà không có cơ chế giải quyết trọng tài trong vụ việc này.

Như vậy, cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin ở Việt Nam giống như cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về hành vi hành chính, quyết định hành chính trong Luật khiếu nại 2011, Luật tố tụng hành chính 2010.

2.3. Thực trạng tiếp cận thông tin trong một số lĩnh vực ở Việt Nam

2.3.1. Tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quy hoạch đô thị

Mặc dù pháp luật đã có các quy định trong việc bảo đảm người dân tiếp cận với thông tin quy hoạch nhưng trên thực tế những thông tin được phổ cập thì thông tin đó đã rất cũ, thậm chí thông tin đó vừa mới phổ cập đã có sự thay đổi, điều chỉnh làm người dân không biết thông tin nào là chính xác, dẫn đến tâm lý hoang mang của người dân cũng như các nhà đầu tư. Trong khi đó chế độ trách nhiệm đối với các cơ quan, cán bộ phụ trách công tác này không được quy định cụ thể, rõ ràng và điều tất yếu quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quy hoạch là không được bảo đảm.

2.3.2. Tiếp cận thông tin trong lĩnh vực đất đai

Pháp luật đất đai quy định khá chi tiết[81], cụ thể để người dân có thể tiếp cận các thông tin về đất đai do nhà nước nắm giữ. Tuy nhiên, khi rà soát lại quy định trách nhiệm của cơ quan, cán bộ, công chức cung cấp thông tin thì chủ yếu quy định mang tính nguyên tắc, quy định về thẩm quyền cơ quan thực hiện việc cung cấp thông tin mà chưa có quy định cụ thể trách nhiệm và chế tài xử lý khi cơ quan, cán bộ, công chức khi không thực hiện, thực hiện không đúng yêu cầu cung cấp thông tin của người người dân. Trên thực tế khi thực hiện các quy định này đã bộc lộ nhiều hạn chế nhất định. Theo kết quả khảo sát và đánh giá từ dự án điều tra cơ bản “Nhu cầu tiếp cận thông tin và các điều kiện bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức”[11] thì các thông tin liên quan đến đất đai là lĩnh vực mà bất cứ người dân ở bất kỳ tỉnh, thành phố nào cũng quan tâm. Tuy nhiên, các thông tin về đất đai do cơ quan nhà nước nắm giữ ít được đăng tải trên trang thông tin điện tử chính thức của cơ quan nhà nước. Các thông tin này có được chỉ là các thông tin chung, không đáp ứng yêu cầu của người tìm hiểu thông tin.

2.4. Những khó khăn, hạn chế trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và nguyên nhân

2.4.1. Nhận thức về quyền tiếp cận thông tin còn hạn chế

Pháp luật hiện hành đã bước đầu có quy định về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cá nhân/tổ chức và trách nhiệm, thời hạn cơ quan công quyền phải cung cấp, trả lời. Tuy nhiên, trên thực tế, không phải cá nhân, tổ chức nào cũng nhận thức được đầy đủ về quyền này của mình. Kết quả nghiên cứu cho thấy việc nhận thức về quyền tiếp cận thông tin cho thấy: cả người dân lẫn cán bộ nhà nước đều chưa nhận thức đầy đủ về quyền được thông tin của người dân và việc bảo đảm thực hiện quyền này. Một trong những nguyên nhân của thực trạng trên là do bất cập từ chính quy định của pháp

luật. Việc chưa có một đạo luật quy định về quyền tiếp cận thông tin dẫn đến điều kiện pháp lý để quyền này được bảo đảm thực hiện trên thực tế chưa được đầy đủ.

2.4.2. Thể chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin còn nhiều hạn chế, bất cập

Thứ nhất, pháp luật hiện hành liên quan đến quyền tiếp cận thông tin chưa có một cơ chế pháp lý đầy đủ và đủ mạnh để bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin một cách có hiệu quả và có thể bao quát được các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Thứ hai, quyền tiếp cận thông tin đã được hiến định trong Hiến pháp 2013 nhưng các văn bản pháp luật hiện hành cũng chưa đưa ra khái niệm chính thức về quyền được thông tin của công dân.

Thứ ba, các văn bản pháp luật hiện hành mới chỉ xác định trách nhiệm công bố thông tin của các cơ quan nhà nước một cách chung chung, do đó còn mang tính nguyên tắc, tính khái quát hơn là tính thực tiễn.

Thứ tư, chưa có chế tài trong việc bảo đảm quyền được thông tin của người dân.

Thứ năm, pháp luật về giới hạn quyền tự do thông tin chưa rõ ràng, chưa cụ thể, dẫn đến tình trạng lạm dụng trên thực tiễn áp dụng pháp luật.

2.4.3. Thiếu các điều kiện bảo đảm cho việc cung cấp thông tin

Khi đánh giá các điều kiện bảo đảm cho việc tiếp cận thông tin, cho thấy cơ sở vật chất phục vụ cho hoạt động quản lý, lưu giữ và cung cấp thông tin ở nước ta chưa đáp ứng yêu cầu của nhiệm vụ. Việc quản lý và cung cấp thông tin vẫn dựa trên phương pháp truyền thống đó là lưu bằng bản giấy. Việc sử dụng công nghệ thông tin vào hoạt động của cơ quan nhà nước đang ở giai đoạn đầu, máy móc thiết bị phục vụ cho hoạt động cung cấp thông tin chưa được đầy đủ thậm chí còn lạc hậu.

2.4.4. Nguyên nhân của những khó khăn, hạn chế trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

Thứ nhất, bất cập của pháp luật hiện hành liên quan đến quyền tiếp cận thông tin

Thứ hai, sự hạn chế trong nhận thức của người dân/doanh nghiệp cũng như cán bộ nhà nước về quyền tiếp cận thông tin

Thứ ba, cán bộ có trách nhiệm cung cấp thông tin đã không thực hiện đúng và đủ trách nhiệm của mình trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân/doanh nghiệp.

Thứ tư, tính hình thức trong việc thực hiện công bố, công khai thông tin.

Thứ năm, việc cung cấp thông tin theo yêu cầu còn phức tạp, phiền hà.

Chương 3.

PHƯƠNG HƯỚNG, CÁC GIẢI PHÁP XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN Ở VIỆT NAM

3.1. Quan điểm, định hướng xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

Thứ nhất, xây dựng cơ sở pháp lý thống nhất bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân trên cơ sở pháp điển hoá các quy định hiện hành về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc

cung cấp thông tin, xác lập các nguyên tắc chung về tiếp cận thông tin, phạm vi và các hình thức tiếp cận thông tin.

Thứ hai, quy định trình tự, thủ tục chung về cung cấp thông tin; điều kiện được cung cấp thông tin và lý do bị từ chối cung cấp thông tin nhằm tạo thuận lợi để công dân thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Thứ ba, quy định các biện pháp bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, cơ chế kiểm tra, giám sát của Nhà nước và xã hội đối với công tác bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Như vậy, việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế mà trực tiếp là ban hành Luật tiếp cận thông tin là một trong những giải pháp quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

3.2. Các giải pháp xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

3.2.1. Khẩn trương xây dựng và ban hành Luật tiếp cận thông tin

Quyền tiếp cận thông tin là quyền cơ bản của công dân được hiến định tại Hiến Pháp 1992, Hiến pháp 2013 và được quy định ở nhiều văn bản trong một số lĩnh vực về công khai và cung cấp thông tin. Tuy nhiên, những quy định này chưa tạo lập đủ cơ sở pháp lý để thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế. Theo GS.TS. Nguyễn Đăng Dung “Quyền tiếp cận thông tin phải được quy định cụ thể thành trình tự, thủ tục; bảo đảm quyền được biết, quyền được nhận, quyền được tiếp cận và quyền được phổ biến, được chia sẻ thông tin một cách tự do. Những điều cần thiết này là những đòi hỏi của việc cần phải pháp điển hóa pháp luật của lĩnh vực này thành Luật tiếp cận thông tin” [21]. Điều này cũng phù hợp với quan điểm, đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước khi đưa vấn đề xây dựng và ban hành Luật tiếp cận thông tin vào chương trình xây dựng pháp luật tại Nghị quyết số 27/2008/QH12 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009.

3.2.1.1. Nguyên tắc cơ bản bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

Qua nghiên cứu nội dung các nguyên tắc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin dự thảo Luật tiếp cận thông tin (xem hộp 3.1) [6] chúng tôi thấy rằng, dự thảo đã xác định rõ nguyên tắc cơ bản và chung nhất về cung cấp thông tin như khẳng định quyền bình đẳng giữa các công dân trong việc tiếp cận thông tin; việc cung cấp thông tin phải được thực hiện trên cơ sở bảo đảm quyền được thông tin của công dân nhưng không được xâm hại các lợi ích mà nhà nước bảo vệ như quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, an ninh quốc gia, chính sách đối ngoại, lợi ích cộng đồng..., không gây cản trở cho hoạt động bình thường của cơ quan nhà nước. Để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin mang lại ý nghĩa, lợi ích thực sự cho người dân cần quy định thông tin khi được cung cấp phải bảo đảm chính xác, đầy đủ, cơ quan nhà nước, khi cung cấp thông tin phải kịp thời, công khai, minh bạch. Bên cạnh đó, cần có các quy định nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân khi tiếp cận thông tin.

3.2.1.2. Quy định các trường hợp không được tiếp cận hoặc hạn chế cung cấp thông tin

Theo nội dung các trường hợp từ chối yêu cầu cung cấp thông tin thì chủ yếu liên quan đến các trường hợp như: Cơ quan không có thông tin theo yêu cầu; loại thông tin được yêu cầu cung

cấp không thuộc loại thông tin được cung cấp theo yêu cầu; thông tin mà việc cung cấp sẽ ảnh hưởng xấu đến chính sách tài chính, tiền tệ, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, quan hệ ngoại giao, công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm, gây nguy hiểm cho tính mạng, sức khoẻ hoặc sự an toàn của cá nhân hoặc cộng đồng... (Xem hộp 3.2[6])

Như vậy, để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin mang lại ý nghĩa, lợi ích thực sự cho người dân cần quy định thông tin khi được cung cấp phải bảo đảm chính xác, đầy đủ, cơ quan nhà nước, khi cung cấp thông tin phải kịp thời, công khai, minh bạch. Bên cạnh đó, cần có các quy định nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân tiếp cận thông tin. Cần quy định theo hướng mở rộng phạm vi yêu cầu cung cấp thông tin và giới hạn phạm vi cơ quan nhà nước được từ chối cung cấp thông tin. Việc giới hạn cần quy định rõ ràng, cụ thể để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thực thi sau này.

3.2.1.3. Xác định chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin

Do pháp luật chưa quy định rõ và cụ thể những cơ quan nào có trách nhiệm cung cấp thông tin nên khi có nhu cầu tiếp cận thông tin, người dân không biết mình cần đến đâu và hỏi ai. Trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật tiếp cận thông tin có hai luồng quan điểm về vấn đề này:

Quan điểm thứ nhất cho rằng, chủ thể phải cung cấp thông tin là tất cả các cơ quan nhà nước (bao gồm cơ quan quyền lực, cơ quan hành chính, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân) và tổ chức sự nghiệp dịch vụ công, doanh nghiệp nhà nước.

Quan điểm thứ hai cho rằng, chủ thể phải cung cấp thông tin là tất cả các cơ quan nhà nước và các tổ chức có sử dụng tài sản, ngân sách nhà nước (bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức do Thủ tướng Chính phủ thành lập, tổ chức sự nghiệp dịch vụ công, doanh nghiệp nhà nước, quỹ được thành lập theo quy định của pháp luật) và tổ chức chính trị.

Chúng tôi cho rằng, Luật tiếp cận thông tin các nước thông thường giải quyết mối quan hệ giữa cơ quan hành chính công và người dân và thông tin mà người dân quan tâm nhất vẫn là các thông tin ảnh hưởng đến đời sống của người dân do các cơ quan nhà nước nắm giữ. Đối với kỹ thuật lập quy theo quan điểm người nghiên cứu sau khi nghiên cứu việc quy định chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin trong Luật tiếp cận thông tin các nước, rất ít nước quy định theo hướng liệt kê cụ thể như Việt Nam.

3.2.1.4. Phạm vi thông tin được cung cấp theo yêu cầu

Quan điểm thứ nhất cho rằng phạm vi thông tin được cung cấp theo yêu cầu chỉ nên là các thông tin mà các văn bản quy phạm pháp luật quy định được cung cấp theo yêu cầu;

Quan điểm thứ hai cho rằng, để tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho việc tiếp cận thông tin của công dân thì phạm vi thông tin mà công dân có thể yêu cầu cung cấp phải là tất cả các thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra hoặc nắm giữ, chỉ trừ những thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật quốc phòng, an ninh, đối ngoại, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh.

Chúng tôi cho rằng, việc hạn chế phạm vi yêu cầu cung cấp thông tin như quy định Dự thảo sẽ làm mất đi tính ý nghĩa, tính khái quát của Luật tiếp cận thông tin. Bởi nếu có các quy định cụ thể nội dung được tiếp cận thông tin rồi thì việc Luật Tiếp cận thông tin quy định như vậy không có ý nghĩa

3.2.1.5. Quy định về các loại thông tin mà cơ quan nhà nước có trách nhiệm công bố và hình thức công bố thông tin

Đây là những thông tin nhà nước mà nhà nước có trách nhiệm chủ động công bố, công khai để mọi người dân được biết. Pháp luật tiếp cận thông tin các nước khi quy định các loại thông tin được cơ quan nhà nước chủ động công bố bao gồm: thông tin mà các văn bản quy phạm pháp luật quy định phải được công bố, công khai; thủ tục hành chính và quy trình giải quyết công việc thuộc thủ tục hành chính của cơ quan; các loại thông tin khác, nếu thấy việc công bố là cần thiết nhằm bảo vệ an toàn tính mạng, sức khoẻ của con người, bảo vệ môi trường, lợi ích cộng đồng. Việc quy định các thông tin được cơ quan nhà nước có trách nhiệm chủ động công bố sẽ tạo điều kiện cho người dân có thể tiếp cận thông tin một cách nhanh chóng, kịp thời nhất, vừa làm giảm đáng kể số lượng yêu cầu cung cấp thông tin gửi đến các cơ quan nhà nước, qua đó, giảm tải công việc cho cơ quan nhà nước trong việc giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin.

3.2.1.6. Xây dựng trình tự, thủ tục giải quyết yêu cầu tiếp cận thông tin của công dân

Trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin là cơ sở để việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân. Gần như tất cả luật các nước đều quy định việc yêu cầu bằng văn bản, bao gồm cả dạng văn bản điện tử để yêu cầu cung cấp thông tin.

Thứ nhất, đối với hình thức yêu cầu cung cấp thông tin.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm các nước khi quy định về hình thức yêu cầu cung cấp thông tin thì các nước thường quy định dưới dạng yêu cầu bằng văn bản. Điều này giúp nâng cao trách nhiệm của người yêu cầu, đồng thời, tránh tình trạng cơ quan nhà nước phải tiếp nhận và xử lý những yêu cầu không thiết thực.

Thứ hai, về cách thức cung cấp thông tin theo yêu cầu

Điều này thể hiện ngay trong văn bản yêu cầu cung cấp thông tin, người yêu cầu phải nêu rõ hình thức cung cấp thông tin mà mình lựa chọn theo một trong số cách thức như cung cấp thông tin trực tiếp tại trụ sở cơ quan. Đối với những yêu cầu cung cấp thông tin đơn giản và người yêu cầu chỉ cần biết được nội dung thông tin thì khi người yêu cầu trực tiếp đến trụ sở cơ quan, cơ quan nắm giữ thông tin có thể trả lời trực tiếp tại trụ sở cơ quan. Tuy nhiên, không phải mọi trường hợp người yêu cầu có thể được tiếp cận hồ sơ, tài liệu bằng tất cả hình thức đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép, chụp, trích dẫn mà tùy từng trường hợp cụ thể, có thể chỉ được đọc, xem, nghe mà không được sao chụp

Thứ ba, thời hạn, trình tự, thủ tục cung cấp thông tin theo yêu cầu

Đây là các quy định cụ thể thời gian mà cơ quan nhà nước có trách nhiệm xem xét, giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin. Việc giải quyết yêu cầu tiếp cận thông tin phải bảo đảm quyền tặc, yêu cầu cung cấp thông tin được giải quyết trong thời gian sớm nhất có thể. Thông thường pháp luật tiếp các nước quy định có một số mốc thời gian như 07 ngày, 15 ngày, 30 ngày...

3.2.1.6. Phí tiếp cận thông tin

Chi phí tiếp cận thông tin là một trong những yếu tố quan trọng ảnh hưởng tới việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân cũng như tính khả thi của Luật. Kinh nghiệm của các nước cho thấy, các khoản thu phí tiếp cận thông tin sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền tiếp cận thông tin, có thể

tạo ra một số rào cản không cần thiết. Tuy nhiên, chúng ta phải xác định nguyên tắc cung cấp thông tin là trách nhiệm của nhà nước. Do đó, việc quy định khoản phí tiếp cận thông tin phải hợp lý, không ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Thông thường các khoản phí người dân phải trả khi tiếp cận thông tin ở các nước đó là các chi phí thực tế cho việc in ấn, sao chụp... hồ sơ, tài liệu chi phí tìm kiếm, xử lý thông tin; chi phí gửi hồ sơ, tài liệu qua đường bưu điện.

Việc quy định các khoản phí như vậy sẽ hợp lý, phù hợp với tâm lý của người dân. Điều này sẽ thúc đẩy, khuyến khích việc tiếp cận thông tin, bảo đảm rằng vấn đề chi phí không thể trở thành một lực cản trong việc tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức. Hiện nay, chúng ta đã có Pháp lệnh phí và lệ phí 2002 (được sửa, bổ sung năm 2009), việc quy định mức phí cụ thể do Chính phủ quy định. Do đó, chúng tôi cho rằng, Luật tiếp cận thông tin chỉ quy định mang tính nguyên tắc, dẫn chiếu đối với các quy định về phí sẽ hợp lý hơn.

3.2.2. Xây dựng cơ chế theo dõi, giám sát việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

Một trong những cơ chế giám sát có tính chất truyền thống mà hầu hết các quốc gia đều thực hiện, đó là cơ chế giám sát trong nội bộ hệ thống hành chính thông qua việc giải quyết khiếu nại hành chính. Công dân có quyền khiếu nại đối với một quyết định từ chối cung cấp thông tin lên cơ quan cấp trên của cơ quan từ chối cung cấp thông tin. Quy trình này được cho là ít tốn kém và nhanh chóng, nhưng thực tiễn ở phần lớn các quốc gia cho thấy, đây là một quy trình kém hiệu quả, vì các cơ quan giải quyết khiếu nại hành chính thường có xu hướng ủng hộ các quyết định từ chối cung cấp thông tin của cơ quan cấp dưới.

Như vậy, bảo đảm quyền hiến định, quyền cơ bản của công dân và bảo đảm tính thực thi của quyền tiếp cận thông tin, đồng thời hạn chế việc các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức quản lý thông tin lạm dụng quyền hạn, từ chối cung cấp thông tin hoặc cung cấp thông tin không đúng yêu cầu, không kịp thời thì cần có cơ chế theo dõi, đánh giá và giám sát cho phù hợp với điều kiện ở Việt Nam. Tuy nhiên, Việt Nam cần tiếp tục nghiên cứu và cân nhắc giải pháp trong việc thành lập một cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng này.

3.2.3. Hoàn thiện cơ chế xử lý việc khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện

Trong quá trình thực thi quyền tiếp cận thông tin, có thể xảy ra trường hợp cơ quan nhà nước hoặc công chức cung cấp thông tin đã không thực hiện hoặc thực hiện không đúng, không bảo đảm quyền công dân của người dân trong việc tiếp cận thông tin, gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, vì vậy, để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người yêu cầu cung cấp thông tin. Luật tiếp cận thông tin của hầu hết các nước trên thế giới đều quy định cơ chế xử lý việc khiếu nại, khiếu kiện, trong đó, cơ chế xử lý khiếu nại bằng một thiết chế độc lập, dễ tiếp cận và không quá tốn kém hiện đang là hướng đi mà nhiều quốc gia đang hướng tới. Do đó, pháp luật Việt Nam cần có các quy định giải quyết trường hợp khi người yêu cầu cung cấp thông tin có quyền khiếu nại trong các trường hợp: bị từ chối cung cấp thông tin không phù hợp với các căn cứ theo quy định về cơ sở từ chối cung cấp thông tin; thông tin được cung cấp không phải là thông tin mà người yêu cầu đề nghị... Trong thời gian tới theo các nhiều chuyên gia nghiên cứu về lĩnh vực tiếp cận thông tin thì Việt Nam có thể

tham khảo kinh nghiệm quốc tế trong việc xây dựng cơ quan độc lập theo dõi, giám sát việc thực thi luật đồng thời sẽ giải quyết khiếu nại về tiếp cận thông tin và đây được xem là phương án tối ưu.

3.2.4. Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin

Thứ nhất, chủ động lập, cập nhật và công bố danh mục thông tin mà cơ quan phải chủ động công bố, danh mục thông tin cung cấp theo yêu cầu; danh mục thông tin phải nêu rõ địa chỉ, hình thức, thời điểm, thời hạn công bố thông tin, địa chỉ yêu cầu cung cấp thông tin.

Thứ hai, thường xuyên cập nhật và công bố các thông tin phải chủ động công bố theo đúng thời điểm, thời hạn và hình thức quy định tại danh mục thông tin của cơ quan mình.

Thứ ba, không được lạm dụng các quy định pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước, bí mật quốc phòng, an ninh, đối ngoại, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, các thông tin liên quan đến quá trình thanh tra, kiểm toán, thông tin liên quan đến vụ việc đang trong quá trình xử lý của cơ quan tiến hành tố tụng để hạn chế quyền tiếp cận thông tin của công dân.

3.3.5. Một số giải pháp khác bảo đảm quyền tiếp cận thông tin

Trên cơ sở đánh giá những hạn chế, khó khăn và xác định nguyên nhân ảnh hưởng đến việc thực thi quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam trong thời gian qua, chúng tôi cho rằng ngoài các giải pháp trong việc hoàn thiện thể chế, thiết chế trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin như đã nêu trên thì cần áp dụng thực hiện một số khác, cụ thể như sau:

Thứ nhất, nâng cao khả năng cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước.

Thứ hai, tăng cường nhận thức của cán bộ, công chức đối với trách nhiệm cung cấp thông tin và nhận thức của người dân về quyền tiếp cận thông tin.

Thứ ba, đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin trong việc tạo lập cơ sở dữ liệu để cung cấp thông tin và phát triển hệ thống thông tin đại chúng.

Thứ tư, thực hiện việc chuyên môn hóa đối với bộ phận, cán bộ tiếp nhận, giải quyết yêu cầu công khai, cung cấp thông tin.

Thứ năm, tăng cường năng lực cho cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin. Cơ quan nhà nước được đáp ứng đầy đủ về cơ sở vật chất, kinh phí và nhân lực trong việc thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin của mình, trách nhiệm phối hợp với các cơ quan nhà nước khác khi giải quyết yêu cầu tiếp cận thông tin của người dân.

KẾT LUẬN

Xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin mà trực tiếp là xây dựng đạo luật riêng về luật tiếp cận thông tin là yêu cầu đang đặt ra đối với quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm quyền công dân đã được hiến định. Vấn đề tiếp cận thông tin không phải là vấn đề mới mẻ ở Việt Nam, tuy nhiên để có thể có cơ chế đủ mạnh, hiệu quả trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin thì việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong việc xây dựng các quy định trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin đòi hỏi cần có sự đồng bộ, có sự rà soát kỹ càng các văn bản quy định pháp luật liên quan, cần có sự thay đổi cả về nhận thức, chính sách và cơ sở vật chất, điều kiện bảo đảm cần thiết để cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin và người dân thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin của mình. Theo các nhà nghiên cứu thì việc cấp thiết đối với Việt

Nam hiện nay là việc xây dựng và ban hành Luật tiếp cận thông tin là điều cần thiết, cấp bách. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện các quyền con người và quyền công dân trong lĩnh vực tiếp cận thông tin. Luật tiếp cận thông tin sẽ giải quyết các vấn đề từ việc tạo cơ sở pháp lý cho người dân thực hiện quyền đến trình tự, thủ tục đáp ứng quyền và giải quyết các xung đột, vướng mắc phát sinh trong quá trình thực hiện quyền tiếp cận thông tin.