

Quyền tiếp cận thông tin: từ lý luận đến thực tiễn tại Việt Nam

Nguyễn Trung Thành*

Viện Khoa học Môi trường và Xã hội

Ngày nhận bài 25.2.2015, ngày chuyển phản biện 28.2.2015, ngày nhận phản biện 28.3.2015, ngày chấp nhận đăng 31.3.2015

Trên cơ sở phân tích những điều ước, công ước quốc tế và những văn bản pháp quy liên quan đến quyền tiếp cận thông tin, bài báo đề cập đến một số nội dung: cơ sở lý luận về quyền tiếp cận thông tin; cơ chế đảm bảo quyền tiếp nhận thông tin; cơ chế đảm bảo quyền tìm kiếm thông tin của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam; vấn đề khiếu nại và xử lý hành vi vi phạm quyền tiếp cận thông tin; đánh giá về cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam. Từ việc hệ thống hóa các văn bản pháp quy có liên quan, bài báo đề xuất xây dựng Luật Tiếp cận thông tin theo tinh thần Hiến pháp năm 2013.

Từ khóa: quyền tiếp cận thông tin, thông tin, tự do thông tin.

Chỉ số phân loại 5.5

THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION: FROM THEORY TO REALITY IN VIETNAM

Summary

Based on the analysis of the international treaties and conventions, and the regulatory documents on the right of access to information, the article refers to a number of contents such as the theoretical basis for the right of access to information; the mechanism to ensure the right to receive information; the mechanism to ensure the right to seek the government agencies' information in Vietnam; the complaint and handling of the violations; the evaluation on the mechanism to ensure the right of access to information in Vietnam. From the systematisation of relevant regulatory documents, the article also makes the proposals of Law on Access to Information under the spirit of the Constitution of 2013.

Keywords: freedom of information, information, the right of access to information.

Classification number 5.5

Đặt vấn đề

Công khai thông tin làm gia tăng mạnh mẽ niềm tin của người dân vào các cơ quan công quyền, còn che giấu sẽ tạo ra hiệu ứng ngược lại. Niềm tin của nhân dân là yếu tố then chốt tạo ra sự ổn định chính trị, nên công khai thông tin cần phải được coi là một ưu tiên của các cơ quan công quyền. Tuy nhiên, trên thực tế thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân còn chưa đạt được như quy định của pháp luật, việc công bố, công khai thông tin còn chậm, mang tính hình thức, thiếu hiệu quả. Trong nhiều trường hợp, việc khai thác, tìm kiếm thông tin từ các cơ quan nhà nước thường bị gây phiền hà. Quyền làm chủ, quyền được thông tin của người dân có lúc, có nơi bị hạn chế, thậm chí bị vi phạm nghiêm trọng. Những ví dụ có thể nêu ra như: người dân cần thông tin về quy hoạch để mua đất, nhưng bị cơ quan chức năng từ chối và cho rằng đó là thông tin nội bộ; một địa phương đóng chữ “mật” cả lên danh bạ đại biểu hội đồng nhân dân, trong khi những đại biểu đó là do dân bầu lên để đại diện cho mình; thiếu minh bạch trong đền bù, giải tỏa của các dự án; các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công việc làm ăn, sinh sống của doanh nghiệp, đến người dân không được đầy đủ, đồng bộ và không gắn liền với việc tuyên truyền rộng rãi...

Những hạn chế về quyền tiếp cận thông tin cho thấy, Việt Nam chưa có quy định cụ thể về vấn đề này, chưa có khuôn khổ pháp lý để đẩy mạnh công khai, minh bạch, góp phần vào việc phát triển xã hội, chống tham nhũng. Thực tế cho thấy, việc công khai, cho phép được

*Email: info@essi.org.vn

tiếp cận tất cả các thông tin về hoạch định chính sách, pháp luật, về hoạt động của các cơ quan nhà nước, về chính sách thu hút đầu tư, quy hoạch, định hướng, kế hoạch phát triển kinh tế, các thống kê về tình hình kinh tế - xã hội của địa phương, các thủ tục hành chính cụ thể... là yêu cầu quan trọng. Để mọi người dân, tổ chức có thể tiếp cận những thông tin này cần phải có cơ chế bảo đảm việc thực hiện quyền được thông tin của người dân, quy định rõ cơ chế bảo đảm quyền yêu cầu tiếp cận thông tin của người dân cũng như việc bảo đảm thực hiện tốt việc công khai thông tin thuận tiện cho người cần sử dụng. Cung cấp được các thông tin cơ bản, tin cậy để mọi công dân, tổ chức, doanh nghiệp có thể bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình sẽ mang lại rất nhiều lợi ích, sẽ khuyến khích sự tham gia của người dân vào quá trình quản lý nhà nước một cách chủ động, thực chất và hiệu quả hơn, các doanh nghiệp chủ động hơn trong việc xây dựng kế hoạch, chiến lược kinh doanh... Thông tin phản hồi từ phía người dân sẽ giúp các cơ quan nhà nước cân nhắc, lựa chọn và đưa ra những chính sách, quyết định đúng đắn hơn, phù hợp với lòng dân hơn, tăng hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước.

Cơ sở lý luận về quyền tiếp cận thông tin

Nghiên cứu về khái niệm và nội hàm của quyền tiếp cận thông tin cho thấy “tự do thông tin” (freedom of information) hay thường được đồng nghĩa với “quyền tiếp cận thông tin” (right to access information) là một trong những quyền cơ bản của con người. “Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến; kể cả tự do bảo lưu quan điểm mà không bị can thiệp; cũng như tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện truyền thông nào, và không có giới hạn về biên giới” [1] và: mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không ai được can thiệp vào, có quyền tự do ngôn luận, quyền này bao gồm cả quyền tự do tìm kiếm, nhận và truyền đạt mọi loại tin tức, ý kiến, không phân biệt ranh giới, hình thức tuyên truyền miệng hoặc bản viết, in, hoặc bằng hình thức nghệ thuật hoặc thông qua mọi phương tiện đại chúng khác tùy theo sự lựa chọn của họ [2]. Tuy nhiên, xét về tính chất, có thể coi “quyền tiếp cận thông tin” nằm trong nội hàm của “tự do thông tin”, bởi khái niệm thứ nhất chủ yếu nói đến khả năng tìm kiếm, tiếp cận và phổ biến những 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.

Trên thực tế, nội hàm của “tự do thông tin” nói

chung, của “quyền tiếp cận thông tin” nói riêng cũng chính là những thành tố của “tự do biểu đạt”, bao gồm [3]:

1) Quyền tiếp nhận thông tin: hàm ý về khả năng “chủ thể quyền” nhận được những thông tin cần thiết qua các kênh truyền thông công khai, sẵn có mà không cần phải yêu cầu. Quyền này gắn liền với trách nhiệm (mang tính chủ động) của “chủ thể có nghĩa vụ” bảo đảm công khai những thông tin và hoạt động của mình một cách thường xuyên. Còn về phía “chủ thể quyền”, việc thực hiện vừa mang tính chủ động, vừa mang tính bị động.

2) Quyền tìm kiếm thông tin: đề cập đến khả năng của “chủ thể quyền” được yêu cầu “chủ thể có nghĩa vụ” cung cấp những thông tin mà mình cần hoặc quan tâm trong phạm vi khuôn khổ pháp luật cho phép. Quyền này gắn liền với trách nhiệm (mang tính bị động) cung cấp thông tin của “chủ thể có nghĩa vụ” khi có yêu cầu của “chủ thể quyền” (mang tính chủ động).

3) Quyền phổ biến thông tin: nói về khả năng của “chủ thể quyền” được truyền đạt, chia sẻ quan điểm, thông tin với các chủ thể quyền khác, không phân biệt ranh giới hay hình thức phổ biến (mang tính chủ động). Quyền này gắn liền với trách nhiệm (mang tính bị động) của “chủ thể có nghĩa vụ” tôn trọng, không được ngăn cản quan hệ trao đổi, phổ biến thông tin của các chủ thể quyền.

Trong luật pháp quốc tế, “tự do thông tin” nói chung, “quyền tiếp cận thông tin” nói riêng không phải là một quyền tuyệt đối. Có nghĩa là, việc thực hiện quyền này phải chịu những “giới hạn theo luật định” và “là cần thiết” để: (i) Tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác; (ii) Bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức công chúng; và (iii) Nghiêm cấm tuyên truyền cho chiến tranh; chủ trương kích động, gây thù hằn dân tộc, chủng tộc hoặc tôn giáo [4].

Theo nhận thức chung của cộng đồng quốc tế, vai trò và ý nghĩa của quyền tự do thông tin thể hiện ở những khía cạnh sau:

- Tự do thông tin là nền tảng cho dân chủ. Nó là yếu tố quan trọng trong việc thu hút sự tham gia của công chúng vào các công việc xã hội. Quyền tiếp cận thông tin giúp công chúng hiểu rõ cơ sở của các quyết định chính sách, từ đó tăng cường khả năng ủng hộ, giảm thiểu những hiểu lầm và sự phản đối của công chúng với các chính sách và hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Tự do thông tin góp phần bảo vệ các quyền con người khác. Thực tế ở các quốc gia đã ban hành luật tiếp cận thông tin cho thấy, tự do thông tin giúp tăng cường khả năng thực thi các quyền con người khác về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa.

- Tự do thông tin thúc đẩy pháp quyền và quản trị, làm cho các cơ quan chính phủ hoạt động tốt hơn. Thực tế trên thế giới cho thấy, tự do thông tin cũng góp phần cải thiện cách thức và hiệu quả làm việc của các cơ quan chính phủ.

- Hàn gắn mâu thuẫn, chia rẽ xã hội và những vết thương trong quá khứ.

- Tự do thông tin hỗ trợ các hoạt động kinh doanh (thương mại). Khía cạnh này thường bị coi nhẹ, song thực ra rất quan trọng bởi lẽ ở tất cả các quốc gia, hoạt động kinh doanh quyết định sự phát triển của xã hội và thông tin kinh tế hay liên quan đến kinh tế thuộc vào nhóm thông tin được tìm kiếm nhiều hơn cả.

Có thể nhận thấy, thông tin là yếu tố quyết định cơ hội phát triển của mỗi quốc gia. Nhất là trong quá trình hội nhập và hợp tác quốc tế ngày một sâu và rộng như nước ta hiện nay, thông tin vừa đóng vai trò nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội, vừa là phương tiện hợp tác và cạnh tranh với các nền kinh tế khác. Mặt khác, tiếp cận thông tin là một trong những công cụ hữu hiệu đảm bảo phòng chống tham nhũng, điều kiện để đẩy mạnh công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Nhận thức được tầm quan trọng của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, Việt Nam đã tham gia Công ước này vào năm 1982 và quyền được thông tin của công dân đã được ghi nhận tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013: “Quyền tiếp cận thông tin”.

Cơ chế bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin

Xét về tính chất, quyền tiếp cận thông tin thể hiện mối quan hệ tương tác về thông tin giữa 3 dạng chủ thể chính: các cơ quan nhà nước (khu vực nhà nước), các doanh nghiệp (khu vực kinh doanh) và các tổ chức/ cá nhân công dân (xã hội dân sự) [5]. Như vậy, nghiên cứu về cơ chế bảo đảm thực thi quyền tiếp cận thông tin phải đề cập đến mối quan hệ tương tác về thông tin giữa tất cả các chủ thể. Tuy nhiên, trong phạm vi bài báo này, tác giả chỉ nhằm xác định mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và công chúng nói chung (bao gồm cả các công dân, các tổ chức và doanh nghiệp), xung quanh việc tiếp cận với thông tin của các cơ quan nhà nước. Cụ thể, bài báo này đề cập đến các nội dung: (i) Cơ chế

bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin từ các cơ quan nhà nước; (ii) Cơ chế bảo đảm quyền tìm kiếm thông tin từ các cơ quan nhà nước; (iii) Vấn đề khiếu nại và xử lý những vi phạm liên quan đến quyền tiếp cận thông tin. Bên cạnh đó, bài báo này cũng đề cập đến việc xây dựng Luật Tiếp cận thông tin như là một biện pháp quan trọng nhằm hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam.

Quyền tiếp nhận thông tin, theo nhận thức chung là nói về khả năng của tổ chức, cá nhân nhận được thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước qua các kênh thông tin công khai, sẵn có mà không cần phải yêu cầu [6]... Về bản chất, khi bàn đến cơ chế bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin chính là nói đến các quy định và cách thức tổ chức nhằm bắt buộc các cơ quan nhà nước phải công khai các hoạt động và các quyết định giải quyết công việc trên các phương tiện thông tin đại chúng. Để làm rõ cơ chế bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin trong pháp luật Việt Nam, phần này sẽ đề cập và phân tích các quy định pháp luật về: (i) Trách nhiệm và nội dung công khai hoạt động của các cơ quan nhà nước, và (ii) Hình thức và cách thức công khai hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Trách nhiệm và nội dung công khai hoạt động của các cơ quan nhà nước

Trách nhiệm công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước đã được ghi nhận một cách trực tiếp hoặc gián tiếp trong nhiều văn bản pháp luật của Việt Nam. Tuy nhiên, thể hiện cụ thể và khái quát nhất trong Luật Phòng, chống tham nhũng số 55/2005/QH11 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 01/2007/QH12 và Luật số 27/2012/QH13. Khoản 2 Điều 11 Luật này nêu rõ: “*Cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai hoạt động của mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước và những nội dung khác theo quy định của Chính phủ*”. Theo Khoản 1 Điều 11, nội dung công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị bao gồm chính sách, pháp luật và việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật.

Xét riêng về nội dung, ở cấp độ cơ sở, Điều 5 Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 quy định những hoạt động cụ thể của chính quyền cấp cơ sở phải công khai cho nhân dân biết, bao gồm: (i) Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, phương án chuyển dịch cơ cấu kinh tế và dự toán, quyết toán ngân sách hàng năm của cấp xã; (ii) Dự án, công trình đầu tư và thứ tự ưu tiên, tiến độ thực hiện, phương án

đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn cấp xã; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh, quy hoạch khu dân cư trên địa bàn cấp xã; (iii) Nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức cấp xã trực tiếp giải quyết các công việc của nhân dân; (iv) Việc quản lý và sử dụng các loại quỹ, khoản đầu tư, tài trợ theo chương trình, dự án đối với cấp xã; các khoản huy động nhân dân đóng góp; (v) Chủ trương, kế hoạch vay vốn cho nhân dân để phát triển sản xuất, xoá đói, giảm nghèo; phương thức và kết quả bình xét hộ nghèo được vay vốn phát triển sản xuất, trợ cấp xã hội, xây dựng nhà tình thương, cấp thẻ bảo hiểm y tế; (vi) Đề án thành lập mới, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới hành chính liên quan trực tiếp tới cấp xã; (vii) Kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết các vụ việc tiêu cực, tham nhũng của cán bộ, công chức cấp xã, của cán bộ thôn, tổ dân phố; kết quả lấy phiếu tín nhiệm Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND, Chủ tịch và Phó Chủ tịch UBND cấp xã; (viii) Nội dung và kết quả tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của cấp xã mà chính quyền cấp xã đưa ra lấy ý kiến nhân dân; (ix) Đối tượng, mức thu các loại phí, lệ phí và nghĩa vụ tài chính khác do chính quyền cấp xã trực tiếp thu; (x) Các quy định của pháp luật về thủ tục hành chính, giải quyết các công việc liên quan đến nhân dân do chính quyền cấp xã trực tiếp thực hiện; (xi) Những nội dung khác theo quy định của pháp luật, theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc chính quyền cấp xã thấy cần thiết.

Ở góc độ chung, Luật Phòng, chống tham nhũng và một số văn bản pháp luật khác có nhiều điều khoản quy định về việc công khai các hoạt động của cơ quan nhà nước trên từng lĩnh vực cụ thể, bao gồm:

Về công khai các văn bản pháp luật: theo các Điều 5, 6 Nghị định số 104/2004/NĐ-CP ngày 23.3.2004 của Chính phủ về Công báo nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, các văn bản phải đăng trên công báo ở Trung ương bao gồm: (a) Các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương ban hành; (b) Các quyết định của cơ quan có thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật; các văn bản cá biệt; văn bản có giá trị pháp lý khác do cơ quan có thẩm quyền quyết định; (c) Các Điều ước quốc tế đã có hiệu lực đối với nước Cộng hòa XHCN Việt Nam; (d) Các dự thảo văn bản pháp luật khi được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định đăng để lấy ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ

chức, cá nhân (đăng trong Phụ trương được phát hành kèm Công báo). Các văn bản phải đăng trên công báo xuất bản ở cấp tỉnh bao gồm: (a) Các văn bản quy phạm pháp luật do HĐND và UBND cấp tỉnh, cấp huyện ban hành; (b) Các quyết định của cơ quan có thẩm quyền xử lý các văn bản trái pháp luật; các văn bản cá biệt; văn bản có giá trị pháp lý khác do Chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện quyết định; (c) Các văn bản pháp luật đã công bố trên công báo ở Trung ương (đăng lại).

Công khai trong các lĩnh vực cụ thể bao gồm: (i) Công khai trong hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm toán (Điều 27 Luật Phòng, chống tham nhũng, Điều 58 Luật Kiểm toán nhà nước năm 2005); (ii) Công khai trong hoạt động tổ tụng (Điều 29 Luật Phòng, chống tham nhũng, các Điều 18 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003; Điều 15 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004...); (iii) Công khai trong mua sắm công và xây dựng cơ bản (Điều 13 Luật Phòng, chống tham nhũng, Điều 5 Luật Đấu thầu năm 2005); (iv) Công khai trong quản lý đầu tư xây dựng (Điều 14 Luật Phòng, chống tham nhũng); (v) Công khai trong hoạt động tài chính và ngân sách nhà nước (Điều 15 Luật Phòng, chống tham nhũng); (vi) Công khai trong việc huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân (Điều 16 Luật Phòng, chống tham nhũng); (vii) Công khai trong quản lý, sử dụng các khoản hỗ trợ, viện trợ (Điều 17 Luật Phòng, chống tham nhũng); (viii) Công khai trong quản lý doanh nghiệp nhà nước (Điều 18 Luật Phòng, chống tham nhũng); (ix) Công khai trong quản lý, sử dụng đất và nhà ở (Điều 21, 22 Luật Phòng, chống tham nhũng); (x) Công khai trong lĩnh vực giáo dục (Điều 23 Luật Phòng, chống tham nhũng); (xi) Công khai trong lĩnh vực y tế (Điều 24 Luật Phòng, chống tham nhũng); (xii) Công khai trong lĩnh vực khoa học - công nghệ (Điều 25 Luật Phòng, chống tham nhũng); (xiii) Công khai trong lĩnh vực thể dục, thể thao (Điều 26 Luật Phòng, chống tham nhũng); (xiv) Công khai trong công tác tổ chức - cán bộ (Điều 30 Luật Phòng, chống tham nhũng); (xv) Công khai trong hoạt động giải quyết các công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân (Điều 28 Luật Phòng, chống tham nhũng).

Hình thức và cách thức công khai hoạt động của các cơ quan nhà nước

Theo Điều 12 Luật Phòng, chống tham nhũng, cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai hoạt động của mình theo một hoặc một số hình thức như: (a) Công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; (b) Niêm yết tại

trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; (c) Thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; (d) Phát hành ấn phẩm; (đ) Thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng; (e) Đưa lên trang thông tin điện tử; (g) Cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Ở cấp độ cơ sở, Điều 6 Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn quy định các hình thức công khai bao gồm: (a) Niêm yết công khai tại trụ sở HĐND, UBND cấp xã; (b) Công khai trên hệ thống truyền thanh của cấp xã; (c) Công khai thông qua Trường thôn, Tổ trưởng tổ dân phố để thông báo đến nhân dân.

Trên thực tế, ngoài các hình thức nêu trên, còn có một số hình thức khác đang được sử dụng để chuyển tải thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước tới công chúng, cụ thể là qua việc đăng trên Công báo (đã nêu ở trên); tư vấn, trợ giúp pháp lý; công tác dân vận; các sinh hoạt tập thể (hội họp, mít tinh, văn hóa văn nghệ...) hoặc qua hoạt động tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền [7].

Cơ chế bảo đảm quyền tìm kiếm thông tin của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam

Quyền tìm kiếm thông tin, theo cách hiểu chung là nói về khả năng của các cá nhân và tổ chức được yêu cầu các cơ quan và viên chức nhà nước cung cấp các thông tin mà mình cần hoặc quan tâm trong phạm vi khuôn khổ pháp luật cho phép [3]. Như vậy, quyền này gắn liền với trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan, viên chức nhà nước khi có yêu cầu. Hiện tại ở Việt Nam, vấn đề trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước chủ yếu được đề cập trong Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật Báo chí.

Điều 31 và 32 Luật Phòng, chống tham nhũng lần đầu tiên đề cập trực tiếp đến quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan, tổ chức và của công dân. Theo Khoản 1, Điều 31, “Cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan báo chí trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình theo quy định của pháp luật” và Khoản 2, Điều 31: “Trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu phải cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại

chúng, được phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai; trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho cơ quan, tổ chức yêu cầu biết và nêu rõ lý do”. Theo Khoản 1 Điều 32: “Cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi mình làm việc cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó”. Khoản 2, Điều 32: “Công dân có quyền yêu cầu Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn nơi mình cư trú cung cấp thông tin về hoạt động của UBND xã, phường, thị trấn đó”. Khoản 3, Điều 32: “Trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, người được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai; trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho người yêu cầu biết và nêu rõ lý do”.

Điều 7, Luật Báo chí năm 1989 quy định, việc cung cấp thông tin cho báo chí vừa là quyền, vừa được coi nghĩa vụ của các cơ quan và công chức nhà nước. Theo Điều 8 Luật này, người đứng đầu cơ quan báo chí có quyền yêu cầu các tổ chức, người có chức vụ trả lời vấn đề mà công dân nêu ra trên báo chí. Tổ chức, công dân có quyền yêu cầu cơ quan báo chí trả lời về vấn đề mà báo chí đã thông tin.

Theo Điều 8, Nghị định số 51/2002/NĐ-CP ngày 26.4.2002 của Chính phủ quy định chi tiết việc thi hành Luật Báo chí, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Báo chí, nhà báo có các quyền hạn trong đó có quyền được đến các cơ quan, tổ chức, thư viện, bảo tàng, triển lãm để thu thập thông tin, tra cứu tài liệu, làm nghiệp vụ báo chí. Khi đến làm việc, nhà báo chỉ cần xuất trình thẻ nhà báo. Các cơ quan nhà nước không được từ chối cung cấp cho nhà báo những tư liệu, tài liệu không thuộc phạm vi quy định trong Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước.

Ngoài các hình thức yêu cầu cung cấp thông tin nêu trên, ở Việt Nam, công chúng còn có thể đưa ra yêu cầu tiếp cận với thông tin của các cơ quan nhà nước qua một số kênh khác, ví dụ như thông qua các đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND các cấp, hoặc thông qua các cuộc họp dân (họp đại diện gia đình trong thôn, tổ dân phố, họp cử tri...) hay thông qua hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Vấn đề khiếu nại và xử lý hành vi vi phạm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

Theo Điều 6, Khoản 1, Nghị định số 59/2013/NĐ-CP ngày 17.6.2013 của Chính phủ, cơ quan, tổ chức, cá nhân yêu cầu cung cấp thông tin có quyền khiếu nại về việc không cung cấp thông tin hoặc không thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin theo đúng quy định của pháp luật. Điều 11. Bảo đảm quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan, tổ chức, cá nhân quy định: “1. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân yêu cầu cung cấp thông tin có căn cứ cho rằng việc cung cấp thông tin là chưa đầy đủ hoặc trái pháp luật thì có quyền khiếu nại; 2. Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại về quyền yêu cầu cung cấp thông tin được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại”. Theo Điều 12 của Nghị định, “1. Người được yêu cầu cung cấp thông tin mà không thực hiện đúng các nghĩa vụ về cung cấp thông tin theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng và Nghị định này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm sẽ bị xử lý kỷ luật theo quy định của pháp luật; 2. Người nào lợi dụng quyền yêu cầu cung cấp thông tin để gây rối hoặc sử dụng trái pháp luật thông tin được cung cấp gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật”.

Đánh giá về cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

Qua những phân tích nêu trên, có thể thấy rằng, quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước đã được thừa nhận và quy định trong nhiều văn bản pháp luật Việt Nam. Nhìn chung, quy định pháp luật trong nhiều khía cạnh của quyền được tiếp cận thông tin ở Việt Nam đã khá cụ thể và rõ ràng. Cụ thể:

Liên quan đến quyền được tiếp nhận thông tin, pháp luật Việt Nam đã xác lập một hệ thống các kênh cung cấp thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước cho công chúng khá đầy đủ, phong phú và tiện lợi, có khả năng đáp ứng nhu cầu thông tin của nhiều dạng đối tượng với những hoàn cảnh sống khác nhau, đồng thời xác lập những trình tự, thủ tục rõ ràng nhằm ràng buộc chặt chẽ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc công khai hóa và cung cấp thông tin cho công chúng.

Liên quan đến quyền tìm kiếm thông tin, pháp luật đã khẳng định quyền của công chúng được yêu cầu

cung cấp thông tin và nghĩa vụ đáp ứng của các cơ quan nhà nước; đồng thời bước đầu đã xác lập được trình tự, thủ tục trong việc yêu cầu các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin cũng như quy trình đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin từ phía các cơ quan nhà nước.

Ngoài ra, pháp luật cũng đã quy định việc giải quyết khiếu nại và xác định về nguyên tắc việc xử lý vi phạm quyền được tiếp cận thông tin.

Bên cạnh những điểm tích cực nêu trên, cơ chế này vẫn còn những hạn chế, bất cập cần khắc phục:

Thứ nhất, cần sớm hoàn chỉnh tính khoa học, lý luận và tính pháp lý để đưa “Quyền tiếp cận thông tin” quy định trong Điều 25, Hiến pháp 2013 vào cuộc sống. Trên thực tế hiện nay, hệ thống pháp luật về tiếp cận thông tin còn chưa có tính thống nhất, thiếu sự đồng bộ và chưa thể chế hóa thành một đạo luật riêng, cụ thể về quyền này.

Thứ hai, tổ chức bộ máy chuyên trách về thông tin là chưa có, qua đó cơ sở dữ liệu để phục vụ cung cấp thông tin cho công chúng gặp nhiều khó khăn, không phát huy được quyền lực của Nhà nước cũng như sự đóng góp của cộng đồng trong sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

Thứ ba, đội ngũ công chức, viên chức thực thi về cung cấp thông tin, chia sẻ thông tin hiện nay còn thiếu, yếu về chuyên môn, trình độ, nhận thức... và còn kiêm nhiệm nên chỉ đáp ứng được những thông tin cơ bản cho báo chí, chưa giải quyết được nhu cầu thông tin của xã hội. Mặt khác, hoạt động cung cấp thông tin hiện nay chỉ mang tính định kỳ, sự việc... nên kéo theo rất nhiều những bức xúc của xã hội, gây mất lòng tin, hoang mang trong nhân dân.

Thứ tư, tổ chức thực hiện cung cấp thông tin chưa có quy trình rõ ràng, thiếu và còn nhiều hạn chế, bất cập, chưa quy định cụ thể các kênh cung cấp thông tin, cơ sở dữ liệu phục vụ cung cấp thông tin không có...

Thứ năm, tài chính cho việc đầu tư cơ sở hạ tầng dữ liệu về thông tin, kênh thông tin, đào tạo, trả lương cho cán bộ, công chức chuyên trách còn thiếu, hạn chế.

Thứ sáu, chưa quy định rõ về cơ chế, quy trình khiếu nại, khiếu kiện và quy định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do cung cấp thông tin sai, dẫn tới hậu quả nghiêm trọng của người cung cấp thông tin.

Thứ bảy, chưa có quy định về kiểm tra, thanh tra,

giám sát quá trình cung cấp thông tin, chia sẻ thông tin giữa các chủ thể.

Thứ tám, chưa quy định về các khoản phí mà người yêu cầu cung cấp thông tin phải trả đối với những thông tin thương mại, các đối tượng thông tin cụ thể...

Thứ chín, chưa có tiêu chí cụ thể để xác định được thông tin mật, tuyệt mật mà Nhà nước cấm, điều này dẫn đến sự lậm dụng và trì hoãn cung cấp thông tin.

Xây dựng Luật Tiếp cận thông tin theo tinh thần Hiến pháp 2013

Để xây dựng nhà nước pháp quyền một cách hiệu lực, hiệu quả cần sớm triển khai xây dựng hệ thống pháp luật đảm bảo tính hiến định là cần thiết, trong đó việc xây dựng Luật Tiếp cận thông tin quy định tại Điều 25 Hiến pháp 2013 là phù hợp với xu thế hội nhập và qua đó có công cụ để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội được hiệu lực, hiệu quả.

Qua những phân tích, đánh giá nêu trên, quyền được tiếp cận thông tin từ lâu đã được thừa nhận và quy định trong nhiều văn bản pháp luật của nước ta. Tuy nhiên, nhu cầu điều chỉnh pháp luật trong các hoạt động xã hội liên quan đến việc bảo đảm quyền được tiếp cận thông tin ngày càng trở lên cấp thiết hơn kể từ khi Việt Nam chủ động hội nhập và hợp tác kinh tế; hội nhập quốc tế ngày một sâu rộng; sự bất cập của hệ thống chính sách và nhất là quá trình nhận thức về dân chủ, nhân quyền của con người được xã hội và pháp luật thừa nhận...

- Quan điểm trong việc xây dựng Luật Tiếp cận thông tin:

+ Phải đảm bảo công dân có quyền tiếp cận, sử dụng, lưu trữ và chia sẻ mọi thông tin, trừ các thông tin thuộc bí mật quốc gia, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh hoặc thông tin trong hoạt động tổ tụng mà việc tiết lộ có thể làm ảnh hưởng đến tiến trình hoặc kết quả giải quyết các vụ án.

+ Quyền tiếp cận thông tin phải được cụ thể hóa và được bảo vệ thông qua việc quy định một trình tự, thủ tục pháp lý chặt chẽ, ràng buộc nghĩa vụ của các chủ thể có liên quan, trong đó đặc biệt chú trọng đến các trình tự, thủ tục về công khai hóa thông tin và đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước.

- Đối tượng điều chỉnh của Luật: bao gồm hai chủ thể chính là các cơ quan nhà nước (chủ thể chính của nghĩa vụ) và công dân (chủ thể chính của quyền).

Ngoài ra, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế cũng sẽ chịu sự điều chỉnh của luật này. Với những tổ chức và doanh nghiệp, tùy bối cảnh có thể đóng vai trò là chủ thể của quyền hoặc chủ thể của nghĩa vụ.

- Phạm vi điều chỉnh: cơ chế, trình tự, thủ tục pháp lý để bảo đảm cả ba quyền cấu thành của quyền tiếp cận thông tin, bao gồm quyền được biết, quyền tiếp nhận và quyền phổ biến, chia sẻ thông tin của công dân, cũng như việc giải quyết những khiếu nại, tố cáo trong việc bảo đảm thực hiện các quyền này.

- Cấu trúc khái quát: Luật tiếp cận thông tin cũng như các đạo luật khác khi xây dựng cần có những cấu trúc cơ bản như phần, chương, điều, theo các quy định ban hành và xây dựng văn bản pháp luật hiện hành và cần có những nội dung cơ bản sau:

+ Thuật ngữ và nguyên tắc: những nội dung này có thể đưa vào chương đầu tiên, gồm những quy định mang tính khái quát. Mục đích của phần này là nhằm làm rõ các thuật ngữ quan trọng sử dụng trong Luật, cũng như các nguyên tắc chi phối nội dung của Luật.

+ Trách nhiệm và nghĩa vụ công khai hóa và cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước: vấn đề này cần quy định ở một chương hoặc mục riêng, trong đó xác định rõ những dạng tài liệu, thông tin mà các cơ quan nhà nước phải công khai hoặc cung cấp cho công chúng khi có yêu cầu; các hình thức, cách thức được sử dụng để công khai hóa hoặc cung cấp thông tin. Ở đây, cần đặc biệt chú ý và ưu tiên quy định những phương tiện và cách thức mà nhân dân, bất kể thuộc tầng lớp nào, có thể dễ dàng tiếp cận thông tin nhất. Tư tưởng chỉ đạo ở đây là khuyến khích hình thức chính phủ mở, trong đó các cơ quan nhà nước chủ động và cởi mở cung cấp thông tin về hoạt động của mình cho công chúng dưới những hình thức khác nhau.

+ Phạm vi cung cấp thông tin: vấn đề này cũng có thể được đề cập trong một mục riêng, hoặc được lồng ghép vào nội dung trên. Cần áp dụng cách thức liệt kê những thông tin không được phép công bố hoặc hạn chế công bố. Thêm vào đó, cần nêu rõ những lý do của việc không hoặc hạn chế cung cấp các thông tin như vậy, cũng như cơ chế xem xét việc từ chối hay hạn chế cung cấp các thông tin như vậy. Tất cả nhằm tối thiểu hóa khả năng các cơ quan nhà nước viện dẫn những lý do không chính đáng để từ chối việc công khai hóa và cung cấp thông tin, và để bảo đảm rằng thông tin được cung cấp cho quần chúng một cách tối đa.

+ Trình tự, thủ tục yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin và việc đáp ứng: vấn đề này phải được coi là một trong những nội dung cốt lõi của Luật, do đó, cần phải quy định trong một chương hoặc mục riêng. Trong chương/mục này, cần quy định rõ những yêu cầu về mặt thủ tục đối với người yêu cầu cung cấp thông tin, cơ chế, trình tự, thủ tục, thời hạn đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin của nhân dân cùng các khía cạnh chi tiết khác có liên quan, chẳng hạn như việc tiếp nhận, thông báo, chuyển tiếp, trách nhiệm giải quyết, trì hoãn, từ chối yêu cầu, kể cả cách thức giải quyết trong trường hợp không thể tìm thấy thông tin... Tư tưởng chỉ đạo ở đây là thủ tục phải rõ ràng, đơn giản, tạo điều kiện cho nhân dân thuộc mọi tầng lớp đều có thể dễ dàng thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin.

+ Quy định về phí cung cấp thông tin: vấn đề này có thể quy định thành mục riêng hoặc lồng ghép vào một chương, mục ở trên. Trong phần này, cần nêu rõ mức lệ phí phải nộp, thời hạn và cách thức nộp khi yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin. Các mức lệ phí phải được xây dựng tương ứng với từng loại tài liệu, thông tin được yêu cầu cung cấp, trên cơ sở những chi phí về nhân lực và vật chất bỏ ra để đáp ứng yêu cầu. Tuy nhiên cũng cần quy định rõ các đối tượng được giảm, miễn lệ phí cung cấp thông tin. Tư tưởng chỉ đạo ở đây là lệ phí quy định phải ở mức có thể chấp nhận được với đại bộ phận dân chúng, kể cả những người có thu nhập trung bình và thấp, để tránh trường hợp người dân không được hưởng thụ quyền chỉ vì không thể trang trải chi phí lớn cho việc cung cấp thông tin.

+ Tổ chức bộ máy và công chức chuyên trách: cần có một mục riêng quy định về vấn đề này, trong đó quy định rõ về mặt tổ chức và nhân sự cho việc đáp ứng các yêu cầu cung cấp thông tin, cũng như cho việc công khai hóa thông tin của các cơ quan nhà nước. Những nội dung quy định trong phần này cũng cần bao gồm các yêu cầu về chuyên môn và phẩm chất đạo đức, quyền hạn và trách nhiệm, mối liên hệ và sự phối hợp của nhân sự chuyên trách về tiếp cận thông tin trong hệ thống cơ quan nhà nước.

+ Khiếu nại, tố cáo trong việc cung cấp thông tin: giải quyết khiếu nại, tố cáo về vấn đề tiếp cận thông tin là một nội dung không thể thiếu của Luật và cần thiết phải được quy định trong một chương hoặc mục riêng. Trong phần này, cần nêu rõ những trường hợp có thể khiếu nại, tố cáo, các hình thức khiếu nại, tố cáo có thể vận dụng và trình tự, thủ tục giải quyết. Cũng cần có quy định về bảo vệ người khiếu nại, tố cáo và nhân chứng.

+ Kiểm tra, giám sát và đánh giá việc thực thi Luật: đây là nhân tố quan trọng để Luật và các văn bản hướng dẫn đi vào cuộc sống được đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả, tránh hình thức.

Quyền tiếp cận thông tin đã được đề cập trong nhiều văn bản pháp luật hiện hành của Việt Nam. Xuất phát từ đặc thù này, Luật Tiếp cận thông tin cần có một mục gồm những quy định tham chiếu với các luật liên quan khác, nhằm tránh sự trùng lặp hoặc xung đột khi áp dụng pháp luật.

Tài liệu tham khảo

[1] Hội đồng Liên hợp quốc (1948), *Điều 19 Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền*.

[2] Hội đồng Liên hợp quốc (1966), *Điều 19 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị*.

[3] Tường Duy Kiên, Hoàng Mai Hương, Chu Thúy Hằng (2006), *Tìm hiểu pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền được thông tin của công dân*. Dẫn theo: Vũ Công Giao, Phạm Quốc Anh (2011), tr.574.

[4] Ủy ban Nhân quyền (1995), *Các nguyên tắc Johannesburg về an ninh quốc gia, tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin*.

[5] Nguyễn Chí Dũng (2006), *Quyền tiếp cận thông tin: yêu cầu của quản lý nhà nước hiệu quả*, Tham luận tại Hội thảo “Tiếp cận thông tin - quy định quốc tế, kinh nghiệm Việt Nam và Đan Mạch”, Hà Nội, 5-6.10.2006.

[6] Tường Duy Kiên, Hoàng Mai Hương, Chu Thúy Hằng (2006), *Tìm hiểu pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền được thông tin của công dân*, Tham luận tại Hội thảo “Tiếp cận thông tin - quy định quốc tế, kinh nghiệm Việt Nam và Đan Mạch”, Hà Nội, 5-6.10.2006.

[7] Hoàng Minh Thái (2006), *Tiếp cận thông tin - Những vấn đề đang đặt ra*, Tham luận tại Hội thảo “Tiếp cận thông tin - quy định quốc tế, kinh nghiệm Việt Nam và Đan Mạch”, Hà Nội, 5-6.10.2006.