

Đảm bảo tính thống nhất, hiệu quả và công bằng trong thực thi pháp luật về tiếp cận thông tin

1. Mở rộng đối tượng có quyền tiếp cận thông tin để đảm bảo tính thống nhất

Khoản 1, Điều 4 dự thảo Luật tiếp cận thông tin (dự thảo Luật TCTT) quy định “*Công dân thực hiện quyền tiếp cận thông tin theo quy định của Luật này*”.

Theo giới trình của cơ quan chủ trì soạn thảo, quy định này nhằm thay thế Điều 25, Hiến pháp 2013; và tiếp cận thông tin là “quyền công dân” chứ không phải “quyền con người”, do đó, chỉ thể có quyền tiếp cận thông tin chỉ là “công dân”. Tuy nhiên, bản thân tên gọi “Luật Tiếp cận thông tin” của dự thảo hiện giờ **không thể hiện bất kỳ giới hạn nào** đối với việc tiếp cận thông tin của các đối tượng khác.

Trong khi dự thảo Luật TCTT không có quy định cho phép pháp nhân được tiếp cận thông tin, Khoản 2 Điều 36 dự thảo Luật lại quy định “*Công dân có thể yêu cầu cung cấp thông tin **thông qua** tổ chức, đoàn thể, doanh nghiệp của mình*”.

Như vậy, có sự không thống nhất ngay giữa tên gọi và các quy định của dự thảo Luật TCTT, cũng như giữa các quy định của dự thảo với nhau. [1] Vì vậy, tổ chức Hướng tới Minh bạch khuyến nghị:

- Mở rộng đối tượng có quyền tiếp cận thông tin, bao gồm cá nhân và pháp nhân; đồng thời quy định cụ thể trong trường hợp cá nhân công dân thông qua các tổ chức đoàn thể, doanh nghiệp để thực hiện quyền tiếp cận thông tin,

thì quyền của họ sẽ được thực hiện như thế nào.

- Trong trường hợp cho phép của cá nhân (bao gồm người Việt Nam và người nước ngoài đang sinh sống tại Việt Nam) và pháp nhân có quyền tiếp cận thông tin, thì luật cần quy định cụ thể: *loại thông tin tất cả các chủ thể nêu trên có quyền tiếp cận, loại thông tin chỉ công dân Việt Nam có quyền tiếp cận, loại thông tin không được tiếp cận (thuộc về bí mật nhà nước).*

Theo kinh nghiệm quốc tế [2], việc hạn chế quyền tiếp cận thông tin chỉ được coi là hợp pháp khi bảo vệ một nhóm rất hạn chế các lợi ích công. Nguyên tắc hạn chế tiếp cận thông tin phải dựa trên lợi ích công, lợi ích xã hội, lợi ích cộng đồng, chứ không chỉ dựa trên lợi ích riêng của một cơ quan, một tổ chức hay đơn vị cụ thể nào.

2. Không bỏ sót việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của nhóm đối tượng dễ tổn thương

Khoản 2, Điều 4 dự thảo Luật TCTT quy định quyền tiếp cận thông tin của người mất năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi.

Khoản 6, Điều 3 quy định về trách nhiệm của Nhà nước trong việc giúp đỡ, tạo điều kiện thuận lợi cho người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế – xã hội đặc biệt khó khăn thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Tuy nhiên, dự thảo Luật TCTT còn có các quy định cụ thể hơn để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của nhóm đối tượng dễ bị tổn thương như người khuyết tật, người dân tộc thiểu số... Cụ thể:

- Khoản 6, Điều 3 thay vì quy định “Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi...”, cần sửa đổi theo hướng chặt chẽ hơn: “Nhà nước **bảo đảm [3]** các điều kiện để người yếu thế, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số, người sinh sống ở

khu vực biên giới, hẻo lánh, miền núi, nơi có điều kiện kinh tế – xã hội đặc biệt khó khăn, công dân Việt Nam ở nước ngoài có hoàn cảnh khó khăn thực hiện quy định tiếp cận thông tin”.

- Khoản 2, Điều 4 nên bổ sung thêm trường hợp người khuyết tật có quyền thực hiện quy định tiếp cận thông tin **thông qua người giám hộ hoặc người đại diện hợp pháp**.
- Khoản 3, Điều 18 về hình thức công khai thông tin đối với người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hẻo lánh, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế – xã hội đặc biệt khó khăn: cần bổ sung thêm quy định về việc **chuyển đổi thông tin cần cung cấp ra hình thức phù hợp** (ví dụ: chữ nổi, bản dịch ra tiếng dân tộc...). Không nhất thiết phải dịch tất cả các thông tin công bố ra tiếng dân tộc thiểu số, mà chỉ cần dịch trong trường hợp có yêu cầu đối với các thông tin, tài liệu cụ thể để tránh lãng phí nhân lực và vật lực.
- Điều 12 nên bổ sung thêm quy định về **miễn, giảm các loại phí** (chi phí dịch tài liệu, sao, chụp, gửi tài liệu, fax,...) đối với nhóm đối tượng có hoàn cảnh kinh tế đặc biệt khó khăn, các hộ đồng bào dân tộc thiểu số... để tạo điều kiện giúp đỡ họ có điều kiện để thực hiện quy định tiếp cận thông tin.
- Điểm a, Khoản 1 Điều 24 hiện giờ quy định: đối với trường hợp người yêu cầu thông tin *không biết chữ hoặc khuyết tật*, không thể viết yêu cầu, người tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin có trách nhiệm giúp đỡ họ điền các nội dung được quy định tại Khoản 2 Điều 24 vào Phiếu yêu cầu cung cấp thông tin. Tuy nhiên, dự thảo chưa tính đến trường hợp **người tiếp nhận thông tin không thể giao tiếp với người yêu cầu cung cấp thông tin** (người dân tộc thiểu số, người khuyết tật sử dụng ngôn ngữ riêng, người nước ngoài...). Vì vậy, nên bổ sung thêm vào quy định này việc **tiếp nhận thông tin thông qua người đại diện hợp pháp, người giám hộ hoặc tổ chức, đơn vị hỗ trợ** cho họ.

3. Làm rõ nguyên tắc xác định những thông tin công dân không được tiếp cận

Chúng tôi cho rằng, cơ quan chủ trì soạn thảo cần xác định rõ nguyên tắc xác định thông tin không được tiếp cận tại Khoản 2, Điều 6. Liệu rằng **“ý kiến của các chuyên gia trong quá trình hoạch định chính sách”** có nên xếp vào nhóm thông tin công dân không được tiếp cận **hay** thông tin được tiếp cận có điều kiện? Bởi lẽ, bản thân **“chuyên gia”** cũng không thể đại diện cho cơ quan nhà nước để đưa ra những thông tin ảnh hưởng đến chính trị, an ninh quốc phòng, gây hại cho Nhà nước.

Ngoài ra, trong nhiều trường hợp, việc cho phép công chúng tiếp cận ý kiến của các chuyên gia có thể **góp phần nâng cao nhận thức, hiểu biết xã hội** về một vấn đề mang tính kỹ thuật cao hoặc tạo tiền đề cho các tranh luận, phản biện xã hội tích cực, góp phần thiết thực vào việc hoạch định và thông qua một chính sách, cũng như cơ sở lý luận và thực tiễn cho chính sách đó.

4. Xác định trách nhiệm và mức độ cung cấp thông tin của cơ quan “tạo ra” và “nắm giữ” thông tin

Khoản 1, Điều 9 dự thảo Luật TCTT quy định **“Cơ quan nhà nước ở trung ương, cơ quan trung ương của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội có trách nhiệm cung cấp thông tin do mình tạo ra; cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội, đơn vị lực lượng vũ trang, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp Nhà nước, tổ chức khác có sử dụng ngân sách Nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin do mình tạo ra hoặc nắm giữ”**.

Tuy nhiên, thông tin do cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp Nhà nước **“tạo ra”** và **“nắm giữ”** cần phải được quy định cụ thể hơn, bởi lẽ, có thể thông tin do một cơ quan tạo ra nhưng do nhiều cơ quan nắm giữ hoặc ngược lại. Như vậy, **trách nhiệm cung cấp thông tin** sẽ thuộc về cơ quan nào?

Nếu có quá nhiều cơ quan (thậm chí nhiều cấp khác nhau) cùng cung cấp một thông tin, rất có thể sẽ xảy ra tình trạng thông tin không thống nhất, bị sai lệch. Hơn nữa, khi một cơ quan cung cấp thông tin **không do họ tạo ra**, thì việc xử lý các sai sót nếu có sẽ khó khăn, và dư luận có thể hoài nghi về tính chính xác của các văn bản do cơ quan nắm giữ cung cấp.

Do đó, chúng tôi đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xác định rõ việc cung cấp thông tin và cung cấp với mức độ như thế nào; đồng thời xác định rõ nghĩa vụ của cơ quan cung cấp thông tin với tư cách là “*cơ quan tạo ra*” hoặc “*cơ quan nắm giữ*” thông tin.

Còn bổ sung vào dự thảo Luật TCTT trường hợp **cơ quan tiếp nhận yêu cầu không tạo ra và nắm giữ** thông tin được yêu cầu, thì cơ quan đó phải thông báo và hướng dẫn người yêu cầu gửi văn bản yêu cầu cung cấp thông tin đến **cơ quan đã tạo ra thông tin đó**.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy trong những trường hợp như vậy, cơ quan nhận được yêu cầu cung cấp thông tin ban đầu nên trực tiếp chuyển văn bản yêu cầu đến cơ quan tạo ra thông tin. [4]

5. Thành lập và quy định trách nhiệm, thẩm quyền của một cơ quan hành chính độc lập / chuyên trách về tiếp cận thông tin

Quy định của Điều 1 và Khoản 3, Điều 14 dự thảo Luật TCTT hiện nay chưa thống nhất.

Cụ thể, Điều 1 quy định: Chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin là “...*cơ quan nhà nước*, tổ chức chính trị – xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước và cơ quan, tổ chức khác có sử dụng ngân sách nhà nước...”.

Và Khoản 3, Điều 14 quy định: Việc “*Khiếu nại, khiếu kiện, tố cáo trong việc tiếp cận thông tin* được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và pháp luật về tố tụng”.

Tuy nhiên, Điều 1, Luật Khiếu nại 2011 chỉ quy định về “khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính **của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước...**”. Điều 1, Luật Tố cáo 2011 chỉ quy định về “tố cáo và giải quyết tố cáo đối với **hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ...**”.

Như vậy, khi có khiếu nại, tố cáo, chỉ **các chủ thể cung cấp thông tin là cơ quan hành chính nhà nước** mới thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo; trong khi các chủ thể cung cấp thông tin khác như: tổ chức chính trị – xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước và cơ quan, tổ chức khác có sử dụng ngân sách nhà nước lại không thuộc phạm vi điều chỉnh của hai luật này.

Bên cạnh đó, khi hình thành cơ chế tiếp cận thông tin, cần phải có **biện pháp xử phạt phù hợp** để đảm bảo việc tuân thủ các quy định của Luật TCTT. Dự thảo Luật hiện nay đã đưa ra các biện pháp xử phạt tương đối chặt chẽ trong: Điều 11 (Các hành vi bị cấm), Điều 15 (Xử lý vi phạm) và Điều 34 (Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị cung cấp thông tin). Tuy nhiên, các cơ quan nhà nước thường do dự trong việc công bố thông tin và **người đứng đầu** các cơ quan này thường không muốn kìm luật các cá nhân có hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin. Do vậy, cần có một cơ chế độc lập hơn để áp dụng các hình thức xử lý kìm luật đối với các hành vi vi phạm quyền tiếp cận thông tin.

Do đó, việc thành lập một cơ quan hành chính độc lập / chuyên trách về tiếp cận thông tin chịu trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực này là rất cần thiết để có thể đảm bảo việc thực thi quyền tiếp cận thông tin một cách hiệu quả.

6. Bổ sung quy định bảo vệ người cung cấp

thông tin chính đáng

Bên cạnh các biện pháp xử phạt, Luật TCTT hiệu quả phải có **các biện pháp bảo vệ** được quy định bởi pháp luật nhằm đảm bảo **những người được giao nhiệm vụ cung cấp thông tin** có thể tự do công bố thông tin mà không phải lo ngại về trách nhiệm hình sự khi thi hành công vụ.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy pháp luật cần **bảo vệ việc công bố thông tin chính đáng**. Dự thảo luật TCTT hiện nay không có quy định nào về vấn đề này.

Một biện pháp quan trọng nữa là bảo vệ những người công bố thông tin một cách chính đáng **nhằm tránh cáo hành vi sai trái** trong hoạt động công vụ của bộ máy nhà nước, hay trong hoạt động của các tổ chức, doanh nghiệp. Dự thảo Luật TCTT cũng không có quy định về vấn đề này. Đây là một lỗ hổng trong dự thảo Luật và sẽ thực sự thiếu sót nếu như bỏ qua cơ chế bảo vệ những người có khả năng cung cấp những thông tin bị che giấu hoặc hành vi che giấu thông tin **không thuộc phạm vi những loại thông tin được từ chối cung cấp** theo luật định. [5]

7. Một số vấn đề khác

Khoản 4, Điều 2 dự thảo Luật TCTT quy định “*Tiếp cận thông tin là việc đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép, chụp thông tin*”, đã quy định được hoàn thiện hơn, có thể bổ sung thêm hành vi “*chia sẻ, ghi âm, ghi hình*”.

Khoản 1, Điều 6 dự thảo Luật TCTT quy định “*Khi tin thuộc bí mật nhà nước được giải mật thì công dân được tiếp cận theo quy định của Luật này*”. Tuy nhiên, dự thảo không quy định cụ thể sau khi được giải mật, thông tin thuộc bí mật nhà nước sẽ được tiếp cận theo phương thức nào (tự do tiếp cận hay tiếp cận theo yêu cầu?). Điều này gây khó khăn cho công dân khi tiếp cận các thông tin loại này, vì cơ quan nhà nước dè dặt từ chối do không có quy định cụ thể. Do đó, dự thảo Luật TCTT nên quy định “*Việc tiếp cận thông tin thuộc bí mật nhà nước sau khi*

được gửi mật được thực hiện theo quy định của Luật này và cung cấp thông tin theo yêu cầu công khai thông tin.”

- Điều 12 dự thảo Luật TCTT quy định về chi phí tiếp cận thông tin, theo đó, “Công dân được cung cấp thông tin không phải trả phí, lệ phí. Người yêu cầu thông tin chỉ phải trả **chi phí thực tế** để in, sao, chụp, gửi thông tin qua đường bưu điện, fax”. Luật Phí, lệ phí năm 2015 không có quy định cụ thể về trường hợp này. Do đó, dự thảo Luật TCTT cần có **bảng tính thống nhất đối với các hạng mục**, tránh việc áp dụng không thống nhất tại các địa phương khác nhau, các cơ quan khác nhau.
- Khoản 2, Điều 24 dự thảo Luật TCTT quy định các nội dung trong phiếu yêu cầu cung cấp thông tin. Theo chúng tôi, quy định như trong dự thảo là quá chi tiết, một số mục có thể đưa vào nội dung **chỉ phải khai báo trong trường hợp thông tin thuộc diện hạn chế được tiếp cận** như: lý do, mục đích yêu cầu cung cấp thông tin, họ tên, địa chỉ cư trú, thẻ căn cước công dân... Đối với các thông tin thuộc diện thông tin phải được công khai hoặc thông tin được tiếp cận, không cần thiết quy định người yêu cầu cung cấp thông tin thân nhân, lý do, mục đích yêu cầu như trong phiếu yêu cầu như được nêu tại điểm a, điểm d Khoản 2, Điều 24 của dự thảo Luật TCTT. Trên thế giới, có nhiều quốc gia cho phép người yêu cầu có thể gửi yêu cầu bằng miệng hoặc thậm chí qua điện thoại (như Nam Phi, Azerbaijan, Kyrgyzstan). Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, phần lớn các Luật không quy định phải nêu lý do khi yêu cầu cung cấp thông tin và đều có quy định về việc chuyển giao yêu cầu **hoặc** người nộp đơn sẽ được thông báo về việc thông tin mà họ yêu cầu do một cơ quan khác nắm giữ. [6]

[1] Kinh nghiệm quốc tế cho thấy nên mở rộng quy định này với tất cả mọi người, bao gồm cả các pháp nhân, không phân biệt quốc tịch hay thời gian cư trú. Có ý kiến cho rằng đây là một thách thức, bởi vì quy định như vậy có thể ảnh hưởng đến an ninh

quốc gia hoặc đặt ra gánh nặng đối với các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, lập luận này không có tính thuyết phục. Dự thảo luật quy định công dân không được cung cấp thông tin nhạy cảm liên quan đến an ninh quốc gia (Khoản 1 Điều 6); nhưng các nước cho phép mọi người dân có quyền yêu cầu cung cấp thông tin, kinh nghiệm cho thấy số lượng yêu cầu cung cấp thông tin loại này rất ít và hoàn toàn không phải là gánh nặng đối với các cơ quan nhà nước (Theo *Báo cáo Phân tích dự thảo Luật TCTT* – tháng 11/2015, Trung tâm Dân chủ và Pháp Luật, Canada và Tổ chức Hướng tới Minh bạch).

[2] Các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin (Theo *Báo cáo Phân tích dự thảo Luật TCTT* – tháng 11/2015, Trung tâm Dân chủ và Pháp Luật, Canada và Tổ chức Hướng tới Minh bạch).

[3] Theo *Khuyến nghị với dự thảo Luật TCTT* (Nhóm làm việc vì sự tham gia của người dân – PPWG, tháng 06/2015).

[4] Thụ tục yêu cầu cung cấp thông tin (Theo *Báo cáo Phân tích dự thảo Luật TCTT* – tháng 11/2015, Trung tâm Dân chủ và Pháp Luật, Canada và Tổ chức Hướng tới Minh bạch).

[5] Theo báo cáo *Dự thảo luật TCTT của Việt Nam: gợi mở từ việc phân tích, đối chiếu với các tiêu chuẩn và kinh nghiệm quốc tế* (Tổ chức Hướng tới Minh bạch, tháng 08/2015).

[6] Thụ tục yêu cầu cung cấp thông tin (Theo *Báo cáo Phân tích dự thảo Luật TCTT* – tháng 11/2015, Trung tâm Dân chủ và Pháp Luật, Canada và Tổ chức Hướng tới Minh bạch).