

# Việt Nam cần áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế để thực sự bảo vệ quyền tiếp cận thông tin của người dân

## Tóm tắt Báo cáo phân tích Dự thảo Luật Tiếp cận Thông tin của Việt Nam

Tháng 11 năm 2015, dự chuẩn bị cho chương trình thảo luận của Quốc hội khoá XIII trong kỳ họp thứ 10 về Dự án Luật tiếp cận thông tin, tổ chức Hướng tới Minh bạch (TT) đã chia sẻ với các đại biểu Quốc hội **Báo cáo phân tích Dự thảo Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam**.

Báo cáo được thực hiện bởi Trung tâm Pháp luật và Dân chủ – Centre for Law and Democracy (CLD) – Canada và Tổ chức Tiếp cận thông tin Châu Âu – Access Info Europe (AIE) trên cơ sở hợp tác với TT, sử dụng phương pháp đánh giá việc luật hoá quyền tiếp cận thông tin **Right to Information Legislation Rating** (gọi tắt là phương pháp đánh giá RTI).

**[MỚI]: CLD công bố kết quả đánh giá và xếp hạng Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam (được Quốc Hội Việt Nam thông qua vào tháng 4/2016).**

Phương pháp RTI đánh giá cơ sở pháp lý bảo vệ quyền tiếp cận thông tin (TCTT) của một quốc gia dựa trên khả năng tác động của khung pháp lý đó đối với việc đảm bảo thực thi quyền tiếp cận các thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ. Việc đánh giá được thực hiện trên 61 chế độ thuộc 7 hạng mục cơ bản của một đạo luật, bao gồm:

1. Quy định tiếp cận
2. Phạm vi áp dụng
3. Thủ tục yêu cầu thông tin
4. Các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin
5. Khiếu nại, tố cáo
6. Các biện pháp xử phạt và bồi vệ
7. Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến

Vì vậy, phương pháp này cho phép các chuyên gia phân tích cụ thể các điểm mạnh và điểm yếu của một đạo luật và đưa ra các khuyến nghị chi tiết.

Đồng thời, phương pháp RTI sẽ chấm điểm và xếp hạng các quốc gia có luật và dự thảo luật về quyền TCTT, nước nào có điểm số cao hơn đồng nghĩa họ có một đạo luật mạnh hơn.

## **Kết quả phân tích Dự thảo Luật TCTT 2015 của Việt Nam**

Theo kết quả đánh giá, Dự thảo Luật TCTT (dự thảo tháng 8/2015) của Việt Nam (sau đây gọi tắt là Dự thảo Luật) đạt **59/150 điểm, xếp thứ 93 trên tổng số 102 quốc gia** đã được đánh giá bằng phương pháp RTI. Hơn một nửa số hạng mục được đánh giá của Dự thảo Luật đạt mức điểm trung bình từ 25 – 33 % và chỉ có 2 hạng mục đạt mức 50%.

- **[Infographic] So sánh dự thảo luật tiếp cận thông tin của Việt Nam với các chuẩn mực quốc tế**

### **Các hạn chế trong Dự thảo Luật Tiếp cận Thông tin 2015**

#### **1. Về quy định tiếp cận và phạm vi áp dụng**

Điều 25, Hiến pháp Việt Nam năm 2013 công nhận mọi công dân có quyền TCTT và việc thực hiện quyền này **do pháp luật quy định**. Tuy nhiên, Hiến pháp không quy định với điều kiện nào thì luật liên quan có thể điều chỉnh quyền TCTT; việc cho phép các luật liên quan điều chỉnh quyền TCTT đi ngược lại với thông lệ quốc tế và làm giảm đáng kể giá trị của việc quyền TCTT đã được ghi

nhận trong Hiến pháp. Theo kinh nghiệm quốc tế, những hạn chế đối với quyền tiếp cận thông tin chỉ được coi là hợp pháp khi phục vụ cho việc bảo vệ một danh sách rất hạn chế các lợi ích công và tư.

Trong Dự thảo Luật đã cập nhật quyền tiếp cận thông tin của công dân nhưng không có điều nào quy định rõ về việc người dân có thể tiếp cận **tất cả** thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ trừ các trường hợp ngoại lệ được quy định trong luật.

Dự thảo Luật chưa thể hiện được các lợi ích gắn liền với quyền tiếp cận thông tin, trong khi thông lệ quốc tế cho thấy việc này sẽ tạo cơ sở chặt chẽ cho việc giải thích Luật.

## **2. Về thể tục yêu cầu thông tin**

Dự thảo Luật có các quy định yêu cầu người dân **cung cấp lý do** hoặc thông tin cá nhân khi yêu cầu thông tin. Trong khi đó, pháp luật quốc tế cho phép người dân yêu cầu thông tin mà không cần lý do.

Các quy định về hình thức và phương tiện cung cấp thông tin cũng chưa thể hiện rõ tính phù hợp đối với nhu cầu và khả năng tiếp cận của người yêu cầu thông tin, đặc biệt là đối với các nhóm đối tượng yếu thế, ví dụ như người khuyết tật hay người dân tộc thiểu số.

Dự thảo Luật có quy định rõ về việc phải thanh toán chi phí in ấn, sao chép và gửi thông tin đến người yêu cầu nhưng không có quy định về một bảng phí thống nhất đối với các hạng mục và các trường hợp được miễn, giảm phí.

## **3. Về các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin**

Đây là lĩnh vực mà Dự thảo Luật đạt được số điểm thấp nhất (10/30 điểm). Dự thảo Luật tuân thủ nguyên tắc **đảm bảo bí mật theo quy định của các luật khác**, trong khi quy định ở các luật liên quan thường khá rộng, chưa kể một số điều khoản có thể đã lạc hậu và không thực sự cần thiết. Ví dụ, các quy định về thông

tin thuộc bí mật nhà nước còn khá chung chung và không rõ ràng nên có thể giới hạn tinh thần của luật TCTT.

Các điều khoản về trường hợp ngoại lệ trong Dự thảo Luật, bao gồm các quy định liên quan tới nguyên tắc bảo vệ bí mật, nằm rải rác trong toàn bộ Dự thảo Luật, dẫn tới khả năng bị trùng lặp cao.

Dự thảo Luật chưa có quy định về việc đảm bảo lợi ích chung. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy một khung pháp lý về TCTT hiệu quả phải ưu tiên đảm bảo lợi ích chung, theo đó thông tin phải được công bố ngay cả khi có thể gây thiệt hại cho lợi ích của cá nhân hay nhóm.

#### 4. Về khiếu nại, tố cáo

Dự thảo Luật không quy định thành lập một **cơ quan hành chính độc lập chuyên trách giải quyết khiếu nại**, ví dụ như một Ủy ban thông tin. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy một cơ quan như vậy sẽ đánh giá một cách độc lập và hiệu quả các quy định từ chính cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước.

#### 5. Về các biện pháp xử phạt và bảo vệ

Dự thảo Luật chưa có quy định về một cơ chế độc lập để xử lý, kiểm luật và thi hành quy định về các biện pháp xử lý hình sự cụ thể. Như vậy, các biện pháp xử lý hình sự sẽ phụ thuộc vào quy định của các luật liên quan và có thể không thực sự phù hợp với quy định về tiếp cận thông tin.

Điều 8 của Dự thảo Luật quy định việc xử phạt hành vi sử dụng thông tin không đúng mục đích, điều này không phù hợp vì Việt Nam đang giới hạn luật về các **thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ** – vốn không có khả năng kích động, gây thù hằn.

Dự thảo Luật chưa quy định cơ chế xử lý các cơ quan nhà nước không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ công bố thông tin, bao gồm cả không thực hiện hay thực hiện kém hiệu quả.

Bên cạnh các biện pháp xử phạt, một đạo luật tiếp cận thông

tin hiệu quả còn có các biện pháp bảo vệ dành cho các cán bộ nhà nước, để họ có thể công bố thông tin chính đáng trong khi thi hành công vụ mà không phải lo ngại về trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, Dự thảo Luật không có quy định nào về vấn đề này.

Một đối tượng quan trọng nữa còn được luật pháp bảo vệ là những người công bố thông tin chính đáng nhằm tố cáo hành vi sai trái. Dự thảo Luật cũng chưa có quy định về vấn đề này.

## **6. Về các biện pháp tuyên truyền, phổ biến**

Một số quy định trong Dự thảo Luật yêu cầu các cơ quan nhà nước lập danh mục thông tin phải công khai. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần yêu cầu cơ quan nhà nước công bố danh sách **tất cả tài liệu** hoặc ít nhất là danh mục **tất cả các loại hình thông tin** do các cơ quan này nắm giữ kèm theo chú thích cụ thể, rõ ràng đối với những thông tin thuộc bí mật nhà nước. Điều này có thể hỗ trợ người yêu cầu cung cấp thông tin trong việc xác định thông tin họ cần một cách hiệu quả hơn, giúp tiết kiệm thời gian và công sức.

Dự thảo Luật không quy định nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước trong việc báo cáo định kỳ hàng năm về việc thực thi luật TCTT. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần yêu cầu **tất cả cơ quan nhà nước** báo cáo về tình hình thực hiện luật TCTT hoặc dành một phần trong báo cáo thường niên cho vấn đề này. Nên giao trách nhiệm cụ thể cho một cơ quan trung ương trong việc tổng hợp thông tin thành một báo cáo khái quát về tình hình **thực hiện quyên tập cận thông tin trong lĩnh vực dịch vụ công**.

Dự thảo Luật chưa có quy định về một cơ quan cụ thể đóng vai trò điều phối thực hiện các biện pháp tuyên truyền, quảng bá và hỗ trợ thực thi luật TCTT.

## **Một số khuyến nghị quan trọng để hoàn thiện Dự thảo Luật**

- Nêu rõ những lợi ích gắn liền với quyên tập cận thông tin

tin trong Dự thảo luật và qui định phải ghi thích các điều luật nhằm thể hiện tốt nhất những lợi ích này.

- Tất cả mọi người, bao gồm cả pháp nhân và người nước ngoài, phải có quyền yêu cầu cung cấp thông tin.
- Nên có quy định về việc yêu cầu các cơ quan nhà nước công bố danh mục tất cả các tài liệu hoặc ít nhất là danh mục các tài liệu mà cơ quan đó nắm giữ.
- Làm rõ định nghĩa về cơ quan nhà nước cũng như các đơn vị tư nhân thực hiện nhiệm vụ công hoặc nhận được ngân sách lớn từ nhà nước.
- Không nên quy định việc cơ quan nhà nước đồng ý người yêu cầu cung cấp thông tin phải nêu lý do tìm kiếm thông tin.
- Nếu không sở hữu thông tin được yêu cầu, cơ quan nhà nước cần chuyển yêu cầu cho cơ quan nắm giữ thông tin bí mật và thông báo cho người yêu cầu về việc này.
- Xem xét quy định một bảng tính phí thống nhất, chỉ áp dụng cho các chi phí liên quan đến in ấn, sao chép và gửi thông tin đến người yêu cầu, để tránh trường hợp các cơ quan nhà nước áp dụng những mức phí khác nhau. Đồng thời, cần xem xét việc miễn, giảm phí cho người có điều kiện kinh tế khó khăn.
- Xem xét và sửa đổi những quy định về trường hợp ngoại lệ cụ thể trong Dự thảo luật cho phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế về loại lợi ích được bảo vệ.
- Dự thảo luật cũng nên quy định về nguyên tắc ưu tiên đảm bảo lợi ích chung, thời hạn chung đi với các ngoại lệ và nguyên tắc về tham vấn với bên thứ ba liên quan đến thông tin do họ cung cấp.
- Xem xét việc hình thành cơ chế độc lập để áp dụng các biện pháp xử lý kỷ luật đối với những người có hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin và quy định các biện pháp xử lý hình sự cụ thể liên quan đến hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin.
- Nên hình thành cơ chế áp dụng biện pháp xử phạt đối với cơ quan nhà nước không tuân thủ quy định của Luật tiếp cận thông tin.

- Dự thảo Luật nên quy định các biện pháp bảo vệ cán bộ nhà nước – người thực hiện việc công bố thông tin một cách chính đáng theo quy định của luật và các biện pháp bảo vệ người tố cáo hành vi sai trái.
- Dự thảo luật nên có quy định về việc thành lập một cơ quan giám sát hành chính độc lập để giải quyết khiếu nại và để đảm bảo những nhiệm vụ khác như tuyên truyền, phổ biến.

## [Link] Tài liệu liên quan

- [Báo cáo tóm tắt Phân tích Dự thảo Luật](#)
- [Toàn văn Báo cáo Phân tích Dự thảo Luật \(tiếng Việt\)](#)
- [Toàn văn Báo cáo Phân tích Dự thảo Luật \(tiếng Anh\)](#)
- [Giới thiệu về phương pháp đánh giá RTI](#)

### Về phương pháp đánh giá RTI

Phương pháp đánh giá RTI cung cấp tới những nhà vận động chính sách, nhà cải cách, nhà lập pháp và các cá nhân quan tâm đến quyền Tiếp cận thông tin một công cụ hữu hiệu và sức bền để thực hiện đánh giá mang tính so sánh về những điểm mạnh và điểm yếu của một khung pháp lý bảo vệ quyền tiếp cận thông tin. Phương pháp RTI đồng thời cung cấp các phương tiện để chỉ ra chính xác những điểm cần cải thiện trong khung pháp lý đó.

CLD và AIE đã sử dụng phương pháp RTI để đánh giá luật tiếp cận thông tin của 102 quốc gia (chưa kể Việt Nam) và mang tới một bức tranh toàn cảnh về việc thực hiện hoá quyền tiếp cận thông tin trên thế giới: các quốc gia lần lượt được xếp hạng với số điểm từ 39 (Áo – một trong số các quốc gia có bản dự thảo luật vẫn đang được xem xét bởi các chuyên gia trong nước) đến 135 (Serbia) trên tổng số 150 điểm.

Đối với các quốc gia có dự thảo luật đang được các chuyên gia trong nước xem xét, có thể sẽ có một số thay đổi trong văn kiện, nhưng vị trí trên bảng xếp hạng theo đánh giá RTI sẽ hầu như không thay đổi vì các quốc gia được xếp hạng thấp khi

khung pháp lý bảo vệ quyền tiếp cận thông tin của họ thiêu đi những yếu tố cơ bản làm nên một hệ thống quyền tiếp cận thông tin tiên bộ.

Báo cáo phân tích cho thấy phần lớn các quốc gia đều còn cải thiện đạo luật quan trọng này: 62% các nước được đánh giá chỉ đạt điểm trung bình, dao động từ 60-100 trên tổng điểm 150. Các điểm yếu thường thấy nhất là phạm vi áp dụng hạn chế, quá nhiều ngoại lệ, bất cập trong cơ chế giám sát và khiếu nại, và thiêu hụt các quy định pháp luật để tăng cường nhận thức của người dân về quyền tiếp cận thông tin.

Trong nhóm 20 nước có kết quả thấp nhất có 11 quốc gia Châu Âu, vì các đạo luật ở Châu Âu thường đã có từ lâu đời và tồn tại các hạn chế về phạm vi áp dụng và các cơ chế khiếu nại.

Một trong các xu hướng đáng chú ý nhất đó là các quốc gia ghi điểm cao nhất theo phương pháp đánh giá RTI là những nước mới thông qua luật tiếp cận thông tin. Điều này phản ánh sự tiến bộ trong các chu kỳ mục quốc tế về luật này trong hai thập niên qua. Ngoại trừ một số ngoại lệ, ví dụ như Phần Lan có điểm số tương đối cao mặc dù họ đã thông qua luật này từ năm 1951, nhóm 20 nước có điểm số cao nhất đều là những nước mới thông qua đạo luật tiếp cận thông tin từ sau năm 2000.

Có thể còn quá sớm để kết luận các luật này sẽ được thực thi như thế nào, nhưng các báo cáo về việc thực thi luật ở các nước đứng đầu bảng xếp hạng như Mexico, Ấn Độ hay Slovenia cho thấy các đạo luật mạnh sẽ bảo vệ hữu hiệu quyền được biết của công chúng.

## **Vai trò đơn vị thực hiện phương pháp đánh giá RTI**

**Access Info Europe** là một tổ chức hoạt động trong lĩnh vực nhân quyền, làm việc để thúc đẩy quyền tiếp cận thông tin ở Châu Âu như một công cụ để bảo vệ tự do dân sự và nhân quyền, đảm bảo sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định và trách nhiệm giải trình của chính phủ.



**Trung tâm Pháp luật và Dân ch** (CLD) có trụ s ở tại Halifax, Nova Scotia, Canada. CLD hoạt động nhằm thúc đ y, b o vệ và phát tri n các quy n con người như là n n t ng c a dân ch , bao g m quy n tiếp cận thông tin và quy n tự do bi u đạt, tự do lập hội. Truy cập website c a CLD đ tìm hi u thêm thông tin v t chức (<http://www.law-democracy.org/live/>).