

BẢN TIN

Tổ chức Hướng tới Minh bạch

Tháng 7/2019

Quyền tiếp cận thông tin tại Việt Nam: Điểm số và thứ hạng của Việt Nam tăng đáng kể

Quyền tiếp cận thông tin (TCTT) có ý nghĩa hết sức quan trọng trong công cuộc phòng, chống tham nhũng. Việc người dân được tiếp cận thông tin sẽ đảm bảo tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan Nhà nước. Tại Việt Nam, Luật TCTT đã được Quốc hội thông qua vào năm 2016 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2018. Theo Bảng xếp hạng RTI – đánh giá khung pháp lý về Quyền TCTT năm 2016, khung pháp lý của Việt Nam đạt 68/150 điểm, xếp hạng 86/112 quốc gia đã ban hành luật TCTT tại thời điểm đó. Sau khi Chính phủ ban hành Nghị định 13/2018/NĐ-CP để hướng dẫn thi hành luật này, vào tháng 4/2019, Trung tâm Pháp luật và Dân chủ (Canada) cùng Tổ chức Hướng tới Minh Bạch đã phối hợp tiến hành đánh giá lại khung pháp lý về TCTT của Việt Nam. Theo đó, điểm số của Việt Nam đã tăng từ 68 lên 76 điểm, giúp Việt Nam tăng hạng lên vị trí thứ 78/124 quốc gia trên Bảng xếp hạng RTI năm 2019. Dù có nhiều cải thiện, khung pháp lý về TCTT của Việt Nam hiện vẫn còn nhiều hạn chế có thể gây khó khăn cho quá trình thực thi, chủ yếu ở ba vấn đề sau: (i) các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin chưa được quy định rõ ràng, (ii) không có cơ quan giám sát quyền TCTT độc lập và (iii) các biện xử lý vi phạm về quyền TCTT chưa được quy định đầy đủ.

124 quốc gia toàn cầu được đánh giá khung pháp lý về Quyền TCTT

Phương pháp đánh giá RTI (RTI Rating) là công cụ hàng đầu để đánh giá, xếp hạng khung pháp lý về TCTT nói chung của các quốc gia trên thế giới, do Trung tâm Luật và Dân chủ (Centre for Law and Democracy – CLD, Canada) và Tổ chức Tiếp cận Thông tin Châu u (AIE - Tây Ban Nha) xây dựng. Cụ thể, mỗi quốc gia đã ban hành luật TCTT đều được

đánh giá và ghi nhận thứ hạng trên Bảng xếp hạng RTI. Cần lưu ý rằng, Phương pháp đánh giá RTI chỉ xem xét chất lượng của khung pháp lý về TCTT thay vì vấn đề thực thi pháp luật. Hiện nay, Bảng xếp hạng RTI thường được sử dụng rộng rãi bởi các tổ chức liên chính phủ, các nhà vận động, các nhà cải cách, lập pháp và những bên liên quan đến quyền TCTT.

Phương pháp đánh giá RTI sử dụng 61 chỉ số dựa trên nhiều bộ tiêu chuẩn quốc tế về TCTT cũng như kết quả phân tích các thông lệ tốt nhất về khung pháp lý TCTT trên toàn thế giới. Mỗi chỉ số phản ánh

một đặc điểm cụ thể của một khung pháp lý TCTT chất lượng. Dựa trên kết quả đánh giá khung pháp lý TCTT theo bộ chỉ số này, mỗi quốc gia sẽ được chấm điểm theo thang điểm của từng chỉ số (đã phần dao động từ 0 đến 2 điểm), và tổng điểm tối đa cho 61 chỉ số là 150 điểm. Các chỉ số được chia thành 7 nhóm khác nhau, bao gồm: (1) *Quyền tiếp cận thông tin*; (2) *Phạm vi áp dụng*; (3) *Thủ tục yêu cầu cung cấp 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 bảo vệ*; và (7) *Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến*.

Phương pháp đánh giá RTI được thực hiện lần đầu với 89 quốc gia và công bố kết quả đánh giá kèm bản phân tích chi tiết vào ngày 28/9/2011 - Ngày quốc tế về Quyền được biết. Kể từ đó, CLD và AIE thường xuyên cập nhật kết quả đánh giá và bổ sung các quốc gia mới ban hành luật TCTT. Tính đến năm 2019, con số này đang tăng lên 124 quốc gia. Kết quả hiện tại cho thấy một sự chênh lệch nhất định. Cụ thể, số lượng quốc gia đạt từ 126 đến 150 điểm và số lượng quốc gia đạt dưới 50 điểm chiếm tỷ lệ rất ít. Trong khi đó, phần lớn các quốc gia đều đạt điểm chia đều trong các khoảng sau đây: 51-75, 76-100 và 101-125. (Vui lòng xem thêm thông tin về Phương pháp đánh giá RTI tại <https://www.rti-rating.org/>).

Việt Nam thăng hạng lên nhóm trung bình của Bảng xếp hạng RTI 2019

Tại Việt Nam, Luật TCTT được Quốc hội thông qua vào năm 2016 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2018. Theo Bảng xếp hạng RTI năm 2016, Luật TCTT của Việt Nam được đánh giá 68/150 điểm, xếp hạng 86/112 quốc gia đã ban hành luật TCTT tại thời điểm đó. (Vui lòng xem thông tin chi tiết tại đây). Điểm số đánh giá này giữ nguyên trong năm 2017. Khi được CLD đánh giá lại vào năm 2018, đạo luật này đạt 69 điểm, xếp hạng 89/112

Nhóm chỉ số Đánh giá Khung pháp lý về Quyền TCTT	Điểm tối đa	Kết quả của Việt Nam		
		2016-2017	2018	2019
Quyền tiếp cận thông tin	6	3	3	3
Phạm vi	30	16	17	17
Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin	30	16	16	16
Các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin	30	14	14	14
Khiếu nại, tố cáo	30	9	9	9
Các biện pháp xử phạt và bảo vệ	8	2	2	6
Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến	16	8	8	11
Tổng cộng	150	68	69	76

Điểm số RTI của Việt Nam tăng đáng kể năm 2019

quốc gia. Cần lưu ý rằng, những đánh giá này chỉ được thực hiện đối với Luật TCTT của Việt Nam.

Vào tháng 1/2018, Chính phủ Việt Nam ban hành Nghị định số 13/2018/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật TCTT và cùng có hiệu lực từ ngày 1/7/2018. Theo đó, tháng 4/2019, CLD và Tổ chức Hướng tới Minh Bạch (TT) đã phối hợp đánh giá toàn diện khung pháp lý về TCTT của Việt Nam, trên cơ sở tham chiếu Nghị định 13 nói trên và một số luật liên quan theo Phương pháp đánh giá RTI. Kết quả cho thấy điểm số của Việt Nam đã tăng từ 69 lên 76/150 điểm, xếp hạng 78/124 quốc gia được cập nhật. Như vậy, Việt Nam đã chuyển từ nhóm có điểm số áp chót (từ 51 đến 75 điểm) sang nhóm có điểm số trung bình (từ 76 đến 100 điểm). Trong số 04 quốc gia ở khu vực Đông Nam Á đã có khung pháp lý về TCTT, Việt Nam cùng Thái Lan xếp trên Philippines (46 điểm, hạng 121) nhưng thấp hơn Indonesia (101 điểm, hạng 38). Tính trên phạm vi toàn cầu, kết quả của Việt Nam thậm chí còn vượt trội so với một số quốc gia và vùng lãnh thổ như: Trung Quốc, Tây Ban Nha (cùng 73 điểm, hạng 85), Pháp (64 điểm, hạng 103) và Đài Loan (57 điểm, hạng 115). Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, Phương pháp đánh giá RTI chỉ xem xét chất lượng của khung pháp lý về TCTT thay vì việc thực thi các quy định này.

Trong quá trình đánh giá, CLD và TT nhận

“Một trong những mục tiêu của việc ban hành Luật TCTT của Việt Nam là nhằm tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan Nhà nước, từ đó góp phần hạn chế tham nhũng. Đây thực sự là một bước đi đúng đắn của Việt Nam. Tuy nhiên, có hai câu hỏi cần thời gian để kiểm chứng: Luật TCTT có thể thay đổi thực tiễn hiện nay về quyền TCTT hay không? Các cán bộ, công chức liệu có tạo điều kiện để người dân TCTT một cách thuận lợi và dễ dàng hay không?” - Nguyễn Thị Kiều Viễn, Giám đốc điều hành Tổ chức Hướng tới Minh Bạch.



Hội thảo tham vấn do Tổ chức Hướng tới Minh bạch và Viện Chính sách công và Pháp luật phối hợp tổ chức nhằm đưa ra các kiến nghị cho Dự thảo Luật TCTT tại Việt Nam.

“Chúng tôi vui mừng khi thấy Việt Nam có một khung khổ pháp lý tốt hơn về quyền TCTT. Chúng tôi hy vọng rằng Việt Nam sẽ có cơ chế thực thi hiệu quả các quy định này trên thực tế cũng như cân nhắc sửa đổi một số nội dung còn hạn chế của Luật TCTT trong thời gian tới.” - Toby Mendel, Giám đốc điều hành Trung tâm Luật và Dân chủ.

thấy khung pháp lý về TCTT của Việt Nam đã có những cải thiện tích cực. Điều này một phần xuất phát từ việc Nghị định số 13 do Chính phủ ban hành vào tháng 1/2018 đã khắc phục một số hạn chế nhất định của Luật TCTT. Ví dụ: Khung pháp lý về TCTT của Việt Nam ban đầu chỉ đạt 01 điểm cho Chỉ số 55 vì Luật TCTT không thể hiện rõ cơ quan nào cấp trung ương có nhiệm vụ phổ biến, thúc đẩy thực thi quyền TCTT. Vấn đề này đã được làm rõ tại Điều 12.3 của Nghị định 13, trong đó ghi nhận vai trò của Bộ Tư pháp về vấn đề này. Vì thế, Việt Nam được đánh giá 2 điểm tối đa cho chỉ tiêu này. Ngoài ra, Điều 13 của Nghị định đã giúp khung pháp lý về TCTT của Việt Nam đạt được điểm tối đa (2 điểm) cho các Chỉ số 60 và 61, với việc làm rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong báo cáo kết quả thực thi Luật TCTT.

Ở một số quốc gia, quá trình đánh giá khung pháp lý về TCTT chỉ tập trung vào luật TCTT vì đạo luật này đã thể hiện tất cả các nội dung liên quan. Tuy nhiên, tại Việt Nam, do tính chất khác biệt của hoạt động lập pháp, việc đánh giá tổng thể khung pháp lý về quyền TCTT cần được thực hiện trên nhiều văn bản khác nhau, bên cạnh Luật TCTT. Do đó, TT đã khuyến nghị CLD mở rộng phạm vi đánh giá đối với các văn bản pháp lý khác có liên quan đến TCTT nhưng chưa được xem xét

trước đây như: Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Bộ luật Hình sự, Luật Tố tụng Hành chính. Chính điều này đã giúp Việt Nam tăng điểm đối với hai nhóm chỉ số quan trọng gồm Các biện pháp xử phạt & bảo vệ và Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến.

Những hạn chế còn tồn tại trong khung pháp lý về TCTT của Việt Nam

Quyền tiếp cận thông tin (TCTT) có ý nghĩa hết sức quan trọng trong công cuộc phòng, chống tham nhũng. Việc người dân được tiếp cận thông tin còn đảm bảo tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan Nhà nước. Để quyền TCTT được đảm bảo trên thực tế, một đạo luật TCTT tốt đi kèm với cơ chế thực thi hiệu quả là điều tối quan trọng. Theo Phương pháp đánh giá RTI, Việt Nam đang có trong tay khung pháp lý TCTT khá hoàn chỉnh, với 5/7 nhóm chỉ số đều đạt trên mức 50% điểm số tối đa, cụ thể là: Quyền tiếp cận thông tin (3/6 điểm), Phạm vi áp dụng (17/30 điểm), Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin (16/30 điểm), Các biện pháp xử phạt và bảo vệ (6/8 điểm), Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến (8/11 điểm). Dù có nhiều cải thiện, khung pháp lý về TCTT của Việt Nam hiện vẫn còn nhiều hạn chế có thể gây khó khăn cho quá trình thực thi, chủ yếu ở ba vấn đề sau: (i) các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin chưa được quy định rõ ràng, (ii) không có cơ quan giám sát quyền TCTT độc lập và (iii) các biện pháp xử lý vi phạm về quyền TCTT chưa được quy định đầy đủ.

Thứ nhất, một đạo luật TCTT tốt, khi quy định về ngoại lệ của việc TCTT, cần giải thích cụ thể những trường hợp cơ quan Nhà nước không được phép cung cấp thông tin trên cơ sở cân nhắc những rủi ro và khả năng xâm hại lợi ích cộng đồng nếu thông tin được công bố. Trong trường hợp từ chối TCTT, cơ quan quản lý phải nêu rõ lý do cho người yêu cầu. Về vấn đề này, một số quy định về ngoại lệ

và từ chối cung cấp thông tin trong Luật TCTT của Việt Nam hiện quá rộng, thiếu căn cứ hướng dẫn và có thể dẫn tới rủi ro tùy tiện áp dụng bởi các cơ quan chức năng. Ví dụ, Điều 6 của Luật TCTT hạn chế quyền tiếp cận các thông tin có thể gây nguy hại đến lợi ích của Nhà nước, ảnh hưởng xấu đến quốc phòng, an ninh quốc gia, quan hệ quốc tế, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng; hoặc các thông tin thuộc bí mật công tác của cơ quan Nhà nước. Ngoài ra, theo Điều 28 của Luật TCTT, cơ quan nhà nước từ chối yêu cầu cung cấp thông tin nếu thông tin được yêu cầu vượt quá khả năng đáp ứng hoặc làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan. Trong bối cảnh thiếu các quy định giải thích rõ ràng, các điều khoản này hoàn toàn có thể bị lạm dụng bởi các cơ quan Nhà nước trong trường hợp muốn che dấu hoặc lo ngại hệ quả tiêu cực xảy đến với họ nếu cung cấp thông tin.

Thứ hai, khi bị các cơ quan nhà nước từ chối hoặc xử lý yêu cầu cung cấp thông tin không đúng quy định, người yêu cầu có quyền kháng cáo các quyết định này. Khi đó, quy định về một cơ chế khiếu nại, tố cáo độc lập cũng như một cơ quan giám sát độc lập về thực thi quyền TCTT là vô cùng cần thiết. Tại Việt Nam, khung pháp lý TCTT chỉ quy định cơ chế khiếu nại, tố cáo nội bộ (theo quy định của Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo) và khiếu kiện ra Tòa án (theo Luật Tố tụng Hành chính). Một mặt, việc hai cơ chế này không có tính độc lập, được quy định rải rác tại nhiều văn bản khác nhau trong khi thiếu hướng dẫn về thủ tục áp dụng sẽ khiến người dân gặp nhiều khó khăn khi thực hiện. Mặt khác, việc không tồn tại một cơ quan giám sát độc lập tại Việt Nam sẽ là một trở ngại rất lớn để đảm bảo quyền TCTT của người dân được bảo vệ, nhất là khi hai cơ chế kháng cáo nói trên không hoạt động hiệu quả. Điều này cũng lý giải vì sao Việt Nam đạt điểm thấp nhất (9/30 điểm) cho nhóm chỉ số “Khiếu nại, tố cáo” theo Phương pháp đánh giá RTI.

Thứ ba, các biện pháp xử phạt vi phạm luôn đóng vai trò quan trọng trong việc

đảm bảo thực thi hiệu quả quy định pháp luật về TCTT. Nói cách khác, những hành vi vi phạm quy định về cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước, người đứng đầu các đơn vị hoặc cán bộ đầu mối phải bị xử lý triệt để theo quy định pháp luật. Hiện Luật TCTT của Việt Nam chỉ liệt kê các hành vi bị nghiêm cấm đối với cơ quan nhà nước (Điều 11.1) và nguyên tắc áp dụng các văn bản luật có liên quan để xử phạt các hành vi đó (Điều 15.1): “Người nào có hành vi vi phạm quy định của pháp luật về tiếp cận thông tin thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử lý vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự”. Bộ luật Hình sự 2015 (sửa đổi năm 2017) đã quy định cụ thể việc truy cứu trách nhiệm hình sự về tội danh xâm phạm quyền TCTT (Điều 167). Tuy nhiên, những vụ việc hình sự như vậy thường ít xảy ra trên thực tế. Trong khi đó, các chế tài xử phạt hành chính hoặc dân sự hiện không được quy định đầy đủ, rõ ràng để xử lý các vi phạm tương tự nhưng dưới mức truy cứu trách nhiệm hình sự và xảy ra phổ biến hơn bởi các cơ quan, cán bộ Nhà nước. Điều này đã và đang là một rào cản không nhỏ trong quá trình thực thi quyền TCTT tại Việt Nam.

Mọi thông tin xin liên hệ Đỗ Thế Anh tại email anhdo@towardstransparency.vn.

Điều 28 của Luật TCTT cho phép cơ quan nhà nước từ chối yêu cầu cung cấp thông tin nếu thông tin được yêu cầu vượt quá khả năng đáp ứng hoặc làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan. Trong bối cảnh khung pháp lý về Quyền TCTT thiếu các quy định giải thích rõ ràng, các điều khoản này hoàn toàn có thể bị lạm dụng bởi các cơ quan Nhà nước trong trường hợp muốn che dấu hoặc lo ngại hệ quả tiêu cực xảy đến với họ nếu cung cấp thông tin.



Bà Nguyễn Thị Kiều Viễn (TT) và Ông Toby Mendel (CLD) sau khi thảo luận về việc hợp tác thúc đẩy quyền TCTT và phát huy vai trò của báo chí trong PCTN tại Việt Nam