

CƠ CHẾ ĐẢM BẢO QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam

Tài liệu thảo luận

Ngô Hương, Khoa Luật- Đại Học Quốc Gia Hà Nội

Giới thiệu

Việt Nam đã tham gia Tuyên Ngôn Toàn cầu về Quyền con người và Công Ước Quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị. Chính phủ Việt Nam mong muốn thực hiện tốt hơn quyền tiếp cận thông tin cho người dân thông qua việc nâng cao trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan công quyền. Trong quá trình cải cách pháp luật, Dự thảo Luật Tiếp Cận Thông Tin (TCTT) đang được xây dựng. Tuy nhiên, một số vấn đề còn phải giải quyết là cơ chế nào có thể phù hợp nhằm đảm bảo quyền tiếp cận thông tin. Với hơn 90 nước đã có luật tiếp cận thông tin và ở Châu Á Thái Bình Dương là 18 nước, các kinh nghiệm của các nước này là những ví dụ cụ thể Việt Nam có thể cân nhắc về cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin, ngay cả khi dự thảo về Luật TCTT đang được hoàn chỉnh tiếp.

Bài viết nghiên cứu này rà soát luật Tự do thông tin của một số nước theo một số mô hình tiêu biểu cụ thể về cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin. Nghiên cứu này cũng đưa ra các yếu tố cơ bản cơ chế đảm bảo việc thực hiện quyền TCTT (quyền được biết của người dân về những thông tin do chính phủ nắm giữ) hướng tới một chính phủ mở và minh bạch. Với cách tiếp cận về pháp lý, nghiên cứu này chỉ đưa ra tóm tắt và phân tích nội dung tương tự của các luật khác, và liên hệ với thực tiễn và tính khả thi của Việt Nam trong bối cảnh chính trị, hệ thống quản lý nhà nước và hành chính công đặc thù của Việt Nam.

2. Kinh nghiệm quốc tế

Theo Roger Vleugels¹ Thì có 5 mô hình chủ yếu về tiếp cận thông tin là

- (i) Các nước trong khối Bắc Âu;
- (ii) Atlantic chủ yếu Vương Quốc Anh, Hà Lan;
- (iii) Latin-Roman đại diện là Pháp, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Ý;
- (iv) Trung Âu đại diện là Đức, Áo, Hung, Tiệp và

¹ Điều tra về các quốc gia có luật tự do thông tin năm 2008,
http://freedominfo.org/features/FOIA_overview_vleugels.pdf

(v) Các nước Đông Âu và Bankans.

Tiếp cận thông tin góp phần thúc đẩy sự tham gia dân chủ của công dân² và củng cố quan hệ giữa nhà nước và xã hội³. Khi một chính phủ đóng (không mở), mối quan hệ này không thể phát triển tốt. Khi các bí mật tồn tại, những thành viên của chính phủ có thể lợi dụng quyền lực và đặc quyền sở hữu các thông tin cho các mục đích có lợi cho cá nhân. Do vậy, một số biện pháp cần được áp dụng để đảm bảo xã hội mở và dân chủ như công khai, bầu cử và tự do báo chí. Nếu không có những hành động dân chủ, thiếu thông tin sẽ dẫn đến thiếu tính trách nhiệm giải trình trong khi thực thi quyền lực và có thể quyền lực đó gây áp lực đi ngược lại với các quan tâm của công chúng. Quá trình dân chủ cần đảm bảo công dân được thông báo tốt hơn trong quá trình điều hành của chính phủ, có thể tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp (đại diện dân cử). Bằng nhiều hình thức thì thông tin cũng cần lọt qua hệ thống để tới được công dân.

Khoản 2 Điều 19 Tuyên ngôn Toàn cầu về Quyền con người đưa quyền được biết như là một ràng buộc của Nhà nước phải đảm bảo cung cấp thông tin và đảm bảo quyền “tìm kiếm, thu nhận” thông tin của người dân:

Mọi người đều có quyền tự do phát biểu quan điểm; quyền này bao gồm quyền tự do tìm kiếm, tiếp nhận, và phổ biến thông tin và ý kiến bằng nhiều hình thức bao gồm truyền khẩu, văn tự hay ấn phẩm, dưới hình thức nghệ thuật, hay bằng mọi phương tiện truyền thông khác, không kể biên giới quốc gia.

Để thực hiện điều khoản 19 của Công ước Quyền Dân sự và Chính trị, Báo cáo viên đặc biệt đã đề xuất Nguyên tắc về Luật tự do thông tin và Quyền được biết của công chúng và Nguyên tắc này đã được Ủy Ban Nhân Quyền Liên Hiệp quốc thông qua vào phiên họp thứ 56 (năm 2000), bao gồm 9 nguyên tắc:

Nguyên tắc 1: Mở thông tin tối đa (trên cơ sở luật và nguyên tắc, quy định cụ thể)

Nguyên tắc 2: Nghĩa vụ công bố (của các cơ quan công)

Nguyên tắc 3: Thúc đẩy chính phủ mở (các cơ quan công thực hiện tích cực thực hành chính phủ mở và xóa bỏ văn hóa bí mật trong quá trình củng cố quản trị nhà nước)

Nguyên tắc 4: Hạn chế phạm vi miễn trừ cung cấp thông tin hay danh mục mật (danh mục này cần rõ ràng, hạn chế và thông tin bị hạn chế nếu có chỉ với mục đích bảo vệ quyền lợi công)

² Dag Wiese Schartum, Session for Information Technology and Administrative Systems, University of Oslo, 1998

³ Patrick Birkinshaw, University of Hull. Freedom of Information – The Law, The Practice and the Ideal. 1988

Nguyên tắc 5: Đảm bảo quá trình tiếp cận thông tin (cơ chế cung cấp thông tin nhanh, đủ, hiệu quả và có đánh giá giám sát độc lập)

Nguyên tắc 6: Chi phí tiếp cận thông tin (về cơ bản, người dân không phải trả chi phí hoặc chi phí quá cao cho việc yêu cầu thông tin)

Nguyên tắc 7: Công khai các cuộc họp (cho công chúng biết về các cuộc họp của các cơ quan công, bằng nhiều hình thức phù hợp như văn bản, nói chuyện trực tiếp, thông tin đại chúng, truyền thông v.v)

Nguyên tắc 8: Chính sửa để đảm bảo công khai thông tin (những luật không nhất quán với nguyên tắc với quyền tiếp cận thông tin cần được chỉnh sửa)

Nguyên tắc 9: Bảo vệ cho người cung cấp thông tin

Ngoài ra, các khu vực như Cộng đồng Châu Âu⁴, Điều khoản 9 của Hiến Chương Châu Phi về Quyền con người; Điều khoản 13 trong Hiến Chương Châu Mỹ về Quyền con người.

Những nguyên tắc trên được khái quát hoá trong các phương diện sau;

a) Tự do thông tin và các phương thức kiểm soát dân chủ

Nhiều mô hình xã hội khác nhau có cách nhìn nhận và thực hiện dân chủ khác nhau và thực hiện tự do thông tin cũng khác nhau. Các loại hình dân chủ từ nền dân chủ của Hy Lạp cổ xưa, Nước Anh, hay nền dân chủ Athenian trong lịch sử đã chứng kiến nhiều sự thay đổi. Tuy nhiên trước thế kỷ 18, Kant, Hegel không đưa dân chủ vào các học thuyết và đặc biệt là Marx đưa ra học thuyết về dân chủ nhân dân, trong mô hình nhà nước phi dân chủ, tức là ngược với đường hướng dân chủ tự do. Thế kỷ 19 với sự thay đổi mạnh mẽ của phong trào xã hội chủ nghĩa, cấp tiến và giải phóng thuộc địa, dân chủ được phát triển hơn và được cho rằng dân chủ là nhà nước “của dân và do dân”. Theo David Held⁵, Dân chủ là hình thức của chính phủ mà qua đó người dân điều hành. Người dân được quyền tiếp cận thông tin và có thể chủ động tham gia quá trình giám sát, hạn chế lạm dụng quyền lực và giảm thiểu tham nhũng và tăng minh bạch trong các cơ quan công quyền.

Việc thể chế hóa và luật hóa các quyền của người dân đã phát triển đáng kể từ năm 1946. Tuyên ngôn nhân quyền Liên Hiệp Quốc 1946, điều 21 có ghi: “Ý chí của người dân phụ thuộc vào

⁴ Hội Đồng Châu Âu cũng có Công Ước về tiếp cận các tài liệu chính thức, thông qua ngày 17/11/2008. Điều 8 về cơ chế xem xét lại “Nếu một chủ thể bị cơ quan từ chối yêu cầu tài liệu chính thức, có thể một phần hay toàn bộ tài liệu, thì đều có thể tiếp cận các thủ tục xem xét của Tòa án hay của một cơ quan độc lập theo pháp luật’.

⁵ “Các mô hình Dân chủ”

quyền lực của chính phủ”. Như vậy muốn người dân thực hiện quyền dân chủ của họ, cụ thể trong quyền tiếp cận thông tin, nhà nước cần tạo ra cơ chế kiểm soát dân chủ, tiến tới cân bằng giữa dân chủ và nhà nước pháp quyền. Hai yếu tố này là anh em sinh đôi, không thể tách rời.

Tùy các mô hình nhà nước khác nhau, nhưng có thể có nhiều hình thức kiểm soát để đảm bảo dân chủ: Kiểm soát nghị viện; Kiểm soát tư pháp; Kiểm soát qua báo chí và Kiểm soát của cá nhân: cá nhân được tiếp cận thông tin, được quyền phát biểu ý kiến, lựa chọn người đại diện, tham gia tư pháp công bằng, và khiếu nại. Kiểm soát của Nghị viện là kiểm soát thông qua hệ thống dân cử và đại diện của công dân Nghị viện cũng có quyền lực yêu cầu thông tin và Nghị sĩ (đại biểu quốc hội) cũng quyền xem xét thông tin và các chứng cứ. Nghị viện cũng cần có được lòng tin của công chúng qua chức năng giám sát chính phủ đặc biệt là đối với vấn đề tham nhũng và các vấn đề khác trong đời sống công.

b) Cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin trước hết thuộc trách nhiệm của Nhà nước và các cơ quan công quyền trong việc thực thi cung cấp thông tin

Ngoài việc công dân có thể yêu cầu cung cấp thông tin hoặc tài liệu chính thức do các cơ quan công quyền nắm giữ, cơ quan công quyền cần chủ động cung cấp và phát hành các thông tin cơ bản. Theo nguyên tắc số 2 của Liên Hiệp Quốc như trên đã đề cập, các cơ quan nắm giữ thông tin cần chủ động cung cấp thông tin một cách rộng rãi nhằm đáp ứng rộng rãi sự quan tâm của công chúng. Những thông tin đó bao gồm thông tin về chức năng, hoạt động, các quyết định và chính sách ảnh hưởng đến đại chúng. Những hình thức phổ biến thông tin trong thời đại công nghệ hiện nay có thể bằng nhiều cách. Ví dụ, thông qua sách, quyển giới thiệu, công báo, báo cáo (bằng in hoặc điện tử), trang điện tử www.,

Các cơ quan công cần có khả năng thiết lập duy trì hệ thống dữ liệu tốt. Để công chúng có thể tiếp cận được thông tin, hệ thống thông tin của các cơ quan công cần được đặt dưới dạng mở. Nhiều nước xây dựng luật bảo vệ dữ liệu hay luật lưu trữ. Việc xác định tài liệu nào cần lưu trữ và tài liệu nào không cần dựa vào tính quan trọng và chính thức của tài liệu. Ví dụ, những tài liệu dạng trao đổi, không mang tính quyết định và chính sách có thể không cần ghi lại trong hệ thống dữ liệu, và do đó có thể không thuộc dạng bắt buộc phải đáp ứng nếu có yêu cầu của người dân. Tuy nhiên những quy định về lưu trữ tài liệu phải rõ ràng đối với việc vận hành của các cơ quan công quyền. Điều này cũng liên quan đến việc áp dụng các danh mục tài liệu bị hạn chế, mà một số nước, danh mục này được luật hóa ngay trong Luật Tự do Thông tin (trường hợp của Na Uy) hoặc Luật Bí Mật (trường hợp của Thụy Điển)

c) Tiếp cận thông tin được đảm bảo bởi cơ chế xử lý việc khiếu nại và khiếu kiện khi bị từ chối cung cấp thông tin

Khi yêu cầu thông tin bị từ chối mà chủ thể không hài lòng với việc bị từ chối, quyền tiếp cận thông tin có thể được bảo vệ khi có một hệ thống đánh giá độc lập về các từ chối trả lời thông tin của các cơ quan công quyền.

Sự cân nhắc này vẫn cần dựa vào những nguyên tắc cơ bản là:

- Hệ thống giải quyết khiếu nại khiếu kiện cần dễ tiếp cận với công chúng
- Việc giải quyết khiếu nại khiếu kiện cần được thực hiện bởi cơ quan độc lập với hệ thống hành chính công (các cơ quan trong dạng phải cung cấp thông tin công)
- Cân nhắc về chi phí liên quan đến giải quyết khiếu nại khiếu kiện

Theo nguyên tắc thứ 5 của Bộ Nguyên tắc của Liên Hiệp Quốc thì cần có hệ thống giám sát độc lập. Tuy nhiên, quyền khiếu nại khiếu kiện, khiếu kiện và tái kiện của công dân sẽ được đảm bảo tùy theo hệ thống điều hành hay tư pháp theo quy định của luật pháp mỗi nước, miễn là đảm bảo tính độc lập của hệ thống này. Hệ thống giám sát độc lập này có chức năng nhận khiếu nại, khiếu kiện, điều tra và giải quyết tranh chấp khiếu nại. Các nước theo hệ thống tư pháp phù hợp có thể cân nhắc tính phù hợp cần có một cơ quan độc lập tách biệt (hoặc đã có hoặc được thiết lập mới) ví dụ như Ủy ban Thông tin hay Thanh tra nhà nước/Thanh tra Quốc hội để giải quyết khiếu nại. Trong nhiều trường hợp khiếu nại qua hệ thống thanh tra lại nhanh hơn, và có thể giải quyết bằng hòa giải hơn là bằng các vụ kiện lên hệ thống tư pháp gây tốn kém nguồn lực công và thủ tục thụ lý kiện lại lâu hơn. Tuy nhiên, nhiều nơi vẫn duy trì song song hai hệ thống để giải quyết khiếu nại khiếu kiện: hệ thống xử lý tư pháp thông qua tòa án và hệ thống thanh tra độc lập của Quốc Hội hay Ủy ban về quyền tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, về pháp lý, chỉ có hệ thống tòa án mới có quyền phát xét, và đưa ra những tuyên bố có tính bắt buộc còn hệ thống thanh tra chỉ đưa ra các khuyến nghị về những hành động cần chỉnh sửa nếu cơ quan công quyền chưa thực hiện đúng theo luật.

Để đảm bảo kiểm soát nghị viện có hiệu lực, mô hình Thanh tra Nghị viện (Ombudman)⁶: Chức danh này cũng như khởi nguồn của cơ quan thanh tra (Ombudsman) bắt đầu từ những năm 1714

⁶ Ở nhiều nước như Thuỵ Điển, Na Uy, Phần Lan, Đan Mạch, Canada, Úc. Xem thêm Ombudsman Thuỵ Điển <http://www.jo.se/Page.aspx?Language=en> . Ombudsman Phần Lan: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/index.htm> . Ombudsman Na Uy: <http://www.sivilombudsmannen.no>

ở Thụy Điển. Ở nhiều nước có hệ thống thanh tra nhà nước (tiêu biểu là mô hình Bắc Âu, Mỹ, Úc, Anh). Hệ thống này có thể được hiểu là hệ thống giải quyết tranh chấp thay thế (gồm cả chức năng hòa giải), nằm ngoài hệ thống tư pháp hay quá trình tư pháp. Ở nhiều nước có cơ quan (hay chức danh) Thanh tra Nghị viện nhằm bảo vệ quyền của công dân và hoàn toàn độc lập với khu vực hành pháp. Nhiệm vụ chính của Thanh tra Nghị Viện là giám sát việc áp dụng thực hiện luật pháp của cả thẩm phán và công chức. Thanh tra Nghị viện cũng làm nhiệm vụ giám sát hoạt động của các công quyền, gồm cả vị bộ trưởng và các công chức, có chức năng điều tra các cáo buộc liên quan, được tham dự các cuộc họp nội các và có quyền khởi tố. Cơ quan Thanh tra trên bao gồm các chức danh được bổ nhiệm theo thời hạn, đóng vai trò giám sát độc lập, nhằm xem xét và tăng tính trách nhiệm của các cơ quan công quyền. Ngoài việc giám sát nội bộ, các cơ quan thanh tra này còn có quyền nhận khiếu nại và xử lý khiếu nại, đánh giá lại các vụ việc, báo cáo, và cũng có thể là có quyền thực hiện điều tra lại vụ việc. Thanh tra nghị viện vì là cơ quan trung gian độc lập không nằm trong hệ thống của chính phủ cũng có thể là hình thức tăng cường sự trao đổi giữa công dân và bộ máy công quyền, công chức.

Kháng cáo là một phương thức được áp dụng trong các vụ khiếu kiện về từ chối cung cấp thông tin của công dân với các cơ quan công. Hệ thống kháng cáo này theo nguyên tắc hai cấp. Nhiều Luật Tự do thông tin tiên bộ gần đây quy định kháng cáo thông qua cơ quan độc lập, có chức năng và quyền hạn giám sát đối với các cơ quan công và cơ quan hành chính của chính phủ. Cũng có thể kháng cáo qua tòa án. Việc tạo ra một cơ quan mới như Thanh Tra Nhà nước hay Ủy ban thanh tra không phải là vấn đề khó khăn, tuy cần đảm bảo quyền lực giám sát, không chịu áp lực từ phía chính phủ của cơ quan này.

d) Một số ví dụ cụ thể về cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin theo Luật Tự do thông tin của một số nước

Ví dụ về cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của Na Uy

Đạo Luật Tự do Thông tin năm 1970 (Theo nghị quyết ngày 19/6/1970 về tiếp cận tài liệu công trong khu vực hành chính công). Luật này được sửa đổi theo nghị quyết số 47 ngày 11/6/1982 và tiếp theo là nghị quyết số 10 năm 1997 và số 45 ngày 20/6/2003. Luật sửa đổi gần nhất có hiệu lực từ 1/1/2009.

a) Thủ tục yêu cầu thông tin và khiếu nại

- Cá nhân hoặc tổ chức yêu cầu thông tin không phải cung cấp lý do cần hay mục đích sử dụng thông tin đó và yêu cầu thông tin có thể được thực hiện bằng lời nói hoặc văn bản (điều khoản 28 của Luật không quy định về điều kiện phải cung cấp lý do, do vậy được hiểu là người yêu cầu thông tin không cần phải cung cấp lý do). Người có thông tin công có quyền hiểu thông tin đó theo cách của họ.
- Người yêu cầu thông tin không cần phải đưa ra chi tiết hoặc mã số văn bản yêu cầu mà chỉ cần “liên quan đến trường hợp cụ thể” hoặc nói cách khác mô tả loại tài liệu hoặc trường hợp cụ thể đó ở mức độ hợp lý (điều 28 Luật tự do thông tin)
- Mọi yêu cầu về thông tin cần được trả lời trong vòng 5 ngày và quyết định từ chối cung cấp thông tin phải được trả lời trong vòng 10 ngày hay nói cách khác, quyết định từ chối thông tin phải được trả lời bằng văn bản (nếu thông tin đó trong danh mục mật) trong vòng 10 ngày (điều khoản 31), trừ những thông tin nằm trong dạng cần được giải thích về yêu cầu thông tin hoặc có quyết định tạm hoãn không cung cấp thông tin tới một thời gian nhất định trong tương lai (điều khoản 5). Nếu yêu cầu thông tin không được trả lời sẽ bị coi là từ chối.
- Yêu cầu thông tin hay tiếp cận thông tin không mất lệ phí, trừ trường hợp yêu cầu nhiều lần và với số lượng văn bản lớn. Việc quy định cung cấp miễn phí có thể tạo thêm chi phí cho hành chính, nhưng có thể tăng khả năng tiếp cận thông tin một cách tối đa nhất, và giảm những dịch vụ kiếm lời từ việc bán thông tin công.

b) Quyền khiếu nại:

Nếu yêu cầu tiếp cận thông tin bị từ chối, trong thời hạn 3 tuần, các cá nhân có thể gửi đơn khiếu nại hoặc khiếu kiện tới cơ quan chức năng cấp cao hơn và sau cùng là Cơ quan Thanh tra (Ombudsman) Quốc hội về Hành chính công hoặc tòa án cấp cao hơn. Ở cấp địa phương, thẩm quyền giải quyết và quyết định về khiếu nại khiếu kiện là thống đốc tỉnh, thành phố, hạt. Ở cấp trung ương liên quan đến bộ ngành thì là Chính phủ hay Ombudsman của Quốc hội.

Cơ quan Thanh tra Quốc hội về Hành chính công⁷(*Sivilombudsmannen*) có chức năng điều tra các đơn khiếu nại của công dân kể cả các khiếu nại về sự không công minh và quản lý sai trái của các chính quyền trung ương và địa phương có thể xử lý theo cách của họ. Có nghĩa là Thanh tra quốc hội về hành chính công này có chức năng giám sát hoạt động của các cơ quan chính

⁷ http://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Brosjyrer/SOM_engelsk.pdf

phủ. Các hoạt động của Thanh Tra quốc hội được coi là hỗ trợ cho hệ thống tư pháp. Các quyết định của cơ quan Thanh Tra này không có tính bắt buộc, hầu hết các cơ quan công của Na Uy đều thực hiện các yêu cầu và khuyến nghị trong các quyết định.

c) Chế tài và Xử phạt:

Như phần trên, những thông tin thuộc dạng mật quy định bởi các luật như Luật Tự do thông tin, Luật Hành chính công, Luật Dữ liệu cá nhân, Luật lưu trữ, Luật An Ninh, Luật Bí Mật quốc phòng, và các thông tin nội bộ không thuộc dạng thông tin mở. Trách nhiệm bảo mật là của cá nhân công chức. Tuy nhiên, nếu thông tin đã lọt ra ngoài cơ quan sẽ không được coi là mật. Cơ quan đó sẽ chịu trách nhiệm điều tra vụ việc và truy cứu trách nhiệm hành chính hoặc dân sự đối với người vi phạm. Cảnh sát (không phải cảnh sát công tố) có thể điều tra khi có yêu cầu nhưng không có quyền phán quyết. Các chứng cứ điều tra và kết luận sẽ chuyển lại cho cơ quan quản lý trực tiếp của vụ việc để ra quyết định hành chính.

d) Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin với vai trò của báo chí

Nguyên tắc áp dụng của quyền tự do thông tin là quyền tự do thông tin gắn liền với tự do ngôn luận và duy trì theo nguyên tắc dân chủ, minh bạch, mở và lợi ích công là quan trọng trên hết được quy định cụ thể trong hiến pháp.

Điều này cũng áp dụng với quyền tự do thông tin của báo chí. Có nghĩa là báo chí được sử dụng nguồn thông tin từ cơ quan công quyền, các nguồn từ công chức, hay nguồn qua điều tra riêng và đưa lên báo chí mà không phải công bố nguồn của thông tin. Đây cũng là cơ chế bảo vệ người cung cấp thông tin công (cụ thể bảo vệ công chức) đảm bảo thông tin công được công chúng tiếp cận và đảm bảo quyền cung cấp thông tin trong trường hợp họ cho rằng thông tin đó nhằm phục vụ lợi ích công chúng.

Tóm lại, Luật Tiếp cận Thông tin của Na Uy có thể thành công được là do có cơ chế kiểm soát và đảm bảo tốt. Ví dụ kiểm soát hành vi của các cơ quan cấp trung ương, cấp địa phương, hay cơ chế kiểm soát cấp cao nhất là nghị viện. Hoặc cụ thể là kiểm soát của công chúng đối với trách nhiệm cung cấp thông tin của cơ quan công quyền với cơ chế khiếu kiện, đã có thể làm hạn chế tính công quyền, thiếu trách nhiệm của cơ quan hay công chức. Tuy nhiên cơ chế kiểm soát này thành công được cũng là do thái độ và hành vi tự nguyện của công chức làm việc trong nền hành chính có tính trách nhiệm giải trình cao và luôn hướng về lợi ích công chúng. Thứ hai, quyền tiếp cận thông tin sẽ thực hiện tốt chỉ khi xã hội và từng cá nhân có ý thức và hiểu biết về quyền và trách nhiệm của họ với thông tin và sử dụng thông tin. Điều quan trọng là người dân hiểu được

quyền năng của họ và mối quan hệ của dân với nhà nước và cả những cơ chế bảo vệ họ không bị đe dọa bởi quyền lực của cơ quan công quyền/hay nhà nước.

Ví dụ về cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của Thụy Điển

Trong trường hợp của Thụy điển, Thủ tục khiếu nại khiếu kiện được thực hiện theo hai cấp. Đánh giá các khiếu nại hành chính nội bộ sau đó gửi lên Thanh tra (Ombudsman). Nếu khiếu kiện thì lên tòa Hành chính và Tòa hành chính tối cao. Khiếu nại có thể được gửi lên cho Thanh tra Quốc hội. Cơ quan thanh tra này có quyền tiến hành những thủ tục nguyên tắc đối với viên chức không thực hiện đúng luật về cung cấp thông tin. Cơ quan thanh tra có thể đưa ra nhận xét và khuyến nghị (không phải là phán quyết) và không có tính bắt buộc. Tuy nhiên cần nhấn mạnh là cơ quan Thanh Tra này có tính chất trung lập về chính trị. Các khiếu kiện (vụ án) có thể gửi lên tòa án các cấp theo thủ tục của Luật Tố tụng Hình sự. Khi có kháng cáo lại quyết định của cơ quan công khi bị từ chối quyền tiếp cận thông tin và tài liệu chính chức, hoặc vì lý do bị hạn chế quyền được tiếp cận thông tin, thì có hai hình thức: (i) Kháng nghị có thể mang tính nội bộ và được xử lý trong phạm vi hành chính. (ii) kháng cáo có thể gửi tới tòa án hành chính hoặc Tòa Hành chính cấp trên. Tuy nhiên thiếu sót của Luật Tự do thông tin của Thụy điển là không có trường hợp được kháng cáo đối với việc bị từ chối từ các cơ quan của Quốc Hội.

Ví dụ của Hoa Kỳ

Đạo luật mới sửa đổi của Hoa Kỳ năm 2007 gọi tắt là OPEN Government Act of 2007 hay Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007, đưa ra những sửa đổi chính về (i) Bảo vệ chủ thể làm tin tức truyền thông (kể cả dạng nhà báo tự do, nhà báo có hợp đồng, đại diện báo chí truyền thông) (ii) Hoàn trả tiền phí tư pháp; (iii) Kỷ luật với hành vi từ chối yêu cầu thông tin: trách nhiệm giám sát thuộc về Công tố trưởng và Công tố đặc biệt phải báo cáo cho Nghị viện về tình hình thực hiện

Ví dụ của Canada:

Mô hình luật tự do thông tin của Canada phần nào có điểm tương đồng với mô hình Bắc Âu. Luật Tiếp cận thông tin (Access to Information Act) 1983 với nhiều sửa đổi dựa trên kinh

nghiệm. Đạo luật sửa đổi tháng 10 năm 2008 là kết quả của các yêu cầu cải cách theo xu hướng công nghệ thông tin mới, và nhằm tăng hiệu quả của tiếp cận thông tin và giải quyết yêu cầu cũng như khiếu nại về tiếp cận thông tin. Luật sửa đổi cũng nhằm đảm bảo thông tin do chính phủ nắm giữ được mở cho công chúng, phục vụ lợi ích công chúng và do vậy cần hạn chế tối thiểu những điều khoản miễn trừ. Đạo luật sửa đổi cũng tăng tính kiểm soát hoạt động cung cấp thông tin của chính phủ thông qua hình thức và thể chế đánh giá độc lập. Ủy ban Thông tin (có thể gọi là Ombudsman giống mô hình Bắc Âu) là cơ quan độc lập, có quyền thanh tra, nhận khiếu nại và điều tra xử lý khiếu nại và báo cáo quốc hội về tình hình thực hiện của các cơ quan công quyền. Một hình thức thúc đẩy các cơ quan công quyền tăng hiệu quả hoạt động là THE BÁO CÁO (report card) do ủy ban này gửi sau mỗi cuộc thanh tra giúp các cơ quan hiểu thực trạng hoạt động và nhận những khuyến nghị của ủy ban để tăng hiệu quả. Cá nhân có quyền gửi khiếu nại lên Ủy ban thông tin (nếu bị từ chối cung cấp thông tin, hay thông tin bị trả lời chậm, hay không đồng ý với chi phí phải trả v.v). Sau khi Ủy ban điều tra xem xét, cá nhân có quyền khiếu kiện tới tòa án. Với nhiều chức năng kể cả nhận khiếu nại của Ủy Ban Thông tin, Ủy ban đang phải gặp khó khăn với số lượng khiếu nại lớn.

Ví dụ của Úc:

Luật tự do thông tin của Úc không được hiến định. Luật tự do thông tin của Úc năm 1982 và sau đó các tiểu bang cũng ban hành luật tự do thông tin của bang: New South Wales 1989, Australian Capital Territory, 1989; Queensland, 1992; South Australia, 1991; Victoria, 1982, Western Australia, 1992; Tasmania, 1991; Northern Territory, 2002. Nhiều báo cáo cho rằng, Quốc gia Úc duy trì tính bí mật cao trong chính phủ, do ảnh hưởng văn hóa và nên hành chính giống của Anh. Đạo luật 1982 là một cải cách lớn trong nền hành chính của Australia. Luật quy định thành lập Ủy ban Đánh giá hành chính, Tòa Phúc thẩm hành chính và Ombudsman liên bang. Tòa Tối cao của liên bang có thể nhận những đơn phúc thẩm và quyết định của hai tòa này có tính ràng buộc. Luật trao quyền cho các bộ trưởng quyết định trường hợp miễn trừ, kể cả với trường hợp từ chối thông tin vì lý do bảo vệ lợi ích của công. Tuy nhiên, trên thực tế, những chỉ trích của công chúng là danh mục bí mật (hay miễn trừ) còn cần phải hạn chế hơn nữa và quyền hạn của Ombudsman cần được tăng cường mặc dù những khuyến nghị của Ombudsman không có tính bắt buộc. Để đảm bảo tự do thông tin, Luật bí mật cá nhân (1988 sửa đổi 2000) cũng cho

phép cá nhân có quyền yêu cầu thông tin của bản thân họ từ những tổ chức, kể cả các tổ chức tư nhân.

Ví dụ của một số nước Đông Âu (gồm Hungary, Ba Lan, Bulgaria) ⁸

Ở các nước này, hệ thống tư pháp đóng vai trò kiểm soát chính đảm bảo hệ thống hành chính thực hiện và thi hành theo luật. Tòa án có vai trò chủ đạo của kiểm soát tư pháp. Tuy nhiên, vẫn có song song hệ thống giám sát cơ quan công quyền khác, không có tính pháp lý, như thanh tra quốc hội, uỷ ban thanh tra và các uỷ ban của quốc hội khác. Ở Hungary và Ba Lan, hệ thống thanh tra nghị viện có vẻ hoạt động tốt và phù hợp. Ở các nước này, hệ thống thanh tra, các uỷ ban và kể cả cơ quan Kiểm toán tối cao cũng đóng vai trò kiểm soát quan trọng. Ngoài ra, còn có hệ thống Kiểm sát thuộc ngành tư pháp để tăng cường vai trò giám sát tư pháp đảm bảo quyền tư pháp của công dân.

Ở một số nước đã có thời kỳ cộng sản chủ nghĩa như Bungary, Hungary và Ba Lan, hệ thống và thủ tục hành chính cũng chỉ thực hiện một số các cải cách và thay đổi để có thể đáp ứng được các đòi hỏi của hệ thống dân chủ và pháp quyền. Để thực hiện được Luật tiếp cận thông tin, lại đòi hỏi phải thay đổi hay làm lại nhiều luật về hành chính. Ngoài ra, điều quan trọng trong việc đảm bảo Luật TCTT lại phụ thuộc vào ý thức và quyết tâm của hệ thống hành chính.

3. Đánh giá việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin theo pháp luật hiện hành của Việt Nam

Đảng và Nhà nước Việt Nam đã đặc biệt quan tâm đến vấn đề dân chủ và phát huy quyền làm chủ của nhân dân với phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" đã được thể hiện trong nhiều văn kiện, chỉ thị, nghị quyết của Đảng và được thể chế thành pháp luật của Nhà nước.

Trên cơ sở của Hiến pháp 1992, Việt Nam đã xây dựng và ban hành một loạt các văn bản qui phạm pháp luật có liên quan đến quyền tiếp cận thông tin (ví dụ như Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Phòng chống tham nhũng, Quy chế Dân chủ cơ sở v.v) để thể chế hóa quyền được thông tin và xác lập một hệ thống các kênh cung cấp thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà

⁸ <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/control.pdf>

nước cho công chúng. 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. Chỉ thị số 30/CT-TW ngày 18/2/1998 của Ban Chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở xác định quyền tiếp cận thông tin là một quyền của mọi người dân. Trong quá trình thực hiện các nội dung cần được công khai ở xã, phường, thị trấn, nội dung công khai về 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 được thực hiện kém nhất, dễ xảy ra khiếu kiện nhiều nhất. Đặc biệt là tại nhiều địa phương tuy có sự công khai về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, nhưng tại các địa phương thiếu sự tổng kết và công khai tiến độ thực hiện quy hoạch, tình trạng “quy hoạch treo” vẫn xảy ra phổ biến, không có biện pháp tháo gỡ.

Nhìn chung, bên cạnh những điểm tích cực của hệ thống chính sách, pháp luật đang có đã tạo được bước đầu cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cho người dân ở cơ sở thì pháp luật Việt Nam về quyền tiếp cận thông tin vẫn còn những hạn chế sau:

- (i) Pháp luật chưa có một văn bản quy định riêng về quyền và cơ chế chung về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin. Hầu hết các quy định quan trọng liên quan đến quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện mới chỉ được qui định trong Luật Phòng, Chống tham nhũng và Nghị định hướng dẫn thi hành. Các văn bản quy phạm pháp luật khác chỉ quy định rất sơ lược về việc công khai thông tin, cũng như điểm qua về quyền được tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân nhưng không có cơ chế bảo đảm thực hiện.
- (ii) Pháp luật Việt Nam hiện chưa có quy định cụ thể về những vi phạm cũng như hình thức, biện pháp xử lý với các cơ quan nhà nước vi phạm các quy định về công khai thông tin và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính và Bộ luật Hình sự không có điều khoản nào trực tiếp liên quan đến những hành vi vi phạm quyền tiếp cận thông tin. Nói cách khác, hiện chưa rõ các hành vi nào bị coi là vi phạm quyền tiếp cận thông tin và những chế tài (về hành chính, hình sự, dân sự) được áp dụng với các hành vi đó.
- (iii) Cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin theo pháp luật Việt Nam vẫn tiếp cận theo hướng chưa coi trọng đúng mức quyền của công dân được tiếp cận với thông tin của các

cơ quan nhà nước, đồng thời bảo hộ quyền của các cơ quan nhà nước trong việc công khai và cung cấp thông tin. Việc chưa nhấn mạnh đúng mức đến trách nhiệm công khai và cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước cho công dân cùng việc thiếu các quy định về các quy trình, thủ tục dẫn tới thực tế là thông tin về nhiều hoạt động của các cơ quan nhà nước hiện vẫn chủ yếu được cung cấp cho công dân dưới hình thức thụ động, thông qua việc khai thác thông tin của báo chí, chứ chưa mang tính chất chủ động cả từ phía cơ quan nhà nước (chủ động công khai và cung cấp thông tin cho công dân).

Kinh nghiệm của quốc tế cho thấy, Luật Tiếp cận thông tin rất có ý nghĩa với cả nhà nước và người dân nhằm tăng lợi ích của hai bên. Nhiều nước đã áp dụng luật TCTT thành công khi họ vẫn vận dụng hệ thống chính trị riêng nhưng đưa vào áp dụng sửa đổi những cơ chế để đảm bảo dân chủ. Với nhu cầu cần thúc đẩy quyền tiếp cận thông tin của người dân, và tăng tính trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền, các cơ quan đang nắm giữ thông tin công nhằm phục vụ lợi ích công chúng, Việt Nam cần có một Luật riêng quy định về Quyền tiếp cận thông tin. Luật này cần thiết phải bao gồm các quy định pháp lý với các nguyên tắc và thủ tục cụ thể quy định trách nhiệm của các cơ quan công quyền trong việc cung cấp thông tin một cách chủ động và khi được yêu cầu. Điều quan trọng là luật cần quy định cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin cụ thể. Tăng cường vai trò kiểm soát của toà án độc lập khi có vi phạm, khiếu kiện về quyền tiếp cận thông tin cũng cần được đưa vào luật này, và một số luật khác có liên quan, như Luật Tổ chức toà án, Luật xử lý vi phạm và khiếu nại hành chính v.v Tuy nhiên, vẫn có thể cân nhắc phương án xử lý khiếu nại ngoài hệ thống tư pháp, như thông qua một uỷ ban đặc biệt về tiếp cận thông tin được đặt tại quốc hội để tiếp nhận và đánh giá các vụ việc của các cơ quan công quyền và các vụ việc do cá nhân khiếu nại. Uỷ ban này đảm bảo tính độc lập nằm ngoài hệ thống hành chính và tăng vai trò kiểm soát của quốc hội. Uỷ ban này cũng giúp giảm thiểu gánh nặng cho hệ thống toà án khi phải thụ lý quá nhiều vụ việc và do vậy gây tốn kém chi phí tư pháp. Uỷ ban này có thể tiếp nhận các khiếu nại trực tiếp nhưng cũng có thể phối hợp cùng hệ thống thanh tra chính phủ hiện có và đóng vai trò quan trọng với nhiệm vụ kiểm tra hành vi của các cơ quan công quyền đặc biệt trong vấn đề chống tham nhũng và tăng cường minh bạch trong chính phủ. Như vậy, Việt Nam có thể đẩy mạnh hệ thống tam quyền phân lập và nhà nước pháp quyền trong vấn đề đảm bảo quyền tiếp cận thông tin.