

SỔ TAY PHÓNG VIÊN

HƯỚNG DẪN CÁCH TIẾP CẬN THÔNG TIN
THEO LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN 2016

(TÀI LIỆU THAM KHẢO)

THÁNG 1 NĂM 2020

Hướng tới Minh bạch (TT) là một tổ chức tư vấn phi lợi nhuận, được thành lập năm 2008 với mục tiêu góp phần vào việc phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng. Tháng 3 năm 2009, TT trở thành cơ quan đầu mối quốc gia của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) tại Việt Nam. Tầm nhìn của TT là một Việt Nam không còn tham nhũng, nơi người dân được hưởng công bằng xã hội, trách nhiệm giải trình và minh bạch trong mọi lĩnh vực đời sống. Sứ mệnh của TT là góp phần giảm tham nhũng ở Việt Nam bằng cách gia tăng nhu cầu và thúc đẩy các biện pháp tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và liêm chính trong khu vực nhà nước, doanh nghiệp và xã hội dân sự.

www.towardstransparency.vn

- **Chủ biên:** Toby Mendel, Trung tâm Dân chủ và Pháp Luật, Canada
- **Thiết kế:** AS Advertising Company
- **Lời cảm ơn:** Chúng tôi xin chân thành cảm ơn chuyên gia Lê Văn Nghiêm và các đồng nghiệp tại tổ chức Hướng tới Minh bạch đã hỗ trợ và đóng góp vào quá trình biên soạn, rà soát, hiệu chỉnh và hoàn thiện cuốn sổ tay này.
- **© Ảnh bìa:** unsplash.com/Headway
- **Ảnh:** pixabay.com/Geralt, freepik.com">Designed by suksao
- **ISBN:** 978-604-9951-32-9

© 2020 Bản quyền thuộc tổ chức Hướng tới Minh bạch. Bảo lưu mọi quyền.

Mục lục

GIỚI THIỆU	01
CHƯƠNG 1: ĐỊNH NGHĨA VÀ TẦM QUAN TRỌNG CỦA QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN	03
1.1 Định nghĩa về Quyền tiếp cận thông tin	03
1.2 Xu hướng toàn cầu hiện nay	05
1.3 Tầm quan trọng của Quyền tiếp cận thông tin	07
CHƯƠNG 2: TỔNG QUAN VỀ KHUNG PHÁP LÝ QUỐC GIA VÀ QUỐC TẾ	12
2.1 Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin theo luật pháp quốc tế	12
2.2 Các nguyên tắc cơ bản điều chỉnh Quyền tiếp cận thông tin	14
2.3 Luật pháp quốc gia về quyền tiếp cận thông tin: Các điểm mạnh và điểm yếu	17
2.4 Các nghĩa vụ chính của cơ quan nhà nước	20
CHƯƠNG 3: YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN	22
3.1 Ai có thể yêu cầu cung cấp thông tin	22
3.2 Cách thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin	22
3.3 Giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin	25
CHƯƠNG 4: TÌM HIỂU CÁC TRƯỜNG HỢP NGOẠI LỆ	27
4.1 Tiêu chuẩn quốc tế	27

4.2	Các nguyên tắc xác định ngoại lệ trong Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam	30
4.3	Các ngoại lệ trong Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam	33
4.4	Diễn giải các trường hợp ngoại lệ	34

CHƯƠNG 5: KHIẾU NẠI, TỐ CÁO **36**

5.1	Chuẩn mực quốc tế	36
5.2	Căn cứ để nộp đơn khiếu nại, tố cáo	38
5.3	Tiếp nhận và xử lý khiếu nại, tố cáo	39

CHƯƠNG 6: THEO DÕI, ĐƠN ĐÓC GIẢI QUYẾT YÊU CẦU **44**

6.1	Điểm chung	44
6.2	Từ chối chấp nhận yêu cầu	45
6.3	Từ chối lặng lẽ	45
6.4	Phản hồi không trả lời yêu cầu cung cấp thông tin	47
6.5	Cung cấp thông tin không đầy đủ hoặc sai lệch	48
6.6	Phản hồi rằng không nắm giữ thông tin	49
6.7	Chi phí tiếp cận thông tin quá cao	49
6.8	Từ chối yêu cầu cung cấp thông tin (bao gồm từ chối bằng lời nói)	50
6.9	Biện pháp xử phạt đối với cán bộ, công chức cản trở quyền tiếp cận thông tin	50

GIỚI THIỆU

Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân nói chung và các nhà báo nói riêng là một trong những vấn đề thiết yếu giúp Việt Nam phòng, chống tham nhũng hiệu quả và đạt được các mục tiêu phát triển bền vững. Báo chí có vai trò quan trọng giúp phòng ngừa và phát hiện tham nhũng. Các nhà báo ở Việt Nam hiện có một công cụ pháp lý mạnh mẽ để hỗ trợ quá trình tiếp cận thông tin từ các cơ quan nhà nước thông qua Luật Tiếp cận thông tin số 104/2016/QH13 quy định về việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân Việt Nam. Luật Tiếp cận thông tin được ban hành tháng 4/2016 và có hiệu lực từ 1/7/2018.

Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam được xếp hạng trung bình về chất lượng khung pháp lý trong số các luật tiếp cận thông tin của các quốc gia, đạt 76/150 điểm về Đánh giá quyền tiếp cận thông tin (TCTT) (www.RTI-Rating.org) và đứng thứ 84 trong số 128 quốc gia được đánh giá gần đây về quyền TCTT. Mặc dù vậy, Luật này được kỳ vọng sẽ trở thành công cụ hữu hiệu cho phép các nhà báo và công dân Việt Nam tiếp cận thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ.

Theo các nghiên cứu do Oxfam và các đối tác thực hiện trong năm 2018–2019 ở Việt Nam, số lượng các yêu cầu cung cấp thông tin, bao gồm cả yêu cầu từ các nhà báo và những người làm việc cho các tổ chức xã hội dân sự, vẫn còn tương đối thấp. Trong khi đó, kinh nghiệm của các quốc gia khác cho thấy nhu cầu thông tin mạnh mẽ là yếu tố cần thiết để thúc đẩy việc triển khai thành công luật tiếp cận thông tin. Cuốn sổ tay này được Tổ chức Hưởng tới Minh bạch phối hợp với Trung tâm Luật và Dân chủ có trụ sở tại Canada (www.law-democracy.org) biên soạn với mục tiêu góp phần vào các nỗ lực nâng cao nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân nói chung và các nhà báo nói riêng theo Luật Tiếp cận thông tin ở Việt Nam.

Cuốn sổ tay có thể được sử dụng như một tài liệu tham khảo độc lập cho những ai quan tâm tìm hiểu sâu hơn về quyền tiếp cận thông tin đồng thời có thể làm cơ sở cho một chương trình đào tạo về tiếp cận thông tin cho các nhà báo. Vì lẽ đó, chúng tôi mong muốn tài liệu này sẽ được phổ biến rộng rãi tới nhiều nhà báo ở Việt Nam.

Các nhà báo thạo nghề có nhiều cách tiếp cận thông tin để thực hiện tác phẩm báo chí. Họ có thể sử dụng các nguồn tin trực tiếp, các kỹ thuật nghiên cứu bao gồm điều tra trực tuyến trong thế giới thông tin hiện đại, thông cáo báo chí và các nguồn thông tin khác được thiết kế đặc biệt cho giới báo chí, hay quan sát trực tiếp các sự kiện như họp quốc hội hoặc phiên xét xử tại toà án. Ở nhiều quốc gia, các nhà báo còn sử dụng rộng rãi quyền tiếp cận thông tin theo quy định pháp luật để bổ sung các nguồn thông tin này. Mặc dù những luật này thường không đảm bảo việc cung cấp thông tin nhanh chóng, chúng có thể giúp nhà báo tiếp cận

sâu hơn thông tin chính thức và đôi khi là những thông tin hết sức quan trọng mà không thể có được từ những nguồn khác. Do vậy, chúng là công cụ vô giá cho các nhà báo giỏi.

Sổ tay hướng dẫn này gồm sáu chương. **Chương 1** nêu định nghĩa và các đặc điểm chính của quyền tiếp cận thông tin đồng thời đưa ra một cái nhìn tổng quan về xu hướng toàn cầu, khi ngày càng có nhiều quốc gia ban hành và áp dụng luật tiếp cận thông tin trong 30 năm qua. Phần cuối của chương nhấn mạnh tầm quan trọng của quyền tiếp cận thông tin, không chỉ đối với các nhà báo mà còn đối với mọi người dân.

Chương 2 tóm tắt các tiêu chuẩn quốc tế liên quan đến quyền tiếp cận thông tin và các nguyên tắc chính thức đẩy việc thực thi hiệu quả hơn nữa luật tiếp cận thông tin. Khung pháp lý về quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam, mà cụ thể là Luật Tiếp cận thông tin được phân tích trong chương này, bao gồm các điểm mạnh và điểm yếu so với tiêu chuẩn quốc tế. Phần cuối chương đề cập đến các nghĩa vụ chính của cơ quan nhà nước theo Luật Tiếp cận thông tin.

Chương 3 tập trung vào những vấn đề quan trọng như cách đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin và quá trình xử lý các yêu cầu. Cụ thể, ai có thể đưa ra yêu cầu, có thể yêu cầu những thông tin gì và những yêu cầu nào có thể được chuyển tiếp. Chương này cũng đề cập đến những vấn đề như các yêu cầu cần được phản hồi trong khoảng thời gian bao lâu, luật quy định những hình thức tiếp cận thông tin nào và chi phí tiếp cận thông tin.

Chương 4 đề cập đến những hạn chế về quyền tiếp cận thông tin hoặc các ngoại lệ đối với quyền tiếp cận thông tin. Các tiêu chuẩn quốc tế liên quan và quy định cụ thể theo pháp luật Việt Nam cũng được trình bày trong chương này. Phần kết luận hướng dẫn cách diễn giải hợp lý các ngoại lệ, nhằm giúp người yêu cầu cung cấp thông tin đưa ra lập luận theo hướng khoan nhượng phạm vi thông tin được yêu cầu.

Chương 5 tiếp theo hướng dẫn cách gửi đơn khiếu nại đối với hành vi từ chối cung cấp thông tin và các hành vi không tuân thủ Luật Tiếp cận thông tin của cơ quan nhà nước. Một lần nữa, chương này hướng dẫn người đọc tìm hiểu sâu hơn về các tiêu chuẩn quốc tế và quốc gia, cùng với những lời khuyên hữu ích về cách sử dụng quyền khiếu nại được pháp luật Việt Nam quy định.

Chương cuối cùng, **Chương 6**, bàn về một loạt vấn đề mà người yêu cầu thông tin phải đối mặt, dựa trên kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, bao gồm tình huống khi cơ quan nhà nước từ chối hay không trả lời yêu cầu cung cấp thông tin, và những hành vi hay phản hồi từ cơ quan nhà nước được xem là không tuân thủ quy định pháp luật. Chương 6 cũng đưa ra một số gợi ý về cách thức tránh những vấn đề này và cách xử lý khi chúng xảy ra.

CHƯƠNG 1: ĐỊNH NGHĨA VÀ TẦM QUAN TRỌNG CỦA QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

1.1 ĐỊNH NGHĨA VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Khái niệm cốt lõi đằng sau Quyền tiếp cận thông tin là các cơ quan nhà nước nắm giữ thông tin không phải chỉ để phục vụ cho riêng họ. Cơ quan nhà nước thay mặt công chúng nắm giữ thông tin để thực hiện nhiệm vụ của mình và chịu trách nhiệm trước người dân và chính phủ. Công chúng có quyền tiếp cận những thông tin này (tùy thuộc vào các điều kiện và ngoại lệ cụ thể). Nói cách khác, mọi người dân đều có quyền tiếp cận với thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ.

Trong hầu hết các luật về quyền tiếp cận thông tin, có hai cách để thực thi quyền này:

- *Cung cấp thông tin theo yêu cầu: Bất kỳ ai cũng có thể yêu cầu một cơ quan nhà nước cung cấp thông tin và cơ quan đó cần cung cấp thông tin cho người yêu cầu trong một khoảng thời gian quy định.*
- *Chủ động cung cấp thông tin: Cơ quan nhà nước cần công khai một số loại thông tin quan trọng ngay cả khi không có yêu cầu cụ thể đối với thông tin đó để mọi người dân có thể tiếp cận.*

Chúng ta đều biết rằng quyền tiếp cận thông tin không phải là tuyệt đối và có những loại thông tin nhất định không thể được tiết lộ cho người yêu cầu bất kỳ. Những thông tin này bao gồm thông tin nhạy cảm liên quan đến an ninh quốc gia và các thông tin cá nhân. Ý tưởng cốt lõi ở đây là: tiếp cận thông tin là một quyền mặc định và việc từ chối cung cấp thông tin phải mang tính chất ngoại lệ (do đó chúng ta có quy định về việc từ chối phát ngôn và cung cấp thông tin hay “các ngoại lệ”). Một hệ quả quan trọng của việc mặc định quyền tiếp cận thông tin là các cơ quan nhà nước phải có lý do chính đáng và căn cứ pháp luật khi từ chối cung cấp/công khai thông tin.

Điều này nghe đơn giản nhưng trên thực tế không phải lúc nào cũng vậy và việc chế định quyền tiếp cận thông tin như một quyền mặc định là một thách thức lớn ở hầu hết các quốc gia. Trên thực tế, điều này không hề đơn giản vì lịch sử cho thấy điều ngược lại khi phần lớn các hoạt động của chính phủ và cơ quan nhà nước được bảo mật, và thông tin được nhà nước nắm giữ như thể chúng thuộc sở hữu riêng của nhà nước và không cần phải chia sẻ với công chúng.

Các quan chức chính phủ thường không sẵn sàng thực hiện đầy đủ quyền tiếp cận thông tin bởi vì luật tiếp cận thông tin tạo ra những thay đổi cơ bản. Về bản chất, luật này khiến toàn bộ thế giới của các quan chức bị đảo lộn, từ việc họ có thể giữ bí mật thông tin “của họ” sang việc phải chia sẻ thông tin với bất kỳ ai nếu có yêu cầu. Và đây cũng có thể là một tình huống mà bạn gặp phải khi cố gắng đưa ra một yêu cầu cung cấp thông tin.

🔍 Câu hỏi thảo luận

Bạn nghĩ gì về vấn đề này? Bạn có nghĩ rằng nó đã hoặc sẽ là một vấn đề ở Việt Nam? Bạn có cho rằng nó phụ thuộc vào nền văn hoá của đất nước hay theo bạn thì ở hầu hết các nước, quan chức đều có văn hóa giữ bí mật?

Một khía cạnh khác của quyền tiếp cận thông tin là việc chủ động công khai thông tin. Mặc dù thường không được xem là một phần của quyền tiếp cận thông tin, nhưng thực tế đây là cách thức quan trọng để các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin cho công chúng. Ở hầu hết các quốc gia, số người thực sự đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin thường tương đối thấp. Thậm chí ở một nước phát triển như Canada với luật tiếp cận thông tin được ban hành từ khá sớm (năm 1982), chỉ khoảng năm phần trăm dân số từng đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin. Đối với dân chúng còn lại, phương tiện chính để tiếp cận thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ là thông qua việc nhà nước chủ động công khai thông tin.

Có mối liên hệ mật thiết giữa hai hình thức công khai thông tin: chủ động và phản hồi (theo yêu cầu). Lượng thông tin có sẵn thông qua hình thức chủ động càng nhiều thì công dân càng ít khi phải đưa ra yêu cầu cung cấp các thông tin này. Như vậy lượng thông tin được chủ động công khai tăng thì số lượng yêu cầu cung cấp thông tin giảm. Trong thực tế, việc chủ động công khai thông tin cho phép người dân tiếp cận thông tin một cách nhanh chóng và dễ dàng hơn nhiều so với xử lý yêu cầu cung cấp thông tin tương tự, vì quá trình xử lý yêu cầu cung cấp thông tin bao gồm nhiều khâu như đăng ký, xác nhận với người yêu cầu, tìm kiếm thông tin và sau đó đánh giá xem thông tin đó có thuộc trường hợp ngoại lệ hay không, v.v. Do đó, hầu hết các quốc gia đang tăng cường chủ động công khai thông tin.

★ Ví dụ

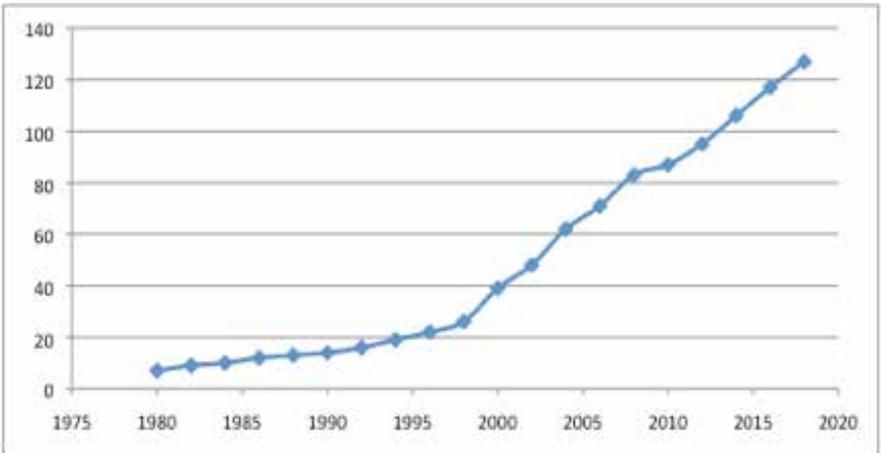
Website <https://data.gov.uk> cho chúng ta một số ví dụ về những cách sử dụng sáng tạo thông tin do chính phủ Anh cung cấp. Đơn cử là một bản đồ tương tác do một nhóm nghiên cứu trong trường đại học xây dựng để hiển thị các số liệu thống kê về tai nạn giao thông, cho phép người dân xác định vị trí các nút giao thông nguy hiểm. Một ứng dụng khác, do một công ty tư nhân xây dựng, theo dõi thống kê tội phạm theo từng con phố, cung cấp cho người dân thông tin về tội phạm xảy ra trong khu phố của họ, cũng như việc xử lý các sự cố (ví dụ: kẻ phạm tội đã bị bắt hay chưa).

1.2 XU HƯỚNG TOÀN CẦU HIỆN NAY

Tính đến nay, đã có khoảng 130 quốc gia trên thế giới thông qua luật tiếp cận thông tin (TCTT). Số lượng các quốc gia thông qua luật này ngày càng tăng và tốc độ tăng trưởng được thể hiện trong Hình 1. Biểu đồ cho thấy số lượng các quốc gia thông qua luật này tăng mạnh trong vòng 20 năm qua. Cho đến năm 1997, tốc độ tăng trưởng chỉ là một quốc gia mỗi năm nhưng tăng nhanh sau đó với bốn quốc gia mỗi năm như thể hiện trên biểu đồ.

★ Ví dụ

Thụy Điển là nước đầu tiên thông qua luật TCTT và từ rất sớm, trong năm 1766 (năm 2016 là năm kỷ niệm 250 năm luật này ra đời). Tính đến năm 1991, mới chỉ có 14 quốc gia thông qua luật TCTT và ngoại trừ một nước, còn tất cả đều là các nước phương Tây. Ngày nay, luật TCTT đã được các quốc gia ở tất cả các khu vực trên thế giới ban hành, bao gồm Châu Á, Châu Phi, Bắc và Nam Mỹ, Châu Âu, Thái Bình Dương và Trung Đông.



Hình 1. Luật TCTT - quá trình phát triển theo thời gian

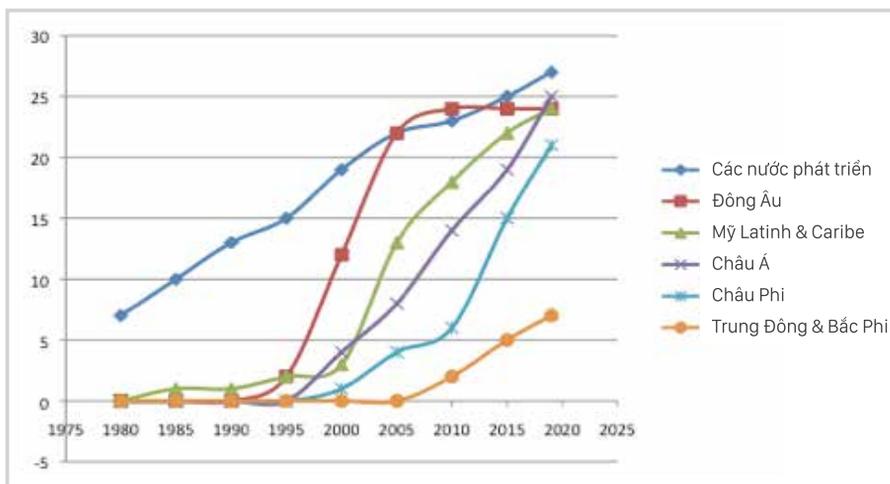
Nguồn: Đánh giá Quyền TCTT do Trung tâm Luật và Dân chủ và Tổ chức tiếp cận thông tin Châu Âu (AIE) xây dựng

Hình 2 cho thấy các quốc gia đầu tiên trên thế giới thông qua luật TCTT là các nền dân chủ phương Tây, bắt đầu từ Thụy Điển. Từ năm 1995, các quốc gia ở các khu vực Đông Âu, Trung Âu và Châu Á lần lượt ban hành luật TCTT. Tính đến nay, trừ một vài ngoại lệ như Belarus, gần như tất cả các quốc gia ở Châu Âu đã thông qua luật TCTT trong khi tỷ lệ này ở Châu Á là khoảng 50%. Tiếp theo là khu vực Châu Mỹ Latinh và Caribe, bắt đầu từ khoảng những năm 2000, và hiện tại khoảng một nửa số quốc gia trong khu vực này đã ban hành luật TCTT. Các quốc gia châu Phi cận Sahara ban hành luật TCTT cùng một lúc nhưng tỷ lệ ở khu vực này thấp hơn nhiều, chỉ khoảng 30%. Cuối cùng là các quốc gia trong Thế giới Ả Rập, mà dẫn đầu là Jordan, bắt đầu ban hành luật TCTT từ năm 2007.

Câu hỏi thảo luận

Bức tranh về sự lan toả của luật TCTT trên thế giới có khiến bạn ngạc nhiên? Trước đây bạn có từng nghĩ rằng những quốc gia/khu vực đi tiên phong trong tiến trình này là những quốc gia khác hay không? Nếu có, đó là những quốc gia/khu vực nào?

Một thành tựu quan trọng mang ý nghĩa toàn cầu cần được nhắc đến, đó là trong 15 năm qua, quyền tiếp cận thông tin đã được công nhận theo luật pháp quốc tế như một quyền cơ bản của con người. Chúng tôi sẽ thảo luận sâu hơn về nội dung này trong chương tiếp theo.



Hình 2. Sự phát triển của Luật TCTT theo khu vực

Nguồn: Đánh giá Quyền TCTT do Trung tâm Luật và Dân chủ và Tổ chức tiếp cận thông tin Châu Âu (AIE) xây dựng

1.3 TẦM QUAN TRỌNG CỦA QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Câu hỏi thảo luận

Những lợi ích chung gắn với quyền tiếp cận thông tin là gì? Bạn có thể đưa ra lý do tại sao quyền TCTT lại quan trọng ở Việt Nam?

Quyền tiếp cận thông tin cùng với một cơ chế quản lý hiệu quả có thể đem lại một số lợi ích nhất định. Phần dưới đây đề cập đến những khía cạnh lợi ích quan trọng nhất.

1. Dân chủ và sự tham gia của người dân

Dòng chảy tự do của thông tin về những vấn đề có liên quan đến lợi ích công cộng là yếu tố thiết yếu của một xã hội dân chủ lành mạnh. Một đặc điểm cốt lõi của dân chủ là các cá nhân có thể tham gia một cách hiệu quả vào quá trình ra quyết định về những vấn đề có ảnh hưởng đến chính họ. Các chế độ dân chủ đã đưa ra một loạt cơ chế có sự tham gia của người dân, bao gồm bầu cử trực tiếp các nhà lãnh đạo, các cơ quan giám sát dịch vụ công như giáo dục và y tế, các cơ chế cho phép công dân đóng góp ý kiến về các chương trình, hoạt động, chính sách và luật pháp của chính phủ.

Tuy nhiên, sự tham gia của người dân vào những cơ chế này không thể có ý nghĩa nếu họ không tiếp cận được những thông tin cơ bản một cách kịp thời, chính xác và đầy đủ, và trong trường hợp này, thông tin do chính phủ nắm giữ sẽ vô cùng quan trọng. Ví dụ, nếu một công dân muốn góp ý về một chính sách hoặc một dự án mới, họ cần được biết nội dung chính sách và dự án đó cũng như những thông tin và dữ liệu liên quan mà các nhà hoạch định chính sách đã dựa vào để dự thảo chính sách và dự án.

Ví dụ

Ở bất kỳ đâu trên thế giới, quyền tiếp cận hiệu quả những thông tin cần thiết đóng vai trò rất quan trọng trong các cuộc tranh luận về những vấn đề liên quan đến lợi ích công cộng. Đơn cử, năm 2015, Thị trưởng thị trấn Villar de Canas của Tây Ban Nha đã cho phép xây dựng một bãi chứa chất thải hạt nhân tại thị trấn. Quyết định này đã gây rất nhiều tranh cãi. Những người ủng hộ cho rằng dự án sẽ mang lại công ăn việc làm và đảm bảo nguồn thu cho thị trấn trong khi những người phản đối lo lắng về những nguy cơ tiềm ẩn đối với môi trường và sức khỏe. Giữa cuộc tranh luận này, các nhà hoạt động của Tổ chức Minh bạch Quốc tế tại Tây Ban Nha đã thành công trong việc yêu cầu công bố báo cáo đánh giá đầy đủ của Hội đồng An toàn Hạt nhân về khu vực dự án, trong đó có ý kiến bất đồng kèm theo những lo ngại cụ thể. Cuối cùng, thông tin này đã được sử dụng để hủy bỏ quyết định cho phép xây dựng bãi chứa chất thải hạt nhân.

2. Phát triển bền vững

Luật tiếp cận thông tin cũng thúc đẩy sự tham gia của người dân trong các dự án phát triển, góp phần nâng cao quyền sở hữu của địa phương đối với các dự án đó. Điều này có thể giúp cải thiện quá trình hoạch định các dự án phát triển đồng thời cải thiện việc thực hiện các dự án đó bằng cách thúc đẩy sự tham gia của những người thụ hưởng. Tương tự như vậy, tính minh bạch cao hơn cũng giúp đảm bảo những nỗ lực phát triển đạt được các mục tiêu dự định.

★ Ví dụ

Ở Nam Phi, các tổ chức địa phương đã sử dụng luật TCTT để đạt được các lợi ích liên quan đến dịch vụ cấp nước. Ví dụ, dân làng ở Emkhandlwini không được tiếp cận với nguồn nước, trong khi các làng lân cận được cấp nước bằng các xe bồn từ thành phố chở đến. Với sự giúp đỡ của một tổ chức phi chính phủ địa phương, dân làng đã gửi yêu cầu cung cấp biên bản cuộc họp thảo luận và phê duyệt chương trình cấp nước của Hội đồng địa phương, bao gồm Kế hoạch Phát triển Tích hợp (IDP) của Hội đồng và ngân sách dành cho IDP. Thông tin này cho thấy đã có kế hoạch cấp nước cho toàn khu vực, tuy nhiên bằng cách nào đó làng Emkhandlwini đã bị bỏ quên. Sau khi có được thông tin này, dân làng đã có cơ sở để đòi quyền lợi được cấp nước và đã thành công.

3. Trách nhiệm giải trình

Trách nhiệm giải trình và quản trị tốt cũng là những giá trị cốt lõi của một xã hội văn minh và tiến bộ. Cốt lõi của trách nhiệm giải trình là người dân có quyền giám sát và tranh luận về hành động của các nhà lãnh đạo và đánh giá hiệu quả hoạt động của chính phủ. Tuy nhiên, để đạt được mục đích này, người dân cần có khả năng tiếp cận thông tin về các vấn đề mà cộng đồng quan tâm, như kết quả phát triển kinh tế, hệ thống an sinh xã hội, tình trạng thất nghiệp, tình hình môi trường, v.v. Một lần nữa, quyền tiếp cận thông tin là yếu tố cốt lõi.

★ Ví dụ

Tại Jamaica, việc yêu cầu cung cấp thông tin đã làm lộ ra trường hợp một khách sạn bị sập năm 2015 đã nhiều lần bị phát hiện vi phạm giấy phép xây dựng. Mặc dù có cảnh báo cũng gây ra sự bối rối, nhưng việc thực hiện trách nhiệm giải trình là rất cần thiết để xác định sự cố trong hệ thống nhằm đảm bảo không lặp lại những vụ việc nghiêm trọng tương tự. Sau khi bằng chứng về vi phạm của khách sạn được đưa ra ánh sáng, đã có nhiều ý kiến yêu cầu đánh giá lại sự an toàn của các dự án xây dựng khác.

4. Nhân phẩm và mục đích cá nhân

Mặc dù các vấn đề như tham nhũng và trách nhiệm giải trình thường thu hút nhiều sự quan tâm hơn, quyền tiếp cận thông tin cũng phục vụ một số mục đích cá nhân quan trọng. Chẳng hạn, quyền của một người để tiếp cận thông tin về chính bản thân người đó do cơ quan nhà nước nắm giữ, là một khía cạnh cơ bản của nhân phẩm. Các cá nhân có thể có nhu cầu tiếp cận thông tin về chính bản thân mình để đưa ra quyết định đúng đắn. Ví dụ, một người cần đưa ra quyết định về điều trị bệnh, lập kế hoạch tài chính và do vậy cần tiếp cận với hồ sơ y tế của bản thân. Họ cũng có thể có nhu cầu tiếp cận thông tin về bản thân để sửa chữa những sai sót có thể dẫn đến vấn đề nghiêm trọng. Chẳng hạn, một người trùng tên với một nghi phạm bị đưa vào danh sách cấm bay và những trường hợp như vậy xảy ra ngày càng nhiều. Quyền tiếp cận thông tin cũng có thể giúp hé lộ những thông tin ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe hoặc sinh kế của một người, ví dụ thông tin về môi trường ảnh hưởng tới cộng đồng.

★ Ví dụ

Ở Ấn Độ, người dân đã sử dụng hiệu quả luật tiếp cận thông tin để có được thông tin có giá trị đối với cá nhân. Tại quốc gia này, luật tiếp cận thông tin được thực thi mạnh mẽ hơn so với các quy định khác, bao gồm quy định liên quan đến lợi ích hoặc quyền của người dân (ví dụ: xử lý đơn xin cấp phép hoặc giấy phép hoặc cung cấp lợi ích xã hội). Người dân đã sử dụng quyền tiếp cận thông tin trong những tình huống khi họ phải đối mặt với các vấn đề như chậm trễ, cản trở hoặc không tuân thủ các quy định liên quan đến việc cung cấp dịch vụ. Một nghiên cứu do các sinh viên tại Đại học Yale thực hiện đối với ba nhóm người nộp hồ sơ đăng ký các lợi ích/dịch vụ mà họ được quyền hưởng, chẳng hạn như xin cấp hộ chiếu hoặc phiếu khám phần thực phẩm. Nhóm đầu tiên chỉ đơn giản nộp hồ sơ đăng ký và không làm gì khác. Nhóm thứ hai nộp hồ sơ đăng ký và sau đó trả tiền “bôi trơn”. Nhóm thứ ba nộp hồ sơ đăng ký và sau đó dùng luật tiếp cận thông tin để yêu cầu cung cấp thông tin về trường hợp của họ. Trong khi nhóm thứ hai có tỷ lệ thành công cao nhất, nhóm thứ ba cũng gần bắt kịp với nhóm thứ hai. Điều này rất có ý nghĩa, bởi vì chi phí để gửi yêu cầu tiếp cận thông tin chỉ khoảng 0,15 đô la Mỹ trong khi chi phí “bôi trơn” trung bình là khoảng 25 đô la Mỹ.

Thực tế này đã xảy ra với Rezia Khatun, một góa phụ người Bangladesh. Không còn nơi nương tựa sau khi chồng mất, cô nhiều lần nộp hồ sơ xin cấp phiếu trợ cấp nhưng đều bị từ chối, vì phiếu trợ cấp được các cán bộ địa phương phân phối dựa trên mối quan hệ thân quen hoặc chính trị. Với sự giúp đỡ của một nhà hoạt động địa phương, Rezia Khatun đã gửi yêu cầu cung cấp thông tin về số lượng phiếu trợ cấp đã được phân bổ cho quận của cô năm đó và yêu cầu xác định liệu cô có đủ điều kiện để được cấp hay không cũng như cách thức phân phối phiếu trợ cấp. Ngay sau đó, Khatun nhận được phiếu trợ cấp của mình.

5. Lợi ích kinh tế và kinh doanh

Quyền tiếp cận thông tin cũng tạo ra một số lợi ích kinh doanh, một điều thường bị bỏ qua. Ở nhiều quốc gia, các doanh nghiệp thương mại thường tận dụng khá tốt quyền tiếp cận thông tin. Các cơ quan nhà nước thu thập và nắm giữ một lượng lớn thông tin về một loạt vấn đề, phần lớn có liên quan đến kinh tế hoặc xu hướng xã hội, mà có thể hữu ích đối với doanh nghiệp. Đây là một lợi ích quan trọng đồng thời giúp giải quyết mối quan tâm thường được đề cập về chi phí cao trong thực thi pháp luật về quyền tiếp cận thông tin. Giá trị kinh tế của thông tin được cung cấp theo yêu cầu tiếp cận thông tin được đánh giá ở mức hàng tỷ đô la.

Một lợi ích kinh tế khác mà sự công khai đem lại đó là quy trình đấu thầu và trao hợp đồng một cách hiệu quả và mang tính cạnh tranh hơn. Hình thức đấu thầu trực tuyến, kèm theo đó là nộp hồ sơ trực tuyến và công khai trao hợp đồng đã trở nên ngày càng phổ biến, đặc biệt là ở các chính quyền thành phố. Điều này là do vấn đề giảm chi phí ngày càng được quan tâm, bằng cách đảm bảo rằng các hợp đồng được trao công bằng cho nhà thầu có giá chào thầu cạnh tranh nhất. Một khía cạnh quan trọng khác đó là những nhà thầu không thành công trong đấu thầu có thể biết được điểm số của họ là bao nhiêu và họ thua kém các đối thủ cạnh tranh ở những điểm nào. Điều này không chỉ giúp phơi bày sự thiên vị hoặc hành vi sai trái, nếu có, mà còn giúp doanh nghiệp cải thiện khả năng cạnh tranh của mình cho lần đấu thầu tiếp theo.

★ Ví dụ

Ngân hàng Thế giới đã đưa ra các yêu cầu nghiêm ngặt về tính công khai của các quy trình đấu thầu, theo đó toàn bộ thông tin đấu thầu phải được chủ động công khai. Tất cả các nhà thầu tham gia đấu thầu thành công phải công khai thông tin trên trang web của mình về số điểm đạt được theo từng hạng mục đánh giá và giá trị tổng thể của gói thầu được trao.

6. Đấu tranh chống tham nhũng

Một trong những lợi ích cao nhất liên quan đến quyền tiếp cận thông tin là sức mạnh của luật này trong đấu tranh chống tham nhũng và các hình thức sai phạm khác trong chính phủ. Các chủ thể khác nhau - bao gồm các nhà báo điều tra, tổ chức phi chính phủ và các chính trị gia đối lập - có thể sử dụng luật tiếp cận thông tin để có được những thông tin cần thiết, từ đó vạch trần những hành vi sai trái. Một khi hành vi sai trái được phơi bày thì có thể giúp loại bỏ nó từ gốc. Như câu nói nổi tiếng của Thẩm phán Tòa án Tối cao Hoa Kỳ Louis Brandeis: "Một chút ánh sáng mặt trời là chất khử trùng tốt nhất." Lợi ích này được công nhận rõ ràng đến mức một trong những điều khoản của Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng là kêu gọi các quốc gia ban hành luật tiếp cận thông tin.

★ Ví dụ

Có nhiều ví dụ về việc sử dụng thành công luật tiếp cận thông tin để chống tham nhũng. Trong những năm 1990, hệ thống giáo dục ở Uganda thường thực hiện phân bổ ngân sách trực tiếp cho các trường học thông qua các cơ quan quản lý địa phương. Một cuộc khảo sát theo dõi chi tiêu công (PETS) được thực hiện vào giữa những năm 1990 cho thấy 80 phần trăm số tiền này không bao giờ đến được tận tay các trường học vì bị bòn rút trên đường đi. Để giải quyết vấn đề này, chính quyền trung ương bắt đầu công bố dữ liệu trên các tờ báo địa phương và tại các trường học về số tiền ngân sách đã được phân bổ hàng tháng. Cán bộ quản lý nhà trường và phụ huynh học sinh đều có thể tiếp cận thông tin này, từ đó có thể xác định liệu ngân sách phân bổ có bị xà xè hay không. Vài năm sau khi chương trình được triển khai, tỷ lệ ngân sách bị bòn rút đã giảm xuống còn 20%.

? Câu hỏi thảo luận

Ở Việt Nam có ví dụ nào về việc tiếp cận thông tin, hoặc thông qua Luật Tiếp cận thông tin hoặc bằng những cách khác, đem lại những lợi ích tương tự hay không? Theo bạn những lợi ích này có thể được đảm bảo ở Việt Nam không? Nếu có thì bằng cách nào? Ngoài ra, tính mở trong tiếp cận thông tin có thể đem lại những lợi ích nào khác?

Bài tập A

Các lợi ích của Quyền tiếp cận thông tin
Thảo luận theo nhóm nhỏ

Thông tin tham khảo:

1. FOIANet, mạng lưới toàn cầu các nhóm hoạt động trong lĩnh vực quyền tiếp cận thông tin: <http://www.foiadvocates.net/> (liên kết tới từng nhóm thành viên có thể tìm thấy tại: <http://www.foiadvocates.net/en/members>)
2. Nghiên cứu so sánh pháp luật về quyền tiếp cận thông tin ở các quốc gia khác nhau: http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26159&URL_DO=DO_-TOPIC&URL_SECTION=201.html
3. Website tin tức về các vấn đề liên quan đến quyền tiếp cận thông tin và các tiến bộ đạt được: <http://freedominfo.org/>
4. Website giới thiệu các luật về quyền tiếp cận thông tin và thông tin pháp luật: <http://right2info.org/>

CHƯƠNG 2: TỔNG QUAN VỀ KHUNG PHÁP LÝ QUỐC GIA VÀ QUỐC TẾ

Câu hỏi thảo luận

Bạn có cho rằng quyền tiếp cận thông tin là một quyền con người? Quyền tiếp cận thông tin có thể tạo nên sự khác biệt gì?

2.1 BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN THEO LUẬT PHÁP QUỐC TẾ

Quyền tiếp cận thông tin được bảo đảm dựa trên quyền tự do biểu đạt, bao gồm quyền tìm kiếm và tiếp nhận cũng như truyền bá ý tưởng và thông tin. Quyền tiếp cận thông tin được bảo vệ bởi quyền tìm kiếm và tiếp nhận thông tin. Luật pháp quốc tế áp đặt cả nghĩa vụ thụ động (negative obligation) lên các quốc gia để không can thiệp vào quyền tự do ngôn luận và nghĩa vụ chủ động (positive obligation) lên các quốc gia nhằm tạo ra một môi trường thuận lợi, thúc đẩy một luồng thông tin và ý tưởng tự do trong xã hội. Quyền tiếp cận thông tin là một nghĩa vụ chủ động.

Điều 19 của Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền (UDHR)

Mọi người đều có quyền tự do bày tỏ quan điểm và tự do biểu đạt; kể cả tự do giữ quan điểm mà không bị cản trở, cũng như tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá các ý tưởng và thông tin bằng bất cứ phương tiện truyền thông nào và không có giới hạn về biên giới. 

Trước năm 1999, Quyền tiếp cận thông tin ít khi được nhắc đến và thừa nhận trong luật pháp quốc tế nhưng từ năm 1999 các cơ quan có thẩm quyền bắt đầu đưa ra một số tuyên bố rõ ràng về quyền tiếp cận thông tin.

Năm 1999, các báo cáo viên quốc tế đặc biệt về tự do biểu đạt của Liên Hợp Quốc, Tổ chức các Quốc gia châu Mỹ (OAS) và Tổ chức An ninh và Hợp tác Châu Âu (OSCE) đã nêu:

 *Quyền tự do biểu đạt bao hàm cả quyền của công chúng để tiếp cận thông tin và biết chính phủ đang thay mặt họ làm gì, mà nếu thiếu nó, sự thật sẽ suy yếu và sự tham gia của người dân trong công tác quản trị nhà nước sẽ tiếp tục bị phân tán.* 

Năm 2004, các báo cáo viên quốc tế đặc biệt đã nêu:

 *Quyền tiếp cận thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ là quyền cơ bản của con người và cần đảm bảo có hiệu lực ở cấp quốc gia thông qua khung pháp lý toàn diện (ví dụ: Đạo luật tự do thông tin) dựa trên nguyên tắc công khai tối đa, thiết lập một chế định rằng mọi thông tin đều có thể tiếp cận được trừ một số ít trường hợp ngoại lệ.* 

Đây là những gì thường được gọi là tuyên bố luật mềm. Phán quyết quốc tế mang tính ràng buộc đầu tiên được Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ đưa ra trong một vụ kiện lớn vào tháng 9 năm 2006 – Claude Reyes và cộng sự, Chile – trong đó nêu rõ quyền tiếp cận thông tin công cộng là một quyền cơ bản. Tòa án tuyên như sau:

- Điều 13 của Công ước Liên Mỹ bảo vệ quyền của tất cả các cá nhân yêu cầu tiếp cận thông tin do Nhà nước nắm giữ, với các ngoại lệ được cho phép bởi các hạn chế được quy định trong Công ước. Do đó, phán quyết này bảo vệ quyền của cá nhân để tiếp nhận thông tin và khẳng định nghĩa vụ chủ động của Nhà nước trong việc cung cấp thông tin. Thông tin phải được cung cấp mà không yêu cầu chứng minh quyền lợi trực tiếp hoặc sự liên quan cá nhân để có được thông tin đó.

Tòa án công nhận rằng quyền tiếp cận thông tin, giống như tất cả các khía cạnh của quyền tự do biểu đạt, có thể bị hạn chế. Tuy nhiên, bất kỳ hạn chế nào cũng phải được quy định rõ ràng trong luật và phục vụ một trong những lợi ích hợp pháp được công nhận tại Điều 13 của Công ước Liên Mỹ (giống với những điều được công nhận theo Điều 19 (3) của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR), được trích dẫn dưới đây). Điều quan trọng là Tòa án đưa ra nhận định sau đây đối với các hạn chế về quyền tiếp cận thông tin:

- Hạn chế được áp đặt trên cơ sở cần thiết trong một xã hội dân chủ; do đó, hạn chế phải được đưa ra với mục đích để đáp ứng một lợi ích công cộng có tính thuyết phục. Nếu có nhiều phương án khác nhau để đạt được mục tiêu này, thì cần chọn phương án có ít hạn chế nhất đối với quyền tiếp cận thông tin. Nói cách khác, hạn chế phải tương xứng với lợi ích biện minh cho nó và phải phù hợp để hoàn thành mục đích hợp pháp này với mức độ can thiệp tối thiểu đối với việc thực thi quyền tiếp cận thông tin.



Điều 19 (3) của Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR)

Việc thực hiện những quyền quy định tại khoản 2 điều này kèm theo những nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt. Do đó, những quyền này có thể kèm theo một số hạn chế nhất định, tuy nhiên, những hạn chế này phải được quy định trong luật và là cần thiết để:

- a) Tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác,*
- b) Bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khỏe cộng đồng hoặc đạo đức xã hội.*



Kể từ thời điểm đó, cả Tòa án Nhân quyền Châu Âu và Cao ủy Nhân quyền Liên Hợp Quốc đều công nhận quyền này. Trong Nhận xét chung số 34 về Điều 19 của ICCPR, Cao ủy Liên Hợp Quốc tuyên bố:

- Điều 19, khoản 2 bao hàm quyền tiếp cận thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ. Thông tin đó bao gồm các hồ sơ được lưu giữ bởi một cơ quan nhà nước, bất kể hình thức lưu trữ thông tin nào, cũng như nguồn và ngày sản xuất.

2.2 CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN ĐIỀU CHỈNH QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Có sáu nguyên tắc chính làm nền tảng của luật tiếp cận thông tin:

1. Quyền tiếp cận

Luật tiếp cận thông tin cần thiết lập một chế định rộng về công khai thông tin. Chế định này cần được áp dụng cho các cơ quan nhà nước, bao gồm cả ba nhánh quyền lực là hành pháp, lập pháp và tư pháp, các cơ quan thuộc chính phủ, các cơ quan chịu sự kiểm soát của chính phủ hoặc do chính phủ cấp ngân sách, bao gồm các doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan đảm nhận chức năng công cộng. Chế định này cũng cần được áp dụng cho tất cả các thông tin mà cơ quan nhà nước nắm giữ, với điều kiện được lưu trữ dưới định dạng bản ghi. Một ví dụ về định nghĩa rộng của thông tin là trường hợp yêu cầu cung cấp thông tin về những tập tin (cookies) được gửi đến máy tính của Thủ tướng Thụy Điển. Yêu cầu này đã được chính phủ Thụy Điển giải quyết trên cơ sở thông tin được lưu lại. Cuối cùng, quyền tiếp cận cần áp dụng cho tất cả mọi người, không chỉ công dân mà cả các pháp nhân (ví dụ như các công ty).

2. Chủ động công khai thông tin

Luật cần quy định các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ công khai, trên cơ sở tự động hoặc chủ động, những thông tin quan trọng đối với công chúng. Mặc dù quyền yêu cầu và tiếp nhận thông tin là trọng tâm của luật tiếp cận thông tin, công khai tự động là khía cạnh quan trọng để đảm bảo thông tin đến được với công chúng. Điều này cũng giúp đảm bảo mọi công dân, mà đại đa số không đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin, có thể tiếp cận được lượng thông tin nhất định về các cơ quan nhà nước. Các luật tiếp cận thông tin gần đây ngày càng chú trọng hơn đến tự động công khai thông tin đồng thời cũng áp đặt rộng rãi hơn nghĩa vụ chủ động công khai thông tin lên các cơ quan nhà nước.

3. Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin

Luật tiếp cận thông tin cần quy định rõ thủ tục yêu cầu và xử lý yêu cầu cung cấp thông tin. Mặc dù nghe có vẻ đơn giản, nhưng đây lại là yếu tố nền tảng để đảm bảo sự vận hành thành công của một cơ chế tiếp cận thông tin. Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin cần đơn giản: có thể gửi phiếu yêu cầu bằng điện tử hoặc yêu cầu bằng miệng, người yêu cầu chỉ cần cung cấp tối thiểu thông tin và không cần phải nêu lý do đưa ra yêu cầu, và nếu cần thiết, hỗ trợ người yêu cầu điền phiếu yêu cầu. Luật cũng nên áp dụng các quy tắc thân thiện với người dùng khi xử lý yêu cầu: cung cấp cho người yêu cầu phiếu yêu cầu cung cấp thông tin; trong trường hợp yêu cầu được gửi tới sai địa chỉ, cần chuyển tiếp yêu cầu đến đúng cơ quan chức năng đang nắm giữ thông tin; người yêu cầu cần có quyền lựa chọn định dạng thông tin được cung cấp (chẳng hạn dưới dạng điện tử hoặc bản in); cần quy định mốc thời hạn nghiêm ngặt để giải quyết yêu cầu; phí yêu cầu cung cấp thông tin cần quy định các khoản rõ ràng và chi phí thấp.

4. Các ngoại lệ

Một nội dung quan trọng là luật tiếp cận thông tin cần quy định rõ những trường hợp ngoại lệ trong đó yêu cầu tiếp cận thông tin có thể bị từ chối. Một mặt, rõ ràng là luật cần bảo vệ những lợi ích bí mật hợp pháp. Mặt khác, nếu phạm vi ngoại lệ quá rộng thì sẽ dẫn đến hạn chế quá mức quyền tiếp cận thông tin.

★ Ví dụ

Luật Tự do thông tin năm 2000 của Anh được đánh giá là rất tiến bộ. Nhưng đồng thời, luật đưa ra một phạm vi rộng các ngoại lệ và điều này làm suy yếu cơ bản cơ chế tiếp cận thông tin.

Tương tự như đối với các hạn chế về quyền tự do biểu đạt, các ngoại lệ của quyền tiếp cận thông tin phải đáp ứng đồng thời cả ba căn cứ (còn được gọi là “bài kiểm tra ba phần”). Thứ nhất, luật cần phải quy định rõ những lợi ích hợp pháp cần được ưu tiên hơn quyền tiếp cận thông tin. Những ưu tiên này cần được quy định cụ thể theo lợi ích chứ không phải theo phân loại. Ví dụ, ưu tiên nên là “an ninh quốc gia” thay vì “lực lượng vũ trang”, bởi “lực lượng vũ trang” là một thực thể trong khi “an ninh quốc gia” là một lợi ích cần được bảo vệ. Thứ hai, chỉ được phép từ chối quyền tiếp cận thông tin khi việc tiết lộ thông tin có nguy cơ tổn hại đến lợi ích hợp pháp. Nói cách khác, không phải mọi thông tin liên quan đến an ninh quốc gia đều cần phải được bảo mật mà chỉ những thông tin có thể làm suy yếu an ninh quốc gia nếu bị tiết lộ. Cuối cùng, luật cần đảm bảo một cơ chế ưu tiên lợi ích công cộng, tức là nếu việc công khai thông tin là vì một lợi ích công cộng lớn hơn sự thiệt hại đối với một lợi ích hợp pháp thì việc công khai thông tin đó là cần thiết. Ví dụ, một tài liệu liên quan đến an ninh quốc gia có chứa đựng bằng chứng về một vụ tham nhũng nghiêm trọng, thì việc công khai thông tin là cần thiết.

Mối quan hệ giữa quyền tiếp cận thông tin và bí mật thông tin đặt ra một tình huống đặc biệt. Nếu luật tiếp cận thông tin đã bao gồm đầy đủ các căn cứ để giữ bí mật thông tin thì những luật khác không nhất thiết phải mở rộng chúng. Điều này, cùng với thực tế rằng nhiều luật bảo vệ bí mật không tuân theo các tiêu chuẩn tiến bộ liên quan đến tính minh bạch cũng như có rất nhiều điều khoản về bảo vệ bí mật thông tin được quy định rải rác trong nhiều luật khác nhau, đã dẫn đến sự cần thiết phải thiết lập quyền ưu tiên cho luật tiếp cận thông tin so với luật bảo vệ bí mật thông tin trong trường hợp có mâu thuẫn giữa hai luật này. Đồng thời, các luật khác hoàn toàn có thể dựa vào các ngoại lệ được quy định trong luật tiếp cận thông tin để quy định chi tiết hơn, ví dụ làm rõ thế nào là an ninh quốc gia hay thế nào là quyền riêng tư.

Luật cần quy định khả năng tách biệt thông tin, ví dụ nếu chỉ một phần của tài liệu là nhạy cảm thì phần đó cần được biên tập lại, cắt bớt, và phần còn lại của tài liệu có thể được công khai. Luật cũng cần quy định một giới hạn thời gian chung, ví dụ 20 năm hoặc 30 năm, cho các ngoại lệ, với điều kiện mức độ nhạy cảm của thông tin giảm đáng kể theo thời gian. Cuối cùng, khi từ chối tiết lộ thông tin, các cơ quan nhà nước cần đưa ra thông báo bằng văn bản, nêu rõ cơ sở pháp lý để từ chối và quyền của người yêu cầu được khiếu nại quyết định từ chối này.

5. Khiếu nại, tố cáo

Thành phần quan trọng thứ năm trong một cơ chế tiếp cận thông tin mạnh đó là quyền khiếu nại đối với quyết định từ chối cung cấp thông tin lên một cơ quan độc lập. Dĩ nhiên, một người có thể gửi đơn khiếu nại về hành vi vi phạm pháp luật lên tòa án nhưng kinh nghiệm cho thấy cần có một cơ quan hành chính độc lập với một quy trình khiếu nại nhanh và chi phí thấp. Vai trò của cơ quan này đặc biệt quan trọng trong việc diễn giải các ngoại lệ của quyền tiếp cận thông tin, đặc biệt do tính chất phức tạp và nhạy cảm của vấn đề này.

Cơ quan giám sát này cần độc lập với chính phủ để có thể hoạt động một cách hiệu quả trong vai trò cơ quan kháng nghị đối với các quyết định của chính phủ. Cơ quan này cũng cần được trao quyền thích hợp để điều tra các khiếu nại, bao gồm rà soát các tài liệu được xếp loại mật, triệu tập nhân chứng để lấy lời khai và tiến hành điều tra tại trụ sở cơ quan nhà nước, đưa ra phán quyết về biện pháp khắc phục có tính ràng buộc và hiệu quả, bao gồm yêu cầu tiết lộ thông tin.

6. Các biện pháp thúc đẩy thực thi quyền tiếp cận thông tin

Để triển khai thành công luật tiếp cận thông tin, cần sử dụng nhiều biện pháp thúc đẩy, hướng dẫn thực hiện:

- a. Cơ quan nhà nước cần phân công/bổ nhiệm cán bộ có năng lực (cán bộ phụ trách/đầu mối cung cấp thông tin) chịu trách nhiệm đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ theo luật tiếp cận thông tin.
- b. Một cơ quan đầu mối, ví dụ như cơ quan giám sát, được trao trách nhiệm chung thúc đẩy thực thi quyền tiếp cận thông tin.
- c. Các hoạt động truyền thông, nâng cao nhận thức cho người dân cũng cần được thực hiện.
- d. Cần có một hệ thống quản lý hồ sơ tối thiểu cho phép các cán bộ, công chức có thể tìm thấy thông tin được yêu cầu cung cấp.
- e. Cần yêu cầu các cơ quan nhà nước thiết lập, cập nhật và công khai danh sách hoặc sổ đăng ký tất cả những tài liệu họ nắm giữ hoặc ít nhất là danh sách các loại tài liệu họ nắm giữ.
- f. Cần yêu cầu các cơ quan nhà nước thực hiện tập huấn cho cán bộ, nhân viên về quyền tiếp cận thông tin.
- g. Các cơ quan nhà nước cần thực hiện báo cáo hàng năm về kết quả thực thi luật tiếp cận thông tin trong khi một cơ quan đầu mối, chẳng hạn như cơ quan giám sát, cần đệ trình cho cơ quan lập pháp một báo cáo tổng hợp về việc thực thi luật tiếp cận thông tin.
- h. Cần đưa ra các biện pháp xử phạt đối với những người cố tình làm suy yếu quyền tiếp cận thông tin.
- i. Công chức phải được hưởng quyền miễn trừ đối với những hành động chính đáng để thực thi Luật tiếp cận thông tin, bao gồm cả việc công khai thông tin.

Bài tập B

Phạm vi hợp lý của các biện pháp thúc đẩy thực thi quyền tiếp cận thông tin
Thảo luận theo từng cặp

2.3 LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA VIỆT NAM: ĐIỂM MẠNH VÀ ĐIỂM YẾU

Như đề cập ở trên, Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam, bao gồm cả Nghị định hướng dẫn luật ban hành tháng 1 năm 2018, đã được đánh giá (Đánh giá quyền TCTT) và đã đạt được điểm số như trình bày ở bảng dưới đây.

Điểm đánh giá quyền tiếp cận thông tin của Việt Nam

Mục	Điểm tối đa	Điểm của Việt Nam	Phần trăm
1. Quyền tiếp cận	6	3	50%
2. Phạm vi	30	17	57%
3. Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin	30	16	53%
4. Các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin	30	14	47%
5. Khiếu nại, tố cáo	30	9	30%
6. Các biện pháp xử phạt và bảo vệ	8	6	75%
7. Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến	16	11	69%
Tổng điểm	150	76	51%

Trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ đánh giá các điểm mạnh và điểm yếu chính của Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam.

Quyền tiếp cận

Điểm mạnh:

- Tuyên bố về quyền tiếp cận thông tin được quy định trong Hiến pháp, tuy còn mang tính chất chung chung.
- Tuyên bố rõ ràng về quyền tiếp cận thông tin trong Luật.

Điểm yếu:

- Không có tuyên bố về các lợi ích rộng hơn mà Luật đem lại hoặc yêu cầu diễn giải Luật theo cách để phát huy những lợi ích đó.

Phạm vi

Điểm mạnh:

- Bao gồm hầu hết các ngành hành pháp, lập pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước.

Điểm yếu:

- Chủ yếu giới hạn ở công dân và không đề cập đến các pháp nhân.
- Giới hạn ở thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của họ.
- Giới hạn ở thông tin mà loại trừ các tài liệu.
- Nêu các cơ quan thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật một cách gián tiếp và không đủ rõ ràng.
- Không bao gồm các doanh nghiệp nhà nước hoặc các tổ chức tư nhân nhận được nguồn ngân sách lớn từ nhà nước hoặc các tổ chức tư nhân thực hiện nhiệm vụ công.

Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin

Điểm mạnh:

- Có nhiều hình thức yêu cầu cung cấp thông tin.
- Có một điều khoản quy định người tiếp nhận yêu cầu có trách nhiệm hướng dẫn người yêu cầu, đặc biệt đối với người khuyết tật hoặc người không biết chữ.
- Trường hợp thông tin được yêu cầu không thuộc trách nhiệm cung cấp thì cơ quan nhận được yêu cầu phải thông báo và hướng dẫn người yêu cầu đến cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin (nhưng không chuyển tiếp yêu cầu).
- Thông tin phải được cung cấp dưới định dạng mà người yêu cầu đề nghị.
- Đối với các thông tin đơn giản thì chậm nhất trong vòng 3 ngày làm việc phải cung cấp thông tin.
- Đối với các thông tin phức tạp thì trong vòng 15 ngày làm việc và có thể gia hạn thêm 15 ngày nữa.
- Việc nộp phiếu yêu cầu là miễn phí.

Điểm yếu:

- Người yêu cầu phải nêu lý do yêu cầu cung cấp thông tin.
- Người yêu cầu phải điền quá nhiều thông tin trên phiếu yêu cầu, bao gồm địa chỉ nơi cư trú và số chứng minh nhân dân.
- Không quy định rõ là phải cung cấp cho người yêu cầu phiếu tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin.
- Có quy định không phải trả phí, lệ phí nhưng phải trả chi phí thực tế để in, sao, chụp, gửi thông tin.
- Không quy định về việc cung cấp bản sao miễn phí hoặc quy định miễn phí cho người nghèo.
- Có một số giới hạn pháp lý về hình thức tái sử dụng thông tin.

Các ngoại lệ

Điểm mạnh:

- Nhiều ngoại lệ được đưa ra để bảo vệ các lợi ích được công nhận theo luật pháp quốc tế mặc dù một số có phạm vi quá rộng (xem phần dưới)
- Hầu hết các ngoại lệ đều thuộc diện “nếu để tiếp cận sẽ gây nguy hại”.
- Người yêu cầu phải được thông báo lý do yêu cầu của họ bị từ chối, tuy nhiên Luật không quy định phải thông báo cho người yêu cầu về quyền được khiếu nại.

Điểm yếu:

- Các ngoại lệ được quy định trong những luật khác chiếm ưu thế so với Luật Tiếp cận thông tin.
- Các ngoại lệ sau đây có phạm vi quá rộng: thông tin mà nếu để tiếp cận sẽ gây nguy hại đến đạo đức xã hội; thông tin thuộc bí mật công tác; thông tin về cuộc họp nội bộ của cơ quan nhà nước; tài liệu do cơ quan nhà nước soạn thảo cho công việc nội bộ.
- Lợi ích công cộng ít được ưu tiên.
- Không có một giới hạn thời gian chung cho các ngoại lệ, ví dụ 20 năm hoặc 30 năm.
- Không có điều khoản về tách biệt thông tin.

Khiếu nại, tố cáo

Điểm mạnh:

- Có cả hai hình thức khiếu nại và khởi kiện, hình thức sau được miễn phí
- Căn cứ để khiếu nại dường như có phạm vi rộng nhưng điều này có thể được làm rõ thêm.

Điểm yếu:

- Vấn đề chính ở đây là không có quy định nào cho việc khiếu nại lên một cơ quan hành chính độc lập, khiến Việt Nam mất nhiều điểm ở mục này.
- Nghĩa vụ chứng minh không được áp đặt rõ ràng cho cơ quan nhà nước trong trường hợp khiếu nại.
- Không có cơ chế để xử phạt cơ quan nhà nước không tuân thủ quy định và nghĩa vụ của mình theo Luật TCTT.

Các biện pháp xử phạt và bảo vệ

Điểm mạnh:

- Luật quy định các hình thức xử phạt đối với cả những cá nhân cố tình cản trở quyền tiếp cận thông tin và các cơ quan nhà nước không thực thi nghĩa vụ quy định.
- Luật tố cáo quy định các biện pháp bảo vệ người tố cáo.

Điểm yếu:

- Luật không quy định biện pháp bảo vệ các cán bộ, công chức tiết lộ thông tin một cách chính đáng theo quy định của Luật.

Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến

Điểm mạnh:

- Cơ quan nhà nước phải phân công người có nhiệm vụ cung cấp thông tin.
- Bộ Tư pháp có trách nhiệm theo dõi chung việc thi hành Luật TCTT.
- Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm thực hiện các hoạt động nâng cao nhận thức của công chúng về quyền tiếp cận thông tin.
- Luật đưa ra nghĩa vụ chung về thực hiện tập huấn, hướng dẫn nhưng không nêu rõ ai chịu trách nhiệm.

Điểm yếu:

- Liên quan đến quản lý hồ sơ, Luật chỉ quy định một nghĩa vụ rất cơ bản thay vì một hệ thống quản lý phù hợp.
- Luật chỉ quy định cơ quan nhà nước phải công khai danh sách các thông tin cần được chủ động công khai thay vì danh sách đầy đủ các văn bản tài liệu mà cơ quan nhà nước nắm giữ.
- Luật quy định cơ quan nhà nước thực hiện báo cáo định kỳ ba năm về tình hình triển khai nhưng không nêu rõ việc công khai các báo cáo này.
- Chỉ có một điều khoản rất chung quy định về trách nhiệm chuẩn bị báo cáo tổng hợp về việc thực hiện Luật TCTT.

2.4 CÁC NGHĨA VỤ CHÍNH CỦA CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

Luật TCTT có một số điều khoản cụ thể về nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước. Theo đó, các cơ quan nhà nước có những nghĩa vụ sau:

1. Nói một cách rất chung chung, các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ cung cấp thông tin chính xác và đầy đủ cho công dân, bao gồm người khuyết tật hoặc yếu thể, trên cơ sở không phân biệt đối xử, kịp thời và thuận tiện, trong khi giữ bí mật những thông tin nhạy cảm.
2. Chỉ định người chịu trách nhiệm tiếp nhận và xử lý yêu cầu cung cấp thông tin, chủ động công khai thông tin, tổ chức tập huấn và hướng dẫn thực hiện.
3. Đảm bảo việc chủ động công khai thông tin theo quy định, bao gồm việc công bố danh sách những thông tin này. Điều này bao gồm việc đăng tải trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước hoặc thông qua các phương tiện khác. Trường hợp thông tin đã được công khai không chính xác thì cơ quan nhà nước có trách nhiệm kịp thời đính chính.
4. Xử lý yêu cầu cung cấp thông tin phù hợp với Luật TCTT, bao gồm cung cấp mẫu Phiếu yêu cầu cung cấp thông tin, hỗ trợ người yêu cầu thông tin nếu cần thiết, hướng dẫn người yêu cầu đến đúng cơ quan nhà nước nắm giữ thông tin, cung cấp thông tin dưới định dạng được yêu cầu, cung cấp thông tin trong thời hạn quy định và chi tính phí tiếp cận thông tin nếu Luật cho phép.

5. Thiết lập hệ thống quản lý hồ sơ cơ bản.

6. Xử lý khiếu nại và tố cáo liên quan đến quyền tiếp cận thông tin phù hợp với quy định pháp luật về khiếu nại và tố cáo, xử lý kỷ luật các cán bộ, công chức có hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin.

7. Thực hiện các nỗ lực nâng cao nhận thức của công chúng về quyền tiếp cận thông tin theo pháp luật.

8. Thực hiện báo cáo định kỳ 3 năm về các biện pháp đã được thực hiện để triển khai Luật Tiếp cận thông tin, bao gồm việc xử lý các yêu cầu cung cấp thông tin.

Câu hỏi thảo luận

Bạn có cho rằng các quy định nêu trên được các cơ quan nhà nước Việt Nam tuân thủ? Trong số những quy định nêu trên, bạn đánh giá những nghĩa vụ nào quan trọng hoặc cần được ưu tiên đặc biệt? Bạn có thể cho ví dụ về những cơ quan nhà nước mà bạn liên hệ đã phân công cán bộ đầu mối có nhiệm vụ tiếp nhận yêu cầu và cung cấp thông tin, hoặc thực hiện các nghĩa khác theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin?

Thông tin tham khảo:

1. *Quyền được biết của công chúng: Các nguyên tắc của Luật tự do thông tin* (London: Tổ chức Article 19, 1999). Truy cập tại: <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

2. *Phương pháp Đánh giá pháp luật về quyền tiếp cận thông tin* (Trung tâm Luật và Dân chủ và Tổ chức tiếp cận thông tin Châu Âu, 2010). Truy cập tại: [http://www.law-democracy.org/?page_id\(8\)](http://www.law-democracy.org/?page_id(8))

3. *Khuyến nghị số R(2002)2 của Hội đồng các Bộ trưởng thuộc Hội đồng Châu Âu dành cho các quốc gia thành viên về quyền tiếp cận các tài liệu chính thức, được thông qua ngày 21 tháng 2 năm 2002*: [http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec\(2002\)2_eng.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_eng.pdf)

4. *Tuyên bố chung của Báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp Quốc về Tự do quan điểm và Tự do biểu đạt, Đại diện OSCE về Tự do truyền thông và Báo cáo viên đặc biệt của OAS về Tự do biểu đạt ngày 6 tháng 12 năm 2004*. Truy cập tại: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/f/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument>

CHƯƠNG 3: YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN

Như đã đề cập ở trên, Luật Tiếp cận thông tin quy định cả việc chủ động công khai thông tin và đảm bảo công dân có thể tiếp cận thông tin không được công khai và không thuộc diện bí mật thông qua việc gửi yêu cầu cung cấp thông tin. Chương này tóm tắt thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin.

3.1 AI CÓ THỂ YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN

Như đã đề cập, Luật Tiếp cận thông tin có hạn chế vì chỉ áp dụng cho công dân. Có vẻ như các pháp nhân, ngay cả các pháp nhân do công dân Việt Nam sở hữu hoặc kiểm soát, không thể đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin. Tuy nhiên, người nước ngoài đang cư trú hợp pháp tại Việt Nam cũng có quyền yêu cầu cung cấp thông tin liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của họ. Mặc dù vậy, Luật lại không quy định rõ ràng phạm vi.

3.2 CÁCH THỰC HIỆN YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN



Câu hỏi thảo luận

Theo bạn khi đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin, người yêu cầu cần điền những thông tin gì? Bạn có cho rằng việc cung cấp số CMND hoặc số thẻ căn cước là cần thiết? Vì sao có và vì sao không?

Yêu cầu cung cấp thông tin phải được thực hiện bằng văn bản và bằng tiếng Việt. Mẫu phiếu yêu cầu thông tin cần có sẵn trên trang web của cơ quan nhà nước thuộc đối tượng áp dụng Luật Tiếp cận thông tin. Trang web cũng cần cung cấp địa chỉ gửi yêu cầu cung cấp thông tin. Trường hợp không có sẵn trên trang web thì cần đảm bảo công dân có thể lấy mẫu phiếu yêu cầu từ đơn vị, cá nhân làm đầu mối cung cấp thông tin. Nếu không, Bộ Tư pháp phải đảm bảo cung cấp mẫu phiếu yêu cầu theo cách nào đó.

Người yêu cầu có thể trực tiếp hoặc ủy quyền cho người khác đến cơ quan nhà nước yêu cầu cung cấp thông tin, hoặc gửi phiếu yêu cầu qua bưu điện, qua fax hoặc qua Internet. Trường hợp có thể gửi qua Internet, trang web của cơ quan nhà nước cần hướng dẫn chi tiết cách thức gửi yêu cầu, chẳng hạn như gửi phiếu yêu cầu qua email hoặc điền trực tiếp trên mẫu phiếu yêu cầu trên trang web của cơ quan nhà nước. Lý tưởng nhất nếu có sẵn mẫu phiếu yêu cầu dưới phiên bản điện tử để người yêu cầu có thể điền trực tiếp trên máy tính, chẳng hạn dưới định dạng file word hoặc định dạng .pdf có thể điền nội dung. Người yêu cầu cung cấp thông tin không cần trả phí chỉ để đưa ra yêu cầu.

Những thông tin sau cần được cung cấp khi đưa ra yêu cầu (tương ứng với thông tin được yêu cầu cung cấp trên mẫu phiếu yêu cầu).

- Họ, tên; nơi cư trú, địa chỉ; số chứng minh nhân dân, thẻ căn cước công dân hoặc số hộ chiếu của người yêu cầu hoặc tất cả những người yêu cầu nếu có nhiều hơn một người yêu cầu; Số fax, điện thoại, địa chỉ thư điện tử (nếu có) của người yêu cầu hoặc của tất cả những người yêu cầu nếu có nhiều hơn một người yêu cầu;
- Mô tả thông tin được yêu cầu. Luật Tiếp cận thông tin yêu cầu cung cấp tên của văn bản, hồ sơ, tài liệu tuy nhiên trường hợp người yêu cầu không biết rõ, thì người tiếp nhận yêu cầu cần cung cấp hướng dẫn cần thiết.
- Lý do, mục đích yêu cầu cung cấp thông tin. Đây không phải là một thông lệ tốt và nếu chiếu theo các tiêu chuẩn quốc tế thì người yêu cầu không cần phải cung cấp những loại thông tin này.
- Không rõ liệu người yêu cầu có bị hạn chế việc sử dụng thông tin đã nhận được hay không, tức là chỉ phục vụ cho các mục đích được liệt kê trong yêu cầu cung cấp thông tin.
- Bất kỳ thông tin nào khác theo yêu cầu của mẫu phiếu yêu cầu cung cấp thông tin. Mẫu phiếu yêu cầu phải được điền đầy đủ.

Trường hợp người yêu cầu muốn nhận được thông tin dưới một định dạng cụ thể thì cần nêu rõ trong phiếu yêu cầu. Luật Tiếp cận thông tin quy định thông tin có thể được cung cấp dưới một số định dạng khác nhau. Nhìn chung, cơ quan nhà nước có thể cung cấp thông tin dưới định dạng "phù hợp" tùy thuộc vào đặc điểm của thông tin và năng lực của cơ quan nhà nước. Cuối cùng, người đứng đầu cơ quan nhà nước có trách nhiệm:

- Bố trí hợp lý nơi tiếp nhận và xử lý yêu cầu cung cấp thông tin. Nơi tiếp nhận và xử lý yêu cầu cung cấp thông tin cần phù hợp để người yêu cầu có thể trực tiếp đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép, chụp tài liệu tại trụ sở cơ quan nhà nước.
- Trang bị phương tiện kỹ thuật, thiết bị và điều kiện cần thiết khác để hỗ trợ việc tiếp cận thông tin.
- Bố trí thiết bị tại trụ sở cơ quan phù hợp với hình thức cung cấp thông tin. Các thiết bị được lắp đặt cần tính đến các dạng khuyết tật và mức độ khuyết tật của người yêu cầu cung cấp thông tin và điều kiện thực tiễn của cơ quan.
- Sử dụng các biện pháp để tăng cường cung cấp thông tin và tạo thuận lợi cho công dân tiếp cận thông tin bằng hình ảnh, video và các phương tiện nghe, nhìn khác;
- Cho phép người yêu cầu cung cấp thông tin sử dụng điện thoại di động và các phương tiện kỹ thuật khác của cá nhân để sao, chụp văn bản, hồ sơ, tài liệu.

Trong trường hợp chỉ được phép tiếp cận thông tin khi có sự đồng ý của bên thứ ba (tiếp cận thông tin có điều kiện), ví dụ do có chứa thông tin cá nhân (riêng tư) hoặc thông tin kinh doanh nhạy cảm thuộc về bên thứ ba, yêu cầu cung cấp thông tin phải được gửi kèm theo văn bản đồng ý từ bên thứ ba đó.

Các cơ quan nhà nước, và đặc biệt là cán bộ được giao nhiệm vụ tiếp nhận yêu cầu và cung cấp thông tin, cần hướng dẫn và giải thích cho người yêu cầu. Cán bộ phụ trách cần thông báo cho người yêu cầu về thời hạn, địa điểm, hình thức cung cấp thông tin; chi phí thực tế để in, sao, chụp, gửi thông tin qua dịch vụ bưu chính, fax (nếu có) và phương thức, thời hạn thanh toán. Nếu được yêu cầu, cán bộ phụ trách cần hỗ trợ người yêu cầu điền vào phiếu yêu cầu. Nếu phiếu yêu cầu chưa được điền đầy đủ và đúng cách, cán bộ phụ trách cần chỉ dẫn người yêu cầu. Đặc biệt, cần hướng dẫn, hỗ trợ người yêu cầu xác định rõ hồ sơ, tài liệu, tên văn bản có chứa thông tin cần tìm kiếm để điền đầy đủ, chính xác vào Phiếu yêu cầu cung cấp thông tin.

Khi nói đến người khuyết tật hoặc những người bị thiệt thòi khác, các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ chung là tạo điều kiện thuận lợi để 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. Trường hợp người yêu cầu cung cấp thông tin không biết chữ hoặc bị khuyết tật không thể viết yêu cầu thì người tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin có trách nhiệm giúp điền các nội dung vào Phiếu yêu cầu cung cấp thông tin;

Trường hợp thông tin được yêu cầu không thuộc trách nhiệm cung cấp thì cơ quan nhận được yêu cầu phải thông báo và hướng dẫn người yêu cầu đến cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin.

Sau khi tiếp nhận yêu cầu, cần cung cấp cho người yêu cầu một phiếu tiếp nhận. Luật Tiếp cận thông tin và Nghị định hướng dẫn không đề cập rõ ràng về vấn đề này tuy trong Nghị định hướng dẫn có nhắc đến phiếu tiếp nhận. Người yêu cầu nên đòi phiếu tiếp nhận để có bằng chứng chính thức về việc gửi yêu cầu cung cấp thông tin. Cơ quan nhà nước cần ghi số theo dõi yêu cầu tiếp nhận và cấp số thứ tự đăng ký của người yêu cầu. Phiếu tiếp nhận cần bao gồm các nội dung sau:

- a. Số thứ tự ghi số;
- b. Ngày ghi số;
- c. Tên, địa chỉ và số điện thoại liên hệ của người yêu cầu và của người tiếp nhận yêu cầu;
- d. Thông tin được yêu cầu.

Trường hợp gửi yêu cầu qua email hoặc trực tiếp, cán bộ tiếp nhận yêu cầu cần giao trực tiếp phiếu tiếp nhận hoặc gửi qua email. Đối với các yêu cầu khác, ví dụ bằng đường thư hay fax, cán bộ tiếp nhận cần cung cấp phiếu tiếp nhận cho người yêu cầu theo hình thức tương tự.

3.3 GIẢI QUYẾT YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN

Thời hạn giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin phụ thuộc vào tính chất của yêu cầu. Trường hợp yêu cầu cung cấp thông tin trực tiếp tại trụ sở chính, đối với thông tin đơn giản, có sẵn thì có thể cung cấp ngay lập tức; đối với thông tin phức tạp, không có sẵn thì phải được giải quyết trong vòng 10 ngày làm việc. Trường hợp cơ quan được yêu cầu cần thêm thời gian để xem xét, tìm kiếm, tập hợp, sao chép, giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin thì có thể gia hạn nhưng tối đa không quá 10 ngày làm việc. Trường hợp cung cấp thông tin qua mạng điện tử, đối với thông tin đơn giản, có sẵn có thể cung cấp ngay thì chậm nhất là 3 ngày làm việc và đối với thông tin phức tạp, không có sẵn thì phải được cung cấp trong vòng 15 ngày làm việc, với điều kiện phải thông báo cho người yêu cầu về thời hạn trong vòng ba ngày. Trường hợp cơ quan được yêu cầu cần thêm thời gian để xem xét, tìm kiếm, tập hợp, sao chép, giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin thì có thể gia hạn nhưng tối đa không quá 15 ngày làm việc. Trường hợp cung cấp thông tin qua đường bưu điện hoặc fax, đối với thông tin đơn giản, có sẵn, có thể cung cấp ngay thì chậm nhất là 5 ngày làm việc và đối với thông tin phức tạp, không có sẵn, thì phải được cung cấp trong vòng 15 ngày làm việc, và trường hợp này cũng có thể được gia hạn nhưng tối đa không quá 15 ngày. Trong mỗi trường hợp, người yêu cầu phải được thông báo về việc gia hạn trong thời hạn ban đầu.

Câu hỏi thảo luận

Theo bạn, các thời hạn nêu trên có hợp lý không? Các thời hạn này quá dài hay quá ngắn? Có cần thiết phải điều chỉnh thời hạn cho các hình thức yêu cầu cung cấp thông tin khác nhau hay không?

Sau khi cơ quan nhà nước đã có hướng xử lý yêu cầu cung cấp thông tin thì cần thông báo cho người yêu cầu bằng văn bản. Trường hợp có thể cung cấp thông tin thì thông báo cần nêu rõ:

- Hình thức cung cấp thông tin theo yêu cầu;
- Phí và phương thức thanh toán (nếu có);
- Thời hạn cung cấp thông tin;
- Nếu chỉ cung cấp được một phần thông tin thì cần nêu lý do biên tập lại (cắt bớt) thông tin.

Trường hợp từ chối yêu cầu cung cấp thông tin, thông báo cần bao gồm các nội dung sau:

- Số đăng ký của yêu cầu;
- Tên, địa chỉ và số điện thoại/email của cán bộ xử lý yêu cầu.
- Mô tả thông tin được yêu cầu;
- Quyết định từ chối cung cấp thông tin;

- e. Ngoại lệ được sử dụng làm căn cứ để từ chối yêu cầu;
- f. Thông tin về thủ tục khiếu nại quyết định từ chối yêu cầu và mẫu đơn khiếu nại;
- g. Thiệt hại hoặc hệ quả có thể xảy ra nếu cho phép tiếp cận thông tin

Như đã đề cập, việc gửi yêu cầu cung cấp thông tin là miễn phí ở Việt Nam. Liên quan đến việc giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin, Bộ Tài chính có thể ban hành một số quy định. Theo Luật Tiếp cận thông tin, chi phí mà người yêu cầu phải trả chỉ có thể bao gồm “chi phí thực tế để in, sao, chụp và gửi thông tin”.



Câu hỏi thảo luận

Các quy định này có rõ ràng đối với bạn? Bạn nghĩ gì về chi phí “chụp”, nó có thể bao gồm những gì? Theo bạn người yêu cầu cung cấp thông tin có phải chịu chi phí này?

Việc người yêu cầu phải trả phí cho việc sao chép (sao chụp hoặc sao chép vào ổ đĩa flash) và gửi thông tin (phí bưu chính) là điều bình thường. Tuy nhiên, khi quyền tiếp cận thông tin là quyền của con người, người yêu cầu không phải trả chi phí liên quan đến thời gian cán bộ, công chức dành để tìm kiếm và đánh giá thông tin.

Luật Tiếp cận thông tin không nêu rõ người yêu cầu phải trả phí như thế nào. Cơ chế tính phí là khác biệt ở mỗi quốc gia. Trong một số trường hợp, người yêu cầu có thể thanh toán trước cho cơ quan nhà nước hoặc ngân hàng hoặc bưu điện và nhận được một biên lai, sau đó xuất trình biên lai để tiếp nhận thông tin. Trong một số trường hợp, cơ quan nhà nước nhận thanh toán tiền trực tiếp.

Điều quan trọng là người yêu cầu nhận được biên lai thanh toán phí tiếp nhận thông tin giống như bất kỳ biên lai thanh toán nào khác.

Bài tập C

Đánh giá Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin
Thảo luận theo các nhóm nhỏ



CHƯƠNG 4: TÌM HIỂU CÁC TRƯỜNG HỢP NGOẠI LỆ

4.1 TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ

Các trường hợp ngoại lệ có lẽ là vấn đề phức tạp nhất liên quan đến quyền tiếp cận thông tin. Một mặt, rõ ràng là luật cần bảo vệ những lợi ích bí mật hợp pháp nhưng mặt khác, cơ chế ngoại lệ không nên quá rộng, nếu không sẽ làm suy yếu hệ thống pháp lý về quyền tiếp cận thông tin. Đảm bảo sự cân bằng trong quyền tiếp cận thông tin là mục tiêu chính của cơ chế ngoại lệ.

Theo luật pháp quốc tế và như đã đề cập ở trên, quyền tiếp cận thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ được bảo đảm dựa trên quyền tự do biểu đạt, bao gồm quyền tìm kiếm và tiếp nhận cũng như truyền bá ý tưởng và thông tin.

Như vậy, quyền tiếp cận thông tin phải đáp ứng đồng thời cả ba căn cứ (còn được gọi là “bài kiểm tra ba phần”) cũng được áp dụng cho các hạn chế về tự do biểu đạt theo luật pháp quốc tế, theo đó bất kỳ hạn chế nào cũng phải:

- a. được quy định trong luật;
- b. bảo vệ một trong các lợi ích được liệt kê theo luật pháp quốc tế;
- c. cần thiết để bảo vệ lợi ích này.

Đối với căn cứ thứ nhất, việc đã được quy định trong luật thôi chưa đủ. Luật đó phải quy định một cách rõ ràng, cụ thể để mọi người có thể hiểu rõ ý nghĩa. Các điều khoản quá mơ hồ sẽ không được chấp nhận. Ngoài ra, các điều khoản không rõ ràng dẫn đến việc thực thi tùy thuộc vào cách diễn giải của cán bộ thi hành luật cũng không được chấp nhận, do người dân không thể biết trước quy định của luật sẽ được cán bộ thi hành luật diễn giải theo chiều hướng nào.

Bất kỳ hạn chế nào về quyền tự do biểu đạt cũng phải có mục đích bảo vệ một trong các lợi ích được liệt kê tại Điều 19(3) của Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR). Danh sách này là duy nhất và do đó các chính phủ không thể đưa thêm vào danh sách. Các lợi ích bao gồm:

- a. Quyền hoặc uy tín của người khác;
- b. An ninh quốc gia;
- c. Trật tự công cộng;
- d. Sức khỏe cộng đồng và đạo đức xã hội.

Một hạn chế nhằm bảo vệ bất kỳ lợi ích nào khác ngoài các lợi ích nêu trên không được xem là hợp pháp.

Căn cứ thứ ba, sự cần thiết, bao gồm nhiều yếu tố:

- Các hạn chế nên được thiết kế kỹ lưỡng: chính phủ nên chọn các biện pháp thân thiện nhất với quyền tự do biểu đạt để đạt được mục tiêu của mình.
- Phạm vi của hạn chế không nên quá rộng. Điều này có nghĩa là sự hạn chế đối với quyền tự do biểu đạt không rộng hơn mức cần thiết.
- Hạn chế phải tương xứng theo nghĩa là không được quá mức, dẫn đến lợi bất cập hại.

Trong bối cảnh của quyền tiếp cận thông tin, điều này được hiểu là các hạn chế cũng cần đáp ứng bài kiểm tra ba phần (ba căn cứ) tương tự:

- Hạn chế phải nhằm mục đích bảo vệ một trong số những lợi ích hạn chế được quy định trong luật, phù hợp với danh sách các lợi ích được bảo vệ nêu trên.
- Chỉ được từ chối công khai thông tin khi việc công khai có thể gây tổn hại cho một trong những lợi ích được bảo vệ (trái với thông tin chỉ liên quan đến lợi ích).
- Thông tin phải được công khai trừ khi thiệt hại đối với lợi ích được bảo vệ lớn hơn lợi ích chung đạt được nhờ việc công khai này (lợi ích công cộng được ưu tiên). Cần lưu ý rằng, theo luật pháp quốc tế, nguyên tắc lợi ích công cộng chiếm ưu thế chỉ hoạt động theo một chiều: buộc phải công khai thông tin khi việc công khai đó là vì lợi ích công cộng.

Câu hỏi thảo luận

Những loại ngoại lệ nào thường được cơ quan nhà nước đưa ra nhiều nhất? Bạn có cho rằng việc công khai thông tin riêng tư là phù hợp nếu đó là vì lợi ích công cộng?

“ Nguyên tắc IV trong Khuyến nghị của Ủy ban các Bộ trưởng thuộc Hội đồng châu Âu (COE) dành cho các quốc gia thành viên về quyền tiếp cận các tài liệu chính thức, có tiêu đề “Các hạn chế về tiếp cận tài liệu chính thức”, phản ánh nguyên tắc “ba căn cứ” nêu trên và cho biết các loại lợi ích có thể cần được bảo vệ thông qua bí mật thông tin. Cụ thể:

1. Các quốc gia thành viên có thể hạn chế quyền tiếp cận các tài liệu chính thức. Các hạn chế cần được quy định chính xác trong luật, cần thiết trong một xã hội dân chủ và tương xứng với mục đích bảo vệ:

- i. An ninh quốc gia, quốc phòng và quan hệ quốc tế;
- ii. An toàn công cộng;
- iii. Công tác phòng chống, điều tra, truy tố các hoạt động tội phạm;
- iv. Quyền riêng tư và lợi ích riêng tư hợp pháp khác;
- v. Các lợi ích thương mại và kinh tế khác, cả tư và công;
- vi. Sự bình đẳng của các bên liên quan đến thủ tục tố tụng của tòa án;
- vii. Môi trường tự nhiên;
- viii. Hoạt động điều tra, kiểm soát và giám sát của cơ quan nhà nước;
- ix. Chính sách kinh tế, tiền tệ và tỷ giá hối đoái của nhà nước;
- x. Bí mật của các cuộc thảo luận nội bộ trong hoặc giữa các cơ quan nhà nước trong quá trình chuẩn bị giải quyết một vấn đề.

Theo luật pháp quốc tế, thực tế là một thông tin đã được đóng dấu "mật" không liên quan đến việc thông tin đó có thuộc diện hạn chế tiếp cận hay không. Nếu không như vậy thì một hành động hành chính có thể làm vô hiệu hóa luật (tức là bất kỳ ai cũng có thể đóng dấu "mật" lên một tài liệu, biến nó thành tài liệu bí mật và vô hiệu hóa quyền tiếp cận thông tin). Vì vậy, ngay cả khi thông tin đã được đóng dấu "mật", cũng cần xem xét cẩn thận liệu việc tiết lộ thông tin đó có gây hại cho lợi ích được bảo vệ hay không. Chẳng hạn, có thể hoàn cảnh đã thay đổi sau khi thông tin được đóng dấu "mật" và việc công khai thông tin đó không còn mang tính nhạy cảm nữa.

★ Ví dụ

Ở một số quốc gia - ví dụ Mexico - có các quy trình giúp đảm bảo phân loại "thông tin bí mật" chính xác; bao gồm việc giám sát sự phân loại ban đầu do cơ quan giám sát thực hiện, cũng như rà soát thường xuyên việc phân loại để đảm bảo sự phân loại thông tin mật vẫn phù hợp với thực tế. Tuy nhiên, đây vẫn chưa phải là một thông lệ tốt nhất và, ở hầu hết các quốc gia, phân loại "thông tin bí mật" được sử dụng như một thủ tục nội bộ để chỉ ra rằng thông tin đó là nhạy cảm nhưng không nhất thiết có nghĩa là thông tin đó "không được tiết lộ".

Mối quan hệ giữa luật tiếp cận thông tin và các luật khác là khá phức tạp. Thông lệ tốt trong trường hợp này là luật tiếp cận thông tin nên bảo vệ tất cả các lợi ích bảo mật quan trọng (các ngoại lệ) và sau đó các luật khác không cần mở rộng các ngoại lệ này. Điều này có nghĩa là, trong trường hợp có xung đột, luật tiếp cận thông tin sẽ được ưu tiên áp dụng. Đồng thời, các trường hợp ngoại lệ được công nhận trong luật tiếp cận thông tin có thể được cụ thể hóa hoặc làm rõ trong các luật khác. Ví dụ, ở nhiều quốc gia, luật tiếp cận thông tin bảo vệ thông tin riêng tư nhưng phạm vi quyền riêng tư được quy định cụ thể hơn trong các luật khác (chẳng hạn như luật về quyền riêng tư hoặc luật bảo vệ dữ liệu cá nhân).

Ở mức độ tối thiểu, chỉ những luật phù hợp với các tiêu chuẩn được nêu ở trên (tức là đáp ứng bài kiểm tra ba phần) mới được áp dụng. Ở một số quốc gia chỉ có một số luật bảo vệ bí mật cụ thể được áp dụng. Ví dụ, ở Thụy Điển, chỉ có một luật bảo vệ bí mật duy nhất áp dụng cho mọi bí mật. Ở Canada, luật tiếp cận thông tin bao gồm một danh sách các điều khoản bảo vệ bí mật trong các luật khác được áp dụng.

Câu hỏi thảo luận

Luật bảo vệ bí mật tác động như thế nào lên việc tiếp cận thông tin ở Việt Nam? Việc xử lý các yêu cầu cung cấp thông tin có trở nên phức tạp hơn do phải xem xét các luật khác? Bạn có cách gì để đối phó với điều này?

Có một số nguyên tắc khác áp dụng cho cơ chế ngoại lệ. Thứ nhất, cần có một giới hạn thời gian chung, ví dụ 20 hoặc 30 năm, cho các ngoại lệ bảo vệ lợi ích công cộng như an ninh quốc gia và xét xử công bằng. Trong trường hợp thông tin thực sự vẫn còn mang tính bảo mật sau khoảng thời gian đó, cần có một quy trình đặc biệt để gia hạn. Thứ hai, nếu thông tin do một bên thứ ba cung cấp, cần tìm cách liên hệ với bên thứ ba đó trước khi quyết định thông tin đó có thuộc diện hạn chế tiếp cận hay không. Tuy nhiên, không nên chỉ dựa vào quan điểm của bên thứ ba. Cần kiểm tra xem liệu việc tiết lộ thông tin có gây hại cho một lợi ích ngoại lệ hay không, ví dụ lợi ích thương mại. Thứ ba, nếu chỉ có một phần của tài liệu được xếp vào diện nhạy cảm thì phần đó cần được biên tập lại (loại bỏ hoặc che đi khi sao chụp), và phần còn lại của tài liệu có thể được tiết lộ. Thông lệ tốt trong trường hợp này là thông báo cho người yêu cầu biết nội dung nào đã được loại bỏ.

4.2 CÁC NGUYÊN TẮC XÁC ĐỊNH NGOẠI LỆ TRONG LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA VIỆT NAM

Nguyên tắc chính của Luật Tiếp cận thông tin là thông tin thường được coi là mở và có thể tiếp cận đối với công chúng, các ngoại lệ là hạn chế. Điều 5 quy định:

“ Công dân được tiếp cận thông tin của cơ quan nhà nước, trừ thông tin không được tiếp cận quy định tại Điều 6 của Luật này; được tiếp cận có điều kiện đối với thông tin quy định tại Điều 7 của Luật này. ”

Các ngoại lệ được quy định tại Điều 6 và Điều 7. Các quy định bí mật trong các luật khác thường được áp dụng và được đưa vào quy định trong một Điều của Luật Tiếp cận thông tin (Điều 6 (1)). Điều này có thể gây tranh cãi vì nhiều luật khác có các điều khoản bảo vệ bí mật không đáp ứng các tiêu chuẩn trong bài kiểm tra ba phần về các trường hợp ngoại lệ theo luật pháp quốc tế, như đã lưu ý ở trên.

Điều 6 (1) cũng đề cập đến ý tưởng “thông tin thuộc bí mật” theo các luật khác. Điều này

cũng được hỗ trợ bởi Điều 34 (1) (e), trong đó quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước là rà soát, phân loại, kiểm tra và bảo đảm tính bí mật của thông tin trước khi cung cấp cho công chúng. Tuy nhiên, không rõ là việc phân loại thông tin bí mật sẽ được tiến hành như thế nào. Ví dụ, điều gì xảy ra nếu một cán bộ nhà nước phân loại sai một tài liệu là thông tin bí mật? Tài liệu đó vẫn không được phép tiết lộ theo Luật Tiếp cận thông tin? Thật không hợp lý khi không có biện pháp kiểm soát để tránh phân loại sai. Ngoài ra, Luật Tiếp cận thông tin quy định khi thông tin thuộc bí mật nhà nước được giải mật thì công dân được tiếp cận (Điều 6 (1)).

Câu hỏi thảo luận

Bạn hiểu như thế nào về quy trình phân loại thông tin bí mật theo Luật Tiếp cận thông tin của Việt Nam? Điều gì xảy ra khi việc phân loại không được thực hiện đúng?

Điều 3 của Luật Tiếp cận thông tin quy định các nguyên tắc chung điều chỉnh luật, trong đó các mục 3 và 4 liên quan cụ thể đến các trường hợp ngoại lệ:

“ 3. Việc cung cấp thông tin phải kịp thời, minh bạch, thuận lợi cho công dân; đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật.

4. Việc hạn chế quyền tiếp cận thông tin phải do luật định trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. **”**

Điều này thiết lập cả hai nguyên tắc: cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm cung cấp thông tin, đồng thời có một số hạn chế về quyền tiếp cận thông tin theo các luật khác để bảo vệ các lợi ích nhất định.

Điều 6 (2) cũng quy định một số cơ sở chung cho việc hạn chế tiếp cận thông tin. Phần lớn, những trường hợp ngoại lệ này dựa trên ý tưởng rằng việc tiết lộ thông tin sẽ gây hại cho lợi ích được bảo vệ, phù hợp với luật pháp quốc tế. Tuy nhiên một số ngoại lệ hoặc có phạm vi quá rộng về bản chất hoặc được định nghĩa theo khái niệm quá rộng.

Điều 34 (1) (g) quy định hình thức ưu tiên lợi ích công cộng. Cụ thể, cơ quan nhà nước cần kịp thời xem xét, cân nhắc lợi ích của việc cung cấp thông tin để công khai thông tin hoặc cung cấp thông tin theo yêu cầu nhằm “bảo đảm lợi ích công cộng, sức khỏe của cộng đồng”. Tuy nhiên không rõ quy định này nhằm mục đích ưu tiên lợi ích công cộng cao hơn các ngoại lệ hay chỉ để xem xét chung chung khi cân nhắc việc tiết lộ thông tin. Ngoài ra, phạm vi của lợi ích công cộng được xem xét cũng không rõ ràng. Sức khỏe cộng đồng là lợi ích duy nhất được liệt kê cụ thể. Mặt khác, tham chiếu đến “lợi ích công cộng” mang tính chung chung. Điều này có thể nhìn nhận theo hướng tích cực, vì xét về mặt lý thuyết thì bất cứ điều gì cũng có thể đủ điều kiện là một lợi ích công cộng. Hoặc điều này cũng có thể nhìn nhận theo hướng tiêu cực, vì các cán bộ nhà nước thường có xu hướng diễn giải lợi ích công cộng theo nghĩa hạn hẹp.

Câu hỏi thảo luận

Bạn nghĩ gì về quan điểm cần ưu tiên lợi ích công cộng? Các cán bộ, công chức Việt Nam có đủ trình độ năng lực để đánh giá ưu tiên lợi ích công cộng không, hay điều này quá phức tạp đối với họ? Theo bạn, họ có cần được hỗ trợ trong vấn đề này, ví dụ từ Bộ Tư pháp đối với những trường hợp khó?

Ví dụ

Tại Vương quốc Anh, Cao ủy Thông tin và tòa án đã nhiều lần khẳng định, dù khá chung chung, rằng quyền lợi của người dân để tham gia đối thoại chính sách với chính phủ và để yêu cầu chính phủ chịu trách nhiệm giải trình trước dân là lợi ích công cộng có thể được ưu tiên cao hơn các ngoại lệ trong luật tiếp cận thông tin.

Ở Tunisia, có các ngoại lệ tuyệt đối liên quan đến vấn đề nhân quyền và tội ác chiến tranh. Tuy nhiên, sau đó cách tiếp cận cân bằng được sử dụng khi cần thông tin để cung cấp bằng chứng về rủi ro nghiêm trọng đối với sức khỏe, an ninh hoặc môi trường, hoặc về một hành vi tội phạm, tham nhũng hoặc quản lý kém trong khu vực công.

Điều 28 cũng quy định thêm các lý do để từ chối tiết lộ thông tin, ngoài các ngoại lệ được đề cập tại Điều 6 và Điều 7, cụ thể:

- Thông tin được công khai theo quy định tại Điều 17 của Luật này, trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 23 của Luật này;
- Thông tin được yêu cầu không thuộc trách nhiệm cung cấp (mặc dù, như đã đề cập ở trên, trong trường hợp này cơ quan nhận được yêu cầu phải thông báo và hướng dẫn người yêu cầu đến cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin).
- Thông tin đã được cung cấp hai lần cho chính người yêu cầu, trừ trường hợp người yêu cầu có lý do chính đáng.
- Người yêu cầu cung cấp thông tin không thanh toán chi phí thực tế để in, sao, chụp, gửi thông tin.
- Thông tin được yêu cầu vượt quá khả năng đáp ứng hoặc làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan.

Lý do cuối cùng khá mơ hồ và cho phép cơ quan nhà nước có quyền từ chối các yêu cầu cung cấp thông tin số lượng lớn, dựa trên lý do “ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan”.

Cuối cùng, theo Điều 28 (2), trường hợp từ chối cung cấp thông tin, cơ quan nhà nước phải thông báo bằng văn bản cho người yêu cầu và nêu rõ lý do từ chối. Đây là một quy định tích cực, nhưng sẽ tốt hơn nữa nếu yêu cầu cơ quan nhà nước thông báo cho người yêu cầu về quyền được khiếu nại quyết định từ chối.

4.3 CÁC NGOẠI LỆ TRONG LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA VIỆT NAM

Điều 6 (1) liệt kê các lợi ích cụ thể (thông tin thuộc bí mật nhà nước) được bảo vệ bởi các luật khác. Đó là “thông tin có nội dung quan trọng” liên quan đến:

- Chính trị
- Quốc phòng và an ninh quốc gia
- Đối ngoại
- Kinh tế
- Khoa học và công nghệ
- Các lĩnh vực khác

Với nội dung cuối cùng, đây thực chất là một danh sách mở và do đó dường như bao gồm mọi thông tin được bảo vệ bởi luật khác. Tuy nhiên điều này chấp nhận được do đi kèm theo “thông tin có nội dung quan trọng” và do đó về mặt lý thuyết thì những thông tin không quan trọng được phân loại “thông tin bí mật” theo các luật khác sẽ không được coi là “thông tin bí mật” theo Luật Tiếp cận thông tin. Vấn đề là trên thực tế, các cơ quan nhà nước có áp dụng luật theo cách này hay không.

Điều 6 (2) thiết lập một danh sách độc lập các trường hợp ngoại lệ dựa trên ý tưởng “thông tin mà nếu để tiếp cận sẽ gây nguy hại” đến một trong những lợi ích sau:

- Lợi ích nhà nước
- Quốc phòng và an ninh quốc gia
- Quan hệ quốc tế
- Trật tự, an toàn xã hội
- Đạo đức xã hội
- Sức khỏe của cộng đồng
- Tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản của người khác
- Thông tin thuộc bí mật công tác
- Thông tin về cuộc họp nội bộ của cơ quan nhà nước; tài liệu do cơ quan nhà nước soạn thảo cho công việc nội bộ.

Trong số này, các ngoại lệ sau gây tranh cãi vì các lý do sau:

- Lợi ích nhà nước: Khái niệm này quá mơ hồ để sử dụng làm căn cứ từ chối cung cấp thông tin. Về cơ bản, bất kỳ thông tin nào cũng có thể được ai đó gọi là “lợi ích nhà nước”. Nói cách khác, khó có thể xác định rõ ràng danh sách các lợi ích được bảo vệ theo ngoại lệ này.
- Đạo đức xã hội: Một lần nữa, khái niệm này quá mơ hồ và mang tính chủ quan. Giống như với lợi ích nhà nước, khái niệm này thiếu tính khách quan.
- Thông tin thuộc bí mật công tác: Nội dung này không được công nhận theo luật pháp quốc tế như một căn cứ hợp pháp để bảo vệ bí mật. Nói cách khác, cần tham chiếu đến một lợi ích thực sự cần được bảo vệ, trong khi bí mật công tác thực chất chỉ là một loại thông tin.
- Thông tin về cuộc họp nội bộ của cơ quan nhà nước; tài liệu do cơ quan nhà nước soạn

thảo cho công việc nội bộ: Một lần nữa, ngoại lệ này không đề cập đến lợi ích cụ thể và theo luật pháp quốc tế, không được coi là ngoại lệ hợp pháp. Nếu ngoại lệ này tập trung vào các lợi ích như việc cung cấp tư vấn miễn phí và thăng thân trong cơ quan nhà nước thì có thể đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế.

4.4 DIỄN GIẢI CÁC TRƯỜNG HỢP NGOẠI LỆ

Việc diễn giải hoặc áp dụng các trường hợp ngoại lệ thuộc thẩm quyền trực tiếp của cơ quan nhà nước, đi kèm với quyền được khiếu nại của người yêu cầu. Tuy nhiên, người yêu cầu cũng cần có hiểu biết về những trường hợp nên khiếu nại. Trong hầu hết trường hợp, vấn đề cân nhắc chủ yếu chính là việc cung cấp thông tin có nguy cơ gây tổn hại đến một trong những lợi ích được bảo vệ của Luật TCTT hay không. Trong quá trình cân nhắc, cần đưa ra lập luận hợp lý dựa trên các chuẩn mực được quy định trong Luật hơn là dựa trên thành kiến và thông lệ/ giả định/ định kiến trước đây.

Khi xem xét quyết định từ chối cung cấp thông tin, cần tiến hành ba bước sau. Thứ nhất, cán bộ nhà nước phải xác định các lợi ích cụ thể được bảo vệ bởi ngoại lệ sẽ bị ảnh hưởng từ việc cung cấp thông tin, ngoài việc chỉ nói chung chung là áp dụng ngoại lệ.

★ Ví dụ

Thông tin liên quan đến doanh nghiệp hoặc thậm chí liên quan đến các hoạt động cạnh tranh của doanh nghiệp không phải là yếu tố quyết định; vấn đề chính là những thiệt hại nào sẽ xảy ra nếu tiết lộ thông tin. Doanh nghiệp có mất khách hàng không? Đối thủ cạnh tranh có thể đánh cắp các bí mật kinh doanh của doanh nghiệp không?

Điều này đặc biệt quan trọng nếu thông tin liên quan đến an ninh quốc gia, thường rất được cộng đồng quan tâm trong các cuộc tranh luận công khai và thăng thân, do đó người dân phải có được thông tin chính xác về các mối đe dọa mà quốc gia phải đối mặt. Ví dụ, chính phủ Hoa Kỳ đã phản hồi yêu cầu về tự do thông tin thông qua việc xác nhận Cục Dự trữ Liên bang đã phát hiện hơn 50 vụ vi phạm an ninh mạng từ năm 2011 đến 2015. Mặc dù, các thông tin chính về quy trình an ninh và cụ thể mức độ thành công của mỗi cuộc tấn công đã được biên tập lại khi công bố, nhưng điều quan trọng là người dân phải hiểu rằng đang diễn ra các hoạt động vi phạm về an ninh mạng, từ đó thúc đẩy các cuộc tranh luận công khai về việc có nên siết chặt hơn nữa an ninh về hạ tầng số hóa của quốc gia không. Thông tin này cũng giúp nâng cao nhận thức cộng đồng về sự cần thiết phải cảnh giác trước các mối đe dọa trên không gian mạng.

Thứ hai, cán bộ nhà nước cần xác định rằng có mối quan hệ nhân quả hoặc mối liên hệ trực tiếp giữa việc công bố thông tin và nguy cơ tổn hại đến lợi ích hợp pháp, và nguy cơ này không phải do các yếu tố khác.

★ Ví dụ

Nếu một quốc gia có lực lượng quân đội yếu, quốc gia này sẽ không an toàn. Nguy cơ này không xuất phát từ việc cung cấp thông tin về quân đội mà từ thực tế là lực lượng quân đội đó yếu. Điều này cũng tương tự đối với một doanh nghiệp đang sa sút. Không thể dùng quy định bảo vệ bí mật để hỗ trợ các tổ chức hoặc doanh nghiệp yếu kém.

Một yếu tố quan trọng cần cân nhắc khi xem xét mối quan hệ nhân quả chính là khả năng xảy ra nguy cơ nếu công bố thông tin. Nếu nguy cơ sẽ chỉ xảy ra trong một thời gian dài sau khi thông tin được công bố, thì có thể mối quan hệ nhân quả giữa việc công bố thông tin và khả năng xảy ra nguy cơ là thấp. Cũng ở điểm này, cán bộ nhà nước cần cân nhắc xem liệu có thể giảm thiểu nguy cơ bằng cách loại bỏ/cắt bớt thông tin. Nói cách khác, cán bộ nhà nước cần đánh giá nội dung nào trong tài liệu là đặc biệt nhạy cảm và chỉ loại bỏ nội dung nhạy cảm đó ra. Trong hầu hết các trường hợp, việc từ chối công bố toàn bộ tài liệu không được xem là chính đáng vì rất khó có khả năng toàn bộ nội dung tài liệu đều nhạy cảm.

Yếu tố thứ ba là nguy cơ phải có thật, không chỉ đơn thuần là suy đoán. Căn cứ vào một điều gì đó có khả năng xảy ra, và nếu khả năng xảy ra rất thấp, để từ chối một quyền cơ bản của con người là không phù hợp. Bởi vì, nếu như thế thì việc từ chối cung cấp thông tin hầu như sẽ luôn xảy ra. Vì vậy, để tránh điều này, cần xem xét khả năng xảy ra nguy cơ. Nếu tổn hại chỉ xảy ra sau một thời gian dài sau khi công bố thông tin, thì có thể nguy cơ là do các yếu tố khác (do đó yếu tố thứ hai không được đáp ứng) mà về bản chất, chỉ mang tính chất suy đoán (yếu tố thứ ba).

? Câu hỏi thảo luận

Điều này nghe có hợp lý không? Nếu không hợp lý, quy trình của (tổ chức) bạn khác ở điểm nào?

Bài tập D

Đóng vai thực hành về các trường hợp ngoại lệ

Thực hành theo từng nhóm nhỏ với ít nhất ba thành viên mỗi nhóm



CHƯƠNG 5: KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

5.1 CHUẨN MỰC QUỐC TẾ

Theo luật pháp quốc tế, người dân phải có quyền tiếp cận với một cơ quan ra quyết định khác ngoài cơ quan nhà nước được yêu cầu cung cấp thông tin khi yêu cầu này bị từ chối hoặc có khả năng xảy ra hành vi vi phạm pháp luật. Một thông lệ tốt là cung cấp cơ chế khiếu nại, tố cáo gồm 3 cấp độ: trong phạm vi nội bộ, cơ quan hành chính độc lập và cuối cùng là tòa án.

Ở nhiều quốc gia, luật pháp cho phép khiếu nại, tố cáo trong phạm vi nội bộ đối với chính cơ quan nhà nước ban đầu từ chối yêu cầu cung cấp thông tin. Phương thức này sẽ giúp các cơ quan nhà nước giải quyết vấn đề kịp thời, nhanh chóng trong phạm vi nội bộ. Đây cũng có thể là phương thức hữu hiệu vì cán bộ cấp dưới thường lo lắng khi cung cấp thông tin hơn so với cán bộ cấp trên.

Ở hầu hết quốc gia, tòa án là cơ quan cuối cùng tiếp nhận khiếu nại, tố cáo. Đây là cấp giải quyết khiếu nại, tố cáo quan trọng nhất bởi vì, suy cho cùng, người khiếu nại phải cần đến tòa án để phân xử các vấn đề phức tạp và khó khăn hơn, đặc biệt là liên quan đến các trường hợp ngoại lệ. Việc tích cực tham gia và điều tra vụ việc trước khi đưa lên tòa án là cần thiết để giải quyết những vấn đề này theo cách được xã hội chấp nhận rộng rãi.

Kinh nghiệm cho thấy phương thức giải quyết khiếu nại thông qua cơ quan hành chính độc lập (chẳng hạn như ủy ban thông tin) là vô cùng cần thiết, giúp người yêu cầu có thể thực hiện quyền khiếu nại nhanh chóng với chi phí thấp. Phương thức khiếu nại lên tòa án quá tốn kém về mặt chi phí, trình tự, thủ tục phức tạp, thời gian kéo dài, khó tiếp cận và không hiệu quả đối với hầu hết người yêu cầu. Vai trò của cơ quan này đặc biệt quan trọng trong việc diễn giải các trường hợp ngoại lệ đối với quyền tiếp cận thông tin, do tính chất phức tạp và nhạy cảm của ngoại lệ trong hệ thống pháp luật. Một điểm quan trọng khác là cần giải quyết các vấn đề mang tính thủ tục rất phổ biến trong quá trình thực thi luật (như trì hoãn hoặc từ chối cung cấp thông tin theo hình thức được yêu cầu).

★ Ví dụ

Tại Ấn Độ, các quan chức ủy ban thông tin được Tổng thống bổ nhiệm theo đề nghị của ủy ban bao gồm Thủ tướng, Thủ lĩnh phe đối lập và một Bộ trưởng Nội các được Thủ tướng chỉ định. Mặc dù thành phần thuộc chính phủ trong ủy ban chiếm đa số, nhưng ít nhất điều này đảm bảo rằng phe đối lập có một ghế trong bàn nghị sự và có thể phản đối bất kỳ quyết định bổ nhiệm không độc lập nào. Trong thực tế, phần lớn các cá nhân độc lập đã được bổ nhiệm vào các vị trí này.

Tại Nhật Bản, Thủ tướng bổ nhiệm các Ủy viên với sự phê chuẩn của cả hai viện trong quốc hội. Mặc dù thành phần thuộc chính phủ vẫn chiếm số đông, đây là một quy trình mở và tạo ra nhiều cơ hội cho phe đối lập, không kể khối xã hội dân sự và truyền thông, lên tiếng ngay khi có vấn đề xảy ra.

Tại Mexico, việc bổ nhiệm thuộc thẩm quyền của nhánh hành pháp, nhưng có thể bị Thượng viện hoặc Ủy ban thường trực phủ quyết. Hệ thống ở Nhật Bản cũng phần nào tương tự.

Tại Vương quốc Anh, việc bổ nhiệm vị trí Ủy viên Thông tin, cũng như bổ nhiệm các vị trí cấp cao trong chính phủ, được thực hiện trên cơ sở cạnh tranh. Bất kỳ người dân nào quan tâm đến vị trí này đều có thể ứng tuyển và trải qua quá trình tuyển chọn, dưới sự giám sát của cơ quan dịch vụ dân sự độc lập và cuối cùng phải được quốc hội phê chuẩn.

Ngoài quy trình bổ nhiệm, để bảo vệ tính độc lập của cơ quan này, có thể áp dụng một số cơ chế quan trọng sau:

- Ngay sau khi được bổ nhiệm, các thành viên được đảm bảo thời gian công tác tại Ủy ban cho vị trí được bổ nhiệm và khó bị bãi nhiệm. Theo thông lệ tốt về bãi nhiệm, các thành viên trong ủy ban chỉ bị bãi nhiệm khi và chỉ khi không đáp ứng một số quy tắc cơ bản (vắng họp không có lý do, không đủ năng lực, có hành vi phạm tội) cùng với một số biện pháp bảo vệ (chẳng hạn như khiếu nại quyết định bãi nhiệm lên tòa án).
- Một thông lệ tốt nữa là nghiêm cấm bổ nhiệm các cá nhân có mối quan hệ chính trị mạnh mẽ làm ủy viên. Các đối tượng thường không được cân nhắc như công chức được bầu, công chức và nhân viên hoặc cán bộ của các đảng chính trị, hoặc bất kỳ cá nhân nào đã giữ chức vụ tương tự trong vài năm qua.
- Ngoài các quy định về nghiêm cấm bổ nhiệm, ứng cử viên cũng cần phải đáp ứng các yêu cầu như năng lực chuyên môn phù hợp cho vị trí, chẳng hạn như chuyên môn trong các lĩnh vực về luật, quản lý thông tin, báo chí, v.v...
- Nếu chính phủ kiểm soát ngân sách thì cũng sẽ kiểm soát hoạt động của cơ quan này. Vì thế, một cơ chế ngân sách độc lập chính là yếu tố then chốt đảm bảo tính độc lập của cơ quan giám sát. Tốt nhất thì ngân sách hoạt động của cơ quan nên thuộc thẩm quyền phê chuẩn của quốc hội thay vì của bộ trưởng hoặc một quan chức chính phủ cấp cao khác.

Theo Luật TCTT của Việt Nam, tại Điều 13 và Điều 35 (1) (d), việc phân chia vai trò giám sát còn mang tính rất chung chung giữa các cơ quan nhà nước, như Quốc hội, Hội đồng Nhân dân và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Tuy nhiên, đây không phải là cơ chế khiếu nại, tố cáo. Vì mục đích này, Điều 8 (1) (b) quy định rằng công dân có quyền nộp đơn “khiếu nại, khởi kiện và tố cáo” đối với hành vi vi phạm pháp luật về tiếp cận thông tin. Về cơ bản, khiếu nại và tố cáo là hình thức kháng cáo nội bộ trong khi khởi kiện sẽ được đưa lên tòa án. Như vậy, Luật TCTT có đưa ra quy định về hình thức kháng cáo cấp độ 1 và 3, vẫn còn thiếu hình thức kháng cáo lên cơ quan giám sát hành chính độc lập.

5.2 CĂN CỨ ĐỂ NỘP ĐƠN KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

Luật pháp cần đưa ra các căn cứ pháp lý rộng rãi để khiếu nại, tố cáo, đặc biệt là đối với bất kỳ hành vi vi phạm pháp luật nào liên quan đến việc xử lý các yêu cầu. Các hành vi này không chỉ là từ chối cung cấp thông tin (tức là áp dụng các ngoại lệ) mà còn là hành vi cung cấp thông tin sai hoặc không đầy đủ, các vi phạm về thủ tục, chẳng hạn như không phản hồi về yêu cầu trong thời hạn quy định.

Trên thực tế, các khiếu nại, tố cáo có thể được chia thành hai nhóm: một nhóm liên quan đến các vấn đề về trình tự, thủ tục và một nhóm liên quan đến việc áp dụng cơ chế ngoại lệ. Trong hầu hết các trường hợp, các vấn đề liên quan đến trình tự, thủ tục tương đối dễ giải quyết. Những vụ việc thuộc nhóm này thường liên quan đến lỗi vi phạm hành chính hơn là một quyết định cụ thể (ví dụ: không đưa ra bất kỳ phản hồi nào hoặc phản hồi quá thời hạn quy định). Những khiếu nại này cũng có thể liên quan đến các vấn đề tranh chấp như thu phí quá cao hoặc từ chối cung cấp thông tin theo định dạng yêu cầu. Tuy nhiên, những hình thức khiếu nại này hiếm khi liên quan đến các ngoại lệ.

Các tranh chấp liên quan đến trường hợp ngoại lệ thường rất khó giải quyết. Hơn nữa, các vấn đề trọng yếu liên quan đến các ngoại lệ có thể sẽ còn tiếp diễn, thậm chí nhiều thập kỷ sau khi luật được thông qua. Đây là những vấn đề tương đối phức tạp và sẽ tiếp tục phát sinh khiếu nại mới liên quan đến ngoại lệ.

Một hình thức khác (hình thức thứ ba) về khiếu nại, tố cáo được đề cập đến đó là khiếu nại đối với những ảnh hưởng từ việc bị cung cấp thông tin sai (hoặc thông tin không đầy đủ). Những khiếu nại này có xu hướng gần giống với các khiếu nại về thủ tục (tức là dựa trên lỗi vi phạm hành chính, ngược với khiếu nại về một vấn đề thực sự gây tranh cãi), tuy nhiên, các khiếu nại này cũng có thể dựa trên việc diễn giải các ngoại lệ.

Hòa giải có thể được xem là phương thức vô cùng hiệu quả để giải quyết vấn đề, đặc biệt là đối với hình thức khiếu nại, tố cáo thứ nhất. Đối với hình thức này, không cần phải tiến hành một quá trình xét xử chính thức, trong đó cả hai bên trình bày quan điểm và tham

gia phiên điều trần, nếu bản chất vấn đề chỉ đơn giản là cơ quan nhà nước đã không xử lý yêu cầu hoặc mất quá nhiều thời gian để giải quyết. Việc giải quyết vấn đề này rất đơn giản, ít nhất là trên lý thuyết: cơ quan nhà nước phải xúc tiến và xử lý yêu cầu kịp thời. Trường hợp này không yêu cầu thẩm quyền pháp lý để tiến hành hòa giải, ít nhất là đối với hòa giải không chính thức. Nhiều cơ quan giám sát trên thế giới có thể thực hiện hòa giải mà không có bất kỳ ủy quyền pháp lý cụ thể nào. Để tiến hành hòa giải, cơ quan giám sát sẽ liên lạc với cả hai bên một cách không chính thức và đưa ra hướng dẫn không chính thức về cách thức giải quyết vấn đề. Nếu các bên đồng thuận và thống nhất về phương án giải quyết, vụ việc sẽ được kết thúc. Nếu không, vụ việc sẽ phải được thực hiện bằng quy trình phân xử chính thức.

Tại Việt Nam, Điều 8 (1) (b) của Luật TCTT có quy định về quyền khiếu nại "đối với các hành vi vi phạm pháp luật về tiếp cận thông tin". Quy định không đưa ra phạm vi cụ thể, rõ ràng, nhưng dường như phạm vi điều chỉnh của quy định bao gồm bất kỳ hành vi nào không tôn trọng các quy định của pháp luật. Do đó, có thể thực hiện khiếu nại đối với một trong các trường hợp sau:

- Cản cứ vào một ngoại lệ để từ chối quyền tiếp cận thông tin
- Không chủ động công khai thông tin theo quy định
- Không có phản hồi cho yêu cầu cung cấp thông tin
- Phản hồi không đáp ứng đúng yêu cầu
- Phí hoặc lệ phí quá cao
- Cung cấp thông tin chậm so với thời hạn quy định
- Thông tin không được cung cấp theo định dạng mong muốn của người yêu cầu.

5.3 TIẾP NHẬN VÀ XỬ LÝ KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

Để đảm bảo tính hiệu quả, cơ quan giám sát cần phải có một số quyền hạn nhất định. Có thể chia các quyền hạn này thành hai nhóm: một là quyền điều tra và ra quyết định về khiếu nại, tố cáo; hai là quyền chỉ định các biện pháp khắc phục đối với trường hợp được xác định là vi phạm pháp luật. Những quyền hạn sau đây là cần thiết để cơ quan giám sát có thể tiến hành điều tra khiếu nại hiệu quả:

- Cơ quan giám sát phải có quyền tiếp cận, đánh giá thông tin thuộc đối tượng của khiếu nại, cho dù thông tin này có được phân loại là thông tin bí mật hoặc được xem là ngoại lệ hay không. Nếu không được trao quyền, cơ quan giám sát không thể thực hiện đúng trách nhiệm của mình để đưa ra quyết định về khiếu nại. Cơ quan giám sát phải nắm chính xác nội dung của tài liệu mới có thể xác định được mức độ nhạy cảm của thông tin này.
- Vì thế, theo thông lệ tốt thì cơ quan giám sát được phép tiếp cận toàn bộ thông tin và tài liệu khi có yêu cầu. Đồng thời, bên cạnh quyền hạn được đưa ra yêu cầu để cơ quan nhà nước cung cấp thông tin, cơ quan giám sát phải chịu trách nhiệm về tính bảo mật của thông tin đó (tức là không được tự ý tiết lộ thông tin).

- Cơ quan giám sát không chỉ có quyền tiếp cận thông tin mà còn được phép phỏng vấn nhân chứng và có quyền yêu cầu nhân chứng trình diện. Chẳng hạn, cơ quan giám sát phải lắng nghe nhân chứng để nắm được mức độ nhạy cảm của vấn đề (cho dù đây là vấn đề bảo mật, cạnh tranh kinh doanh hoặc vấn đề riêng tư) hoặc nhằm hiểu rõ hơn các khiếu nại của cơ quan nhà nước hoặc người yêu cầu.

- Cuối cùng, một thông lệ tốt là cho phép cơ quan giám sát có quyền kiểm tra tại trụ sở cơ quan nhà nước. Mặc dù quyền hạn này của cơ quan giám sát tương đối rộng nhưng cũng rất ít khi áp dụng. Tuy nhiên, việc kiểm tra tại trụ sở cơ quan nhà nước là cần thiết để xác định cơ quan này có lưu giữ thông tin mà họ cố tình che giấu hay không. Công tác kiểm tra sẽ giúp cơ quan giám sát hiểu rõ hoạt động của cơ quan nhà nước, từ đó góp phần giải quyết các vấn đề có tính hệ thống hơn xét ở góc độ tuân thủ pháp luật.

“ Theo Luật Tiếp cận thông tin của Ấn Độ, Điều 18 (3) quy định:

Ủy ban Thông tin liên bang hoặc Ủy ban Thông tin của tiểu bang, tùy trường hợp cụ thể, trong quá trình điều tra vụ việc theo quy định của mục này, có cùng quyền hạn như tòa án dân sự khi xét xử vụ kiện theo Bộ luật Tố tụng Dân sự, đối với các vấn đề sau, cụ thể là:

- (a) Triệu tập, yêu cầu nhân chứng ra trình diện và cung cấp các chứng cứ bằng lời nói hoặc văn bản có tính tuyên thệ, xuất trình giấy tờ, tài liệu hoặc vật chứng;*
- (b) Yêu cầu tìm kiếm và kiểm tra tài liệu;*
- (c) Tiếp nhận lời khai bằng văn bản có tuyên thệ;*
- (d) Trưng dụng bất kỳ hồ sơ công khai hoặc bản sao nào từ bất kỳ tòa án hoặc cơ quan nào;*
- (e) Ban hành quyết định triệu tập thẩm vấn nhân chứng hoặc kiểm tra tài liệu; và*
- (f) Bất kỳ vấn đề nào khác theo quy định.*

”

Sau khi cơ quan giám sát đã xem xét khiếu nại, tố cáo, và xác định khiếu nại là hợp pháp, cơ quan này phải có thẩm quyền yêu cầu các biện pháp khắc phục. Theo thông lệ tốt thì mệnh lệnh của cơ quan giám sát phải có tính ràng buộc. Điều này là cần thiết vì nếu cơ quan giám sát chỉ có thể đưa ra khuyến nghị, nhiều cơ quan nhà nước sẽ phớt lờ các khuyến nghị này. Khi đó người yêu cầu sẽ phải nhờ đến tòa án để cưỡng chế thi hành, từ đó làm suy giảm toàn bộ vai trò của cơ quan giám sát.

Một thông lệ tốt là cho phép cơ quan giám sát có các quyền khắc phục cụ thể sau:

- Đối với người yêu cầu, chỉ thị cho cơ quan nhà nước cung cấp thông tin đồng thời đưa ra các biện pháp khắc phục khác, chẳng hạn như cung cấp thông tin theo một định dạng nhất định, giảm phí hoặc thậm chí bồi thường khi việc chậm trễ cung cấp thông tin đã khiến người yêu cầu gặp khó khăn hoặc tổn thất tài chính.

- Lý tưởng nhất là cơ quan giám sát có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước thực hiện cải cách cơ cấu trong một số trường hợp nhất định, đặc biệt trong trường hợp cơ quan này đang có những vấn đề mang tính hệ thống trong việc thực hiện các nghĩa vụ theo luật định. Ví dụ, cơ quan giám sát có thể yêu cầu cơ quan nhà nước tổ chức đào tạo cho cán bộ chuyên trách không hoàn thành nghĩa vụ do không nắm được các quy định hoặc yêu cầu về công tác quản lý hồ sơ. Việc quản lý thông tin kém hiệu quả sẽ gây cản trở cho việc tìm kiếm tài liệu một cách nhanh chóng và đầy đủ.

Câu hỏi thảo luận

Trong bối cảnh Việt Nam, việc cơ quan giám sát có thể áp đặt các biện pháp khắc phục về mặt cấu trúc đối với các cơ quan nhà nước có hợp lý không? Việc áp dụng có gặp phải sự phản đối đáng kể và/ hoặc trở ngại pháp lý nào không? Nếu hoạt động này không khả thi, có thể thực hiện nỗ lực nào để đảm bảo rằng tất cả các cơ quan nhà nước đều thực hiện nghĩa vụ của mình theo quy định của Luật TCTT?

Luật Tiếp cận thông tin của Ấn Độ, Điều 19 (8) quy định:

Trong thẩm quyền quyết định của mình, Ủy ban Thông tin Liên bang hoặc Ủy ban Thông tin tiểu bang, tùy từng trường hợp, có các quyền hạn sau:

(a) *Yêu cầu cơ quan nhà nước thực hiện bất kỳ biện pháp cần thiết nào để đảm bảo việc tuân thủ các quy định của Luật TCTT, bao gồm:*

i) Cung cấp quyền tiếp cận thông tin, nếu được yêu cầu, dưới một hình thức cụ thể;

ii) Bổ nhiệm Cán bộ thông tin của cơ quan chính quyền liên bang hoặc Cán bộ thông tin của cơ quan chính quyền tiểu bang, tùy từng trường hợp;

iii) Công bố một số thông tin hoặc danh mục thông tin;

iv) Thực hiện các thay đổi cần thiết trong quy trình thực hiện công tác bảo quản, quản lý và tiêu hủy hồ sơ;

v) Tăng cường tổ chức đào tạo về quyền thông tin cho cán bộ tại cơ quan;

vi) Cung cấp báo cáo thường niên theo quy định tại khoản (b), tiểu mục (1) của mục 4;

(b) *Yêu cầu cơ quan nhà nước bồi thường cho người khiếu nại về bất kỳ tổn thất hoặc bất lợi nào khác phải gánh chịu;*

(c) *Áp dụng bất kỳ hình phạt nào theo quy định của Luật TCTT;*

(d) *Từ chối đơn yêu cầu cung cấp thông tin.*



Tại Việt Nam, cách thức tiếp nhận và xử lý đơn khiếu nại, tố cáo sẽ tùy thuộc vào hình thức là khiếu nại, tố cáo hay khởi kiện. Nếu là đơn khởi kiện thì sẽ được xử lý theo các quy trình và thủ tục của tòa án.

Chi tiết về các thủ tục khiếu nại và tố cáo nằm ngoài phạm vi của Sổ tay hướng dẫn này. Tuy nhiên, để hiểu thêm về vấn đề này, Sổ tay cũng đưa ra một số hướng dẫn về cách thức giải quyết đơn tố cáo. Các hướng dẫn cụ thể về tố cáo được quy định trong Luật Tố cáo năm 2018, trong khi Luật Khiếu nại 2011 đưa ra các hướng dẫn về giải quyết khiếu nại. Nhìn chung, các đơn tố cáo sẽ do người đứng đầu cơ quan có cá nhân bị tố cáo chịu trách nhiệm giải quyết. Trong trường hợp người bị tố cáo là người đứng đầu cơ quan thì đơn tố cáo sẽ do người đứng đầu của cơ quan giám sát hoặc chính cơ quan đó giải quyết.

Tố cáo phải được thực hiện bằng đơn và nộp cho cơ quan có thẩm quyền, trong đó ghi rõ ngày, tháng, năm tố cáo; họ tên, địa chỉ của người tố cáo, cách thức liên hệ với người tố cáo; hành vi vi phạm pháp luật bị tố cáo; người bị tố cáo và các thông tin khác có liên quan.

Sau khi nhận được đơn tố cáo, cơ quan có thẩm quyền có bảy ngày làm việc để ghi sổ theo dõi và kiểm tra xem đơn tố cáo có đáp ứng điều kiện về tính hợp lệ hay không. Nếu đơn tố cáo hợp lệ và thuộc phạm vi trách nhiệm của cơ quan nhà nước, đơn tố cáo sẽ được chấp nhận. Sau khi tiếp nhận, cơ quan nhà nước phải tiến hành xác minh sự việc, đưa ra quyết định và thực thi quyết định. Cơ quan nhà nước phải chỉ định “cơ quan thanh tra” cùng cấp để xác minh đơn tố cáo. Trong vòng năm ngày làm việc kể từ khi nhận được đơn tố cáo, cơ quan tiếp nhận phải có quyết định chấp nhận đơn tố cáo. Quyết định phải gồm các nội dung sau: ngày ra quyết định, lý do đưa ra quyết định, đơn tố cáo được chấp nhận và thời hạn giải quyết đơn tố cáo. Thông thường thời hạn giải quyết đơn tố cáo là 30 ngày làm việc, đối với các trường hợp phức tạp, có thể được kéo dài thêm.

Quá trình này cũng bao gồm việc đưa ra kết luận tố cáo bao gồm ít nhất các thông tin sau: kết quả xác minh nội dung tố cáo; căn cứ pháp lý để xác định có hay không có hành vi vi phạm pháp luật; kết luận về nội dung tố cáo là đúng, đúng một phần hoặc tố cáo sai sự thật; xác định trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan đến nội dung tố cáo; các biện pháp xử lý theo thẩm quyền cần thực hiện; kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân khác áp dụng các biện pháp xử lý theo thẩm quyền đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có vi phạm pháp luật; kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật, áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Chậm nhất là 7 ngày làm việc kể từ ngày ban hành kết luận nội dung tố cáo, người giải quyết tố cáo phải tiến hành các biện pháp cần thiết để khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người tố cáo. Trường hợp xác định được cá nhân, tổ chức vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ thì áp dụng biện pháp xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật. Trong vòng bảy ngày làm việc, phải công bố kết luận tố cáo.

Như vậy rõ ràng luật đã có quy định về trình tự, thủ tục công bằng và cụ thể liên quan đến việc xử lý đơn tố cáo. Nghiên cứu các quy định về khiếu nại trong Luật khiếu nại cũng đưa ra những nhận định tương tự.



CHƯƠNG 6: THEO DÕI, ĐÔN ĐỐC GIẢI QUYẾT YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN

Câu hỏi thảo luận

Bạn nghĩ mình phải làm gì trong trường hợp cơ quan nhà nước tiếp nhận yêu cầu của bạn sau đó phớt lờ nó? Bạn sẽ làm gì nếu họ từ chối mà không đưa ra lý do?

6.1 ĐIỂM CHUNG

Trong rất nhiều trường hợp, cơ quan nhà nước không giải quyết yêu cầu theo quy định: họ có thể gây trở ngại cho việc tiếp nhận yêu cầu, từ chối đưa ra phản hồi (từ chối âm thầm), chỉ cung cấp một phần thông tin, thu phí quá cao cho việc cung cấp thông tin, v.v...

Theo một nghiên cứu gần đây của Trung tâm Luật và Dân chủ, phối hợp với tổ chức Đối tác Ngân sách Quốc tế (IBP) và tổ chức Tổ chức tiếp cận thông tin Châu Âu (AIE), cuộc khảo sát về việc thực hiện 6 yêu cầu ở 80 quốc gia đã cho thấy các kết quả đáng ngạc nhiên như sau:

- Chỉ có 45% trong tổng số các trường hợp được cung cấp thông tin đầy đủ hoặc một phần thông tin.
- 38% yêu cầu rơi vào tình trạng bất vô âm tín và xảy ra ở 55 trên 80 quốc gia.
- 42% trong tổng số phản hồi không tuân thủ quy định về quyền tiếp cận thông tin (phản hồi đúng quy định là cơ quan nhà nước phải cung cấp thông tin hoặc thông báo với người yêu cầu rằng cơ quan không nắm giữ thông tin này).
- Trong hơn 50% các trường hợp, người yêu cầu phải gửi đơn nhiều lần và tỷ lệ thông tin được cung cấp sau một lần gửi yêu cầu chỉ đạt 22%.
- Thời gian phản hồi trung bình cho các yêu cầu cung cấp thông tin là 60 ngày (trong đó tối đa là 90 ngày) và chỉ có 9 quốc gia trả lời tất cả 6 yêu cầu trong thời hạn trung bình là 30 ngày.
- Xét trên mọi tiêu chí, các quốc gia có ban hành luật TCTT đạt được kết quả tốt hơn so với các quốc gia chưa ban hành luật, và những quốc gia ban hành luật TCTT càng sớm thì càng thực hiện tốt hơn.
- Xét ở góc độ công khai minh bạch, các nền dân chủ mới chiếm áp đảo 2/3 trong số 15 quốc gia dẫn đầu.
- Tuy nhiên, có một vài trường hợp, công chức, cán bộ nhà nước căn cứ vào các trường hợp ngoại lệ để từ chối cung cấp thông tin.

Những kết quả khảo sát này cho thấy người yêu cầu cung cấp thông tin cần phải kiên trì và đừng để những lời từ chối ban đầu hoặc tình trạng không phản hồi khiến mình nhanh chóng bỏ cuộc.

Nội dung này nhằm xem xét cách thức đảm bảo tỷ lệ phản hồi tốt hơn cho các yêu cầu, ngoài việc gửi đơn kháng cáo hoặc khiếu nại chính thức tới ủy ban thông tin liên quan.

Trong tình huống này, cần đảm bảo sự hài hòa giữa quyết tâm yêu cầu được tiếp cận thông tin và thái độ đúng mực, không gây cản trở hoặc khó khăn quá mức; điều này sẽ giúp đem lại mối quan hệ tốt với cơ quan nhà nước, đặc biệt khi họ đang cố gắng tìm kiếm thông tin, và thậm chí không cung cấp được thông tin. Mặt khác, bạn phải thể hiện thái độ cứng rắn với các hành vi cản trở.

6.2 TỪ CHỐI CHẤP NHẬN YÊU CẦU

Trong một số trường hợp, việc gửi yêu cầu không thể thực hiện được, vì các lý do như cơ quan nhà nước không bố trí cán bộ thông tin hoặc không có nhân sự phụ trách việc tiếp nhận yêu cầu. Hướng giải quyết đối với các trường hợp này sẽ phụ thuộc vào thực tế những gì xảy ra; dưới đây là một số hướng dẫn khả thi:

- Bạn cần lưu ý rằng ngay cả khi cơ quan nhà nước không bố trí nhân sự phụ trách thông tin, cơ quan này vẫn phải chấp nhận các yêu cầu về cung cấp thông tin.
- Bạn có thể gửi kèm bản sao Luật TCTT có chỉ rõ các quy định có liên quan cho bất kỳ cán bộ nào bạn có thể tiếp xúc tại cơ quan nhà nước (hoặc có thể đính kèm đơn yêu cầu).
- Bạn có thể thử viết thư cho người đứng đầu cơ quan nhà nước; có thể gửi bản sao của bức thư đó cho cơ quan tiếp nhận khiếu nại, tố cáo, để chứng minh rằng bạn biết mình đang làm gì và hoàn toàn nghiêm túc với yêu cầu đó.
- Bạn có thể đề xuất được gặp cán bộ cấp cao hơn của cơ quan nhà nước đó hoặc đến một chi nhánh khác của cơ quan này.
- Hãy kiên trì và lưu ý rằng đây là quyền hợp pháp của bạn theo luật định, không nên tỏ ra thô lỗ hoặc gây cản trở.

6.3 TỪ CHỐI LẶNG LẼ

Kinh nghiệm cho thấy rằng cách bạn trình bày yêu cầu cung cấp thông tin có thể ảnh hưởng đáng kể đến khả năng yêu cầu này được tiếp nhận một cách nghiêm túc. Một số hướng dẫn nhằm cải thiện phản hồi:

- Cán bộ, công chức trực tiếp giải quyết có xu hướng tránh các yêu cầu khó khăn, vì vậy bạn cần:
 - Đưa ra các yêu cầu rõ ràng, diễn đạt súc tích và chính xác.
 - Không yêu cầu nhiều loại thông tin khác nhau trong một yêu cầu; thay vào đó, bạn

có thể diễn hai phiếu yêu cầu.

- Nếu phản hồi cho yêu cầu của bạn có khả năng gồm rất nhiều thông tin, cố gắng tạo điều kiện dễ dàng hơn cho việc phản hồi (chẳng hạn như đề nghị tìm kiếm dữ liệu tại trụ sở cơ quan).
- Cán bộ, công chức nhà nước thường xem xét xử lý các yêu cầu được trình bày một cách nghiêm túc, vì vậy:
 - Khi trình bày yêu cầu bằng văn bản, nếu có thể hãy sử dụng giấy có in tiêu đề hoặc nêu rõ tên tổ chức của bạn.
 - Khi đưa ra yêu cầu trực tiếp, hãy cố gắng thể hiện thái độ nghiêm túc về yêu cầu của mình với người tiếp nhận.
- Lưu ý cán bộ nhà nước về nghĩa vụ cung cấp thông tin:
 - Nhấn mạnh rằng yêu cầu cung cấp thông tin phù hợp với các quy định của Luật TCTT.
 - Lưu ý cán bộ nhà nước về một số trách nhiệm chính: ghi số theo dõi yêu cầu tiếp nhận, cung cấp phản hồi ngay lập tức hoặc trong vòng 3, 5, 10 hoặc 15 ngày, chỉ từ chối yêu cầu nếu thông tin thuộc trường hợp ngoại lệ, cung cấp một phần thông tin theo yêu cầu, nêu rõ lý do không cung cấp được bất kỳ thông tin nào.

Theo dõi, đôn đốc khi không nhận được bất kỳ phản hồi nào sau khi hết thời hạn theo quy định; điều này cho thấy bạn thật sự nghiêm túc với yêu cầu của mình và vẫn đang chờ thông tin phản hồi: trong nhiều trường hợp, động thái này sẽ giúp thúc đẩy tiến độ xử lý.

Trong thư thăm dò, bạn cần nêu rõ với cơ quan nhà nước về nghĩa vụ cung cấp phản hồi trong thời hạn quy định tại Điều 29-31 của Luật TCTT.

Tiếp tục theo dõi; cố gắng liên lạc qua điện thoại hoặc thư từ; tiếp tục nhấn mạnh quan điểm đây là một quyền hợp pháp.

Cho biết rằng bạn có quyền khiếu nại vấn đề này với ủy ban thông tin, điều này sẽ gây sức ép cho cán bộ phụ trách (hoặc nhấn mạnh mức độ nghiêm trọng có thể xảy ra như: cán bộ nhà nước có thể bị kỷ luật và thậm chí phạt tù vì hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin), đồng thời việc này cũng khiến bạn tốn nhiều thời gian (vì thế bạn sẽ không muốn giải quyết theo hướng này).

Câu hỏi thảo luận

Bạn có giải pháp nào để ngăn ngừa hoặc thăm dò việc âm thầm từ chối cung cấp thông tin? Bạn có nghĩ hướng tiếp cận này sẽ phát huy hiệu quả ở Việt Nam?

6.4 PHẢN HỒI KHÔNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN

Trong một số trường hợp, cán bộ, công chức có thể đưa ra phản hồi với nội dung không thật sự đúng với yêu cầu. Trong những trường hợp này, động thái theo dõi, đôn đốc là rất quan trọng; theo dõi kịp thời bất kỳ phản hồi nào từ cơ quan nhà nước, cho dù là phản hồi chính thức hay không chính thức; đừng để phản hồi bị bỏ lửng. Trong thư thăm dò, nếu bạn cảm thấy phản hồi của cán bộ nhà nước đang gây khó dễ, hãy nhắc họ về nghĩa vụ cung cấp thông tin theo quy định của pháp luật.

Dưới đây là một số lý do mà cán bộ, công chức có thể sẽ đưa ra để từ chối cung cấp thông tin. Tiếp theo đó là các phản hồi mà Sổ tay hướng dẫn đề xuất:

- **Lý do:** chúng tôi không có thời gian để tìm kiếm thông tin này.
- **Phản hồi:** đây là một trong những nghĩa vụ của anh/chị theo Luật TCTT và anh/chị nên xem đây là công việc ưu tiên.

- **Lý do:** thông tin bạn yêu cầu không có gì quan trọng.
- **Phản hồi:** theo quy định của pháp luật, anh/chị không có quyền quyết định thông tin có quan trọng hay không; luật chỉ cho phép từ chối cung cấp thông tin đối với các trường hợp ngoại lệ.

- **Lý do:** thông tin này do đồng nghiệp của tôi quản lý; bạn phải hỏi ý kiến họ.
- **Phản hồi:** luật đưa ra quy định đối với cơ quan nhà nước nói chung; anh/chị phải là người cần tham khảo ý kiến của đồng nghiệp và phản hồi trong thời hạn theo quy định.

- **Lý do:** yêu cầu đòi hỏi quá nhiều thông tin và chúng tôi không có thời gian để cung cấp.
- **Phản hồi:** luật có đưa ra quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin ngay cả khi khối lượng thông tin lớn.

- **Lý do:** chúng tôi đang xử lý yêu cầu và sẽ phản hồi cho bạn; vui lòng không liên lạc với chúng tôi, chúng tôi sẽ liên hệ với bạn.
- **Phản hồi:** luật có đưa ra quy định về số ngày cụ thể phải đưa ra phản hồi, trong đó chỉ cho phép gia hạn một lần với khoảng thời gian quy định; nếu anh/chị phản hồi sau thời hạn này, đây sẽ là hành vi vi phạm pháp luật.

- **Lý do:** Tôi không biết gì về điều này; Tôi sẽ phải nói chuyện với cấp trên của tôi.
- **Phản hồi:** nghĩa vụ của anh/chị là phải nắm luật; anh/chị có thể tham khảo ý kiến của cấp trên nếu cần thiết nhưng vẫn phải cung cấp thông tin trong thời hạn quy định.

- **Lý do:** bạn không có quyền yêu cầu thông tin này; đây là thông tin của cơ quan nhà nước.
- **Phản hồi:** theo quy định của luật mới ban hành, toàn bộ thông tin anh/chị nắm giữ đều là thông tin công cộng, chỉ hạn chế đối với các trường hợp ngoại lệ; quan điểm của anh/chị không còn phù hợp nữa mặc dù có thể đúng trong quá khứ.
- **Lý do:** đây không phải là thông tin của chúng tôi, thông tin này do cơ quan hoặc cá nhân khác cung cấp.
- **Phản hồi:** anh/chị phải cung cấp thông tin nếu anh/chị có bản sao của thông tin này; nếu thông tin này do cơ quan nhà nước khác quản lý, anh/chị có thể chuyển giúp yêu cầu này đến cơ quan đó.



Câu hỏi thảo luận

Bạn có nghĩ rằng những phản hồi kiểu như vậy có thể có ở Việt Nam? Bạn đã từng gặp phải những tình huống như vậy chưa?

Nếu cán bộ nhà nước không cố tình gây trở ngại, bạn có thể hỏi ý kiến họ. Điều này sẽ giúp bạn:

- Hiểu những vấn đề họ gặp phải khi giải quyết yêu cầu của bạn và có thể giúp họ bằng cách thu hẹp hoặc sửa đổi yêu cầu để giúp họ giải quyết dễ dàng hơn.
- Giúp họ hiểu rõ những thông tin bạn đang thực sự tìm kiếm nếu yêu cầu chưa rõ ràng; điều này sẽ giúp họ đáp ứng yêu cầu của bạn tốt hơn hoặc biết cơ quan nhà nước nào khác có thể giải quyết yêu cầu của bạn tốt hơn.

6.5 CUNG CẤP THÔNG TIN KHÔNG ĐẦY ĐỦ HOẶC SAI LỆCH

Ở trường hợp khác, cơ quan nhà nước có thể cung cấp thông tin không đầy đủ hoặc thông tin sai lệch. Dưới đây là một số hướng dẫn để giải quyết vấn đề này:

- Phản hồi rằng thông tin được cung cấp là sai lệch hoặc không đầy đủ và nhắc lại nghĩa vụ của cơ quan nhà nước về việc cung cấp thông tin đầy đủ.
- Hỏi xem cơ quan nhà nước nào nắm giữ thông tin đầy đủ hơn.
- Đưa ra lập luận về lý do tại sao bạn tin rằng họ đang nắm giữ, hoặc phải nắm giữ thông tin đầy đủ hơn.

- Nêu rõ với cơ quan nhà nước rằng nếu họ giữ lại một phần thông tin, thì họ phải thông báo cho bạn về điều này và nêu rõ lý do (họ không thể giữ lại một phần thông tin mà không cho bạn biết).
- Nếu bạn cho rằng yêu cầu của mình có thể đã bị hiểu lầm, hãy nghĩ cách khác để trình bày lại yêu cầu của mình hoặc giải thích rõ với cán bộ nhà nước về thông tin bạn đang tìm kiếm.
- Cố gắng trình bày với cơ quan nhà nước về tầm quan trọng của nghĩa vụ pháp lý của cơ quan nhà nước trong lĩnh vực này, cũng như quyền khiếu nại, tố cáo của bạn nếu không được cung cấp thông tin.

6.6 PHẢN HỒI VỚI LÝ DO KHÔNG NẮM GIỮ THÔNG TIN

Đôi khi, các cơ quan nhà nước sẽ phát biểu rằng họ không nắm giữ thông tin; trong trường hợp này, bạn cần đánh giá xem bạn có tin vào phát biểu này hay không và cách giải quyết trong tình huống này. Dưới đây là một số hướng dẫn:

- Tìm hiểu lĩnh vực mà cơ quan nhà nước này phụ trách và xem xét liệu họ có thông tin này không.
- Tìm hiểu xem liệu cơ quan nhà nước có nắm giữ ít nhất một phần thông tin hay không (ngay cả khi cơ quan này không nắm giữ tất cả thông tin đó), trong trường hợp này, họ không thể trả lời rằng họ không có thông tin đó, mà phải cung cấp cho bạn thông tin mà họ có.
- Hãy thử yêu cầu cung cấp thông tin theo cách khác, để xem có hiệu quả hay không.
- Nhấn mạnh lý do vì sao bạn nghĩ rằng cơ quan nhà nước này đang nắm giữ thông tin và nghĩa vụ của họ là phải cung cấp thông tin nếu họ nắm giữ tất cả hoặc một phần thông tin đó.
- Nếu đó là thông tin do chính phủ nắm giữ, hỏi xem cơ quan nhà nước nào đang nắm giữ thông tin này.

6.7 CHI PHÍ TIẾP CẬN THÔNG TIN QUÁ CAO

Dưới đây là một số gợi ý nếu chi phí cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước quá cao:

- Chỉ ra các quy định liên quan đến phí (Điều 12 quy định rằng việc tiếp cận thông tin sẽ được thực hiện với chi phí thấp; tìm hiểu xem có quy định nào liên quan đến việc trả phí tiếp cận thông tin không).
- So sánh với các cơ quan nhà nước khác (so với cơ quan mà bạn được tính phí thấp hơn cho yêu cầu khác).
- Trình bày lập luận vì sao chi phí tiếp cận thông tin phải thấp.

6.8 TỪ CHỐI YÊU CẦU CUNG CẤP THÔNG TIN (BAO GỒM TỪ CHỐI BẰNG LỜI NÓI)

Theo quy định của Luật TCTT (tham khảo Điều 28 (2)), cơ quan nhà nước không được phép từ chối cung cấp thông tin bằng lời nói; ít nhất người yêu cầu phải có được văn bản từ chối.

Một số trường hợp từ chối cung cấp thông tin là hợp pháp: như đã đề cập ở trên, Luật TCTT có quy định một số trường hợp ngoại lệ đối với quyền tiếp cận thông tin; bạn cần cố gắng xác định được ngoại lệ này có đúng quy định hay không. Đây là việc không hề dễ dàng vì bạn chưa thấy thông tin thực tế nên không thể đánh giá được liệu có thể áp dụng ngoại lệ hay không.

Bạn có quyền khiếu nại khi bị từ chối cung cấp thông tin, tuy nhiên, bạn cần cố gắng tranh luận phản bác quyết định từ chối với chính cơ quan nhà nước. Bạn có thể áp dụng một số hướng dẫn hữu ích sau đây:

- Luật pháp đã thay đổi về cách thức vận hành của cơ quan nhà nước; họ không được mặc định là toàn bộ hoặc phần lớn thông tin là bí mật; thay vào đó, họ phải có lý do chính đáng khi từ chối cung cấp thông tin.
- Bất kỳ quyết định từ chối cung cấp thông tin nào cũng phải căn cứ theo điều khoản cụ thể trong Luật TCTT (xem Điều 6 và Điều 7).
- Hầu hết các trường hợp ngoại lệ này phải cho thấy nguy cơ tổn hại đến lợi ích cần được bảo vệ - cơ quan nhà nước cần nêu rõ các mối nguy cụ thể có thể xảy ra.

6.9 BIỆN PHÁP XỬ PHẠT ĐỐI VỚI CÁN BỘ, CÔNG CHỨC CẢN TRỞ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Luật TCTT có quy định các chế tài mạnh mẽ về hình thức xử phạt đối với cơ quan và cán bộ nhà nước ngăn chặn việc tiếp cận thông tin. Điều 11 quy định một số “hành vi bị nghiêm cấm”, trong đó có các hành vi sau:

- Cố ý cung cấp thông tin sai lệch, không đầy đủ
- Trì hoãn việc cung cấp thông tin
- Hủy hoại thông tin
- Làm giả thông tin
- Cản trở, đe dọa, trù dập người yêu cầu, người cung cấp thông tin

Điều 15 quy định cụ thể hơn về biện pháp xử phạt trong Khoản (1), trong đó quy định 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. Điều 15 (2) đưa ra quy định cụ thể về các hành vi vi phạm nêu tại Điều 11 của Luật này. Trong trường hợp các hành vi vi phạm gây thiệt hại thì cơ quan nhà nước cung cấp thông tin phải bồi thường thiệt hại, cá nhân có hành vi vi phạm có trách nhiệm hoàn trả theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Theo Điều 34 (2), người đứng đầu của mỗi cơ quan nhà nước có trách nhiệm “xử lý kịp thời” các cán bộ thông tin cản trở quyền tiếp cận thông tin.

Theo Điều 167 (1) của Bộ luật hình sự có quy định người nào dùng vũ lực, đe dọa dùng vũ lực hoặc “thủ đoạn” khác cản trở công dân thực hiện quyền tiếp cận thông tin thì phải bị xử lý kỷ luật hoặc xử phạt dân sự, bị phạt cải tạo không giam giữ đến 2 năm hoặc phạt tù từ 3 tháng đến 2 năm.

Nếu được thi hành cùng lúc, đây là những biện pháp xử phạt đáng kể. Để hỗ trợ, người yêu cầu có thể nhắc đến các biện pháp xử phạt này khi đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin. Cụ thể, người yêu cầu có thể nhắc nhở cán bộ nhà nước rằng, nếu họ cố tình cản trở việc cung cấp thông tin, họ có thể phải chịu hình phạt kỷ luật, biện pháp xử phạt dân sự hoặc thậm chí là hình sự.

Bài tập E

Phản hồi với Hành vi có vấn đề của cán bộ, công chức
Thảo luận theo các nhóm nhỏ

Thông tin tham khảo:

- Sáng kiến Nhân quyền Khó khăn vướng chung, Thực hiện quyền tiếp cận thông tin: Hướng dẫn thực tiễn về thực hành các quy định pháp luật về quyền Tiếp cận thông tin. Truy cập tại: http://www.humanrightsinitiative.org/publications/rti/implementing_ati.pdf.*
- Victor Brobbey, Carole Excell, Kenneth Kakuru và Alison Tilley, Kháng cự chủ động và thụ động đối với công khai minh bạch: Mô hình minh bạch đối với các đạo luật về tự do thông tin ở châu Phi - Ba nghiên cứu tình huống. Truy cập tại: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W6-ZaMZQGvYoJ:www.africafoicentre.org/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26Itemid%3D0%26task%3Ddoc_download%26gid%3D63+Active+and+Passive+Resistanc+to+Openness&cd=1&hl=en&ct=clnk&client=safari&source=www.google.com*
- Tổ chức tiếp cận thông tin Châu Âu (AIE), Công cụ thúc đẩy việc sử dụng Luật Tiếp cận thông tin. Truy cập tại: <http://www.access-info.org/en/toolkits>.*

NHÀ XUẤT BẢN THANH NIÊN

64 Bà Triệu - Hà Nội - ĐT: (84.04). 39434044 - 62631720
Fax: 04.39436024. Website: nxbthanhnien.vn; email: info@nxbthanhnien.vn
Chi nhánh: 145 Pasteur, Phường 6, Quận 3, TP. Hồ Chí Minh.
ĐT: (028) 39106962 - 39106963

SỔ TAY PHÒNG VIÊN

Hướng dẫn cách tiếp cận thông tin
theo Luật Tiếp cận thông tin 2016
(Tài liệu tham khảo)

Chịu trách nhiệm xuất bản
Giám đốc - Tổng Biên tập
LÊ THANH HÀ

Biên tập
NGUYỄN TUẤN ANH

Thiết kế
AS Advertising Company

Biên soạn nội dung và sửa bản in
Công ty TNHH HƯỚNG TỚI MINH BẠCH
Địa chỉ: Số 37, ngõ 35, Cát Linh, Đống Đa, Hà Nội

In 150 cuốn, khổ 15 x 21 cm. In tại: Công ty TNHH hướng tới Minh Bạch.
Số xác nhận ĐKXB: 1260-2020/CXBIPH/26-24/TN. ISBN: 978-604-9951-32-9
QĐXB số: 590/QĐ-TN cấp ngày 15 tháng 4 năm 2020
In xong và nộp lưu chiểu Quý 2 năm 2020



TOWARDS
TRANSPARENCY

Hướng tới Minh Bạch (TT)
Cơ quan đầu mối quốc gia của
Minh bạch Quốc tế tại Việt Nam

ĐT: +84-24-3715 3532

Fax: +84-24-3715 3443

Email: info@towardstransparency.vn

www.towardstransparency.vn

facebook.com/towardstransparency

ISBN 978-604-9951-32-9



9 786049 951329

SÁCH KHÔNG BÁN