



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN

NGUYỄN HƯNG QUANG

18/03/2015



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

GIỚI THIỆU

Mục tiêu của Nghiên cứu là đánh giá tổng thể thực trạng pháp luật hiện hành về ghi nhận và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân, với 3 tiêu chí:

- Phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền tiếp cận thông tin và các nguyên tắc bảo đảm quyền con người, quyền công dân;
- Khả năng đầy đủ, thống nhất, phù hợp, khả thi của các quy định hiện hành về quyền tiếp cận thông tin;
- Loại bỏ những vướng mắc, bất cập chồng chéo, mâu thuẫn hoặc những khoảng trống của pháp luật điều chỉnh về trách nhiệm của Nhà nước trong việc ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân.

Đề xuất một số giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin.



GIỚI THIỆU

- Rà soát 14 lĩnh vực pháp luật với gần 120 văn bản quy phạm pháp luật;
- Các văn bản quy phạm được rà soát trên 8 trục các vấn đề đã được xác định, bao gồm: (i) loại thông tin; (ii) chủ thể cung cấp thông tin; (iii) chủ thể được tiếp cận thông tin; (iv) cách thức tiếp cận thông tin; (v) hình thức công khai, cung cấp thông tin; (vi) trình tự, thủ tục; (vii) điều kiện bảo đảm; (viii) phí tiếp cận thông tin.
- Thông tin rà soát được xử lý theo ma trận (matrix) để từ đó xử lý vào nghiên cứu chính.
- Báo cáo chính thức được phân tích theo 6 vấn đề lớn.



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

GIỚI THIỆU

Sáu (06) vấn đề lớn

- ① Thông tin và nội hàm quyền tiếp cận thông tin;
- ② Chủ thể tiếp cận thông tin, chủ thể cung cấp thông tin;
- ③ Thông tin được tiếp cận;
- ④ Hình thức cung cấp thông tin (công bố công khai thông tin, cung cấp thông tin theo yêu cầu);
- ⑤ Trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin; và
- ⑥ Các điều kiện bảo đảm việc tiếp cận thông tin.



1. THÔNG TIN VÀ NỘI HÀM CỦA QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Khái niệm thông tin:

- Hiện nay, chưa có VBQPPL nào đưa ra định nghĩa về “*thông tin*”. Một số VBQPPL có định nghĩa về thông tin trong các lĩnh vực cụ thể, như: thông tin đối ngoại, thông tin môi trường, thông tin số, thông tin điện tử...;
- Không có định nghĩa về thông tin bí mật nhà nước. Pháp lệnh bảo vệ bí mật nhà nước chỉ có khái niệm “*bí mật nhà nước*”.



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

1. THÔNG TIN VÀ NỘI HÀM CỦA QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Khái niệm và nội hàm quyền được thông tin, quyền tiếp cận thông tin

- “*Quyền được thông tin*” của công dân theo Hiến pháp năm 1992 và “*quyền tiếp cận thông tin*” của công dân theo Hiến pháp năm 2013 tuy đã được ghi nhận, nhưng *chưa có VBQPPL nào giải thích một cách chính thức khái niệm và nội hàm của các quyền này.*
- Điều 19 Công ước của Liên hợp quốc về Các quyền dân sự, chính trị (ICCPR) quy định về *quyền tự do biểu đạt/quyền tự do ngôn luận*; bao gồm ít nhất 3 yếu tố: *tự do tìm kiếm, tự do tiếp nhận và tự do truyền đạt thông tin* dưới mọi hình thức.



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

1. THÔNG TIN VÀ NỘI HÀM CỦA QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Pháp luật Việt Nam đã ghi nhận ở những mức độ khác nhau về quyền trong những lĩnh vực cụ thể:

- *Quyền tự do tìm kiếm, trao đổi thông tin (Luật Công nghệ thông tin...)*
- *Quyền tiếp nhận thông tin bằng cách các cơ quan nhà nước công bố công khai thông do mình nắm giữ (Luật Ban hành VBQPPL, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán nhà nước...)*
- *Quyền tiếp nhận thông tin bằng cách yêu cầu cung cấp thông tin (Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Báo chí...)*
- *Quyền phổ biến thông tin (Luật Xuất bản, Luật Báo chí...)*



1. THÔNG TIN VÀ NỘI HÀM CỦA QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Một số nhận xét

- Dù chưa có định nghĩa hay giải thích chính thức về nội hàm của quyền được thông tin, quyền tiếp cận thông tin, nhưng ở mức độ nhất định, pháp luật hiện hành của nước ta cũng đã ghi nhận và tạo sự tương thích nhất định của quyền tiếp cận thông tin với quan niệm và quy định về quyền tự do biểu đạt/tự do ngôn luận của các điều ước quốc tế.
- Trong một lĩnh vực cụ thể, nội hàm của quyền tiếp cận thông tin chưa đầy đủ 3 yếu tố của quyền này được quy định tại ICCPR.



2. CHỦ THỂ

Chủ thể tiếp cận thông tin:

Chủ thể tiếp cận thông tin (TCTT) trong các lĩnh vực được quy định khác nhau, phụ thuộc vào loại thông tin đó cần thiết và ảnh hưởng tới nhóm đối tượng nào trong xã hội như:

- *Chủ thể TCTT không xác định, không giới hạn*
- *Chủ thể TCTT là mọi cá nhân*
- *Chủ thể TCTT là công dân*
- *Chủ thể TCTT là các cá nhân, tổ chức, cơ quan*
- *Chủ thể TCTT là các cá nhân, tổ chức có liên quan trực tiếp tới các thông tin trong lĩnh vực cụ thể*



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

2. CHỦ THỂ

Chủ thể tiếp cận thông tin được quy định đa dạng trong các lĩnh vực phần lớn rộng hơn quy định của Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 2013.

Hiến pháp 1992 và 2013 chỉ quy định về chủ thể tiếp cận thông tin là công dân, trong khi đó, đa số các VBPL hiện hành quy định chủ thể tiếp cận thông tin là tổ chức, cá nhân. *Người nước ngoài, người không có quốc tịch sinh sống ở Việt Nam và tổ chức nước ngoài hoạt động hợp pháp tại Việt Nam vẫn được tiếp cận các thông tin do cơ quan nhà nước công khai.*



2. CHỦ THỂ

Chủ thể cung cấp thông tin

- Chủ thể cung cấp thông tin là chủ thể có trách nhiệm công bố công khai thông tin được quy định rất rộng, bao gồm toàn bộ các CQNN, tổ chức chính trị-xã hội, doanh nghiệp và cả các tổ chức, cá nhân trong một số lĩnh vực.
- Xét dưới góc độ trách nhiệm bảo đảm của Nhà nước đối với quyền tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân, thì chủ thể cung cấp thông tin là *các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước* có trách nhiệm cung cấp thông tin được quy định trong các VBPL hiện hành bao gồm: *Quốc hội, TAND, VKSND, Chính phủ và hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương (nhiều nhất).*



3. THÔNG TIN ĐƯỢC TIẾP CẬN VÀ HẠN CHẾ TIẾP CẬN

Thông tin được tiếp cận

- Thông tin được tiếp cận trong các lĩnh vực cụ thể được quy định bằng *nhiều hình thức VBQPPL*.
- Phạm vi thông tin được tiếp cận thường theo phương pháp liệt kê trong từng VBQPPL:
 - ✓ Một số VBQPPL liệt kê các thông tin được tiếp cận trong nhiều lĩnh vực;
 - ✓ Các VBQPPL chuyên ngành chỉ liệt kê các thông tin được tiếp cận trong lĩnh vực chuyên ngành;
 - ✓ Một số VBQPPL quy định *nguyên tắc loại trừ* tiếp cận các thông tin thuộc phạm vi bí mật nhà nước, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh, hoặc liệt kê cụ thể các thông tin bị loại trừ tiếp cận (như Luật Ban hành VBQPPL, Luật Phòng, chống tham nhũng...)



3. THÔNG TIN ĐƯỢC TIẾP CẬN VÀ HẠN CHẾ TIẾP CẬN

- *Phương thức chủ yếu cung cấp thông tin được tiếp cận* chỉ là phương thức cơ quan nhà nước công bố công khai, ít văn bản có quy định về phương thức cung cấp thông tin theo yêu cầu của cá nhân, tổ chức.
- *Về nguồn gốc và trạng thái thông tin được tiếp cận*: pháp luật hiện hành của Việt Nam lại chưa có quy định rõ ràng, thống nhất về nguồn gốc và trạng thái hiện hữu (“có sẵn”) của thông tin được tiếp cận dẫn đến e ngại về tính khả thi của việc cung cấp thông tin.
- Thông tin được tiếp cận theo pháp luật trong một lĩnh vực cụ thể nhưng *bị hạn chế trên thực tế* do sự mâu thuẫn, chưa đầy đủ của pháp luật trong các lĩnh vực liên quan.



3. THÔNG TIN ĐƯỢC TIẾP CẬN VÀ HẠN CHẾ TIẾP CẬN

Thông tin hạn chế tiếp cận

- *Bí mật nhà nước:*
 - ✓ Phạm vi thông tin thuộc bí mật nhà nước theo quy định khá rộng, chung chung;
 - ✓ Phạm vi bí mật nhà nước và các loại bí mật khác chưa được quy định rõ, còn có sự chồng lấn lên nhau;
 - ✓ Còn thiếu các quy định hướng dẫn cụ thể về thẩm quyền và thủ tục giải mật đối với từng cấp bí mật nhà nước.



3. THÔNG TIN ĐƯỢC TIẾP CẬN VÀ HẠN CHẾ TIẾP CẬN

- *Thông tin về bí mật đời tư:*
 - ✓ Mặc dù được quy định trong nhiều VBQPPL (Hiến pháp 2013, BLDS 2005, BLTTHS, Luật Báo chí, Luật Khám bệnh, chữa bệnh...), nhưng hiện nay *chưa có cách hiểu thống nhất về khái niệm và nội hàm bí mật cá nhân, bí mật đời tư và chưa có hướng dẫn, định nghĩa về bí mật gia đình như đã đề cập tại Hiến pháp 2013.*
 - ✓ Còn thiếu các quy định về việc cung cấp thông tin về bí mật đời tư, bí mật cá nhân *trong những trường hợp cần thiết vì lợi ích cộng đồng.*



3. THÔNG TIN ĐƯỢC TIẾP CẬN VÀ HẠN CHẾ TIẾP CẬN

- *Bí mật kinh doanh*: Pháp luật quy định theo hướng bảo vệ bí mật kinh doanh một cách triệt để, không quy định trường hợp có thể cung cấp hay công bố bí mật kinh doanh vì lý do cộng đồng (BLDS, Luật SHTT, Luật Cạnh tranh...).
- *Thông tin trong quá trình điều tra, thanh tra*: cũng được pháp luật bảo vệ một cách triệt để.
- *Thông tin về kiểm toán*: kết quả kiểm toán, hồ sơ kiểm toán là giữ bí mật nhưng có thể được cung cấp cho một số chủ thể có thẩm quyền trong một số trường hợp nhất định.
- *Bí mật công tác, bí mật công vụ*: chưa có VBPL nào giải thích, làm rõ khái niệm, nội hàm của bí mật công tác, bí mật công vụ.



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

3. THÔNG TIN ĐƯỢC TIẾP CẬN VÀ HẠN CHẾ TIẾP CẬN

- Một số quy định về bí mật làm hạn chế quyền tiếp cận thông tin chưa đúng với tinh thần và quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013:
 - ✓ *Vẫn còn quy định thông tin bí mật tại VBQPPL dưới luật, ví dụ như Nghị định số 17/2012/NĐ-CP hướng dẫn Luật Kiểm toán độc lập, Nghị định số 86/2011/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra...*
 - ✓ *Một số tiêu chí xác định Danh mục tài liệu hạn chế sử dụng trong lưu trữ lịch sử không thuộc một trong các trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 14 của Hiến pháp năm 2013.*



4. HÌNH THỨC CUNG CẤP THÔNG TIN

- **Các hình thức công bố công khai thông tin:**

- ✓ Tùy vào nội dung, tính chất của vấn đề mà hình thức công khai có thể khác nhau. Về cơ bản, đa số VBQPPL quy định hình thức phổ biến rộng rãi, nhất là đăng tải trên Trang thông tin điện tử và các phương tiện thông tin đại chúng.
- ✓ Trong một số lĩnh vực, hình thức công bố công khai thông tin có thể là niêm yết công khai, công bố tại cuộc họp, thông báo bằng văn bản...
- ✓ Tuy các VBPL có quy định về nhiều hình thức công khai thông tin, nhưng các quy định này vẫn còn chung chung, chưa có quy định về nguyên tắc áp dụng các hình thức công khai thông tin đối với mỗi loại thông tin.



4. HÌNH THỨC CUNG CẤP THÔNG TIN

- **Các hình thức cung cấp thông tin theo yêu cầu:**

Về cơ bản, còn rất ít quy định pháp luật về vấn đề này. Ví dụ:

- ✓ Luật Bảo vệ môi trường quy định việc cung cấp theo yêu cầu thông qua đối thoại/bằng văn bản (Điều 128...);
- ✓ Điều 43 Luật Xây dựng quy định cung cấp thông tin bằng văn bản;
- ✓ Điều 39 Luật Thanh tra và Điều 46 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP quy định cung cấp theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.



5. TRÌNH TỰ THỦ TỤC, THỜI HẠN, PHÍ CUNG CẤP THÔNG TIN

- **Về trình tự, thủ tục, thời hạn công bố công khai thông tin:**

Nhiều VBQPPL không quy định trách nhiệm của CQNN phải công bố, công khai rộng rãi thông tin trong một thời gian nhất định sau khi tạo ra thông tin đó. Một số VBQPPL có quy định về thời điểm thực hiện việc công bố, công khai rộng rãi thông tin.



5. TRÌNH TỰ THỦ TỤC, THỜI HẠN, PHÍ CUNG CẤP THÔNG TIN

- **Về trình tự, thủ tục, thời hạn, phí yêu cầu cung cấp thông tin theo yêu cầu:**

Về cơ bản, chưa có quy định một cách đầy đủ nhằm bảo đảm quyền tiếp cận của công dân:

- ✓ Thiếu các quy định về các nguyên tắc cần tuân thủ khi yêu cầu và cung cấp thông tin theo yêu cầu;
- ✓ Các quy định về trình tự, thủ tục yêu cầu và cung cấp thông tin, về thời hạn, lệ phí cung cấp thông tin, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại liên quan đến cung cấp thông tin... nằm rải rác ở các văn bản pháp luật khác nhau với mức độ chi tiết khá khác nhau;



5. TRÌNH TỰ THỦ TỤC, THỜI HẠN, PHÍ CUNG CẤP THÔNG TIN

- Về trình tự, thủ tục, thời hạn, phí yêu cầu cung cấp thông tin theo yêu cầu (tiếp):
 - ✓ Mới chỉ có một số quy định về thời điểm cung cấp thông tin theo yêu cầu; có ít quy định về lý do từ chối cung cấp thông tin; người có trách nhiệm cung cấp thông tin...;
 - ✓ Các VBPL có *rất ít* quy định về phí cung cấp thông tin theo yêu cầu (Nghị định số 91/2006/NĐ-CP; Điều 37 Luật Luật sư; điểm c khoản 2 Điều 29 Luật Lưu trữ; khoản 3 Điều 8 Luật Tài nguyên nước; khoản 3 Điều 166 Luật Nhà ở...).
 - ✓ Nếu đặt vấn đề về thu phí tiếp cận thông tin thì người nghèo, người yếu thế... có bị hạn chế quyền tiếp cận thông tin không?



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

6. ĐIỀU KIỆN ĐẢM BẢO THỰC HIỆN QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

Quy định về điều kiện bảo đảm công khai thông tin (*gồm các quy định về lưu giữ thông tin, phương tiện kỹ thuật bảo đảm cho việc công bố công khai thông tin, nguồn nhân lực cho việc cung cấp thông tin và các hình thức xử lý vi phạm liên quan đến trách nhiệm bảo đảm quyền được thông tin/tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân*) còn chưa nhiều, chưa cụ thể và chưa tương xứng với yêu cầu bảo đảm hiệu quả công việc.



ĐÁNH GIÁ CHUNG

1. Kết quả đạt được:

- Các quy định về trách nhiệm công khai, minh bạch và cung cấp thông tin của CQNN trong các VBPL được ban hành sau ngày càng rõ ràng, cụ thể hơn so với các VB được ban hành trước, nhất là trong các luật, pháp lệnh được ban hành trong 5 năm trở lại đây.
- Nhà nước ta đã ngày càng mở rộng phạm vi thông tin, bảo đảm tốt hơn quyền được thông tin, quyền tiếp cận thông tin của công dân và nâng cao trách nhiệm của các CQNN trong việc bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân.



ĐÁNH GIÁ CHUNG

2. Hạn chế, vướng mắc:

- *Thứ nhất*, thiếu quy định chung, chính thức và thống nhất về thông tin, quyền tiếp cận thông tin;
- *Thứ hai*, hệ thống pháp luật hiện hành còn chưa thống nhất, đồng bộ trong việc cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 1992 về quyền được thông tin của công dân và quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền tiếp cận thông tin;
- *Thứ ba*, pháp luật hiện hành chưa quy định nguyên tắc xác định phạm vi thông tin được tiếp cận và không được tiếp cận, thông tin bị hạn chế tiếp cận;



ĐÁNH GIÁ CHUNG

Hạn chế, vướng mắc (tiếp):

- *Thứ tư*, hầu hết các văn bản hiện hành chưa chú trọng đến quyền được chủ động yêu cầu cung cấp thông tin của công dân;
- *Thứ năm*, trong hầu hết các lĩnh vực còn thiếu quy định về quy trình, thủ tục, thời hạn cung cấp thông tin;
- *Thứ sáu*, pháp luật hiện hành cũng chưa thiết lập cơ chế pháp lý đầy đủ, đồng bộ, thống nhất để bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin một cách có hiệu quả.



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

KIẾN NGHỊ

Luật Tiếp cận thông tin được đề xuất có những nội dung chính sau:

- Xác định rõ khái niệm thông tin và nội hàm của quyền tiếp cận thông tin; các nguyên tắc tiếp cận thông tin và hành vi bị cấm trong thực hiện quyền và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân;
- Quan hệ giữa Luật Tiếp cận thông tin với các luật khác có quy định về tiếp cận thông tin trong các lĩnh vực cụ thể;
- Đặt ra các nguyên tắc xác định chủ thể tiếp cận thông tin;
- Phân biệt rõ phạm vi thông tin được tiếp cận và thông tin hạn chế tiếp cận;
- Đặt ra điều kiện bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân.



USAID
TỪ NHÂN DÂN MỸ

TRÂN TRỌNG CẢM ƠN!