

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT TP. HỒ CHÍ MINH**

THÁI THỊ TUYẾT DUNG

**QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN
CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

TP.HỒ CHÍ MINH, NĂM 2014

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT TP. HỒ CHÍ MINH**

THÁI THỊ TUYẾT DUNG

**QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN
CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**CHUYÊN NGÀNH: LUẬT HIẾN PHÁP VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH
MÃ SỐ: 62380102**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: 1. TIẾN SĨ NGUYỄN ĐỨC CHÍNH
2. TIẾN SĨ ĐỖ MINH KHÔI**

TP.HỒ CHÍ MINH, NĂM 2014

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các thông tin nêu trong luận án là trung thực, chính xác. Các trích dẫn trong luận án đều được chú thích đầy đủ và chính xác. Các kết quả trình bày trong luận án chưa được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận án

Thái Thị Tuyết Dung

TỪ VIẾT TẮT

QĐTT

Luật PCTN

Pháp lệnh THDC

TTHC

UBND

HĐND

Quyền được thông tin

Luật Phòng, chống tham nhũng

Pháp lệnh Thực hiện dân chủ

ở xã, phường, thị trấn

Thủ tục hành chính

Ủy ban nhân dân

Hội đồng nhân dân

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài.....	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài.....	3
2.1 Mục đích nghiên cứu	3
2.2 Nhiệm vụ nghiên cứu.....	3
3. Phạm vi, đối tượng nghiên cứu	3
3.1 Phạm vi nghiên cứu	3
3.2 Đối tượng nghiên cứu	4
4. Dự kiến kết quả nghiên cứu.....	4
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN VỀ CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN	5
1.1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu	5
1.1.1 Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài	5
1.1.2 Tình hình nghiên cứu trong nước	8
1.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu.....	13
1.2.1 Cơ sở lý thuyết.....	13
1.2.2 Phương pháp nghiên cứu	15
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN.....	16
2.1 Những vấn đề chung về quyền được thông tin của công dân	16
2.1.1 Khái niệm, đặc điểm và các hình thức thể hiện thông tin.....	16
2.1.2 Khái niệm, đặc điểm quyền được thông tin của công dân	21
2.1.3 Nội dung quyền được thông tin của công dân.....	28
2.1.4 Giới hạn của quyền được thông tin của công dân.....	34
2.1.5 Các biện pháp pháp lý bảo đảm quyền được thông tin của công dân	37
2.2. Các văn bản pháp luật quốc tế về quyền được thông tin của công dân	46
2.3 Vai trò và ý nghĩa của quyền được thông tin của công dân.....	49
2.3.1 Quyền được thông tin của công dân là điều kiện thực hiện và bảo vệ quyền con người, quyền công dân khác	50
2.3.2 Quyền được thông tin của công dân có tác động mạnh mẽ đến sự ổn định của nền chính trị của các quốc gia.....	53
2.3.3 Quyền được thông tin của công dân đối với việc đảm bảo cho hoạt động của nhà nước công khai, minh bạch và đấu tranh phòng chống tham nhũng	57
2.3.4 Quyền được thông tin của công dân có mối quan hệ với chủ quyền nhân dân và việc phát triển nền dân chủ của các quốc gia	59

2.3.5 Quyền được thông tin của công dân với việc xây dựng nhà nước pháp quyền	60
2.4 Lịch sử phát triển quyền được thông tin của công dân.....	62
2.4.1 Quá trình phát triển quyền được thông tin của công dân ở các quốc gia... 62	
2.4.2 Quá trình phát triển quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam.....	66
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	70
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN VÀ VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	71
3.1 Thực trạng pháp luật về quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam hiện nay	72
3.1.1 Thực trạng pháp luật về quyền tìm kiếm thông tin của công dân.....	72
3.1.2 Thực trạng pháp luật về quyền tiếp nhận thông tin của công dân	78
3.1.3 Thực trạng pháp luật về các biện pháp bảo đảm quyền được thông tin của công dân	84
3.1.4 Đánh giá các quy định của pháp luật về quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam	91
3.2 Thực tiễn thực hiện quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam hiện nay.....	94
3.2.1 Thực tiễn thực hiện quyền tìm kiếm thông tin của công dân	94
3.2.2 Thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin của công dân	102
3.2.3 Thực tiễn thực hiện các biện pháp pháp lý bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân	116
3.2.4 Đánh giá về việc thực hiện quyền được thông tin của công dân	119
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	122
CHƯƠNG 4: HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN VÀ CÁC BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	123
4.1 Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân và các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân	123
4.1.1 Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam.....	123
4.1.2 Nhận thức của toàn xã hội về quyền được thông tin của công dân được nâng cao	123
4.1.3 Quá trình toàn cầu hóa đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân	125
4.1.4 Sự tác động của cuộc cách mạng công nghệ thông tin và sự phát triển nhanh chóng các phương tiện truyền thông	127

4.2 Phương hướng hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân và các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam	131
4.3. Nội dung cơ bản của dự thảo Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam và một số ý kiến về dự thảo Luật	132
4.4. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam hiện nay	134
4.4.1 Hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân	134
4.4.2 Hoàn thiện các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân	138
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	143
KẾT LUẬN.....	145
NHỮNG CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ...	148
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	149
PHẦN PHỤ LỤC	
PHỤ LỤC 1	
PHỤ LỤC 2	
PHỤ LỤC 3	
PHỤ LỤC 4	
PHỤ LỤC 5	

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Thông tin có tầm quan trọng và dần được khẳng định qua lịch sử và quá trình phát triển của xã hội. Trong thời đại ngày nay, với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin, loài người bước sang một xã hội văn minh mới được gọi là xã hội thông tin. Thông tin đã ảnh hưởng sâu sắc trong mọi mặt của đời sống, từ kinh tế, văn hóa, xã hội, chính trị, đến việc đảm bảo các quyền cơ bản của con người... với nhiều hình thức hiện đại, đa chiều vì thông tin cung cấp cho người khác thì nó không mất đi mà lại tăng lên giá trị. Trong lĩnh vực chính trị - xã hội, thông tin cũng đóng vai trò then chốt trong việc đánh giá mức độ dân chủ, công bằng của một quốc gia. Quốc gia nào có sự trao đổi thông tin hai chiều giữa nhà nước và người dân càng nhiều, càng thực chất thì dân chủ được thực hiện càng hiệu quả và mang đến công bằng trong xã hội nhiều hơn.

QĐTT của công dân là một trong các quyền cơ bản của con người, thuộc nhóm quyền dân sự - chính trị, được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế như Tuyên ngôn thế giới về quyền con người¹ năm 1948, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, Công ước của Liên hiệp quốc về chống tham nhũng mà nhà nước Việt Nam đã trân trọng ghi nhận và tham gia là thành viên.

Thực tế cho thấy, QĐTT là một trong những công cụ pháp lý quan trọng để làm sạch và nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, phòng chống tham nhũng và dân chủ hóa xã hội. Chính vì vậy, chỉ trong khoảng ba thập niên vừa qua, nhiều quốc gia đã ban hành các văn bản pháp luật riêng về quyền được thông tin, điều này cho thấy sự quan tâm và ủng hộ đặc biệt rộng rãi của cộng đồng quốc tế về vấn đề này. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền này tại các quốc gia trên thế giới có sự khác nhau. Đã có những quốc gia có sự phát triển QĐTT mạnh mẽ, cũng có những quốc gia còn trì trệ, thụ động. Đối với những quốc gia mà ở đó tiếp tục duy trì sự “bí mật” thông tin, tất yếu sẽ dẫn đến tham nhũng, bất bình đẳng xã hội. Nếu công dân trong một đất nước không biết những gì đang diễn ra trong xã hội thì họ không thể giám sát hay tham gia ý kiến, và đây sẽ không thể là tiền đề của một nền dân chủ. Với những đất nước mà nạn tham nhũng tràn lan, thì hạn chế QĐTT hay duy trì bí mật là một cứu cánh của những người có chức có quyền. Theo nhận định của Amartya Sen², người đã đoạt giải Nobel về kinh tế năm 1998, thì hầu như không có tình trạng đói kém ở những quốc gia dân chủ và tự do thông tin.

¹ Khoản 2 Điều 19 của Tuyên ngôn thế giới về quyền con người quy định: “Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng văn viết, in hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ”.

² The public's right to know (1999), ARTICLE 19, London, tr.1.

Vì vậy, QĐTT đã trở thành một nhu cầu bức thiết trong xã hội hiện đại ngày nay. Một trong những cách thức hữu hiệu nhất mà lãnh đạo của nhiều quốc gia đang tìm mọi cách để phát triển đất nước, cải thiện tình hình dân chủ trong xã hội là quy định về QĐTT trong các văn bản pháp luật, vì quy định này sẽ tạo hành lang pháp lý để bảo vệ các quyền khác trong tiến trình xây dựng xã hội dân chủ.

Bên cạnh những tác động tích cực trên, trong một chừng mực nào đó, QĐTT cũng tạo ra những ảnh hưởng bất lợi nhất định đối với sự ổn định và phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước khi một số người lợi dụng quyền này để đưa ra các thông tin thiếu tính chính xác, không trung thực, vi phạm các quy định về bảo vệ bí mật nhà nước và quyền riêng tư, và người tiếp nhận thông tin bị ảnh hưởng theo những thông tin đã tiếp nhận.

Ở Việt Nam, QĐTT của công dân đã được thể hiện trong nhiều chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 đã khẳng định bảo đảm QĐTT của công dân. Thể chế hóa đường lối của Đảng, Hiến pháp năm 1992 quy định: “Công dân có quyền được thông tin ... theo quy định của pháp luật” (Điều 69)³. Gần đây, Nghị quyết Hội nghị lần thứ Ba, Ban chấp hành Trung ương Đảng (Khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí đã đề ra nhiệm vụ nghiên cứu ban hành Luật bảo đảm QĐTT của công dân và coi đây là một trong các biện pháp phòng, chống tham nhũng của Đảng, Nhà nước. Trong thực tiễn, việc thực hiện QĐTT của công dân đã đạt được những kết quả bước đầu, tuy nhiên xuất phát từ nhiều lý do khác nhau như thể chế chưa hoàn thiện, nhận thức của xã hội về QĐTT chưa được nâng cao, việc tổ chức thực hiện còn nhiều bất cập... do vậy việc thực hiện QĐTT ở nước ta chưa đạt được những kết quả như mong muốn.

Việc nghiên cứu các vấn đề liên quan đến QĐTT của công dân và chỉ thực sự phát triển mạnh từ năm 2008 đến nay khi Luật Tiếp cận thông tin được đưa vào chương trình xây dựng luật của Quốc hội. Những công trình này đã đề cập đến một số khía cạnh về QĐTT trên những phương diện và phạm vi khác nhau như thực trạng pháp luật về tiếp cận thông tin ở Việt Nam, những nội dung cơ bản QĐTT ở nước ngoài, những giới hạn của QĐTT, những kinh nghiệm trong việc xây dựng và thực hiện luật tiếp cận thông tin ở các quốc gia, tính cấp thiết của việc ban hành Luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam hiện nay... Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu nào nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện và đầy đủ về cơ sở lý luận QĐTT, về pháp luật và thực tiễn thực hiện QĐTT, nhất là thực tiễn trong một số lĩnh vực của hoạt động quản lý nhà nước. Những vấn đề về QĐTT của công dân chưa được làm rõ như: thông tin, đặc điểm của thông tin do nhà nước quản lý; đặc điểm của QĐTT; nội hàm của QĐTT và mối quan hệ giữa các quyền cấu thành nội hàm; các biện pháp pháp lý

³ Trong Hiến pháp 1992 sửa đổi 2013 quy định tại Điều 25: “Công dân có quyền tiếp cận thông tin...”

đảm bảo QĐTT, vai trò của QĐTT trong việc bảo vệ các quyền khác, trong nhà nước pháp quyền và nền dân chủ của các quốc gia; đánh giá thực tiễn thực hiện QĐTT; các yếu tố tác động đến sự cần thiết, định hướng hoàn thiện pháp luật và việc thực hiện QĐTT của công dân ở Việt Nam.

Như vậy, cho đến nay, vẫn chưa có một công trình khoa học nào ở cấp độ tiến sỹ nghiên cứu, đánh giá một cách có hệ thống và toàn diện về QĐTT của công dân ở Việt Nam hiện nay.

Vì những lý do trên, việc nghiên cứu một cách có hệ thống và cơ bản về QĐTT của công dân là hoàn toàn cấp thiết, và đó là lý do tác giả quyết định lựa chọn đề tài: “QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY” làm luận án tiến sỹ.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1 Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm rõ cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn và thực trạng việc thực hiện QĐTT của công dân ở Việt Nam, từ đó đưa ra các đề xuất, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và các biện pháp bảo đảm QĐTT trong điều kiện nước ta hiện nay.

2.2 Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt mục đích nghiên cứu trên, luận án có các nhiệm vụ cụ thể sau:

- Đưa ra hệ thống cơ sở lý luận cơ bản về QĐTT của công dân, trên cơ sở phân tích khái niệm, đặc điểm và các biện pháp bảo đảm cho việc thực hiện quyền này.
- Khảo sát thực tiễn trong nước và một số nước khác, sau đó đánh giá, kết luận thực trạng pháp luật và việc thực hiện pháp luật về QĐTT của công dân ở nước ta với những ưu điểm và những tồn tại cần khắc phục.
- Đề xuất các phương hướng, kiến nghị cụ thể hoàn thiện pháp luật về QĐTT của công dân trên cơ sở phân tích thực trạng, nhu cầu khách quan và quan điểm hoàn thiện.

3. Phạm vi, đối tượng nghiên cứu

3.1 Phạm vi nghiên cứu

QĐTT là đề tài liên quan đến nhiều chủ thể khác nhau như công dân Việt Nam, người nước ngoài, người không quốc tịch, tổ chức, tuy nhiên, trong phạm vi luận án này chỉ tập trung nghiên cứu QĐTT của công dân mà không đề cập đến QĐTT của các chủ thể khác.

QĐTT là đề tài nghiên cứu rộng, phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực, tuy nhiên tác giả chỉ tập trung phân tích những nội dung cơ bản nhất về QĐTT của công dân trong một số lĩnh vực mà QĐTT thể hiện rõ nét nhất, đó là lĩnh vực thông tin

truyền thông; tài chính, ngân hàng; thương mại; tài nguyên, môi trường; thủ tục hành chính; và hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam

QĐTT được quy định bởi các tuyên ngôn, điều ước quốc tế và khu vực, các văn kiện của Đảng, quy định pháp luật, tuy nhiên, Luận án chỉ tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền này ở Việt Nam từ 1992 đến nay vì đây là giai đoạn mà QĐTT của công dân được chính thức ghi nhận trong Hiến pháp 1992.

Trong quá trình nghiên cứu, tác giả đã sử dụng các nguồn tài liệu của một số nước để so sánh, đối chiếu như Thụy Điển, Mỹ, Nhật Bản, Ấn Độ, Trung Quốc... Vì đây là những quốc gia mà QĐTT tương đối phát triển và ở nhiều thể chế chính trị khác nhau.

3.2 Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là lý thuyết và thực tiễn thực hiện QĐTT của công dân ở Việt Nam, gồm những vấn đề sau:

- Phân tích các quan điểm hiện nay về thông tin và QĐTT, đưa ra khái niệm, đặc điểm, nội dung và ý nghĩa của QĐTT của công dân; các thành tố tạo nên bảo các biện pháp pháp lý đảm bảo việc thực hiện các QĐTT của công dân; làm rõ mối quan hệ giữa QĐTT với các quyền tự do công dân khác.

- Làm sáng tỏ luận điểm: QĐTT của công dân là quyền cơ bản của công dân, có vị trí quan trọng trong thời đại công nghệ thông tin phát triển như hiện nay; là một trong những lĩnh vực quyền thể hiện giá trị xã hội cao vì là cơ sở để bảo vệ các quyền công dân khác; là “công cụ” phòng chống tham nhũng hiệu quả.

- Phân tích thực trạng pháp luật về QĐTT của công dân trong một số lĩnh vực, đánh giá các thành tựu cũng như những hạn chế trong việc thực hiện quyền này.

- Xây dựng, củng cố quan điểm về bảo đảm QĐTT trong điều kiện phát huy dân chủ và xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam; đề xuất những giải pháp cụ thể trong hệ thống tăng cường hiệu quả bảo đảm QĐTT của công dân phù hợp với công cuộc đổi mới kinh tế, chính trị của đất nước và hội nhập quốc tế. Những kết luận trong luận án là những kiến nghị góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận và pháp lý về QĐTT.

4. Dự kiến kết quả nghiên cứu

Là một công trình nghiên cứu chuyên sâu, kết quả nghiên cứu sẽ là sự bổ sung quan trọng về lý luận cũng như thực tiễn vào việc đáp ứng QĐTT của công dân ở Việt Nam hiện nay. Do đó, công trình có giá trị tham khảo đối với sinh viên đại học và cao học luật, phục vụ cho công tác nghiên cứu và giảng dạy pháp luật cũng như một số chuyên ngành liên quan ở các trường đại học. Trong một chừng mực nhất định, luận án được dùng làm tài liệu tham khảo cho công tác nghiên cứu và giảng dạy các môn học liên quan đến hoạt động của nhà nước, công dân và quyền tự do của công dân.

CHƯƠNG 1:

TỔNG QUAN VỀ CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu

1.1.1 Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Ở mức độ nghiên cứu khái quát, đã có nhiều công trình nghiên cứu có uy tín liên quan đến quyền được thông tin, quyền tự do thông tin... Các công trình có giá trị trong việc cung cấp một cách nhìn tổng quan về QĐTT từ góc độ pháp luật quốc tế với các nội dung như khái niệm về QĐTT, về quyền tự do thông tin của các quốc gia, vai trò của quyền tự do thông tin trong mối quan hệ với các quyền khác của con người đã được quy định trong các điều ước quốc tế như quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp, tự do báo chí, tự do xuất bản, quyền riêng tư; so sánh các quy định pháp luật về vấn đề này giữa các quốc gia; làm nổi bật vai trò, ý nghĩa của nó trong việc phòng chống tham nhũng, xây dựng nhà nước pháp quyền và đảm bảo thực hiện các quyền công dân và quyền con người; và đưa ra được luật mẫu về quyền tự do thông tin.

Về quyền được thông tin có các công trình sau:

(1) Public Access to Government – held information (Tiếp cận Thông tin của các Cơ quan nhà nước) của Noeman Marsh, Q.C, 1987. Cuốn sách này đề cập đến quyền tiếp cận thông tin do chính phủ quản lý tại Thụy Điển, trong đó có so sánh với một số quy định của các nước khác.

(2) Right to Information: An Appropriate Tool against Corruption, (Quyền được thông tin – Một Công cụ thích hợp để chống tham nhũng) của Stefan Mentschel (2005). Cuốn sách đề cập đến vai trò của QĐTT trong việc chống tham nhũng ở Ấn Độ.

(3) Access to information in EU – a comparative analysis of EC and member state legislation (Tiếp cận thông tin ở Liên minh Châu Âu - một phân tích so sánh giữa pháp luật Cộng đồng Châu Âu và các nước thành viên) của Herke Kranenb, Wim Voerm (2005). Đây là cuốn sách về phân tích so sánh QĐTT ở các nước trong Cộng đồng chung Châu Âu.

(4) The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia (Quyền được Biết: Tiếp cận thông tin ở Đông Nam Á) của Coranel, Sheila (2001). Cuốn sách đề cập đến QĐTT của các nước trong khu vực Đông Nam Á, trong đó có Việt Nam.

(5) Access to information: An instrusmental right for empowerment (2007), Artical 19, cuốn sách này đề cập đến vai trò của QĐTT như là một quyền thực hiện các quyền khác.

Những tác phẩm này rất có giá trị trong việc cung cấp một cách nhìn về QĐTT từ góc độ pháp luật quốc tế về quyền con người, về quyền được thông tin ở Châu Âu

và các nước thành viên, các nước ở Đông Nam Á. Tuy nhiên các công trình này vẫn chưa phân tích cơ sở lý luận của QĐTT như đặc trưng của thông tin do nhà nước đang quản lý, nội hàm QĐTT tin bao gồm quyền tìm kiếm thông tin và quyền tiếp nhận thông tin, chưa đề cập mối quan hệ giữa QĐTT và quyền tự do thông tin, đặc điểm của quyền được thông tin, giới hạn của QĐTT.

Về quyền tự do thông tin có các công trình nghiên cứu sau:

(1) Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal (Tự do Thông tin: Pháp luật, Thực tiễn và Ý tưởng) của Patrick Birkinshaw (1996, 2010). Cuốn sách này phân tích chi tiết pháp luật tự do thông tin của nước Anh và những quy định pháp luật về dữ liệu cá nhân, lịch sử phát triển của bí mật quốc gia, an ninh quốc gia và bối cảnh hiện tại.

(2) Blackstone's Guide to the Freedom of Information Act (Bình luận của Blackston về Đạo luật Tự do Thông tin) của John Wadham, Jonathan Griffiths và Kelly Marris (2002), là cuốn sách hướng dẫn ngắn gọn tổng quan kết hợp với bình luận và phân tích về ảnh hưởng của pháp luật của Luật Tự do thông tin 2000 của nước Anh, nhất là áp dụng nghĩa vụ công bố và cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước.

(3) Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, (Tự do Thông tin: Một khảo sát so sánh pháp lý), Toby Mendel UNESCO, 2003. Cuốn sách này cung cấp những nghiên cứu so sánh về tự do thông tin ở các quốc gia trên thế giới có luật hoặc có quy định về quyền tự do thông tin.

(4) The Law of Freedom of Information (Luật Tự do Thông tin) của John MacDonald, Clive H. Jones (2003), Nhà xuất bản Oxford University Press. Cuốn sách phân tích và giải thích về các vấn đề liên quan đến Luật Tự do thông tin năm 2000, Quy định về môi trường năm 2004, và Đạo luật bảo vệ dữ liệu năm 1998 của nước Anh. Cuốn sách phân tích vấn đề tự do thông tin trong bối cảnh bảo vệ quyền riêng tư và các quyền cơ bản con người.

(5) Freedom of information Handbook, (Sổ tay về Tự do thông tin) của Peter Carey và Marcus Turle (chủ biên), (2006, 2008, 2012). Cuốn sách đề cập đến quá trình ban hành Đạo luật Tự do thông tin 2000 của nước Anh và cuộc cách mạng tiếp cận thông tin và công khai thông tin cơ quan công quyền, đặc biệt là thông qua các quyết định của Ủy viên Thông tin, của Tòa án.

(6) Bài báo Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Right? (Tự do thông tin và công khai - Quyền Cơ bản của Con người?) của Patrick Birkinshaw (tạp chí Administrative Law Review, 2006)⁴ trình bày và phân tích sâu các quan điểm đa chiều của giới luật học về ưu điểm cũng như hạn chế của pháp luật về quyền tự do thông tin của một số quốc gia trên thế giới.

⁴<http://www.jstor.org/discover/10.2307/40712007?uid=3739320&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102625140031> (Truy cập ngày 18.5.2012)

Những công trình này có giá trị tham khảo với đề tài vì quyền tự do thông tin bao gồm quyền tìm kiếm thông tin, quyền tiếp nhận thông tin, quyền phổ biến thông tin, còn QĐTT bao gồm quyền tìm kiếm thông tin và quyền tiếp nhận thông tin. Tuy nhiên, những công trình trên xác định quyền tự do thông tin với nội hàm rất rộng, và thông tin được tiếp cận không chỉ do nhà nước đang quản lý mà bao gồm cả thông tin do cá nhân, các tổ chức tư nhân nắm giữ.

Về mối quan hệ giữa quyền được thông tin với các quyền tự do khác được thể hiện ở các công trình sau:

(1) Freedom of Information Around the World 2006 - A Global Survey of Access to Government Information Laws, (Tự do thông tin trên thế giới năm 2006 – Một Nghiên cứu toàn cầu về các Luật Tiếp cận thông tin chính phủ) của David Banisar, Privacy International, 2006. Cuốn sách này cung cấp những nghiên cứu so sánh về pháp luật về quyền được thông tin công ở các quốc gia trên thế giới.

(2) Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression and Access to Information (1999), (Bí mật và tự do: An ninh quốc gia, Tự do biểu hiện và Tiếp cận thông tin) của tập thể tác giả F.D'Souza, Sandra Coliver, Paul Hoffman, Stephen Bowen, Joan Fitzpatrick. Cuốn sách này nói lên mối quan hệ đa chiều giữa an ninh quốc gia và tự do thông tin, tự do ngôn luận và thông tin vì nếu không có an ninh quốc gia, quyền cơ bản của con người luôn luôn có nguy cơ bị xâm phạm. Nhưng nếu đề cao an ninh quốc gia thì quyền tự do thông tin cũng bị hạn chế. Một sự cân bằng thích hợp giữa bí mật quốc gia và tự do thông tin đòi hỏi phải có một nền báo chí cảnh giác và tư pháp độc lập.

Ở mức độ chuyên sâu hơn nữa trong lĩnh vực này có một số bài nghiên cứu đăng trên các tạp chí luật học nước ngoài. Nội dung và các khía cạnh khác nhau của QĐTT được đề cập ở các hình thức nghiên cứu rất đa dạng và phong phú như bài viết Balancing Access to Government - Controlled Information⁵ (2006) (Cân bằng Tiếp cận thông tin do Chính phủ kiểm soát) của Alan B. Morrison, trình bày về vấn đề cân bằng trong QĐTT do nhà nước đang kiểm soát, trong đó nhấn mạnh sự cân bằng giữa QĐTT, quyền riêng tư và bảo vệ bí mật nhà nước. Giải quyết mối quan hệ này cần trải qua nhiều giai đoạn khác nhau và Quốc hội là cơ quan quyết định.

Ngoài ra, các tổ chức phi chính phủ cũng đã xuất bản những tài liệu, hoặc sổ tay về QĐTT như: An Introduction to Openness and Access to Information (Giới thiệu về Công khai và tiếp cận thông tin) của Viện nghiên cứu nhân quyền Đan Mạch (2005) hay Access to Information, Practical Guidance Note (Hướng dẫn thực hiện tiếp cận

⁵www.brooklaw.edu/IntellectualLife/Health%20Science%20Policy%20Center/Science4Judges/~media/CF17B30AF4234ECDB55030EF8584CA3D.ashx (Truy cập ngày 20.5.2012)

thông tin) của UNDP năm 2004. Các tài liệu này với cách thức dễ hiểu và nội dung tóm lược nhằm mục đích tuyên truyền QĐTT.

Có thể nói, các tài liệu nghiên cứu về QĐTT trên thế giới rất đa dạng về hình thức nghiên cứu và có nội dung phong phú. Đó là những nguồn tài liệu cung cấp kiến thức lý luận cũng như kinh nghiệm thực tiễn cho các nước đang đẩy mạnh nghiên cứu, triển khai và hoàn thiện QĐTT như Việt Nam, tuy nhiên, chưa có tài liệu nào nghiên cứu đầy đủ về khái niệm, đặc điểm thông tin nhà nước quản lý và QĐTT của công dân, cơ chế đảm bảo QĐTT, về mối quan hệ giữa quyền tự do thông tin với QĐTT.

1.1.2 Tình hình nghiên cứu trong nước

QĐTT của công dân ở Việt Nam là đề tài có tính bao quát cao và có thể được nghiên cứu bởi nhiều cách tiếp cận khác nhau. Đây là một đề tài không mới nhưng khá nhạy cảm, vì vậy đến nay chưa có một công trình khoa học pháp lý nào nghiên cứu toàn diện về lý luận và thực tiễn. Việc nghiên cứu về QĐTT của công dân đã được đề cập ở nhiều góc độ khác nhau, trực tiếp hay gián tiếp trong các cuộc hội thảo, các công trình nghiên cứu của các nhà khoa học trong những năm gần đây. Có thể sắp xếp nhóm các công trình nghiên cứu có đề cập đến QĐTT của công dân đã được thực hiện ở Việt Nam trong thời gian qua như sau:

Thứ nhất, các công trình nghiên cứu lý luận đã được công bố liên quan đến quyền được thông tin của công dân bao gồm:

Các bài viết của các tác giả: Đào Trí Úc (2011), Tự do thông tin trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 4; Trần Ngọc Đường, 2008, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam với quyền tiếp cận thông tin, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 01 (112+114), Vũ Văn Nhiêm (2010), QĐTT từ góc độ bảo đảm quyền con người và liên hệ với dự luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam (Nghiên cứu lập pháp số 9 (170); Nguyễn Công Hồng và Hoàng Thị Ngân (2010), Nhà nước pháp quyền và đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công dân, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề, Lê Thị Hồng Nhung (2011), “Quyền tiếp cận thông tin dưới góc độ quyền con người”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (5) đã đề cập đến cơ sở lý luận của QĐTT.

Tất cả những bài này, ở những khía cạnh và cấp độ khác nhau, đều phân tích những tiền đề lý luận chung về pháp luật và thực tiễn QĐTT, về nhà nước pháp quyền, và vai trò, ý nghĩa của QĐTT trong một xã hội ngày nay. Tuy nhiên, các công trình này chỉ nêu lên những vấn đề chung về QĐTT bao gồm cả QĐTT của các cơ quan, tổ chức, chưa nghiên cứu toàn diện về QĐTT của công dân.

Thứ hai, các công trình nghiên cứu so sánh về QĐTT đã được công bố là cuốn sách: “Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin” (2007) do Viện nghiên cứu quyền con người thuộc Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh tổ chức dịch và biên soạn, Nhà xuất bản Công an nhân dân phát hành. Cuốn

sách này đã dịch toàn văn và trích dịch các văn kiện quốc tế liên quan đến quyền tiếp cận thông tin như Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền 1948, Công ước quốc tế về các quyền chính trị và dân sự năm 1966, Công ước quốc tế về quyền trẻ em năm 1989, Công ước quốc tế về chống tham nhũng năm 2003, Chương trình hành động chống tham nhũng dành cho châu Á và khu vực châu Á, Thái Bình Dương năm 2001. Cuốn sách này cũng đã dịch nguyên văn và trích dịch các luật về tiếp cận thông tin, tự do thông tin của nhiều nước trên thế giới như Anbani, Ấn Độ, Ba Lan, Canada, Hà Lan, Hàn Quốc, Na Uy, Nga, Nhật Bản, Thụy Điển, Pháp, Trung Quốc, Úc, Anh... Cuốn sách này có giá trị tham khảo khi so sánh với các quy định về QĐTT của công dân ở Việt Nam.

Sau đó, cuốn sách Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam (2011), của tập thể tác giả Nguyễn Đăng Dung, Phạm Hồng Thái, Vũ Công Giao, Nhà xuất bản Đại học quốc gia Hà Nội về các vấn đề lý luận cơ bản, khuôn khổ pháp luật, thực tiễn và những bài học kinh nghiệm tốt không chỉ ở cấp độ quốc tế, khu vực, mà còn ở nhiều quốc gia trên thế giới. Sách này cũng tập hợp một số bài viết và báo cáo nghiên cứu về các vấn đề lý luận, pháp lý, thực tiễn của việc xây dựng luật và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam của các nhà nghiên cứu ở Việt Nam.

Ngoài ra, có một luận văn Thạc sỹ cũng liên quan đến nghiên cứu so sánh QĐTT là Luật tiếp cận thông tin một số nước - những kinh nghiệm kế thừa, phát triển, hoàn thiện pháp luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam của Lương Chí Công, 2011 (Đại học Luật Hà Nội). Luận văn này đề cập về Luật tiếp cận thông tin của một số quốc gia, sau đó tóm tắt những kinh nghiệm kế thừa để hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin ở Việt Nam. Luận văn chưa đề cập nhiều về vấn đề lý luận, về khái niệm thông tin, quyền tiếp cận thông tin.

Về bài viết đăng tạp chí, có rất nhiều bài viết có liên quan đến luận án trong lĩnh vực nghiên cứu so sánh như: Tường Duy Kiên (2008), Quyền tiếp cận thông tin: quy định quốc tế và đặc điểm chung của luật một số nước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 01 (112+114); Hoàng Thị Ngân (2009), Nội dung quyền tiếp cận thông tin theo pháp luật một số nước, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 10; Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao (2011), Dự thảo Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam: phân tích so sánh với luật mẫu của Article 19 và luật của một số nước trên thế giới, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 2; Trương Thị Hồng Hà (2010), Luật về công bố thông tin của các cơ quan chính quyền Hàn quốc, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 9 (170); Nguyễn Thị Kim Thoa (2009), Nội dung cơ bản của Luật tiếp cận thông tin một số nước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số chuyên đề về quyền tiếp cận thông tin số 17 (154); Nguyễn Quỳnh Liên (2009), Quyền tiếp cận thông tin trong các văn kiện quốc tế, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số chuyên đề 17 (154). Riêng Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin” 2010 có những bài viết liên quan đến kinh nghiệm của các quốc gia về QĐTT như: Nguyễn Thị Kim Thoa (2010), Những

vấn đề cơ bản được giải quyết trong Luật tiếp cận thông tin của một số nước trên thế giới; Thoa Huế (2010), Cơ quan cung cấp thông tin – Kinh nghiệm quốc tế và hướng quy định trong dự thảo Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam; Nguyễn Quỳnh Liên (2010), Kinh nghiệm xây dựng Luật tiếp cận thông tin của một số nước trên thế giới; Nguyễn Thị Thu Vân (2010), Kinh nghiệm quốc tế và kiến nghị về cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin trong dự thảo Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam

Bên cạnh các công trình nghiên cứu trên còn có các hội thảo với nội dung về nghiên cứu so sánh về QĐTT, như: Hội thảo quốc tế về Quyền tiếp cận thông tin: thực tiễn ở Việt Nam, Đan Mạch và quốc tế (tháng 10 năm 2006) và Hội thảo Quyền được thông tin: thực tiễn ở Việt Nam, kinh nghiệm của Vương quốc Anh (tháng 10 năm 2007), Hội thảo quốc tế về Xây dựng Luật Tiếp cận thông tin tại Việt Nam (tháng 5 năm 2009), Hội thảo về lấy ý kiến Xây dựng Luật Tiếp cận thông tin: Bảo vệ quyền được thông tin của công dân (tháng 7 năm 2009), Hội thảo quốc tế: “Luật tiếp cận thông tin – kinh nghiệm một số nước trên thế giới” với sự phối hợp tổ chức và tài trợ của Trung tâm nhân quyền Na Uy, Hội Luật gia Việt Nam (tháng 8.2009).

Các hội thảo trên đã nhận được rất nhiều bài tham luận về đề tài này, đáng chú ý là các tham luận sau: Nguyễn Chí Dũng – Quyền tiếp cận thông tin: Yêu cầu của quản lý nhà nước hiệu quả, vì phát triển; Tường Duy Kiên – Hoàng Mai Hương – Chu Thuý Hằng – Tìm hiểu pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam về quyền được đảm bảo thông tin của Việt Nam; PGS.TS Vũ Văn Phúc – Công tác tuyên giáo với việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân; TS.Đình Văn Minh – Bảo đảm quyền thông tin, góp phần đấu tranh chống tham nhũng của Việt Nam; ThS. Vũ Công Giao – Cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan ở Việt Nam, Tony Mendel, Chuyên gia cao cấp của Tổ chức Article 19 - Tầm quan trọng của Quyền tiếp cận thông tin: Xu hướng, Địa vị và Đặc điểm; TS. Hoàng Thị Ngân - Kết quả nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về Luật tiếp cận thông tin của một số quốc gia trên thế giới; GS.TS Nguyễn Đăng Dung - Kết quả khảo sát thực tiễn tại địa phương về thực thi quyền được thông tin; GS.TSKH Đào Trí Úc - Tổng quan về Luật tiếp cận thông tin và vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin ở các nước trên thế giới; PGS.TS Phạm Duy Nghĩa – Tương quan giữa Luật tiếp cận thông tin, Luật báo chí và Pháp lệnh bảo vệ bí mật nhà nước....

Lĩnh vực nghiên cứu so sánh này có nhiều công trình nhất, các nghiên cứu trên đã đề cập chuyên sâu hơn về một khía cạnh nào đó về QĐTT của công dân, về pháp luật của một số nước về quyền này, về mối quan hệ với các văn bản có liên quan. Dù gián tiếp hay trực tiếp, các bài viết đều là những thành tựu nghiên cứu về QĐTT của công dân và rất có ý nghĩa trong việc kế thừa và phát triển nghiên cứu về QĐTT cũng như các bài học kinh nghiệm từ các quốc gia về các biện pháp bảo đảm thực hiện QĐTT của công dân.

Thứ ba, nhóm các công trình nghiên cứu liên quan trực tiếp đến QĐTT của công dân ở Việt Nam hiện nay như:

Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: Cơ sở lý luận pháp luật và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về quyền tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng luật tiếp cận thông tin” do PGS.TS Thái Vĩnh Thắng làm Chủ nhiệm đề tài (đã nghiệm thu 2011), là một trong những đề tài chuyên sâu về quyền được thông tin. Mục đích nghiên cứu của đề tài là làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về quyền tiếp cận thông tin trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay phục vụ việc xây dựng Luật tiếp cận thông tin.

Luận văn Thạc sỹ Quyền tiếp cận thông tin của công dân của Phạm Quang Hòa 2010, (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội), luận văn đã giải quyết một số vấn đề cơ bản về quyền tiếp cận thông tin, tuy nhiên chưa đưa ra định nghĩa, đặc điểm của quyền này, các quan điểm về nội hàm và chưa thật hợp lý khi cho rằng quyền tiếp cận thông tin bao gồm quyền tìm kiếm, quyền yêu cầu cung cấp và quyền phổ biến thông tin.

Tiếp đến là Luận văn Thạc sỹ Pháp luật về quyền tiếp cận thông tin của công dân trong quản lý nhà nước của Vũ Thị Tố Chinh, 2012, (Trường Đại học Luật TP HCM) đề cập đến pháp luật về quyền tiếp cận thông tin trong quản lý nhà nước. Luận văn này giải quyết được nhiều vấn đề như xác định chính xác nội hàm quyền tiếp cận thông tin, các biện pháp pháp lý đảm bảo quyền được thực hiện. Tuy nhiên, luận văn chỉ đề cập quyền tiếp cận thông tin trong quản lý nhà nước và chưa đưa ra được những đặc điểm, sự tác động, ảnh hưởng của quyền tiếp cận thông tin trong thời đại thông tin hiện nay.

Do tính chất quan trọng của QĐTT nên một số tạp chí khoa học có riêng một số chuyên đề tập trung đề cập đến QĐTT ở Việt Nam, cụ thể: Số chuyên đề về quyền tiếp cận thông tin của Tạp chí Nghiên cứu lập pháp 17 (154) bao gồm các bài viết: Thái Vĩnh Thắng (2009), Quyền tiếp cận thông tin - Điều kiện thực hiện các quyền con người và quyền công dân; Dương Thị Bình (2009), Thực trạng quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam; Nguyễn Thị Hạnh (2009), Sự cần thiết ban hành luật tiếp cận thông tin; Mai Thị Kim Huế (2009), Phạm vi chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin; Chu Thị Thái Hà (2009), Thông tin được tiếp cận và nội hàm của quyền tiếp cận thông tin; Nguyễn Thị Thu Vân (2009), Cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin. Và số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin” 2010 của Tạp chí Dân chủ và pháp luật với các bài viết của các tác giả: Nguyễn Đăng Dung - Một số vấn đề về đảm bảo quyền được thông tin của công dân; Hạnh Bình - Thực tiễn về tiếp cận thông tin của các bộ, ngành, địa phương; Hoàng Thị Ngân - Quyền tiếp cận thông tin và việc xây dựng chính phủ mở; Dương Thị Bình - Thực trạng và kiến nghị về thực hiện quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam; Mai Nguyễn – Cung cấp thông tin theo yêu cầu – Cơ chế hữu hiệu bảo đảm quyền tiếp cận thông tin. Các bài viết này đã cung cấp những góc nhìn khác nhau về QĐTT của công dân cũng như thực trạng, xu hướng thực hiện quyền này trong thực tiễn.

1.2.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu

Qua tìm hiểu về tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài “Quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam hiện nay” mà nghiên cứu sinh tiếp cận được, xin đưa ra đánh giá bước đầu như sau:

Từ khi Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời đến khi Hiến pháp 1992 được ban hành, vấn đề QĐTT của công dân chưa được quan tâm nghiên cứu. Hiến pháp 1992 ghi nhận quyền này trong Điều 69 thì cũng mới chỉ là ghi nhận chứ chưa được triển khai nghiên cứu cũng như thực hiện trong thực tiễn. Sau đó, có nhiều chủ trương, định hướng về QĐTT trong các văn kiện của Đảng, nhưng đến Nghị quyết hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X (2006) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng chống tham nhũng, lãng phí đã chính thức đề ra chủ trương: “Nghiên cứu ban hành Luật về bảo đảm QĐTT của công dân”. Bắt đầu từ chủ trương này, giới nghiên cứu đã có nhiều bài viết, công trình nghiên cứu liên quan đến QĐTT của công dân và chỉ thực sự phát triển mạnh từ năm 2008 đến nay khi Luật Tiếp cận thông tin được đưa vào chương trình xây dựng luật của Quốc hội.

Trong một thời gian ngắn số lượng sách, bài viết đăng trên các tạp chí, hội thảo được tổ chức rất nhiều chứng tỏ QĐTT có sức thu hút rất lớn về mặt khoa học. Những bài viết trên đây đề cập đến một số khía cạnh về QĐTT trên những phương diện và phạm vi khác nhau như thực trạng pháp luật về quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam, những nội dung cơ bản QĐTT ở nước ngoài, những giới hạn của QĐTT, những kinh nghiệm trong việc xây dựng và thực hiện luật tiếp cận thông tin ở các quốc gia, tầm quan trọng của QĐTT trong đời sống hàng ngày của mỗi quốc gia, mối quan hệ giữa việc xây dựng nhà nước pháp quyền và việc đảm bảo QĐTT của cá nhân, tính cấp thiết của việc ban hành Luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, các bài viết trên cũng thể hiện những quan điểm khác nhau cũng như chưa có sự thống nhất cao về khái niệm cũng như nội hàm của QĐTT của công dân.

Các công trình nghiên cứu nêu trên đã giúp cho tác giả có cách nhìn tổng quan về QĐTT cũng như cung cấp cho tác giả nhiều tư liệu và các luận điểm khoa học quan trọng, giúp cho tác giả trong việc kế thừa và phát triển đề tài này. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu này chủ yếu chỉ dừng lại ở những cách tiếp cận khác nhau về QĐTT của công dân; hầu như chưa có công trình nghiên cứu nào nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện và đầy đủ về pháp luật và thực tiễn thực hiện QĐTT, nhất là thực tiễn trong một số lĩnh vực của hoạt động quản lý nhà nước. Những vấn đề về QĐTT của công dân chưa được làm rõ là: i) thông tin, đặc điểm của thông tin do nhà nước quản lý, ii) đặc điểm của QĐTT, tại sao QĐTT là quyền tự do cơ bản của công dân, iii) nội hàm của QĐTT và mối quan hệ giữa các quyền cấu thành nội hàm; iv) các biện pháp pháp lý đảm bảo QĐTT, v) vai trò của QĐTT trong việc bảo vệ các quyền khác, trong nhà nước pháp quyền và nền dân chủ của các quốc gia; vi) các yếu tố tác động đến sự cần thiết, định hướng hoàn thiện pháp luật và việc thực hiện QĐTT của công dân ở

Việt Nam; vii) phải làm gì để hoàn thiện pháp luật và việc thực hiện QĐTT của công dân ở Việt Nam hiện nay.

Như vậy, cho đến nay, vẫn chưa có một công trình khoa học nào ở cấp độ tiến sỹ nghiên cứu, đánh giá một cách có hệ thống và toàn diện về QĐTT của công dân ở Việt Nam hiện nay. Chính vì vậy, việc tiếp tục phát triển các kết quả nghiên cứu về QĐTT của công dân ở góc độ lý luận, đánh giá thực trạng của pháp luật, thực tiễn thực hiện và đề xuất những giải pháp hoàn thiện là cần thiết và không trùng lặp với bất kỳ công trình nghiên cứu nào đã thực hiện trước đây. Đề tài “Quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam hiện nay” là công trình khoa học đầu tiên thực hiện nhiệm vụ này trong tổng thể của vấn đề lớn hơn và rất bức thiết trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.

1.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

1.2.1 Cơ sở lý thuyết

1.2.1.1 Câu hỏi nghiên cứu

Thứ nhất, thông tin là gì? QĐTT của công dân là gì? Đặc điểm của QĐTT và ý nghĩa của QĐTT của công dân? QĐTT của công dân có nội hàm như thế nào; quyền phổ biến thông tin có thuộc nội hàm QĐTT hay không; QĐTT, quyền tự do thông tin, quyền được thông tin giống nhau hay khác nhau?

Thứ hai, QĐTT của công dân được quy định như thế nào trong quốc tế và pháp luật Việt Nam; các biện pháp pháp lý bảo đảm thực hiện quyền như thế nào?

Thứ ba, vị trí và vai trò của QĐTT trong thời đại ngày nay như thế nào?

Thứ tư, việc triển khai thực hiện QĐTT của công dân trong thực tiễn như thế nào; các biện pháp pháp lý bảo đảm được triển khai thực hiện như thế nào?

Thứ năm, ý thức pháp luật và năng lực thực hiện QĐTT của công dân, cán bộ nhà nước như thế nào trong thực tiễn?

Thứ sáu, các yếu tố nào tác động đến việc hoàn thiện QĐTT của công dân?

Thứ bảy, việc hoàn thiện pháp luật và cơ chế đảm bảo QĐTT ở Việt Nam theo hướng nào; các biện pháp hoàn thiện là gì?

1.2.1.2 Lý thuyết nghiên cứu

Cơ sở phương pháp luận là chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử, những nguyên lý cơ bản của chủ nghĩa Mác-Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh, vận dụng các quan điểm chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân trong xã hội công bằng, dân chủ và văn minh.

1.2.1.3 Các giả thuyết nghiên cứu

Trên cơ sở nền tảng các nghiên cứu về QĐTT của công dân được quy định trong

pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế, tác giả xác định luận án cần phải hướng vào trình bày một số giả thuyết khoa học sau:

Thứ nhất, quyền được thông tin của công dân là khái niệm được sử dụng để nói đến quyền của công dân được tìm kiếm thông tin, tiếp nhận thông tin do nhà nước đang quản lý, theo các cách thức trực tiếp lẫn gián tiếp nhằm thỏa mãn các nhu cầu cuộc sống của mình cũng như để bảo vệ và thực hiện các quyền năng khác đã được pháp luật ghi nhận; đồng thời quy định nghĩa vụ của nhà nước phải bảo đảm cho tất cả mọi người được tiếp cận các nguồn thông tin mà trước tiên là thông tin do chính bản thân các cơ quan nhà nước đang nắm giữ hoặc quản lý.

Thứ hai, QĐTT đã được ghi nhận trong pháp luật quốc tế và nhiều quốc gia. Nhà nước có vai trò quyết định và tác động mạnh mẽ đến việc thực hiện QĐTT của công dân, vì QĐTT của công dân chỉ được thực hiện khi nhà nước chủ động cung cấp thông tin và đưa ra các biện pháp pháp lý đảm bảo thực hiện quyền này theo đúng quy định pháp luật, vì nếu không có các biện pháp bảo đảm thì các cơ quan nhà nước sẽ không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ quyền này, đồng thời cũng khó ngăn chặn tình trạng một số chủ thể lạm quyền hoặc lợi dụng QĐTT của công dân để xâm phạm lợi ích của các chủ thể khác. Không có đảm bảo vật chất của nhà nước, các quyền con người nói chung, QĐTT nói riêng chỉ là những lời tuyên bố mà không được thực hiện trong thực tiễn.

Thứ ba, quyền được thông tin của công dân có vai trò rất quan trọng trong thời đại ngày nay, là quyền để bảo vệ các quyền công dân khác, đảm bảo cho nhà nước công khai, minh bạch, góp phần đấu tranh phòng chống tham nhũng, góp phần phát triển nền dân chủ của các quốc gia, xây dựng nhà nước pháp quyền.

Thứ tư, quyền được thông tin của công dân và cơ chế bảo đảm quyền này được thể hiện ngày càng cao trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Có nhiều văn bản quy định về QĐTT và các nội dung liên quan nhưng chưa có cơ chế đảm bảo thực hiện trong thực tiễn; nhiều văn bản còn mâu thuẫn, chồng chéo, chưa thực sự theo kịp sự phát triển xã hội.

Thứ năm, ý thức pháp luật và năng lực thực hiện QĐTT của công dân, cán bộ nhà nước còn hạn chế, chưa theo kịp sự phát triển của cuộc cách mạng thông tin.

Thứ sáu, cùng với sự phát triển của khoa học và công nghệ, Nhà nước Việt Nam trong những năm qua đã nhanh chóng xây dựng được cơ sở vật chất hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin hiện đại, góp phần đảm bảo việc thực hiện QĐTT của công dân, tạo điều kiện cho công dân tiếp cận thông tin nhanh chóng, thuận lợi và kịp thời hơn. Tuy nhiên, năng lực bảo đảm và điều kiện vật chất bảo đảm QĐTT vẫn còn nhiều hạn chế nên nhiều quy định chưa thể triển khai trong thực tế.

Thứ bảy, hoàn thiện pháp luật và những bảo đảm pháp lý cho việc thực hiện QĐTT của công dân phải được tiến hành trong tổng thể của cơ chế bảo đảm quyền con

người và các quyền cơ bản khác của công dân, với nhận thức của cả xã hội về vị trí, vai trò của QĐTT trong mối tương quan chặt chẽ với các quyền công dân khác.

1.2.2 Phương pháp nghiên cứu

Để làm rõ các vấn đề nghiên cứu, luận án vận dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác–Lênin. Đây là phương pháp luận khoa học được vận dụng nghiên cứu trong toàn bộ luận án để đánh giá khách quan QĐTT của công dân ở nước ta hiện nay. Luận án cũng được nghiên cứu dựa trên đường lối, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và nhà nước ta.

Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng trong luận án là phân tích, tổng hợp, luật học so sánh, xã hội học cụ thể, thống kê; kết hợp lý luận và thực tiễn để đưa ra các kết luận, đánh giá nhằm giải quyết các nội dung liên quan đến pháp luật và việc thực hiện pháp luật về QĐTT của công dân ở Việt Nam.

Để hoàn thành mục đích nghiên cứu tác giả kết hợp nhiều phương pháp trong từng phần của luận án, phương pháp phân tích, so sánh và tổng hợp được sử dụng nhiều nhất trong luận án. Đối với mỗi mục thì có một số phương pháp nghiên cứu chủ đạo để làm rõ mục đích nghiên cứu. Cụ thể là:

Ở chương 2, tác giả chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, phương pháp thống kê để đưa ra những vấn đề lý luận cơ bản của pháp luật về QĐTT của công dân, nội hàm, đặc điểm, ý nghĩa của QĐTT của công dân.

Ở chương 3, tác giả chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, phương pháp luật học so sánh và phương pháp thống kê để làm rõ các quy định của pháp luật hiện hành về QĐTT, các biện pháp pháp lý đảm bảo và thực tiễn thực hiện QĐTT ở nước ta.

Ở chương 4, tác giả chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, phương pháp hệ thống, phương pháp đối chiếu để đề ra phương hướng và giải pháp cho việc hoàn thiện pháp luật và các biện pháp đảm bảo QĐTT ở Việt Nam.

CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN

2.1 Những vấn đề chung về quyền được thông tin của công dân

2.1.1 Khái niệm, đặc điểm và các hình thức thể hiện thông tin

2.1.1.1 Khái niệm thông tin

Trong lịch sử tồn tại và phát triển của mình, con người thường xuyên cần đến thông tin. Ngày nay, với sự bùng nổ của cuộc cách mạng thông tin thì thông tin trở thành một trong những nhu cầu sống còn của con người, là nền tảng cho tất cả các hoạt động của xã hội. Vì vậy, mọi người phải có cơ hội được tham gia và không ai bị loại ra khỏi lợi ích của xã hội thông tin⁶ và khái niệm "thông tin" đang trở thành khái niệm cơ bản, chung cho nhiều ngành khoa học.

Trong Từ điển Tiếng Việt có hai cách định nghĩa về thông tin: (1) "thông tin là điều hoặc tin được truyền đi cho biết, sự truyền đạt, sự phản ánh tri thức dưới các hình thức khác nhau, cho biết về thế giới xung quanh và những quá trình xảy ra trong nó"⁷ và (2) "thông tin là tin tức được truyền đi cho biết hoặc tin tức về các sự kiện diễn ra trong thế giới xung quanh"⁸.

Những nhà triết học định nghĩa: "Thông tin là cái đa dạng được phản ánh"⁹, hoặc "Thông tin là nội dung thế giới bên ngoài được thể hiện trong sự nhận thức của con người" (N.Viner)¹⁰. Dưới góc độ khoa học tin học thì: "Thông tin là tập hợp các dữ liệu sau khi được xử lý cho ta những hiểu biết về một vấn đề nào đó. Thông tin là những dữ liệu có thể làm thay đổi tình trạng kiến thức của một người (những gì mà người đó biết) và đại diện vật chất cho những gì trừu tượng có thể tạo ra được sự thay đổi này"¹¹.

Đối với các quốc gia có luật về QĐTT, thì định nghĩa thông tin theo nhiều cách khác nhau. Như Luật về công khai thông tin của các cơ quan chính quyền Hàn Quốc được thông qua năm 1996 quy định: "thông tin có nghĩa là các tin tức được soạn thảo, sở hữu và quản lý bởi các cơ quan chính quyền trong khi họ thi hành nhiệm vụ của mình"¹². Luật Tự do thông tin của Vương quốc Anh ban hành năm 2000, quy định

⁶ Hội nghị thượng đỉnh thế giới về xã hội thông tin thông qua tại Geneva tháng 12.2003. Xem <http://www.worldsummit2003.org>, (Truy cập ngày 10.7.2012)

⁷ Trung tâm Từ điển học (2011), *Từ điển Tiếng Việt* Đà Nẵng, Hà Nội, tr. 1226.

⁸ Nguyễn Như Ý (chủ biên) (1998), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Trung tâm Ngôn ngữ và Văn hóa Việt Nam, Nhà xuất bản Văn hoá-Thông tin, Hà Nội.

⁹ A.Đ. Urosum (1975), *Vấn đề thông tin trong khoa học hiện đại*, NXB. Khoa học Mátxcova, tr. 25 (tiếng Nga).

¹⁰ *Tập bài giảng tin học* (1996), t.1, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, bộ môn Tin học, tr. 8.

¹¹ *Như trên*.

¹² <http://www.freedominfo.org/regions/east-asia/south-korea/> (Truy cập ngày 22.5.2012)

thông tin một cách đơn giản là: “những tin tức, dữ liệu, tài liệu được ghi lại dưới bất kỳ hình thức nào. Và thông tin này do cơ quan công quyền nắm giữ tại thời điểm nhận được yêu cầu”¹³ (Điều 1).

Luật về QĐTT của Ấn Độ năm 2005 quy định¹⁴ “thông tin có nghĩa là bất kỳ hình thức nào, bao gồm các hồ sơ, tài liệu, bản ghi nhớ, thư điện tử, các quan điểm, các lời tư vấn, các thông cáo báo chí, thông tư, sắc lệnh, sổ hồ sơ, hợp đồng, báo cáo, bài thuyết trình, vật mẫu, mô hình, tư liệu lưu giữ dưới dạng điện tử và bất kỳ thông tin nào liên quan đến bất kỳ chủ thể tư nhân nào mà có liên quan đến hành chính, các hoạt động hoặc các quyết định của một cơ quan hành chính nào đó, có thể phải tiếp cận bởi một nhà chức trách công cộng theo như quy định trong bất kỳ luật nào khác đang có hiệu lực” (Điều 2).

Pháp lệnh của Trung Quốc về công khai thông tin của chính quyền quy định: “thông tin của chính quyền được nêu trong Pháp lệnh này được hiểu là bất cứ thông tin nào được tạo ra hoặc thu được trong quá trình thực thi chức năng nhiệm vụ chính thức của các cơ quan công quyền, mà được ghi chép hoặc lưu giữ dưới bất kỳ hình thức nào” (Điều 2)¹⁵. Hiến pháp và Luật thông tin chính thức Thái Lan quy định: “Người dân có QĐTT công của các cơ quan, công ty nhà nước hoặc tổ chức chính quyền địa phương trừ khi việc tiết lộ đó ảnh hưởng tới bí mật và an ninh quốc gia cũng như lợi ích hợp pháp của cá nhân khác”.

Ở Việt Nam, pháp luật có quy định về QĐTT nhưng chưa xác định cụ thể thông tin là những nội dung nào. Chỉ có văn bản có liên quan đến việc xác định hình thức chứa thông tin là tài liệu được quy định tại Khoản 2 Điều 2 Luật Lưu trữ 2011. Như vậy, mỗi một lĩnh vực khác nhau thì có định nghĩa khác nhau về thông tin. Các khái niệm, quan điểm về thông tin nêu trên rất đa dạng và đều phù hợp theo từng lĩnh vực nghiên cứu. Trong phạm vi đề tài chỉ đề cập đến thông tin mà công dân có thể tiếp cận do nhà nước đang nắm giữ.

Khái niệm thông tin trong QĐTT của công dân

QĐTT của công dân được áp dụng đối với thông tin do nhà nước đang nắm giữ, vì đây là loại thông tin được đánh giá là quan trọng nhất và đại diện cho loại thông tin mà các công dân bình thường đều cần đến khi thực hiện các quyết định có ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Hơn nữa, các cơ quan nhà nước nắm giữ các thông tin không phải cho chính bản thân họ mà là cho lợi ích công cộng đã in sâu vào suy nghĩ của mọi người trên khắp thế giới¹⁶. Nói cách khác, cơ quan nhà nước không phải lưu giữ thông

¹³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/section/1> (Truy cập ngày 20.5.2012)

¹⁴ <http://www.freedominfo.org/regions/east-asia/india/> (Truy cập ngày 04.5.2012)

¹⁵ Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information, 2007, effective May 1, 2008 <http://www.law.yale.edu/intellecualife/openinformation.htm> (Pháp lệnh Công khai thông tin chính phủ của Nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa) (Truy cập ngày 20.5.2012)

¹⁶ Tony Mendel, “*Báo cáo đánh giá so sánh pháp luật về tiếp cận thông tin*”, “Hội thảo quốc tế xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam”, Hà Nội ngày 6-7/5/2009, tr. 4.

tin thay mặt chính họ, mà là thay mặt của tất cả các thành viên trong xã hội để bảo đảm lợi ích cho cả cộng đồng. Vì thế, về mặt nguyên tắc, tất cả những thông tin liên quan đến lợi ích công cộng là có thể tiếp cận được, đó có thể là những thông tin về các vấn đề khác nhau của đời sống kinh tế, chính trị, xã hội... về các vấn đề liên quan đến quốc kế dân sinh, về các quyền và sự tự do của công dân. Như thế, lợi ích công cộng dường như là lý do để giải thích cho sự tồn tại của quyền được thông tin và những thông tin có thể tiếp cận được.

Xuất phát từ đặc điểm và trình độ phát triển của mình, các nước có cách nhìn nhận và quy định khác nhau về thông tin do nhà nước quản lý. Phạm vi các vấn đề, lĩnh vực cần phải được công khai theo luật của mỗi nước phản ánh đặc điểm lịch sử cụ thể, sự phát triển kinh tế – xã hội, sự đa dạng về văn hóa cũng như mối quan tâm khác nhau của công chúng đối với hoạt động của cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, dù là các nước quy định trong luật theo cách thức nào thì cũng vẫn tuân thủ nghĩa vụ phải chủ động công bố của các cơ quan nhà nước. Những thông tin chính cần cung cấp gồm:

- Thông tin về hoạt động, chức năng, cơ cấu tổ chức, mục tiêu, ngân sách, thông tin kiểm toán, kết quả đạt được,...

- Thông tin hướng dẫn thủ tục, quy trình. Người dân có thể áp dụng để sử dụng dịch vụ công do cơ quan cung cấp hay để tham gia vào quá trình xây dựng chính sách, hoặc đề xuất xây dựng luật pháp;

- Các thông tin khác do cơ quan nhà nước nắm giữ;

- Chủ thể yêu cầu thông tin có thể yêu cầu thông tin về bản thân họ từ các cơ quan nhà nước đang nắm giữ thông tin cá nhân¹⁷.

Ngoài ra, một số nước như Thụy Điển, Anbani,...sử dụng thuật ngữ tiếp cận "tài liệu chính thức" không bao gồm các tài liệu đang trong quá trình chuẩn bị hoặc dự thảo không được sử dụng để ban hành quyết định cuối cùng. Riêng thông tin qua truyền miệng (như thông tin được thảo luận, kết luận trong các cuộc họp) thì hầu như chưa pháp luật nước nào quy định.

Thông tin có thể được chia thành nhiều loại như: (1) Căn cứ vào nội dung, thông tin gồm: thông tin về kinh tế, văn hóa, xã hội, pháp luật...; (2) Căn cứ vào người sở hữu, tạo ra, thông tin gồm: thông tin của nhà nước, thông tin của cá nhân, thông tin của tổ chức...

Như vậy, khái niệm “thông tin” trong QĐTT của công dân được định nghĩa như sau: “Thông tin là hệ thống những tin tức, dữ liệu, tài liệu được hình thành trong quá trình hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân đang được các cơ quan nhà nước nắm giữ, được thể hiện qua các văn bản của cơ quan nhà nước, dự án, bản vẽ thiết kế, bản đồ, công trình nghiên cứu, sổ sách, biểu thống kê; âm bản, dương bản phim, ảnh, vi phim; băng, đĩa ghi âm, ghi hình; tài liệu điện tử”.

¹⁷ Chu Thị Thái Hà (2009), *Thông tin được tiếp cận và nội hàm của quyền tiếp cận thông tin*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 154, tháng 9.2009.

2.1.1.2 Đặc điểm và các hình thức thể hiện thông tin

Thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ có những đặc điểm sau:

- Thông tin của các cơ quan nhà nước đang nắm giữ thuộc quyền quản lý của các cơ quan nhà nước, nhưng không phải chỉ do các cơ quan nhà nước tạo ra, mà còn do tất cả các cá nhân, tổ chức chịu sự quản lý của nhà nước tạo ra, bao gồm: (1) thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra là thông tin do chính cơ quan nhà nước đó xác lập trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình; và (2) thông tin nhận được là thông tin mà cơ quan nhà nước có được từ các nguồn khác trong quá trình phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

- Nội dung thông tin bao trùm toàn bộ hoạt động của nhà nước, là cơ sở pháp lý để các đối tượng chịu sự quản lý thực hiện các quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định. So với các loại thông tin khác chỉ đề cập đến một hoặc một số nội dung, thông tin do nhà nước quản lý luôn có nội dung đa dạng, liên quan đến tất cả hoạt động của nhà nước, từ lĩnh vực kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường đến chính sách đối ngoại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền và nghĩa vụ của công dân, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách nhà nước...

- Thông tin trong hoạt động của các cơ quan nhà nước là thông tin mang tính chính thức, được sử dụng làm cơ sở pháp lý trong hoạt động quản lý nhà nước, luôn được ghi trong hồ sơ lưu của các cơ quan. Vì thông tin do cơ quan nhà nước quản lý được giới hạn trong mối quan hệ hai chiều giữa nhà nước và người dân nên các thông tin này có giá trị pháp lý nhằm để các cơ quan nhà nước quản lý xã hội và người dân thực hiện quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Còn các loại thông tin khác không mang tính chính thức, thông tin không được sử dụng như là cơ sở pháp lý.

- Thông tin trong hoạt động nhà nước gắn liền với quyền lực nhà nước, nhiều thông tin ảnh hưởng rất lớn đến quyền tự do cơ bản của công dân hoặc thông tin có giá trị kinh tế, nên nhiều chủ thể luôn mong muốn có cơ hội để tiếp cận các thông tin này.

- Thông tin do nhà nước quản lý được xem như công cụ để thực hiện các quyền của cá nhân và việc có thông tin là biện pháp thúc đẩy, hỗ trợ cho việc thực hiện các quyền khác của chính chủ thể đó vì lợi ích và đời sống của đại bộ phận nhân dân và nhằm tác động tích cực đến tình hình kinh tế, xã hội¹⁸. Ví dụ các thông tin về chính sách đất đai, về thuế thu nhập, về bảo hiểm y tế... do cơ quan nhà nước ban hành tác động mạnh mẽ đến đời sống người dân.

- Việc tạo ra, tìm kiếm, xử lý, sắp xếp, lưu trữ, và phổ biến thông tin phải tuân theo quy trình được pháp luật quy định. Đây là điểm khác biệt với các loại thông tin

¹⁸ Xem thêm Điều 1 Pháp lệnh về công khai thông tin của chính quyền Trung Quốc quy định: "...mục đích của Pháp lệnh là thúc đẩy thực thi triệt để chức năng dịch vụ thông tin của chính quyền vì lợi ích và đời sống của đại bộ phận nhân dân và nhằm tác động tích cực đến tình hình kinh tế, xã hội".

khác về tính chính thức, vì những thông tin do các cá nhân, tổ chức khác, thậm chí là một số thông tin từ báo chí, truyền thông không được mang tính chính thức nên thường ít chính xác hơn và việc xử lý thông tin cũng không theo quy trình phức tạp như thông tin do nhà nước nắm giữ.

- Các loại thông tin do nhà nước quản lý rất đa dạng, nhiều trường hợp xung đột nhau nhau khi xác định quyền được biết thông tin đó do liên quan đến lợi ích “công” và “tư” tức là bảo vệ bí mật nhà nước và bảo vệ quyền riêng tư, đây cũng đang là vấn đề phổ biến ở nhiều quốc gia. Ví dụ, một số loại thông tin do cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp nắm giữ như chiến lược kinh doanh, bí mật kinh doanh, thông tin cá nhân thì nhà nước không có quyền quản lý; tuy nhiên, trong một số trường hợp, nhà nước vẫn có quyền quản lý và nắm giữ các thông tin này như thông tin về lý lịch tư pháp của công dân, thông tin về hoạt động kinh doanh, thuế của doanh nghiệp.

Hiện nay, việc tái cấu trúc khu vực công và quá trình tư nhân hóa, xã hội hóa các dịch vụ công dẫn đến nguy cơ QĐTT của công dân bị xâm phạm do có một lượng thông tin liên quan đến công dân được quản lý bởi các công ty có cổ phần nhà nước, các tổ chức thực hiện dịch vụ công như Văn phòng Công chứng, Văn phòng Thừa phát lại, Công ty về bưu chính, viễn thông. Có rất ít sự thống nhất trong việc giải quyết vấn đề này cho dù một số tổ chức và các cơ sở chính sách công đã triển khai một số hoạt động liên quan đến quyền về thông tin.

- Thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ có vai trò quan trọng đối với sự phát triển của nhân loại. Vì con người luôn có nhu cầu cho và nhận kiến thức để làm giàu đời sống vật chất và tinh thần nên khi bị tước QĐTT sẽ dẫn đến cuộc sống nghèo khó. Hơn nữa, thông tin, nhất là thông tin về tri thức nhân loại, có ý nghĩa thiết thực giúp người có quyền truy cập thông tin thực hiện các kế hoạch hoặc mục tiêu trong cuộc sống và bảo vệ quyền lợi khác của họ.

Hình thức thể hiện của thông tin

Hình thức thể hiện của thông tin là các dạng vật chất cụ thể mà thông tin được lưu kể từ ngày hình thành thông tin, bao gồm tất cả các nguồn thông tin, các bản lưu do cơ quan nhà nước nắm giữ dưới bất kể hình thức nào.

Các hình thức thể hiện của thông tin do nhà nước nắm bao gồm: biên bản, tài liệu, hồ sơ, dự thảo văn kiện được truyền đạt bằng miệng trong các cuộc họp hoặc từ những người lãnh đạo của cơ quan nhà nước, thông tin lưu trong đĩa mềm, thẻ nhớ, băng ghi âm, băng hình hoặc bất kỳ dạng thiết bị điện tử nào khác hoặc thông qua các việc in ra các tài liệu ở những nơi lưu trữ tư liệu bằng máy vi tính hoặc bằng các thiết bị khác. Hình thức nào được thừa nhận tùy thuộc vào pháp luật ở mỗi quốc gia. Hiện nay, nhiều quốc gia ghi nhận QĐTT chỉ có giá trị đối với các thông tin nhà nước dưới dạng hồ sơ không phân biệt hình thức lưu giữ (tài liệu, băng, lưu trữ điện tử và cả các hình thức khác nữa) và thời điểm mà chúng được tạo ra.

Hiện nay, pháp luật chưa quy định hình thức thể hiện của thông tin nhưng dưới góc độ khoa học pháp lý ở Việt Nam đã xác định thông tin được biết là tin tức, dữ liệu có trong hồ sơ, tài liệu do cơ quan nhà nước tạo ra hoặc nhận được trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình và đang được các cơ quan này nắm giữ. Hồ sơ, tài liệu gồm bản viết, bản in trên giấy, bản chiếu, tranh, bản vẽ, hình ảnh, ảnh chụp, băng hình, băng ghi âm, đĩa mềm, thẻ nhớ hoặc bất kỳ một dạng vật chất nào có chứa tin tức, dữ liệu¹⁹

Tóm lại, thông tin có vai trò rất quan trọng trong đời sống xã hội. Con người luôn cần có thông tin, nhất là những thông tin tác động trực tiếp đến đời sống của họ; từ sự ra đời của bản tin thời tiết, đến sự ra đời và lớn mạnh của ngành tình báo đã minh chứng mạnh mẽ cho vai trò của thông tin đối với đời sống không chỉ mỗi cá nhân mà còn với cả cộng đồng, dân tộc²⁰. Vấn đề cơ bản khi nghiên cứu về thông tin trong QĐTT là nội dung thông tin quan trọng hơn hình thức chứa đựng thông tin, vì vậy người dân có thể đưa ra yêu cầu cần biết một thông tin nào đó và cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp các nguồn thông tin mà mình đang nắm giữ chứa đựng thông tin đó cho người có yêu cầu.

2.1.2 Khái niệm, đặc điểm quyền được thông tin của công dân

2.1.2.1 Khái niệm quyền được thông tin của công dân

Khi tiếp cận với các khái niệm trên thế giới về “quyền được thông tin”, hầu hết các khái niệm đều đề cập một cách trực tiếp và ghi nhận đó là một quyền pháp lý, là một trong những quyền hợp pháp và quan trọng của con người. Nội dung các khái niệm cũng đồng thời đề cập đến sự tiếp cận một loại thông tin - thông tin nhà nước đang nắm giữ, mà ít đề cập đến việc tiếp cận các loại thông tin khác. Trong khoa học pháp lý quốc tế hiện nay cũng như trong thực tiễn ban hành và thực hiện pháp luật về QĐTT, dường như không có nhiều sự tranh luận về khái niệm QĐTT mặc dù, về tên gọi, quyền này có thể được thể hiện trong các văn kiện pháp lý quốc tế cũng như quốc gia không hoàn toàn giống nhau. QĐTT của công dân được xem xét theo những khía cạnh sau:

QĐTT của công dân là khả năng xử sự và lựa chọn xử sự của công dân trong những điều kiện cụ thể được pháp luật quy định nhằm có được thông tin mà các cơ quan nhà nước đang nắm giữ. QĐTT của công dân có những biểu hiện sau: (1) công dân có quyền được tiếp nhận thông tin từ các cơ quan nhà nước hoặc có quyền tìm kiếm thông tin để thực hiện quyền chủ thể của mình; (2) công dân có khả năng yêu cầu

¹⁹ Xem Điều 3 dự thảo Luật Tiếp cận thông tin do Bộ Tư pháp soạn thảo.

http://moj.gov.vn/dtvbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_Detail.aspx?ItemID=34 (Tra cứu ngày 09.2.2012).

²⁰ Lê Thị Hồng Nhung (2011), *Quyền tiếp cận thông tin từ góc độ xã hội học quyền con người*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 24.

các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin thực hiện nghĩa vụ phải cung cấp thông tin khi có yêu cầu hoặc yêu cầu họ chấm dứt các hành vi cản trở như từ chối cung cấp thông tin nhằm đáp ứng quyền được có các thông tin nhà nước của mình; (3) công dân có khả năng yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền can thiệp hoặc áp dụng các biện pháp cưỡng chế cần thiết để bảo vệ quyền của mình khi bị vi phạm như trường hợp quyền khiếu nại, khởi kiện khi việc cản trở cung cấp thông tin gây thiệt hại cho quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Trong khi đó, một số nhà khoa học đưa ra định nghĩa QĐTT là quyền của công dân được tiếp cận với các thông tin được nhà nước nắm giữ thông qua việc đưa ra yêu cầu và nhà nước có nghĩa vụ thực hiện việc cung cấp thông tin này²¹, (trừ trường hợp pháp luật có quy định khác về việc miễn trừ nghĩa vụ cung cấp thông tin). Hoặc trong báo cáo năm 1998 và 2000, Đặc phái viên của Liên hợp quốc về Tự do ý kiến và ngôn luận cũng đã khẳng định rằng: “QĐTT là một quyền con người độc lập nằm trong ngoại diên của tự do ngôn luận được các văn kiện quốc tế về quyền con người bảo hộ. QĐTT quy định nghĩa vụ của nhà nước phải bảo đảm cho tất cả mọi người được tiếp cận các nguồn thông tin mà trước tiên là thông tin do chính bản thân các cơ quan nhà nước đang nắm giữ hoặc quản lý dưới hình thức này hay hình thức khác”²².

QĐTT của công dân chỉ được thực hiện trong mối tương tác của việc thực hiện quyền và nghĩa vụ giữa một bên là nhà nước, một bên là người dân và gắn liền với trách nhiệm bảo đảm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Người dân có quyền yêu cầu được tiếp cận thông tin nào đó do các cơ quan nhà nước đang nắm giữ và các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ phải đáp ứng các yêu cầu đó. Vì vậy, quyền này được hiểu và được thực hiện như thế nào phụ thuộc rất nhiều vào trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc chủ động cung cấp thông tin.

QĐTT của công dân bao gồm quyền chủ động và quyền thụ động thực hiện. Quyền chủ động thể hiện công dân chủ động tiếp nhận thông tin từ việc yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin, điều này dẫn đến trách nhiệm tôn trọng và thực hiện của cơ quan nhà nước. Quyền thụ động được thể hiện qua việc công dân không bị ngăn cản, không bị xâm hại của bất kỳ chủ thể nào thể hiện tương ứng với trách nhiệm đảm bảo của nhà nước.

Ở Việt Nam, QĐTT của công dân được quy định trong Hiến pháp 1992, nhưng đến nay chưa có một định nghĩa chính thức nào về quyền này trong các văn bản pháp luật. Tuy nhiên, nhiều văn bản cũng đã đề cập đến quyền này một cách trực tiếp như Luật Phòng chống tham nhũng, hoặc gián tiếp như Luật Báo chí, Luật Đất đai, Luật Bảo vệ môi trường.

²¹ Toby Mendel (2003), *Tự do thông tin: Một khảo sát so sánh pháp lý (Freedom of Information: A Comparative Legal Survey)*, UNESCO, tr.v.

²² Văn kiện Liên hợp quốc mã số E/CN.4/1998/40, đoạn 14-16; Văn kiện Liên hợp quốc mã số E/CN.4/2000/63, đoạn 41-43.

Quyền được thông tin và quyền tiếp cận thông tin

Thực tiễn những thuật ngữ này sử dụng tương đương với nhau. Trong nhiều tài liệu về quyền con người, quyền công dân thì hai thuật ngữ này được sử dụng thay thế cho nhau và không có sự phân biệt đáng kể nào. Tuy nhiên, việc sử dụng thuật ngữ QĐTT vẫn còn một số ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng QĐTT thể hiện sự thụ động được cung cấp thông tin mà không thể hiện được sự chủ động yêu cầu cung cấp thông tin hay tìm kiếm thông tin²³. Cách đề cập này cũng có điểm hợp lý, tuy nhiên, quan điểm này mới chỉ xem xét cụm từ “QĐTT” ở góc độ hẹp của khái niệm. “Được thông tin” phải hiểu ở góc độ kết quả thụ hưởng cuối cùng. Sự thụ hưởng ở đây có thể là hiển nhiên (do người khác chủ động cung cấp) cũng có thể là không hiển nhiên. Để được thông tin, các chủ thể thụ hưởng cần phải có những hành động tác động nhất định (yêu cầu cung cấp thông tin) đến chủ thể nắm giữ thông tin. Được thông tin có thể hiểu là kết quả của hành vi chủ động thông tin từ phía chủ thể nắm giữ thông tin tới chủ thể tiếp nhận, tức là chủ thể nắm giữ thông tin chủ động công khai thông tin và chủ thể tiếp cận thu nhận thông tin một cách bị động. Được thông tin ở đây cũng có thể hiểu là việc chủ thể nắm giữ thông tin đáp ứng các yêu cầu (yêu sách) đòi được cung cấp thông tin của chủ thể tiếp nhận thông tin, tức là chủ thể nắm giữ thông tin cung cấp thông tin một cách bị động theo các yêu cầu cụ thể của chủ thể tiếp nhận thông tin²⁴.

QĐTT chính là quyền có được thông tin theo cách trực tiếp lẫn gián tiếp và mục tiêu cuối cùng là có thông tin. QĐTT được sử dụng phù hợp với quy định tại Điều 69 của Hiến pháp 1992: “Công dân... có quyền được thông tin”. Mặt khác, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba, Ban chấp hành Trung ương Đảng (Khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí đã chỉ rõ việc nghiên cứu và ban hành Luật Bảo đảm QĐTT của công dân. Đến Hiến pháp 1992 sửa đổi 2013 quy định tại Điều 25 là “công dân có quyền tiếp cận thông tin” càng khẳng định thêm hai quyền này là tương đương về mặt nội hàm.

Quyền tiếp cận thông tin cũng bao gồm quyền tìm kiếm thông tin và quyền tiếp nhận thông tin, nên cả hai thuật ngữ “quyền tiếp cận thông tin” và “quyền được thông tin” đều đề cập đến quyền của chủ thể được tự do tìm kiếm và tiếp nhận thông tin. Từ đây cho thấy, nội hàm của QĐTT và quyền tiếp cận thông tin là đồng nhất.

Quyền được thông tin và quyền tự do thông tin

²³ Ngô Đức Mạnh (2008), *Quyền tiếp cận thông tin (Sách tham khảo phục vụ nghiên cứu và giảng dạy)*, Viện Nghiên cứu Quyền con người, Hà Nội, tr. 56.

²⁴ Lê Thị Hồng Nhung (2011), “Tiếp cận quyền tiếp cận thông tin dưới góc độ quyền con người”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (5), tr. 22-27. 10

Hiện nay thuật ngữ “quyền được thông tin” (Right to information) được sử dụng phổ biến, tuy nhiên trong các văn kiện của Liên hợp quốc từ sau năm 1945 sử dụng thuật ngữ “Tự do thông tin” (Freedom of information). Khi đó, thuật ngữ “tự do thông tin” hàm chứa một nội hàm rộng với nghĩa là công nhận và bảo hộ quyền của con người được tự do tiếp nhận, trao đổi thông tin dưới tất cả các hình thức khác nhau với bất kỳ người nào khác. Mục đích của việc bảo hộ tự do thông tin này là tạo ra sự lưu thông thông tin trong xã hội một cách tự do mà không phải chịu một rào cản bất hợp lý nào. Vì các quy định pháp luật quốc tế hiện nay cũng như thực tiễn ở Việt Nam vẫn có sự đồng nhất hai quyền này, nên việc xem xét mối quan hệ sẽ làm sáng tỏ nội dung của hai quyền này, nên khi nghiên cứu về khái niệm QĐTT thì không thể không đề cập đến quyền tự do thông tin. QĐTT chính và quyền tự do thông tin có mối quan hệ với nhau, điều này thể hiện:

+ Quyền tự do thông tin rộng hơn QĐTT vì chú trọng tới việc tạo ra sự lưu thông thông tin một cách tự do giữa tất cả các đối tượng trong xã hội. Nhà nước không có quyền ngăn cản và có nghĩa vụ phải tạo điều kiện cho sự lưu thông thông tin tự do này. Trong khi đó, QĐTT chỉ tập trung vào việc làm thế nào để người dân tiếp cận được, tức là bao gồm việc biết được, có được và được sử dụng, các thông tin về hoạt động của các nhà nước hoặc các thông tin đang do các cơ quan nhà nước nắm giữ.

+ Mục đích trực tiếp của quyền tự do thông tin là tạo ra một xã hội thông tin trong đó thông tin được lưu thông tự do, còn QĐTT lại có mục đích trực tiếp là làm cho hoạt động mọi mặt của nhà nước và các cơ quan nhà nước minh bạch đối với người dân. Với những mục đích khác nhau như vậy, khách thể của quyền tự do thông tin là bản thân thông tin dưới tất cả các hình thức và sự phân loại khác nhau trong xã hội. Các thông tin đó có thể do các cá nhân hay các tổ chức, đoàn thể hoặc bản thân cơ quan nhà nước nắm giữ. Trong khi đó QĐTT nhắm tới khách thể trực tiếp là thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước hay đang do các cơ quan nhà nước nắm giữ.

Như vậy, xét một cách tổng quát, QĐTT của công dân là khái niệm được sử dụng để nói đến khả năng của công dân được tìm kiếm thông tin, tiếp nhận thông tin do nhà nước đang quản lý, theo các cách thức trực tiếp lẫn gián tiếp nhằm thỏa mãn các nhu cầu cuộc sống của mình cũng như để bảo vệ và thực hiện các quyền năng khác đã được pháp luật ghi nhận²⁵; đồng thời quy định nghĩa vụ của nhà nước phải bảo đảm cho tất cả mọi người được tiếp cận các nguồn thông tin mà trước tiên là thông tin do chính bản thân các cơ quan nhà nước đang nắm giữ hoặc quản lý.

2.1.2.2 Đặc điểm của quyền được thông tin của công dân

Một là, QĐTT của công dân là một trong những quyền cơ bản của công dân.

²⁵ Kỹ yếu đề tài “*Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng luật tiếp cận thông tin*” (2010), đề tài khoa học cấp Bộ do trường ĐH Luật Hà Nội, tr. 34.

Quyền cơ bản của công dân là một phạm trù mang tính luật học, nội hàm bao gồm quyền công dân và quyền con người. Quyền cơ bản là quyền Hiến định, xác lập mối quan hệ cơ bản giữa nhà nước và công dân, vì vậy, đồng nghĩa với việc Hiến pháp phải quy định trách nhiệm pháp lý nhà nước trong việc bảo đảm quyền cơ bản của con người. Quyền cơ bản có hiệu lực trực tiếp, ràng buộc lập pháp, hành pháp và tư pháp phải bảo đảm.

Quyền con người là những quyền tự nhiên của con người và không bị tước bỏ bởi bất cứ ai và bất cứ nhà nước nào. Quyền con người đã được mô tả như là quyền có được những nguồn lực và hoàn cảnh cần thiết để sống một cuộc sống tốt tới thiểu²⁶. Quyền con người phải được bảo đảm pháp lý toàn cầu nhằm bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và tự do cơ bản của con người²⁷. Tuy có nhiều khái niệm, cách hiểu khác nhau nhưng, nhìn chung, quyền con người là giá trị chung của nhân loại, được cộng đồng quốc tế công nhận và bảo vệ. So với khái niệm quyền con người, khái niệm quyền công dân có phạm vi hẹp hơn và xác định hơn, thể hiện mối quan hệ giữa nhà nước và công dân. Quyền công dân là khả năng công dân được thực hiện những hành vi nhất định nhằm đáp ứng nhu cầu, lợi ích của bản thân theo quy định của pháp luật.

Quyền liên quan đến thông tin bao gồm nhiều quyền tạo ra và truyền đạt thông tin (ví dụ, quyền tự do ngôn luận, tự do lập hội), quyền kiểm soát truy cập thông tin của người khác (ví dụ, quyền riêng tư và sở hữu trí tuệ), và QĐTT. Một số QĐTT đã được công nhận là quyền con người trong văn kiện quốc tế (ví dụ như Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền, Tuyên bố về quyền trẻ em, Tuyên bố về quyền của người bản địa). Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền liệt kê một số quyền liên quan đến quyền truy cập và kiểm soát thông tin (xem Điều 18, 19, 25, và 26)²⁸.

QĐTT của công dân là quyền cơ bản của con người, của công dân vì những lý do sau:

- QĐTT là quyền cơ bản của con người vì nó thực sự cần thiết cho con người nhằm có thể sống một "cuộc sống tốt tới thiểu" trong ba phương diện sau: (1) con người là chủ thể có năng lực và luôn mong muốn nhận được thông tin và kiến thức; (2) kiến thức luôn thực sự cần thiết cho những người muốn truy cập thông tin nhằm hỗ trợ họ có khả năng thực hiện các quyền con người khác của họ. Trong ý nghĩa này, kiến thức là những gì gọi là "tốt nhất", luôn hữu ích cho bất cứ ai, bất cứ điều gì hoặc kế hoạch của mình trong cuộc sống; (3) để cho mọi người thực hiện và bảo vệ quyền và

²⁶ Nickel, J. 2007. Human rights. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. E. N. Zalta, (ed.), <http://plato.stanford.edu/archives/sum2007/entries/rights-human/> (Truy cập ngày 10.6.2012).

²⁷ <http://nhanquyen.vn/modules.php?name=News&op=detailsnews&mid=61&mcid=6> (Truy cập ngày 20.6.2012).

²⁸ United Nations 1948. Universal Declaration of Human Rights. <http://www.un.org/Overview/rights.html> (Truy cập ngày 10.6.2012)

lợi ích của mình một cách hiệu quả, họ cần phải được tiếp cận thông tin.

- QĐTT là quyền cơ bản của công dân vì được pháp luật các nước ghi nhận trong hiến pháp, được các văn bản pháp luật khác cụ thể hóa. Chủ thể của QĐTT luôn là các cá nhân đặt trong mối quan hệ với nhà nước, và nhà nước là một bên bảo đảm thực hiện quyền này bằng pháp luật dựa trên mối liên hệ pháp lý cơ bản giữa mỗi cá nhân công dân với một nhà nước cụ thể²⁹. QĐTT tồn tại đối với công dân, ngay cả trong trường hợp họ sống ở nước ngoài, còn những người không phải là công dân (người không có quốc tịch, người nước ngoài) có thể sẽ không có được hoặc chỉ có các QĐTT ở mức độ hạn chế của nước sở tại.

- QĐTT được ghi nhận là quyền cơ bản của con người và công dân trong điều ước quốc tế. QĐTT là một phần trong quyền tự do thông tin (thuộc nhóm quyền chính trị), được ghi nhận là quyền tự do cơ bản của con người trong Tuyên ngôn thế giới về quyền con người và Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị 1966. Liên hợp quốc xem việc bảo đảm QĐTT như là tiêu chuẩn của sự tự do của con người.

Hai là, QĐTT là biểu hiện của sự tự do. Tự do là được làm mọi cái mà pháp luật không cấm³⁰. Trong trạng thái tự nhiên, tự do của người này có thể làm hạn chế tự do của người khác, sự cho phép hay cấm đoán của pháp luật là thước đo của tự do về mặt pháp lý. Sự biểu hiện tự do của QĐTT là công dân có quyền chủ động tìm kiếm, tiếp nhận thông tin hoặc nếu không muốn thì không tiếp nhận, đồng thời cũng không được làm gì ảnh hưởng đến quyền tự do tiếp cận, tìm kiếm của người khác vì xã hội, nhà nước và cá nhân khác cũng có tự do của mình. Nhà nước có nghĩa vụ xác định phạm vi cụ thể của các quyền tự do đó cũng như ngăn cản ý định của cá nhân sử dụng tự do để gây thiệt hại cho xã hội và các cá nhân khác. QĐTT còn biểu hiện của sự “tự do” qua việc ngăn cấm sự vi phạm từ bất kỳ chủ thể nào bằng cách yêu cầu nhà nước bảo vệ tự do của mình trước sự xâm phạm từ bất kỳ ai.

Ba là, QĐTT của công dân thể hiện mối quan hệ cơ bản và thường xuyên giữa nhà nước và công dân của nhà nước đó, vì nhà nước luôn là một bên chủ thể trong việc thực hiện quyền này, công dân có QĐTT dưới các hình thức khác nhau mà nhà nước đang nắm giữ và nhà nước có nghĩa vụ phải bảo đảm cho sự tiếp cận này. Trong khi một số quyền tự do của công dân khác như quyền tự do thân thể, quyền bí mật đời tư, quyền về chỗ ở, tự do tín ngưỡng, tôn giáo... thể hiện mối quan hệ thường xuyên chủ yếu là giữa các công dân với nhau, sau đó là công dân với nhà nước.

Bốn là, QĐTT của công dân có mức độ phụ thuộc rất lớn vào trách nhiệm bảo đảm, tôn trọng, bảo vệ từ phía nhà nước. Điều này xuất phát từ tính chất của QĐTT so với các quyền con người, quyền công dân khác, đó là tự mỗi công dân không thể thực hiện mà phụ thuộc vào trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Nếu như những quyền

²⁹ Trần Văn Bách (2002), Luận án tiến sĩ “*Sự phát triển chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân qua lịch sử lập hiến Việt Nam*”, Viện Nhà nước và pháp luật, tr.20.

³⁰ Nguyễn Thanh Bình (2004), Tự do và Pháp luật, *Nghiên cứu lập pháp*, số 9.

tự do cá nhân như quyền nhân thân, quyền tự do đi lại... phản ánh nhu cầu tự nhiên của cá nhân con người, gắn bó với từng cá nhân ngay từ khi sinh ra thì QĐTT gắn với một cấp độ phát triển xã hội cao hơn, gắn với sự đấu tranh giai cấp và ý thức hệ. QĐTT mang tính chính trị kể từ khi xã hội xuất hiện sự cai trị của nhà nước, liên quan đến sự tham gia của công dân vào việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước.

Trong khoa học và thực tiễn pháp lý, khía cạnh trách nhiệm của nhà nước trong nội hàm của QĐTT thường được nhấn mạnh, đôi khi gây ra cho người ta cảm giác rằng chính bản thân khía cạnh nghĩa vụ của nhà nước làm nên toàn bộ nội hàm của QĐTT của công dân. Điều này không phải là vô căn cứ bởi vì trong một mối quan hệ bất cân bằng về thế và lực như mối quan hệ giữa nhà nước và cá nhân, nếu nghĩa vụ của nhà nước không được nhấn mạnh và bảo đảm thực thi thì tất yếu quyền của cá nhân sẽ không được bảo đảm³¹.

Hơn nữa, các cơ quan nhà nước nắm giữ các thông tin không phải cho chính bản thân họ mà là cho lợi ích của cộng đồng. Hiểu theo cách thông thường thì các thông tin này phải được các thành viên của cộng đồng tiếp cận và nắm rõ nếu họ có mong muốn, trừ khi có một lợi ích công cộng khác quan trọng hơn buộc chúng phải được giữ bí mật. Mặc dù một số lãnh đạo của các quốc gia vẫn đang tìm cách không công khai các thông tin liên quan đến hoạt động nhà nước, hoặc duy trì “bí mật nhà nước” để bảo vệ sự cai trị của mình, thậm chí ngăn cản sự thừa nhận của pháp luật nhưng giá trị của QĐTT đã lan tỏa và ngày càng được các quốc gia bảo đảm thực hiện. Do đó, để đảm bảo thực hiện QĐTT của công dân, nhà nước phải thực hiện trách nhiệm xây dựng các biện pháp bảo đảm quyền này. Đây là trách nhiệm hay nghĩa vụ gián tiếp của nhà nước vì nó không trực tiếp mang lại thông tin cho công dân nhưng tạo ra các điều kiện thuận lợi để công dân được tìm kiếm, tiếp nhận các thông tin mình quan tâm.

Năm là, QĐTT của công dân phụ thuộc vào trình độ phát triển kinh tế - xã hội, vào điều kiện lịch sử, địa lý, tôn giáo của mỗi quốc gia nên QĐTT có nội dung khác nhau tùy thuộc vào ý chí của mỗi nhà nước. Mặc dù QĐTT hiện nay đang là giá trị xã hội bắt đầu phổ biến, phản ánh sự phát triển và mang đặc điểm xã hội, song QĐTT của mỗi công dân thể hiện như thế nào tùy thuộc vào khả năng và ý chí của công dân. QĐTT phát triển theo sự phát triển của nền kinh tế, theo tiến trình lịch sử. Yếu tố lịch sử, địa lý, tôn giáo làm cho nhu cầu QĐTT ở những cá nhân, cộng đồng khác nhau sẽ khác nhau vì trong cùng một môi trường tự nhiên và xã hội, ở cùng một quốc gia tồn tại các cá nhân cũng nhận thức và tư duy³² khác nhau nên tồn tại những quan điểm, những quy định khác nhau về QĐTT.

³¹ Tô Văn Hòa (2010), *Những nguyên tắc cơ bản của dự luật tiếp cận thông tin*. Chuyên đề trong đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng luật tiếp cận thông tin.

³² Hồ Văn Thôn (1990), *Triết học với sự nghiệp đổi mới*, trang 70, NXB Sự thật, Hà Nội.

Sáu là, QĐTT của công dân đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện các quyền con người, quyền công dân khác. Mối quan hệ giữa QĐTT với các quyền con người, quyền công dân khác là mối quan hệ tương hỗ, việc thực hiện quyền này sẽ thúc đẩy việc thực hiện các quyền còn lại. Việc bảo đảm QĐTT giúp con người biết được các quyền, nghĩa vụ cơ bản của mình, đồng thời, có những thông tin quan trọng, cần thiết để thực hiện các quyền con người, quyền công dân khác. Các thông tin dù rất nhỏ nhưng đều có thể là tiền đề để thực hiện quyền con người, quyền công dân vì thông tin là một phần quan trọng, không thể thiếu trong cuộc sống. Ví dụ, thực hiện quyền kinh doanh thì phải có thông tin về điều kiện kinh doanh, thủ tục đăng ký kinh doanh; chính sách thuế... Ngoài ra, thông tin còn mang lại kiến thức, sự hiểu biết cho con người, giúp họ có cách xử sự, hành vi thích hợp như việc tiếp cận thông tin đối với hồ sơ bệnh án có thể giúp các cá nhân quyết định về phương pháp điều trị, kế hoạch tài chính; đặc biệt, có những thông tin còn mang lại lợi ích cho người sở hữu nó, nếu họ biết cách tận dụng thông tin đó.

Ngược lại, việc thực hiện các quyền con người, quyền công dân khác cũng góp phần bảo đảm việc thực hiện QĐTT. Ví dụ như quyền được học tập của công dân có tác dụng tích cực đến QĐTT vì khi trình độ dân trí của người dân được nâng cao thì cũng là lúc thực hiện QĐTT hiệu quả nhất. Ngoài ra, họ phải được tự do đi lại, tự do cư trú, tự do ngôn luận, tự do báo chí... để có điều kiện nói lên, phản ánh yêu cầu của mình cũng như tiếp xúc với các thông tin do cơ quan nhà nước công bố công khai. Do đó, việc công nhận, thực hiện, bảo vệ QĐTT của công dân phải gắn liền với các quyền dân sự, chính trị khác.

Bảy là, QĐTT của công dân luôn có sự liên hệ chặt chẽ với các các vấn đề bảo vệ bí mật nhà nước và quyền riêng tư.

Sự liên hệ chặt chẽ thể hiện ở chỗ sự miễn trừ của QĐTT chính là bảo vệ bí mật nhà nước và bảo vệ quyền riêng tư. Ở trong sự liên hệ này luôn có sự giằng co giữa các quan điểm cần có một chính quyền công khai và giữa các quan điểm bảo vệ bí mật nhà nước và quyền riêng tư rất gay gắt.

Bất kỳ quốc gia nào cũng có những bí mật nhà nước, tuy nhiên, thông tin được tiếp cận càng nhiều thì bí mật nhà nước bị hạn chế, và ngược lại. Trong thời đại ngày nay, từ khi có cơ sở dữ liệu điện tử thì hầu như không một nhà nước nào có thể giữ kín toàn bộ thông tin bí mật nhà nước, cũng như không có một ai trong xã hội lại có thể hoàn toàn giữ kín nhiều sự kiện riêng về mình. Vì vậy, giải quyết hài hòa các mối quan hệ này là một vấn đề hết sức khó khăn đối với các cơ quan ban hành pháp luật và luôn tìm ẩn các nguy cơ xung đột trong việc thực hiện các quyền này.

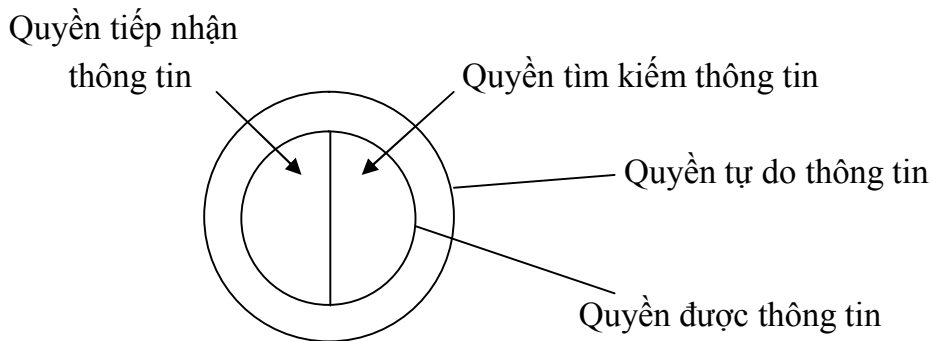
2.1.3 Nội dung quyền được thông tin của công dân

Hiện nay có hai quan điểm khác nhau về nội dung của QĐTT của công dân, cụ thể:

Quan điểm thứ nhất, QĐTT của công dân bao gồm ba quyền: quyền tiếp nhận thông tin, quyền tìm kiếm thông tin và quyền phổ biến thông tin³³. Theo đó, truyền bá hay phổ biến thông tin có nghĩa là cá nhân, công dân có thông tin được quyền truyền đạt, chia sẻ quan điểm, thông tin mà mình đang nắm giữ cho mọi người mà không có bất kỳ sự phân biệt nào về ranh giới hay các hình thức đưa tin³⁴. Tuy nhiên, việc truyền bá hay phổ biến thông tin là một nội dung gắn với quyền tự do thông tin, một khái niệm có phạm vi khác so với khái niệm QĐTT. (Ở nước ta đến thời điểm hiện nay chưa quy định về quyền tự do thông tin).

Quan điểm thứ hai, nội hàm QĐTT chỉ bao gồm quyền tiếp nhận thông tin và quyền tìm kiếm thông tin³⁵, còn hoạt động phổ biến thông tin nằm trong một khái niệm rộng hơn, đó là quyền tự do thông tin. Quyền tìm kiếm thông tin, tiếp nhận thông tin và phổ biến thông tin có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, có thể hỗ trợ nhau. Trong xã hội công nghệ thông tin phát triển mạnh mẽ hiện nay, hoạt động phổ biến thông tin rộng rãi cũng góp phần bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin của công dân. Ngược lại, nhờ bảo đảm quyền tìm kiếm thông tin và tiếp nhận thông tin mà cá nhân, công dân có được thông tin và truyền đạt, phổ biến lại cho những người khác. Tuy nhiên, quyền phổ biến thông tin lại liên quan chặt chẽ và là một phần của quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí.

Từ những phân tích trên, tác giả nghiên cứu QĐTT với nội hàm gồm: quyền tìm kiếm thông tin và tiếp nhận thông tin. Có thể khái quát các quyền trên theo mô hình sau:



Vòng tròn ngoài là quyền tự do thông tin, vòng tròn trong là QĐTT, trong QĐTT được chia thành hai quyền cấu thành là quyền tìm kiếm thông tin và quyền tiếp nhận thông tin.

³³ Chu Thị Thái Hà (2009), “Thông tin được tiếp cận và nội hàm của quyền tiếp cận thông tin”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (17), tr. 31- 37.

³⁴ TS.Tường Duy Kiên, (2008), *Quyền tiếp cận thông tin: qui định quốc tế và đặc điểm chung của luật một số nước*, Hiến kế lập pháp, số 01 (112+114) .

³⁵ Lê Thị Hồng Nhung (2011), “Tiếp cận quyền tiếp cận thông tin dưới góc độ quyền con người”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (5), tr. 22-27.

2.1.3.1 Quyền tìm kiếm thông tin của công dân

Quyền tìm kiếm thông tin của công dân chính là khả năng của công dân có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp thông tin, tiếp xúc các thông tin, tài liệu do cơ quan nhà nước đang nắm giữ mà mình cần hoặc quan tâm trong phạm vi pháp luật cho phép. Về phía chủ thể quyền, việc thực hiện quyền này mang tính chủ động, về phía chủ thể có nghĩa vụ, việc bảo đảm quyền này cơ bản mang tính bị động.

Một trong những nội dung cơ bản của quyền được thông tin là quyền được có các thông tin đang được quản lý hoặc kiểm soát bởi các cơ quan nhà nước. Để có được các thông tin này, chủ thể của quyền được thông tin có quyền thực hiện việc chủ động tìm kiếm, thu thập thông tin theo đúng trình tự, thủ tục những thông tin cần thiết mà người đó quan tâm.

Quyền tìm kiếm thông tin được xem là một trong những điều kiện để bảo đảm cho việc tiếp nhận thông tin. Sở dĩ như vậy vì, ngoài những thông tin được công khai theo thủ tục pháp luật quy định, nhiều thông tin sẽ chỉ được cung cấp khi có yêu cầu của cá nhân và tổ chức vì thông tin đó có thể chỉ liên quan đến quyền và lợi ích của một hoặc một nhóm người như thông tin về tình trạng bệnh tật của người bệnh, thông tin về doanh nghiệp đang làm thủ tục phá sản, thông tin về đánh giá tác động môi trường của một khu vực nào đó... Trong những trường hợp như vậy, chủ thể của quyền được thông tin chỉ có thể tìm kiếm, thu thập thông tin khi yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền lưu giữ thông tin đó cung cấp.

Quyền tìm kiếm thông tin của người dân đòi hỏi một nghĩa vụ tương ứng từ phía các cơ quan nhà nước nắm giữ các thông tin. Đó là nghĩa vụ cung cấp thông tin. Như đã nói ở trên, QĐTT của người dân có thể bị hạn chế bằng các hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin hoặc sử dụng các rào cản kỹ thuật và pháp lý để hạn chế khả năng có được thông tin của người dân. Vì thế, để bảo đảm quyền tìm kiếm thông tin, nhà nước cần có cơ chế tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức, và cá nhân có thể thực hiện được quyền này.

Chủ thể có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin: Hầu hết các quốc gia đều công nhận chủ thể có quyền yêu cầu cung cấp thông tin trước hết là công dân, tuy nhiên, một số nước cho phép người nước ngoài, người không có quốc tịch cũng được quyền yêu cầu cung cấp thông tin nhưng với phạm vi hạn chế hơn. Pháp luật một số nước cũng quy định điều kiện đối với chủ thể yêu cầu cung cấp thông tin là phải nêu rõ lý do hoặc chứng minh mối quan hệ với thông tin yêu cầu cung cấp; nộp đơn yêu cầu đến đúng cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trả phí cung cấp thông tin và tuân thủ những trình tự, thủ tục luật định.

Chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin bao gồm: cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp, các cơ quan, tổ chức khác có sử dụng ngân sách nhà nước,

thậm chí Nam Phi còn quy định nghĩa vụ cung cấp thông tin của chủ thể tư nhân trong một số trường hợp.

Hình thức tìm kiếm thông tin của công dân: công dân có quyền xem, đọc, nghe các tác phẩm, hồ sơ, tài liệu chứa đựng các thông tin được các cơ quan nhà nước quản lý hoặc kiểm soát; ghi chép, trích dẫn, sao chụp các thông tin đó dưới các hình thức khác nhau và bằng những phương tiện khác nhau; có quyền có các bản sao có chứng thực các tài liệu chứa đựng các thông tin; thu thập thông tin bằng việc sao chép các thông tin đó vào các thiết bị điện tử hoặc bằng việc in các tài liệu đó trực tiếp từ những nơi lưu giữ chúng bằng máy vi tính hoặc bằng các thiết bị khác; trả lời trực tiếp bằng lời nói qua điện thoại hoặc trả lời trực tiếp tại trụ sở cơ quan” và cung cấp thông tin qua mạng điện tử. Tại một số quốc gia, hình thức yêu cầu cung cấp thông tin chủ yếu bằng văn bản và gửi trực tiếp đến cơ quan có thẩm quyền hoặc gửi qua đường bưu điện, fax, thư điện tử. Một số nước quy định yêu cầu cung cấp thông tin phải thể hiện dưới dạng văn bản (Úc, Canada...) thậm chí một số nước cho phép người dân yêu cầu cung cấp thông tin bằng miệng, điện thoại như Luật Thúc đẩy tiếp cận thông tin của Nam Phi quy định yêu cầu cung cấp thông tin bằng miệng được thực hiện như sau: “cán bộ, quan chức thông tin của một chủ thể công cộng phải biên soạn lại lời yêu cầu bằng miệng theo hình thức văn bản và phải cung cấp cho người yêu cầu một bản sao của văn bản đó”³⁶.

Thông tin được yêu cầu cung cấp là những thông tin đáp ứng các điều kiện sau đây: (1) do cơ quan nhà nước ban hành hoặc tiếp nhận; (2) không phải là những thông tin có sẵn (thông tin đã được cơ quan hành chính nhà nước công bố công khai, có thể tìm thấy dễ dàng thông qua mạng internet, sách, báo...); và (3) không thuộc trường hợp miễn trừ cung cấp thông tin.

2.1.3.2 Quyền tiếp nhận thông tin của công dân

Quyền tiếp nhận thông tin của công dân là khả năng công dân nhận được những thông tin, tài liệu do cơ quan nhà nước tạo ra, nắm giữ trong quá trình thực hiện chức năng quản lý nhà nước thông qua các kênh truyền thông công khai, sẵn có mà không cần phải yêu cầu. Về phía chủ thể quyền, việc thực hiện quyền này vừa mang tính chủ động, vừa mang tính bị động. Về phía chủ thể của nghĩa vụ, việc đảm bảo quyền này cơ bản mang tính chủ động.

Quyền tiếp nhận thông tin của công dân thể hiện công dân có quyền tiếp nhận những thông tin đúng, đủ, kịp thời và dễ tiếp cận. Thông tin đúng đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải công khai thông tin chính xác, không được đưa tin định hướng dư luận khác với sự thật; thông tin đủ đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải công khai đầy đủ nội

³⁶ Viện nghiên cứu quyền con người (2007), *Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin*, NXB. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 218.

dung, hiệu lực của thông tin, không được công khai một phần thông tin; thông tin kịp thời đòi hỏi các thông tin phải công khai ngay khi có thể để phù hợp với những vấn đề quản lý nhà nước đang diễn ra, không được chậm trễ; thông tin dễ tiếp nhận đòi hỏi việc công khai thông tin phải có nhiều cách thức khác nhau phù hợp với từng nhóm chủ thể khác nhau như ở nông thôn việc công khai thông tin nếu chỉ thông qua trang thông tin điện tử thì sẽ không phù hợp với điều kiện của người dân chưa có Internet.

Quyền tiếp nhận thông tin đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm công bố thông tin cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp nhận thông tin. Thiếu các cơ chế để bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin đồng nghĩa với việc không bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân. Hậu quả của việc thiếu cơ chế bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin của người dân là tình trạng đặc quyền, đặc lợi của những người có điều kiện, vị trí công tác dễ dàng tiếp cận thông tin, gây nên sự bất bình đẳng, bất công bằng trong xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực đất đai và kinh doanh. Vì vậy, quyền tiếp nhận thông tin cũng gắn liền với quyền yêu cầu nhà nước có trách nhiệm bảo đảm rằng các loại thông tin cần thiết liên quan đến lợi ích của cộng đồng phải luôn sẵn sàng cho việc tiếp cận.

Chủ thể có quyền tiếp nhận thông tin rất rộng, bao gồm: cá nhân (công dân, người nước ngoài, người không quốc tịch), cơ quan, tổ chức... Thông thường, pháp luật không quy định giới hạn cũng như điều kiện đối với chủ thể tiếp nhận thông tin. Ngược lại, trong quyền tìm kiếm thông tin, nhà nước có thể đặt ra giới hạn, điều kiện đối với chủ thể yêu cầu cung cấp thông tin như: người yêu cầu cung cấp thông tin phải là công dân; có liên quan đến thông tin yêu cầu cung cấp; trình bày mục đích yêu cầu cung cấp...

Trong quyền tiếp nhận thông tin, chủ thể tiếp nhận thông tin tương đối bị động và không đóng vai trò quan trọng vì dù họ có nhu cầu hay không thì cơ quan nhà nước vẫn phải công khai thông tin rộng rãi đến mọi chủ thể bằng những hình thức phù hợp.

Chủ thể có trách nhiệm công khai thông tin là cơ quan nhà nước đã tạo ra thông tin hoặc có được thông tin trong quá trình hoạt động của mình. Về nguyên tắc, tất cả các cơ quan nhà nước đều phải công khai thông tin, trừ một số trường hợp ngoại lệ liên quan đến thông tin mật, thông tin thuộc trường hợp miễn trừ.

Hình thức và thủ tục công khai thông tin khá đa dạng, bao gồm: thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng, đưa lên trang thông tin điện tử, báo, tạp chí, ấn phẩm, niêm yết tại trụ sở của cơ quan, đơn vị, thông báo trong các cuộc họp.

Thông tin được nhà nước công khai thường là những thông tin có sẵn, do cơ quan nắm giữ hoặc tạo ra, có liên quan mật thiết đến quyền, lợi ích của công dân mà pháp luật quy định nhà nước phải công bố công khai. Thông tin không thuộc trường hợp nhà nước công khai là những thông tin này công dân không thể tiếp nhận, bao gồm ba nhóm: thông tin không được cung cấp, thông tin chỉ được cung cấp theo yêu cầu, và thông tin được cung cấp hạn chế.

Thông tin công khai đầu tiên là các văn bản quy phạm pháp luật vì các văn bản này thường tác động đến các lợi ích đa dạng, một cách thuận lợi hay bất lợi tùy theo mục tiêu của từng người như việc thông qua một dự án quy hoạch đối với một vùng đất mang lại cơ hội làm ăn cho nhà đầu tư nhưng cũng đồng thời đặt người dân ở vùng giải tỏa trước bài toán thay đổi chỗ ở và sinh kế, việc điều chỉnh giá xăng dầu có thể có lợi hoặc bất lợi cho người tiêu dùng. Vì vậy, thông tin về các văn bản pháp luật, chính sách và hoạt động của các cơ quan nhà nước phải được coi là yếu tố cốt lõi trong mọi hoạt động của một xã hội được quản lý, vận hành theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền. Công khai minh bạch trong quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng là việc thực hiện các cam kết khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới.

Sau đó là các thông tin có liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người dân; thông tin về việc thành lập, hoạt động, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước; các TTHC; chương trình, chính sách, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, giáo dục, y tế, sức khỏe, môi trường, việc làm; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và những thông tin khác cần có sự tham gia, đóng góp ý kiến của công dân.

2.1.3.3 Mối quan hệ giữa quyền tìm kiếm thông tin và quyền tiếp nhận thông tin

Quyền tìm kiếm thông tin và quyền tiếp nhận thông tin có mối quan hệ chặt chẽ với nhau và hỗ trợ cho nhau thể hiện:

Việc đảm bảo thực hiện tốt quyền tiếp nhận thông tin là đảm bảo thực hiện quyền tìm kiếm thông tin vì khi thông tin được công bố công khai rộng rãi để mọi người được biết thì không cần thiết phải yêu cầu cung cấp thông tin nữa. Lúc đó người dân chủ động tiếp nhận thông tin mà không cần phải đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền yêu cầu tìm kiếm thông tin.

Ngược lại, việc thực hiện quyền tìm kiếm thông tin trong một số trường hợp giúp việc hoàn thiện quyền tiếp nhận thông tin, vì trong quá trình tìm kiếm thông tin nếu người dân phát hiện những thông tin này phải được các cơ quan nhà nước công khai nhưng lại không công khai, nên có quyền yêu cầu các cơ quan này phải thực hiện việc công khai, góp phần đảm bảo thực hiện quyền tiếp nhận thông tin của mình.

Tuy nhiên, giữa quyền tìm kiếm thông tin và quyền tiếp nhận thông tin có những điểm khác biệt, cụ thể:

Một là, về tính chủ động, bị động của các chủ thể trong việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình. Trong quyền tìm kiếm, thu thập thông tin, người tìm kiếm thông tin phải chủ động yêu cầu cơ quan nhà nước nắm giữ thông tin cung cấp thông tin còn cơ quan nhà nước ở vị trí bị động, có nghĩa vụ cung cấp thông tin khi có yêu cầu. Ngược lại, trong quyền tiếp nhận thông tin, cơ quan nhà nước phải chủ động công bố

công khai thông tin ra công chúng còn người tiếp nhận thông tin chỉ tiếp nhận thông tin một cách bị động dù có nhu cầu hay không.

Hai là, sự khác biệt về nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong quyền tìm kiếm thông tin và quyền tiếp nhận thông tin. Trong quyền yêu cầu cung cấp, cơ quan nhà nước có trách nhiệm thực hiện các biện pháp khác nhau nhằm công khai thông tin đến công chúng (xây dựng cơ sở vật chất, đầu tư công nghệ thông tin, xây dựng danh mục thông tin phải công khai,...). Các biện pháp này rất chung chung, không tác động trực tiếp lên chủ thể tiếp nhận thông tin. Ngược lại, quyền tìm kiếm thông tin thể hiện nghĩa vụ trực tiếp của cơ quan nhà nước, nghĩa là khi công dân yêu cầu cung cấp thông tin thì cơ quan nhà nước có nghĩa vụ phải cung cấp thông tin cho công dân đó, nếu không cung cấp thì phải đưa ra lý do.

Ba là, thông tin trong quyền tiếp nhận thông tin chủ yếu phát sinh trong quá trình quản lý nhà nước nói chung, có thể liên quan đến nhiều cá nhân, tổ chức trong xã hội. Ngược lại, thông tin trong quyền tìm kiếm thông tin thông thường liên quan đến hoạt động của cá nhân đó, do vậy, trong một số trường hợp chủ thể phải chứng minh mối quan hệ với thông tin yêu cầu cung cấp.

2.1.4 Giới hạn của quyền được thông tin của công dân

QĐTT là một quyền có giới hạn, giới hạn này chính là phạm vi những thông tin mà công dân không thể tiếp nhận hoặc không thể yêu cầu cung cấp thông tin. QĐTT của công dân cho phép công dân được tiếp cận các hồ sơ, tài liệu của cơ quan nhà nước nhưng không phải bất kỳ loại hồ sơ, tài liệu nào cũng được phép tiếp cận. Hiểu theo cách thông thường thì các thông tin này phải có khả năng tiếp cận đối với các thành viên của cộng đồng trừ khi có một lợi ích công cộng, lợi ích cá nhân khác quan trọng hơn đòi hỏi những thông tin đó phải được giữ bí mật³⁷. Vấn đề được đặt ra là cần phải có đầy đủ các cơ sở pháp lý để giải quyết được mối quan hệ giữa thông tin có thể tiếp cận và thông tin không thể tiếp cận được.

Mỗi quốc gia đều đặt ra các trường hợp ngoại lệ hay trường hợp miễn trừ mà khi rơi vào trường hợp này thì cơ quan nhà nước có quyền không công khai hoặc từ chối cung cấp thông tin. Việc quy định các ngoại lệ cho thấy QĐTT chỉ bị giới hạn trong những trường hợp do pháp luật quy định, cơ quan nhà nước không được quyền không công bố hoặc từ chối cung cấp thông tin mà không có lý do chính đáng. Trong các loại thông tin thuộc phạm vi miễn trừ cung cấp, các nước đều xếp an ninh quốc gia (quốc phòng, an ninh), hay bí mật đời tư, các thông tin về hoạch định chính sách phát triển khoa học, các lợi ích kinh tế của quốc gia thuộc mức độ bảo vệ cao nhất, cụ thể các loại thông tin sau:

³⁷ Tony Mendel (2009), *Báo cáo đánh giá so sánh pháp luật về tiếp cận thông tin*, Hội thảo quốc tế xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam”, Hà Nội, tr. 4.

- + thông tin về an ninh quốc gia, quốc phòng và các quan hệ quốc tế;
- + thông tin liên quan đến bí mật cá nhân, an toàn cá nhân;
- + tài liệu về phòng ngừa, điều tra hoặc khởi tố vụ án hình sự;
- + thông tin liên quan đến bí mật thương mại và lợi ích kinh tế;
- + thông tin nội bộ đang trong quá trình chuẩn bị chưa được chính thức phê chuẩn hoặc thông qua³⁸.

Ngoài ra, các quốc gia còn đặt ra một số trường hợp miễn trừ khác như: (1) thông tin mà việc cung cấp sẽ gây ảnh hưởng xấu đến trật tự an toàn xã hội, tính mạng, sức khỏe, môi trường... Ví dụ việc cung cấp địa điểm sinh sống của các loài động, thực vật quý hiếm có thể làm ảnh hưởng đến môi trường sống của chúng vì dựa trên thông tin đó người ta có thể tìm đến thăm quan, đánh bắt, chặt phá, hủy hoại môi trường; (2) thông tin mà việc cung cấp sẽ gây ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế, chính sách tài chính, tiền tệ của quốc gia. Điển hình của trường hợp này là việc rò rỉ thông tin xăng lên giá, kết quả là người dân đổ xô đi mua xăng về dự trữ, gây tâm lý không hay trong xã hội và ảnh hưởng đến nền kinh tế do các cá nhân, tổ chức đầu cơ xăng, đẩy lên giá bán ra kiếm lợi nhuận; (3) thông tin có thể gây ảnh hưởng tiêu cực đến mối quan hệ ngoại giao giữa các quốc gia với nhau và với các tổ chức quốc tế; (4) thông tin nếu tiết lộ sẽ ảnh hưởng đến công tác điều tra, truy tố, xét xử, thực thi pháp luật... Quy định này nhằm bảo đảm không cản trở hoạt động của cơ quan làm nhiệm vụ điều tra, truy tố, xét xử và quá trình đấu tranh ngăn ngừa, phòng chống tội phạm, bảo đảm tội phạm phải được phát hiện, ngăn ngừa và xử lý theo quy định của pháp luật.

Việc xác định giới hạn QĐTT liên quan chặt chẽ đến bí mật nhà nước. Hiện nay, có nhiều quốc gia thường ban hành một luật riêng về bí mật nhà nước để Luật về QĐTT viện dẫn đến. Tuy nhiên, rất nhiều quốc gia đã thực hiện hoạt động quản lý của mình trong vòng bí mật, và ngay cả các nước được đánh giá là dân chủ vẫn thường thực hiện hoạt động của mình ngoài tầm quan sát của nhân dân khi tìm mọi lý do để đưa các loại thông tin này thuộc bí mật quốc gia hay vì trật tự công cộng. Điều này đã tạo nên tình trạng lạm quyền, vì các cơ quan nhà nước có thể ấn định theo ý chí của mình các loại thông tin nào mà công chúng không thể tiếp cận mà không cần xem xét bản chất của thông tin.

Dĩ nhiên, nước nào cũng có những bí mật “thiên liêng” liên quan đến an ninh, quốc phòng... nhưng việc “bí mật” những thông tin quản lý nhà nước đơn thuần sẽ là “cánh cổng rộng mở” cho tham ô, bất công và bất bình. Cần thấy rằng, tham nhũng gia tăng ở những nơi bí mật, tránh nơi công cộng, vì vậy có thể dễ dàng nhận thấy những gì không công khai sẽ là mầm mống của tham nhũng. “Bản năng” giữ rịt thông tin thường mọc rễ trong những môi trường bí mật, cho phép các quan chức trở nên “bất khả xâm phạm”, chẳng phải giải trình gì với ai, chính là một khó khăn cần vượt qua.

³⁸ Luật mẫu về tự do thông tin (Article 19, *A Model Freedom of Information Law*) (2001), trang 14-17, London, tại <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf> (Truy cập ngày 20.7.2012).

Chính văn hóa bảo mật đó làm chậm bước mở cửa của xã hội³⁹, làm ngăn cản sự phát triển của xã hội.

Việc xác định giới hạn của QĐTT cũng có liên hệ mật thiết với quyền riêng tư. Hai vấn đề này có những vùng chồng lấn nên có thể dẫn đến các xung đột. Cơ quan nhà nước có quyền và trách nhiệm thu thập một lượng lớn các thông tin cá nhân và thỉnh thoảng cho phép tiếp cận các thông tin dựa trên các lý do rất đa dạng. Người yêu cầu tiếp cận có thể bao gồm các phóng viên đấu tranh cho sự minh bạch, các cá nhân yêu cầu việc giải trình quá trình đưa ra các quyết định, các nhà lịch sử và các trung tâm học thuật nghiên cứu các sự kiện hiện tại và các sự kiện không thuộc về hiện tại...

Xung đột giữa hai luật điều chỉnh các quyền này thường phát sinh do thiếu thống nhất trong việc xác định đối tượng được bảo vệ, như trường hợp thông tin cá nhân, thông tin tài sản của các cán bộ, công chức có được coi là riêng tư hay không. Ngày nay, các thông tin liên quan đến cá nhân đang ngày càng trở nên quan trọng hơn khi mà các thông tin được lưu trữ trong các dữ liệu điện tử nên việc bị công khai ngày càng tăng lên khi được truyền tải trên các trang thông tin điện tử. Tuy nhiên, nhiều luật về QĐTT và luật bảo vệ dữ liệu vẫn còn mơ hồ, thiếu chính xác và không đưa ra được một ranh giới thích hợp về việc những thông tin nào nên được coi là thông tin cá nhân. Điều này thường được áp dụng một cách thái quá khi sử dụng quyền riêng tư làm cơ sở để không cho phép tiếp cận thông tin. Ở Hoa Kỳ, Chính phủ thường lấy quyền riêng tư là cơ sở để từ chối công bố tên của các cá nhân vừa bị bắt giữ trong các cuộc điều tra về khủng bố (thường gây rất nhiều tranh cãi). Ở Nhật Bản, một đạo luật về bảo vệ thông tin cá nhân được trích dẫn làm cơ sở để giữ bí mật thông tin có liên quan đến các quan chức. Vương quốc Anh giữ bí mật về các chi phí và các thông tin về các chuyến công du của các thành viên Quốc hội. Trên thực tế, trong nhiều trường hợp, ngay cả khi nhận thấy việc công bố thông tin có thể tổn hại đến quyền riêng tư của công dân, tòa án nhiều nước vẫn nghiêng về QĐTT bằng cách buộc cơ quan nhà nước công bố thông tin, nhưng không công bố tên tuổi cá nhân liên quan. Do đó, nếu cơ quan nhà nước từ chối cung cấp thông tin với lý do bảo vệ quyền riêng tư, đây vẫn có thể là cơ sở để khiếu nại⁴⁰.

Như vậy, việc xác định giới hạn các loại thông tin phải công khai, phải cung cấp và không công khai luôn là vấn đề khó khăn của bất kỳ quốc gia nào. Nếu công khai hóa nhiều thông tin thì chính quyền minh bạch hơn tuy nhiên thường đòi hỏi một sự cân bằng khéo léo giữa các nhóm quyền lợi vì ngay cả chính quyền công khai và minh bạch nhất cũng cần phải có một phần nào bí mật và kín đáo thì mới hoạt động hiệu quả được. Chính quyền công khai có ưu điểm là làm cho việc phân định trách nhiệm rõ hơn và sự tham gia dân chủ dễ dàng hơn, tuy nhiên, điều này đôi khi cũng có thể làm phương hại tới các trị giá xã hội được mọi người trân trọng như quyền riêng tư của cá nhân.

³⁹ Danh Đức (2006), *Ngày quốc tế “quyền được biết”*, Báo Tuổi Trẻ cuối tuần.

⁴⁰ Nguyễn Lâm, Hai mặt của một đồng xu. http://daibieunhandan.vn/ONA_BDT/NewsPrint.aspx?newsId=82827

2.1.5 Các biện pháp pháp lý bảo đảm quyền được thông tin của công dân

2.1.5.1 Khái niệm các biện pháp pháp lý đảm bảo quyền được thông tin của công dân

QĐTT của công dân được hiến pháp của nhiều quốc gia ghi nhận, có nghĩa là thừa nhận giá trị xã hội của các quyền này và tạo tiền đề quan trọng để thực hiện chúng, song những quyền này nếu thiếu các biện pháp bảo đảm thì mới chỉ tồn tại ở dạng tiềm năng. Trong điều kiện kinh tế đói nghèo và lạc hậu hay trong cuộc sống chính trị thiếu dân chủ, QĐTT của công dân khó thành hiện thực. Ngoài ra, công dân thường gặp những cản trở, nguy cơ cản trở QĐTT của mình từ các cá nhân khác, cán bộ, công chức nhà nước khiến cho quyền khó thực hiện hoặc không được thực hiện. Để chuyển hóa QĐTT thành hiện thực trong cuộc sống, tránh tính hình thức của quyền, cần có những biện pháp pháp lý bảo đảm về QĐTT. Vì vậy, một nhà nước tiến bộ không chỉ chú ý đến việc ghi nhận quyền trong đạo luật cơ bản mà còn tích cực tạo ra hệ thống phương tiện, điều kiện để chuyển hóa, biến QĐTT của công dân đã được thừa nhận thành hiện thực trong cuộc sống. Cho dù ý tưởng về quyền được đánh giá cao thì chỉ khi nhà nước và xã hội có tiềm lực và khả năng thực tế thì quyền đó mới thực hiện được.

Quan hệ giữa các quyền cơ bản nói chung và QĐTT của công dân nói riêng là những mối quan hệ mà trong đó các chủ thể ở thế bất cân bằng về thế và lực. Dù phạm vi QĐTT được quy định ưu việt thế nào đi chăng nữa và thủ tục để thực hiện quyền này có thuận lợi thế nào đi chăng nữa thì khi bên chủ thể là cơ quan nhà nước không đáp ứng QĐTT của người dân thì ngay lập tức người dân bị đẩy vào tình thế khó thực hiện quyền của mình và sẽ không thể tự mình đấu tranh với cơ quan nhà nước để đòi cơ quan nhà nước phải thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin cho mình được. Chính vì vậy, cần phải có những quy định hình thành nên biện pháp hữu hiệu bảo đảm QĐTT được thực thi, ngăn cản không cho các chủ thể khác xâm phạm quyền này như việc từng bước ngăn chặn tình trạng các cá nhân, hoặc nhóm lợi ích can thiệp vào các phương tiện truyền thông để hướng dân chúng tiếp cận những thông tin có lợi cho họ⁴¹.

Các biện pháp pháp lý đảm bảo QĐTT của công dân là các cách thức, thủ tục mà các chủ thể có liên quan phải thực hiện nhằm bảo đảm thực hiện quyền này của công dân trong thực tiễn. Các biện pháp này bảo đảm pháp lý ở tầm cao nhất là ghi nhận QĐTT vào trong Hiến pháp và luật và các biện pháp pháp lý yêu cầu các cơ quan nhà nước tôn trọng, bảo vệ và đảm bảo thực hiện đầy đủ⁴² QĐTT. Nếu như không thực

⁴¹ A Eide (1989), *Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach*, Human Rights Law Journal, tr.35, 37.

⁴² Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, January 22-26, 1997. http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html (Truy cập ngày 20.01.2013)

hiện bất kỳ một trong các nghĩa vụ sẽ dẫn đến QĐTT bị vi phạm. Các yêu cầu này thể hiện:

Trách nhiệm tôn trọng: yêu cầu nhà nước tránh can thiệp vào việc thụ hưởng QĐTT, cụ thể khi công dân thực hiện quyền tìm kiếm thông tin mà các cơ quan nhà nước đang có thông tin đó nhưng từ chối cung cấp mà không có căn cứ là không tôn trọng.

Trách nhiệm bảo vệ: yêu cầu các cơ quan nhà nước ngăn chặn hành vi vi phạm quyền của các bên thứ ba, như trường hợp các cơ quan nhà nước tiết lộ thông tin mình đang quản lý cho bên thứ ba gây thiệt hại cho các chủ thể liên quan.

Trách nhiệm thực hiện đầy đủ: yêu cầu các cơ quan nhà nước phải đảm bảo các thiết chế về lập pháp, hành chính, ngân sách, tư pháp và các biện pháp thích hợp nhằm thực hiện đầy đủ quyền như vậy, cụ thể: nhà nước phải đảm bảo cơ chế khiếu nại, khiếu kiện khi người dân cho rằng QĐTT của mình bị vi phạm.

2.1.5.2 Các biện pháp cụ thể

(1) Ban hành các quy định pháp luật thống nhất để điều chỉnh về QĐTT của công dân

Biện pháp này có ý nghĩa là tạo một cơ sở pháp lý thống nhất để tránh tình trạng xung đột các quy phạm pháp luật về QĐTT trong nhiều văn bản. Tính thống nhất của các quy định pháp luật yêu cầu các văn bản điều chỉnh QĐTT có thứ bậc rõ ràng, nghiêm ngặt của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Trong xu hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật, xây dựng nhà nước pháp quyền thì ngoài Hiến pháp, văn bản Luật luôn luôn giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm QĐTT vì, về nguyên tắc, khi luật được ban hành cũng là lúc công dân thực hiện được quyền, không có sự cản trở hay hạn chế quyền bởi các văn bản dưới luật.

Yêu cầu chung của hệ thống pháp luật quy định về QĐTT của công dân như sau:

- Về phía nhà nước phải quy định QĐTT trong Hiến pháp, ban hành hệ thống văn bản hướng dẫn thống nhất, tạo thành một hệ thống đồng bộ, đầy đủ. Chỉ khi luật nội dung đáp ứng yêu cầu “định lượng” cho QĐTT của công dân, quyền mới được bảo đảm vì chỉ khi đó nhà nước - chủ thể bảo đảm quyền - mới bị ràng buộc trách nhiệm.

- Việc quy định các biện pháp thực hiện QĐTT của công dân phải có sự kết hợp với quyền, lợi ích của các chủ thể khác trong xã hội. Vì thế, trong các quy định nội dung, những quy định về hạn chế thực hiện quyền phải phù hợp, cân xứng và rõ ràng.

- Pháp luật nội dung phải quy định cụ thể các biện pháp, hình thức xử lý những hành vi vi phạm QĐTT của công dân.

- Tuy nhà nước có trách nhiệm để QĐTT của công dân không bị xâm hại, song do nhiều lý do mà vi phạm quyền này là hiện tượng không tránh khỏi. Vì thế, quy định rõ ràng về việc bồi thường thiệt hại của nhà nước đối với công dân trong trường hợp vi

phạm QĐTT công dân là một trong những hướng hoàn thiện của hệ thống pháp luật nội dung để bảo đảm quyền này.

(2) Quy định trách nhiệm công khai thông tin của cơ quan nhà nước

Đây là biện pháp bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin của công dân. Công dân có tiếp cận được thông tin hay không phụ thuộc chủ yếu vào việc chủ động công khai của cơ quan nhà nước đang quản lý thông tin. Biện pháp này giúp cơ quan nhà nước chủ động và có trách nhiệm hơn trong việc công khai thông tin, về phía công dân, họ có thể tiếp cận những thông tin có sẵn dễ dàng hơn, từ đó, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân tham gia quản lý nhà nước và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Yêu cầu này được thể hiện:

- Cơ quan quản lý thông tin chủ động công khai thông tin ngay cả khi không có yêu cầu tìm kiếm của người dân. Một đặc điểm chung trong pháp luật của hầu hết các quốc gia là đều có quy định các cơ quan chính phủ có nghĩa vụ phải cung cấp một số loại thông tin nhất định một cách tích cực. Các thông tin này thường bao gồm chi tiết về cơ cấu tổ chức và thông tin các cán bộ lãnh đạo của chính phủ, nội dung của các đạo luật và quy định, các đề xuất và chính sách hiện hành, các biểu mẫu và quyết định. Các đạo luật về tiếp cận thông tin mới ban hành có xu hướng quy định rõ danh mục các loại thông tin cần phải công bố. Việc công khai thông tin một cách chủ động và tích cực như trên, ngoài việc bảo đảm cho công dân được chủ động tiếp cận với các thông tin cần thiết, còn mang lại những lợi ích nhất định cho cơ quan nhà nước. Cụ thể, nó có thể làm giảm gánh nặng hành chính khi phải trực tiếp trả lời những câu hỏi và yêu cầu cung cấp thông tin thông dụng và có thể trực tiếp cải thiện tính hiệu quả của các cơ quan nhà nước như nhận định của Hội đồng Liên minh Châu Âu “các tài liệu mà công chúng có thể tiếp cận trực tiếp càng tăng lên thì số lượng các yêu cầu tiếp cận tài liệu sẽ càng giảm đi”⁴³. Hoặc Bộ Tư pháp Hoa Kỳ trong báo cáo năm 2002 đã nêu rõ “nhiều cơ quan chính phủ đã làm giảm đáng kể các yêu cầu cung cấp thông tin thông qua việc đăng công khai các tài liệu mà công chúng quan tâm trên trang tin điện tử của mình”⁴⁴.

- Cơ quan quản lý thông tin phải đăng tải thông tin mà được phép công khai trên trang thông tin điện tử của cơ quan. Quy định này cũng được luật tiếp cận thông tin của các quốc gia quy định, các cơ quan chính phủ có nghĩa vụ phải công bố các loại thông tin nhất định trên trang thông tin điện tử của mình theo định kỳ. Chính phủ không nên hạn chế công khai thông tin chỉ vì khi công khai thông tin này, cán bộ, công chức nhà nước sẽ xấu hổ vì dân chúng biết những hành vi vi phạm hay sai sót của mình, hoặc bảo vệ lợi ích cá nhân của họ, vì họ nhận lương từ nhà nước để phục vụ

⁴³ Xem *Báo cáo thường niên của Hội đồng về Thi hành Quy chế EC số 1049/2001* của Nghị viện và Hội đồng Châu Âu ngày 30/5/2001 về Tiếp cận của công chúng đối với các tài liệu của Nghị viện, Hội đồng và Ủy ban Châu Âu ngày 7/3/2003.

⁴⁴ Bộ Tư pháp Hoa Kỳ, *Tóm tắt các báo cáo thường niên về Luật Tự do thông tin cho năm tài chính 2002*.

nhân dân⁴⁵. Biện pháp này cho phép việc tiếp cận thông tin được thực hiện nhanh chóng và đỡ tốn kém cả về phía người dân lẫn cơ quan nắm giữ thông tin. Những thông tin này bao gồm ít nhất: thông tin hoạt động của cơ quan đó ví dụ như mục đích, chức năng, tổ chức, các tiêu chí hoạt động, nội quy, giới thiệu hoạt động, báo cáo tài chính, kiểm toán... Những thông tin này có thể được công bố dưới dạng các tờ rơi, tờ giới thiệu hoặc bản báo cáo hàng năm; hoặc thông tin liên quan đến các loại vụ việc khiếu nại tố cáo mà cơ quan nhà nước đó có thể tiếp nhận và giải quyết; hoặc thông tin hướng dẫn cách thức mà công chúng có thể tham gia vào quá trình làm chính sách hoặc pháp luật của cơ quan nhà nước đó cũng như các tài liệu chuẩn bị cho việc ban hành chính sách hoặc pháp luật đó; hoặc thông tin liên quan tới các loại thông tin mà cơ quan nhà nước đó đang nắm giữ và hình thức của các loại thông tin đang nắm giữ; hoặc thông tin về các mối đe dọa tới môi trường hay sức khỏe cộng đồng mà cơ quan nhà nước đó đang nắm giữ.

- Cơ quan quản lý thông tin phải có hệ thống quản lý, lưu giữ hồ sơ tài liệu khoa học để việc thu thập, lập danh mục, lưu trữ và cung cấp thông tin một cách dễ dàng. Quy định này nhằm đảm bảo theo dõi được những thông tin đã công khai và những thông tin hạn chế hoặc không được công khai. Pháp luật nhiều nước quy định rất cụ thể việc xây dựng, củng cố hệ thống lưu trữ hồ sơ, tài liệu, lập danh mục, thống kê, lưu trữ thông tin một cách thích hợp sao cho có thể dễ dàng trích xuất thông tin và đảm bảo rằng, các thông tin giá trị không bị mất mát. Nếu hồ sơ lưu trữ về những vấn đề cụ thể không được tạo ra, hoặc không thể xác định, hoặc không thể trích xuất thông tin một cách dễ dàng, quyền tiếp nhận thông tin sẽ trở thành vô nghĩa.

(3) Quy định thủ tục thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin

QĐTT cho dù có được pháp luật cụ thể hóa một cách chi tiết và ưu việt về mặt nội dung đến mấy đi nữa thì người dân vẫn có thể không thực hiện được quyền này trên thực tế nếu như quy trình thủ tục được quy định không hợp lý. Một quy trình thủ tục quá phức tạp sẽ làm cho người dân không thể thực hiện được tại các cơ quan nhà nước và qua đó không đủ kiên nhẫn để chờ cho quyền của mình được thực hiện. Ngược lại, một quy trình thủ tục đơn giản và thuận lợi sẽ khích lệ người dân thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin của mình, qua đó vừa góp phần làm cho cơ quan nhà nước gần dân hơn vừa làm cho hoạt động của các cơ quan nhà nước minh bạch với công chúng hơn.

Quy định thủ tục thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin chính là việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện việc ban hành các quy định liên quan đến trình tự yêu cầu cung cấp thông tin từ phía người dân và trình tự cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Biện pháp này yêu cầu phải đảm bảo các nội dung sau:

⁴⁵ Barack Obama (2009), *Freedom of information Memorandum for the Heads of executive Departments and agencies*. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct (Truy cập ngày 17.4.2012)

- Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải ban hành quy trình để công dân tiếp cận thông tin mà mình đang nắm giữ. Quy trình, thủ tục này phải rõ ràng, dễ hiểu với những mẫu, đơn yêu cầu cung cấp thông tin làm sẵn và đầy đủ.

- Yêu cầu về thủ tục thực hiện việc tìm kiếm thông tin: về hình thức yêu cầu cung cấp thông tin bằng văn bản, kể cả dưới hình thức văn bản điện tử với địa chỉ người nhận đơn, người có trách nhiệm xử lý đơn được xác định rõ ràng (một số đạo luật của các nước chấp nhận cả yêu cầu cung cấp thông tin qua điện thoại hoặc bằng lời nói); quy định công dân có quyền yêu cầu cung cấp thông tin trong danh mục được tiếp cận với cam kết sử dụng thông tin hợp pháp mà không phải nêu lý do tại sao lại cần thông tin và cần thông tin để làm gì. Người dân chỉ cần bày tỏ sự quan tâm của mình tới thông tin là cơ quan nhà nước được yêu cầu đã phải cung cấp thông tin đó.

- Yêu cầu về thủ tục cung cấp thông tin: về thời gian xử lý đơn yêu cầu, trả lời và cung cấp thông tin phải được quy định cụ thể và rõ ràng, không cần phải giải thích thêm; trong trường hợp đơn yêu cầu tiếp cận thông tin gửi tới người không có thẩm quyền phù hợp thì người đó vẫn phải nhận đơn và có trách nhiệm chuyển đơn tới người đúng thẩm quyền; cơ quan nhà nước có nghĩa vụ phải cung cấp thông tin theo yêu cầu mà không được quyền hỏi lý do hay mục đích sử dụng thông tin của người yêu cầu; việc cung cấp thông tin nhanh chóng, đúng thời hạn là một yêu cầu quan trọng, bởi sự trì hoãn cung cấp thông tin nhiều khi đồng nghĩa với việc từ chối cung cấp thông tin và nếu thông tin không được cung cấp nhanh chóng thì có nhiều khả năng gây thiệt hại đến lợi ích của công dân; việc từ chối cung cấp thông tin phải được trả lời bằng văn bản; mức phí cho việc cung cấp thông tin là tối thiểu và thường chỉ là phí để bù đắp chi phí vật chất cho việc cung cấp thông tin; và bố trí cán bộ làm đầu mối tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin: cần có cán bộ phụ trách thông tin tại các cơ quan hành chính nhà nước làm đầu mối để tiếp nhận các yêu cầu cung cấp thông tin của công dân.

Đây là biện pháp rất quan trọng nhằm bảo đảm quyền tìm kiếm thông tin của công dân. Đối với những thông tin không được nhà nước công khai, không dễ dàng tìm kiếm hoặc thông tin liên quan đến cá nhân cụ thể thì công dân phải trực tiếp liên hệ cơ quan nhà nước và thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin. Việc yêu cầu cung cấp thông tin thực chất cũng là một loại TTHC nên nếu không quy định loại thủ tục này thì cả công dân và cơ quan nhà nước đều gặp lúng túng. Về phía công dân, họ không xác định được cơ quan có thẩm quyền giải quyết, hình thức yêu cầu cung cấp thông tin, thời hạn, lệ phí (nếu có)... dẫn đến tốn kém thời gian, công sức, chi phí hoặc từ bỏ ý định yêu cầu cung cấp thông tin. Về phía cơ quan nhà nước, nếu không quy định trình tự, thủ tục rõ ràng thì không có căn cứ để thực hiện, không biết quyền hạn, nghĩa vụ của mình ở mức độ nào, dẫn đến từ chối hoặc chậm trễ, trì hoãn cung cấp thông tin cho công dân.

(4) Quy định thủ tục khiếu nại, khởi kiện liên quan đến QĐTT của công dân

Việc vi phạm QĐTT là những hiện tượng tiêu cực xã hội. Chỉ nhà nước với tư cách là chủ thể của quyền lực công mới có khả năng bảo vệ công dân trước những xâm hại đó. Khoản 3, Điều 2, phần II Công ước quốc tế về các quyền dân sự - chính trị xác định tầm quan trọng và trách nhiệm của các quốc gia thành viên “tăng cường những khả năng bảo hộ pháp lý và bảo đảm rằng các cơ quan tư pháp, hành chính hay cơ quan lập pháp có thẩm quyền hoặc các nhà chức trách có thẩm quyền do hệ thống pháp luật của quốc gia quy định sẽ phán quyết về quyền của bất cứ người nào yêu cầu bảo hộ về mặt pháp lý”. Luật pháp điều chỉnh hành vi của công dân, song cũng phục vụ lợi ích công dân, là phương tiện, công cụ để công dân thực hiện yêu cầu bảo vệ quyền của mình khi quyền bị xâm hại vì vậy việc thiết lập một cơ chế khiếu nại, khởi kiện việc thực hiện QĐTT nhằm hướng tới các mục tiêu: (i) bảo đảm QĐTT của công dân được thực thi trong thực tế, và (ii) tạo ra một cơ chế kiểm tra, theo dõi đối với các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin để buộc các chủ thể đó phải thực thi trách nhiệm của mình trong việc cung cấp thông tin.

- Khiếu nại: khi công dân cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị vi phạm do cơ quan nhà nước không công bố thông tin theo quy định, từ chối yêu cầu cung cấp thông tin mà không có lý do chính đáng, cung cấp thông tin trễ, cung cấp thông tin sai lệch, không theo yêu cầu, không đầy đủ hoặc người yêu cầu phải trả những khoản phí vô lý... thì có quyền khiếu nại tại cơ quan nhà nước đó.

- Khởi kiện tại tòa án: ngoài biện pháp khiếu nại tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền, pháp luật các nước còn quy định về cơ chế khởi kiện ở tòa án trong trường hợp cơ quan nhà nước không thực hiện nghĩa vụ của mình, vi phạm QĐTT của công dân (quyền bị xâm hại hoặc quyền không thực hiện được) cũng phải bị xử lý bằng khả năng khởi kiện theo thủ tục tư pháp. Trong số các công cụ bảo đảm quyền công dân trước nhà nước, quan trọng nhất là tòa án hành chính và tòa án hiến pháp vì chúng có khả năng đối đầu, kiểm chế cơ quan nhà nước trong trường hợp vi phạm quyền của công dân.

Để đạt được các mục tiêu nói trên, cần phải đáp ứng được các yêu cầu sau đây:

+ Thứ nhất, cơ chế này phải giải quyết được những hạn chế của các cơ chế hiện hành, đó là, phải có sự độc lập với các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin để bảo đảm rằng cơ quan giải quyết khiếu nại, khởi kiện có thể hoạt động một cách khách quan, không chịu tác động của các chủ thể nói trên; và việc giải quyết khiếu nại của cơ quan này phải bảo đảm nhanh chóng và không tốn kém;

+ Thứ hai, cơ quan xử lý phải là một thiết chế đủ mạnh, được trao các quyền hạn thích hợp, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ của mình để tiếng nói của cơ quan này trở thành những khuyến nghị có trọng lượng buộc các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin phải thực hiện;

+ Thứ ba, cơ chế bảo đảm thực thi QĐTT phải có thủ tục đơn giản và thuận tiện. Cơ chế này phải có khả năng đáp ứng kịp thời và giải quyết trong khoảng thời gian ngắn nhất các khiếu nại của người dân do bị từ chối QĐTT. Có như vậy thì người dân mới tin vào cam kết của nhà nước về bảo hộ QĐTT, đồng thời chính bản thân từng cơ quan nhà nước cụ thể cũng sẽ tự nâng cao ý thức của mình hơn đối với việc đáp ứng các yêu cầu cung cấp thông tin của người dân.

Trên thế giới thông thường có ba cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin⁴⁶: cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính nội bộ; trao cho cơ quan độc lập giải quyết khiếu nại về QĐTT; và giải quyết khiếu kiện về QĐTT ở tòa án, kể cả theo thủ tục tố tụng bảo hiến như ở các nước Nam Mỹ. Hiệu quả của từng cơ chế phụ thuộc vào bối cảnh mỗi nước, nhưng theo ý kiến của các chuyên gia, mô hình cơ quan độc lập có hiệu quả nhất⁴⁷.

Trừ một số nước như Đan Mạch (Luật năm 1985), Hà Lan (Luật năm 1991) không quy định trực tiếp về giải quyết khiếu nại, khiếu kiện trong luật liên quan, còn lại luật của đại đa số các nước đều có quy định riêng về cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện của công dân liên quan đến QĐTT⁴⁸. Dù mức độ, phạm vi quy định khác nhau, nhưng nói chung, cơ chế đó gồm các yếu tố sau: cơ sở khiếu nại, khiếu kiện; cơ quan giải quyết khiếu nại, khiếu kiện; quy trình, thủ tục khiếu nại, khiếu kiện và giải quyết khiếu nại, khiếu kiện.

Như vậy, biện pháp khiếu nại và khởi kiện đều có ưu điểm và hạn chế riêng, cần quy định cả hai biện pháp này trong luật để công dân lựa chọn hình thức phù hợp để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Biện pháp này có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ QĐTT của công dân khi cơ quan nhà nước có hành vi vi phạm.

(5) Quy định các biện pháp xử lý hành vi vi phạm QĐTT của công dân và vấn đề bồi thường thiệt hại

Việc quy định biện pháp xử lý vi phạm là một trong những cách thức bảo đảm thực hiện các quy định về QĐTT của công dân, mang tính răn đe, trừng phạt đối với người vi phạm. Việc áp dụng biện pháp này góp phần ngăn ngừa, hạn chế tình trạng lợi dụng QĐTT để gây cản trở hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước, gây cản trở QĐTT của cá nhân khác hoặc dùng QĐTT gây tổn hại quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, gây mất trật tự an toàn xã hội...

Biện pháp xử lý vi phạm gồm: xử lý hành chính, xử lý kỷ luật và xử lý hình sự. Xử lý hành chính được áp dụng đối với hành vi vi phạm ở mức độ thấp, tính nguy

⁴⁶ David Banisar (2006), *Freedom of Information Around the World 2006- A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International*, 2006 và Tuyển tập các văn kiện quốc tế và luật một số nước về tiếp cận thông tin, NXB Công An Nhân Dân.

⁴⁷ David Banisar (2006) *Freedom of Information Around the World 2006 - A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International*, tr.23.

⁴⁸ Viện Nghiên cứu quyền con người (2007). *Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin*, NXB Công an nhân dân, David Banisar (2006) *Freedom of Information Around the World 2006- A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International*.

hiểm cho xã hội chưa cao. Biện pháp này thường được áp dụng đối với công dân nhằm hạn chế tình trạng lợi dụng QĐTT để vi phạm quyền, lợi ích của người khác hoặc cản trở hoạt động của cơ quan nhà nước. Hình thức xử lý vi phạm hành chính được áp dụng phổ biến nhất là phạt tiền. Đây là biện pháp nhằm tác động về kinh tế, nhằm mục đích cảnh cáo, nhắc nhở để người vi phạm QĐTT không tái phạm. Hầu hết các Luật tiếp cận thông tin đều có quy định áp dụng các chế tài đối với các cơ quan nhà nước và các công chức trong trường hợp từ chối công bố thông tin một cách bất hợp pháp, thường áp dụng cho các cơ quan, công chức từ chối cung cấp thông tin hoặc sửa đổi, phá hủy tài liệu một cách trái phép. Ngoài ra, chế tài cũng áp dụng đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân từ chối cung cấp thông tin theo yêu cầu của các cơ quan nhà nước hoặc áp dụng các chế tài hình sự hoặc hành chính đối với các công chức cụ thể.

Biện pháp xử lý hình sự được áp dụng cho những hành vi nguy hiểm cho xã hội, cấu thành tội phạm. Biện pháp xử lý hình sự có thể được áp dụng đối với các hành vi nguy hiểm, gây hậu quả nghiêm trọng như: phá hoại, làm tổn hại hoặc tiêu hủy hồ sơ; ăn cắp hồ sơ; làm giả hoặc làm sai lệch nội dung hồ sơ, ...

Quy định về bồi thường thiệt hại: khi QĐTT của công dân bị xâm hại, về nguyên tắc, chủ thể xâm hại quyền phải bồi thường cả về vật chất, sức khỏe và tinh thần cho công dân. Điều này càng có ý nghĩa quan trọng khi chủ thể xâm hại quyền công dân là nhà nước. Các sai sót của nhà nước trong xử lý mối quan hệ với công dân, đặc biệt trong lĩnh vực nhạy cảm là QĐTT của họ, là thực tế khách quan chấp nhận được ở chừng mực nhất định. Mỗi nhà nước tiến bộ đều lường trước điều này và có cách xử lý đúng mức cần thiết để khắc phục hậu quả, bảo vệ công dân. Mỗi nguy cơ tiềm tàng lớn nhất mà mỗi cá nhân trong xã hội hiện nay dễ gặp phải trên mỗi bước phát triển là nguy cơ một nhà nước hùng mạnh có thể vi phạm các quyền cá nhân, hoặc tài sản của công dân nước mình và đồng thời lại trốn tránh trách nhiệm về hậu quả đã gây nên⁴⁹. Việc nhà nước bồi thường do xâm hại QĐTT cần được chú ý để quyền này được thực thi.

Biện pháp này đưa ra nhằm đảm bảo trường hợp người yêu cầu bị từ chối cung cấp thông tin, hoặc không được tiếp cận theo quy định hoặc được tiếp cận thông tin quá muộn trái với quy định mà gây thiệt hại thì có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức quản lý thông tin có trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho người yêu cầu bất kể thiệt hại đó là do lỗi công vụ hay do lỗi cá nhân của cán bộ, công chức thuộc cơ quan, tổ chức đó. Tuy nhiên, việc xác định trách nhiệm bồi thường, mức độ bồi thường thì rất khó khăn.

(6) Quy định biện pháp thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật về bảo đảm QĐTT của công dân

Khi triển khai thi hành luật về QĐTT ở một số quốc gia, các cơ quan đang quản

⁴⁹ Phạm Khiêm Ích - Hoàng Văn Hào (1995), *Quyền con người trong thế giới hiện đại*, Viện Thông tin Khoa học xã hội, Hà Nội, tr. 384.

lý thông tin, nhất là các cơ quan hành chính nhà nước, nơi nắm giữ phần lớn các thông tin mà người dân muốn được tiếp cận - thường có xu hướng lạm dụng quyền hạn của mình từ chối cung cấp thông tin hoặc trì hoãn việc cung cấp thông tin. Thực tế này dẫn đến tình trạng là những quy định của luật dễ trở thành những tuyên bố mang tính hình thức, từ đó làm giảm sút lòng tin của người dân đối với chính sách của nhà nước. Vì vậy, để tránh tình trạng này ở hầu hết các quốc gia đã ban hành Luật tiếp cận thông tin đều quy định cơ chế kiểm tra, giám sát việc thi hành đạo luật này vì bảo đảm cho các quy định của Luật tiếp cận thông tin được thực thi có hiệu quả trong thực tiễn⁵⁰.

Hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát là hoạt động xem xét, đánh giá việc thực hiện pháp luật về QĐTT của công dân nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, phát hiện những hạn chế, thiếu sót trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị các biện pháp khắc phục.

Biện pháp này yêu cầu: thanh tra, kiểm tra, giám sát việc ban hành các văn bản chỉ đạo, triển khai, hướng dẫn thực hiện quy định pháp luật về QĐTT của công dân; việc công khai, minh bạch thông tin trong hoạt động của cơ quan, đơn vị; việc cung cấp thông tin cho công dân khi có yêu cầu; thường xuyên tổ chức các đoàn thanh tra việc thực hiện QĐTT của công dân, đồng thời tuyên truyền, phổ biến cho cán bộ có thẩm quyền biết về vai trò của hoạt động kiểm tra, giám sát.

Biện pháp này góp phần ngăn ngừa, phát hiện và kịp thời xử lý những vi phạm trong việc thực hiện QĐTT của công dân, bảo đảm cơ quan nhà nước thực hiện quy định về QĐTT của công dân thường xuyên và nghiêm túc.

(7) Quy định về các biện pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về QĐTT của công dân

QĐTT của công dân là một trong những quyền công dân khá mới ở Việt Nam nên việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật có ý nghĩa rất quan trọng nhằm giúp người dân biết được quyền của mình để thực hiện, tự bảo vệ quyền của mình đồng thời tôn trọng quyền của người khác.

Việc tuyên truyền thông tin pháp luật về QĐTT không chỉ nhằm cho nhân dân biết các quy định pháp luật mà qua đó còn cho thấy thái độ của nhà nước và xã hội, từ đó mà công dân chủ động và lường trước được các quy định pháp luật và hình thành dần thói quen ứng xử theo pháp luật về quyền này. Công dân phải được tuyên truyền, giáo dục để sống theo pháp luật, không ngồi chờ sự ban ơn của nhà nước, biết yêu cầu và biết đấu tranh bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình, được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm. Khi biết các quy định của pháp luật về QĐTT, công dân thấy được trách nhiệm của mình, biết sử dụng quyền gắn với thực hiện nghĩa vụ, biết tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của các thành viên khác trong xã hội, giám sát nhà nước, tham gia hoạt động quản lý nhà nước, thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo.

⁵⁰ Báo cáo đánh giá tác động dự thảo Luật Tiếp cận thông tin
http://moj.gov.vn/dtvtbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_Detail.aspx?ItemID=34

Để thực hiện tốt việc tuyên truyền phổ biến pháp luật về QĐTT, cần: quy định là trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc giáo dục, phổ biến pháp luật nói chung và QĐTT nói riêng và là hoạt động thường xuyên của các cơ quan nhà nước; đa dạng hóa các hình thức và phương pháp tuyên truyền, tăng cường các hình thức tuyên truyền phổ biến qua sách, báo, tạp chí; qua các phương tiện thông tin đại chúng.

2.2. Các văn bản pháp luật quốc tế về quyền được thông tin của công dân

2.2.1 Các văn kiện của Liên hợp quốc

Trong Tuyên bố của Đại hội đồng Liên hợp quốc (Nghị quyết 59 ngày 4 tháng 12 năm 1946), quyền tự do thông tin được nhìn nhận như một quyền cơ bản: “Tự do thông tin là quyền cơ bản của con người và là nền tảng cho tất cả các quyền tự do được Liên hợp quốc tôn vinh”.

Tuyên bố nhân quyền thế giới (UDHR), do Đại hội đồng Liên hợp quốc ban hành năm 1948 được nhìn nhận như một tuyên bố chủ đạo về nhân quyền quốc tế. Điều 19 của Tuyên bố này có giá trị như là một tập quán quốc tế, đã đưa ra và đảm bảo về quyền tự do thông tin như sau: “Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến; kể cả tự do bảo lưu quan điểm mà không bị can thiệp; cũng như tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện truyền thông nào, và không giới hạn về biên giới”.

Điều 19 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (1966) ghi nhận lại Điều 19 của Tuyên bố 1948 nhưng cụ thể hơn⁵¹: “2. Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận, và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ...”. “Việc thực hiện các quyền trong khoản 2 của Điều này đi kèm với trách nhiệm và nghĩa vụ đặc biệt. Quyền này, do đó, có thể bị những hạn chế nhất định, nhưng phải là những hạn chế được quy định trong luật và cần thiết: (a) Để tôn trọng quyền hoặc uy tín của người khác; (b) Để bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, hoặc y tế hoặc đạo đức công cộng”.

2.2.2 Các văn kiện của các tổ chức quốc tế và khu vực

Sau hai công ước quốc tế kể trên, ở cấp độ khu vực và quốc gia, QĐTT được quy định trong Công ước nhân quyền Châu Âu (ECHR), Công ước nhân quyền Châu Mỹ (ACHR), và trong Chương trình hành động chống tham nhũng dành cho khu vực Châu Á – Thái Bình Dương⁵². Các văn kiện này đã ghi nhận QĐTT dưới nhiều góc độ, định

⁵¹ Viện Nghiên cứu Quyền con người (2007), *Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin*, NXB. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.17.

⁵² Được ký kết vào ngày 30 tháng 11 năm 2001 ở Tokyo (Nhật Bản).

nghĩa khác nhau nhưng đều chung mục đích: bảo đảm rằng công chúng và các phương tiện truyền thông được tự do tiếp nhận và phổ biến thông tin về các vấn đề tham nhũng một cách phù hợp với pháp luật trong nước⁵³... Cụ thể:

- *Khối các nước trong Cộng đồng Châu Âu (EU)* tuy chưa có một văn bản quy định riêng về QĐTT nhưng các văn bản chung cũng dành những điều luật cụ thể quy định về QĐTT, như Điều 1 của Công ước EU, Điều 255 công ước EC, 2001⁵⁴. Sau đó, năm 2002, Ủy ban Bộ trưởng của Hội đồng Châu Âu thông qua Nghị quyết thừa nhận tầm quan trọng của tiếp cận thông tin và kêu gọi các quốc gia thông qua pháp luật trong nước bảo đảm QĐTT. Tháng 11 năm 2008, Hội đồng Châu Âu thông qua một điều ước ràng buộc pháp lý về tiếp cận thông tin, Công ước về tiếp cận tài liệu chính thức. Sự kiện này là một bước phát triển rất quan trọng của QĐTT.

Về phần mình, Tòa án nhân quyền Châu Âu đã từng từ chối công nhận QĐTT như là một khía cạnh của quyền tự do biểu đạt. Tuy nhiên, ngày 14/4/2008, trong một vụ kiện rất có ý nghĩa - vụ Társaság A Szabadságjogokért kiện Hung-ga-ri -, Tòa án đã đi ngược lại lập trường trước đây của mình. Theo đó, Tòa cho rằng tổ chức phi chính phủ trong nước có QĐTT về khiếu nại của một nghị sĩ trước Tòa án hiến pháp liên quan đến các chỉnh sửa gần đây đối với quy định về các tội liên quan đến ma túy trong Bộ luật hình sự. Tòa án Châu Âu cho rằng đây là một vấn đề về lợi ích công và việc không cung cấp thông tin sẽ cản trở tranh luận cởi mở trong dư luận. Mặc dù không dùng ngôn ngữ có tính khẳng định trực tiếp nhưng phán quyết này vẫn là một sự khẳng định rõ ràng về QĐTT.

- *Ở các quốc gia Khối thịnh vượng chung (Commonwealth)*: Tháng 3 năm 1999, Ban thư ký Khối thịnh vượng chung đã lập Nhóm chuyên môn của Khối thịnh vượng chung để bàn về vấn đề quyền tự do thông tin. Nhóm chuyên môn đã thông qua một văn bản đưa ra những nguyên tắc cơ bản và mang tính chỉ đạo về quyền được biết và tự do về thông tin như là quyền cơ bản của con người, trong đó: “sự tự do thông tin được bảo đảm thực thi như là một quyền pháp lý cho phép mỗi cá nhân có được các báo cáo và thông tin của các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp của nhà nước...”.

- *Tại Châu Mỹ*, Công ước nhân quyền của Châu Mỹ (American Convention on Human rights)⁵⁵ ghi nhận: “tự do thông tin được hiểu như là quyền cơ bản của con người, quyền này quan trọng đối với một xã hội tự do tương tự như quyền tự do thể hiện” (Điều 13). Tòa án nhân quyền liên Mỹ (Inter-American court of human rights) cũng giải thích Điều 13 rằng: “như vậy bất kỳ ai được Hiệp định này điều chỉnh không chỉ có quyền và tự do thể hiện quan điểm mà còn có quyền tự do tìm kiếm, tiếp nhận và phổ biến thông tin cũng như ý kiến về mọi thứ”. Đó là vụ án Marcel Claude Reyes

⁵³ Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin (2007), NXB công an nhân dân, tr. 30.

⁵⁴ Herke Kranenb, Wim Voerm (2005), *Tiếp cận thông tin ở Liên minh Châu Âu - một phân tích so sánh giữa pháp luật Cộng đồng Châu Âu và các nước thành viên (Access to information in EU: a comparative Analysis of EC and Member State legislation)*, Europa Law Publishing, ISBN 90-76871-46-9.

⁵⁵ Ban hành tại San José, Costa Rica, ngày 22.11.1969, có hiệu lực ngày 18/07/1978.

et al kiện Chi-lê, liên quan đến đơn kiện của một nhóm những người bảo vệ môi trường đòi tiếp cận thông tin liên quan đến một dự án khai thác gỗ quy mô lớn. Đây là một chiến thắng lớn của những người đấu tranh cho QĐTT. Tòa án liên Mỹ đã phán quyết rằng quyền tìm kiếm và tiếp nhận thông tin, như được Điều 13 Công ước nhân quyền liên Mỹ bảo vệ (quy định tại Điều này rất giống quy định tại Điều 19 Công ước ICCPR), bao gồm quyền yêu cầu và được cung cấp thông tin bởi các cơ quan nhà nước. Tòa án đã lập luận rằng: Điều 13 của Công ước bảo vệ quyền của tất cả các cá nhân được yêu cầu tiếp cận thông tin mà nhà nước nắm giữ, với những trường hợp ngoại lệ được quy định hạn chế trong Công ước. Do vậy, Điều này bảo vệ quyền của cá nhân tiếp nhận những thông tin này và nghĩa vụ tích cực của nhà nước là phải quy định về quyền đó... Thông tin nên được cung cấp mà không cần chứng minh lợi ích trực tiếp hoặc mối liên hệ cá nhân như là điều kiện để được cung cấp (đoạn 77)⁵⁶.

- Ở *Cộng đồng quốc gia Châu Phi*, Ủy ban quyền con người và quyền dân tộc của châu Phi họp tại Banjul (Gambia) đã thông qua Tuyên bố về những nguyên tắc cơ bản của sự tự do thể hiện ở châu Phi⁵⁷ vào tháng 10 năm 2002, theo đó, tự do thông tin được xác định ở Điều 4 như sau: “Những đại diện cộng đồng nắm giữ những thông tin không chỉ cho bản thân họ mà họ còn là người trông coi lợi ích của cộng đồng và mỗi công dân đều có quyền tiếp cận những thông tin, vấn đề được pháp luật xác nhận bằng cách định nghĩa rõ ràng”.

Trong khuôn khổ hoạt động của Liên hợp quốc, các Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về tự do tư tưởng và tự do biểu đạt không ngừng dẫn chiếu đến quyền cơ bản được tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước; ví dụ như năm 2002, Báo cáo viên đặc biệt của LHQ, cùng với Đại diện của OSCE về tự do truyền thông và Báo cáo viên đặc biệt của OAS⁵⁸ về tự do biểu đạt, đã thông qua một nghị quyết, trong đó nêu rõ: “QĐTT là một quyền con người cơ bản cần được thực hiện ở cấp độ quốc gia thông qua một hệ thống toàn diện các đạo luật (chẳng hạn các đạo luật tự do thông tin) dựa trên nguyên tắc cởi mở tối đa và trên giả định rằng tất cả thông tin đều phải được tiếp cận chỉ ngoại trừ những ngoại lệ rất hạn hẹp”.

Ủy ban của Liên hợp quốc về quyền con người mặc dù chưa có những phát biểu ý nghĩa như trên nhưng cũng đã kêu gọi các quốc gia cân nhắc chủ đề này và thậm chí còn khuyến nghị các quốc gia cân nhắc nghiên cứu một bộ các nguyên tắc về tiếp cận thông tin, được biết dưới tên gọi Quyền được biết của công chúng: Các nguyên tắc của pháp luật về tự do thông tin.

Các văn bản pháp lý khác liên quan đến QĐTT của công dân

⁵⁶ *Marcel Claude Reyes et al v Chile*, Inter - American court of human rights, Report No.12.108, 8 July 2005, www.article19.org/pdfs/.../inter-american-court-claude-v.-chile.pdf (Truy cập ngày 20.3.2012).

⁵⁷ Tên tiếng Anh: *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*.

⁵⁸ Đại hội đồng Tổ chức các quốc gia Châu Mỹ.

Các tuyên bố và quan điểm nêu trên về quyền thông tin được ủng hộ bởi rất nhiều quy định pháp lý quốc tế khác; các quy định này đã đề cập về QĐTT trong các lĩnh vực như Công ước quốc tế về quyền trẻ em năm 1989, Công ước về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng trong việc ra quyết định và tiếp cận tư pháp trong các vấn đề về môi trường năm 1998, Công ước quốc tế về chống tham nhũng năm 2003, Công ước nhân quyền Châu Âu (ECHR), Công ước nhân quyền Châu Mỹ (ACHR), Chương trình hành động chống tham nhũng dành cho khu vực Châu Á, Tuyên bố Rio về môi trường và Phát triển 1992, Công ước về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng trong việc ra quyết định và tiếp cận tư pháp trong các vấn đề về môi trường năm 1998, Công ước về tiếp cận thông tin, tham gia của công chúng vào quá trình ra quyết định và tiếp cận công lý đối với các vấn đề môi trường (hay còn gọi là Công ước Aarhus)⁵⁹ 1998.

Với tất cả các nội dung nêu trên, có thể nói trong luật pháp quốc tế đã có một hệ thống các quy định cho thấy ý tưởng về QĐTT như là một quyền con người cơ bản đang ngày càng có ảnh hưởng mạnh mẽ hơn. Các Công ước kể trên đều đặt các quốc gia dưới nghĩa vụ tôn trọng các nguyên tắc của tự do thông tin; tuy nhiên, vẫn cần phải có một đạo luật riêng biệt về tự do thông tin hoặc luật tự do tiếp cận thông tin vì hai lý do sau: (1) ở nhiều quốc gia nghĩa vụ tuân thủ hiệp ước có thể không được thi hành một cách trực tiếp bởi pháp luật quốc gia; (2) cần thiết lập một cơ chế về QĐTT để đảm bảo quyền này được thi hành trên thực tế, bao gồm các quy tắc cụ thể, chi tiết và các trình tự cần thiết.

2.3 Vai trò và ý nghĩa của quyền được thông tin của công dân

QĐTT của công dân là một thành tựu của văn minh mà loài người đã đạt được trong cuộc đấu tranh tự giải phóng của con người, cho con người. Đây là một minh chứng cho trình độ phát triển của nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự vì trình độ dân trí được nâng cao sau khi tiếp nhận thông tin, đồng thời phản ánh nhu cầu chính đáng của xã hội là chính phủ của các quốc gia có trách nhiệm phục vụ nhân dân không phải bằng sự bùng bít thông tin mà bằng sự cung cấp đầy đủ và trung thực thông tin cho nhân dân. Các cơ quan nhà nước nắm giữ các thông tin không chỉ duy trì sự lãnh đạo nhà nước mà là cho lợi ích của cộng đồng. Hiểu theo cách thông thường thì các thông tin này phải được các thành viên của cộng đồng tiếp cận và nắm rõ nếu họ có mong muốn, trừ khi có một lợi ích công cộng khác quan trọng hơn hay quyền riêng tư buộc chúng phải được giữ bí mật. Vai trò và ý nghĩa của QĐTT được xác định qua năm nội dung sau:

⁵⁹ Nội dung Công ước quy định: “Thông tin công khai và bảo đảm quyền tiếp cận công bằng sẽ giảm thiểu sự độc quyền và lũng đoạn thông tin, nâng cao tính trách nhiệm của nhà nước trong việc bảo vệ quyền con người”.

2.3.1 Quyền được thông tin của công dân là điều kiện thực hiện và bảo vệ quyền con người, quyền công dân khác

QĐTT có thể được xem là thành trì của các quyền tự do dân chủ, quyền này có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đảm bảo thực hiện các quyền chính trị, dân sự và các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội của công dân. Thực hiện tốt QĐTT sẽ đảm bảo cá nhân được thông tin về các quy định của các cơ quan nhà nước và vì được biết nên có thể đưa ra các ý kiến về nội dung của các quy định trên nhằm ngăn ngừa việc cơ quan nhà nước đưa ra những quyết định có thể xâm phạm các quyền công dân khác. Một khi được cung cấp đầy đủ thông tin, cá nhân biết được cơ quan nhà nước đang làm gì và hoạt động nào của các cơ quan này có khả năng xâm phạm các quyền lợi của mình để từ đó đưa ra các khiếu nại, và thủ tục khiếu nại như thế nào... Khi thực hiện đầy đủ QĐTT, công dân sẽ ngày càng mở rộng được khả năng bảo vệ các quyền và lợi ích của mình.

Vai trò, ý nghĩa của QĐTT của công dân đối với các quyền tự do khác được thể hiện theo các nhóm quyền sau: quyền trong lĩnh vực chính trị, dân sự; nhóm quyền trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội. Việc phân chia các nhóm quyền này dựa vào đặc điểm của các quyền cụ thể và hoàn toàn mang tính tương đối.

2.3.1.1 Nhóm quyền trong lĩnh vực chính trị, dân sự

Về các quyền chính trị đã được đề cập ở mục 1.3.1, còn đối với các quyền dân sự như quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước *theo quy định của pháp luật*, quyền được yêu cầu bồi thường.... Cụ thể, QĐTT là tiền đề cho quyền được yêu cầu bồi thường thiệt hại khi một người là nạn nhân của việc bị bắt hoặc bị giam giữ bất hợp pháp, họ cần nhiều thông tin để biết mình được bồi thường thiệt hại hay không, thủ tục yêu cầu cơ quan có thẩm quyền cung cấp thông tin về điều kiện và mức độ bồi thường. Nếu không có các thông tin đó người dân sẽ rất khó khăn khi bảo vệ các quyền của mình. Hoặc một người bị hạn chế quyền cư trú, quyền đi lại thì họ rất cần thông tin để biết việc hạn chế đó có đúng không, nếu không đúng họ có quyền sử dụng các biện pháp như khiếu nại để bảo vệ quyền hợp pháp. Hoặc quyền tài sản cũng là quyền dân sự đặc biệt quan trọng của công dân. Khi vì lợi ích công, các bất động sản của công dân có thể bị nhà nước trưng dụng với sự đền bù thỏa đáng. Tuy nhiên, công dân chỉ có thể bảo vệ được quyền đền bù thỏa đáng này khi họ được nhà nước cung cấp đầy đủ và chính xác về giá cả đền bù và các thủ tục cần thiết trong việc đền bù do giải phóng mặt bằng.

Trong các quyền chính trị, dân sự thì quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí và QĐTT có quan hệ mật thiết với nhau, không tách rời nhau. Đây là các quyền của công dân trong một xã hội dân chủ, pháp quyền, là chuẩn mực xác nhận một xã hội trong đó

nhân dân có tự do, có quyền lực thực sự. Các quyền này có ý nghĩa quan trọng trong cơ cấu các quyền con người, quyền công dân. Đây vừa là quyền mà mỗi công dân có quyền được hưởng, lại vừa là điều kiện để đảm bảo các quyền khác, đặc biệt là các quyền về kinh tế.

Lịch sử phát triển của nhân loại đã xác nhận mỗi khi xã hội bị ngưng trệ, các quyền con người bị vi phạm nghiêm trọng thì nhu cầu về các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do thông tin lại nổi lên, thể hiện tinh thần phản kháng, yêu tự do và sự tiến bộ; do đó, nó trở thành nhân tố giúp nhà nước và xã hội vượt qua sự trì trệ⁶⁰. Mặt khác, đời sống thực tiễn cũng xác nhận mỗi khi các quyền nói trên không được tôn trọng, nhà nước và xã hội thường ở vào tình trạng bảo thủ trì trệ, các quyền của con người bị nhà nước vi phạm. Các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí và QĐTT có vai trò chính trị xã hội to lớn. Về thực chất, đó là các hình thức, các phương thức, phương tiện để nhân dân làm chủ đất nước, thật sự tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội, đồng thời làm chủ bản thân mình.

2.3.1.2 Nhóm quyền trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội

Theo Amartya Sen⁶¹, người đã đạt giải Nobel về kinh tế 1998, nhận định thì hầu như không có tình trạng đói kém, thất học ở những quốc gia dân chủ và tự do thông tin. QĐTT có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo thực hiện các quyền kinh tế, văn hoá, xã hội của công dân. “Việc tự do tiếp cận thông tin và cải thiện chất lượng thông tin sẽ giảm bớt sự nghèo khổ. Khi nhân dân có nhiều thông tin hơn, họ sẽ có những lựa chọn tốt hơn cho cuộc sống của họ”⁶², khi đó các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội cũng sẽ có nhiều cơ hội để phát triển. QĐTT cũng thúc đẩy sự trao đổi những thực tiễn kinh doanh thành công, tạo ra các đối tác thương mại và có thể làm cho các nền kinh tế có hiệu quả hơn bằng cách phổ biến công nghệ hữu ích. Việc đưa tin cởi mở cũng có thể giành được sự ủng hộ và tin cậy của các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Nếu một quốc gia muốn hưởng những lợi thế về kinh tế và chính trị có được nhờ pháp quyền thì các thể chế hùng mạnh phải mở cửa cho người dân được theo dõi các vấn đề một cách sát sao.

Quyền tự do kinh doanh là một quyền cơ bản của công dân, Tuy nhiên, muốn thực hiện quyền này công dân phải có đầy đủ thông tin trong lĩnh vực kinh tế, chẳng hạn công dân cần phải có đầy đủ các thông tin về nhu cầu tiêu dùng của xã hội, về thị trường tiêu thụ hàng hoá, trên cơ sở đó người dân đầu tư vào các lĩnh vực sản xuất kinh doanh mới có hiệu quả. Khi có đầy đủ thông tin, công dân có thể xác định đúng

⁶⁰ Trần Ngọc Đường (2008), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam với quyền được tiếp cận thông tin*, tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 112-114

⁶¹ *The public's right to know*, (1999), ARTICLE 19, London, ISBN 1 902598 10 5, tr. 1.

⁶² Lorne W. Craner (2003), *Thúc đẩy truyền thông đại chúng tự do và có trách nhiệm: một bộ phận không thể tách rời trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ* (trong “*Vì một ngành truyền thông đại chúng tự do và có trách nhiệm*”, Tạp chí điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ) http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_ej0203.html

sản xuất mặt hàng gì, yêu cầu chất lượng như thế nào và tiêu thụ ở đâu. Tình trạng nhiều nơi nông dân không bán được sản phẩm của mình do nhu cầu tiêu thụ ít nhưng sản xuất lại nhiều, mặt hàng cần thì không có, mặt hàng có thì không cần chính là do thiếu thông tin theo quy luật cung cầu trong nền kinh tế thị trường. Hoặc trong trường hợp khác, nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền không cung cấp cho người dân biết những thông tin về nguy cơ phá sản hay tình trạng đã phá sản của một số doanh nghiệp của nhà nước cũng như tư nhân thì người dân có thể sẽ thiệt hại rất lớn nếu làm ăn với các doanh nghiệp đã hoặc đang chuẩn bị phá sản mà họ không biết. Khi cá nhân, tổ chức sử dụng những thông tin được tiếp cận vào mục đích kinh doanh để đạt hiệu quả cao hơn. Nhóm người sử dụng và cần tiếp cận với những thông tin do nhà nước, nơi nắm giữ nhiều thông tin quan trọng và thật sự hữu ích, là rất lớn⁶³.

QĐTT có mối quan hệ chặt chẽ với quyền được học tập. Một thời gian dài, do thiếu thông tin khoa học, đặc biệt là những thông tin khoa học cập nhật, các lĩnh vực khoa học, đặc biệt là khoa học xã hội, của Việt Nam đã lạc hậu so với nhiều nước tiên tiến trên thế giới, Nếu QĐTT bị hạn chế, thì tri thức khoa học cũng khó mà được tiếp cận để phục vụ cho việc nghiên cứu và học tập.

QĐTT có mối quan hệ chặt chẽ với quyền lao động của con người, có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện các chính sách tạo công ăn việc làm cho công dân, đặc biệt là các chính sách xuất khẩu lao động ra nước ngoài. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải có nghĩa vụ cung cấp cho người dân những thông tin cần thiết về các nghề nghiệp mà xã hội đang cần, mặt khác cũng cần cung cấp các thông tin về những ngành nghề mà nhiều người đã tốt nghiệp được cấp các bằng đại học, cao đẳng hoặc trung cấp chuyên nghiệp nhưng không có việc làm. Nếu không có thông tin đầy đủ về các chỉ số trên đây thì sẽ dẫn đến tình trạng đào tạo tràn lan, đào tạo theo nhu cầu cảm tính, cán bộ vừa thừa vừa thiếu. Thực tiễn, vì không có thông tin đầy đủ và chính xác về việc làm và chế độ tiền lương ở nước ngoài mà một số công nhân xuất khẩu lao động với những chi phí tốn kém để ra nước ngoài lao động nhưng khi ra nước ngoài họ đã thất vọng vì công việc nặng nhọc mà đồng lương thấp, hoặc không có việc làm buộc họ phải trở về nước với những khoản nợ nặng nề do chi phí cho các dịch vụ môi giới tìm kiếm việc làm.

Sự thiếu thông tin cần thiết và đầy đủ cũng tước đi khả năng của công dân có thể hưởng thụ những tinh hoa văn hóa của nhân loại như thông tin về những thành tựu mới trong văn học nghệ thuật, âm nhạc, trong phát minh sáng chế, trong các thành tựu y học về giải phẫu, về khả năng chữa các căn bệnh hiểm nghèo, các thành tựu trong lĩnh vực vật liệu xây dựng và công nghệ sinh học tạo ra các giống cây mới, vật nuôi mới có

⁶³ Theo nghiên cứu của Roderick Macdonell thì: ở Mỹ, năm 2000 Chính phủ liên bang đã phải trả lời 1.959.959 yêu cầu cung cấp thông tin, trong đó khoảng 550.000 yêu cầu từ phía các doanh nhân, ở Canada, năm 2001 có 21.625 đề nghị gửi lên Chính phủ liên bang trong đó 9.237 hay 43,4% đề nghị là từ các doanh nghiệp.
[Http://www.nciec.gov.vn/index.nciec?346](http://www.nciec.gov.vn/index.nciec?346) (Truy cập ngày 23.5.2012).

năng suất và giá trị kinh tế cao.

Một trong các quyền thuộc về lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội nữa là quyền được sống trong môi trường trong sạch, tuy nhiên nếu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền không cung cấp thường xuyên các số liệu về mức độ ô nhiễm không khí, sự trong sạch của các nguồn nước thì người dân có thể không biết họ đang sống trong một môi trường bị ô nhiễm tiếng ồn, ô nhiễm không khí, về các nguồn nước uống có chứa các chất độc hại. Nếu không có thông tin đầy đủ, người dân cũng có thể vô tình sử dụng các thực phẩm độc hại như hoa quả được tẩm hóa chất để bảo quản lâu ngày, các loại rau quả bị nhiễm thuốc trừ sâu, các loại thịt có nguy cơ được đưa đến từ một vùng đang có bệnh dịch. Hơn nữa, các tổ chức, cá nhân rất cần được biết thông tin về tác động môi trường đối với các dự án như thủy điện, khai thác khoáng sản, chất thải khu công nghiệp để họ chuẩn bị kế hoạch cho cuộc sống của họ. Việc cung cấp đầy đủ các thông tin cho công dân về môi trường, chất lượng đào tạo, ngành nghề đào tạo, phương pháp đào tạo ở nước ngoài có thể giúp cho các bậc phụ huynh chọn đúng trường, đúng ngành nghề, phù hợp với khả năng kinh tế của mình để có thể định hướng cho con em họ có thể đến những nơi tốt nhất để học tập, rèn luyện để sớm thành đạt trong nghề nghiệp của mình khi ra trường.

Từ những phân tích trên đây có thể đi đến kết luận: QĐTT chính là điều kiện tiên quyết để đảm bảo thực hiện các quyền con người và quyền công dân.

2.3.2 Quyền được thông tin của công dân có tác động mạnh mẽ đến sự ổn định của nền chính trị của các quốc gia

"Một chính phủ của đại chúng mà không có thông tin rộng rãi hoặc không có phương tiện nào để có được những thông tin đó thì chỉ là đoạn mở đầu của một tấn hài kịch hoặc bi kịch, hay có thể là của cả hai." (Madison, Tổng thống thứ 4 của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ (1822)⁶⁴. Đây là câu nói của Tổng thống thứ 4 của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, đồng thời cũng là người tạo ra bản Hiến pháp thành văn đầu tiên của thế giới về tầm quan trọng của thông tin, điều này vẫn có ý nghĩa cho đến tận ngày nay vì thông tin minh bạch là một yêu cầu cấp thiết trong một nhà nước ổn định và xã hội văn minh. QĐTT của công dân có mối quan hệ chặt chẽ với sự ổn định của nền chính trị của các quốc gia. Điều này thể hiện:

Thứ nhất, QĐTT là điều kiện thúc đẩy các chủ thể thực hiện và bảo vệ quyền chính trị của mình, nhất là các quyền tự do báo chí, quyền tham gia quản lý công việc của nhà nước và xã hội, quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước, tham gia thực hiện giám sát bộ máy nhà nước, quyền tự do hội họp, lập hội, biểu tình

⁶⁴ Ellen M. Katz (1999), *Sự minh bạch trong chính phủ*, Ấn phẩm của Chương trình thông tin quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ. Trích dẫn theo bài viết: *Quyền được thông tin từ góc độ bảo đảm quyền con người và liên hệ với dự luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam*, Vũ Văn Nhiêm (2007), Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 170.

theo quy định của pháp luật, quyền khiếu nại, quyền tố cáo, quyền tự do thể hiện ý chí của mình khi nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý. Khi các quyền chính trị này được thực hiện đầy đủ, thì quốc gia đó đạt được sự ổn định chính trị và dân chủ ngày càng cao.

QĐTT có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ các quyền chính trị của người dân, điều này được thực hiện gián tiếp thông qua các đại biểu quốc hội và đại biểu HĐND. Các đại biểu Quốc hội và HĐND có quyền chất vấn các thành viên của Chính phủ, UBND các cấp trong các phiên họp của Quốc hội, HĐND. Nếu các đại biểu không được cung cấp thông tin đầy đủ thì các đại biểu không thể có thông tin để đối chiếu với những số liệu mà các thành viên Chính phủ hay UBND đã đưa ra khi trả lời chất vấn, thì quyền chất vấn cũng chỉ là hình thức. Hoặc để thực hiện quyền bầu cử, nếu các cơ quan có thẩm quyền không cung cấp đầy đủ các thông tin về các ứng cử viên trong danh sách bầu cử, người dân không biết lựa chọn người nào thì mặc dù có quyền lựa chọn nhưng người dân không thể thực hiện được quyền này một cách chính xác, nên không chọn được đúng người đại diện cho mình. Hoặc đối với quyền khiếu nại tố cáo của công dân, nếu không có các thông tin đầy đủ thì việc thực hiện quyền sẽ rất khó khăn, như họ không biết gửi đơn khiếu nại đến cơ quan nào, thủ tục giải quyết khiếu nại sẽ ra sao, ai là người chịu trách nhiệm chính về loại vụ việc này. Do không có thông tin đầy đủ, người dân có thể buộc phải chịu đựng tình trạng vi phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước, vi phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của họ mà không dám đấu tranh vì các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước, đã bưng bít thông tin.

Muốn thực hiện các quyền trên đây, trước hết, công dân phải có đầy đủ các thông tin. Tiếp cận theo lý thuyết về “điểm bùng phát”⁶⁵, QĐTT của công dân sẽ là điểm chót và cần kích thích vào điểm chót này để tạo hiệu ứng “bùng phát” trong hệ thống các quyền con người. Đây sẽ là tiền đề cho sự thúc đẩy một nền chính trị dân chủ một cách tích cực.

Thứ hai, việc thực hiện QĐTT sẽ giúp công dân có điều kiện tham gia vào hoạt động của nhà nước, phản biện các quyết định chính trị của các đảng phái cầm quyền, của các cơ quan nhà nước, giúp cho việc hoạch định và thực thi chính sách hiệu quả và cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Khi người dân hiểu đầy đủ và toàn diện tình hình của đất nước và thế giới, họ có thể gửi ý kiến của mình về các thiết chế, các chính sách và biện pháp thực thi phù hợp để bảo vệ tốt nhất quyền con người và quyền công dân của mình⁶⁶.

Sự tham gia của công chúng là vấn đề trung tâm đối với quá trình ra quyết định hợp lý và đúng đắn của các tổ chức chính trị và nhà nước. Trong Báo cáo về phát triển con người của UNDP năm 2002 “Tăng cường dân chủ trong một thế giới chưa hoàn

⁶⁵ Malcolm Gladwell (2007), *Điểm bùng phát (The tipping point)*, NXB Lao động, tr. 5.

⁶⁶ Vũ Văn Nhiêm (2007), *Quyền được thông tin từ góc độ bảo đảm quyền con người và liên hệ với dự luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 170.

thiện” đã chỉ ra lợi ích cơ bản của sự tham gia của công dân vào việc xây dựng các chính sách công, khẳng định đó là quyền cơ bản của con người mà tất cả xã hội nên hưởng ứng. Sự tham gia của công chúng vào các chính sách chung bảo vệ con người khỏi các thảm họa về chính trị và kinh tế và nó “có thể khởi sự một chu kỳ đúng đắn của sự phát triển”⁶⁷.

QĐTT ở mức độ cao không có nghĩa là sẽ chấm dứt được mọi sự bất đồng quan điểm trong xã hội cũng như giải quyết được hết các vấn đề chính trị chủ yếu. Tuy nhiên, nếu quyền này được áp dụng một cách hệ thống với sự quan tâm thích đáng nhằm cân bằng các nhóm lợi ích khác nhau thì quyền này có thể làm thu hẹp việc bất đồng quan điểm, tăng cường tính hiệu quả của các chính sách được ban hành cũng như nâng cao lòng tin của nhân dân vào hệ thống chính trị.

Mục đích chính trị của nhà nước nào cũng là giữ gìn và củng cố chính quyền, quyền lực lãnh đạo của mình, vì vậy sự đồng thuận trong xã hội là điều cần thiết nhưng các ý kiến, quan điểm ngược chiều cũng hết sức quan trọng bởi nó phản ánh tính không đồng nhất của các lợi ích xã hội mà nhà nước có nhiệm vụ dung hòa, cân bằng. Hơn nữa, chính các ý kiến trái chiều cũng có những giá trị tích cực nhất định trong việc thúc đẩy xã hội phát triển. Lịch sử cho thấy tất cả các cuộc cải cách đều xuất phát từ những ý kiến trái với quan điểm chính thống. Tất cả những sự đồng tình, sự không đồng tình tích cực (kiến nghị, phản biện, đóng góp ý kiến...) chỉ thực sự có ý nghĩa nếu môi trường chính trị dân chủ đến mức cho phép người dân biết được phần lớn các thông tin liên quan đến hoạt động của nhà nước và các ý kiến của nhân dân được thực sự chú ý, tiếp thu. Ở nơi nào có sự quy ước ngầm rằng các nguyên lý là điều không thể bàn cãi, ở nơi nào mà việc thảo luận những vấn đề trọng đại của nhân loại bị cấm cửa, thì chúng ta không thể hy vọng tìm thấy ở đó tính tích cực với tầm vóc lớn lao đã từng tạo nên một vài thời kỳ thật rạng rỡ trong lịch sử”⁶⁸.

Thứ ba, QĐTT của công dân giúp bảo đảm hoạt động chính trị trong xã hội công bằng hơn⁶⁹. Trong các cuộc bầu cử, các đảng phái luôn vận dụng các quy định về QĐTT để tuyên truyền đường lối lãnh đạo của mình, đồng thời phát hiện những hạn chế của đối thủ để phê bình và chỉ trích⁷⁰, điều này chỉ được thực hiện công bằng khi các bên đều có cơ hội bình đẳng về tiếp cận thông tin, và người dân cũng sẽ có nhiều thông tin để sàng lọc và thể hiện chính kiến của mình. Hoặc việc tiếp cận thông tin không bình đẳng cho phép các công chức “theo đuổi các chính sách phục vụ cho lợi ích của họ hơn là cho lợi ích của người khác, vì vậy, những sự cải tiến về thông tin và

⁶⁷ UNDP (2002), *Báo cáo phát triển con người 2002: Tăng cường sự dân chủ trong một thế giới chưa hoàn thiện*, NXB trường đại học Oxford, tr. 3.

⁶⁸ John Stuart Mill (2005) *Bàn về tự do* - NXB Tri thức

⁶⁹ *From Political Won't to Political Will: Building Support for Participatory Governance* (2009). NXB Kumarian Press, tr. 315.

⁷⁰ José Reynoso Núñez và Adriana Bracho Alegría, *Reflections on the Right of Access to information*, <http://www.revistascisan.unam.mx/Voces/pdfs/9123.pdf> (Truy cập ngày 11.01.2013)

những quy tắc quản lý việc phổ biến quyền thông tin có thể làm hạn chế sự lạm dụng này”⁷¹ (Stiglitz, người giành giải Nobel nhờ những thành công của các công trình nghiên cứu về sự can thiệp không cân xứng của thông tin đối với nền kinh tế, đã viết).

Thứ tư, thông qua việc đáp ứng QĐTT, nhà nước và các nhà lãnh đạo truyền tải thông điệp chính trị của mình. Nhà nước có lợi thế trong việc nắm giữ thông tin, quản lý các phương tiện truyền thông nên sẽ định hướng dư luận xã hội theo ý chí của mình, góp phần tăng uy tín cho các cơ quan nhà nước cũng như các chính trị gia. Điều này được thể hiện qua các thông điệp liên bang mà tổng thống các nước như Nga, Mỹ đã thực hiện cũng như các nhà lãnh đạo của Việt Nam đã phát biểu trên các phương tiện truyền thông về tình hình kinh tế xã hội của đất nước, phương thức này sẽ huy động sức mạnh tổng hợp của hệ thống chính trị, tạo điều kiện cho người dân và các nhà lãnh đạo đến gần nhau hơn về các vấn đề quan trọng của đất nước.

Khi công dân trong một đất nước được trang bị nhiều thông tin về nền chính trị của đất nước, họ sẽ thực hiện quyền biểu lộ ý kiến của mình để ủng hộ hoặc không ủng hộ nhà nước đó. Khi người dân nhận thức được lý do đằng sau các quyết định, họ có thể tăng cường sự hỗ trợ nhà nước và giảm thiểu sự hiểu lầm. Công khai thông tin làm gia tăng mạnh mẽ niềm tin của người dân vào chính phủ, còn che giấu sẽ tạo ra hiệu ứng ngược lại. Niềm tin của nhân dân là yếu tố then chốt tạo ra sự ổn định chính trị, nên công khai thông tin cần phải được coi là một ưu tiên của chính phủ. Khi truyền thông giữa chính phủ và công chúng được tăng cường, các thông tin được định hướng đúng đắn có tác dụng giúp làm thuận lợi hóa quá trình ra quyết định.

Thứ năm, khi QĐTT bị lợi dụng sẽ có nguy cơ về chính trị như sự bất ổn xã hội, xáo trộn vị trí lãnh đạo. Ví dụ, những nhóm chống đối nhà nước dựa vào internet để tuyên truyền, gây quỹ, huy động và chiêu mộ thêm những người ủng hộ để tạo thành lực lượng chống đối bất kỳ hoạt động nào của nhà nước hoặc những loại hình "giả khoa học" như các cộng đồng chống vắc-xin mRNA nhất đã lợi dụng QĐTT qua Internet để tuyên truyền cho những tuyên bố phản khoa học của mình với quy mô lớn mà trước khi có Internet không thể đạt được. Điều này làm cản trở quá trình quản lý của nhà nước, và cũng làm người dân hoang mang về tính ổn định của cơ quan quản lý nhà nước và hệ thống chính trị.

Chính vì vậy, mặc dù phạm vi thông tin công mà nhà nước cần cho người dân được tiếp cận là rất rộng, vì lợi ích của giai cấp cầm quyền, do quan điểm chính trị và các điều kiện quản lý cụ thể chi phối nên phạm vi QĐTT trên thực tế thường hẹp hơn trên lý thuyết. Hơn nữa, trong thực tế, tư cách người dân là đối tượng của quyền lực thường được nhìn nhận rõ ràng hơn so với tư cách là chủ thể của quyền lực nên QĐTT có vai trò như là công cụ giúp cân bằng quyền lực giữa nhân dân với nhà nước. QĐTT phụ thuộc rất lớn vào quan niệm về vai trò của nhà nước và của người dân của Đảng

⁷¹ Stiglitz (2002), *Sự minh bạch trong chính quyền*, Học viện Ngân hàng thế giới, *Quyền được nói: Vai trò của truyền thông đại chúng trong sự phát triển kinh tế*, tr. 28.

phái chính trị lãnh đạo nhà nước trong đời sống chính trị - xã hội. Do đó, điều kiện về chính trị tốt nhất để bảo đảm thực hiện QĐTT là một chế độ xã hội dân chủ thực sự.

Như vậy, QĐTT của công dân tác động mạnh mẽ đến sự ổn định của một nền chính trị, một nhà nước. Nếu quyền này được sử dụng đúng thì sẽ phát huy mạnh mẽ tính dân chủ, sự ổn định của các quốc gia, còn ngược lại thì sẽ là mảnh đất màu mỡ cho việc lạm quyền, lạm dụng quyền này và tình hình chính trị sẽ không ổn định.

2.3.3 Quyền được thông tin của công dân đối với việc đảm bảo cho hoạt động của nhà nước công khai, minh bạch và đấu tranh phòng chống tham nhũng

Đảm bảo cho hoạt động của nhà nước công khai, minh bạch

QĐTT của công dân thể hiện quyền được nhận thông tin của công dân và nghĩa vụ cung cấp thông tin của nhà nước, điều này hướng đến việc tạo ra tính minh bạch (hoặc nói cách khác, xác lập nguyên tắc minh bạch) nhằm đảm bảo tính ổn định, bền vững của nhà nước. Ở những quốc gia mà công dân có QĐTT thì ở đó hoạt động của các cơ quan nhà nước được công khai, minh bạch và hạn chế được sự lạm dụng quyền lực nhà nước.

Khi QĐTT cho công dân được đảm bảo thực hiện, công dân sẽ có thông tin đầy đủ, vì vậy họ có thể đóng góp, kiến nghị về các chính sách xã hội và các giải pháp thực hiện, có thể tham gia giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước giúp hạn chế sự lạm dụng quyền lực. Khi người dân thực hiện quyền “kiểm soát” hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước có ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống của họ, thì nhu cầu được thông tin về hoạt động của nhà nước cần phải được khẳng định như là một đối trọng⁷².

Góp phần đấu tranh phòng, chống tham nhũng

Nhà nước với tư cách là một sản phẩm của xã hội có giai cấp và đấu tranh giai cấp, một tổ chức tựa hồ đứng trên xã hội⁷³ luôn không tự nó sinh ra tham nhũng, dung dưỡng cho tham nhũng, song bản chất của quyền lực nhà nước là luôn có xu hướng bị tha hóa, mà chính xác hơn là bị các quan chức tha hóa lợi dụng cho những lợi ích riêng tư. Tham nhũng từ trước đến nay vẫn là căn bệnh trầm kha của mọi nhà nước, nhất là những quốc gia quyền lực được tập trung quá lớn vào một người hay một nhóm người. Sự yếu kém của những thiết chế kiểm soát quyền lực, sự thiếu minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước càng làm cho tình trạng tham nhũng thêm nghiêm trọng⁷⁴, trong môi trường mà sự bùng nổ và thờ ơ là phổ biến thì tham nhũng phát triển rất

⁷² Pradeep Sharma (2004), *Civil society and Right to Information – a Perspective on India’s experience*, UNDP, Oslo Governance Center.

⁷³ C.Mác - Ph.Ăngghen (1984), Tuyển tập, Tập 6, Nhà xuất bản Sự Thật, Hà Nội, trang 260.

⁷⁴ http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_TAILIEU/Attachments/1096/T%C3%ACnh_h%C3%ACnh_tham_nh%C5%A9ng_v%C3%A0_nh%E1%BB%AFng_kh%C3%B3_kh%C4%83n.doc (Truy cập ngày 20.5.2013)

manh⁷⁵. Tham nhũng làm suy đồi các giá trị xã hội cơ bản, đe dọa nền pháp trị và làm suy giảm niềm tin của công chúng vào các thiết chế chính trị. Tham nhũng kiềm hãm sự phát triển, gây trở ngại cho sự phát triển xã hội của tri thức và sự bất bình đẳng về thu nhập⁷⁶.

Sang đến thế kỷ 21, tham nhũng vẫn còn là vấn nạn của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam. Một trong những thách thức lớn nhất mà Việt Nam đang gặp phải trong quá trình phát triển của mình đã được Nhóm các nhà tài trợ thuộc Liên minh Châu Âu nêu lên và khuyến cáo giải quyết, đó là nạn tham nhũng (bên cạnh các vấn đề về biến đổi khí hậu, khủng hoảng tài chính). Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng quyền lực đối với thông tin cũng dẫn đến tham nhũng như quyền lực đối với con người đang giữ quyền lực nhà nước⁷⁷. Quyền lực này, cộng với cơ hội có được các nguồn thông tin, mà người dân bình thường không có được, tạo ra những cơ hội cho các công chức xúi tiến những lợi ích của riêng họ làm thiệt hại lợi ích chung. Do đó, các nước phải cố gắng thiết lập và duy trì những cơ chế mang lại cho các cơ quan nhà nước sự mềm dẻo và sự khuyến khích để hoạt động vì lợi ích chung, đồng thời kiềm chế những hành vi độc đoán, tham nhũng trong cách cư xử với công dân⁷⁸.

Một trong ba nguyên nhân chính của tình trạng tham nhũng là bùng phát thông tin (còn hai nguyên nhân chính khác là sự độc quyền và thiếu trách nhiệm giải trình) nên QĐTT của công dân đóng vai trò quan trọng trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Điều 10 của Công ước quốc tế về chống tham nhũng⁷⁹ ghi nhận các phương pháp cải thiện quyền truy cập thông tin của công chúng như là một cách để chống tham nhũng. Cũng từ việc thực hiện quyền này mà một số vụ tham nhũng ở nước ta bị phát hiện như vụ tham nhũng tại PMU18, chính việc báo chí và nhân dân “xé rào” đưa vụ việc công khai, là một cách giúp cho thông tin được công khai, điều này tác động mạnh mẽ đến quá trình đấu tranh chống tham nhũng.

Tóm lại, cuộc chiến chống tham nhũng đang diễn ra quyết liệt trên toàn cầu, và QĐTT của công dân là một biện pháp quan trọng trong đấu tranh phòng chống tham nhũng, tạo cơ sở cho người dân trong việc giám sát sự công khai, minh bạch trong hoạt động của nhà nước. Tôn trọng QĐTT, đảm bảo QĐTT cho nhân dân phải được tính đến như là một biện pháp hiệu quả để hoàn thiện cơ chế này.

⁷⁵ Tuyên bố của IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) ngày 03/12/2008 về sự minh bạch, quản lý tốt và không tham nhũng. Nguồn: <http://www.ifla.org/files/faife/publications/policy-documents/transparency-manifesto-vi.pdf> (Truy cập ngày 13.7.2012)

⁷⁶ Mahmud, Q. (2008) *Ảnh hưởng của tham nhũng lên hiệu quả tăng trưởng kinh tế ở các nước đang phát triển*.

⁷⁷ <http://vneconomy.vn/20120503045730237P0C9920/bao-dong-tham-nhung-trong-linh-vuc-hanh-chinh-cong.htm>

⁷⁸ Ngân hàng thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Báo cáo về tình hình phát triển thế giới, NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, tr.126.

⁷⁹ http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html (Truy cập ngày 18.3.2012).

2.3.4 Quyền được thông tin của công dân có mối quan hệ với chủ quyền nhân dân và việc phát triển nền dân chủ của các quốc gia

Chủ quyền nhân dân - dân chủ là khái niệm được hiểu theo nhiều cách khác nhau, tuy nhiên, sức mạnh của tư tưởng dân chủ đã tạo nên những biểu hiện sâu sắc nhất và nhanh chóng nhất trong lịch sử về ý chí và trí tuệ con người. Abraham Lincoln đã tóm tắt khái niệm chủ quyền nhân dân - dân chủ bằng câu nói nổi tiếng, đó là “chính quyền của dân, do dân và vì dân”. Hay nói một cách chung nhất, chủ quyền nhân dân - dân chủ chính là khả năng mà các cá nhân có thể tham gia một cách hiệu quả vào quá trình ra quyết định, những quyết định mà họ sẽ phải chịu sự tác động.

Dân chủ - quyền làm chủ của nhân dân không thuộc riêng về bất cứ một quốc gia hay một vùng lãnh thổ nào - như Hội nghị thượng đỉnh Liên hợp quốc năm 2005 đã tuyên bố⁸⁰. Dân chủ thực tế là một tập hợp những tư tưởng và nguyên tắc về tự do và cũng bao gồm một tập hợp các thông lệ và các thủ tục đã được đúc kết lại từ quá trình lâu dài. Hay nói một cách ngắn gọn, dân chủ là sự thể chế hóa tự do. Dân chủ được xây dựng dựa trên sự đồng thuận giữa các công dân và xác định rằng nhà nước phải thông tin cho công dân về hoạt động của họ và nhận thức được quyền của công dân. Công chúng chỉ có thể tham gia vào các tiến trình dân chủ khi họ có các thông tin về hoạt động và chính sách của nhà nước. Vì vậy, có tác giả đã ví “thông tin là một dạng tiền tệ của nền dân chủ”⁸¹ hoặc “thông tin là ôxy của nền dân chủ”.

Các tổ chức nhân quyền quốc tế như ARTICLE 19 đã tiến hành tổ chức thực hiện chiến dịch toàn cầu về tự do thông tin, xác định thông tin là một nền tảng thiết yếu của nền dân chủ ở mọi cấp độ. Các xã hội dân chủ thường có nhiều cơ chế tham gia khác nhau, từ việc bầu cử phổ thông cho tới cơ chế đóng góp ý kiến của công chúng đối với các dự thảo chính sách, dự thảo luật hoặc dự thảo các chương trình phát triển. Sự tham gia có hiệu quả hay không ở tất cả các cấp độ phụ thuộc vào việc tiếp cận thông tin bao gồm các thông tin được nắm giữ bởi các cơ quan nhà nước. Để có một chính sách tốt cần sự tham gia của công chúng đối với quá trình ra quyết định hợp lý và đúng đắn. Nếu không có thông tin, thì chủ quyền nhân dân sẽ không được thực hiện, và khi người dân muốn thực hiện quyền lực nhân dân thì phải biết thông tin thì mới thực hiện được. Điều này đúng với phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Cốt lõi của nền dân chủ của bất kỳ quốc gia nào là sự tham gia có ý nghĩa và tích cực của người dân vào các quyết định của chính phủ, đó là việc những công dân bình thường phải có khả năng ràng buộc các quan chức chính phủ chịu trách nhiệm về những hành động của mình. Điều này tạo ra cơ chế “kiểm soát và cân bằng” giữa công dân và nhà nước hoặc như chúng ta thường nói, giữa sức mạnh của nhà nước và quyền

⁸⁰ David Beetham (2006), *Parliament and Democracy in the twenty-first century a guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, tr. 1. Trích dẫn theo bài viết: *Quyền được thông tin từ góc độ bảo đảm quyền con người và liên hệ với dự luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam*, Vũ Văn Nhiêm (2007), Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 170.

⁸¹ David Boling (1998), Access to Government-Held Information in Japan: Citizens' "Right to Know" Bows to the Bureaucracy, *Stanford Journal of International Law* 1, tr.2.

lợi của công dân. Từ cơ sở này công chúng có thể nhận diện được các quyền dân chủ cũng như quyền giám sát hoạt động của nhà nước.

QĐTT của công dân đặt trong mối quan hệ với chủ quyền nhân dân và dân chủ thì luôn có giới hạn, thể hiện ở chỗ QĐTT của chủ thể này không được xâm hại đến quyền dân chủ của chủ thể khác, còn ở phạm vi quốc gia thì QĐTT không được xâm phạm đến lợi ích quốc gia. Trong trường hợp phải lựa chọn lợi ích cần được bảo vệ thì ưu tiên lợi ích quốc gia, dân tộc. Cụ thể trong vụ Snowden đã tiết lộ nhiều thông tin thuộc bí mật quốc gia⁸² gây tổn hại đến lợi ích quốc gia, vì vậy vấn đề chủ quyền nhân dân phải được đặt trên hết, nên Chính phủ Mỹ phải áp dụng nhiều biện pháp để bảo vệ đất nước của mình. Đây cũng là trường hợp gây xôn xao dư luận về mối quan hệ giữa quyền tự do thông tin, QĐTT với chủ quyền, an ninh của một quốc gia.

2.3.5 Quyền được thông tin của công dân với việc xây dựng nhà nước pháp quyền

Nhà nước pháp quyền là một mô hình tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước phổ biến trong giai đoạn hiện nay. Nhà nước pháp quyền là nhà nước thượng tôn pháp luật, ở đó pháp luật không những là công cụ để nhà nước quản lý đời sống xã hội mà còn là công cụ giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước, công cụ để nhân dân bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Xây dựng nhà nước pháp quyền trở thành một trong những nguyên tắc cơ bản của chế độ chính trị ở Việt Nam hiện nay, Điều 2 Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2013) đã quy định: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân...”. Trong nhà nước pháp quyền, giữa nhà nước và quyền con người nói chung, QĐTT của công dân nói riêng, có mối quan hệ tác động qua lại rất mật thiết, góp phần đảm bảo cho quyền con người nói chung, QĐTT nói riêng được tôn trọng và thực hiện trong thực tế, làm cho nhà nước vững mạnh, thực sự là nhà nước của dân, do dân và vì dân.

QĐTT có vai trò tích cực và tác động mạnh mẽ đến việc xây dựng nhà nước pháp quyền thực sự của dân, do dân và vì dân. Trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền, nhờ có thông tin đầy đủ, người dân có thể tham gia đóng góp ý kiến vào các quyết sách, các dự luật của nhà nước, có thể thể hiện đúng đắn các ý kiến của mình khi nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý. Nhờ có thông tin đầy đủ, người dân có thể tham gia kiểm soát các hoạt động của nhà nước, có thể thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo khi cần thiết. Nhờ có thông tin đầy đủ, người dân có thể giải quyết các công việc quan trọng trong cuộc sống mà không mắc phải sai lầm, nhờ đó mà có khả năng tốt nhất tạo nên cuộc sống tốt đẹp cho mình và đóng góp cho xã hội. Trong mối quan hệ với việc xây

⁸²<http://dantri.com.vn/the-gioi/vu-snowden-tiet-lo-tai-lieu-mat-ngon-lua-nho-lam-bung-dam-chay-lon-748857.htm> (Truy cập ngày 21.11.2013)

dựng nhà nước pháp quyền, QĐTT có vai trò tích cực và tác động mạnh mẽ thể hiện trên các mặt cơ bản sau đây:

Một là, QĐTT của công dân là nghĩa vụ phải cung cấp thông tin của nhà nước về những gì mà pháp luật không cấm. Đây chính là phương tiện đảm bảo cho tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền minh bạch, công khai, dân chủ, một đòi hỏi của việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Thông qua thông tin mà nhà nước cung cấp, công dân thực hiện được quyền giám sát của mình đối với các hoạt động công quyền, công dân có điều kiện để xem xét đánh giá năng lực và trách nhiệm của nhà nước nói chung, cán bộ công chức có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước nói riêng. Điều đó giúp cho bộ máy nhà nước phải trong sạch, minh bạch, công khai, dân chủ, hạn chế những tiêu cực trong tổ chức và hoạt động; đồng thời đề cao được năng lực và trách nhiệm trước công dân.

Hai là, QĐTT không có nghĩa là công dân thụ động ngồi chờ nhà nước cung cấp thông tin cho mình⁸³. Ngược lại, công dân có quyền chủ động cung cấp thông tin, bày tỏ ý chí và nguyện vọng chính đáng của mình, của xã hội cho nhà nước và đòi hỏi nhà nước phải xem xét, xử lý các thông tin mà công dân cung cấp. Nhờ các thông tin phản hồi từ phía công dân cho nhà nước mà làm cho chính sách, pháp luật của nhà nước thể hiện được đầy đủ, đúng đắn hơn ý chí nguyện vọng của nhân dân; làm cho mối quan hệ giữa nhân dân và nhà nước gắn bó hơn, hạn chế được quan liêu, xa rời dân.

Ba là, việc thông tin hai chiều giữa nhà nước và công dân sẽ tác động hoạt động của nhà nước có hiệu lực và hiệu quả hơn, quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân được thực hiện trong thực tế. Quản lý nhà nước thực sự có hiệu lực và hiệu quả khi nhân dân tham gia đồng đảo vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, giữa dân và nhà nước hiểu biết lẫn nhau. Nhờ vai trò của QĐTT của công dân trong quản lý nhà nước mà làm cho các quyết định quản lý nhà nước có đầy đủ thông tin từ các phía, trước khi quyết định và sau khi ban hành, các quyết định được thực hiện nghiêm minh hơn. Thực tiễn quản lý nhà nước những năm qua chỉ ra rằng, ở đâu thiếu thông tin hai chiều giữa nhà nước và công dân, thì ở đó các quyết định quản lý hành chính nhà nước thiếu hiệu quả và hiệu lực; nhân dân khiếu kiện, kêu ca; nhà nước khó khăn tốn kém trong việc tổ chức thực hiện các quyết định của mình.

Ngược lại, nhà nước pháp quyền có vai trò quyết định và tác động mạnh mẽ đến việc thực hiện QĐTT của công dân, điều này thể hiện qua thực tiễn quyền con người, quyền công dân nói chung và nhất là QĐTT nói riêng không chỉ được ghi nhận, thể chế thành quyền cơ bản trong hiến pháp và các đạo luật, mà còn được đảm bảo thực hiện bằng sức mạnh vật chất của bộ máy nhà nước (đảm bảo về kinh tế, về cơ sở vật chất, kỹ thuật và về con người). Nhờ đó, các quyền con người, quyền công dân không

⁸³ Trần Ngọc Đường (2008), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam với quyền được tiếp cận thông tin*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 112-114.

trở thành những lời tuyên bố suông trong hiến pháp và các đạo luật. Ở Việt Nam, với sự phát triển như vũ bão của khoa học và công nghệ, nhà nước đã nhanh chóng xây dựng được cơ sở vật chất hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin hiện đại, góp phần đảm bảo việc thực hiện QĐTT của công dân, tạo điều kiện cho công dân tiếp cận thông tin nhanh chóng, thuận lợi và kịp thời hơn. Có thể nói, không có sức mạnh vật chất, kỹ thuật của bộ máy nhà nước, các quyền con người nói chung, nhất là QĐTT của công dân nói riêng, không có điều kiện để trở thành hiện thực trong thực tế. Vai trò đảm bảo vật chất của nhà nước đặc biệt quan trọng trong việc biến QĐTT của công dân trở thành hiện thực.

2.4 Lịch sử phát triển quyền được thông tin của công dân

2.4.1 Quá trình phát triển quyền được thông tin của công dân ở các quốc gia

Quá trình phát triển QĐTT phụ thuộc nhiều vào điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia và nhận thức của những người lãnh đạo đất nước. QĐTT lần đầu tiên được pháp luật Thụy Điển ghi nhận vào năm 1766⁸⁴ bởi Đạo luật tự do báo chí. Đạo luật này đã thiết lập nguyên tắc “các văn bản nhà nước phải được công khai và bảo đảm rằng công dân có quyền được nhận các văn bản mà mình yêu cầu từ cơ quan nhà nước”. Sau đó là pháp luật của một số quốc gia châu Âu khác xác nhận tương tự, như trong bản Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của Pháp (1789) xác lập nguyên tắc: “Việc tự do trao đổi về tư tưởng và ý kiến là một trong những quyền quý giá nhất của con người; mọi công dân có thể phát ngôn, viết hay tiến hành in ấn một cách tự do, nhưng phải chịu trách nhiệm về sự lạm dụng đó” (Điều 11)⁸⁵. Tương tự, các nguyên tắc ấy cũng được quy định trong Tuyên ngôn của Hà Lan vào năm 1795, hay của một quốc gia có lịch sử lập hiến lâu đời về quyền này là Colombia⁸⁶ vào năm 1888, với quy định trong Luật về các tổ chức chính trị địa phương, cho phép cá nhân được yêu cầu tiếp cận đối với các tài liệu do các cơ quan chính phủ nắm giữ hoặc trong kho lưu trữ của Chính phủ⁸⁷.

Tuy nhiên, sau những nguyên tắc khởi đầu đó, pháp luật về QĐTT hầu như không phát triển thêm ở các quốc gia khác và chỉ dừng lại là việc ghi nhận những nguyên tắc.

Mãi đến sau chiến tranh thế giới thứ hai, QĐTT mới được biết đến rộng rãi bằng việc được ghi nhận gián tiếp trong hai công ước quốc tế là Bản tuyên ngôn toàn

⁸⁴ Luật Tự do báo chí của Thụy Điển 1766 xác định nguyên tắc “các văn bản nhà nước phải được công khai và bảo đảm rằng công dân có quyền được nhận các văn bản mà mình yêu cầu từ cơ quan nhà nước”; Tuyên bố về quyền con người của Pháp xác định công dân có quyền được biết việc chi tiêu ngân sách của Chính phủ.

⁸⁵ http://avalon.law.yale.edu/18th_century/rightsof.asp

⁸⁶ Luật của tổ chức chính trị và thành phố (Code of Political and Municipal Organization)

⁸⁷ Luật của tổ chức chính trị và thành phố (Code of Political and Municipal Organization) <http://www.freedominfo.org/regions/latin-america/colombia/> (Truy cập ngày 10.11.2012)

thế giới về nhân quyền năm 1948, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị 1966, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội 1966. Sau hai công ước này, QĐTT thực sự được quan tâm và phát triển ở pháp luật các quốc gia, tạo nên một làn sóng trên toàn cầu. Ở mức độ khu vực, QĐTT được quy định trong Công ước Châu Âu về Bảo vệ Nhân quyền và Tự do Cơ bản (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)⁸⁸, Công ước nhân quyền Châu Mỹ, và trong chương trình hành động chống tham nhũng dành cho khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, đảm bảo rằng công chúng và các phương tiện truyền thông được tự do tiếp nhận và phổ biến thông tin về tham nhũng một cách phù hợp với pháp luật trong nước⁸⁹. Các quy định về tiếp cận thông tin còn được thể hiện trong các công ước quốc tế trong các lĩnh vực khác.

Ở cấp độ quốc gia, QĐTT được quy định cụ thể trong pháp luật từng quốc gia theo những cách khác nhau, nhưng nhìn chung, nội hàm của QĐTT vẫn đảm bảo tính khả thi và tôn trọng. Sớm nhất có thể kể đến nhóm các quốc gia ở vùng Bắc Âu theo mô hình Thụy Điển: như Phần Lan với Đạo luật Công khai Văn bản Công (Act on Publicity of Official Documents) ban hành năm 1951, Na Uy với Luật Tự do Thông tin (Freedom of Information Act) và Đan Mạch với Luật Tiếp cận Hồ sơ Quản lý Công (Act on Access of the Public to Documents in Administrative Files) ban hành năm 1970. Tiếp đến là Hoa Kỳ với Luật Tự do Thông tin (Freedom of Information Act) năm 1966; Pháp với Luật Tiếp cận Các Văn bản Hành chính (Law on Access to Administrative Documents); Hà Lan với Luật tiếp cận thông tin công (Government Information Act) năm 1978; Úc với Luật Tự do Thông tin (Freedom of Information Act); New Zealand với Luật Thông tin Chính thức (Official Information Act) năm 1982; và Canada với Luật Tiếp cận Thông tin (Access to Information Act) năm 1983.

Mặc dù QĐTT có lịch sử hình thành từ rất sớm nhưng cho đến năm 1990, chỉ có 13 nước thông qua luật tiếp cận thông tin. Chưa một tổ chức liên chính phủ hoặc thể chế tài chính quốc tế nào áp dụng chính sách thông tin mở hoặc tiết lộ thông tin. Cũng chưa có một tuyên bố quốc tế mạnh mẽ nào về chủ đề này. Gần 20 năm sau, tình hình đã thay đổi rất nhiều. Trên toàn thế giới đã diễn ra một “làn sóng” công nhận và đưa vào áp dụng trong thực tiễn QĐTT ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế. Như ở Anh, một chiến dịch đấu tranh đòi thông qua pháp luật về tiếp cận thông tin đã được khởi động vào năm 1984 tại Anh do áp lực từ người dân và các quốc gia trong cộng đồng Châu Âu, và đến năm 2000 Đạo luật tự do thông tin được thông qua. Lúc này, Chính phủ Anh không thể bỏ qua một thực tế là hầu như tất cả các nước châu Âu khác đều đã luật hóa quyền này. Tương tự, ở Đức, khi Luật tiếp cận thông tin mãi đến năm 2006 mới có hiệu lực, Chính phủ Đức cũng không thể không nhận thấy Đức là quốc gia cuối cùng trong Liên minh châu Âu hiệu lực hóa quyền này.

⁸⁸ E.T.S. số 5, ban hành 04/11/1950, có hiệu lực 03/09/1953.

⁸⁹ Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin, NXB Công an nhân dân, 2007, tr.30.

Như vậy, đến nay đã có 89 quốc gia⁹⁰ ban hành và thi hành luật về QĐTT và trên dưới 30 quốc gia khác đang trong quá trình xây dựng luật. Việt Nam cũng là một trong 30 quốc gia này. Đặc biệt, trong giai đoạn 1993 đến 2006 - giai đoạn công nghệ thông tin phát triển nhanh –, các nước ban hành luật này có bước nhảy vọt từ 13 tăng lên hơn 70 quốc gia... Trung Quốc cũng đã ban hành Pháp lệnh về công khai thông tin nhà nước (có hiệu lực từ ngày 01/02/2008)⁹¹. Sự lan rộng này là kết quả của nhiều nguyên nhân, nhưng không thể không nhắc đến sự tài trợ tài chính của các tổ chức quốc tế đến các quốc gia⁹² để triển khai chiến dịch QĐTT như Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế hoặc là do quốc gia đó có nhiều sự kiện chấn động, khủng hoảng⁹³. Một số quốc gia như Ấn Độ, Philippine, Mexico phải ban hành luật này từ áp lực của các tổ chức xã hội dân sự ở các địa phương nhằm chống tham nhũng.

Có thể nói, trong vòng 200 năm qua, và đặc biệt là hai thập kỷ vừa qua, tư tưởng bảo vệ QĐTT đã được pháp lý hóa một cách mạnh mẽ, nhanh chóng, tạo nên những hành lang pháp lý cho việc thực hiện quyền này, vốn được xem như chìa khóa cho việc đảm bảo các quyền khác hay quyền con người nói chung. Việc hình thành và phát triển QĐTT phụ thuộc nhiều vào điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia và nhận thức của những người lãnh đạo đất nước. Việc thi hành “quyền được biết” của công dân cũng đã bắt đầu có kết quả đáng khích lệ ở một số nước châu Á (vốn được xem là nơi duy trì văn hóa bí mật) đã tạo động lực cho quá trình hoàn thiện các quy định liên quan đến quyền này.

Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về việc xây dựng các quy định về QĐTT

Luật về quyền được thông tin hay tự do thông tin các quốc gia, nhất là các luật ban hành hay sửa đổi trong những năm gần đây đều có quy định cụ thể và phù hợp thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi cho các cá nhân, tổ chức tiếp cận với các thông tin của các cơ quan nhà nước và các cơ quan thực hiện chức năng công quyền khác.

Phần lớn các Luật này đều quy định mục đích của luật nhằm hướng đến xây dựng bộ máy nhà nước dân chủ, minh bạch và hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước, tạo điều kiện cho nhân dân tham gia vào các quyết định của nhà nước, giám sát cơ quan công quyền, phòng và chống tham nhũng, cũng như để mọi người được công

⁹⁰ Xem Phụ lục số 1.

⁹¹ Bài báo “*Freedom of information returns to China*”, Tạp chí “Public Addiministrative Today” (Viện Hành chính công Ostralia), Số Tháng 1-3 năm 2007, trang 44-47. http://www.ipaa.org.au/01_cms/details.asp?ID=4 (Truy cập ngày 21.8.2012)

⁹² David Banisar (2006), *Freedom of information around the world (2006)*, *Global survey of access to Government information Laws*, tr. 18, www.privacyinternational.org (Truy cập ngày 11.9.2012)

⁹³ Heather Brooke (2007), *Your right to know*, Pluto Press, ISBN 0-7453-2582-3, 2007, tr. 283

bằng trong quá trình tiếp cận với thông tin do nhà nước đang quản lý, đây được xem như là một nguồn lực để phát triển kinh tế, bảo đảm lợi ích cá nhân, tổ chức⁹⁴.

Phần lớn Luật của các quốc gia quy định rất rộng các cơ quan phải cung cấp thông tin, bao gồm cơ quan hành chính, các cơ quan khác trong bộ máy chính quyền, các tổ chức, doanh nghiệp có sử dụng ngân sách nhà nước hay thực hiện chức năng công, được cơ quan nhà nước ủy quyền hay hỗ trợ, các quỹ công⁹⁵... Một số luật chỉ điều chỉnh phạm vi cung cấp thông tin của các cơ quan hành chính nhà nước, còn các cơ quan, tổ chức khác có sử dụng ngân sách nhà nước việc cung cấp thông tin thuộc phạm vi điều chỉnh của các văn bản pháp luật khác. Đa số Luật của các nước quy định rất cụ thể phạm vi ngoại trừ không cung cấp thông tin, và dựa trên đánh giá nguy cơ gây hại của việc cung cấp thông tin với lợi ích công cộng được bảo vệ. Các ngoại trừ này luôn gắn kết với thông tin về bí mật nhà nước và quyền riêng tư. Một số nước mở rộng phạm vi thông tin người dân có quyền tiếp cận bao gồm cả tài sản công các cơ quan chi dùng, lương cán bộ, nhân viên... Đa phần luật các nước cũng quy định việc công bố thông tin một phần, những thông tin không thuộc phạm vi ngoại lệ có thể tách khỏi các thông tin ngoại lệ thì phải cung cấp cho người dân.

Thủ tục cung cấp thông tin được nhiều luật quy định chi tiết, theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho người dân được tiếp cận thông tin một cách bình đẳng, nhanh chóng, thuận tiện, chất lượng và cập nhật, coi cung cấp thông tin là một nghĩa vụ của cơ quan nhà nước với người dân, như nhiều quốc gia cho phép người dân có quyền yêu cầu tiếp cận bằng cả các hình thức gửi thư điện tử hay điện thoại như Trung Quốc, Nam Phi...⁹⁶.

Luật nhiều nước quy định cụ thể, chặt chẽ về quy trình thực hiện QĐTT như: thời hạn phải trả lời, thời hạn phải cung cấp đầy đủ thông tin, chuyển yêu cầu đến các cơ quan khác, quy định về việc thông tin có liên quan đến người thứ ba, quy định về phí.... Các quy định cụ thể, chặt chẽ giúp cho người dân dễ dàng tiếp cận thông tin, tránh việc các cán bộ nhà nước đùn đẩy trách nhiệm hay vi phạm quyền và lợi ích của người dân.

Luật tiếp cận thông tin ở phần lớn các nước cũng quy định cụ thể cơ chế giải quyết khiếu nại, cơ chế khiếu kiện ra Tòa án. Trừ một số nước như Đan Mạch, Hà Lan không quy định trực tiếp về giải quyết khiếu nại, khiếu kiện trong Luật liên quan, còn lại Luật của đại đa số các nước đều có quy định riêng về cơ chế giải quyết khiếu nại,

⁹⁴ Xem Điều 1, Điều 1 Chương 2 Luật Tự do báo chí Thụy Điển, Luật về công khai thông tin của các cơ quan chính quyền của Hàn Quốc, Điều 1 Pháp lệnh về công khai thông tin của chính quyền của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa...

⁹⁵ Xem Điều 1 Luật về tiếp cận các tài liệu hành chính công của Đan Mạch được ban hành năm 1985. Bảng dịch Tiếng Việt ở trang 930 sách Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam (2011), của tập thể tác giả Nguyễn Đăng Dung, Phạm Hồng Thái, Vũ Công Giao, Nhà xuất bản Đại học quốc gia Hà Nội.

⁹⁶ Tony Mendel (2009), “Báo cáo đánh giá so sánh pháp luật về tiếp cận thông tin”, Tài liệu Hội thảo quốc tế “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam”.

kiếu kiện của công dân liên quan đến QĐTT⁹⁷. Dù mức độ, phạm vi quy định khác nhau, nhưng nói chung, cơ chế đó gồm các yếu tố sau: cơ sở khiếu nại, khiếu kiện; cơ quan giải quyết khiếu nại, khiếu kiện; quy trình, thủ tục khiếu nại, khiếu kiện và giải quyết khiếu nại, khiếu kiện. Nói chung trên thế giới thông thường có ba cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin⁹⁸; cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính nội bộ; trao cho cơ quan độc lập giải quyết khiếu nại về QĐTT như Nhật Bản; và giải quyết khiếu kiện về QĐTT ở tòa án, kể cả theo thủ tục tố tụng bảo hiến như ở các nước Nam Mỹ. Hiệu quả của từng cơ chế phụ thuộc vào bối cảnh mỗi nước, nhưng theo ý kiến của các chuyên gia, mô hình cơ quan độc lập có hiệu quả nhất⁹⁹.

Nhìn chung, đa số các nước ban hành luật đều cố gắng đáp ứng từ yêu cầu thực tiễn của mỗi quốc gia trên cơ sở tham khảo các luật mẫu, tuy nhiên, việc thực hiện thì còn tùy thuộc rất nhiều về các cơ chế đảm bảo một các đồng bộ như: bộ máy thực hiện, điều kiện cơ sở hạ tầng, cách giải quyết tranh chấp và đặc biệt là ý thức của chính người dân thực hiện quyền và cán bộ thực hiện việc cung cấp thông tin.

2.4.2 Quá trình phát triển quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam

Quá trình phát triển QĐTT của công dân ở Việt Nam thể hiện thông qua sự thể hiện đường lối chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam và việc ban hành các văn bản pháp luật của các cơ quan nhà nước về quyền này.

Ngay sau khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được thành lập, QĐTT chưa được quy định một cách trực tiếp trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất là Hiến pháp 1946, nhưng cũng có những quy định đã thể hiện tinh thần của quyền này như “Công dân Việt Nam có quyền tự do ngôn luận; tự do xuất bản...” (Điều 10), “Nghị viện họp công khai, công chúng được vào nghe. Các báo chí được phép thuật lại các cuộc thảo luận và quyết nghị của nghị viện” (Điều 30). Các Hiến pháp 1959, 1980 sau đó cũng có các quy định về quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí nhưng không có quy định trực tiếp nào về QĐTT.

Về các văn kiện của Đảng, QĐTT chưa được đề cập trong các văn kiện của Đảng trước năm 1991, đến khi Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên xã hội chủ nghĩa được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII (1991), lần đầu tiên nội dung “đảm bảo QĐTT, quyền tự do sáng tạo của công dân. Phát triển các phương tiện thông tin đại chúng, thông tin đa dạng, nhiều chiều, kịp thời, chân thực và bổ ích” được đề cập.

⁹⁷ Viện Nghiên cứu quyền con người, Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin, NXB Công an Nhân dân, Hà Nội, 2007;.

⁹⁸ David Banisar, Freedom of Information Around the World 2006- A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International, 2006; Tuyển tập các văn kiện quốc tế và luật một số nước về tiếp cận thông tin, NXB Công An Nhân Dân, Hà Nội, 2006.

⁹⁹ David Banisar, Freedom of Information Around the World 2006- A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International, 2006, tr.23.

Thể chế hóa các quy định của Đảng từ năm 1991, các cơ quan có thẩm quyền ở nước ta đã từng bước hoàn thiện các quy định về QĐTT trong các văn bản pháp luật khác nhau, cụ thể:

- Hiến pháp 1992 lần đầu tiên chính thức ghi nhận QĐTT của công dân, việc ghi nhận này thể hiện trách nhiệm của Việt Nam với chính sách hội nhập, mở cửa, biểu hiện sự nghiêm chỉnh tuân thủ điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, thực hiện nghĩa vụ của các quốc gia thành viên là thông qua luật lệ và các biện pháp khác cần thiết để thực hiện các quyền được công nhận trong Công ước. Tuy nhiên các quy định này cũng chỉ có trong Hiến pháp, còn các văn bản luật thì chưa thể hiện.

- Năm 1997, Bộ Chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII ban hành Chỉ thị 22/CT-TW yêu cầu: “nâng cao chất lượng và hiệu quả, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu thông tin của nhân dân”. Sau đó Ban chấp hành trung ương Đảng ban hành Chỉ thị 30/CT-TW (năm 1998) về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, trong đó xác định QĐTT là một quyền của mọi người dân cũng như của cán bộ, Đảng viên.

- Thực hiện chủ trương trên, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11/05/1998 về quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (được sửa đổi, bổ sung năm 2003) trong đó quy định những việc chính quyền địa phương phải có trách nhiệm thông tin để dân biết.

- Năm 2002, Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành trung ương Đảng khóa IX đã ra Nghị quyết số 17/NQ-TW về “Đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn” và Ban Bí thư trung ương Đảng cũng ra Chỉ thị số 10-CT/TW ngày 28-3-2002 về tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và thực thi quy chế dân chủ ở cơ sở. Trong những văn kiện này có đưa ra các định hướng đảm bảo dân chủ ở cơ sở trong đó có QĐTT.

- Năm 2006, Đại hội X của Đảng cộng sản Việt Nam tiếp tục khẳng định đường lối chiến lược phát triển của Việt Nam trong những năm tới là đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, tiếp tục phát huy dân chủ và sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, hoàn thiện hệ thống luật pháp và nhà nước pháp quyền, đề ra các luận điểm quan trọng: (1) các cấp uỷ đảng và cấp chính quyền có chế độ tiếp xúc, đối thoại trực tiếp với nhân dân¹⁰⁰; (2) đẩy mạnh cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng xây dựng các cơ quan hành pháp thống nhất, thông suốt, hiện đại.... Thực hiện đầy đủ nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ và phục vụ dân đối với các cơ quan và công chức nhà nước¹⁰¹; (3) bảo đảm công khai, minh bạch các hoạt động kinh tế, tài chính trong các cơ quan hành chính, đơn vị cung ứng dịch vụ công và doanh nghiệp nhà nước¹⁰².

¹⁰⁰ Văn kiện Đại hội X. (2006), NXB Chính trị quốc gia, tr. 124

¹⁰¹ Văn kiện Đại hội X. (2006), NXB Chính trị quốc gia, tr. 254.

¹⁰² Như trên, tr. 128.

Sau đó, Nghị quyết hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành trung ương Đảng khóa X (2006) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng chống tham nhũng, lãng phí đã chính thức đề ra chủ trương: “Đảm bảo công khai minh bạch trong các hoạt động của các cơ quan tổ chức đơn vị”. Nghị quyết yêu cầu: “Thực hiện nghiêm các quy định về công khai minh bạch; bổ sung quy định bảo đảm minh bạch quá trình ra quyết định, bao gồm cả chính sách, văn bản quy phạm pháp luật và quyết định giải quyết một vụ việc cụ thể của cơ quan nhà nước các cấp. Xem xét sửa đổi các danh mục bí mật nhà nước nhằm mở rộng công khai. Hoàn thiện công khai hóa và thực hiện đúng các chế độ định mức, tiêu chuẩn sử dụng lao động, ngân sách và tài sản công” và “Nghiên cứu ban hành Luật về bảo đảm QĐTT của công dân”. Đây là chủ trương quan trọng của Đảng, là định hướng quan trọng cho việc bảo đảm thực tế QĐTT ở nước ta, góp phần vào cuộc chiến chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu, xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, hiệu quả theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm thực hiện tốt hơn các quyền công dân và quyền con người ở Việt Nam.

Năm 2008, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 27/2008/QH12 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009 và bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007 – 2011), trong đó dự kiến Dự án Luật tiếp cận thông tin sẽ trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội XII (tháng 10 năm 2009).

Thực hiện Nghị quyết số 27/2008/QH12, Chính phủ giao Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo Luật tiếp cận thông tin. Bộ Tư pháp đã tổ chức nhiều hội thảo chuyên đề, trực tiếp lấy ý kiến trên trang thông tin điện tử Bộ Tư pháp, tuy nhiên, hiện nay Dự án Luật tiếp cận thông tin đã tạm ngưng (Tờ trình số 44/TTr-CP ngày 28 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ về việc xin lùi thời hạn trình dự án Luật tiếp cận thông tin) và Quốc hội đã chuyển Dự án Luật tiếp cận thông tin ra khỏi Chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7 (Nghị quyết số 48/2010/QH12 ngày 19 tháng 6 năm 2010 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011, điều chỉnh Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 2010 và bổ sung Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII). Trong Tờ trình số 44/TTr-CP ngày 28 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ về việc xin lùi thời hạn trình Dự án Luật tiếp cận thông tin đã nêu lý do tạm ngưng trình Dự án Luật Tiếp cận thông tin như sau: “Dự án Luật này là dự án quan trọng, liên quan đến quyền cơ bản của công dân được quy định trong Hiến pháp, đề cập nhiều nội dung phức tạp, nhạy cảm về chính trị, do vậy, cần tiếp tục chuẩn bị kỹ, thận trọng trước khi trình Quốc hội cho ý kiến. Chính vì vậy, Bộ Chính trị giao Ban Cán sự đảng Bộ Tư pháp có trách nhiệm tiếp tục nghiên cứu, xử lý những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và trình Quốc hội vào thời điểm thích hợp”.

Năm 2009, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 32/NQ-CP trong đó yêu cầu các Bộ, ngành, địa phương tăng cường chủ động cung cấp thông tin đầy đủ, kịp thời, đáp

ứng QĐTT của nhân dân; Bộ Thông tin và Truyền thông chỉ đạo các cơ quan báo chí nêu cao trách nhiệm xã hội, đưa tin trung thực, chính xác, tránh đưa những thông tin gây bất lợi cho đất nước, cho sản xuất kinh doanh và đời sống nhân dân.

Năm 2011, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011) có nêu: “Cần bảo đảm QĐTT, quyền tự do sáng tạo của công dân. Phát triển các phương tiện thông tin đại chúng đồng bộ, hiện đại, thông tin chân thực, đa dạng, kịp thời, phục vụ có hiệu quả sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc”; và Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 đã xác định: “Nâng cao chất lượng hệ thống thông tin, báo chí, internet, xuất bản. Bảo đảm QĐTT và cơ hội tiếp cận thông tin của nhân dân, đặc biệt ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc”, “Quy định chế độ cung cấp thông tin và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trước nhân dân”.

Như vậy, chủ trương và pháp luật về QĐTT đã được Đảng và Nhà nước xác định liên tục từ năm 1991 đến nay, và đây là những chủ trương phù hợp với yêu cầu quản lý đất nước trong giai đoạn hiện nay và xu hướng chung của thế giới. Kể từ khi Hiến pháp 1992 ghi nhận quyền này, Quốc hội đã ban hành nhiều văn bản luật trong đó có quy định về công khai, minh bạch, đảm bảo QĐTT của công dân; tuy nhiên, những vấn đề liên quan đến QĐTT vẫn chưa được quy định đầy đủ và đồng bộ nên tính pháp lý của quyền này hầu như chỉ dừng lại ở mức độ nguyên tắc.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

1. QĐTT của công dân là khái niệm được sử dụng để nói đến khả năng của công dân được tìm kiếm thông tin, tiếp nhận thông tin do nhà nước đang quản lý, theo các cách thức trực tiếp lẫn gián tiếp nhằm thỏa mãn các nhu cầu cuộc sống của công dân cũng như để bảo vệ và thực hiện các quyền năng khác đã được pháp luật ghi nhận; đồng thời quy định nghĩa vụ của nhà nước phải bảo đảm cho tất cả mọi người được tiếp cận các nguồn thông tin mà trước tiên là thông tin do chính bản thân các cơ quan nhà nước đang nắm giữ hoặc quản lý.

2. QĐTT của công dân là một khái niệm mở, có nội dung phong phú, đa dạng, liên quan đến nhiều vấn đề khác nhau, có mối liên hệ thống nhất với quyền cơ bản của công dân trong các lĩnh vực khác và bảo vệ các quyền này.

3. Nhà nước có vai trò quyết định và tác động mạnh mẽ đến việc thực hiện QĐTT của công dân, vì quyền này chỉ được thực hiện khi nhà nước chủ động cung cấp thông tin, đưa ra các biện pháp pháp lý và điều kiện vật chất bảo đảm thực hiện. Nếu không có các biện pháp bảo đảm này thì QĐTT sẽ không được thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ, đồng thời cũng khó ngăn chặn tình trạng một số chủ thể lạm quyền hoặc lợi dụng QĐTT để xâm phạm lợi ích của các chủ thể khác. Nhà nước cũng chính là cơ quan kiểm tra, giám sát đối với việc triển khai thực hiện QĐTT.

4. QĐTT của công dân có vai trò rất quan trọng trong thời đại ngày nay, đảm bảo cho nhà nước công khai, minh bạch, góp phần phòng chống tham nhũng, góp phần phát triển nền dân chủ của các quốc gia, xây dựng nhà nước pháp quyền và bảo vệ các quyền công dân khác. Thực hiện được quyền này là điều kiện cần thiết để các cá nhân có thể bảo vệ hữu hiệu các quyền và lợi ích hợp pháp khác của mình, ngăn ngừa và chống lại các hành vi lạm dụng quyền lực, củng cố lòng tin và tăng cường sự ủng hộ của dân chúng đối với các chủ trương và chính sách của chính quyền.

5. QĐTT của công dân có lịch sử hình thành phát triển lâu đời và đang ngày càng được khẳng định ở các quốc gia và Việt Nam. Các quy định pháp luật quốc tế và các quốc gia đã cho thấy chung nhận thức QĐTT như là một quyền cơ bản của con người, đang ngày càng có ảnh hưởng mạnh mẽ hơn. QĐTT của công dân và việc bảo đảm chúng được thể hiện ngày càng cao trong các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật nước ta, từ Hiến pháp đến các văn bản luật.

CHƯƠNG 3:

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN VÀ VIỆC TỔ CHỨC THỰC HIỆN QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Quyền được thông tin của công dân lần đầu tiên được chính thức ghi nhận trong Hiến pháp 1992, điều này thể hiện trách nhiệm của Nhà nước Việt Nam trong việc đảm bảo các quyền của công dân cũng như thực hiện chính sách hội nhập, mở cửa, biểu hiện sự nghiêm chỉnh tuân thủ điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, thực hiện nghĩa vụ của các quốc gia thành viên là thông qua luật và thực hiện các biện pháp khác cần thiết để đảm bảo các quyền được công nhận trong Công ước.

Nếu xét QĐTT của công dân với tư cách là quyền độc lập, thì mới chỉ có trong Hiến pháp năm 1992. Đây là kết quả của quá trình đổi mới, thể hiện tầm quan trọng của QĐTT là quyền cơ bản của công dân, đặt trách nhiệm của nhà nước phải cung cấp thông tin cho công dân và đồng thời phải có biện pháp cụ thể để công dân thực hiện quyền này một cách có hiệu quả trên thực tế.

Kể từ khi Hiến pháp ghi nhận quyền này, Quốc hội đã ban hành nhiều văn bản luật trong đó có quy định về công khai, minh bạch, đảm bảo QĐTT của công dân; tuy nhiên, những vấn đề liên quan đến QĐTT vẫn chưa được quy định đầy đủ và đồng bộ nên tính pháp lý của quyền này hầu như chỉ dừng lại ở mức độ nguyên tắc.

Hiện nay, hệ thống pháp luật nước ta có khoảng 330 Luật, Pháp lệnh, qua nghiên cứu cho thấy có khoảng gần 50 Luật, Pháp luật có nội dung liên quan đến QĐTT (Xem Phụ lục số 2 về Danh mục các văn bản liên quan đến QĐTT và trích một số nội dung). Điều này thể hiện Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm đến việc quy định thực hiện quyền này.

Các văn bản pháp luật này đều ít nhiều đã thể chế hóa QĐTT của công dân, tuy nhiên, các quy định cũng mới chỉ dừng lại việc quy định trách nhiệm công khai, minh bạch và cung cấp thông tin về một lĩnh vực cụ thể, ví dụ: Luật Phòng chống tham nhũng có liệt kê một loạt lĩnh vực phải công khai, minh bạch, nhưng rất tiếc, các quy định mới chỉ dừng lại ở nguyên tắc chung về việc công khai, minh bạch, và cũng đã có quy định về nghĩa vụ cung cấp thông tin, nhưng chưa có quy định cụ thể về thủ tục, trình tự yêu cầu, hay biện pháp xử lý vi phạm của cơ quan nhà nước trong trường hợp không công khai thông tin và trách nhiệm cung cấp thông tin cho công chúng.

Hơn nữa, QĐTT của công dân liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau nên các văn bản liên quan đến QĐTT của công dân vẫn chưa có tính hệ thống, chưa chặt chẽ, chưa có một cơ chế pháp lý cụ thể để bảo đảm thực hiện quyền này một cách có hiệu quả.

Việc ghi nhận QĐTT trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật ở nước ta là điều kiện cần để ghi nhận và đảm bảo cho các giá trị tự nhiên xã hội của con người, của công dân trở thành giá trị có tính bắt buộc chung và thừa nhận chung, trở thành quyền cơ bản của con người của công dân, đảm bảo cho chúng được thực hiện trong thực tế. Không có phương tiện Hiến pháp và luật, các quyền con người, quyền công dân không có sức mạnh đảm bảo pháp lý chính thức của nhà nước và không được tôn trọng trong mối quan hệ với bản thân nhà nước.

3.1 Thực trạng pháp luật về quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam hiện nay

3.1.1 Thực trạng pháp luật về quyền tìm kiếm thông tin của công dân

Hiện nay, quyền tìm kiếm thông tin của công dân chưa được quy định thống nhất mà đang nằm rải rác trong các văn bản pháp luật khác nhau, trong đó rõ nét nhất là Luật PCTN (Điều 31, 32) và Nghị định 120/2006/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật PCTN.

3.1.1.1 Chủ thể có quyền tìm kiếm thông tin

Nghiên cứu các văn bản pháp luật liên quan đến quyền tìm kiếm thông tin thì chủ thể của quyền này là công dân Việt Nam. Cụ thể, Điều 32 Luật PCTN quy định hai nhóm chủ thể có quyền yêu cầu tìm kiếm thông tin:

- Cán bộ, công chức, viên chức và người lao động có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi mình làm việc cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó.
- Công dân có quyền yêu cầu Chủ tịch UBND cấp xã nơi mình cư trú cung cấp thông tin về hoạt động của UBND cấp xã đó.

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định chủ thể là trẻ em, Luật Thanh tra quy định đối tượng là cá nhân có liên quan đến nội dung thanh tra, Luật Quy hoạch đô thị quy định chủ thể là cá nhân có quyền yêu cầu cung cấp thông tin nhưng không quy định rõ về quyền và nghĩa vụ.

Các chủ thể trên có các quyền yêu cầu cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị; được nhận thông tin đã yêu cầu hoặc nhận văn bản trả lời về việc từ chối cung cấp thông tin; khiếu nại về việc không cung cấp thông tin hoặc không thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin theo đúng quy định của pháp luật. Đồng thời các chủ thể này có nghĩa vụ không được lợi dụng quyền yêu cầu cung cấp thông tin để gây rối hoặc để thực hiện các hành vi trái pháp luật gây thiệt hại cho cơ quan, tổ chức, cá nhân đồng thời chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật về việc thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin.

Như vậy, chủ thể của quyền tìm kiếm thông tin chủ yếu là công dân, nhưng các chủ thể này không được yêu cầu tìm kiếm thông tin đến tất cả các cơ quan nhà nước mà chỉ giới hạn trong phạm vi địa phương, cơ sở, tức là tại cơ quan, tổ chức mà người

yêu cầu làm việc hoặc tại địa phương mà người đó cư trú. Quy định này phần nào làm ảnh hưởng đến quyền tìm kiếm thông tin của các chủ thể không cư trú tại đó nhưng có mối quan hệ công việc với nơi họ muốn biết thông tin.

3.1.1.2 Chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin

Về nguyên tắc, chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin là các cơ quan nhà nước đã ban hành hoặc nắm giữ thông tin. Tuy nhiên, giống như quy định về chủ thể có quyền tìm kiếm thông tin, quy định về chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin chưa thống nhất, mỗi luật có một cách quy định riêng, trong đó, một số điều khoản quy định chưa hợp lý nên có trường hợp quy định rõ, có trường hợp không biết xác định chủ thể nào. Sau khi nghiên cứu một số văn bản pháp luật hiện hành thì các chủ thể sau đây có nghĩa vụ cung cấp thông tin:

+ Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người yêu cầu cung cấp thông tin làm việc (trong trường hợp người yêu cầu cung cấp thông tin là cán bộ, công chức, viên chức, người lao động của cơ quan đó).

+ Chủ tịch UBND cấp xã - nơi người yêu cầu cung cấp thông tin cư trú - cung cấp thông tin về hoạt động của UBND cấp đó.

+ Người ra quyết định thanh tra (Khoản 3 Điều 39 Luật Thanh tra).

+ Cơ quan quản lý về xây dựng các cấp (Luật Xây dựng).

+ Cơ quan quản lý quy hoạch đô thị (Luật Quy hoạch đô thị).

+ Cơ quan cấp phép đăng ký kinh doanh (Luật Doanh nghiệp).

+ Cơ quan quản lý thuế (Luật Quản lý Thuế).

Đối với các cơ quan, tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước hay thực hiện chức năng công quyền có trách nhiệm cung cấp thông tin hay không chưa được quy định rõ ràng và thống nhất. Về vấn đề này có nhiều ý kiến, quan điểm khác nhau¹⁰³: (1) có ý kiến đề nghị quy định tất cả các cơ quan nhà nước, các cơ quan, tổ chức có sử dụng tài sản, ngân sách nhà nước đều có trách nhiệm cung cấp thông tin xuất phát từ yêu cầu minh bạch hóa hoạt động của hệ thống cơ quan nhà nước; (2) ý kiến thứ hai đề nghị tất cả các cơ quan nhà nước, bao gồm cơ quan quyền lực, cơ quan hành chính, tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân; (3) ý kiến thứ ba là các cơ quan có nghĩa vụ cung cấp thông tin là tất cả các cơ quan nhà nước và các doanh nghiệp có trên 50% vốn của nhà nước. Quy định này nhằm đáp ứng yêu cầu bức xúc của thực tiễn hiện nay là các doanh nghiệp sử dụng vốn nhà nước gây thất thoát nhiều. Ngoài ra, còn nhóm chủ thể cũng đang nắm giữ khá nhiều thông tin nhà nước là các tổ chức sự nghiệp dịch vụ công cũng chưa được đề cập.

Như vậy, cho dù xác định các cơ quan phải có trách nhiệm cung cấp thông tin như

¹⁰³ Mai Thị Kim Huệ (2009), *Phạm vi chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17 (154), tr. 32.

thể nào thì các cơ quan nhà nước là chủ thể chính phải có nghĩa vụ cung cấp thông tin.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ cung cấp thông tin có quyền: được biết lý do của việc yêu cầu cung cấp thông tin; từ chối cung cấp các thông tin thuộc bí mật nhà nước và những nội dung khác theo quy định của Chính phủ hoặc thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai, thông tin không liên quan đến hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân yêu cầu; yêu cầu người được cung cấp thông tin sử dụng thông tin đó hợp pháp và bảo đảm tính chính xác (Khoản 1 Điều 7 Nghị định 120/2006/NĐ-CP). Tuy nhiên, thể nào là “thông tin không liên quan đến hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu” - rất khó xác định, vì có thể những thông tin này sẽ hỗ trợ cho những kế hoạch hoạt động trong tương lai.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ cung cấp thông tin có nhiệm vụ: cung cấp thông tin bằng văn bản hoặc thông điệp dữ liệu cho cơ quan, tổ chức, cá nhân theo đúng trình tự, thủ tục, thời hạn; trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do trong trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được; hướng dẫn tiếp cận thông tin được yêu cầu trong trường hợp thông tin đó đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, hoặc niêm yết công khai; chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật về việc thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin (Khoản 2 Điều 7 Nghị định 120/2006/NĐ-CP).

Những quy định trên đã khá đầy đủ và rõ ràng, bảo đảm sự cân đối giữa quyền và nghĩa vụ của người có quyền được cung cấp và người được yêu cầu cung cấp thông tin. Đây là điều kiện quan trọng để công dân, cơ quan, tổ chức có được những thông tin cần thiết cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình, góp phần ngăn ngừa tham nhũng; đồng thời, việc thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin cũng không ảnh hưởng tới hoạt động bình thường hay gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác.

3.1.1.3 Phạm vi thông tin được cung cấp theo yêu cầu

Phạm vi thông tin được cung cấp theo yêu cầu là các thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra mà không thuộc loại thông tin phải công khai rộng rãi. Như vậy, trừ những thông tin đang được công khai rộng rãi và không được công khai thì các thông tin còn lại, khi công dân yêu cầu được tiếp cận thì cơ quan nắm giữ thông tin phải có trách nhiệm đáp ứng cho người yêu cầu. Hiện nay, các văn bản pháp luật Việt Nam chưa có quy định thống nhất về vấn đề này. Sau đây là một số văn bản luật có xác định về phạm vi thông tin được cung cấp nhưng mỗi văn bản lại quy định khác nhau, cụ thể:

- Luật Phòng, chống tham nhũng quy định thông tin được cung cấp gồm: thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị và thông tin về hoạt động của UBND cấp xã (Điều 31, 32). Với quy định này, phạm vi thông tin được yêu cầu cung cấp trong Luật PCTN còn chung chung, không đầy đủ, chưa quy định cụ thể cơ quan, tổ chức,

đơn vị là cơ quan, đơn vị, tổ chức nào để xác định phạm vi thông tin được yêu cầu cung cấp.

- Luật Thanh tra quy định phạm vi thông tin được cung cấp là kết luận thanh tra và thông tin này chỉ được cung cấp cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan khi có yêu cầu. Phạm vi cung cấp thông tin trong Luật Thanh tra tương đối phù hợp.

- Luật Xây dựng quy định cung cấp thông tin, chứng chỉ quy hoạch xây dựng cho các chủ đầu tư xây dựng công trình khi có nhu cầu đầu tư xây dựng trong phạm vi được phân cấp quản lý.

- Luật Quy hoạch đô thị 2009 quy định cơ quan quản lý quy hoạch đô thị có trách nhiệm cung cấp thông tin về quy hoạch đô thị đã được phê duyệt cho các tổ chức, cá nhân khi có yêu cầu. Việc cho phép tiếp cận đối với quy hoạch đô thị có ý nghĩa rất lớn vì những thông tin này giúp cá nhân, tổ chức chủ động trong sản xuất, kinh doanh, học tập, lao động, ... ổn định cuộc sống.

- Luật Doanh nghiệp quy định cung cấp thông tin về nội dung đăng ký kinh doanh.

- Luật Quản lý thuế quy định cung cấp thông tin liên quan đến việc xác định nghĩa vụ thuế cho người nộp thuế.

- Tổng Cục quản lý đất đai đã ban hành văn bản số: 226/TCQLĐĐ-CDKTK ngày 14 tháng 03 năm 2012 về việc công khai và cung cấp thông tin từ cơ sở dữ liệu đất đai trong đó quy định cung cấp thông tin thửa đất theo yêu cầu thì loại thông tin sau được cung cấp:

- + Đối với người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất theo quy định của pháp luật thì được cung cấp toàn bộ thông tin về thửa đất thuộc quyền sử dụng và thông tin về tài sản gắn liền với đất thuộc quyền sở hữu đã đăng ký có trong cơ sở dữ liệu đất đai.

- + Các tổ chức, cá nhân khác có nhu cầu thì được cung cấp các thông tin về hiện trạng của thửa đất và tài sản gắn liền với đất không thuộc quyền sử dụng, sở hữu của mình gồm: số hiệu thửa, số hiệu tờ bản đồ địa chính; ranh giới thửa; diện tích thửa; tên người đang sử dụng đất hoặc tên chủ đang sở hữu tài sản gắn liền với đất (trừ các thông tin về giấy tờ pháp nhân hoặc nhân thân và địa chỉ của người sử dụng đất hoặc tên người đang sử dụng đất là đơn vị quốc phòng, an ninh); hình thức sử dụng đất riêng, chung; mục đích sử dụng đất; thời hạn sử dụng đất; nguồn gốc sử dụng đất; hạn chế quyền sử dụng đất; thông tin quy hoạch sử dụng đất; nghĩa vụ tài chính; giá đất; nội dung đăng ký thế chấp, cho thuê quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất.

Đối với việc cung cấp thông tin cá nhân do nhà nước đang nắm giữ, hiện nay chưa được pháp luật quy định rõ như trường hợp cung cấp hồ sơ bệnh án, chi phí khám

chữa bệnh¹⁰⁴, cung cấp thông tin về đóng bảo hiểm xã hội của người lao động, cung cấp thông tin về thuế,... nên các cơ quan nhà nước đang nắm giữ thông tin chưa biết xử lý theo trình tự nào mà tùy vào điều kiện của từng cơ quan. Đối với vấn đề này các nước thường ban hành Luật về quyền riêng tư để quy định cụ thể, như Luật về quyền riêng tư New Zealand cho phép mọi người được quyền tiếp cận và chỉnh sửa hồ sơ lưu trữ cá nhân về bản thân họ hoặc do các cơ quan nhà nước hoặc tổ chức tư nhân nắm giữ¹⁰⁵.

Về trường hợp miễn trừ cung cấp thông tin thì các luật hiện hành cũng không quy định cụ thể, mà viện dẫn đến Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước, các văn bản bảo vệ bí mật đời tư và các văn bản hướng dẫn. Điều này yêu cầu các cơ quan nhà nước phải kiểm tra sự phù hợp của thông tin dự định cung cấp trên cơ sở đối chiếu với Luật về bảo vệ bí mật nhà nước và các luật, quy định khác liên quan về quyền riêng tư.

Ở Việt Nam, Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước 2000 (Điều 1) quy định: “Bí mật nhà nước là những tin về vụ, việc, tài liệu, vật, địa điểm, thời gian, lời nói có nội dung quan trọng thuộc lĩnh vực chính trị, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, kinh tế, khoa học, công nghệ, các lĩnh vực khác mà Nhà nước không công bố hoặc chưa công bố và nếu bị tiết lộ thì gây nguy hại cho Nhà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Như vậy, ta có thể hiểu cả những tài liệu chưa công bố, nếu tiết lộ sẽ gây nguy hại cho Nhà nước thì mới coi là bí mật nhà nước, còn những tài liệu mặc dù chưa công bố, nhưng nếu tiết lộ sẽ không hề gây nguy hại nào cho Nhà nước thì không phải là bí mật nhà nước. Phạm vi thông tin thuộc bí mật nhà nước có ba mức độ Tuyệt mật, Tối mật và Mật được quy định tại điều 5,6,7 của Pháp lệnh là quá rộng, chung chung, chưa phù hợp thực tiễn. Cụ thể, có nhiều thông tin đóng dấu “mật” như mua sắm vũ khí, mua bán tàu chiến, máy bay... vẫn có thể được tìm thấy trên internet do bên bán cung cấp¹⁰⁶; hay quy định giữ bí mật dự trữ ngoại tệ là không phù hợp với thông lệ quốc tế¹⁰⁷, hoặc những nội dung xếp vào loại tối mật như “công trình khoa học, phát minh, sáng chế, giải pháp hữu ích đặc biệt quan trọng đối với kinh tế, khoa học, công nghệ mà Nhà nước chưa công bố” thì rất khó hiểu chính xác.

Hơn nữa, hiện nay nhiều cơ quan hành chính đã sử dụng “mật” như một lý do gây khó khăn cho lực lượng đấu tranh chống tham nhũng. Một số nơi, danh sách “mật”

¹⁰⁴ Theo Điều 11 Luật Khám chữa bệnh thì người bệnh được cung cấp thông tin tóm tắt về hồ sơ bệnh án nếu có yêu cầu bằng văn bản, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác; được cung cấp thông tin về giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh, giải thích chi tiết về các khoản chi trong hóa đơn thanh toán dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh. Hiện nay, tại TP.HCM, nhiều bệnh viện tư như Bệnh viện đa khoa Triều An, Bệnh viện Hoàn Mỹ... đã thực hiện việc công khai hồ sơ bệnh án rất nghiêm túc, còn các bệnh viện công thì chưa thực hiện, vì cho rằng hồ sơ bệnh án sử dụng nhiều thuật ngữ chuyên môn, bệnh nhân khó hiểu hết được, khi hội chẩn chưa có kết quả chính thức, nếu bệnh nhân hiểu sai sẽ rất nguy hại và chưa có nhân sự để thực hiện.

¹⁰⁵ Luật về Quyền riêng tư năm 1993. <http://www.knowledgebasket.co.nz/privacy/legislation/legislation.html> (Truy cập ngày 28.01.2013)

¹⁰⁶ “Việt Nam mua máy bay quân sự và tàu ngầm Nga”, <http://dantri.com.vn/c36/s36-368544/viet-nam-mua-may-bay-quan-su-va-tau-ngam-nga.htm>

¹⁰⁷ “Cần có luật về quyền được thông tin của dân”, <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-xa-hoi/Phap-luat/185476/Can-co-luat-ve-quyen-duoc-thong-tin-cua-dan.html>.

do thủ trưởng đơn vị quy định đã khiến cho cán bộ thanh tra muốn tiếp cận cũng khó và càng khó hơn vì không thể đem tài liệu mật ra công khai xử lý. Một số cơ quan, một số tập đoàn kinh tế viện dẫn bí mật nghề nghiệp, bí mật kinh doanh để không cung cấp thông tin về tổ chức hoặc hoạt động của mình¹⁰⁸.

Không chỉ có Danh mục bí mật nhà nước được quy định trong Pháp lệnh mà chính các cơ quan hành chính nhà nước cũng có quyền quy định danh mục này. Điều 3, Nghị định số 33/2002/NĐ-CP ngày 28-3-2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước như sau: “Căn cứ vào phạm vi bí mật nhà nước, người chịu trách nhiệm lập danh mục bí mật nhà nước hoặc người được ủy quyền có nhiệm vụ lập danh mục bí mật nhà nước xác định độ mật trình Thủ tướng Chính phủ sau khi Bộ Công an đã thẩm định. Việc giao quyền xác định danh mục bí mật nhà nước thuộc độ mật cho người đứng đầu hoặc người được ủy quyền của cơ quan, tổ chức đề nghị Bộ trưởng Bộ Công an quyết định (đến nay, chỉ có một số cơ quan phối hợp¹⁰⁹ với Bộ Công an để ban hành danh mục bí mật nhà nước)... dẫn đến tình trạng lạm dụng các quy định về bí mật nhà nước để không công khai những vấn đề thực sự không thuộc phạm vi bí mật nhà nước, làm hạn chế QĐTT của công dân¹¹⁰.

Trong thời gian qua, có nhiều trường hợp đóng dấu mật lên kết luận thanh tra bị cơ quan báo chí, dư luận phản ánh là không có những thông tin chứa bí mật nhà nước và vi phạm Điều 39 Luật thanh tra và Điều 27 Luật PCTN về việc công khai kết luận thanh tra; hoặc trường hợp chỉ một số nội dung trong văn bản là bí mật quốc gia, một số nội dung khác thì không, thì người dân có quyền được tiếp cận với nội dung còn lại hay không.

Tóm lại, quy định của pháp luật về quyền yêu cầu cung cấp thông tin của công dân chủ yếu tập trung trong Luật Phòng, chống tham nhũng và Nghị định 120/2006/NĐ-CP của Chính phủ. Tuy nhiên, những quy định này còn chung chung, chủ yếu là nêu lên nguyên tắc, chưa có hướng dẫn cụ thể để áp dụng trong thực tiễn; một số nội dung (chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin, công khai thông tin; phạm vi thông tin được cung cấp, thông tin phải công khai...) chưa rõ ràng, đồng bộ và thống nhất giữa các luật. Bên cạnh đó, Luật và Nghị định quy định chưa đầy đủ, thiếu biện pháp bảo đảm như quyền khởi kiện để bảo vệ quyền yêu cầu cung cấp thông tin, những trường hợp miễn trừ cung cấp thông tin... Do đó, thực trạng pháp luật về quyền yêu cầu cung cấp thông tin và các biện pháp bảo đảm QĐTT của công dân hiện nay còn thiếu và cần được bổ sung, hoàn chỉnh.

¹⁰⁸ <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/451730/Giam-thieu-toi-da-bi-mat-nha-nuoc.html>.

¹⁰⁹ Quyết định số 27/2005/QĐ-TTg, 31/2005/QĐ-TTg, 32/2005/QĐ-TTg, 71/2006/QĐ-TTg về danh mục bí mật nhà nước độ tuyệt mật, tối mật của ngành xây dựng, ngành công nghiệp, ngành GD-ĐT, kiểm toán nhà nước... - Quyết định số 981/2004/QĐ-BCA (A11), 109/2005/QĐ-BCA (A11), 269/2006/QĐ-BCA(A11) ngày 28/9/2004 của Bộ trưởng Bộ Công an về danh mục bí mật nhà nước, độ mật của ngành y tế, bảo hiểm xã hội, kiểm toán nhà nước...

¹¹⁰ Phạm Anh Tuấn (2010), *Vai trò của tiếp cận thông tin đối với phòng chống tham nhũng*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số chuyên đề “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”, tr. 13

3.1.2 Thực trạng pháp luật về quyền tiếp nhận thông tin của công dân

3.1.2.1 Chủ thể có quyền tiếp nhận thông tin

Chủ thể có quyền tiếp nhận thông tin trước hết là công dân, nhưng so với quyền tìm kiếm thông tin thì chủ thể của quyền tiếp nhận thông tin rộng hơn, bao gồm công dân Việt Nam, công dân nước ngoài hoặc người không có quốc tịch¹¹¹ vì có nhiều văn bản quy định về việc các cá nhân nước ngoài có quyền biết thông tin pháp luật Việt Nam như các văn bản quy phạm pháp luật, các chính sách thu hút người nước ngoài đầu tư vào Việt Nam.

Thực tế, hầu hết các văn bản pháp luật không quy định chủ thể có quyền tiếp nhận thông tin vì mục đích của việc công khai thông tin là để mọi người đều biết, không hướng đến một đối tượng cụ thể nào. Tuy nhiên, cũng có trường hợp ngoại lệ như Điều 1 Luật Phổ biến giáo dục pháp luật quy định quyền được thông tin về pháp luật của công dân, Điều 1 Pháp lệnh THDC năm 2007 quy định: “Pháp lệnh này quy định những nội dung phải công khai để nhân dân biết; những nội dung nhân dân bàn và quyết định; những nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định; những nội dung nhân dân giám sát; trách nhiệm của chính quyền, cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã), của cán bộ thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc (sau đây gọi chung là thôn), tổ dân phố, khu phố, khối phố (sau đây gọi chung là tổ dân phố), của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan và của nhân dân trong việc thực hiện dân chủ ở cấp xã”. Đây là trường hợp đặc biệt, hoạt động công khai thông tin hướng đến chủ thể là nhân dân ở cơ sở nhằm nhấn mạnh mục đích của việc công khai thông tin là để người dân ở cơ sở biết, tham gia ý kiến, giám sát đối với các vấn đề có liên quan đến mình. Về nguyên tắc, công khai là để mọi người cùng biết, không phân biệt đó là công dân, người nước ngoài hay người không có quốc tịch.

3.1.2.2 Chủ thể có trách nhiệm công khai thông tin

Trong quyền tìm kiếm thông tin, nghĩa vụ cung cấp thông tin chỉ được thực hiện khi có yêu cầu, còn trong quyền tiếp nhận thông tin, việc công khai thông tin trong quản lý nhà nước là bắt buộc thực hiện dù công dân có yêu cầu hay không. Trách nhiệm công khai thông tin được đề cập đến trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, trong đó, chủ yếu tập trung ở Luật PCTN, Pháp lệnh THDC.

Luật PCTN quy định chủ thể có nghĩa vụ công khai thông tin là các cơ quan, tổ chức, đơn vị, bao gồm: cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp của Nhà nước và cơ quan, tổ chức, đơn vị khác có sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước. (Xem Phụ lục số 2 về nội dung của một số Luật có liên quan đến QĐTT)

¹¹¹ Với quan niệm tiếp cận thông tin là một quyền dân sự - chính trị, hiến pháp và luật các nước sử dụng các công thức như “mọi người”, “bất kể người nào”, hay “công chúng”, “người dân” để thể hiện tính phổ quát của quyền này.

Về cơ bản, việc quy định chủ thể có nghĩa vụ công khai thông tin như trên là phù hợp, tuy nhiên, nếu pháp luật quy định thống nhất chức danh cụ thể nào có nghĩa vụ công khai thông tin (ví dụ thủ trưởng cơ quan, đơn vị; bộ phận văn phòng, người phát ngôn...) thì sẽ dễ áp dụng và xác định trách nhiệm hơn.

3.1.2.3 Phạm vi và loại thông tin phải công khai

Quyền tiếp nhận thông tin là một quyền có giới hạn nên phải xác định phạm vi thông tin phải công khai và không được công khai.

➤ *Các thông tin do cơ quan nhà nước công khai rộng rãi bao gồm:*

- Văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; các văn bản hành chính có giá trị áp dụng chung; điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế mà Việt Nam là thành viên; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, sơ đồ tổ chức của cơ quan và đơn vị trực thuộc; TTHC và quy trình giải quyết công việc của cơ quan; nội quy, quy chế do cơ quan ban hành; địa chỉ, số điện thoại, số fax, địa chỉ thư điện tử của cơ quan nắm giữ thông tin để liên hệ yêu cầu cung cấp thông tin; chương trình, kế hoạch công tác hàng năm của cơ quan; báo cáo tài chính năm; kết luận của tổ chức kiểm toán; thông tin về phân bổ, sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước; thông tin về phân bổ vốn đầu tư, dự toán ngân sách, quyết toán vốn đầu tư hàng năm và khi hoàn thành của dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước; thông tin về quản lý, sử dụng các khoản cứu trợ, trợ cấp xã hội; quản lý, sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân, các loại quỹ; quy hoạch, kế hoạch sử dụng, thu hồi đất, giải phóng mặt bằng; thông tin về sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ có tác động tiêu cực đến sức khỏe, môi trường; kết luận thanh tra, kiểm tra, giám sát việc bảo vệ môi trường, sức khỏe cộng đồng, an toàn thực phẩm, an toàn lao động... Các thông tin được quy định cụ thể trong một số văn bản như sau:

- Thông tin phải công khai trong Luật PCTN được quy định từ Điều 13 đến Điều 30 Luật PCTN gồm 18 lĩnh vực: mua sắm công và xây dựng cơ bản; quản lý dự án đầu tư xây dựng; tài chính, ngân sách nhà nước; việc huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân; việc quản lý, sử dụng các khoản hỗ trợ, viện trợ; quản lý doanh nghiệp của Nhà nước; cổ phần hóa doanh nghiệp của Nhà nước; các báo cáo kiểm toán việc sử dụng ngân sách, tài sản nhà nước của các cơ quan, tổ chức, đơn vị; quản lý và sử dụng đất; quản lý, sử dụng nhà ở; lĩnh vực giáo dục; lĩnh vực y tế; lĩnh vực khoa học – công nghệ; lĩnh vực thể dục, thể thao; hoạt động thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm toán nhà nước; hoạt động giải quyết các công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân; lĩnh vực tư pháp; công tác tổ chức – cán bộ.

Ngoài 18 lĩnh vực trên, pháp Luật PCTN yêu cầu công khai các báo cáo về công tác phòng, chống tham nhũng, minh bạch tài sản đối với các cán bộ, công chức thuộc diện phải kê khai tài sản. Có thể thấy Luật PCTN đã liệt kê tương đối đầy đủ các lĩnh vực phải công khai để các cơ quan, tổ chức, cá nhân kiểm tra, giám sát, góp phần phát

hiện, ngăn ngừa các hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, việc liệt kê từng trường hợp cụ thể như trên dễ dẫn đến liệt kê không đầy đủ, thiếu sót.

- Thông tin phải công khai trong Pháp lệnh THDC gồm: kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; các dự án, quy hoạch đất đai; phương án đền bù, giải phóng mặt bằng; việc sử dụng các loại quỹ có đóng góp của nhân dân; các loại phí, lệ phí, nghĩa vụ tài chính khác do chính quyền xã thu; việc giải quyết công việc của nhân dân xã, phường, thị trấn và các nội dung khác. Về cơ bản, Pháp lệnh THDC đã liệt kê tương đối đầy đủ những thông tin quan trọng, liên quan mật thiết đến đời sống nhân dân ở cơ sở và cần phải công khai. Tuy nhiên, vẫn còn thiếu một số lĩnh vực quan trọng như: giáo dục, y tế, xây dựng, quản lý đô thị; tiến độ, việc thực hiện các công trình công cộng; các loại quỹ, khoản đóng góp khác...

- Luật Ngân sách nhà nước 2002 quy định: “Dự toán, quyết toán, kết quả kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước, ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải công bố công khai” (Điều 13). Sau khi Luật ngân sách nhà nước 2002 có hiệu lực, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg ban hành quy chế công khai tài chính đối với các cấp ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ, các dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước và các quỹ có nguồn từ các khoản đóng góp của nhân dân. Bộ Tài chính là cơ quan thực hiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực tài chính công đã ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết nghĩa vụ công bố thông tin trong từng lĩnh vực cụ thể¹¹².

- Thông tin phải công khai trong lĩnh vực đất đai được quy định tại Điều 21 Luật PCTN và Điều 28 Luật đất đai 2003 và các văn bản có liên quan bao gồm: (1) các văn bản pháp luật liên quan, văn bản hết hiệu lực, thông tin cung cấp qua các buổi tập huấn, tuyên truyền pháp luật hoặc trao đổi trực tiếp qua đường dây nóng, bộ phận tiếp nhận và trả kết quả; (2) quy trình thực hiện TTHC trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường được công khai trên bảng thông báo và trên trang thông tin điện tử của sở, in trên các mẫu đơn để các cá nhân, tổ chức có thể tự lấy mẫu để điền thông tin; (3) kết quả thực hiện TTHC được công khai ở cả cấp tỉnh và cấp huyện. Sau khi nhập mã số hồ sơ vào cơ sở dữ liệu, tổ chức, cá nhân có thể biết được quá trình luân chuyển hồ sơ

¹¹² Ví dụ các văn bản sau: i) Thông tư của Bộ Tài chính số 03/2005/TT-BTC ngày 06/01/2005 hướng dẫn thực hiện quy chế công khai tài chính đối với các cấp ngân sách nhà nước và chế độ báo cáo tình hình thực hiện công khai tài chính; ii) Thông tư của Bộ Tài chính số 10/2005/TT-BTC ngày 02/02/2005 hướng dẫn thực hiện quy chế công khai tài chính đối với việc phân bổ, quản lý sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước; iii) Thông tư của Bộ Tài chính số 19/2005/TT-BTC ngày 11/3/2005 hướng dẫn thực hiện quy chế công khai tài chính đối với các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước và các quỹ có nguồn từ các khoản đóng góp của nhân dân; iv) Thông tư của Bộ Tài chính số 21/2005/TT-BTC ngày 22/03/2005 hướng dẫn thực hiện quy chế công khai tài chính đối với các đơn vị dự toán ngân sách và các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ; viii) Thông tư số 53/2011/TT-BTC của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn biểu mẫu báo cáo và công khai thông tin về nợ công.

của mình, hiện hồ sơ đang nằm ở cơ quan nào. Định kỳ công khai kết quả thực hiện TTHC ở cấp tỉnh được cập nhật hàng ngày, ở cấp huyện 2 tuần một lần; (4) thông tin cảnh báo về ô nhiễm môi trường, sạt lở đất bờ sông... và được cập nhật khi có sự thay đổi; (5) thông tin địa chỉ liên lạc, số điện thoại của những người có trách nhiệm; (6) quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (UBND xã, phường, thị trấn có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết của địa phương tại trụ sở UBND; Cơ quan quản lý đất đai các cấp có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương tại trụ sở cơ quan và trên các phương tiện thông tin đại chúng), quy hoạch khoáng sản, môi trường, quan trắc có kèm theo bản đồ. Hiện đang cập nhật các khu vực đã cấp phép hoạt động khoáng sản và các cá nhân, tổ chức vi phạm bị xử phạt vi phạm hành chính, thông tin các dự án sử dụng đất và các chương trình kêu gọi đầu tư của tỉnh, của ngành; (7) thông tin về giá đất; (8) quyết định kiểm tra, thanh tra, kế hoạch thanh tra được công khai tại hội nghị triển khai kế hoạch thanh tra và trên Trang thông tin điện tử của tỉnh. Kết luận thanh tra được công khai thông qua hình thức họp công bố kết luận thanh tra, gửi đến các ngành, đối tượng thanh tra, địa phương có liên quan. Trong trường hợp cần thiết, kết luận thanh tra sẽ được cung cấp cho các sở, ngành, báo, đài tại địa phương; (8) các quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng, tái định cư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt cũng phải được công bố công khai. Việc công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giúp người dân chủ động lập kế hoạch kinh doanh, học tập, làm việc cho bản thân và gia đình; phát triển kinh tế, ổn định cuộc sống và giám sát công tác quản lý nhà nước về đất đai.

- Luật Bảo vệ môi trường quy định: công khai thông tin, dữ liệu về môi trường; báo cáo đánh giá tác động môi trường, quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường và kế hoạch thực hiện các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; cam kết bảo vệ môi trường đã đăng ký; danh sách thông tin về các nguồn thải, các loại chất thải có nguy cơ gây hại tới sức khỏe con người và môi trường; khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; quy hoạch thu gom, tái chế, xử lý chất thải¹¹³...; báo cáo hiện trạng môi trường cấp tỉnh, báo cáo tình hình tác động môi trường của ngành, lĩnh vực và báo cáo môi trường quốc gia; thông tin về tình hình ô nhiễm và vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường¹¹⁴; danh mục dữ liệu biển¹¹⁵.

- Luật Khiếu nại quy định quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, ngoài việc gửi cho người khiếu nại thì còn công bố công khai theo một trong các hình thức: công bố tại cuộc họp cơ quan, tổ chức nơi người bị khiếu nại công tác; niêm yết tại trụ sở làm

¹¹³ Điều 103, Điều 104, Điều 105 Luật Bảo vệ môi trường 2005.

¹¹⁴ Điều 4 Nghị định 117/2009/NĐ-CP về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường.

¹¹⁵ Nghị định 101/2007/NĐ-CP về việc thu thập, quản lý, khai thác, sử dụng dữ liệu tài nguyên, môi trường biển

việc hoặc nơi tiếp công dân của cơ quan, tổ chức đã giải quyết khiếu nại hoặc thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng.

- Những thông tin phải công khai trong lĩnh vực khác như thông tin liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước, TTHC, hoạt động giải quyết công việc, công tác tổ chức – cán bộ, việc tuyển dụng, các văn bản pháp luật, các quy hoạch, kế hoạch, đề án, báo cáo.... để nhân dân giám sát, trừ trường hợp thuộc bí mật nhà nước.

- Tóm lại, phạm vi thông tin phải công khai được quy định theo hình thức liệt kê và Luật Phòng, chống tham nhũng đã liệt kê tương đối đầy đủ những thông tin thuộc ngành, lĩnh vực phải công khai.

➤ *Những thông tin không được công khai*

Luật Phòng, chống tham nhũng quy định “Cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai hoạt động của mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước và những nội dung khác theo quy định của Chính phủ”. Như vậy, thông tin không công khai bao gồm thông tin không được phổ biến rộng rãi và thông tin mật.

- Thông tin không được công khai là những thông tin gắn với quyền và lợi ích hợp pháp cụ thể của một người nào đó như thông tin về đời tư, thông tin tài khoản (ngân hàng), tiền lương, tiền công, tiền lương hưu, tiền trợ cấp và các thu nhập hợp pháp khác¹¹⁶. Tuy nhiên, hiện nay các nước cũng có quy định thời hạn cần thiết phải giữ bí mật, vì vậy có những thông tin ở thời điểm này không thể tiếp cận được nhưng lại có thể tiếp cận ở thời điểm khác. Tuy nhiên, còn những ý kiến khác nhau về việc có nên công khai quyết định giải quyết khiếu nại bằng hình thức niêm yết tại trụ sở làm việc hoặc nơi tiếp công dân của cơ quan, tổ chức đã giải quyết khiếu nại hoặc thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng, vì thông tin này thuộc về vấn đề riêng tư của người khiếu nại.

- Thông tin mật (đã được trình bày trong mục 2.1.1.3).

Những điểm hạn chế trong việc xác định thông tin không được công khai nêu trên ảnh hưởng một phần đến quyền tiếp nhận thông tin của công dân nói riêng, QĐTT nói chung và có thể dẫn đến những hậu quả mà chủ thể không mong muốn. Thực tế đã xảy ra một số vụ việc cơ quan nhà nước cho rằng đó là thông tin mật, không được công bố nhưng phóng viên, báo chí cho rằng những thông tin đó không chứa bí mật nhà nước và cần được công khai. Vấn đề đặt ra là thiếu một chuẩn mực, cơ chế để xác định một thông tin có phải là bí mật nhà nước hay không và việc công khai hay không công khai thông tin đó là để bảo vệ lợi ích nhà nước, lợi ích công cộng hay nhằm che giấu hành vi vi phạm pháp luật, trục lợi.

Như đã trình bày ở trên, bí mật nhà nước không dừng lại ở các giới hạn trong Pháp lệnh trên, mà còn bao gồm tất cả những gì có trong danh sách do người đứng đầu cơ quan tổ chức nhà nước hoặc người được ủy quyền đề nghị và do Thủ tướng hoặc

¹¹⁶ Hiện nay đang có dự thảo thông tư liên quan đến vấn đề này, <http://phapluatvn.vn/luat-su/su-kien/201303/Lien-Bosoitai-khoan-nguoi-phai-thi-hanh-an-2075993/> (Truy cập ngày 12.5.2013)

Bộ trưởng Bộ Công an quyết định được xem là bí mật. Một khi quyền quyết định danh mục bí mật nhà nước không phải do cơ quan quyền lực nhà nước quyết định mà do cơ quan hành chính nhà nước quản lý lĩnh vực đó đề xuất, điều này có thể sẽ mâu thuẫn với tính minh bạch cần có trong hoạt động quản lý nhà nước.

Với quy định thủ tục không chặt chẽ này, những người đứng đầu các cơ quan nhà nước dễ dàng đưa vào danh mục mật rất nhiều thông tin không ảnh hưởng gì đến an ninh quốc gia. Trong khi các chuyên gia chống tham nhũng cho rằng thông tin “mật” đang là rào cản cho việc chống tham nhũng, nhiều trường hợp “thông tin mật” bị các cơ quan nhà nước lạm dụng để tránh sự công khai và giám sát. Ví dụ: Ngày 03/12/2008 Bộ trưởng Bộ Công an ban hành Quyết định số 2039/2008/QĐ-BCA (A11), trong đó có nhiều nội dung nằm trong danh mục “mật” đã gây nhiều băn khoăn cho giới báo chí như đề án xây dựng quy hoạch vùng, khu kinh tế đặc thù; hồ sơ, tài liệu kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo trong nội bộ ngành xây dựng; hồ sơ nhân sự cấp vụ trưởng trở lên; tài liệu xác minh sự cố đối với các công trình xây dựng quan trọng... Theo đó, việc đưa tin về các đề án xây dựng quy hoạch vùng có thể vi phạm bí mật thuộc phạm vi do Bộ Xây dựng phụ trách. Danh mục “mật” của ngành xây dựng sẽ không gây chú ý nếu như văn bản này không được ban hành chỉ sau 5 ngày sau khi Tổng Thanh tra Chính phủ Trần Văn Truyền cho rằng, muốn chống được tham nhũng thì phải hạn chế bớt những thông tin được cho là “mật”. So với bản danh mục mật của ngành xây dựng ban hành năm 2004, danh mục mới tăng thêm 2 nội dung, trong đó *“hồ sơ, tài liệu xác minh sự cố đối với công trình xây dựng quan trọng”* đã được đưa vào danh mục mật. Danh mục mới này được bổ sung sau “sự cố” sập cầu Cần Thơ, và vụ 4 đốt hầm ngầm qua Thủ Thiêm, thuộc dự án xa lộ Đông Tây, bị nứt. Lẽ ra, sau vụ “cầu Cần Thơ” chính ngành xây dựng phải thấy rằng, công bố nguyên nhân và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân gây ra “sự cố” không chỉ là trách nhiệm chính trị trước nhân dân mà còn là vấn đề đạo đức và lương tâm¹¹⁷.

Như vậy, thông tin được công khai rất nhiều nhưng phương thức tiếp cận thông tin này không hiệu quả, chưa thực sự thể hiện bản chất của QĐTT của công dân và có những hạn chế sau:

- Những thông tin mà công dân tự thu thập được thường là những thông tin chung chung, khái quát và không được cập nhật mới;
- Công dân chỉ có thể tiếp cận những thông tin sẵn có mà các tổ chức khác công bố chứ thực sự không phải những thông tin mà công dân cần, do vậy đây chỉ là phương thức tiếp cận thông tin bị động;
- Với phương thức này, công dân chỉ có thể tiếp cận các thông tin gián tiếp (sau khi đã biên tập) qua các cơ quan thông tấn, báo chí vì vậy tính trọn vẹn, chính xác không cao, mức độ tin cậy không lớn trừ một số ấn phẩm chính thức và trang tin điện

¹¹⁷ <http://sgtt.vn/Thoi-su/67273/Mat-va-minh-bach.html> (Truy cập ngày 20.6.2012)

tử của các cơ quan nhà nước.

➤ *Giới hạn về thời gian được quyền biết thông tin mật:*

Giới hạn thời gian để thực hiện quyền được biết một số thông tin là việc một số thông tin ở thời điểm này không thể tiếp cận được nhưng lại có thể tiếp cận ở thời điểm khác. Điều 30 Luật lưu trữ 2011 nước ta quy định tài liệu chứa đựng thông tin có đóng dấu chỉ các mức độ mật được sử dụng rộng rãi trong các trường hợp sau đây:

- Được giải mật theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước;
- Sau 40 năm, kể từ năm công việc kết thúc đối với tài liệu có đóng dấu mật nhưng chưa được giải mật;
- Sau 60 năm, kể từ năm công việc kết thúc đối với tài liệu có đóng dấu tối mật, tuyệt mật nhưng chưa được giải mật.

Theo nhiều ý kiến tại phiên thảo luận Luật lưu trữ của Quốc hội¹¹⁸, thời hạn giải mật là 40 năm (đối với tài liệu mật) và 60 năm (đối với tài liệu tối mật, tuyệt mật) là quá dài nên khi giải mật thông tin không còn ý nghĩa nữa mà nên quy định 30 năm để không chỉ đúng với thông lệ quốc tế mà còn là thời gian phù hợp để giải mật. Trong khi một số quốc gia quy định về vấn đề giải mật theo cách phân loại thông tin như Luật bí mật năm 1980 của Thụy Điển quy định 160 danh mục thông tin được giữ bí mật trong khoảng từ 2 đến 70 năm tùy loại thông tin và mọi tài liệu được cho là mật đòi hỏi phải chứng minh thông tin đó sẽ gây hại tới cộng đồng.

Điều 16 của Nghị định số 01/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật lưu trữ quy định: “Tài liệu lưu trữ liên quan đến cá nhân đang bảo quản tại Lưu trữ lịch sử thuộc một trong các trường hợp sau đây không được sử dụng rộng rãi sau 40 năm, kể từ năm cá nhân qua đời: việc sử dụng tài liệu lưu trữ có liên quan đến cá nhân làm ảnh hưởng đến lợi ích của quốc gia, dân tộc; sử dụng tài liệu lưu trữ của cá nhân được hiến tặng, ký gửi vào Lưu trữ lịch sử khi chưa được cá nhân hoặc người đại diện hợp pháp của cá nhân đó cho phép”. Với quy định này tiếp tục tạo một khoảng riêng về những thông tin mật có thể không bao giờ được giải mật.

3.1.3 Thực trạng pháp luật về các biện pháp bảo đảm quyền được thông tin của công dân

3.1.3.1 Ban hành các quy định thống nhất điều chỉnh về quyền được thông tin của công dân

Phần lớn các đạo luật đều ít nhiều đề cập đến vấn đề công khai thông tin và cung cấp thông tin nhưng tập trung nhất ở Luật Phòng, chống tham nhũng và Pháp lệnh THDC (ở cấp độ cơ sở). Việc các quy định cơ bản về QĐTT được quy định trong Luật Phòng, chống tham nhũng có thể dẫn tới ngộ nhận rằng QĐTT chỉ để nhằm mục đích chống tham nhũng và chỉ được vận dụng trong những tình huống có liên quan đến

¹¹⁸ <http://vnn.vietnamnet.vn/chinhtri/201010/de-xuat-rut-ngan-thoi-gian-giai-mat-tai-lieu-luu-tru-939367/>

chống tham nhũng cho dù chống tham nhũng và làm trong sạch bộ máy nhà nước là một trong các mục đích cơ bản của QĐTT song đó không phải là tất cả. Đến nay, Việt Nam vẫn chưa có một đạo luật riêng về QĐTT nhưng đã có Dự thảo Luật tiếp cận thông tin từ 2009 nhưng Quốc hội vẫn chưa thông qua.

3.1.3.2 Quy định trách nhiệm công khai thông tin của cơ quan nhà nước

Có nhiều văn bản pháp luật có nội dung quy định về trách nhiệm công khai thông tin do các cơ quan nhà nước quản lý (xem mục 1.2.2), tuy nhiên, những quy định này còn chưa thống nhất về chủ thể có trách nhiệm công khai thông tin, loại thông tin phải công khai, thủ tục công khai, hình thức công khai thông tin. Bên cạnh đó, cơ sở vật chất, hạ tầng, kỹ thuật hiện nay vẫn chưa đảm bảo cho việc công khai thông tin, cụ thể: trụ sở làm việc ở một số cơ quan nhỏ, xuống cấp, việc niêm yết thông tin lại được bố trí ở một vị trí không dễ dàng tìm kiếm; mạng lưới Internet ở vùng sâu, vùng xa chưa thuận lợi; chưa xây dựng được các cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật... Những hạn chế này cũng phần nào ảnh hưởng đến việc công khai thông tin rộng rãi đến công dân.

- Về trách nhiệm công khai thông tin: vì mục đích và đối tượng điều chỉnh trong từng loại văn bản khác nhau nên các văn bản hiện hành quy định về trách nhiệm này cũng không giống nhau. Điều 9 Pháp lệnh THDC giao trách nhiệm này cho Chủ tịch UBND cấp xã; còn theo khoản 3 Điều 39 Luật Thanh tra thì đây là trách nhiệm của người ký kết luận thanh tra, người ra quyết định thanh tra; Điều 54 Luật Quy hoạch đô thị quy định trách nhiệm này của UBND các cấp; Luật Kế toán quy định đơn vị kế toán là cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức có sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước và đơn vị sự nghiệp, tổ chức không sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước nhưng có sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân phải công khai báo cáo tài chính năm trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cấp có thẩm quyền duyệt. Riêng Luật PCTN thì quy định chung chung là “cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai hoạt động của mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước và những nội dung khác theo quy định của Chính phủ”.

- Về thủ tục công khai thông tin: mặc dù số lượng văn bản quy định về công khai thông tin tương đối nhiều nhưng các quy định về thủ tục công khai thông tin rất ít, chỉ có Luật PCTN và Pháp lệnh THDC quy định khá chi tiết về công khai thông tin nhưng vẫn chưa rõ thủ tục công khai thông tin. Cụ thể, Điều 7 Pháp lệnh THDC quy định thủ tục công khai thông tin dưới hình thức niêm yết như sau: “Các thông tin phải được niêm yết công khai tại trụ sở HĐND, UBND cấp xã; chính quyền cấp xã có trách nhiệm niêm yết những nội dung này chậm nhất là hai ngày kể từ ngày văn bản được ký ban hành đối với những việc thuộc thẩm quyền quyết định của chính quyền cấp xã hoặc kể từ ngày nhận được văn bản đối với những việc thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên; thời gian niêm yết các nội dung quy định tại Khoản 2 và Khoản 9 Điều 5 của Pháp lệnh này ít nhất là 30 liên tục, kể từ ngày niêm yết”.

- Về hình thức công khai thông tin: tùy thuộc vào nội dung, tính chất của thông tin mà hình thức công khai có thể khác nhau, tuy nhiên hình thức phổ biến được quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành là:

+ Hợp báo, thông cáo báo chí.

+ Đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan; đăng Công báo theo quy định của pháp luật; đăng tải trên ấn phẩm chính thức của cơ quan; niêm yết tại trụ sở cơ quan trong thời gian ít nhất là 30 ngày liên tục;

+ Công khai trên phương tiện thông tin đại chúng;

+ Công khai thông qua trường thôn, tổ trưởng tổ dân phố để thông báo đến nhân dân.

+ Các hình thức khác do cơ quan xác định như công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo bằng văn bản; hay thông qua người phát ngôn chính thức của cơ quan.

+ Phát hành ấn phẩm

+ Thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan.

Trên thực tế, ngoài các hình thức kể trên, còn có một số hình thức khác đang được sử dụng để chuyển tải thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước tới công chúng; tư vấn, trợ giúp pháp lý; công tác dân vận; các sinh hoạt tập thể (hội họp, mít tinh, văn hóa văn nghệ...) hoặc qua hoạt động tiếp dân.

Bên cạnh những quy định trên, Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí ban hành kèm theo Quyết định số 77/2007/QĐ-TTg (Khoản 2 Điều 4) quy định: các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh tổ chức cung cấp thông tin định kỳ cho báo chí về hoạt động của cơ quan mình, về lĩnh vực, địa bàn thuộc phạm vi quản lý của mình, thông qua các hình thức: a) Hàng tháng hoặc ít nhất 3 tháng một lần cung cấp thông tin định kỳ cho báo chí trên trang tin điện tử của cơ quan mình; b) Ít nhất 6 tháng một lần tổ chức họp báo để cung cấp thông tin định kỳ cho báo chí; c) Khi thấy cần thiết, cơ quan hành chính nhà nước tổ chức cung cấp thông tin định kỳ cho báo chí bằng văn bản hoặc thông tin trực tiếp tại các cuộc giao ban hàng tuần do Bộ Văn hóa - Thông tin chủ trì, phối hợp với Ban Tuyên giáo Trung ương và Hội Nhà báo Việt Nam thực hiện; d) Cung cấp thông tin kịp thời, chính xác cho Trang tin điện tử của Chính phủ.

Như vậy, pháp luật Việt Nam có nhiều quy định về trách nhiệm công khai thông tin của các chủ thể tuy nhiên các quy định này còn chưa thống nhất, chưa đầy đủ để đảm bảo thực hiện trong thực tế.

3.1.3.3 Quy định về hình thức, thủ tục thực hiện quyền tìm kiếm thông tin

Hình thức, thủ tục thực hiện quyền tìm kiếm thông tin hiện nay được quy định rời rạc trong các văn bản và cũng chỉ đề cập một vài trường hợp như Nghị định 120/2006/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật PCTN

nhưng chưa đầy đủ và cũng không thể xem đây là quy định chung áp dụng cho yêu cầu cung cấp thông tin thuộc mọi lĩnh vực.

Tại Điểm g Khoản 1 Điều 12 Luật PCTN quy định hình thức “cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân” là một trong những hình thức công khai thông tin. Việc cung cấp thông tin theo yêu cầu là một phương thức để công dân tiếp cận hồ sơ của cơ quan nhà nước, có thể việc cung cấp này sẽ giúp phổ biến thông tin đến những đối tượng khác nhưng đây không phải là một hình thức công khai thông tin. Thủ tục để thực hiện việc yêu cầu cung cấp thông tin theo ba trường hợp: cung cấp thông tin nếu đáp ứng đủ điều kiện, trả lời và nêu rõ lý do trong trường hợp từ chối cung cấp thông tin và hướng dẫn người có yêu cầu tiếp cận thông tin nếu thông tin được yêu cầu đã được công bố trên phương tiện thông tin đại chúng.

- Hình thức yêu cầu cung cấp thông tin: hầu hết các văn bản hiện nay đều không quy định về hình thức yêu cầu cung cấp thông tin, chỉ có Điều 9 Nghị định 120/2006/NĐ-CP quy định việc yêu cầu cung cấp thông tin được thực hiện bằng văn bản hoặc thông điệp dữ liệu và được chuyển trực tiếp, gửi theo đường bưu điện hoặc qua giao dịch điện tử cho cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu. Như vậy, yêu cầu cung cấp thông tin phải được thực hiện bằng văn bản, trong trường hợp người yêu cầu cung cấp thông tin là cá nhân thì phải ghi rõ họ, tên, địa chỉ, lý do của việc yêu cầu cung cấp thông tin.

- Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin: được quy định rõ nhất trong Luật PCTN, cụ thể: Cá nhân gửi văn bản hoặc thông điệp dữ liệu yêu cầu cung cấp thông tin được chuyển trực tiếp, gửi qua đường bưu điện hoặc qua giao dịch điện tử cho cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được yêu cầu. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu cung cấp thông tin, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được yêu cầu cung cấp thông tin phải cung cấp thông tin khi nội dung thông tin được yêu cầu đáp ứng các điều kiện sau: (1) thuộc phạm vi công khai; (2) thuộc phạm vi hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được yêu cầu; (3) chưa được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai. Nếu thông tin được yêu cầu đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai thì trong văn bản trả lời phải có hướng dẫn cách thức tiếp cận thông tin đó.

Tuy nhiên, các quy định trên vẫn thiếu các nội dung như hồ sơ, giấy tờ cần thiết, cách thức gửi hồ sơ đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền như thế nào, thời gian cung cấp thông tin trong trường hợp thông tin phức tạp, phí cung cấp thông tin. Hơn nữa, việc quy định thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin trong Luật PCTN với mục đích là “phòng ngừa, phát hiện, xử lý người có hành vi tham nhũng và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong phòng, chống tham nhũng”, còn việc yêu cầu cung cấp thông tin không chỉ nhằm mục đích phòng, chống tham nhũng mà còn phục

vụ cho nhu cầu, lợi ích chính đáng khác của cá nhân, tổ chức, nên việc áp dụng các quy định này cho tất cả các trường hợp thì chưa chính xác.

Ngoài ra, Điều 7 Luật Báo chí quy định, việc cung cấp thông tin cho báo chí vừa là quyền, vừa được coi nghĩa vụ của các cơ quan và công chức nhà nước. Theo Điều 8 Luật này, người đứng đầu cơ quan báo chí có quyền yêu cầu các tổ chức, người có chức vụ trả lời vấn đề mà công dân nêu ra trên báo chí. Tổ chức, công dân có quyền yêu cầu cơ quan báo chí trả lời về vấn đề mà báo chí đã thông tin. Hơn nữa, nhà báo có quyền được đến các cơ quan, tổ chức, thư viện, bảo tàng, triển lãm để thu thập thông tin, tra cứu tài liệu, làm nghiệp vụ báo chí (Điều 8 Nghị định số 51/2002/NĐ-CP ngày 26/4/2002). Các cơ quan nhà nước không được từ chối cung cấp cho nhà báo những tư liệu, tài liệu không thuộc phạm vi quy định trong Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước.

Riêng trong lĩnh vực đất đai, mặc dù Luật, Nghị định và các Thông tư không quy định về thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin nhưng trên thực tế, các địa phương đều quy định thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin về đất và tài sản gắn liền với đất. Điểm giống nhau của các quy định này là: chủ thể yêu cầu cung cấp thông tin là công dân; chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin là Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất; hình thức yêu cầu cung cấp thông tin là văn bản; thời hạn cung cấp thông tin thông thường từ 2 đến 7 ngày. Thông tin được yêu cầu cung cấp chủ yếu gồm: số hiệu thửa, số hiệu tờ bản đồ địa chính, ranh giới, diện tích thửa đất, nội dung đăng ký thế chấp, cho thuê quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất...

Về phí và lệ phí: chỉ có một số văn bản pháp luật của các địa phương đã đề cập đến các khoản phí và lệ phí khi các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin địa chính theo yêu cầu từ 10.000 đến 100.000 đồng, còn các lĩnh vực khác không quy định. Cụ thể lệ phí cung cấp thông tin địa chính 50.000đ/lần, lệ phí cung cấp thông tin giao dịch bảo đảm 30.000đ/1 lần trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế¹¹⁹, thị xã Thuận An, tỉnh Bình Dương¹²⁰, còn mức thu lệ phí cung cấp thông tin về đăng ký kinh doanh không quá 10.000 đồng/1 lần cung cấp và không thu lệ phí cung cấp thông tin về đăng ký kinh doanh với các cơ quan quản lý nhà nước¹²¹.

Như vậy, so với yêu cầu về lý thuyết, thực trạng pháp luật Việt Nam chưa đáp ứng thực tiễn, chưa đảm bảo quyền tìm kiếm thông tin của công dân. Các quy định về thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin chủ yếu là trong một số lĩnh vực, chưa mở rộng sang các lĩnh vực khác. (Ngay trong lĩnh vực đất đai thì khi thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin cũng không tránh những khó khăn, vướng mắc do thiếu quy định, hướng dẫn của Trung ương, chưa hoàn chỉnh được hệ thống cơ sở dữ liệu).

¹¹⁹ <http://tthc.thuathienhue.gov.vn/default.asp?sel=1&task=detailpro&ProcedureId=159&UnitId=1>

¹²⁰ <http://thuanan.binhduong.gov.vn/web/Default.aspx?tabid=150>

¹²¹ Xem Thông tư số 97/2006/TT-BTC

3.1.3.4 Quy định về khiếu nại, khởi kiện liên quan đến quyền được thông tin của công dân

Pháp luật Việt Nam hiện nay chỉ quy định một biện pháp là khiếu nại khi QĐTT của công dân bị ảnh hưởng, trong khi đó, nhiều quốc gia quy định hai biện pháp bảo đảm QĐTT của công dân là khiếu nại và khởi kiện.

Tại Điều 6, Điều 11 Nghị định 120/2006/NĐ-CP quy định cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân yêu cầu cung cấp thông tin có quyền khiếu nại về việc không cung cấp thông tin hoặc không thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin theo đúng quy định của pháp luật hoặc việc cung cấp thông tin là chưa đầy đủ. Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại về quyền yêu cầu cung cấp thông tin được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại, trong trường hợp người bị khiếu nại là người do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm hoặc là người đứng đầu cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội thì công dân có quyền khiếu nại lên Trưởng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng.

Nghị định 120/2006/NĐ-CP của Chính phủ không quy định về biện pháp khởi kiện. Đây là một điểm hạn chế của pháp luật, vì khiếu nại và khởi kiện đều có những ưu điểm, hạn chế riêng nên cần quy định cả hai biện pháp này để người yêu cầu cung cấp thông tin lựa chọn. Thực tiễn các nước đã áp dụng quy định này rất thành công như vụ kiện liên quan đến tìm kiếm thông tin ở Bulgaria, tòa án khu vực đã bác bỏ quyết định của cơ quan nhà nước từ chối cung cấp cho công dân bản đánh giá tác động môi trường của một công trình. Một trong những lập luận của tòa là bản đánh giá tác động môi trường nhằm bảo đảm quyền được hưởng không khí sạch của công dân, do đó chính quyền không được phép từ chối cung cấp¹²².

3.1.3.5 Quy định biện pháp xử lý vi phạm liên quan đến quyền được thông tin của công dân

Luật Xử lý vi phạm hành chính và Bộ luật Hình sự không có điều khoản nào trực tiếp liên quan đến những hành vi vi phạm QĐTT của công dân. Tuy nhiên, trong một số văn bản khác có đề cập đến nội dung này như Điều 11 Nghị định 120/2006/NĐ-CP quy định đối với người có quyền yêu cầu cung cấp thông tin cũng như người có nghĩa vụ cung cấp thông tin theo quy định của pháp luật mà không thực hiện thì bị xử lý như sau:

- Người được yêu cầu cung cấp thông tin mà không thực hiện đúng các nghĩa vụ về cung cấp thông tin thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

- Người nào lợi dụng quyền yêu cầu cung cấp thông tin để gây rối hoặc sử dụng trái pháp luật thông tin được cung cấp gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của

¹²² Darina Palova và cộng sự (2003), *How to Get Access to Environmental Information*, Handbook, Sofia, tr. 25.

cơ quan, tổ chức, cá nhân thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

Về hình thức xử lý vi phạm, nhất là các chế tài cụ thể đối với những người có hành vi vi phạm, chỉ có một số văn bản pháp luật quy định như sau:

- Đối với các chủ thể là cơ quan nhà nước từ chối cung cấp thông tin khi người dân yêu cầu, đề nghị thì hiện pháp luật không quy định rõ chế tài.
- Đối với các chủ thể là công dân, tổ chức từ chối cung cấp thông tin trong một số lĩnh vực thì có thể bị xử phạt như sau:

Nghị định 02/2011/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí, xuất bản quy định phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng đối với một trong các hành vi: a) cản trở việc cung cấp thông tin cho báo chí của tổ chức, công dân; và b) không cung cấp thông tin cho báo chí theo quy định tại Điều 7 Luật Báo chí;

Nghị định 86/2010/NĐ-CP Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội: xử phạt tổ chức khi có hành vi không cung cấp tài liệu, thông tin về bảo hiểm xã hội bắt buộc, bảo hiểm thất nghiệp theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người lao động hoặc tổ chức công đoàn;

Nghị định 19/2012/NĐ-CP Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cũng có đề cập đến việc xử phạt về hành vi không cung cấp thông tin cho người tiêu dùng.

Ngoài ra, các văn bản sau cũng quy định về xử phạt vi phạm trong việc từ chối cung cấp thông tin: Nghị định 56/2006/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động văn hóa - thông tin, Nghị định 105/2009/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Việc quy định biện pháp chế tài nhằm bảo đảm các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện nghiêm túc quyền yêu cầu cung cấp thông tin, tránh lợi dụng quyền yêu cầu cung cấp thông tin để gây mất trật tự công cộng, an ninh quốc gia, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân... Tuy nhiên, với cách quy định chế tài không cụ thể như hiện nay thì trong chừng mực nào đó, QĐTT sẽ không được đảm bảo thực hiện do các chủ thể là cơ quan nhà nước từ chối, né tránh cung cấp thông tin.

3.1.3.6 Quy định biện pháp thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật về bảo đảm quyền được thông tin của công dân

Điều 23 Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã phường, thị trấn quy định: “Nhân dân giám sát việc thực hiện các nội dung quy định tại Pháp lệnh này”, cụ thể là các nội dung phải công khai để nhân dân biết, nội dung nhân dân bàn và quyết định trực tiếp, nội dung dân bàn và biểu quyết, nội dung nhân dân tham gia ý kiến. Riêng Luật PCTN cũng quy định biện pháp thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của Luật PCTN, trong đó có nội dung công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ

chức, đơn vị. Thực hiện quy định nêu trên, các cơ quan, đơn vị cũng tổ chức thanh tra, kiểm tra nhưng đây không phải là cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về việc thực hiện pháp luật về bảo đảm QĐTT nên nội dung này chưa thật sự được quan tâm. Do đó, việc bổ sung quy định về thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật về bảo đảm QĐTT là hết sức cần thiết.

3.1.3.7 Quy định về tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và quyền được thông tin

Năm 2012, Quốc hội ban hành Luật Giáo dục phổ biến pháp luật và đang triển khai thực hiện tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật qua các phương tiện thông tin đại chúng và đã đạt được những kết quả nhất định, tuy nhiên vẫn còn mang tính hình thức, chưa sâu rộng nên chưa đạt kết quả cao như trường hợp Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn ban hành từ 2007 nhưng ở nhiều nơi đại đa số người dân không biết văn bản này¹²³. Đối với QĐTT của công dân, ngay từ khi chuẩn bị dự thảo Luật Tiếp cận thông tin, các phương tiện truyền thông đã tích cực đưa các quy định pháp lý liên quan nên nhiều người dân được biết về quyền này cũng như từng bước nâng cao ý thức pháp luật trong cán bộ công chức nhà nước và công dân, góp phần không nhỏ vào việc hình thành ý thức pháp luật của nhân dân, tôn trọng các quyền tự do cơ bản của công dân.

3.1.4 Đánh giá các quy định của pháp luật về quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam

Thứ nhất, so với các quy định quốc tế về QĐTT, pháp luật nước ta trên lĩnh vực này vẫn chưa đáp ứng các yêu cầu để đảm bảo thực hiện trong thực tế, nhất là thủ tục, cơ chế đảm bảo thực hiện mặc dù Việt Nam đã là thành viên hai Công ước tuyên bố nhân quyền thế giới (UDHR) năm 1948, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (1966) và ghi nhận QĐTT trong Hiến pháp.

Tuy nhiên, so với lịch sử các quy định chung về các quyền tự do của công dân ở Việt Nam thì pháp luật về QĐTT của công dân đã có sự cụ thể hóa ngày càng cao trên cơ sở kết hợp nhiều ngành luật và lĩnh vực pháp luật nhằm hướng đến tính công khai, minh bạch trong hoạt động của Chính phủ. So với thực tiễn nền kinh tế - xã hội hiện nay ở Việt Nam thì các văn bản này vẫn chưa đáp ứng yêu cầu, các quy định còn mang nặng tính nguyên tắc, tính khái quát hơn là tính thực tiễn.

Thứ hai, các văn bản pháp luật hiện hành cho thấy chưa có một văn bản nào giải thích khái niệm QĐTT của công dân là gì và cơ chế đầy đủ để thực hiện quyền đó, mà mới chỉ dừng lại việc ghi nhận QĐTT, xác định trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước và trao quyền tự quyết định việc cung cấp thông tin cho các cơ quan nhà nước. Quyền được chủ động yêu cầu cung cấp thông tin của công dân, quyền được tiếp cận các thông tin không bắt buộc phải công bố rộng rãi nhưng cần phải cung

¹²³ <http://infonet.vn/Thoi-su/Du-luan/Nhieu-noi-dan-khong-biet-Phap-lenh-dan-chu-co-so/92881.info>

cấp khi người dân có yêu cầu cũng được ghi nhận nhưng chưa có quy định về thủ tục thực hiện. Điều này dẫn đến tâm lý e ngại, thiếu chủ động của công dân khi yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin. Và các quy định này cũng chưa cụ thể, chưa thống nhất, chưa bao quát hết các lĩnh vực cần cung cấp thông tin trong đời sống kinh tế - xã hội, vì vậy, chưa đáp ứng nhu cầu được cung cấp thông tin đang ngày càng gia tăng của công dân, tổ chức.

Thứ ba, pháp luật về quyền tiếp nhận thông tin được quy định trong nhiều văn bản, nội dung các quy định này khá phong phú, có khả năng đáp ứng nhu cầu thông tin của nhiều nhóm đối tượng khác nhau. Tuy nhiên, việc các quy định cơ bản về QĐTT được tập trung vào Luật PCTN có thể dẫn tới nhầm lẫn rằng quyền tiếp nhận thông tin chỉ để nhằm mục đích chống tham nhũng và chỉ được vận dụng trong những tình huống có liên quan đến chống tham nhũng. Các quy định này cũng chưa thống nhất về chủ thể có quyền tiếp nhận và chủ thể có trách nhiệm công khai thông tin do cơ quan nhà nước đang nắm giữ. Nhiều trường hợp các cơ quan nhà nước công bố thông tin trên cơ sở tự nguyện. Tuy nhiên, việc quy định trách nhiệm công khai thông tin của cơ quan nhà nước trong các văn bản pháp luật được ban hành sau ngày càng rõ ràng, cụ thể hơn so với các văn bản được ban hành trước.

Thứ tư, về quyền tìm kiếm thông tin, pháp luật Việt Nam đã khẳng định công dân có quyền được yêu cầu cung cấp thông tin và các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ cung cấp nhưng được quy định gián tiếp qua các văn bản khác nhau. Các quy định về quy trình, thủ tục yêu cầu và giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin của công dân có nội dung sơ sài, chưa chặt chẽ và hợp lý, không thuận tiện cho việc tìm kiếm thông tin của người dân.

Các quy định pháp luật chưa thiết lập nguyên tắc xác định phạm vi thông tin mà công dân được tìm kiếm nên các cơ quan nhà nước và công chức có thể từ chối việc cung cấp thông tin theo yêu cầu vì cho rằng thông tin được yêu cầu không thuộc nhóm phải công khai, cho dù chúng không thuộc nhóm cấm công khai, sự từ chối này phù hợp với việc công chức chỉ làm những gì mà luật cho phép.

Thứ năm, pháp luật chưa có một văn bản quy định riêng về quyền và cơ chế để bảo đảm QĐTT mà được quy định ở nhiều văn bản khác nhau, mỗi văn bản lại chỉ điều chỉnh việc tiếp cận thông tin ở một lĩnh vực nhất định và chỉ ngay trong lĩnh vực đó nên gây khó khăn cho quá trình áp dụng pháp luật¹²⁴. Phạm vi và hình thức, thủ tục thực hiện QĐTT cũng chưa có quy định thống nhất về các loại phí trong việc cung cấp tài liệu, về các điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện quyền tìm kiếm, kinh phí bảo đảm, tổ chức nhân sự, cơ sở vật chất.

Thứ sáu, tình trạng chưa có quy định về việc phân loại thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ đã gây khó khăn cho chính các cơ quan nhà nước, cán bộ, công

¹²⁴ Phạm Anh Tuấn (2010), *Vai trò của tiếp cận thông tin đối với phòng chống tham nhũng*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số chuyên đề “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”, tr. 13.

chức trong việc xác định thông tin nào được cung cấp, công bố. Các văn bản pháp luật có liên quan mới chỉ xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc công bố các thông tin chính thức (Điều 2 Luật PCTN) nên phạm vi tiếp nhận thông tin của công dân và các chủ thể khác trong xã hội vẫn bị giới hạn, bởi không phải mọi tài liệu của các cơ quan nhà nước đều được coi là chính thức. Hơn nữa, những quy định về thông tin mật và thông tin cá nhân còn chồng chéo, bất cập đã ảnh hưởng đến việc xác định các loại thông tin.

Cách phân loại thông tin trong pháp luật Việt Nam không nhất quán và không bao quát hết các loại thông tin. Hiện nay, thông tin được chia thành hai nhóm: i) nhóm các thông tin bảo mật theo pháp luật¹²⁵; ii) nhóm thông tin phải công khai. Thực tế cho thấy còn tồn tại một nhóm thứ ba là các thông tin không thuộc nhóm một nhưng cũng không thuộc nhóm hai, nghĩa là chúng không là thông tin bị cấm công khai nhưng cũng không là những thông tin bắt buộc phải công khai theo luật định. Thông tin thuộc nhóm thứ ba không nhỏ nhưng chưa có văn bản chính thức nào xác nhận nhóm thông tin thứ ba này. Khoảng trống này dẫn đến tình trạng QĐTT của công dân có thể bị gián đoạn, không thống nhất, và không hiệu quả.

Thứ bảy, pháp luật Việt Nam chưa quy định cụ thể những vi phạm cũng như hình thức, biện pháp xử lý đối với các cơ quan nhà nước vi phạm các quy định về công khai thông tin và cung cấp thông tin. Nói cách khác, hiện chưa rõ các hành vi nào bị coi là vi phạm QĐTT và những chế tài (về hành chính, hình sự, dân sự) được áp dụng đối với các hành vi đó. Điều này dẫn tới tình trạng các quy định pháp luật về QĐTT tuy có nhưng không hoặc ít đi vào cuộc sống.

Vì chưa có các biện pháp chế tài cần thiết bảo đảm thực hiện QĐTT, nhất là các chế tài áp dụng cho các cơ quan nhà nước từ chối cung cấp thông tin nên tình trạng cơ quan nhà nước không trả lời bằng văn bản hoặc từ chối cung cấp thông tin mà không có lý do chính đáng khi nhận được yêu cầu vẫn còn phổ biến và chưa có biện pháp xử lý thích hợp¹²⁶.

Tóm lại, pháp luật bảo đảm QĐTT của công dân chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn. Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cũng như thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều bất cập trong việc thiết lập các biện pháp pháp lý bảo đảm QĐTT. Vì thế, hoàn thiện pháp luật về QĐTT là yêu cầu hết sức cần thiết - là điều kiện tiên quyết của phát triển bền vững nhằm phát huy trí tuệ, tính tích cực của nhân dân, tạo sự đồng thuận cao trong xã hội và tăng cường dân chủ.

¹²⁵ Những thông tin thuộc nhóm bí mật nhà nước quy định tại các văn bản như: i) Pháp lệnh số 30/2000/PL-UBTVQH10 về bảo vệ bí mật nhà nước ngày 28 tháng 12 năm 2000; ii) Nghị định số 33/2002/NĐ-CP ban hành ngày 28/03/2002 hướng dẫn thi hành Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2000; iii) Các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ công bố danh mục bí mật nhà nước độ Tuyệt mật và Tối mật của các ngành; iv) Các Thông tư của Bộ Công an ngày 30/11/2009 quy định danh mục bí mật nhà nước độ Mật của các ngành.

¹²⁶ Dương Thị Bình (2009), *Thực trạng quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 154, tr. 15.

3.2 Thực tiễn thực hiện quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam hiện nay

3.2.1 Thực tiễn thực hiện quyền tìm kiếm thông tin của công dân

Quyền tìm kiếm thông tin của công dân tùy thuộc vào nhu cầu của từng cá nhân nhất định và được bao trùm trong nhiều lĩnh vực: kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại. Tuy nhiên, trong phần này chỉ tập trung phân tích thực tiễn thực hiện QĐTT trong một số lĩnh vực mà người dân có nhu cầu tìm kiếm thông tin nhiều nhất, đó là: thông tin, truyền thông; tài nguyên, môi trường; tài chính, tiền tệ; thương mại.

- Thực tiễn thực hiện quyền tìm kiếm thông tin của công dân trong lĩnh vực thông tin, truyền thông

Hiện nay, công dân thực hiện quyền tìm kiếm thông tin của mình chủ yếu thông qua hoạt động thông tin, truyền thông. Đây là hoạt động thực hiện gián tiếp nhưng rất hiệu quả, hình thức thực hiện thông qua quyền tìm kiếm thông tin của các nhà báo. Theo quy định hiện hành, nhà báo có quyền: (1) đến các cơ quan nhà nước, tổ chức, thư viện, bảo tàng... để thu thập thông tin, tra cứu tài liệu, làm nghiệp vụ báo chí, các cơ quan, tổ chức không được từ chối cung cấp cho nhà báo những tư liệu, tài liệu nếu không thuộc bí mật nhà nước và bí mật đời tư của công dân; (2) được thực hiện nghiệp vụ tại các đại hội, hội nghị và các buổi lễ, hoạt động lễ tân; được lấy tin, chụp ảnh, quay phim, ghi âm tại các phiên tòa xét xử công khai, được phỏng vấn những người liên quan; (3) nhà báo chỉ cần xuất trình thẻ nhà báo khi liên hệ đến các cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền tìm kiếm thông tin gián tiếp của công dân trong lĩnh vực thông tin, truyền thông trong thực tế thường gặp một số khó khăn, hạn chế sau:

Thứ nhất, nhiều cơ quan nhà nước dựa vào cơ chế người phát ngôn để trì hoãn, né tránh việc cung cấp thông tin. Năm 2007 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 77/2007/QĐ-TTg để ban hành quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí¹²⁷ với mong muốn giúp báo chí có một địa chỉ chính thức để tìm kiếm, tránh những thông tin ngoài lề, gây dư luận không tốt. Nếu thực hiện đúng tinh thần này, thì QĐTT của người dân thông qua báo chí sẽ thêm thuận lợi nhờ sự chính xác, chính thống, cũng như mức độ phong phú của thông tin. Tuy nhiên, một số cơ quan chưa cử người phát ngôn¹²⁸ hoặc có cử nhưng trong nhiều trường hợp người phát ngôn không

¹²⁷ Quyết định này vừa được thay thế bởi Quyết định 25/2013/QĐ-TTg ban hành Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí, tuy nhiên một số nội dung liên quan đến QĐTT hầu như không thay đổi.

¹²⁸ Hội thảo về quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí do Sở Thông tin – Truyền thông Hà Nội tổ chức ngày 22.12.2012 có nêu tình trạng: “ngoài UBND thành phố thì hầu hết các cơ quan hành chính của thành phố đều chưa cử được người chính thức làm công tác phát ngôn cho đơn vị mình”.

kip thời cập nhật thông tin¹²⁹ hoặc không nắm rõ thông tin để cung cấp một cách cụ thể, chuẩn xác. Một số cơ quan hành chính nhà nước không muốn cung cấp thông tin cho phóng viên, nên khi phóng viên liên hệ thì “phải gặp, phải xin phép người phát ngôn”¹³⁰. Nhiều cơ quan cử người phát là người lãnh đạo cao nhất của cơ quan, mà người này thường xuyên đi họp nên muốn gặp họ nhiều lúc phải đăng ký trước cả tuần¹³¹. Vì những lý do này, khi nhà báo bị hạn chế nguồn thông tin, bị từ chối cung cấp thông tin từ nguồn chính thức thì buộc lòng họ phải tiếp cận và lấy thông tin từ các nguồn khác, nên nội dung nhiều bài báo chưa được chính xác, đa chiều. Lúc này không chỉ nhà báo bị ảnh hưởng mà chính những cơ quan, cá nhân có trách nhiệm cũng bị ảnh hưởng. Chính vì vậy, một trong những việc cần điều chỉnh là bảo đảm chế độ phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí theo đúng quy định của pháp luật, không để xảy ra tình trạng báo chí thiếu nguồn thông tin chính xác¹³².

Việc né tránh cung cấp thông tin được biểu hiện bằng nhiều cách. Ví dụ, khi phóng viên gọi điện liên hệ với người có nghĩa vụ và thẩm quyền cung cấp thông tin thì bị đưa ra các lý do để từ chối: “không biết”, “bận”, “mệt”, “chuyện nội bộ nên chưa hoặc không thể công bố được”, hoặc đùn đẩy trách nhiệm trả lời cho người khác, cơ quan khác¹³³. Chính vì vậy, tại Hội thảo đối thoại về phòng chống tham nhũng ngày 02.12.2012 tại Cần Thơ, có nhiều ý kiến cho rằng “mặt hạn chế của việc khuyến khích báo chí tham gia đấu tranh với các vụ tiêu cực hiện nay là quyền được tiếp cận thông tin, tài liệu”.

Thứ hai, một số cơ quan nhà nước cung cấp thông tin chậm, hoặc chủ động không cung cấp thông tin cho phóng viên¹³⁴ khiến các cơ quan truyền thông không đưa tin kịp thời như trường hợp xử lý thông tin của các cơ quan nhà nước với báo chí trong hai vụ việc gây xôn xao dư luận là vụ Tiên Lãng, Hải Phòng và vụ cháy chợ ở Quảng

Hoặc Công văn số: 2008 /UBND-VX năm 2009 của UBND tỉnh Yên Bái về việc thực hiện Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí của các cơ quan hành chính nhà nước tỉnh Yên Bái đã đề cập việc không cử người phát ngôn ở các cơ quan nhà nước trên địa bàn.

¹²⁹ Báo cáo trong Hội nghị Tổng kết 5 năm thực hiện quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí trên địa bàn tỉnh Bình Định ngày 01/02/2012.

¹³⁰ <http://phapluattp.vn/2011061911202111p0c1013/quyen-lay-tin-va-duoc-thong-tin.htm> (Truy cập ngày 10.4.2013)

¹³¹ Ngay sau vụ chìm tàu du lịch nhà hàng Dìn Ký, ngày 25.5.2011, đoàn kiểm tra của Bộ GTVT làm việc với Sở GTVT tỉnh Bình Dương cùng các ban, ngành liên quan. Trước khi buổi làm việc diễn ra đã có trên 10 phóng viên các báo, đài có mặt tại Sở GTVT tỉnh Bình Dương. Tuy nhiên, Chánh văn phòng sở này cho biết đây là cuộc họp nội bộ nên báo chí không được tham dự, đề nghị phóng viên chờ tại Văn phòng, sau cuộc họp sẽ thông báo một số vấn đề. Nhưng khi cuộc họp kết thúc, ông này lại thông tin: “Giám đốc là người phát ngôn của Sở GTVT tỉnh Bình Dương nhưng ông ấy đã đi công tác ở Hà Nội rồi”. Khi một phóng viên phát hiện ông giám đốc Sở GTVT tỉnh Bình Dương vừa mới tham gia buổi họp thì ông Chánh văn phòng bèn “đánh chính”: “ông giám đốc chuẩn bị đi Hà Nội, 3 giờ chiều mới bay” <http://phapluattp.vn/2011061911202111p0c1013/quyen-lay-tin-va-duoc-thong-tin.htm>

¹³² Ông Đỗ Quý Doãn, Thứ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông phát biểu tại hội nghị báo chí toàn quốc ngày 5-5-2011. <http://phapluattp.vn/2011061911202111p0c1013/quyen-lay-tin-va-duoc-thong-tin.htm>

¹³³ Báo cáo khảo sát, nghiên cứu các hành vi cản trở báo chí tác nghiệp, Trung tâm Nghiên cứu truyền thông phát triển (RED) thuộc Hội Liên hiệp khoa học kỹ thuật VN phối hợp với Đại sứ quán Anh khảo sát, tháng 11.2011.

¹³⁴ Như trường hợp trên địa bàn tỉnh Hà Nam đã được nêu rõ trong Chỉ thị số 06/CT-UBND ngày 08.3.2012 về việc tăng cường trách nhiệm của các cơ quan trong việc cung cấp thông tin cho báo chí.

Ngãi. Nếu như trong vụ Tiên Lãng, báo chí hầu như không thể tiếp cận các cơ quan có thẩm quyền để có thông tin chính thức, hoặc bị từ chối, bị ngăn cản, hoặc trả lời nhiều thông tin mâu thuẫn nhau¹³⁵ thì ở Quảng Ngãi, chính quyền đã chủ động công khai tất cả thông tin, mời họp báo, mời những người có liên quan đến họp và đối thoại, nên không có chuyện khiếu nại, hoặc các thông tin đưa không chính xác¹³⁶. Đây cũng là bài học kinh nghiệm trong hoạt động quản lý nhà nước đối với QĐTT.

Tình trạng này xảy ra khá phổ biến, nhất là khi thông tin liên quan đến những vấn đề xã hội nóng bỏng và nhạy cảm. Điều này được thể hiện qua kết quả khảo sát được báo cáo tại Hội thảo “Tạo dựng môi trường làm việc an toàn cho nhà báo” ngày 14.2.2012 do Trung tâm Nghiên cứu truyền thông phát triển (RED) thuộc Hội Liên hiệp khoa học kỹ thuật Việt Nam phối hợp với Đại sứ quán Anh tổ chức với kết quả điều tra trực tiếp ngẫu nhiên đối với 384 người làm báo trong thời gian từ ngày 01.7.2011 – 15.8.2011 trên khắp cả nước, thì có đến 87,9% phóng viên báo chí bị cản trở tác nghiệp được nhận diện trong khoảng 12 nhóm hành vi như: né tránh cung cấp thông tin (52,6%); gây khó dễ (47,66%); có ý ngăn chặn gián tiếp hoạt động tác nghiệp (33,85%); mua chuộc để không đăng tin (24,48%); thu giữ phương tiện (20,57%); đe dọa (18,49%)... Riêng tại Đà Nẵng, trong kết quả khảo sát ngẫu nhiên đối với 22 nhà báo, có đến 21 người xác nhận từng bị cản trở bởi nhiều hình thức, trong đó né tránh cung cấp thông tin chiếm tỉ lệ cao nhất¹³⁷, điều này chứng minh có rất nhiều vụ việc không được minh bạch khi có hơn 50% phóng viên bị cản trở, né tránh cung cấp thông tin thời gian qua.

Thứ ba, việc lạm dụng quy định “tài liệu đóng dấu mật” tại một số cơ quan¹³⁸ gây cản trở việc tìm kiếm thông tin và định hướng dư luận xã hội của nhà báo. Về vấn đề này, nguyên Tổng Thanh tra Chính phủ Trần Văn Truyền đã phải thừa nhận: “Còn có những cơ quan đóng dấu mật sai quy định. Ngay như công việc của thanh tra, luật quy định phải công khai kết luận thanh tra nhưng trong văn bản đó thường hay đóng dấu mật, nhìn chung quy định diện mật của chúng ta hiện còn rộng”, và ông khẳng định: “Chỉ những vấn đề liên quan đến an ninh quốc gia mới gọi là mật, còn lại từ chủ trương, chính sách pháp luật hay những quy định TTHC sẽ công khai minh bạch. Báo chí có quyền phê bình sự thiếu thiện chí của một số cơ quan và phải làm sao để họ biết không muốn cũng phải làm bởi đây là trách nhiệm”¹³⁹.

Chính tâm lý ngại công khai những tin tức mà lẽ ra người dân phải được biết đã dẫn đến việc dấu mật được sử dụng hầu hết trong các văn bản của cơ quan nhà nước.

¹³⁵ <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/Phong-su-Ky-su/497895/Chuyen-o-Tien-Lang.html>

¹³⁶ <http://www.sggp.org.vn/Kinh-hoang-chay-cho-Quang-Ngai/7845592.epi> (Truy cập ngày 20.4.2013)

¹³⁷ Kỷ yếu Hội thảo “Tạo dựng môi trường làm việc an toàn cho nhà báo” ngày 14.02.2012 tại Đà Nẵng, do Trung tâm Nghiên cứu truyền thông phát triển (RED) thuộc Hội Liên hiệp khoa học kỹ thuật VN phối hợp với Đại sứ quán Anh đã tổ chức.

¹³⁸ Xem vụ việc phóng viên Lan Anh (phóng viên báo Tuổi Trẻ) với Bộ Y tế ở Phụ lục số 4.

¹³⁹ “Không thể chống tham nhũng nếu không có báo chí”, Báo Tuổi Trẻ ngày 29/11/2008.

Nhiều tài liệu được đóng dấu mật nhưng không thể được coi là mật bởi pháp luật không quy định như trường hợp người tố cáo thanh những muốn nhận được kết luận thanh tra vụ việc mà mình đã tố cáo nhưng bị từ chối vì lý do “đóng dấu mật”, mặc dù Khoản 2 Điều 27 của Luật PCTN quy định: “kết luận thanh tra phải được công khai”¹⁴⁰. Thói quen xem tài liệu của nhà nước là tài liệu mật đã cản trở QĐTT của người dân, phong tỏa dư luận, vi phạm nghiêm trọng các quy định của pháp luật. Quy định của Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước đã bị các cơ quan nhà nước lạm dụng triệt để để bao che, “bưng bít thông tin” cho những hành vi sai trái của mình, để tránh sự giám sát của công chúng. Đó chính là nguyên nhân khiến cho tiêu cực, tham nhũng ngày càng gia tăng.

- Thực tiễn thực hiện quyền tìm kiếm thông tin trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường

Thực tiễn thực hiện quyền tìm kiếm thông tin trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường được khảo sát qua việc tìm kiếm thông tin về tài nguyên đất và môi trường. Đối với việc tìm kiếm thông tin về tài nguyên đất thể hiện qua các nội dung sau:

Thứ nhất, thông tin công dân tìm kiếm nhiều nhất trong các lĩnh vực đất đai là thông tin thu hồi đất, đền bù giải tỏa, các dự án ưu đãi, quy hoạch sử dụng đất; tuy nhiên, khả năng đáp ứng các yêu cầu này từ phía các cơ quan nhà nước là rất thấp nhiều thông tin không được công khai, hay công khai không đầy đủ, dẫn đến sự mập mờ, nảy sinh tiêu cực, tham nhũng, khiếu kiện. Theo thống kê của Tổng Thanh tra Chính phủ, bình quân có 400.000 lượt người đi khiếu nại trong một năm¹⁴¹, từ cuối năm 2011 đến nay, nội dung khiếu nại đất đai chiếm tới 79% mà một trong những nguyên nhân chủ yếu của các vụ khiếu nại đất đai là do chính quyền không thông tin đầy đủ đến người dân¹⁴².

Thứ hai, việc tìm kiếm trực tiếp những thông tin về đất đai, quy hoạch thường gặp rất nhiều khó khăn, vì khi liên hệ với cơ quan đang giữ thông tin thì phụ thuộc rất nhiều vào tâm lý của cán bộ đang quản lý thông tin¹⁴³ và mức độ quan trọng, “nhạy cảm” của thông tin. Ngoài ra, còn có tình trạng đùn đẩy trách nhiệm cung cấp thông tin nên người dân thường phải thông qua một trung gian là người môi giới nhà đất để có được thông tin về các vấn đề này¹⁴⁴. Những trung gian này hầu hết là người thân, có

¹⁴⁰ <http://www.laodong.com.vn/Home/Vi-sao-coi-thuong-ky-cuong-phep-nuoc/200712/70253.laodong> (Truy cập ngày 21.5.2013)

¹⁴¹ <http://www.na.gov.vn/htx/vietnamese/c1333/default.asp?Newid=57295#yEV0gfDeNV4x> (Truy cập ngày 11.5.2013)

¹⁴² Nguyễn Đăng Dung, *Pháp luật về đảm bảo quyền được thông tin của công dân và việc xây dựng luật tiếp cận thông tin*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, http://www.nclp.org.vn/ban_ve_du_an_luat/van-hoa-xa-hoi/phap-luat-ve-bao-111am-quyen-111uoc-thong-tin-cua-cong-dan-va-viec-xay-dung-luat-tiep-can-thong-tin (Truy cập ngày 20.12.2012)

¹⁴³ Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai, 2010, Trung tâm Nghiên cứu Chính sách và Phát triển (DEPOCEN), tr. 48.

¹⁴⁴ <http://dddn.com.vn/20110506101025260cat172/kinh-doanh-bat-dong-san-nhat-than-nhi-quen.htm> (Truy cập ngày 20.12.2012).

quen biết với cán bộ công chức đang nắm giữ thông tin. Hoặc chính các cơ quan nhà nước chủ động hạn chế việc cung cấp thông tin. Ví dụ: Ngày 16/9/2005, UBND tỉnh Ninh Thuận ban hành công văn 2882/UBND-NC với nội dung: gần đây tình hình quản lý thông tin của cơ quan nhà nước và cán bộ công chức trên địa bàn tỉnh có những vấn đề bất cập. Một số cá nhân, đơn vị đã để lọt những thông tin của cơ quan nhà nước và đơn vị đến những đối tượng không được tiếp xúc, nhất là các thông tin về giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng, đấu thầu...”. Theo nội dung văn bản, việc để các thông tin bị tiết lộ ra ngoài này đã gây nhiều khó khăn cho các cơ quan chức năng giải quyết và xử lý công việc theo thẩm quyền. Vậy hàm ý của công văn này là chỉ đạo các cơ quan cấp dưới của mình giữ bí mật thông tin¹⁴⁵. Hoặc như trường hợp dự án kênh tưới Phan Rí - Phan Thiết¹⁴⁶, dự án trọng điểm do Thủ tướng phê duyệt, khởi công từ lâu nhưng vẫn ỉ ạch ở khâu giải phóng mặt bằng và đền bù cho dân. Các chuyên gia pháp lý đã tìm đến người dân và chính quyền để cùng giải quyết. Nguyên nhân là do người dân rất thiếu thông tin về pháp luật đất đai, chính sách đền bù đất cũng như các loại hỗ trợ khác vì chưa được chính quyền công khai cho dân biết. Việc công khai minh bạch là mấu chốt quan trọng để giải quyết các vấn đề liên quan đến đền bù đất đai cho dân.

Để khắc phục tình trạng này, năm 2012 Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường đã hướng dẫn¹⁴⁷ quy trình công khai và cung cấp thông tin từ cơ sở dữ liệu đất đai với nội dung là yêu cầu những địa phương đã xây dựng xong cơ sở dữ liệu đất đai (thành phố Hà Nội, Hưng Yên, Thái Bình, Quảng Ngãi, Bình Định, Khánh Hòa, Tiền Giang, Vĩnh Long, Bến Tre), đã và đang tiến hành việc công khai và cung cấp thông tin từ cơ sở dữ liệu đất đai, chỉ được phép công khai trên mạng Internet các loại thông tin sau: thông tin thửa đất: số hiệu thửa, số hiệu tờ bản đồ địa chính; diện tích; mục đích sử dụng đất được giao, được thuê hoặc được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; đã đăng ký hay chưa đăng ký; đã cấp Giấy chứng nhận hay chưa cấp Giấy chứng nhận; thông tin quy hoạch sử dụng đất đã được nhà nước xét duyệt gồm: sơ đồ không gian quy hoạch khu vực có thửa đất; mục đích sử dụng đất theo quy hoạch. Khi mô hình này được mở rộng, thì quyền tìm kiếm thông tin của người dân càng ngày càng được đảm bảo.

Thực tiễn thực hiện quyền tìm kiếm thông tin về môi trường: khi thực hiện tìm kiếm thông tin, người yêu cầu cung cấp thông tin đã thực hiện tìm kiếm thông tin bằng cách yêu cầu trực tiếp tại cơ quan và gửi thư điện tử trên trang thông tin điện tử. Tuy nhiên, số lượng lượt người yêu cầu không nhiều. Ngoài ra, nhiều đơn vị còn tổ chức thực hiện giao lưu trực tuyến với người dân và doanh nghiệp đồng thời cung cấp thông

¹⁴⁵ Lại Kỳ (2005), *Ninh Thuận: Chủ trương giữ kín thông tin về khiếu nại, tố cáo quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng, đấu thầu*, Báo Tuổi Trẻ.

¹⁴⁶ <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/86276/dan-con--doi--thong-tin-dat-dai.html> (Truy cập ngày 20.12.2012)

¹⁴⁷ Công văn số 226/TCQLĐĐ-ĐKTK ngày 14.3.2012.

tin tại cơ quan khi có yêu cầu. Các Sở có trung tâm công nghệ thông tin thực hiện lưu giữ các tài liệu giấy, cơ sở dữ liệu số, cung cấp khi có yêu cầu nhưng khả năng tiếp cận thông tin môi trường của cá nhân, tổ chức còn hạn chế, chưa đầy đủ, không thường xuyên. Nguyên nhân là do một bộ phận cá nhân có hiểu biết và năng lực tìm hiểu thông tin thấp, chưa có thói quen yêu cầu cung cấp thông tin hoặc điều kiện kinh tế không cho phép cá nhân tìm hiểu thông tin. Đối với thông tin được yêu cầu, cơ quan luôn tiếp nhận và đáp ứng nhu cầu tiếp cận thông tin của cá nhân, tổ chức.

Tuy nhiên, việc cung cấp thông tin chỉ đáp ứng được một phần nhu cầu tìm hiểu thông tin của cá nhân, nhiều thông tin được yêu cầu nhưng cơ quan chưa có thông tin để cung cấp hay không được phép cung cấp, trong khi nhiều thông tin cần thiết lại chưa được cá nhân, tổ chức quan tâm tìm hiểu. Nguyên nhân là do các quy định pháp luật về cung cấp thông tin chưa cụ thể, chưa quy định rõ trách nhiệm và quyền hạn của người cung cấp thông tin và người được yêu cầu cung cấp thông tin; thông tin để cung cấp không đủ để đáp ứng nhu cầu; cơ sở vật chất và trang thiết bị làm việc của cơ quan quản lý và cung cấp thông tin không đầy đủ.

- Thực tiễn tổ chức thực hiện quyền tìm kiếm thông tin trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ

Với vai trò là một trong những ngành tiên phong khi mở cửa thị trường và hội nhập quốc tế, thông tin trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ rất nhạy cảm, ảnh hưởng mạnh mẽ đến nền kinh tế của mỗi quốc gia, vì vậy yêu cầu về tính công khai, minh bạch trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ càng trở nên cấp thiết để đảm bảo quyền tìm kiếm thông tin của công dân.

Đối với những thông tin liên quan đến tình hình ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, tổng dư nợ nước ngoài, các khoản thu từ thuế, từ đóng góp của các địa phương, thu từ các nguồn tài nguyên quốc gia như dầu khí, than đá, vàng, chênh lệch giá vàng khi nhà nước độc quyền¹⁴⁸... và các khoản chi cho các công trình công cộng đang được nhiều người dân quan tâm tìm kiếm nhưng vẫn không thể có thông tin chính xác hoặc khó tiếp cận, ngay cả đại biểu Quốc hội¹⁴⁹. Gần đây, vụ việc lãnh đạo các công ty dịch vụ công ích đã nhận tiền lương quá nhiều bị phát hiện và xử lý¹⁵⁰, thì người dân quan tâm tìm kiếm thông tin về việc nhà nước đã chi tiền từ ngân sách nhà nước cho các công ty ra sao, các Phó Giám đốc hay Trưởng phòng các công ty này nhận lương bao nhiêu,... tuy nhiên, việc tìm kiếm thông tin rất khó khăn và hầu như không thể. Nhưng dù sao, khi vừa có thông tin thì dư luận xã hội đã thể hiện thái độ phản đối và bức xúc, và người đứng đầu cơ quan nhà nước xuất hiện sau khi công khai thông tin trên vài ngày để truyền tải ý kiến về vấn đề này đã góp phần đưa vụ việc được xử lý

¹⁴⁸ <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/thong-doc-nhan-dan-va-dat-nuoc-co-loi-tu-chenh-lech-gia-vang-726954.htm> (ngày 13.5.2012)

¹⁴⁹ <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/95588/kiem-soat-quyen-luc-de-chong-tham-nhung.html> (ngày 06.11.2012)

¹⁵⁰ <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/568805/ky-luat-8-lanh-dao-nhan-luong-khung.html>

nhanh hơn¹⁵¹. Sau đó, UBND thành phố HCM ban hành văn bản khẩn yêu cầu phải công khai thu nhập của lãnh đạo và người lao động trong công ty¹⁵². Vì vậy, việc không công khai thông tin của các công ty có nguồn vốn nhà nước sẽ là điều kiện thuận lợi cho việc lạm quyền và tham nhũng ngày càng nhiều.

Về các thông tin liên quan đến hoạt động của các ngân hàng mà các cơ quan quản lý đang nắm giữ, người dân luôn mong muốn tìm kiếm trong thời gian qua khi những thông tin về nợ xấu của các ngân hàng được đề cập. Tuy nhiên vì chưa được quy định rõ các cá nhân, tổ chức có quyền được tìm kiếm hay không, và giới hạn của thông tin được tìm kiếm như thế nào nên việc thực hiện gặp nhiều lúng túng. Cụ thể, những thông tin về việc sáp nhập các ngân hàng là thông tin thuộc lĩnh vực quản lý của Ngân hàng Nhà nước được xem là "bí mật nhà nước" hay chỉ là giao dịch kinh tế đơn thuần cũng đã gây nhiều tranh luận khác nhau. Những thông tin liên quan đến hoạt động sai phạm của các ngân hàng luôn làm cho nhà đầu tư và những người gửi tiền vào ngân hàng hoang mang. Hơn nữa, quá trình cung cấp thông tin không thống nhất của Ngân hàng Nhà nước và việc "kiểm soát chặt chẽ các thông tin ngân hàng" trở thành phản tác dụng khi thông tin được công bố chính thức¹⁵³. Sự kiện điển hình trong thời gian gần đây là nhiều tổng giám đốc và lãnh đạo ngân hàng đồng loạt từ nhiệm, sau đó bị bắt đã làm cho nhiều nhà đầu tư không thể chủ động cho công việc của mình, mặc dù khi có tin đồn, họ đã chủ động liên lạc với cơ quan nhà nước để tìm kiếm thông tin nhưng không được đáp ứng.

- Thực tiễn thực hiện quyền tìm kiếm thông tin trong lĩnh vực thương mại

Quyền tự do kinh doanh là một quyền cơ bản của công dân. Tuy nhiên, muốn thực hiện quyền này, công dân phải có đầy đủ thông tin trong lĩnh vực kinh tế. Ví dụ, công dân cần có đầy đủ các thông tin về chính sách thuế, nhu cầu tiêu dùng của xã hội, về thị trường tiêu thụ hàng hoá, tiêu chuẩn chất lượng hàng hóa... thì quyết định đầu tư vào các lĩnh vực sản xuất kinh doanh mới có hiệu quả.

Quyền tìm kiếm thông tin trong lĩnh vực thương mại thường bị coi nhẹ song thực ra rất quan trọng bởi vì ở tất cả các quốc gia, hoạt động thương mại quyết định sự phát triển của xã hội, và thông tin kinh tế hay liên quan đến kinh tế thuộc nhóm thông tin được tìm kiếm nhiều hơn cả¹⁵⁴. Ở tất cả các quốc gia, các cơ quan hành chính nhà nước nắm giữ lượng thông tin lớn nhất và quan trọng nhất về hoạt động kinh doanh, thương mại.

Quyền tìm kiếm thông tin về thương mại tăng lên rõ rệt từ khi Việt Nam tham gia vào Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), vì thông tin được coi là yếu tố hàng đầu của sự thành công. Doanh nhân cần những thông tin về chính sách, pháp luật của Nhà

¹⁵¹ <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/566020/chu-tich-tp-hcm-noi-ve-vu-giam-doc-nhan-luong-khung.html>

¹⁵² <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/569148/tp-hcm-yeu-cau-cong-khai-thu-nhap-doanh-nghiep-nha-nuoc.html>

¹⁵³ Xem ví dụ ở Phụ lục số 3.

¹⁵⁴ Vũ Công Giao (2010), *Luật tiếp cận thông tin: Một số vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn trên thế giới*, Tạp chí Luật học số 26.

nước, những thông tin về thị trường trong nước, nước ngoài, về định hướng hợp tác của nhà nước, về thông tin xuất, nhập khẩu, chủ trương chính sách về bảo hộ nền sản xuất trong nước, những biến động có thể có do thay đổi chính sách mà Chính phủ đang dự tính để lên kế hoạch kinh doanh chính xác. Thực tiễn thực hiện quyền tìm kiếm thông tin như sau:

Thứ nhất, việc tìm kiếm thông tin gặp khó khăn do các cơ quan nhà nước vẫn lúng túng khi quản lý các nguồn thông tin về nền kinh tế nên người kinh doanh khó khăn trong việc hoạch định kế hoạch sản xuất – kinh doanh cho mình¹⁵⁵. Hiện nay, doanh nghiệp thiếu những thông tin cơ bản, tin cậy như thông tin, dữ liệu về xuất nhập khẩu các mặt hàng, tình hình kinh doanh của các ngành hàng, diện tích, sản lượng canh tác nguyên liệu, ... và thường không biết tìm ở đâu. Chính là do các doanh nhân không biết tìm kiếm thông tin ở đâu nên không biết về quy luật cung cầu trong nền kinh tế thị trường, về tình hình sản xuất trong nước hay nhập khẩu đã dẫn đến tình trạng nhiều nơi nông dân trồng mía, nuôi bò sữa, trồng các loại hoa quả, chăn nuôi các loại gia cầm, gia súc, nhưng không bán được sản phẩm của mình do nhu cầu tiêu thụ ít nhưng sản xuất lại nhiều. Hoặc trường hợp các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thông tin nhưng không cung cấp cho người dân những thông tin về nguy cơ phá sản hay tình trạng đã phá sản của một số doanh nghiệp của Nhà nước nên người dân có thể sẽ thiệt hại rất nhiều khi các doanh nghiệp này đã hoặc đang trên đà phá sản mà họ không biết.

Thứ hai, chưa có một quy trình cụ thể để các cơ quan quản lý nhà nước về thương mại cung cấp thông tin khi có yêu cầu. Mỗi khi doanh nhân lên kế hoạch đầu tư dự án mới thì bắt đầu hành trình tự tìm kiếm thông tin, mất nhiều thời gian và chi phí, thậm chí phải có mối “quan hệ riêng” với các cơ quan có thẩm quyền mới có được thông tin. Các cơ quan nhà nước quản lý chuyên ngành, cơ quan chuyên về thống kê cũng chỉ có thói quen báo cáo theo yêu cầu của cấp trên chứ chưa có cơ chế cung cấp thông tin này cho doanh nghiệp một cách công khai, minh bạch. Mới đây nhất, xảy ra tranh luận giữa Bộ Xây dựng và Tổng Cục thống kê về lượng tồn kho của ngành sản xuất xi măng có thực lớn và đáng quan ngại không khi con số tồn kho trong ngành này được Tổng Cục thống kê đưa ra là tăng 53% so với cùng kỳ năm trước, tuy nhiên, đại diện của Bộ Xây dựng cho rằng tỷ lệ đó “nghe có vẻ sợ”, chứ thực tế không đến mức như vậy¹⁵⁶. Điều này cho thấy thông tin về những chỉ số đầu vào quan trọng trong xây dựng chính sách của các cơ quan nhà nước đang có vấn đề, chưa thống nhất, chưa chính xác. Và đương nhiên hệ lụy của nó là những đề xuất chính sách không đúng với tình hình... Có thể nói, nếu thông tin đầy đủ, rõ ràng, Chính phủ sẽ có được sự chia sẻ

¹⁵⁵ <http://sgtt.vn/Kinh-te/171964/Trong-kho-khan-doanh-nghiep-cang-can-minh-bach.html> (Truy cập ngày 28.02.2012)

¹⁵⁶ Các Bộ cãi nhau về chỉ số tồn kho. <http://sgtt.vn/Thoi-su/171670/Cac-bo-%E2%80%99Ccai-nhau%E2%80%99D-ve-chi-so-ton-kho.html> (truy cập ngày 10.5.2013).

và niềm tin từ doanh nghiệp và người dân đối với các quyết sách của Chính phủ, đặc biệt cần trong bối cảnh khó khăn như hiện nay.

Thứ ba, sự thiếu bình đẳng trong thời điểm và cơ hội tìm kiếm thông tin. Công bằng trong việc thực hiện QĐTT trong lĩnh vực thương mại chỉ thực sự đúng nghĩa khi tất cả mọi người đều ngang bằng về cơ hội để có được thông tin như nhau với cùng cách thức như nhau ở cùng thời điểm như nhau. Nếu thiếu một trong những yếu tố trên thì chưa có bình đẳng trong tiếp cận thông tin. Thông thường, các cán bộ có quyền thẩm định hoặc phê duyệt các dự án, gói thầu hoặc quyền phê duyệt dự toán công trình chính là người có thông tin sớm nhất, đầy đủ nhất và chính xác nhất về công trình, dự án đó. Mặc dù những thông tin đó cuối cùng cũng sẽ được công khai cho mọi công dân, nhưng nếu chính quan chức đó sử dụng đặc quyền trực tiếp sử dụng, khai thác những thông tin đó hoặc chuyển giao chúng cho vợ, con hoặc các công ty “sân sau” của họ để khai thác, sử dụng thông tin này thì chắc chắn họ thu được những khoản lợi nhuận kék xù. Còn chính họ thì giải thích cho sự giàu có nhanh chóng, bất thường này bằng những lý do mỹ miều và đáng “khâm phục” là do “nhanh nhạy, biết chớp lấy cơ hội kinh doanh”¹⁵⁷. Cụ thể, trong hoạt động cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, trên thị trường chứng khoán các nhà đầu tư còn thiếu thông tin trầm trọng hơn¹⁵⁸, những thông tin về cổ phần hóa doanh nghiệp không được công bố rộng rãi mà thường được ưu tiên cho các mối quan hệ riêng, những người đã từng làm việc cho doanh nghiệp nhà nước trước đó hoặc những nhân viên của doanh nghiệp được ưu tiên mua cổ phần. Có tình trạng nhiều nhà đầu tư chứng khoán đã thu được những khoản lợi khổng lồ nhờ có những thông tin nội gián, còn những nhà đầu tư khác thì thất bại nặng nề vì đã không có được những thông tin cần thiết. Xét về bản chất, việc lạm dụng lợi thế trong thời điểm tiếp cận, khai thác thông tin, lợi thế trong cơ hội tiếp cận thông tin là một hình thái của tham nhũng. Hiện tượng này về lâu dài sẽ phá vỡ nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng trong kinh doanh và làm cho quan hệ kinh tế thị trường bị tổn thương.

3.2.2 Thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin của công dân

Nếu như việc thực hiện quyền tìm kiếm thông tin của công dân tập trung vào một số lĩnh vực nêu trên thì thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin được thể hiện rõ nhất trong các lĩnh vực sau: thông tin, truyền thông; tài nguyên, môi trường; tài chính, tiền tệ; hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật; TTHC; thương mại.

- Thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin của công dân trong lĩnh vực thông tin, truyền thông

Trong tất cả các phương thức thực hiện quyền tiếp nhận thông tin của công dân thông qua hoạt động thông tin, truyền thông thì báo chí và các phương tiện truyền

¹⁵⁷ Nguyễn Ngọc Điện (2012), “Hoàn thiện công cụ pháp lý phòng, chống tham nhũng: bảo đảm minh bạch tài sản và thông tin”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18.

¹⁵⁸ <http://phaply.net.vn/kinh-doanh-phap-luat/doanh-nghiep-kinh-doanh-phap-luat/luat-hoa-nghia-vu-minh-bach-thong-tin-trong-thi-truong-chung-khoan.html> (truy cập ngày 10.5.2013).

thông là phương thức thực hiện hiệu quả nhất, đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy thực hiện quyền này. Vai trò này trước hết thể hiện ở chỗ, chính báo chí và các phương tiện truyền thông được pháp luật quy định là phương tiện đăng tải các thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ. Chỉ có báo chí và phương tiện truyền thông mới có thể thực hiện tốt vai trò này vì tầm lan tỏa rộng khắp của báo chí, nhất là với sự ra đời của báo điện tử. Chính vì thế, đa số luật về QĐTT của các nước đều quy định các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ phải cung cấp một số loại thông tin nhất định cho báo chí một cách chủ động mà không chờ yêu cầu từ phía công dân, đồng thời phải có nghĩa vụ công bố các thông tin trên báo chí vì báo chí là nhịp cầu nối liền người dân và giúp tạo ra “một thứ keo” để gắn kết xã hội dân sự lại với nhau¹⁵⁹. Và Điều 4 Luật Báo chí của nước ta cũng quy định “công dân có QĐTT qua báo chí về mọi mặt của tình hình đất nước và thế giới” nên việc thực hiện quyền tiếp nhận thông tin và theo dõi việc thực hiện quyền có hiệu quả hay không tùy thuộc rất nhiều vào việc các cơ quan báo chí, truyền thông có tích cực đăng tải và phổ biến các loại thông tin chủ yếu ngay cả khi không có yêu cầu hay không.

Thực tế thực hiện QĐTT đã cho thấy rằng các cơ quan nhà nước chủ động công khai thông tin do mình đang nắm giữ sẽ hiệu quả hơn rất nhiều việc cung cấp thông tin thụ động nhằm đáp ứng thông tin cụ thể cho người yêu cầu¹⁶⁰. Quyền tiếp nhận thông tin thông qua báo chí, truyền thông mang lại cho công chúng một trong những cách tốt nhất để khám phá và hình thành nên quan điểm và thái độ đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Việc bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin của người dân thông qua hoạt động thông tin, truyền thông đã đạt được những kết quả sau:

Thứ nhất, báo chí, phương tiện truyền thông là phương thức hữu hiệu nhất phổ biến đến người dân các thông tin về chủ trương, chính sách, các quy định về pháp luật trên mọi mặt đời sống. Mặc dù người dân có toàn quyền tiếp nhận các thông tin trên qua nhiều cách thức khác như công báo chính phủ, trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành văn bản... nhưng qua các phương tiện truyền thông thì có hiệu quả rõ rệt. Khảo sát cho thấy, trên 90% các quy định mới của pháp luật đến với công chúng thông qua báo chí¹⁶¹, cụ thể rất ít người có thể đọc trọn vẹn Nghị quyết của Chính phủ về các giải pháp cấp bách về kim chế và giảm tai nạn giao thông, nhưng quy định về việc bắt buộc phải đội mũ bảo hiểm đăng trên báo khi tham gia giao thông thì lập tức cả chục triệu người đều hiểu và thực hiện, hoặc gần đây, Nghị định 71/2012/NĐ-CP sửa đổi một số điều khoản của Nghị định 34/2010/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ đã có hiệu lực nhưng nhiều người không biết, kể

¹⁵⁹ Vũ Văn Nhiệm (2010), *Quyền được thông tin từ góc độ bảo đảm quyền con người và liên hệ với dự luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 170.

¹⁶⁰ Nguyễn Lâm, *Quyền tiếp cận thông tin và báo chí*, <http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=83915> ngày 12.9.2009.

¹⁶¹ Kết quả khảo sát của tác giả năm 2013 (xem Phụ lục số 5, câu hỏi số 4)

cả một số cơ quan nhà nước, đến khi thông tin được đưa trên các phương tiện truyền thông thì mọi người mới biết và phản biện lại rất nhiều về tính hợp lý của quy định này.

Gần đây thông qua phương tiện truyền thông, các Bộ cũng đã công khai các báo cáo tổng kết công tác cuối năm và phương hướng nhiệm vụ năm sau của mình như: Bộ Tài chính với báo cáo tài chính; Bộ Tài nguyên Môi trường tuyên bố công khai báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia, báo cáo tổng kết cuối năm của các cơ quan, đơn vị... ở một số địa phương. Tuy nhiên, việc công khai thông tin được nhiều cơ quan nhà nước tuyên bố nhưng trên thực tế lại không thực hiện tốt như: báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia được tuyên bố là công khai nhưng thực tế chỉ công khai tiêu đề còn nội dung cụ thể thì không ai tiếp cận được.

Thứ hai, báo chí, phương tiện truyền thông là nhân tố quan trọng đảm bảo quyền tiếp nhận thông tin về tình hình đất nước, là công cụ giám sát quyền lực nhà nước. Chính báo chí thông tin cho người dân về những vụ việc tiêu cực, phanh phui những sai trái của các cá nhân vi phạm trong và ngoài bộ máy công quyền. Đây là một công việc khó khăn đối với phóng viên bất kỳ quốc gia nào, song ở Việt Nam nỗ lực của đội ngũ báo chí càng đáng được ghi nhận. Vụ việc ông Đoàn Văn Vươn bị cưỡng chế đất trái pháp luật ở Tiên Lãng, Hải Phòng là một ví dụ rõ nhất. Với cách thông tin khách quan, kiên trì và đầy trách nhiệm, báo chí đã giúp công chúng và các cơ quan nhà nước tiếp nhận vấn đề một cách khách quan, đa chiều và đầy đủ hơn nên đây cũng là một kênh thông tin quan trọng để các chuyên gia, các vị lãnh đạo lên tiếng phân tích từ các góc độ khác nhau của vụ việc và Thủ tướng Chính phủ đã chính thức kết luận những sai trái của chính quyền cơ sở ở Tiên Lãng và Hải Phòng, nguyên nhân trực tiếp đẩy ông Đoàn Văn Vươn và người thân đến chỗ phạm tội.

Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin trong lĩnh vực báo chí, truyền thông có một số khó khăn, hạn chế sau:

- Các thông tin truyền tải của báo chí và các phương tiện truyền thông còn chậm trễ, biểu hiện chưa khách quan, nhất là các thông tin nhạy cảm, cụ thể:

- + Thông tin trên báo chí thường chậm hơn thông tin từ dư luận, lại dính chính nhiều lần làm mất uy tín nhà báo, như thông tin về việc khởi tố Tổng Giám đốc, Chủ tịch Hội đồng quản trị ngân hàng ACB trong tháng 8 và tháng 9 năm 2012. Chính việc quản lý báo chí chưa kịp thời đã tạo nên những “phản ứng ngược” trong quyền tiếp nhận thông tin của người dân và là một trong những nguyên nhân khiến người dân tìm đến các trang thông tin không chính thức, vì họ không biết nơi nào khác để có thể nhận được sự thật về những gì đang xảy ra trong nền kinh tế hiện nay.

- + Nhiều trường hợp người dân có được thông tin thông qua các kênh “không chính thức” nhưng mức độ tin cậy của các thông tin này lại không thể được kiểm chứng. Chuyện “tiền polymer” với sự kiện báo chí đưa tin ngược chiều nhau để lại một dấu hỏi lớn đối với niềm tin của người dân vì thông tin khá nhạy cảm, có liên quan đến

sự ổn định của quốc gia và liên quan đến người đứng đầu ngành ngân hàng¹⁶², chuyện người tiêu dùng không biết thực phẩm mình đang sử dụng có gây hại cho sức khỏe hay không¹⁶³, chuyện báo chí đưa tin một Vụ phó Vụ Kế hoạch của một Bộ không thể biết thông tin xuất nhập khẩu về những ngành hàng mà Bộ mình quản lý để có những định hướng kịp thời trong tổ chức sản xuất... là các ví dụ riêng lẻ cho một hiện tượng phổ biến trong xã hội¹⁶⁴. Hơn nữa, tình trạng những nguồn thông tin không chính thức này như thông tin chính trị, những chuyện thuộc bí mật cá nhân của các quan chức, quy hoạch cán bộ,... đang được truyền đi rất nhanh, phương hại đến uy tín nhiều lãnh đạo nước nhà. Những tin đồn về sòng thần ở Quảng Ngãi, động đất ở Quảng Nam, làm hoảng loạn hàng chục vạn người dân. Nhiều nguồn tin không chính thức gây thiệt hại về kinh tế như hóa chất trong một số loại thực phẩm. Các nguồn tin không chính thức này xuất hiện nhằm lý giải một vấn đề gì đó một khi thiếu vắng thông tin. Nếu như người dân được thỏa mãn bằng thông tin chính thức thì thông tin không chính thức sẽ không còn đất sống, vì nó sẽ lạc lõng trong một môi trường công khai minh bạch. Ngược lại, người dân có thể không tin tưởng vào báo chí, và sẽ có những yêu cầu về QĐTT vượt quá quyền của họ như trường hợp nhiều người cùng ký vào một văn bản đề nghị được cung cấp thông tin về cuộc làm việc tại Bắc Kinh vào ngày 25.6.2012 giữa Thứ trưởng ngoại giao Việt Nam Hồ Xuân Sơn và người tương nhiệm Trung Quốc Trương Chí Quân, cũng như Ủy viên Quốc vụ Trung Quốc, Đới Bình Quốc sau khi đọc các thông tin không chính thức từ các tờ báo nước ngoài¹⁶⁵.

- Nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân ở khu vực nông thôn qua các phương tiện truyền thông như mạng Internet, báo chí, đài truyền thanh, truyền hình vẫn còn hạn chế, nguyên nhân là do đa số người dân ở các xã thuộc các huyện vùng sâu, vùng xa sống bằng nghề nông, trình độ dân trí còn hạn chế, chưa thể tiếp cận thông tin qua các công nghệ kỹ thuật tiên tiến. Hệ thống đài phát thanh tuy đã được lắp đặt tại các xã, nhưng vị trí lắp đặt nhiều nơi chưa hợp lý. Báo chí nhiều nhưng khi đến tay người dân thì thông tin đã không còn thời sự nữa, vì vậy người dân không nắm bắt được các

¹⁶² Thống đốc Lê Đức Thúy chính thức giải trình về tiền polymer.

<http://www.laodong.com.vn/home/kinhte/2006/6540.laodong> (Truy cập ngày 10.3.2012).

¹⁶³ Lê Thanh Hà (2007), “*Quyền được thông tin của người tiêu dùng*”, báo Tuổi Trẻ ngày 24.3.2007: Vụ nước tương có chất 3-MCPD gây ung thư cho người tiêu dùng đã được cơ quan chức năng phát hiện tại TP.HCM từ năm 2001, thế nhưng không được cảnh báo cho người tiêu dùng. Đầu năm 2007, Sở Y tế TP.HCM tiếp tục thanh tra các cơ sở sản xuất nước tương và lấy mẫu gửi sang Viện Vệ sinh y tế công cộng TP.HCM kiểm nghiệm. Kết quả, nước tương có chất 3-MCPD cao gấp nhiều lần mức cho phép vẫn còn. Và một lần nữa những đơn vị vi phạm quy định đã bị thanh tra phát hiện, phạt tiền vẫn không được công khai tên với lý do “chưa xong đợt thanh tra”, vì “quy định không cho phép thông tin”.

¹⁶⁴ Thái Thị Tuyết Dung (2007), *Quyền được thông tin: Bối cảnh quốc tế và nhu cầu xây dựng Luật về quyền được thông tin ở Việt Nam*, Tạp chí Pháp luật và phát triển, số 2, tr.57.

¹⁶⁵ <http://www.vietinfo.eu/tu-lieu/kien-nghi-ve-quan-he-quan-he-ngoai-giao-voi-trung-quoc.html> (truy cập ngày 10.5.2013)

chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, cũng như các thông tin khác liên quan đến cuộc sống hàng ngày của họ¹⁶⁶.

- Việc định hướng đưa tin của các cơ quan quản lý báo chí cần rõ ràng và khách quan nhằm đảm bảo QĐTT về các vấn đề của đất nước một cách chính xác, khách quan chứ không phải nhằm cung cấp những thông tin có lợi cho các nhóm lợi ích, hoặc một cơ quan hành chính nào đó. Chính các cơ quan truyền thông luôn có cơ hội để chi phối dư luận với những thông tin có lợi cho nhóm lợi ích nào đó¹⁶⁷ hoặc bảo vệ lợi ích cục bộ địa phương mà có thể gây bất lợi cho người dân. Cụ thể, vụ hai nhà báo bị đánh khi đang tác nghiệp đang làm xôn xao dư luận nhưng vẫn chưa có thông tin rõ ràng. Khi đoạn video được quay bằng điện thoại của người dân thành chứng cứ buộc chính quyền tỉnh Hưng Yên phải đối mặt với sự thật thì lúc đó hàng triệu người dân mới biết về những gì đang xảy ra trên đất nước này bởi mỗi nhà báo bị đánh là ẩn chứa một mưu đồ bưng bít thông tin. Không được biết, không được bàn thì khó giám sát, quyền lực thật sự của nhân dân sẽ bị cản trở ngay từ quyền được tiếp cận thông tin¹⁶⁸.

- Thực tiễn tổ chức thực hiện quyền tiếp nhận thông tin trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường

Thực tiễn tổ chức thực hiện quyền tiếp nhận thông tin trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường thể hiện qua các nội dung sau:

Thứ nhất, các cơ quan nhà nước đã bước đầu chủ động công khai thông tin, nhất là đất đai, được thể hiện qua việc các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương tạo ra ngày càng nhiều hình thức để nhân dân có thể tiếp nhận thông tin và tham gia ý kiến như công bố dự thảo các vấn đề liên quan tại trụ sở UBND cấp huyện và cấp xã, trụ sở của các cơ quan quản lý hành chính, trên các phương tiện thông tin đại chúng, trên các trang thông tin điện tử của Bộ và Sở Tài nguyên và Môi trường.

Thông tin liên quan giải tỏa, đền bù chưa được cơ quan chức năng quan tâm đúng mức. Theo quy định pháp luật thì dự kiến phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư (phương án dự kiến) phải được niêm yết công khai tại trụ sở UBND xã nơi có đất bị thu hồi để người bị thu hồi đất và các đối tượng liên quan tham gia ý kiến¹⁶⁹ nhưng trên thực tế quy định này thực hiện chưa đúng (xem thêm trong Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai)¹⁷⁰. Người dân không có một thông tin cụ thể nào về thời gian thực hiện việc bồi thường, số tiền dự kiến bồi thường, hỗ trợ tái định cư... bởi các Ban Bồi thường không thực hiện nghĩa vụ công bố. Thỏa thuận bồi

¹⁶⁶ Báo cáo Hoạt động khảo sát ngày 29/3/2012 về “Nhu cầu tiếp cận thông tin và các điều kiện đảm bảo thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức tại Tỉnh An Giang”, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

¹⁶⁷ <http://nld.com.vn/2012052209069229p0c1002/tinh-uy-dong-nai-yeu-cau-bao-chi-ne-ba-do-thi-thu-hang.htm>

¹⁶⁸ Phạm Duy Nghĩa (2012), “*Khi nhà báo bị đánh*”, <http://m.tuoiitre.vn/tin-tuc/Chinh-tri-Xa-hoi/Chinh-tri-Xa-hoi/Thoi-su-suy-nghi/124321,Khi-nha-bao-bi-danh.ttm> (Truy cập ngày 12.5.2012).

¹⁶⁹ Thông tư 116/2004/TT-BTC ngày 07 tháng 12 năm 2004 hướng dẫn thực hiện Nghị định 179/2004/NĐ-CP ngày 03 tháng 10 năm 2004 về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất.

¹⁷⁰ <http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/VIETNAMESE/Resources/LandTransparencyReportVie.pdf>

thường được thực hiện giữa Ban Bồi thường với từng hộ gia đình, và số tiền thoả thuận bồi thường không được niêm yết công khai tại trụ sở của UBND xã, phường nhưng quy định.

Tại nhiều địa phương, tình trạng dự án “treo” tràn lan, những thông tin về quy hoạch treo, xóa quy hoạch treo không được công khai. Hầu như sau khi quy hoạch đã được công bố thì các cơ quan quản lý không còn trách nhiệm gì đối với người dân, nên việc thực hiện quy hoạch như thế nào, tiến độ thi hành ra sao, người dân không có được thông tin chính thức từ phía chính quyền. Ví dụ, người dân hầu như không được thông báo chính thức về tình trạng quy hoạch treo ở Quận Gò Vấp và Bình Thạnh, Thành phố Hồ Chí Minh, mà chỉ biết được thông tin về quy hoạch nhờ đọc báo và từ những nguồn tin không chính thức. Khi người dân đến cơ quan nhà nước yêu cầu được cung cấp thông tin thì cán bộ phụ trách yêu cầu phải có giấy giới thiệu hoặc phải giải thích lý do tìm kiếm thông tin, mặc dù những thông tin đó thuộc diện phải công khai¹⁷¹.

Việc hạn chế quyền tiếp nhận thông tin còn được thể hiện qua kết quả điều tra chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh¹⁷² (PAPI) ở Việt Nam công bố vào tháng 3.2011. Kết quả cho thấy chỉ có gần 20% người trả lời trên toàn quốc được biết, được tìm kiếm thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Chỉ số này giảm so với chỉ số 24,5% của năm 2010, điều này chứng tỏ cứ 10 người dân thì khoảng 8 người không biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện nay của xã, phường, thị trấn. Theo đó, tỷ lệ người dân không biết quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở xã, phường, thị trấn năm 2011 là 79,19%; cao hơn chỉ số 72,62% của năm 2010. Người dân không được thông tin rõ ràng về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có thể là cơ hội tốt cho một bộ phận cán bộ, công chức lợi dụng chức quyền để trục lợi trong khi các chính sách đất đai yêu cầu phải được 70-80% người dân ủng hộ lợi. Điều này xuất phát từ trách nhiệm của cả hai phía: người dân có quyền yêu cầu được biết nhưng không sử dụng quyền này, cơ quan quản lý nhà nước thì không chủ động công bố thông tin.

Trong khi đó, những dự án do các tổ chức nước ngoài làm chủ đầu tư thì việc công khai thông tin rất nghiêm túc và rõ ràng. Cụ thể, trước khi xây cầu Mỹ Thuận, cơ quan tư vấn xây dựng nước ngoài đã tổ chức nghiên cứu tỉ mỉ, cụ thể việc sau khi xây cầu người dân sống bằng nghề buôn bán lâu nay hai bên bờ, những người lái đò sẽ làm gì để mưu sinh. Sau khi điều tra nghiên cứu và có giải pháp thỏa đáng, thông tin đến từng người dân rồi họ mới quyết định xây cầu¹⁷³.

Thứ hai, quy định chỉ số “tiếp cận thông tin đất đai” là một trong những chỉ số tính điểm năng lực cạnh tranh và hiệu quả quản trị hành chính công góp phần công

¹⁷¹ Công bố Báo cáo do Ngân hàng Thế giới phụ trách, đại sứ quán Đan Mạch và đại sứ quán Thụy Điển chủ trì vào ngày 19.01.2011 tại Hà Nội.

¹⁷² <http://www.papi.vn/vi/node/374> (Truy cập ngày 20.5.2013)

¹⁷³ Quy trình ngược, <http://www.mof.gov.vn/Default.aspx?tabid=612&ItemID=29056> (truy cập ngày 29 tháng 11 năm 2012).

khai thông tin về đất đai hơn. Chỉ số “tiếp cận thông tin đất đai” là một trong số chín chỉ số thành phần được tính điểm để xếp hạng năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) nên hiện nay, nhiều địa phương đang nỗ lực thực hiện công khai thông tin về đất đai để góp phần nâng cao chỉ số năng lực cạnh tranh của tỉnh mình. Điển hình cho hoạt động này là tỉnh Thừa Thiên - Huế đã xây dựng riêng một “Trang thông tin tiếp cận đất đai”. Với Trang thông tin tiếp cận đất đai, các tổ chức và công dân sẽ được tiếp cận với thông tin đất đai trên địa bàn tỉnh Thừa Thiên - Huế một cách đơn giản, nhanh chóng, đầy đủ, chính xác và hiệu quả¹⁷⁴.

Không chỉ tính điểm năng lực cạnh tranh (PCI), việc công khai các thông tin đất đai cũng được xác định là một trong những tiêu chí đánh giá của “Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh” (PAPI)¹⁷⁵, đây là chỉ số này đánh giá tính hiệu quả về quản trị và hệ thống hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam. Việc so sánh và xếp hạng giữa các tỉnh sẽ tạo ra động lực khích lệ mạnh mẽ việc hoàn thiện công tác quản trị của các địa phương.

Thứ ba, việc phân cấp công khai thông tin vẫn chưa rõ ràng đã dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước. Cụ thể, Sở tài nguyên và môi trường cho rằng Sở chỉ có trách nhiệm thông tin những quy hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của tỉnh, còn việc công bố chi tiết là trách nhiệm của cấp huyện, xã. Còn khi người dân yêu cầu các quận, huyện cung cấp thông tin thì các công chức ở cấp này lại chỉ ngược lên cấp tỉnh. Hoặc trường hợp theo quy định tại Điều 25 Luật Đất đai 2003 thì quy hoạch sử dụng đất của xã, phường, thị trấn được lập chi tiết gắn với từng thửa đất (quy hoạch sử dụng đất chi tiết); trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất chi tiết, cơ quan tổ chức thực hiện lấy ý kiến đóng góp của nhân dân. Luật bắt buộc nhưng lại mang tính chung chung, thiếu quy định cơ quan nào tổ chức lấy ý kiến dẫn đến nhiều bất cập xảy ra mà không biết xử lý thế nào. Nhiều lãnh đạo các cơ quan nhà nước chưa quan tâm tới việc đẩy nhanh tiến độ công khai minh bạch thông tin trên mạng, nhất là những nơi thiếu cán bộ tin học thì lại càng thể hiện rõ sự bỏ bê, thậm chí một số cán bộ có ý đồ “nhập nhèm thông tin” để có thể tham nhũng¹⁷⁶.

Thứ tư, việc tiếp nhận những thông tin về môi trường đang ngày càng được quan tâm thông qua nhiều phương thức khác nhau như thông qua đài báo của Trung ương, địa phương, các báo ngành, trang thông tin điện tử riêng về thông tin và tư liệu môi trường của Tổng Cục môi trường¹⁷⁷ để bất kỳ ai cũng có thể xem Báo cáo Tổng quan môi trường Việt Nam¹⁷⁸. Năm 2008 Bộ Tài nguyên và Môi trường công khai báo cáo

¹⁷⁴ http://www1.thuatienhue.gov.vn/portal_land/Views/Default.aspx (Truy cập ngày 02.4.2013)

¹⁷⁵ Đây là dự án nghiên cứu được phối hợp thực hiện giữa CECODES (Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng), Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam, và UNDP Việt Nam.

<http://www.papi.vn/vi/gioi-thieu-ve-papi> (Truy cập ngày 02.4.2013)

¹⁷⁶ Ngọc Mai, “Công khai thông tin đất đai trên mạng: Vì sao còn hạn chế?” Nội dung được đăng trên báo Bưu điện Việt Nam số 39, 40 ra ngày 30/3/2012.

¹⁷⁷ <http://www.ceid.gov.vn/mtportal/srv/vi/main.home> (Truy cập ngày 02.4.2013)

¹⁷⁸ <http://vea.gov.vn/vn/hientrangmoitruong/baocaomtquocgia/Pages/default.aspx> (Truy cập ngày 07.4.2013)

về tình hình thực hiện công tác bảo vệ môi trường của 230 cơ sở, khu công nghiệp, cụm công nghiệp và 7 làng nghề có nguy cơ ô nhiễm môi trường cao thuộc lưu vực sông Nhuệ - sông Đáy. Các đơn vị gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, gây ô nhiễm môi trường, vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường và có nỗ lực thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường đều được công khai thông tin trên trang thông tin điện tử của Bộ¹⁷⁹ và Báo Tài nguyên Môi trường. Hoặc trường hợp Sở Tài nguyên Môi trường tỉnh Bắc Giang ngày 25 tháng 3 năm 2009 đã công khai những vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ môi trường trên trang thông tin điện tử của Sở¹⁸⁰ để người dân có điều kiện theo dõi; Sở Tài nguyên Môi trường tỉnh Đồng Nai năm 2009 đã công bố hành vi sai phạm của gần 100 doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường, đồng thời gia hạn tối đa 1 năm cho doanh nghiệp tự khắc phục hệ thống xử lý nước thải, sau đó cơ quan chuyên môn thẩm định lại và đưa ra khỏi danh sách những công ty đạt tiêu chuẩn quy định. Trường hợp quá thời hạn quy định, doanh nghiệp nào chưa khắc phục được tình trạng gây ô nhiễm thì tùy trường hợp sẽ bị đình chỉ hoạt động, di dời hoặc đóng cửa nhà máy¹⁸¹.

Mặc dù các cơ quan chức năng có những nỗ lực trong việc bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin của công dân như trên, nhưng nhìn chung hiệu quả vẫn còn nhiều hạn chế, thể hiện qua kết quả khảo sát của Tổng cục Môi trường năm 2010 cho thấy 96% người dân mù thông tin về môi trường, thậm chí họ còn không biết được rằng mình có quyền được tiếp cận những thông tin đó¹⁸². Nhiều trường hợp những thông tin về tác động môi trường do các công trình thủy điện, khai thác khoáng sản gây ra, pháp luật quy định phải được công khai trên các phương tiện truyền thông và niêm yết ở UBND cấp xã nhưng các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường vẫn chưa tuân thủ. Ví dụ, như trường hợp thông tin về những tác động, ảnh hưởng môi trường từ Thủy điện Sông Tranh 2 không được công khai nên người dân sống quanh khu vực trên đã đầu tư những công trình xây dựng không có khả năng chống lại các trận động đất do ảnh hưởng từ công trình thủy điện gây ra. Vì thế khi động đất xảy ra, cuộc sống của nhiều người dân bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Trong khi đó, tháng 10/2010 một tòa án ở Italia đã truy tố cả Ủy ban quốc gia về dự báo và phòng chống những nguy cơ lớn với lời buộc tội các nhà khoa học trong Ủy ban đã cung cấp thông tin không đầy đủ, thiếu chính xác, và mâu thuẫn cho công chúng trong một trận động đất mạnh 6,3 độ Richter

¹⁷⁹ Tại địa chỉ <http://www.monre.gov.vn>

¹⁸⁰ Tại địa chỉ <http://www.tnmtbacgiang.gov.vn/?NEWS/VN/Tintucsukien/Hoatdongthanhtra/103.3S>.

¹⁸¹ Hà Mi, *Doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường bắt đầu “sợ” công khai danh tánh!*, <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-xa-hoi/Khoa-hoc-moi-truong/306827/Doanh-nghiep-gay-o-nhiem-moi-truong-bat-dau-so-cong-khai-danh-tanh.html> (Truy cập ngày 02.01.2013)

¹⁸² Theo phát biểu của đại biểu Quốc hội Nguyễn Đức Hiền, tỉnh Nghệ An, Bản tổng hợp thảo luận tại Hội trường (ghi theo băng ghi âm), ngày 07/11/2011 tại buổi Thảo luận ở hội trường về việc thực hiện chính sách, pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề.

xảy ra tại thành phố L'Aquila¹⁸³.

- Thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ

Lĩnh vực tài chính, tiền tệ có nội dung rất rộng, trong phần này tác giả khảo sát việc thực hiện quyền tiếp nhận thông tin trong hoạt động ngân sách nhà nước và ngân hàng.

Thông tin về ngân sách nhà nước¹⁸⁴ là những thông tin về điều kiện vật chất cơ bản giữ vị trí quan trọng đảm bảo hoạt động của bộ máy nhà nước, an ninh quốc phòng, là nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nên việc quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước luôn là vấn đề được nhiều người dân quan tâm. Thông tin về ngân sách nhà nước bao gồm Nhóm thông tin về ngân sách nhà nước; nhóm thông tin về nợ quốc gia; nhóm thông tin về đầu tư công; thông tin về các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước; thông tin tài chính của các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Thực tiễn, hoạt động công khai thông tin về ngân sách, phân bổ ngân sách nhà nước vẫn còn nhiều hạn chế, các thông tin chưa được hệ thống một cách rõ ràng và khoa học, mà chỉ có những thông tin đơn lẻ như tập đoàn kinh tế nhà nước bị thua lỗ (Thông tin Tập đoàn Điện lực Việt Nam đứng đầu bảng thua lỗ này khi lỗ hợp nhất là 2.589 tỷ đồng, đó là chưa kể lỗ do chênh lệch tỷ giá 11.208 tỷ đồng; tiếp sau là Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam lỗ hợp nhất 2.390 tỷ đồng; Tổng công ty Hàng hải Việt Nam cũng lỗ hợp nhất 791 tỷ đồng...) ¹⁸⁵ nhưng cũng không thể biết được lý do vì sao thua lỗ. Hiện tượng liên tục “than lỗ” để tăng giá điện, giá xăng dầu trong thời gian qua của một số tập đoàn cũng chịu nhiều chỉ trích từ phía người dân do các tập đoàn này không cung cấp kịp thời, cụ thể thông tin về các hoạt động tài chính của mình.

Tình trạng thực hiện chưa nghiêm túc và không đúng quy định, kê khai không rõ ràng hoặc giấu giếm thông tin tài chính vẫn xảy ra. Chính vì không công khai hoặc “mập mờ” công khai tài chính của một số cơ quan, đơn vị và sự yếu kém, tiêu cực trong công tác kiểm tra, thanh tra về tài chính đã tạo điều kiện thuận lợi cho tình trạng tham nhũng. Việc hàng loạt các tập đoàn, tổng công ty sử dụng vốn nhà nước thua lỗ là minh chứng cụ thể cho việc thiếu công khai, giám sát tiền của nhà nước do các công ty này đã sử dụng. Và vì không công bố thông tin nên nhiều doanh nghiệp nhỏ và vừa hiện nay bị “phá sản” theo các doanh nghiệp nhà nước, do họ không nắm được thông tin về tình hình tài chính các doanh nghiệp này, không nhận được các khoản thanh toán của các dự án, hạng mục mà họ đã phải mất rất nhiều công sức để có được¹⁸⁶.

¹⁸³ Nguyễn Văn Tuấn (2012), *Dân đang bị mắng hay nhà khoa học phải ra tòa*, <http://sgtt.vn/Thoi-su/168560/KY-1-Dan-dang-bi-mang-hay-nha-khoa-hoc-dang-phai-ra-toa.html>

¹⁸⁴ Nguyễn Văn Vân (2013), *Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực tài chính công*, Tạp chí Khoa học pháp lý, Số 2, tr. 60 – 62.

¹⁸⁵ <http://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/vi-mo/doanh-nghiep-nha-nuoc-lo-hang-chuc-nghin-ty-dong-2724141.html> (Truy cập ngày 10.12.2012)

¹⁸⁶ <http://sgtt.vn/Kinh-te/171964/Trong-kho-khan-doanh-nghiep-cang-can-minh-bach.html> (Truy cập ngày 10.12.2012)

Đối với các thông tin về thu chi, ngân sách của các cơ quan nhà nước ở địa phương, tình hình ngân sách được Trung ương phân bổ bao nhiêu, chỉ có các cán bộ lãnh đạo, quản lý biết rõ còn người dân hầu như không thể biết chính xác. Cụ thể, theo kết quả khảo sát của chương trình PAPI, chỉ có 29,8% số người được hỏi cho biết xã, phường nơi họ đang sinh sống có công khai các khoản thu, chi ngân sách. Thêm vào đó, những người được biết thông tin thì chỉ có 37,38% người cho biết đã đọc bảng kê¹⁸⁷. Điều này cho thấy, chính quyền địa phương chưa thực sự xem trọng việc công khai, chỉ tuân thủ công khai một cách hình thức. Hơn nữa, “các thông tin công khai về ngân sách hiện nay chỉ có chuyên gia am hiểu đọc thì mới hiểu, còn người dân chưa hiểu được những con số được công khai và những khoản thuế mà nhân dân và doanh nghiệp đóng góp được sử dụng như thế nào, ai là người sử dụng và có quyền chất vấn đến cơ quan nào về những vấn đề nên công khai”¹⁸⁸.

Về thông tin trong hoạt động ngân hàng: để đáp ứng quyền tiếp nhận thông tin và công khai thông tin, Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Thông tư 35/2011/TT-NHNN quy định việc công bố và cung cấp thông tin của Ngân hàng Nhà nước. Quy định này tuy đã được cải thiện đáng kể với gần 20 loại thông tin mới sẽ được công bố trên trang thông tin điện tử của Ngân hàng Nhà nước, nhưng quyền tiếp nhận thông tin hoạt động ngân hàng ở nước ta còn nhiều hạn chế so với thông lệ, chuẩn mực quốc tế và của các nước trong khu vực. Theo tiêu chuẩn của Quỹ Tiền tệ quốc tế, mỗi quốc gia thành viên cần công bố Bộ chỉ số lành mạnh tài chính gồm 40 chỉ số tài chính chứ không phải gần 20 chỉ số (như Ngân hàng nhà nước quy định), trong đó có 12 chỉ số cốt lõi dành cho tổ chức nhận tiền gửi¹⁸⁹ (Ngân hàng nhà nước mới chỉ quy định công bố 5/12 chỉ số cốt lõi theo tiêu chuẩn trên). Mặc dù đây là một bước tiến lớn trong tiến trình nâng cao tính công khai, minh bạch trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng, nhưng so với thông lệ, chuẩn mực công bố thông tin của Ngân hàng Trung ương các nước thì quy định của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam vẫn còn một khoảng cách¹⁹⁰. Cũng chính vì chưa công khai đầy đủ nên người dân hoang mang về sự thiếu minh bạch của hoạt động của các ngân hàng trong thời gian gần đây. Cụ thể, theo quy định tại Điều 39 Luật Thanh tra thì kết luận thanh tra phải công khai nhưng thực tế các kết luận thanh tra đối với các tổ chức tín dụng chỉ được công khai từng phần¹⁹¹ còn những nội dung còn lại công khai như thế nào thì chưa quy định rõ, vì cơ quan có thẩm quyền cho rằng có những kết luận thanh tra nếu công khai ra sẽ làm sập cả hệ thống ngân hàng nên phải thận trọng. Đến nay, tình hình tài chính của các ngân hàng, nợ xấu, hay việc sáp nhập với các

¹⁸⁷ <http://www.papi.vn/vi/t%C3%A0i-li%E1%BB%87u-v%C3%A0-s%E1%BB%91-li%E1%BB%87u>. Xem mục 3.2 (Truy cập ngày 09.4.2013)

¹⁸⁸ <http://vneconomy.vn/20120110080441569P0C9920/giam-sat-ngan-sach-dan-kho-hieu-dai-bieu-dau-dau.htm>

¹⁸⁹ <http://vneconomy.vn/20120110080441569P0C9920/giam-sat-ngan-sach-dan-kho-hieu-dai-bieu-dau-dau.htm>, In-đô-nê-xia, Ma-lai-xia, Pa-kít-tang, Phi-líp-pin và Thái Lan. (Truy cập ngày 02.3.2013).

¹⁹⁰ <http://www.sbv.gov.vn> (Truy cập ngày 14.9.2012).

¹⁹¹ <http://www.tapchiconsan.org.vn/Home/PrintStory.aspx?distribution=18254&print=true> (Truy cập ngày 17.6.2012)

ngân hàng khác như thế nào cũng là một câu hỏi lớn, điều này ảnh hưởng mạnh mẽ đến tâm lý của những nhà đầu tư và người dân gửi tiền tiết kiệm.

Như vậy, việc công khai thông tin trong lĩnh vực ngân sách nhà nước và ngân hàng ở Việt Nam đã có tiến bộ so với trước đây; tuy nhiên, so với các quy định quốc tế và của một số nước thì còn một khoảng cách rất xa và chưa đáp ứng nhu cầu của công dân. Điều này được thể hiện qua những biểu hiện sau:

+ Thông tin về ngân hàng, ngân sách mà công dân tiếp cận được có nội dung chung chung, sơ sài và đôi khi tối nghĩa. Trong các quy định về nghĩa vụ công bố thông tin, phần lớn chỉ liệt kê tên nhóm thông tin cần công bố mà ít khi thể hiện mức độ chi tiết của chúng. Hậu quả đương nhiên của hiện tượng này là thông tin được cung cấp ở dạng thức khái quát, chung chung mang tính hình thức, đối phó và không được cập nhật mới.

+ Thông tin trong lĩnh vực này thường được tiếp cận qua các phương tiện truyền thông (sau khi đã được biên tập) nên tính chính xác không cao, mức độ tin cậy không lớn trừ một số ấn phẩm chính thức và trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước¹⁹².

+ Trong lĩnh vực ngân sách, tất cả mọi con số đều có nguồn gốc của nó. Nếu chỉ tiếp cận được con số cuối cùng mà không có được thông tin, tài liệu thuyết minh về phương pháp kế toán, chuẩn mực kế toán được áp dụng thì các con số đó vô nghĩa. Trong lĩnh vực kế toán, cùng một hoạt động tài chính nhưng sử dụng các phương pháp kế toán khác nhau sẽ dẫn đến những kết quả khác nhau. Cho nên, QĐTT về tài chính công của công dân chỉ thực sự được đảm bảo nếu công dân đó tiếp cận được toàn bộ những tài liệu luận giải, thuyết minh liên quan đến những số liệu trong thông tin.

+ Thông tin trong lĩnh vực ngân sách, ngân hàng vốn phức tạp và mang tính chuyên môn sâu. Không phải mọi công dân đều hội đủ trình độ, kiến thức và thời gian để soát xét từng nghiệp vụ kinh tế tài chính phát sinh, từng số liệu, chứng từ trong lĩnh vực tài chính công. Khi đó, QĐTT của công dân dù không bị cản trở nhưng sẽ vô nghĩa nếu những thông tin này trước đó không được kiểm tra và xác nhận bởi một tổ chức chuyên môn. Ví dụ, các báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước, báo cáo quyết toán các công trình dự án đầu tư từ nguồn vốn nhà nước, nếu không được xác nhận tính trung thực bởi một cơ quan chuyên môn độc lập thì những thông tin này không đủ độ tin cậy.

- Thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Pháp luật đã quy định rất rõ về quy trình công khai thông tin để người dân có cơ hội tham gia đóng góp ý kiến từ giai đoạn lập chương trình xây dựng các văn bản như Luật, Nghị định... đến quá trình soạn thảo, ký ban hành văn bản quy phạm pháp

¹⁹² Nguyễn Văn Vân (2013), *Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực tài chính công*, Tạp chí Khoa học pháp lý, Số 2, tr. 66.

luật. Để thực hiện quy định này, nhiều cơ quan đã chủ động thực hiện các biện pháp đảm bảo quyền tiếp nhận thông tin ngay từ khi còn là dự thảo văn bản như trường hợp Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đã xây dựng trang thông tin điện tử¹⁹³ để đăng tải các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và tạo điều kiện rất thuận lợi để cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam, các chuyên gia pháp luật, kinh tế và các cá nhân thực hiện quyền đóng góp trực tiếp ý kiến và đăng tải trên trang thông tin này. Hoặc một số báo và tạp chí đăng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và xây dựng các diễn đàn để công dân tham gia đóng góp ý kiến¹⁹⁴.

Các văn bản sau khi ban hành cũng được đăng tải trên trang thông tin điện tử như trang “Văn bản pháp quy” của Chính phủ¹⁹⁵, trang thông tin điện tử “Cơ sở dữ liệu Văn bản quy phạm pháp luật” của Bộ Tư pháp¹⁹⁶,... để nhân dân được tiếp cận dễ dàng hơn. Tuy nhiên, các trang thông tin này vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu tiếp cận văn bản của người dân vì nhiều văn bản chưa cập nhật, chưa có phần nội dung xác định hiệu lực của văn bản. Trong khi đó, một trang thông tin điện tử đăng tải văn bản pháp luật (www.thuvienphapluat.vn) do một doanh nghiệp điều hành thì thi hoạt động hiệu quả hơn, năng động và linh hoạt hơn do thường xuyên được cập nhật thông tin và sử dụng các phần mềm liên kết. Ngoài ra, một số cơ quan báo chí như Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh khi thấy nhiều trường hợp người dân không có khả năng và điều kiện sử dụng internet làm công cụ tiếp cận văn bản pháp luật, đã tổ chức chương trình “Cung cấp văn bản pháp luật miễn phí” tại tòa soạn.

Tuy nhiên, thực tế vẫn còn một số bất cập trong việc công khai thông tin từ các giai đoạn soạn thảo văn bản, nhiều văn bản ra đời và có hiệu lực thì người dân mới biết và lúng túng không thể hiểu vì sao có thể có những văn bản như vậy. Ví dụ như việc ban hành nghị quyết mở rộng thành phố Hà Nội¹⁹⁷, việc để tên cha mẹ trong chứng minh nhân dân đều không được lấy ý kiến nhân dân¹⁹⁸, Quyết định 64/2009/QĐ-UBND của UBND TP.Hồ Chí Minh phê duyệt quy hoạch kinh doanh nông sản, thực phẩm¹⁹⁹... đều không lấy ý kiến nhân dân nên đến khi ban hành nhân dân mới biết.

Đối với nhiều văn bản có nội dung liên quan đến lĩnh vực kinh tế, đất đai thì người biết trước thông tin khi còn là dự thảo văn bản thì có thể có nhiều cơ hội hơn những người khác, như biết trước thông tin về quy hoạch, người ta sẽ tìm cách mua đất

¹⁹³ <http://www.vibonline.com.vn> (Truy cập ngày 02.4.2012)

¹⁹⁴ Ví dụ Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh, Báo Tuổi Trẻ, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Tạp chí Tòa án nhân dân, Tạp chí Luật học, Tạp chí Khoa học pháp lý,...

¹⁹⁵ http://www.chinhphu.vn/portal/page?_pageid=33,638897&_dad=portal&_schema=PORTAL. (Truy cập ngày 02.8.2012)

¹⁹⁶ <http://vbqppl.moj.gov.vn/pages/vbpq.aspx>. (Truy cập ngày 03.8.2013)

¹⁹⁷ <http://daibieuquochoi.vietnamnet.vn/content.aspx?id=240>

¹⁹⁸ Trả lời vấn đề này Thiếu tướng Trần Văn Vệ - Phó Tổng cục trưởng Tổng cục Cảnh sát Quản lý hành chính về trật tự an toàn xã hội (Bộ Công an) - cho biết: “Chúng mình nhân dân liên quan đến một số hoạt động nghiệp vụ đặc thù, nên chúng tôi không thể tiến hành lấy ý kiến nhân dân một cách rộng rãi như những lĩnh vực khác <http://vovgiaothong.vn/doi-thoai-voi-cong-luan/2012/08/lay-y-kien-nhan-dan-truoc-khi-dua-ten-cha-me-vao-cmtnd/>

¹⁹⁹ <http://phapluattp.vn/20091225071919761p0c1013/tphcm-ban-hanh-chinh-sach-phai-hoi-y-dan.htm>

ở những khu vực dự kiến sẽ trở thành đất mặt tiền để chờ cơ hội khai thác khi đất lên giá, biết trước thông tin về tăng giá một mặt hàng do nhà nước quản lý họ sẽ đầu cơ chờ thu lợi nhuận sau khi tăng giá..., vì vậy, nếu thông tin về quá trình ban hành văn bản được công bố rõ ràng và có thể được thu thập một cách dễ dàng thì ít có khả năng giới đầu cơ tự do thao túng và thu về những khoản siêu lợi nhuận. Về mặt lý thuyết, cũng chẳng ai đầu cơ được một khi thông tin liên quan được giữ kín tuyệt đối cho đến ngày nó phải công bố. Nhưng tình hình sẽ khác đi một khi thông tin chỉ được cung cấp cho một nhóm người và bùng phát với phần còn lại của xã hội²⁰⁰ và những người có cơ hội ém nhem thông tin trong hoạt động ban hành chính sách đã giàu rất nhanh; đây chính là sự lạm dụng quyền lực, là tham nhũng. Do vậy, tiếp nhận thông tin đã trở thành một nhu cầu, một quyền cấp thiết cần phải được bảo đảm đối với mọi công dân.

Việc thực hiện QĐTT trong hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật sẽ hiệu quả hơn khi Luật Giáo dục, phổ biến pháp luật 2012 có hiệu lực (01/01/2013). Điều 3 Luật này quy định, công dân có QĐTT về pháp luật, Nhà nước bảo đảm, tạo điều kiện cho công dân thực hiện QĐTT về pháp luật nên hiện nay các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã và đang tiến hành triển khai các hình thức như: họp báo, thông cáo báo chí; phổ biến pháp luật trực tiếp; tư vấn, hướng dẫn tìm hiểu pháp luật; cung cấp thông tin, tài liệu pháp luật; đăng tải thông tin pháp luật trên trang thông tin điện tử; niêm yết tại trụ sở, bảng tin của cơ quan, tổ chức, khu dân cư; lồng ghép trong hoạt động văn hóa, văn nghệ, sinh hoạt của tổ chức chính trị và các đoàn thể, câu lạc bộ, tủ sách pháp luật và các thiết chế văn hóa khác ở cơ sở; thông qua chương trình giáo dục pháp luật trong các cơ sở giáo dục của hệ thống giáo dục quốc dân.

- *Thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin về thủ tục hành chính*

Để thực hiện Quyết định số 30/QĐ-TTg ngày 10 tháng 01 năm 2007 Thủ tướng Chính phủ với những nội dung đảm bảo cho quyền tiếp nhận thông tin về TTHC của công dân như: thực hiện thống kê tất cả các TTHC, mẫu đơn, mẫu tờ khai hành chính, các yêu cầu hoặc điều kiện để thực hiện TTHC đang được áp dụng tại các cấp chính quyền (Trung ương, tỉnh, huyện, xã), công bố công khai tất cả các TTHC, các mẫu đơn, mẫu tờ khai hành chính, các yêu cầu hoặc điều kiện để thực hiện TTHC trên Trang thông tin điện tử của Tổ công tác chuyên trách cải cách TTHC của Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã tích cực công khai các TTHC theo các cách thức khác nhau. Cụ thể, công khai toàn bộ TTHC trên trang thông tin điện tử “Cơ sở dữ liệu quốc gia về TTHC” tại địa chỉ <http://csdl.thutuchanhchinh.vn> để bất kỳ người dân nào dù ở trong nước hay ở nước ngoài đều có thể truy cập, tìm kiếm, tiếp cận thông tin một cách nhanh nhất²⁰¹ các TTHC mà họ quan tâm tại các Bộ, ngành và

²⁰⁰ Nguyễn Ngọc Điện (2012), *Hoàn thiện công cụ pháp lý phòng, chống tham nhũng: bảo đảm minh bạch tài sản và thông tin*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18, tr. 44.

²⁰¹ <http://dddn.com.vn/2011/12/21/040340814cat204/co-so-du-lieu-quoc-gia-ve-thu-tuc-hanh-chinh-cong-cu-gop-phan-giam-thieu-thoi-gian-chi-phi-cho-co-quan-quan-ly-nha-nuoc-cung-nhu-nguoi-dan-va-doanh-nghiep.htm>

địa phương trên cả nước. Theo kết quả cải cách TTHC trong năm 2011, trong năm qua, các Bộ, ngành đã công bố công khai 1.559 quy định về TTHC thuộc phạm vi quản lý. Các địa phương đã công bố công khai 5.066 TTHC thuộc phạm vi giải quyết. Bên cạnh đó, các trang thông tin điện tử của Chính phủ, các Bộ, ngành và 63 tỉnh, thành phố cũng có liên kết hướng dẫn TTHC. Ưu điểm của hình thức công khai thông tin này là ít tốn kém, có thể cập nhật thông tin thường xuyên, nhanh chóng; thông tin phong phú, đa dạng. Hơn nữa, Cục Kiểm soát TTHC thuộc Bộ Tư pháp, Phòng Kiểm soát TTHC thuộc Sở Tư pháp vừa được thành lập để kiểm soát TTHC sẽ giúp việc công khai minh bạch các TTHC hơn.

Với các quy định trên, thời gian qua thông tin về TTHC đã công khai bằng nhiều hình thức khác nhau nên người dân dễ dàng tiếp nhận. Hầu như ở trụ sở các cơ quan hành chính đều có Bảng niêm yết các TTHC với thời gian giải quyết công việc, lệ phí, các loại giấy tờ, hồ sơ kèm theo... tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức tiếp cận thông tin, biết được những loại giấy tờ cần thiết khi đến làm TTHC. Niêm yết công khai đã làm tăng tính minh bạch rõ ràng, tạo điều kiện để chuẩn hóa các loại giấy tờ, hồ sơ mà người dân phải nộp, tránh được việc đòi hỏi các loại giấy tờ ngoài quy định gây khó khăn cho người dân.

Tuy nhiên, việc công khai TTHC vẫn chưa thực sự đảm bảo việc tiếp cận dễ dàng. Nhiều TTHC vẫn quy định chung chung, không thể áp dụng ngay được mà phải tiếp tục liên hệ trực tiếp với cơ quan có thẩm quyền hoặc phải tốn nhiều thời gian do chưa rõ thủ tục chi tiết, các cơ quan chức năng không có sự phối hợp chặt chẽ, không có thông tin qua lại với nhau. Bảng công khai thông tin niêm yết công khai bộ TTHC là một biện pháp hay nhưng mỗi địa phương lại có cách công khai khác nhau, không theo một quy chuẩn nào, nhiều nơi có cách công khai khiến người dân rất khó tra cứu và gây tốn kém. Một số cơ quan, đơn vị lại thực hiện việc niêm yết bộ TTHC một cách đối phó, qua loa mà không chú trọng đến khả năng tìm hiểu, tra cứu của người dân như trưng bày các hướng dẫn về TTHC trong tủ kính rồi khóa lại hoặc treo, dán quá cao khiến người dân không với tới và cũng không thể tra cứu được.

- Thực tiễn thực hiện quyền tiếp nhận thông tin trong lĩnh vực thương mại

Trong lĩnh vực thương mại, quyền tiếp nhận thông tin của công dân còn gặp nhiều khó khăn do các cơ quan nhà nước chưa chủ động công khai thông tin hoặc công khai không đầy đủ, cụ thể:

Các thông tin liên quan đến hoạt động thương mại như trợ cấp, phá giá, tự vệ thương mại mà các quốc gia sử dụng để hạn chế hàng của nước ngoài, bảo hộ nền sản xuất trong nước chưa được công khai nên ảnh hưởng lớn đến hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Việc nước ngoài kiện doanh nghiệp Việt Nam bán phá giá tôm, cá tra, cá basa... trong thời gian qua có một nguyên nhân khiến các thương nhân thua kiện là do chưa chuẩn bị những kiến thức cần thiết khi gia nhập thị trường thế giới và

cơ quan quản lý chưa có thông tin cụ thể cũng như hỗ trợ cho các doanh nghiệp về những vấn đề này.

Mặc dù, những loại thông tin trên đang dần dần công khai, tuy nhiên, vẫn còn nhiều quyết định gây tổn thất cho nền kinh tế hoặc gây sốc cho thị trường như quyết định ngừng xuất khẩu gạo tháng 4.2008, quyết định tăng giá xăng dầu đột ngột vào tháng 7.2008²⁰²... ít nhiều đều liên quan đến việc cung cấp thông tin cho người dân không đầy đủ, không kịp thời hoặc không chú ý thích đáng đến ý kiến của nhân dân. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ (chiếm số lượng 90% số doanh nghiệp cả nước, sử dụng gần 3 triệu lao động, tạo 49% việc làm phi nông nghiệp ở nông thôn, sử dụng 26% lao động cả nước, đóng góp hơn 40% GDP và 29% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước²⁰³) cũng đang gặp rất nhiều trở ngại, bởi nhiều cơ quan nhà nước cho rằng những chương trình xúc tiến của Nhà nước là những chương trình lớn, không phù hợp với các doanh nghiệp nhỏ nên họ đã không được cung cấp thông tin.

Vì các cơ quan nhà nước về kinh tế đang nắm giữ một lượng thông tin rất nhiều và đây là những thông tin chính xác nhất nhưng việc tiếp cận những thông tin này là rất khó khăn, bởi sự thiếu linh hoạt, bởi cách quản lý thông tin khép kín của các cơ quan nhà nước. Ví dụ pháp luật quy định các cơ quan, tổ chức sản xuất kinh doanh phải báo cáo cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về các vấn đề thuộc phạm vi hoạt động, nhưng lại chưa quy định cơ quan quản lý chuyên ngành nắm giữ thông tin đó có trách nhiệm phải công khai cho công chúng biết. Hơn nữa, những thông tin cơ bản về xuất khẩu các mặt hàng, tình hình kinh doanh của các ngành, hàng, diện tích, sản lượng canh tác nguyên liệu...thường không công khai vì các cơ quan nhà nước chỉ có thói quen báo cáo khi cấp trên yêu cầu, còn khi cung cấp cho các doanh nhân thì không thiện chí và dễ dàng quy nó vào thông tin mật. Cách quy định chế độ ưu đãi đầu tư hiện hành như: thời gian giảm, miễn thuế ban đầu; thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp; việc chuyển lỗ; chuyển vốn ra nước ngoài... rất phức tạp, các doanh nhân không nắm được nên không được hưởng ưu đãi mặc dù họ đủ điều kiện để hưởng.

3.2.3 Thực tiễn thực hiện các biện pháp pháp lý bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân

Với thực trạng pháp luật về các biện pháp bảo đảm QĐTT của công dân ở mục 3.1.3, thực tiễn thực hiện có những vấn đề sau:

Thứ nhất, các cơ quan nhà nước đã đưa các biện pháp pháp lý bảo đảm QĐTT của công dân vào trong các văn bản pháp luật theo nhiều cách khác nhau và ngày càng thể hiện rõ nét hơn, có tính khả thi hơn. Biện pháp pháp lý bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin đã hoàn thiện hơn quyền tìm kiếm thông tin. Tuy nhiên, sự chậm trễ ban hành Luật tiếp cận thông tin đã ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện các biện pháp

²⁰² Hồ Hùng, Cơ chế “đề” hạt gạo, Thời báo kinh tế Sài Gòn, Số 1-2009 (941)

²⁰³ Doanh nghiệp nhỏ và vừa khó tiếp cận nguồn vốn ngân hàng,

<http://www.moi.gov.vn/BForum/detail.asp?Cat=14&id=2186> (Truy cập ngày 06.4.2010)

đảm bảo QĐTT trong cách lĩnh vực ở Việt Nam, vì các cơ quan nhà nước cũng như người dân có tâm lý chờ đợi khi có luật và có các văn bản hướng dẫn mới triển khai thực hiện; điều này dẫn đến tình trạng lúng túng, thiếu thống nhất trong việc hiểu cũng như triển khai thực hiện các quy định đang có hiệu lực.

Thứ hai, các cơ quan nhà nước đã chủ động công khai thông tin dưới nhiều hình thức khác nhau nhằm bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin của công dân. Tuy nhiên, mức độ công khai thông tin của các cơ quan, đơn vị còn có sự chênh lệch; có đơn vị thực hiện tốt nhưng có đơn vị thực hiện chưa tốt, chưa hiệu quả do nhiều nguyên nhân khác nhau. Như trường hợp những thông tin về bệnh truyền nhiễm, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 quy định: “Bộ Y tế có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan trong việc cung cấp chính xác và kịp thời thông tin về bệnh truyền nhiễm”, nhưng khi triển khai thực hiện thì có nhiều vướng mắc, như việc công bố dịch ảnh hưởng nhiều đến các hoạt động du lịch, đầu tư, vận tải, thương mại²⁰⁴, vì vậy nhiều địa phương và cơ quan quản lý không muốn công bố dịch²⁰⁵. Lịch sử đã từng chứng kiến những kết quả ngạc nhiên của QĐTT trong lĩnh vực y tế, cụ thể đại dịch HIV-AIDS là cuộc khủng hoảng y tế lớn nhất trong thời đại của chúng ta. Trong những năm đầu, bệnh này đã lây lan rất nhanh chóng, do các thông tin về vi rút và các biện pháp phòng tránh không được công khai, và Uganda là nước phải chịu ảnh hưởng nặng nề nhất. Sau đó, nhờ thực hiện hiệu quả QĐTT, cũng chính Uganda đã ngăn chặn được tình trạng lây nhiễm HIV trong dân cư²⁰⁶.

Bên cạnh nguyên nhân xuất phát từ thực trạng pháp luật thì còn do nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước trong việc công khai thông tin không đầy đủ và tình trạng đóng dấu mật lên những nội dung không chứa bí mật nhà nước cũng phần nào cản trở hoạt động tiếp cận thông tin của cơ quan truyền thông và việc công khai thông tin rộng rãi cho nhân dân.

Phương thức tiếp nhận thông tin của công dân hiện nay chủ yếu qua các phương tiện truyền thông nhưng chưa hiệu quả, chưa thực sự thể hiện bản chất của QĐTT của công dân và có những hạn chế sau: (1) Những thông tin mà công dân tự thu thập được thường là những thông tin chung chung, khái quát và không được cập nhật mới; (2) Công dân chỉ có thể tiếp nhận những thông tin sẵn có mà các tổ chức khác công bố chứ thực sự không phải những thông tin mà công dân cần, do vậy đây chỉ là phương thức tiếp cận thông tin bị động; (3) Với phương thức này, công dân chỉ có thể tiếp nhận các thông tin gián tiếp (sau khi đã biên tập) qua các cơ quan thông tấn, báo chí vì vậy tính trọn vẹn, chính xác không cao, mức độ tin cậy không lớn, trừ một số ấn phẩm chính thức và trang tin điện tử của các cơ quan nhà nước.

²⁰⁴ <http://vietnamnet.vn/vn/xa-hoi/35991/tay-chan-mieng--vi-sao-khong-cong-bo-dich-.html> (Truy cập ngày 11.3.2012).

²⁰⁵ www.laodong.vn/Dia-phuong-van-lung-khung-cong-bo-dich/8069729.epi (Truy cập ngày 11.4.2012)

²⁰⁶ *Freedom of information Training manual for public officials*, trang 17, Artical 19, ISBN 1-902598-64-4

Đối với quyền tìm kiếm thông tin, qua khảo sát đối với những người đã từng yêu cầu cung cấp thông tin thì họ đánh giá cơ quan nhà nước có cung cấp thông tin nhưng chưa đầy đủ nên mức độ hài lòng chưa cao. Các cá nhân, cơ quan, tổ chức sẽ gặp khó khăn như mất nhiều thời gian công sức để tìm kiếm thông tin, trong nhiều trường hợp không biết thông tin đó mình có được tiếp cận hay không, không biết thông tin mình cần tiếp cận được quy định trong văn bản nào.

Thứ ba, hình thức, thủ tục thực hiện QĐTT của công dân được còn chung chung, chưa thống nhất, còn chồng chéo nhau nên rất khó áp dụng vào thực tiễn. Các yêu cầu cung cấp thông tin có nhận được phản hồi từ phía cơ quan nhà nước²⁰⁷ nhưng người yêu cầu đánh giá thông tin họ nhận được chưa đầy đủ khi phải thực hiện thủ tục phức tạp. Việc có cung cấp thông tin nhưng không đầy đủ có thể do nhiều nguyên nhân khác nhau như: người yêu cầu yêu cầu không đúng cơ quan hoặc người có thẩm quyền, hoặc các cơ quan nhà nước chưa bố trí người, bộ phận chuyên tiếp nhận và giải quyết các yêu cầu cung cấp thông tin.

Hơn nữa, điều kiện vật chất để đảm bảo thực hiện quyền tìm kiếm thông tin chưa được đảm bảo: chưa xây dựng hệ thống kết nối các trang thông tin dữ liệu, chưa xây dựng trung tâm lưu giữ thông tin. Vì vậy, việc cung cấp thông tin còn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cán bộ, công chức còn người dân luôn trong tư thế là người đi xin thông tin chứ không phải là người có quyền yêu cầu cung cấp thông tin.

Thứ tư, mặc dù một số văn bản có quy định về việc khiếu nại nhưng đến nay cũng chỉ có một vài trường hợp khiếu nại việc không cung cấp thông tin, nhất là các kết luận thanh tra²⁰⁸, các loại thông tin khác thì chưa có khiếu nại, còn việc khởi kiện thì hoàn toàn chưa có.

Thứ năm, về chế tài đối với việc thực hiện không đúng QĐTT - đến nay chưa có vụ việc cụ thể nào bị xử lý do từ chối cung cấp thông tin hoặc trì hoãn cung cấp thông tin hoặc cơ quan có trách nhiệm không công khai thông tin và những chế tài (về hành chính, hình sự, dân sự) cũng chưa được áp dụng trong thực tiễn đối với hành vi này.

Thứ sáu, hiện nay việc giám sát thực hiện QĐTT của công dân được thực hiện theo cơ chế giám sát gián tiếp như Đại biểu Quốc hội, Đại biểu HĐND - là chủ thể có thẩm quyền giám sát việc bảo đảm thực hiện QĐTT của công dân, tổ chức ở địa phương; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên giám sát xã hội việc thực hiện QĐTT. Vì việc, việc giám sát chưa hiệu quả, thậm chí các Đại biểu Quốc hội cũng gặp nhiều khó khăn khi tiếp nhận thông tin vì có nhiều thông tin khác nhau về cùng một vấn đề mà không biết thông tin nào chính xác²⁰⁹.

²⁰⁷ Xem Phụ lục số 5, câu hỏi số 6.

²⁰⁸ <http://euro.dantri.com.vn/giao-duc-khuyen-hoc/thanh-tra-sai-khi-khong-cung-cap-van-ban-ket-luan-cho-thay-khoa-262752.htm>

²⁰⁹ <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/nguoi-dan-co-quyen-duoc-biet-chuyen-gi-xay-ra-voi-nen-kinh-te-736683.htm>

Thứ bảy, công tác tuyên truyền về QĐTT đã có những kết quả tốt trong khu vực đô thị và các cơ quan nhà nước vì trong một thời gian ngắn, hàng loạt các bài báo, bài viết nghiên cứu, các hội thảo, các cuộc thăm dò dư luận đã được thực hiện. Điều này giúp cho người dân có những khái niệm ban đầu về QĐTT. Tuy nhiên, việc tuyên truyền chưa phủ sóng đầy đủ, còn nặng tính hình thức và không sát từng đối tượng.

Riêng ở khu vực nông thôn, khu vực chưa có nhiều phương tiện truyền thông và vùng sâu, vùng xa, QĐTT của công dân còn là khái niệm rất mới, và nhiều người hầu như chưa biết mình có quyền này²¹⁰, không hiểu cụ thể mình được làm gì và không được làm gì, nên nếu được cung cấp thông tin thì cứ tưởng được quan tâm, được ưu tiên cho riêng mình.

Nhìn chung, cơ chế bảo đảm QĐTT theo pháp luật Việt Nam chỉ mới triển khai trong một số lĩnh vực nhưng các cơ quan nhà nước vẫn chưa coi trọng QĐTT của công dân. Việc chưa nhấn mạnh đúng mức đến trách nhiệm công khai và cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước, cùng việc thiếu các quy định về các quy trình, thủ tục dẫn tới thực tế là thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước được cung cấp dưới hình thức thụ động, thông qua việc khai thác thông tin của báo chí, chứ chưa mang tính chất chủ động cả từ phía cơ quan nhà nước (chủ động công khai và cung cấp thông tin cho công chúng) và từ phía công dân (chủ động yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin).

3.2.4 Đánh giá về việc thực hiện quyền được thông tin của công dân

Thứ nhất, việc thực hiện quyền tiếp nhận thông tin của công dân có những bước tiến rõ rệt nhất là ở khu vực đô thị, còn ở khu vực nông thôn thì vẫn còn nhiều hạn chế. Các cơ quan nhà nước đã tích cực, chủ động công khai thông tin dưới nhiều hình thức khác nhau nhằm bảo đảm quyền tiếp nhận thông tin của công dân. Hình thức tiếp nhận chủ yếu qua thông tin từ báo chí, các phương tiện truyền thông và các trang thông tin điện tử của Chính phủ, các Bộ, Tổng cục Thống kê, UBND các cấp...

Thứ hai, người dân chưa chủ động thực hiện quyền tìm kiếm thông tin do chưa biết, hoặc quy định pháp luật chưa rõ ràng nên khó thực hiện. Việc thực hiện quyền chủ yếu là tự phát nên nhiều trường hợp công dân không được cung cấp thông tin cũng không thể biết được lý do từ chối. Người dân vẫn luôn cảm thấy khó khăn khi muốn tiếp cận thông tin do cơ quan nhà nước đang quản lý²¹¹.

Thứ ba, ý thức pháp luật và năng lực thực hiện QĐTT của công dân, cán bộ nhà nước còn hạn chế, nhất là ở khu vực nông thôn. Nhìn một cách tổng quát, QĐTT của công dân chưa đi vào thực tiễn do chính năng lực thực hiện quyền của họ chưa cao. Kiến thức, sự hiểu biết pháp luật của công dân còn hạn chế, nhất là công dân ở nông

²¹⁰ Xem câu hỏi số 1 Phụ lục số 5 về Khảo sát quyền được thông tin của công dân.

²¹¹ Xem kết quả khảo sát ở Phụ lục số 5 (câu hỏi số 7).

thôn, vùng xa, vùng sâu. Hơn nữa, do QĐTT của công dân là một quyền tương đối mới, và chỉ phát huy hiệu quả trong thời đại công nghệ thông tin nên chỉ một số ít người dân chủ động sử dụng quyền này để có được các thông tin một cách trực tiếp hoặc gián tiếp.

Thứ tư, việc tổ chức thực hiện quyền tìm kiếm thông tin và tiếp nhận thông tin của công dân trong một số lĩnh vực đã bộc lộ sự bất cập hoặc thiếu nhất quán trong các quy định pháp luật, cụ thể:

- Thông tin được yêu cầu cung cấp chủ yếu là: thông tin về quy hoạch, sử dụng đất, thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng; thông tin về môi trường của các nhà máy sản xuất; thông tin về giải quyết khiếu nại; thông tin về thuế thu nhập; thông tin về các khoản thu, các khoản phí, lệ phí, văn bản mới ban hành của Trung ương và địa phương. Tuy nhiên những thông tin này không rõ ràng hoặc bị hạn chế cung cấp nên làm ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của người. Các thông tin trong các lĩnh vực ngân hàng, tài chính, thương mại cũng thường xuyên được yêu cầu cung cấp nhưng hầu như các cơ quan nhà nước chưa thể đáp ứng được.

- Khi tìm kiếm thông tin, công dân thường yêu cầu thông qua các hình thức như: yêu cầu trực tiếp bằng lời nói, yêu cầu thông qua điện thoại, yêu cầu bằng văn bản... Trong đó, hình thức yêu cầu cung cấp thông tin bằng cách trực tiếp đến trụ sở cơ quan nhà nước và nhờ người quen là khá phổ biến²¹². Hình thức trực tiếp đến cơ quan nhà nước để yêu cầu cung cấp thông tin được sử dụng nhiều nhất vì người dân có thể trực tiếp gặp gỡ, trao đổi với người có thẩm quyền để được hướng dẫn, cung cấp thông tin cụ thể, rõ ràng, chính xác. Ngoài ra, một số người còn tìm kiếm thông tin bằng cách hỏi người quen làm việc tại cơ quan nhà nước.

- Thủ tục thực hiện việc cung cấp thông tin không giống nhau, một số cơ quan hành chính nhà nước có bộ phận hướng dẫn TTHC, tiếp công dân, tiếp nhận và trả hồ sơ hoặc tổng đài hướng dẫn. Những bộ phận này thường kiêm nhiệm, nên việc cung cấp thông tin không thường xuyên, đầy đủ. Phần lớn cơ quan nhà nước chưa có bộ phận hoặc cán bộ chuyên trách, theo dõi, giải quyết và tổng hợp chung tình hình tiếp cận thông tin.

Thứ năm, quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí chưa phát huy hiệu quả, và đang dần bộc lộ nhiều bất cập hơn vì nhiệm vụ của người phát ngôn chỉ mới là cung cấp thông tin cho báo chí chứ không bao gồm việc tiếp nhận và giải quyết các yêu cầu cung cấp thông tin của công chúng nói chung. Hơn nữa, hoạt động của người phát ngôn là không thường xuyên, chỉ mang tính định kỳ và theo một số vụ việc. Tất cả những điều đó cho thấy cơ chế người phát ngôn chưa thực sự là một thiết chế chuyên trách bảo đảm QĐTT của công chúng theo như các thiết chế tương tự quy định trong pháp luật của nhiều nước.

²¹² Xem kết quả khảo sát ở Phụ lục số 5.

Thứ sáu, các cơ quan nhà nước trong quá trình đảm bảo thực hiện QĐTT chưa phát huy vai trò của mình, nhiều cơ quan còn thụ động, chưa có trách nhiệm trong việc công khai thông tin và đảm bảo các biện pháp để người dân có thể thực hiện QĐTT. Nhiều cán bộ nhà nước còn lúng túng trong việc xử lý các yêu cầu cung cấp thông tin, thiếu kỹ năng truyền đạt thông tin, và vẫn chưa nhận thức đúng và đủ vai trò của QĐTT nên vẫn còn tâm lý đối phó.

Thứ bảy, việc tổ chức các hoạt động giáo dục tuyên truyền về QĐTT đã bắt đầu phổ biến tại Việt Nam nhưng vì các biện pháp này chưa hiệu quả nên rất nhiều người dân và cán bộ công chức không biết quyền này, vì vậy, có những thông tin đã được cơ quan nhà nước công bố, nhưng cá nhân, tổ chức không tìm hiểu nên cho rằng đó là những thông tin không được cung cấp. Vì người dân không biết QĐTT sẽ làm cho cơ quan nhà nước gặp áp lực trong quá trình giải quyết công việc vì phải hướng dẫn, giải thích nhiều lần. Vì công chức không biết quyền này thì nên dẫn đến tình trạng khiếu nại không cần thiết từ phía người dân. Một vấn đề cần lưu ý là trong thời gian gần đây, các nguồn thông tin không chính thức liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước phát triển rất nhanh, nhưng trước sự “im lặng” của một số cơ quan nhà nước, nỗi bức xúc của người dân về nhu cầu được thông tin giải trình đang ngày trở nên cấp thiết hơn.

Thứ tám, năng lực bảo đảm và điều kiện bảo đảm QĐTT còn nhiều hạn chế, hệ thống thông tin chưa được hiện đại hóa và kết nối. Việc tìm kiếm, tiếp cận thông tin còn gặp nhiều khó khăn và thiếu tính kịp thời.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

1. QĐTT của công dân và cơ chế bảo đảm quyền này được thể hiện ngày càng cao trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Có nhiều văn bản quy định về QĐTT và các nội dung liên quan nhưng các văn bản còn nhiều mâu thuẫn, chồng chéo, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn ở Việt Nam và các yêu cầu khác của một thể chế pháp luật trong một xã hội đang phát triển không ngừng.

2. Ở nước ta vẫn chưa có một đạo luật riêng điều chỉnh về QĐTT của công dân nên chưa có cách hiểu đầy đủ về quyền này. Việc tiếp cận thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ vẫn khó khăn, dẫn tới tính công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước chưa được thực hiện. QĐTT của công dân bị giới hạn nhiều bởi phạm vi Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước.

3. Thực trạng pháp luật nêu trên dẫn đến thực trạng triển khai thực hiện QĐTT của công dân cũng gặp một số hạn chế như: người yêu cầu cung cấp thông tin không thực hiện đúng trình tự, thủ tục; các cơ quan nhà nước lúng túng trong việc xác định thông tin có được cung cấp hay không, cơ sở pháp lý để từ chối cung cấp thông tin, thời hạn cung cấp thông tin, phí cung cấp thông tin.... Đối với việc công khai thông tin, hầu hết các cơ quan đều thực hiện công khai thông tin theo quy định của pháp luật nhưng với mức độ công khai và biện pháp công khai khác nhau.

4. Thực tiễn thực hiện QĐTT của công dân trong một số hoạt động như ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong lĩnh vực báo chí, truyền thông, tài chính công, ngân hàng, thương mại, tài nguyên và môi trường đã dần được triển khai trong thực tế và đạt được những kết quả nhất định; tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề chưa được thực hiện do cả yếu tố khách quan và chủ quan.

5. Ý thức pháp luật và năng lực thực hiện QĐTT của công dân, cán bộ nhà nước còn hạn chế, chưa theo sự phát triển của cuộc cách mạng thông tin.

6. Với sự phát triển như vũ bão của khoa học và công nghệ trong những năm qua Việt Nam đã nhanh chóng xây dựng cơ sở vật chất hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin hiện đại, góp phần đảm bảo việc thực hiện QĐTT của công dân. Tuy nhiên, năng lực bảo đảm và điều kiện vật chất bảo đảm QĐTT vẫn còn nhiều hạn chế nên nhiều quy định chưa thể triển khai trong thực tế.

CHƯƠNG 4:

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN VÀ CÁC BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1 Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân và các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân

Thúc đẩy và bảo vệ quyền con người được xem là chính sách nhất quán của Nhà nước Việt Nam, là nhân tố quan trọng cho sự phát triển bền vững của Việt Nam. Trong thời gian qua, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu to lớn trong việc thực hiện và phát huy ngày càng tốt hơn các quyền tự do của công dân ở tất cả các lĩnh vực²¹³. Các cơ quan nhà nước đã rất chú trọng đến việc bảo đảm QĐTT của người dân, đến trách nhiệm của cơ quan nhà nước phải công khai thông tin do mình nắm giữ. Việc hoàn thiện pháp luật về QĐTT còn nhằm thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam về minh bạch hóa hoạt động của các cơ quan nhà nước, nhằm bảo đảm hài hòa với pháp luật quốc tế, thể hiện nỗ lực của Nhà nước Việt Nam trên con đường hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, việc thực hiện QĐTT ở Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập cần phải hoàn thiện, điều này xuất phát từ những yêu cầu khách quan, chủ quan sau đây:

4.1.1 Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin ở Việt Nam

Nhu cầu này xuất phát từ thực trạng pháp luật cũng như các biện pháp bảo đảm QĐTT ở nước ta hiện nay chưa hoàn thiện, thiếu thống nhất, khó triển khai áp dụng vào thực tế (đã được phân tích ở chương 2). Vì vậy, cần phải hoàn thiện pháp luật về QĐTT của công dân để phù hợp với bản chất chế độ của nhà nước ta cũng như phù hợp với xu hướng mở rộng dân chủ của nước ta.

4.1.2 Nhận thức của toàn xã hội về quyền được thông tin của công dân được nâng cao

Nhận thức của công dân về QĐTT chuyển biến rõ rệt. Điều này được thể hiện từ chỗ người dân chưa biết về QĐTT đến biết, từ biết ít đến biết đầy đủ. Từ biết đến sử dụng quyền trên thực tế, từ bị động đến chủ động, từ xin quyền này đến đấu tranh bảo vệ quyền này. Đây là một quá trình nâng cao nhận thức về QĐTT.

Trước đây, QĐTT chưa được thừa nhận và đánh giá được tầm quan trọng nên người dân không quan tâm và cũng không biết đến quyền này, thì nay đã được ghi nhận trong Hiến pháp và các văn bản liên quan thì người dân dần dần nhận rõ mình có

²¹³ Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Lê Dũng trả lời trong cuộc họp báo ngày 07.3.2007 http://www.mofa.gov.vn/vi/tt_baochi/pbnfn/ns070307162033 (Truy cập ngày 20.7.2010)

quyền này. Nhận thức của công dân càng được tăng cao khi bắt đầu tìm hiểu cách sử dụng quyền, tìm hiểu sự cần thiết phải có QĐTT, giá trị và phạm vi QĐTT (có thể xem Báo cáo số liệu khảo sát ở Phụ lục số 5).

Thông thường con người dành sự quan tâm, chú ý đến những gì liên quan tới lợi ích của mình trước và tích cực bảo vệ lợi ích của mình hơn bảo vệ lợi ích của các chủ thể khác. Tuy nhiên, với tính cách là một cá thể tồn tại trong cộng đồng, một thành viên tồn tại trong xã hội thì lợi ích của một cá nhân không bao giờ tách rời hoàn toàn lợi ích của các cá nhân khác và của cả xã hội. Vì vậy, khi nhận thức của mỗi người hạn chế trong cái “tôi” thì QĐTT chỉ để thực hiện và bảo vệ lợi ích của mình, họ không cần QĐTT có phạm vi rộng vì dẫu QĐTT có phạm vi rộng đến mấy thì người dân cũng chỉ sử dụng trong giới hạn để phục vụ lợi ích của mình một cách trực tiếp. Còn một khi nhận thức của người dân về QĐTT được nâng cao, họ đòi hỏi phạm vi QĐTT đủ rộng để có thể kiểm soát được tất cả hoạt động của các cơ quan nhà nước liên quan đến lợi ích của cả xã hội và từng thành viên trong đó. Mặc dù vậy, cũng không thể phủ nhận thực tế là khi có những lợi ích liên quan trực tiếp thì động cơ thúc đẩy người dân tiếp cận thông tin rõ ràng và mạnh mẽ, nhu cầu chủ động thực hiện quyền của người dân cấp thiết hơn. Ngược lại, khi không có những lợi ích liên quan trực tiếp thì người dân có thể thờ ơ với mọi chuyện, hoặc ngược lại vì không sợ ảnh hưởng bất lợi đến lợi ích của mình nên không thiện chí khi thực hiện quyền.

Nhận thức về việc thực hiện QĐTT đang chuyển dần từ bị động sang chủ động, điều này ảnh hưởng rõ rệt đến khả năng và hiệu quả thực hiện quyền này trên thực tế. Nếu như người dân nhận thức rõ đây là quyền của mình thì họ sẽ không e ngại thực hiện quyền khi có nhu cầu tiếp cận thông tin một cách chính đáng. Đồng thời, họ cũng phải xác định rằng quyền bao giờ cũng có giới hạn và việc thực hiện quyền luôn phải tuân theo trật tự nhất định nên người thực hiện quyền không thể sử dụng quyền này để đòi hỏi Nhà nước đáp ứng mọi đề nghị theo bất cứ cách nào. Nói cách khác, nếu người dân nhận thức đúng đắn về việc thực hiện QĐTT, về mối quan hệ hợp tác giữa nhà nước và nhân dân trong quá trình thực hiện quyền thì QĐTT có thể được thực hiện dễ dàng, mang lại những tác động tích cực cho xã hội. Như vậy, nhận thức của người dân đã được nâng cao dẫn đến sự đòi hỏi tất yếu khách quan phải hoàn thiện QĐTT và các biện pháp bảo đảm thực hiện.

Nhận thức của cán bộ, công chức nhà nước về QĐTT cũng đã tiến bộ rõ rệt: So với nhận thức của người dân, nhận thức của cán bộ, công chức nhà nước ảnh hưởng mạnh mẽ hơn đến việc thực hiện QĐTT vì người dân chỉ thực hiện được quyền này khi cán bộ, công chức nhà nước thực hiện nghĩa vụ tương ứng của mình. Nếu như trước đây, nhận thức của cấp ủy Đảng, chính quyền, cán bộ công chức về QĐTT chưa cao do nhận thức của cán bộ, công chức in đậm dấu ấn lịch sử đặc thù. Lịch sử Việt Nam trong suốt chiều dài quá khứ là lịch sử của một xã hội thiếu dân chủ. Thời kỳ phong kiến hàng ngàn năm được tiếp nối bởi thời kỳ thuộc địa nửa phong kiến. Sau đó

nhà nước mới được thành lập nhưng bị chi phối bởi những điều kiện đặc biệt của chiến tranh và sự kéo dài của chế độ bao cấp. Tất cả điều này ảnh hưởng đến tâm lý “đặc quyền thông tin”, “ban phát thông tin”. Điều kiện lịch sử này tuy cũng có những tác động tích cực nhất định, nhưng nếu nhìn từ góc độ QĐTT thì những tác động tiêu cực khá rõ nét. Đó là cán bộ, công chức dễ bị quan liêu, thiếu tinh thần phục vụ, khó chấp nhận việc người dân giám sát hoạt động của mình.

Hiện nay, nhận thức về quyền này của cán bộ, công chức đã được nâng cao, được thể hiện trong nhiều chủ trương, nhiều văn bản của Đảng và nhà nước. Đây là nhân tố quan trọng góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền, buộc các cán bộ, công chức phải thận trọng trong tất cả các công việc của mình; mặt khác, quyền này giúp cho việc phát hiện những sai sót trong hoạt động nhà nước được nhanh chóng, kịp thời, hạn chế bớt hậu quả xấu do các hoạt động sai trái gây ra.

Tuy nhiên, ở một góc độ khác có thể thấy quyền này tạo ra khả năng là mọi sai sót, yếu kém trong hoạt động của chính quyền đều có thể bị đưa ra trước công lý, công luận. Đây không phải là điều các cán bộ, công chức có thể dễ dàng đối mặt. Do đó, nếu cán bộ, công chức nhà nước thấm nhuần quan điểm nhà nước có chức năng cơ bản là phục vụ và thỏa mãn các nhu cầu thiết yếu chung của xã hội và của từng thành viên trong đó, hiểu rõ quan điểm công chức nhà nước là công bộc của nhân dân thì không chỉ thấy việc nhân dân kiểm soát hoạt động của nhà nước là tất yếu mà việc thừa nhận và sửa chữa những sai sót của mình cũng trở nên đơn giản, nhẹ nhàng. Khi đó, cán bộ, công chức sẽ tạo thuận lợi cho nhân dân thực hiện QĐTT.

Hơn nữa, QĐTT là một chủ đề có sức hút mạnh mẽ và rộng rãi, phù hợp với hoạt động của tất cả các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức chính trị nòng cốt, các chính trị gia và thậm chí cả giới doanh nghiệp. Nó hợp nhất các màu sắc chính trị, thu hút cả những đảng phái cánh tả hay cánh hữu. Các tổ chức phát triển có uy tín và nhiều cơ chế quốc tế khác, chẳng hạn các thể chế tài chính quốc tế, cũng dành sự ủng hộ cho chiến dịch tiếp cận thông tin. So sánh về mức độ vận động xã hội ủng hộ QĐTT, việc vận động đã đạt thành công và nhanh hơn nhiều với sự ủng hộ dành cho các quyền khác trong những quyền liên quan đến tự do thông tin.

4.1.3 Quá trình toàn cầu hóa đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân

Toàn cầu hóa là một quá trình biến các vùng miền, các cộng đồng người khác nhau từ trạng thái biệt lập, tách rời nhau thành một trạng thái khác về chất, bằng sự liên kết gắn bó thành một thể thống nhất hữu cơ trên quy mô toàn cầu. Khi đó, một sự kiện, một hiện tượng, một vấn đề xảy ra ở vùng miền này, ở cộng đồng người này sẽ có ảnh hưởng, tác động tới các vùng miền, các cộng đồng người khác trên quy mô toàn

thế giới²¹⁴. Toàn cầu hóa cùng với cuộc cách mạng về công nghệ thông tin đã làm thay đổi nhanh hành vi của con người, quá trình hợp tác và việc quản trị nhà nước nhiều hơn cuộc cách mạng công nghiệp đã chuyển đổi xã hội nông nghiệp trước đây. Toàn cầu hóa làm tăng lên nhiều lần các mối quan hệ giữa các công dân trên thế giới cũng như các cơ hội cho từng người. Quá trình toàn cầu hóa góp phần mạnh mẽ trong việc thế giới đã đạt được một khối lượng khổng lồ thành tựu trong lĩnh vực tiếp cận thông tin.

Sự tác động này thể hiện:

- Quá trình toàn cầu hóa đã nêu lên giá trị đặc biệt của nền “kinh tế tri thức” và tự do thông tin. Vì kinh tế tri thức và tự do thông tin có mối quan hệ chặt chẽ này nên nhu cầu về tiếp cận thông tin càng cao, điều này giúp con người càng nhận thức rõ hơn về giá trị của thông tin và phương thức khai thác thông tin để phát triển văn hóa, kinh tế, chính trị và giá trị tinh thần. Nếu không duy trì và phát triển kinh tế tri thức thì sẽ là một hình ảnh đáng thất vọng và đáng ngạc nhiên²¹⁵ trong mỗi quốc gia. Một trong những cách thức để phát triển kinh tế tri thức và thông tin là ban hành một hệ thống các quy định về QĐTT để đảm bảo hành lang pháp lý cho quyền tiếp nhận thông tin và tìm kiếm thông tin.

- Toàn cầu hóa đem đến cho các nước chậm phát triển và đang phát triển cơ hội tiếp cận công nghệ hiện đại, đây chính là các phương thức hỗ trợ quyết định cho QĐTT để thực hiện trong thực tiễn hơn. Vệ tinh, truyền hình cáp, truyền hình qua vệ tinh cùng với các thiết bị thu hiện đại, internet băng rộng, các phương tiện truyền thông cực kỳ chính xác, nhanh chóng và hữu hiệu đã giúp cho con người (dù sống ở đô thị hay vùng sâu vùng xa), về nguyên tắc, đều có thể cùng một lúc biết được các thông tin của nhà nước, đồng thời cho phép trao đổi, thảo luận, trình bày chính kiến của mỗi người về tất cả các vấn đề, kể cả những vấn đề nhạy cảm nhất²¹⁶.

- Quá trình toàn cầu hóa thúc đẩy các quốc gia phải có cơ chế tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia vào xã hội thông tin. Các cơ quan nhà nước không những cần phải công bố rộng rãi một số loại thông tin nhất định như hiện nay (thông tin về pháp luật, chính sách và hoạt động của các cơ quan nhà nước...), mà còn phải tạo điều kiện cho người dân tiếp cận thông tin, tiếp cận các hồ sơ, tài liệu khác khi họ có nhu cầu như thông tin về môi trường, thông tin về thuế.

Việc hoàn thiện pháp luật về QĐTT của công dân cũng tác động mạnh mẽ đến quá trình toàn cầu hóa, điều này thể hiện qua tác động đến nền kinh tế và tác động tích cực đến sự tuân thủ pháp luật của người dân.

²¹⁴ Bùi Thanh Quất (2003), *Toàn cầu hóa – một cách tiếp cận mới*, Tạp chí Cộng sản, Số 27, tr.11.

²¹⁵ Coranel, Sheila (2001) *The Right to Know: Access To Information in Southeast Asia*, Philippine Center for Investigative Journalism, Quezon City, Philippines, ISBN 971-8686-34-7, tr. 220.

²¹⁶ <http://huc.edu.vn/chi-tiet/2156/Toan-cau-hoa-hien-nay-va-qua-trinh-dan-chu-hoa-xa-hoi.html>

Việt Nam đã hội nhập kinh tế quốc tế và gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới, vì vậy, những tác động của quá trình này vào việc thực hiện QĐTT là yêu cầu cấp thiết, và ngược lại, nếu QĐTT được thực hiện trong thực tế cũng tác động trở lại với nền kinh tế - xã hội. Việc tăng cường và mở rộng thông tin cũng có nghĩa là tăng cường và nâng cao tri thức, có thể đem đến những biến chuyển cơ bản trong việc sản xuất sản phẩm và dịch vụ. Thông tin công khai, minh bạch còn giúp cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước xây dựng cho mình các kế hoạch đầu tư dài hạn, tin tưởng vào kế hoạch kinh doanh. Người kinh doanh được bình đẳng trong việc khai thác những thông tin về quy hoạch, chính sách thuế để lập kế hoạch đầu tư dài hạn, giảm thiểu chi phí kinh doanh và các rủi ro khi đầu tư, từ đó thu hút đầu tư và tạo công ăn việc làm nhiều hơn, đồng thời giảm cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp. Trong một môi trường kinh doanh toàn cầu, việc thiếu thông tin sẽ làm giảm giá trị cạnh tranh và, do đó, cản trở tiến bộ quốc gia từ trong gốc rễ. Nên việc hoàn thiện pháp luật về QĐTT của công dân là tiền đề cho đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam tăng lên vì các hoạt động đầu tư chủ yếu dựa vào tính ổn định, sự minh bạch và thông tin thị trường, nhờ đó, kinh tế tăng trưởng nhanh hơn²¹⁷.

Như vậy, toàn cầu hóa hiện nay là một quá trình khách quan, là một đòi hỏi của sự phát triển lịch sử đã thúc đẩy các quốc gia thực hiện QĐTT để minh bạch hoạt động nhà nước, thúc đẩy sự phát triển chung, đồng thời QĐTT cũng có sự tác động mạnh mẽ lên quá trình toàn cầu hóa.

4.1.4 Sự tác động của cuộc cách mạng công nghệ thông tin và sự phát triển nhanh chóng các phương tiện truyền thông

Sự tác động của cuộc cách mạng thông tin

Ngày nay, thông tin được coi là một nhu cầu thiết yếu trong đời sống xã hội; là công cụ để điều hành, quản lý, chỉ đạo của mỗi quốc gia; là nguồn cung cấp tri thức mọi mặt cho công chúng và là nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội. Sự chênh lệch về trình độ phát triển thông tin giữa các nước phản ánh trình độ phát triển của mỗi quốc gia trong thời kỳ cách mạng khoa học và công nghệ. Nước nào không vượt qua được những thách thức về công nghệ thông tin, nước đó mất cơ hội phát triển và có nguy cơ mất khả năng tự chủ. Việc thiếu thông tin, thiếu cơ chế thực hiện QĐTT sẽ gây khó khăn trong việc đưa ra các quyết định hoặc các quyết định bị sai lệch, thiếu cơ sở khoa học, không thực tế và trở nên kém hiệu quả.

Thông tin và các phương tiện ứng dụng công nghệ thông tin rất nhiều và đa dạng, đã tạo nên môi trường thông tin rộng lớn vượt qua mọi biên giới quốc gia. Sự phát triển mạnh mẽ của cuộc cách mạng thông tin đã làm thay đổi cách nhìn nhận về

²¹⁷ Kỳ yếu Hội thảo: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam” tổ chức tại tỉnh Hoà Bình do Bộ Tư pháp kết hợp với Quỹ châu Á tổ chức ngày 23-24/9/2010, tr.8.

QĐTT của công dân, làm thay đổi quan điểm và nhận thức rõ ràng hơn của cộng đồng thế giới về tầm quan trọng và sức mạnh của thông tin.

Chỉ trong khoảng 20 năm gần đây đã diễn ra một cuộc cách mạng toàn cầu về QĐTT của công dân và ngày nay quyền này đã được nhìn nhận rộng rãi như là một quyền con người cơ bản, như hòn đá tảng của nền dân chủ và là công cụ hữu hiệu trong cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Một mặt, công chúng đã nhận thức rõ ràng hơn về tầm quan trọng và sức mạnh của thông tin, do vậy, họ đòi hỏi được tiếp cận chúng. Mặt khác, kỷ nguyên thông tin đã khiến những lợi ích có được từ khả năng tiếp cận thông tin trở nên hữu hình, khả thi và hiệu quả hơn, đồng thời tạo cơ hội lớn hơn để kiểm soát tham nhũng, có khả năng tốt hơn buộc những nhà lãnh đạo phải chịu trách nhiệm và có thể tham gia hiệu quả hơn vào quá trình ra quyết định.

Cuộc cách mạng thông tin hiện nay cũng đã thay đổi các phương thức tiếp cận mà ngay cả khi Liên hợp quốc ban hành Công ước Nhân quyền liên quan đến QĐTT vẫn không thể nghĩ đến. Nhờ có cuộc cách mạng công nghệ thông tin, QĐTT thể hiện rõ nét hơn, cụ thể: (1) Con người có thể tiếp cận gần như mọi thông tin qua mạng toàn cầu mà không lệ thuộc truyền thông truyền thống (báo chí, sách, nhà nước) như trước; (2) Con người có thể thu thập lượng thông tin đồ sộ một cách dễ dàng và gần như miễn phí, đặc biệt với sự hỗ trợ của những trang tìm kiếm (nổi tiếng nhất là www.google.com); (3) Được tiếp cận các thông tin đa chiều (do ai cũng có thể đưa thông tin lên mạng) để có thể đưa ra quyết định đúng đắn nhất. Nhờ vào thông tin trên internet, con người hoàn toàn có thể hy vọng một sự thay đổi thực sự, đặc biệt là thông qua việc sử dụng các mô hình kết hợp để cho ra đời các báo cáo, các quyết định chính xác, dựa trên phương pháp thu thập dữ liệu từ công chúng. Có hàng chục tổ chức phi chính phủ bắt đầu tìm kiếm tất cả các loại dữ liệu mà trước đây không thể có được, ví dụ như các báo cáo về ô nhiễm và tội phạm đô thị; và (4) Cộng đồng có thể truyền tin cho nhau một cách đồng thời và cực kỳ nhanh chóng thông qua các mạng xã hội (như Facebook, Twitter, Youtube...).

Ở Việt Nam, cuộc cách mạng thông tin cũng tác động mạnh mẽ nhất là mạng internet. Nếu như cuối năm 1997 chính thức kết nối mạng internet với khoảng 1.000 thuê bao, thì đến năm 2007, nước ta đạt tốc độ tăng trưởng internet cao nhất khu vực các nước Đông Nam Á²¹⁸. Sự phát triển mạnh mẽ của cuộc cách mạng công nghệ thông tin có ảnh hưởng đến QĐTT như sau:

²¹⁸ Hiện tại, có 6 nhà cung cấp dịch vụ kết nối internet (IXP), 20 nhà cung cấp dịch vụ (ISP), hơn 50 nhà cung cấp thông tin (ICP) và báo điện tử trên Internet, khoảng 2.500 trang tin điện tử đang hoạt động, mọi người đều có thể truy cập Internet qua các hình thức dịch vụ đa dạng; số lượng thuê bao và người sử dụng tăng với tốc độ lớn (năm 2000 có 100 nghìn thuê bao và 1 triệu người sử dụng, năm 2007 đạt tới 5,2 triệu thuê bao và 18,5 triệu người sử dụng). Gần 100% trường trung học và 100% trường đại học đã nối mạng. Các cơ quan nhà nước cũng đã kết nối thông tin qua internet, trừ một số khu vực vùng sâu, vùng núi phức tạp. Thông tin trên mạng ngày càng phong phú, đa dạng đáp ứng nhu cầu thông tin của người dân.

Xem: Nguyễn Đức Thùy, "Về quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí trong thời kỳ đổi mới ở nước ta", <http://tapchiquptd.vn/tap-chi-in.html?sobi2Task=sobi2Details&catid=3&sobi2Id=975> (Truy cập ngày 12.6.2013)

- Nhờ công nghệ thông tin, QĐTT được mở rộng, được thực hiện trên thực tế. Điều này cũng tạo điều kiện cho các quyền con người khác phát triển. Không gian thông tin số sẽ giúp các tổ chức xã hội dân sự hoạt động hiệu quả hơn như các tổ chức này được cung cấp các công cụ ít tốn kém, dễ sử dụng như mạng xã hội (đầu tiên là MySpace và bây giờ là Facebook). Các tổ chức này có thể vượt qua lỗ hổng tài nguyên và sự thiếu hiệu quả trong hoạt động trước đây để trở nên nhanh hơn, tinh gọn và mạnh mẽ hơn²¹⁹.

- Trong xã hội thông tin, dường như không có nhiều cơ hội cho sự lừa dối, bùng nổ thông tin vì vậy bí mật ngày càng ít đi. Để không bị đặt ra ngoài lề xã hội, con người (và nhà nước, tổ chức xã hội) ngày càng phải trung thực, minh bạch hơn. Đây là tiền đề quan trọng để QĐTT phát triển nhằm thực hiện một nhà nước pháp quyền và xã hội lành mạnh.

- Tuy nhiên, sự vi phạm quyền con người trở nên dễ dàng hơn, đặc biệt các quyền liên quan đến bí mật đời tư, bí mật thư tín, danh dự, nhân phẩm, tài sản, quyền tác giả... Thông tin bôi nhọ, thông tin đời tư có thể truyền rất nhanh qua mạng internet và rất khó phát hiện người vi phạm pháp luật vì họ ẩn danh thông qua mạng toàn cầu. Bên cạnh đó, một số cá nhân, tổ chức lợi dụng truyền thông và QĐTT sẽ có sự kích động nhằm mục đích xấu như bạo loạn, phân biệt chủng tộc... trở nên nguy hiểm hơn cho xã hội do có tính lây lan rất nhanh, điều này ảnh hưởng đến sự ổn định của cả xã hội²²⁰.

- Việc tìm kiếm thông tin trở nên quá dễ dàng tạo ra hiệu ứng thừa thông tin hoặc có quá nhiều thông tin nhưng không có thời gian để kiểm định tính chính xác.

Chính vì sự ảnh hưởng mạnh mẽ như trên đến QĐTT nên cần một hành lang pháp lý rõ ràng và thống nhất để điều chỉnh, nếu không có các quy định pháp luật về quyền này thì sẽ tạo nên một xã hội rối loạn với các nguồn thông tin chưa kiểm định.

Sự phát triển nhanh chóng các phương tiện truyền thông ở Việt Nam tác động mạnh mẽ đến QĐTT của công dân

Ở nước ta, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế và công nghệ thông tin, các phương tiện truyền thông phát triển vượt bậc, cải thiện và nâng cao đáng kể điều kiện và khả năng đáp ứng việc thực hiện tốt quyền được tiếp cận thông tin trong thực tế. Đến tháng 3/2012 cả nước có 786 cơ quan báo chí in với 1.016 ấn phẩm (năm 1990, cả nước mới có 258 báo và tạp chí); 67 đài phát thanh truyền hình với hơn 200 kênh; 61 báo, tạp chí điện tử, 191 mạng xã hội, hơn 1.000 trang thông tin điện tử tổng hợp; gần 17.000 nhà báo được cấp thẻ hành nghề²²¹. Các phương tiện truyền thông hiện nay rất đa dạng, thực sự là mũi nhọn để đảm bảo QĐTT được thực hiện trên thực tế, cụ thể như sau:

²¹⁹ <http://www.tuanvietnam.net/2009-10-28-ban-ve-tinh-dan-chu-tren-internet> (Truy cập ngày 10.5.2012)

²²⁰ *Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn thế giới và ở Việt Nam*, 2011, NXB ĐH Quốc gia Hà Nội, tr. 684.

²²¹ *Hội nghị cán bộ báo chí toàn quốc triển khai nhiệm vụ trọng tâm năm 2012*, Quảng Ninh, ngày 30.3.2012.

- Số lượng báo chí phát hành hằng năm trên 600 triệu bản, bình quân theo đầu người 7,5 bản; có 52 nhà xuất bản, in khoảng 20 nghìn đầu sách một năm, với khoảng trên 240 triệu bản, bình quân theo đầu người trên 3 cuốn sách; phát hành trong ngày tới hầu hết các trung tâm tỉnh, huyện (quận), thị xã, thị trấn. Nội dung, hình thức báo chí ngày càng phong phú, đa dạng, đáp ứng được nhu cầu thông tin về mọi lĩnh vực của mọi tầng lớp nhân dân và các vùng, miền trên đất nước Việt Nam.

- Hệ thống phát thanh ở nước ta đã và đang phát triển nhanh cả về số lượng và chất lượng. Tín hiệu Đài Tiếng nói Việt Nam đã được truyền dẫn qua vệ tinh, phủ sóng trên 98% địa bàn dân cư. Hệ thống phát thanh địa phương gồm 64 đài ở các tỉnh, thành phố, 606 đài cấp huyện, trong đó có 288 đài phát sóng FM. Các đài phát thanh trung ương và địa phương đều không ngừng cải tiến phương thức thể hiện và truyền tải thông tin, tăng thời lượng, mở rộng phạm vi phủ sóng và đối tượng phục vụ, nâng cao chất lượng nội dung, hiệu quả thông tin, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu thông tin ngày càng cao của nhân dân.

- Hệ thống truyền hình cũng phát triển mạnh mẽ, với cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại và liên tục đổi mới. Từ chỗ chỉ có 1 đài truyền hình trung ương, với 1 kênh (trong những năm 70) hiện nay đã tăng lên 6 kênh VTV và các tỉnh thành phố đều có đài truyền hình để tiếp sóng đài trung ương và phát sóng truyền hình của địa phương. Hệ thống truyền hình cáp và kỹ thuật số đã và đang triển khai và. Đài truyền hình Việt Nam đã phủ sóng hầu hết các làng xã Việt Nam và vươn tới tất cả các châu lục trên thế giới. Hiện nay, với hơn 10 triệu máy thu hình, hơn 85% hộ gia đình Việt Nam đã được xem truyền hình với thời lượng đủ đáp ứng các nhu cầu thông tin. Tại tất cả các thành phố, thị xã, thông qua hệ thống truyền hình cáp, kỹ thuật số, vệ tinh, nhiều chương trình truyền hình của nước ngoài như CNN, BBC, TV5, RAI, DW... được phát rộng rãi phục vụ khách nước ngoài và một bộ phận công chúng. Các phương tiện truyền thông phát triển nhanh góp phần rất lớn trong quá trình dân chủ vì nhiệm vụ của các phương tiện truyền thông là tạo cho người dân được tiếp cận nhiều thông tin, và khi người dân có nhiều thông tin sẽ tạo ra nền dân chủ toàn vẹn hơn và tốt đẹp hơn²²².

Rõ ràng, cuộc cách mạng công nghệ thông tin và sự phát triển mạnh mẽ các phương tiện truyền thông tác động mạnh mẽ đến nhu cầu về QĐTT của công dân trong. Sự phát triển quá nhanh của công nghệ thông tin đặt ra nhu cầu cần có một hành lang pháp lý rõ ràng và vững chắc để người dân được tiếp cận các thông tin nhà nước một cách chính thức, chứ không thể đọc, biết, nghe cùng lúc quá nhiều thông tin phi chính thức về cùng một vấn đề mà không biết rõ tính chính xác của thông tin. Hơn nữa, cuộc cách mạng thông tin này đảm bảo cơ sở hạ tầng thông tin và việc áp dụng kỹ thuật công nghệ vào việc lưu trữ nguồn tài nguyên thông tin là đáp ứng điều kiện vật

²²² Michael Schudson (2003), *Sức mạnh của tin tức truyền thông*, NXB Chính trị quốc gia, tr. 296.

chất của việc thực hiện QĐTT; điều này thúc đẩy nhiều quốc gia ban hành luật quy định về quyền này và Việt Nam cũng không thể là ngoại lệ.

Như vậy, cuộc cách mạng công nghệ thông tin và sự phát triển nhanh các phương tiện truyền thông là yếu tố khách quan thúc đẩy sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về QĐTT ở nước ta.

4.2 Phương hướng hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân và các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam

Trong xã hội hiện đại, thông tin là nhu cầu thiết yếu của con người, là nền tảng của tất cả tổ chức xã hội. Mọi người, ở bất kỳ đâu, phải có cơ hội được tham gia và ai cũng có quyền được hưởng lợi ích từ xã hội thông tin²²³. Hoàn thiện pháp luật về QĐTT của công dân là đòi hỏi khách quan của xã hội dân chủ trên cơ sở trình độ dân trí đã nâng cao, nhu cầu tìm kiếm thông tin từ phía người dân, sự phát triển khoa học công nghệ và các phương tiện truyền tải thông tin.

Hơn nữa, việc hoàn thiện pháp luật về QĐTT còn là thông điệp cho thấy Nhà nước Việt Nam trong quá trình hội nhập quốc tế đã và đang nỗ lực đẩy mạnh cải cách pháp luật, cải cách hoạt động của bộ máy nhà nước, mở rộng dân chủ, công khai hóa mọi hoạt động của nhà nước, đồng thời bảo đảm một trong những quyền cơ bản của con người là QĐTT.

Việc hoàn thiện pháp luật về QĐTT của công dân theo các định hướng sau:

Thứ nhất, bảo đảm pháp luật và việc thực hiện QĐTT của công dân phù hợp với các chủ trương, đường lối của Đảng.

Thứ hai, bảo đảm tính hợp hiến và tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về QĐTT, kế thừa những quy định đã được thực tiễn kiểm nghiệm, hoàn thiện một bước pháp luật về QĐTT phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam hiện nay và những năm tiếp theo.

Thứ ba, xây dựng một luật thống nhất về QĐTT để việc thực hiện QĐTT có tính khả thi. Vì các luật liên quan đến QĐTT hiện hành không thể bao trùm các lĩnh vực thông tin mà người dân cần tiếp cận; chưa có quy trình hoặc quy trình không chặt chẽ, không hợp lý, nhất là trình tự, thủ tục bảo đảm quyền tìm kiếm thông tin theo yêu cầu; chưa xác định được các tiêu chí chung và nguyên tắc bảo đảm quyền QĐTT; chưa có cơ chế kiểm tra, giám sát của nhà nước và xã hội đối với công tác bảo đảm thực hiện QĐTT.

Thứ tư, tiếp thu có chọn lọc các nguyên tắc cơ bản của Liên hợp quốc về quyền tự do thông tin, tham khảo kinh nghiệm của một số nước trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật về QĐTT. Đồng thời tuân thủ các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã

²²³ Hội nghị thượng đỉnh thế giới về xã hội thông tin thông qua tại Geneva tháng 12/2003. xem <http://www.worldsummit2003.org> (Truy cập ngày 27.02.2012)

tham gia như: Công ước về các quyền dân sự, chính trị và Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng.

Thứ năm, có hệ thống các biện pháp pháp lý đầy đủ để bảo đảm QĐTT được thực hiện trong thực tế.

4.3. Nội dung cơ bản của dự thảo Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam và một số ý kiến về dự thảo Luật

Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin chính lý lần cuối cùng sau khi có ý kiến của các thành viên của Chính phủ vào tháng 7.2009 đã được đăng tải trên trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp²²⁴ với các nội dung sau:

Chương I - Những quy định chung (từ Điều 1 đến Điều 8): nội dung của chương này quy định về mục đích ban hành Luật, phạm vi điều chỉnh của Luật, giải thích từ ngữ, cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin, nguyên tắc bảo đảm QĐTT, phương thức cung cấp thông tin, các hành vi bị nghiêm cấm và mối quan hệ giữa Luật tiếp cận thông tin và các luật khác có liên quan.

Chương II – Thông tin được công khai rộng rãi (từ Điều 9 đến Điều 13): nội dung chương này quy định về các loại thông tin phải được công khai rộng rãi, hình thức công khai rộng rãi thông tin. Bên cạnh đó, nhằm bảo đảm cho thông tin được công khai rộng rãi và phổ biến đến nhân dân ở phạm vi rộng nhất, Luật quy định rõ các loại thông tin phải được công khai trên trang thông tin điện tử và công khai thông tin trên phương tiện thông tin đại chúng. Ngoài ra, Dự thảo Luật cũng quy định việc công khai rộng rãi thông tin vì lợi ích cộng đồng, theo đó, ngay cả đối với những thông tin không thuộc loại phải công khai rộng rãi, trong trường hợp xét thấy việc công khai rộng rãi thông tin là cần thiết nhằm bảo vệ an toàn tính mạng, sức khỏe của con người, bảo vệ môi trường vì lợi ích cộng đồng thì người đứng đầu cơ quan nắm giữ thông tin có trách nhiệm công khai thông tin trên trang thông tin điện tử của cơ quan hoặc các hình thức khác.

Chương III – Thông tin được cung cấp theo yêu cầu (từ Điều 14 đến Điều 25): nội dung chương này đề cập đến các vấn đề: quy định về thông tin và các hình thức cung cấp thông tin theo yêu cầu; quy định về trình tự, thủ tục giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin và quy định về việc từ chối yêu cầu cung cấp thông tin. Theo đó, người yêu cầu có thể đưa ra yêu cầu bằng lời nói hoặc bằng văn bản với nhiều cách thức khác nhau; cơ quan được yêu cầu có trách nhiệm xem xét, giải quyết kịp thời yêu cầu cung cấp thông tin; việc gia hạn giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin hoặc từ chối cung cấp thông tin chỉ được thực hiện trong một số trường hợp đặc biệt.

Chương IV - Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin (từ Điều 26 đến Điều 30): nội dung chương này quy định về trách nhiệm của cơ quan nắm giữ thông tin trong việc bảo đảm các nguồn lực và biện pháp cần thiết cho việc thực hiện Luật; quy định cụ thể

²²⁴ http://moj.gov.vn/dtvbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_Detail.aspx?ItemID=34

cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện; xử lý vi phạm và giám sát việc bảo đảm thực hiện QĐTT và quản lý nhà nước về công tác bảo đảm QĐTT.

Chương V – Điều khoản thi hành (từ Điều 31 đến Điều 34): chương này quy định trách nhiệm của Chính phủ quy định các biện pháp bảo đảm việc thực hiện QĐTT và quy định chi tiết một số điều của Luật; quy định cụ thể về việc cung cấp thông tin của tổ chức sự nghiệp dịch vụ công, doanh nghiệp nhà nước.

Một số ý kiến đối với dự thảo Luật Tiếp cận thông tin

So với các dự thảo đầu tiên, dự thảo cuối cùng (sau khi đã chỉnh sửa theo ý kiến của các thành viên Chính phủ và ý kiến của các bộ, ngành) có nhiều khác biệt và có tính khả thi hơn. Các điều luật trong dự thảo quy định khá rõ ràng, phạm vi điều chỉnh giới hạn hơn vì nếu rộng quá sẽ khó thực hiện được trong điều kiện thực tế ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, dự thảo luật vẫn còn một số hạn chế cần phải khắc phục để đảm bảo khi ra đời luật này có thể phát huy hiệu lực cao trong đời sống nhà nước và xã hội:

- Xác định các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin chưa bao quát, chưa phản ánh đúng thực tiễn của Việt Nam. Điều 4 của Dự thảo Luật quy định 14 loại cơ quan có thẩm quyền cung cấp thông tin còn khá hẹp vì số lượng các cơ quan nhà nước lớn hơn rất nhiều, hơn nữa các doanh nghiệp nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập là những tổ chức cũng phải có nghĩa vụ cung cấp thông tin. Vì thế cần thiết phải quy định tất cả các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, các đơn vị sự nghiệp có trách nhiệm cung cấp thông tin.

- Chưa dự báo được trường hợp nhiều cơ quan cùng quản lý một thông tin thì cơ quan nào có trách nhiệm công bố và công khai thông tin đó nhằm ngăn ngừa tình trạng đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan, làm người dân phải đi lại nhiều nơi nhiều lần. Thêm vào đó, Điểm 1 Khoản 1 Điều 4 dự thảo quy định: “Văn phòng HĐND và UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cung cấp thông tin của HĐND và UBND, cơ quan chuyên môn thuộc UBND”, quy định như vậy sẽ rất khó khăn khi triển khai áp dụng vì Văn phòng HĐND và UBND là cơ quan ngang cấp với các cơ quan chuyên môn thuộc UBND.

- Về thông tin công khai rộng rãi còn hẹp, chưa nêu rõ công khai tài chính, sử dụng ngân sách, việc phê duyệt các dự án, việc đền bù trưng dụng thu hồi đất, phân phối tiền trợ cấp.... Hơn nữa cần bắt buộc (chứ không chỉ khuyến khích) công khai trên trang thông tin điện tử về các nội dung từ Điểm e đến Điểm l Khoản 1 Điều 9 như trong dự thảo luật.

- Về thông tin được cung cấp theo yêu cầu còn quá hẹp, vì vậy cần mở rộng các thông tin do cơ quan nhà nước nhận được khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ, và liên quan đến chức năng, nhiệm vụ cơ quan, thuộc sở hữu của cơ quan cũng có thể được cung cấp khi có yêu cầu chứ không chỉ thông tin do cơ quan nhà nước ban hành.

- Thiếu quy định người yêu cầu cung cấp thông tin không cần phải nêu lý do, trừ một số trường hợp cụ thể theo quy định của pháp luật. Quy định như vậy nhằm tránh trường hợp cán bộ thông tin gây khó khăn cho người yêu cầu. Chưa quy định cụ thể về nguyên tắc tính phí, thời hạn đóng phí cũng như vấn đề thông tin liên quan đến người thứ ba.

- Các quy định liên quan đến việc từ chối yêu cầu tại Điều 20 còn chung chung, chưa cụ thể. Quy định về khiếu nại, khiếu kiện còn quá sơ sài. Cần quy định thêm quyền khiếu nại đối với trường hợp không tiếp nhận yêu cầu. Nên mở rộng quy định người yêu cầu có quyền yêu cầu bồi thường nếu thông tin cung cấp không theo đúng quy định của pháp luật (có tính chất cố ý), hay yêu cầu của họ không được đáp ứng trái pháp luật, gây thiệt hại cho họ. Đồng thời cũng mở rộng quy định người thứ ba có liên quan có quyền khiếu nại, khiếu kiện.

- Việc xử lý vi phạm quyền tiếp cận thông tin còn quá chung chung. Cần quy định cụ thể cơ quan giám sát thông tin có quyền kiến nghị áp dụng chế tài xử lý đối với cán bộ, công chức nếu xét thấy sai phạm.

4.4. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân ở Việt Nam hiện nay

4.4.1 Hoàn thiện pháp luật về quyền được thông tin của công dân

Pháp luật về QĐTT của công dân cần hoàn thiện những nội dung sau:

Thứ nhất, cần ban hành một Nghị quyết chuyên đề của Đảng về QĐTT có thể với tên gọi “Tăng cường việc thực hiện QĐTT trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân”, Nghị quyết này sẽ là cơ sở chính trị thúc đẩy các cơ quan nhà nước có thẩm quyền triển khai ban hành các quy định về QĐTT của công dân.

Thứ hai, cần quy định QĐTT của công dân trong một điều luật độc lập trong Hiến pháp nhằm nhấn mạnh hơn nữa vị trí vai trò của quyền này trong thời đại thông tin hiện nay cũng như khẳng định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc đảm bảo thực hiện quyền này²²⁵. Việc ghép QĐTT chung với các quyền khác đã làm cho QĐTT không được quan tâm đúng mức. Điều này cũng đã được thể hiện ở nhiều bản Hiến pháp của các nước như Hiến pháp Mexico²²⁶ dành 2 điều khoản (Điều 6 và Điều 7) để quy định về QĐTT và quyền tự do báo chí; Hiến pháp Cộng hòa Nam Phi²²⁷ đặt tên Điều 32 là Tiếp cận thông tin.

Thứ ba, cần sớm ban hành Luật về QĐTT của công dân vì đây là một trong những biện pháp quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện QĐTT của công dân, là

²²⁵ Điều 25 Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2013) quy định: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định”.

²²⁶ Mexico’s Constitution, (as modified 1977), Article 6: “the state shall guarantee the right to information” <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/foi/countries/mexico>. (Truy cập ngày 10.6.2013).

²²⁷ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons2.htm#32> (Truy cập ngày 10.6.2013).

phương tiện pháp lý có hiệu lực cao để thể chế, ghi nhận và đảm bảo cho QĐTT của công dân trở thành giá trị có tính bắt buộc chung và thừa nhận chung, điều này cũng đã được thể hiện bởi ý kiến của người đứng đầu Chính phủ “Thời đại thế này, không có luật Tiếp cận thông tin không được đâu...”²²⁸. Khi chưa có Luật, các quyền con người, quyền công dân không có sức mạnh đảm bảo pháp lý chính thức của nhà nước và không được tôn trọng và đề cao trong mối quan hệ với bản thân nhà nước. Luật này cần có các nội dung sau:

- Xác định định nghĩa QĐTT của công dân là một trong những quyền quan trọng của con người và công dân với nội hàm bao gồm quyền tìm kiếm thông tin và tiếp nhận tất cả các thông tin do nhà nước quản lý, trừ trường hợp pháp luật cấm. Trong đó, tìm kiếm thông tin là việc công dân yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin, tài liệu; và tiếp nhận thông tin là việc công dân có thể nhận thông tin qua việc các cơ quan nhà nước công khai các thông tin, tài liệu do cơ quan nhà nước tạo ra hoặc nhận được trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình và đang được các cơ quan này nắm giữ.

- Xác định thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ thuộc quyền sở hữu của nhân dân, các thông tin không được tiếp cận do Quốc hội quyết định chứ không phải do cơ quan hành chính nhà nước quyết định.

Đồng thời, cần phân loại các thông tin không được tiếp cận khi thỏa mãn 3 điều kiện sau: (1) thuộc một trong các nội dung không được biết (miễn trừ) và phải có cơ sở pháp lý cụ thể; (2) nếu việc công bố những thông tin này thực tế có thể gây ra những thiệt hại cho an ninh quốc gia; và (3) cơ quan phân loại có đủ khả năng xác định và miêu tả những thiệt hại cụ thể và phải ước lượng rằng, khi họ cản trở QĐTT, thì thiệt hại do thông tin bị tiết lộ ra phải lớn hơn nhiều so với lợi ích mà công chúng được hưởng khi họ có được thông tin. Phân loại thông tin cũng phải đảm bảo yếu tố thời gian và mức độ việc phân loại, nếu một tài liệu có cả thông tin không thể cung cấp và thông tin phải cung cấp, thì phần thông tin phải cung cấp cơ quan có trách nhiệm cung cấp cho người yêu cầu. Khi đến thời hạn nhất định hay có sự thay đổi về tính chất thông tin, việc phân loại lại hay hủy bỏ phân loại phải được tiến hành.

- Khẳng định nguyên tắc công khai tối đa và tất cả cán bộ, công chức cần luôn tuân thủ nguyên tắc này. Đồng thời, ghi nhận nguyên tắc đối thoại giữa các bên có liên quan²²⁹ bao gồm chủ thể yêu cầu cung cấp thông tin, chủ thể đang nắm giữ thông tin và bên thứ ba có liên quan đến thông tin để tìm ra sự cân bằng hợp lý giữa lợi ích công cộng, lợi ích nhà nước và lợi ích của cá nhân.

- Về quyền yêu cầu cung cấp thông tin cần quy định những nội dung sau:

²²⁸ <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/155224/thu-tuong--khong-co-luat-tiep-can-thong-tin-khong-duoc.html>

²²⁹ Peter Carey và Marcus Turle (Chủ biên) (2006), *Freedom of information Handbook*, Nhà xuất bản Law Society, ISBN 10: 1-85328-968-X, tr. 10.

(1) Quy định người yêu cầu cung cấp thông tin không cần phải nêu lý do, trừ một số trường hợp cụ thể theo quy định pháp luật. Quy định như vậy nhằm tránh trường hợp cán bộ cung cấp thông tin gây khó khăn cho người yêu cầu thông tin.

(2) Đối với các cơ quan có nghĩa vụ cung cấp thông tin, không nên dùng phương pháp liệt kê vì không thể tránh khỏi sự bỏ sót và điều luật sẽ rất dài dòng. Có thể quy định như sau: “Cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin bao gồm bất cứ cơ quan mà được thành lập theo quy định của Hiến pháp và pháp luật; hoặc là bộ phận ở bất cứ cấp nào của bộ máy nhà nước; hoặc đang hoạt động hoặc nhận hỗ trợ tài chính chủ yếu từ ngân sách nhà nước”.

(3) Nên quy định cụ thể thời hạn các cơ quan nhà nước phải công khai thông tin như buộc phải công khai trong vòng bao nhiêu ngày kể từ ngày có thông tin, nhất là những thông tin vì lợi ích cộng đồng.

(4) Quy định các cơ quan nhà nước phải tổ chức bộ phận chuyên trách cung cấp thông tin hoặc cử người chuyên trách cung cấp thông tin để tiếp nhận các yêu cầu cung cấp thông tin. Nếu thông tin đơn giản thì bộ phận này sẽ trực tiếp cung cấp, còn đối với thông tin phức tạp, do cơ quan nhà nước khác nắm giữ thì bộ phận này có trách nhiệm chuyển cho người có thẩm quyền giải quyết. Sau khi có thông tin thì bộ phận này sẽ gửi thông báo cho người yêu cầu đến nhận.

(5) Quy định thời hạn để cung cấp thông tin tối đa 15 ngày. Trường hợp yêu cầu với số lượng thông tin lớn thì cần quy định rõ là thời gian gia hạn thêm tối đa 15 ngày kể từ ngày thông báo chấp nhận cung cấp thông tin. Đối với thông tin được yêu cầu quá phức tạp, không thể đáp ứng cũng cần quy định cụ thể, nếu như cơ quan có thể đáp ứng cung cấp thông tin một phần theo yêu cầu thì phải cung cấp theo yêu cầu của người yêu cầu.

(6) Quy định điều kiện cho người yêu cầu có thể nhận thông tin tại cơ quan thuận lợi nhất cho họ, như gần địa chỉ của họ nhất. Điều này là cần thiết, nhất là trong trường hợp có thể có nhiều cơ quan nắm thông tin mà trách nhiệm cung cấp thông tin đều thuộc về các cơ quan đó nên họ đùn đẩy trách nhiệm.

(7) Quy định rõ việc từ chối yêu cầu cần quy định rõ trong văn bản từ chối là người yêu cầu có quyền khiếu nại, khiếu kiện đến cơ quan có thẩm quyền, ghi rõ cơ quan giải quyết; lý do từ chối cần viện dẫn quy định của pháp luật cụ thể; trong trường hợp cơ quan không có thông tin theo yêu cầu hoặc thông tin nhận được nhưng không có trách nhiệm phải cung cấp thông tin thì cần quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan tiếp nhận yêu cầu phải hướng dẫn người yêu cầu đến nơi mà có thể có thông tin hoặc chuyển yêu cầu đến cơ quan đó nếu có thể thực hiện được. Thực tiễn đã chứng minh, để có được thông tin, nhiều khi người dân phải dùng đến quan hệ quen biết hoặc thông qua nhiều hình thức không chính thức, điều này dẫn đến tình trạng lợi dụng điều kiện, vị trí của người có chức vụ, quyền hạn để trục lợi; mặt khác gây nên sự bất bình đẳng và thiếu công bằng trong xã hội, nhất là trong lĩnh vực kinh doanh cạnh tranh.

(8) Quy định cụ thể về nguyên tắc tính phí cung cấp thông tin theo yêu cầu, mức phí bao gồm phí tìm tài liệu và phí in, photo, sao, chụp (mức này không nên quá cao so với giá thị trường); đối với việc cung cấp một số lượng nhỏ thông tin đơn giản nên có quy định miễn phí. Các quy định miễn phí cần quy định một cách cụ thể, tránh trường hợp lợi dụng quy định chưa rõ để yêu cầu nhiều thông tin mà họ không cần.

(9) Quy định chi tiết về thủ tục khiếu nại, khiếu kiện khi công dân, tổ chức không được cung cấp thông tin, bổ sung quyền khiếu nại đối với trường hợp cơ quan nhà nước không tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin. Nên mở rộng quy định về việc bồi thường nếu thông tin cung cấp không theo đúng quy định của pháp luật (có tính chất cố ý), hay yêu cầu của họ không được đáp ứng trái pháp luật, gây thiệt hại cho họ. Đồng thời cũng mở rộng quy định người thứ ba có liên quan có quyền khiếu nại, khiếu kiện ra cơ quan tòa án.

(10) Cần xác định cơ quan giúp Chính phủ quản lý nhà nước về công tác bảo đảm QĐTT là Bộ Thông tin và Truyền thông. Tuy nhiên, đây là cơ quan thuộc bộ máy hành pháp nên cơ quan này không giải quyết khiếu nại. Một trong những cơ chế giám sát có tính chất truyền thống là cơ chế giám sát trong nội bộ hệ thống hành chính thông qua việc giải quyết khiếu nại hành chính; quy trình này được cho là ít tốn kém và nhanh chóng. Nhưng thực tiễn ở phần lớn các quốc gia cho thấy, đây là một quy trình kém hiệu quả, vì các cơ quan giải quyết khiếu nại hành chính thường có xu hướng ủng hộ các quyết định từ chối cung cấp thông tin của cơ quan cấp dưới.

Xu hướng chung của các quốc gia thời gian gần đây là thành lập một Ủy ban thông tin độc lập để chuyên trách thực hiện chức năng giám sát việc thực thi QĐTT. Quyết định của Ủy ban này có tính chất cưỡng chế và các cơ quan hành chính phải tuân theo. Nhiều quốc gia đã ban hành luật về QĐTT đã xây dựng thiết chế giám sát thực hiện QĐTT độc lập (thậm chí ở địa phương), bao gồm cả giải quyết khiếu nại. Việt Nam có thể nghiên cứu nâng cấp Ban Dân nguyện thuộc Quốc hội thành Ủy ban dân nguyện, một Ủy ban của Quốc hội để thực hiện giải quyết khiếu nại và giám sát QĐTT. Mặc dù có ý kiến cho rằng, phương án này gây tốn kém vì phải thành lập một cơ quan mới, tuy nhiên, những lợi thế mà nó đem lại còn nhiều hơn: cơ quan chuyên trách sẽ tập trung được kiến thức, kinh nghiệm, thời gian, nguồn lực; bảo đảm được sự độc lập tương đối mà cơ chế hiện nay còn thiếu; và quan trọng nhất là nó có quyền buộc cơ quan hành chính công bố thông tin. Hơn nữa, kinh nghiệm thế giới cũng cho thấy, mô hình cơ quan độc lập đạt hiệu quả nhất so với các mô hình khác²³⁰.

Thứ tư, cần ban hành Luật Bí mật nhà nước thay thế Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước để khẳng định rằng các thông tin trong danh mục bí mật phải do Quốc hội quyết định. Nội dung luật này cần phân biệt chi tiết các loại thông tin thuộc mật, tuyệt mật, tối mật; quy định rõ những nội dung thuộc bí mật của các cơ quan, các bộ ngành; quy

²³⁰ David Banisar (2006), *Freedom of Information Around the World 2006 - A Global Survey of Access to Government Information Laws* Privacy International, tr.23.

định những chế tài nghiêm khắc đối với hành vi lạm dụng con dấu mật của các cơ quan nhà nước; quy định các thông tin không được phép tiếp cận phải phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế và Hiến pháp và không quá mức hạn chế QĐTT²³¹. Đồng thời xác định thời hạn giải mật các thông tin phù hợp với Luật Lưu trữ.

Thứ năm, cần ban hành Luật Bảo vệ quyền riêng tư nhằm cân bằng giữa QĐTT và quyền riêng tư, đồng thời có cơ sở pháp lý rõ ràng để xác định ranh giới thông tin cá nhân mà cơ quan đang lưu giữ không được công khai cũng như cung cấp khi có yêu cầu. Điều này cũng phù hợp với quy định tại Điều 21 Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2013) “thông tin về đời sống riêng tư, về bí mật cá nhân, về bí mật gia đình được đảm bảo an toàn và bí mật”. Hiện nay có rất nhiều thông tin của cá nhân đang được các cơ quan nhà nước lưu trữ một cách rất hợp pháp và được lưu trong cơ sở dữ liệu do chính quyền kiểm soát, vì vậy, nếu không có các quy định về quyền riêng tư thì các cơ quan nhà nước sẽ có thể công khai các thông tin này vì cứ nghĩ rằng mình đang công khai tất cả thông tin, như trường hợp công khai các quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo trên các trang thông tin điện tử của các cơ quan hành chính nhà nước.

Thứ sáu, cần ban hành một Nghị định quy định về việc xử lý vi phạm hành chính trong việc thực hiện QĐTT, nhất là xử lý các cơ quan không công khai, trì hoãn hoặc không cung cấp thông tin.

Đồng thời, cần bổ sung vào các văn bản về xử lý kỷ luật cán bộ với nội dung: quy định cơ quan giám sát QĐTT có quyền kiến nghị áp dụng chế tài xử lý đối với cán bộ, công chức. Cán bộ, công chức nhà nước phải chịu trách nhiệm kỷ luật áp dụng đối với hành vi vi phạm QĐTT của công dân như: chậm hoặc không thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin mà không có lý do chính đáng, không công khai thông tin theo quy định, cản trở QĐTT của công dân...

Cần có quy định cụ thể việc bảo vệ người tố cáo – người gửi thông tin vi phạm pháp luật của các cán bộ nhà nước đến các cơ quan có thẩm quyền..

4.4.2 Hoàn thiện các biện pháp bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của công dân

Thứ nhất, cần nâng cao nhận thức về QĐTT cho cán bộ, công chức nhà nước và công dân, hình thành nhận thức, tư duy đúng về vị trí của quyền này trong xã hội hiện nay, để có điều này, trước hết:

- Cần quán triệt QĐTT cho cán bộ, công chức sâu rộng với yêu cầu tất cả cán bộ, công chức phải tôn trọng và thực hiện pháp luật về QĐTT. Để thực hiện điều này, cần thường xuyên tập huấn, huấn luyện kỹ năng và trang bị kiến thức về lý luận và pháp

²³¹ Có thể tham khảo nội dung giải pháp trong cuốn sách *Global trends on the right to information: a survey of South Asia* (2001), NXB Article 19, ISBN: 1 902598 44 X, tr. 155.

luật QĐTT đến các cán bộ công chức nhất là những người liên quan trực tiếp đến việc quản lý nhà nước đối với QĐTT.

- Cần tuyên truyền bằng những chiến dịch sâu rộng với những hình thức thích hợp phù hợp với các nhóm đối tượng khác nhau để thay đổi nhận thức của công dân về địa vị của mình, về mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân trong những điều kiện, hoàn cảnh quản lý mới để nhân dân thay đổi nhận thức về giá trị của QĐTT như là một quyền cơ bản mang giá trị nhân văn và là một giá trị của con người²³², chứ không phải xuất phát từ ý muốn chủ quan của nhà nước, không phải là sự ban tặng từ phía nhà nước mà là xuất phát từ thực tiễn khách quan, từ xu hướng của thời đại.

- Đa dạng hóa hình thức tuyên truyền gắn liền với công nghệ thông tin và truyền thông hiện đại như cần có một kênh truyền hình riêng để thông tin và phản ánh hoạt động của Quốc hội và HĐND các cấp. Đồng thời đây cũng là kênh thông tin tương tác để phản ánh ý chí, nguyện vọng của cử tri, vì hiện nay thông tin về các cơ quan dân cử chỉ lồng ghép vào các chương trình truyền hình với thời lượng còn khiêm tốn, chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu QĐTT của người dân.

- Cần chọn một ngày trong năm để đề cao vai trò của QĐTT trong thời đại thông tin hiện nay nhằm thông tin, tuyên truyền, quảng bá sâu rộng QĐTT cho toàn xã hội. Có thể chọn ngày ngày 19 tháng 11 hàng năm để kỷ niệm vì đây là ngày Việt Nam được hòa vào mạng internet toàn cầu (19.11.1997) đánh dấu bước ngoặt quan trọng trong việc thực hiện QĐTT dễ dàng hơn; hoặc chọn ngày 28 tháng 8 hàng năm, vì đây là ngày Chủ tịch Hồ Chí Minh thay mặt Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa Tuyên bố thành lập Bộ Thông tin - Tuyên truyền (ngày 28.8.1945).

Thứ hai, xây dựng các hình thức cung cấp thông tin hiệu quả, thống nhất, bảo đảm QĐTT được thực hiện trên thực tế, cụ thể:

- Cần quy định quy trình cụ thể để cán bộ lãnh đạo các cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương và UBND cấp tỉnh hàng năm phải thực hiện việc báo cáo trước nhân dân về những vấn đề mình đang quản lý và điều hành. Biện pháp này nhằm mục đích để các cơ quan nhà nước thông tin kịp thời đầy đủ đến nhân dân đối với các quyết sách lớn của Đảng và nhà nước cũng như những vấn đề liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người dân.

- Cần đa dạng hóa các biện pháp cung cấp thông tin để bảo đảm QĐTT được thực hiện phù hợp với khu vực thành thị và nông thôn, vì một số hình thức truyền thông nay như phát thanh, dán bảng tin ở khu vực đô thị không còn phù hợp nữa cũng như đảm bảo thông tin của nhà nước có cơ hội đến tận người dân chứ không chỉ là các thông tin truyền tải trên phương tiện truyền thông. Có thể áp dụng từ kinh nghiệm của Ấn Độ, nơi có những làng rất nghèo, hẻo lánh, người dân không có khả năng trang bị

²³² Có quan điểm cho rằng QĐTT chính là quyền được sống. Xem *The Right to Know, the Right to Live: Access to Information and Socio-Economic Justice* (2002), NXB Open Democracy Advice Centre, ISBN 1-919798-42-0, tr. xxiv.

máy tính. Chính phủ nước này đã cung cấp các phòng thông tin lưu động để người dân có thể tiếp cận thông tin thuận tiện nhất như dùng các xe máy, xe buýt mang thông tin chính phủ, biểu mẫu kế hoạch, hồ sơ đất đai, giáo dục, nông nghiệp, thời tiết, chăm sóc y tế, thư điện tử, giải trí... tới những người dân và người thu nhập thấp²³³. Các tổ chức phi chính phủ cũng đã thay đổi phương pháp truyền tải thông tin bằng cách đi đến từng gia đình và gõ cửa, phát tờ rơi, kêu gọi người dân ủng hộ. Mặc dù không phải ai cũng ủng hộ, các tình nguyện viên luôn quan niệm rằng ít nhất là mỗi một người dân có quyền được biết về vấn đề đó. Một trong những nghĩa vụ của họ là giúp người dân thực hiện được quyền của mình.

- Cần xây dựng cơ chế phối hợp cung cấp thông tin giữa các cơ quan nhà nước nhằm đảm bảo hài hòa các lợi ích công và lợi ích của người dân, tránh tình trạng các cơ quan nhà nước không muốn công bố thông tin vì ngại ảnh hưởng các cơ quan khác. Như trường hợp với những thông tin về phòng, chống bệnh truyền nhiễm thì Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 quy định Bộ Y tế có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan trong việc cung cấp chính xác và kịp thời thông tin về bệnh truyền nhiễm, nhưng khi triển khai thực hiện thì còn nhiều vướng mắc, như việc công bố dịch ảnh hưởng nhiều đến các hoạt động về du lịch, đầu tư, vận tải, thương mại²³⁴ nên nhiều địa phương và cơ quan quản lý không muốn công bố dịch²³⁵. Lịch sử đã từng chứng kiến những kết quả ngạc nhiên của QĐTT trong lĩnh vực y tế. Cụ thể, đại dịch HIV-AIDS là cuộc khủng hoảng y tế lớn nhất của công chúng trong thời đại ngày nay. Trong những năm đầu, bệnh này lây lan rất nhanh chóng, do các nước không công bố công khai các thông tin về vi rút và các biện pháp phòng tránh, và Uganda là nước phải chịu ảnh hưởng nặng nề nhất. Sau đó, nhờ thực hiện hiệu quả QĐTT, cũng chính Uganda đã ngăn chặn thành công tình trạng lây nhiễm HIV trong dân cư²³⁶.

Thứ ba, cần xác định “quyền miễn trừ” trong việc thực hiện cung cấp thông tin, cụ thể nếu cơ quan nhà nước chưa hoặc không thực hiện việc cung cấp thông tin thì chủ thể có liên quan không có trách nhiệm phải thực hiện các mệnh lệnh, các yêu cầu của cơ quan nhà nước trừ trường hợp khẩn cấp. Biện pháp này nhằm bảo đảm QĐTT được tôn trọng bởi các cơ quan nhà nước. Điều này xuất phát từ thực tế các cơ quan nhà nước thường đưa ra các mệnh lệnh mà người dân chưa biết được cơ sở pháp lý từ đâu.

Thứ tư, cần đảm bảo điều kiện cơ sở vật chất và hỗ trợ tài chính để thực hiện QĐTT của công dân theo các nội dung sau:

²³³ <http://www.pcworld.com.vn/articles/kinh-doanh/nha-nuoc/2009/10/1194747/xay-dung-chinh-phu-dien-tu-nguoi-dan-la-trung-tam/> (Truy cập ngày 10.5.2012).

²³⁴ <http://vietnamnet.vn/vn/xa-hoi/35991/tay-chan-mieng--vi-sao-khong-cong-bo-dich-.html> (Truy cập ngày 07.4.2012)

²³⁵ www.laodong.vn/Dia-phuong-van-lung-khung-cong-bo-dich/8069729.epi (Truy cập ngày 07.4.2012)

²³⁶ *Freedom of information Training manual for public officials*, trang 17, Artical 19, ISBN 1-902598-64-4

- Thiết lập một trang thông tin điện tử thống nhất về nội dung, phương thức thực hiện QĐTT trong cả nước, để khi tìm kiếm về các vấn đề liên quan đến QĐTT, người dân sẽ dễ dàng biết được quy định của pháp luật, nội dung quyền và nghĩa vụ của mình, đồng thời liên kết với các trang thông tin điện tử của các địa phương về QĐTT để người dân dễ dàng tiếp cận. (Vấn đề này có thể tham khảo kinh nghiệm của một số nước về trang thông tin điện tử²³⁷).

- Ứng dụng công nghệ thông tin để xây dựng hệ thống lưu trữ dữ liệu và hệ thống các phương tiện thông tin hiện đại nhằm đáp ứng nhu cầu thông tin của công dân. Đồng thời, xây dựng chính phủ điện tử với các thông tin đầy đủ, dễ tiếp cận nhất là cho các khu vực đô thị trước, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho các cá nhân ở khu vực nông thôn tiếp cận thông tin, sử dụng linh động các biện pháp tuyên truyền đơn giản và gần dân nhất²³⁸.

- Xây dựng hệ thống dữ liệu quốc gia về TTHC một cách chi tiết để đảm bảo việc thực hiện QĐTT sao cho vừa thuận tiện cho dân, vừa tiết kiệm cả thời gian, chi phí và còn giúp các cơ quan hành chính nhà nước áp dụng thống nhất pháp luật vì hệ thống dữ liệu hiện nay quá chung chung, không thể áp dụng trực tiếp được.

- Cần đồng bộ hóa, kết nối dữ liệu cũng như cơ chế phối hợp, liên thông thông tin giữa các cơ quan để đảm bảo có thể được xác định ngay cơ quan nào đang quản lý dữ liệu chứa những thông tin mà người dân yêu cầu. Bản thân các cơ quan nhà nước cũng cần lập hệ cơ sở dữ liệu thông tin trong cơ quan theo hướng: tổ chức tốt việc cập nhật các thông tin do mình đang quản lý, công bố thông tin, lưu giữ thông tin sao cho việc tìm kiếm thông tin dễ dàng; bảo đảm các điều kiện cơ sở vật chất khác nhằm mục đích tạo thuận lợi cao nhất cho việc tiếp cận thông tin. Điều này sẽ khắc phục được thực tế một số thông tin liên quan đến nhau do nhiều cơ quan, cán bộ, công chức khác nhau nắm giữ. Nếu thông tin được cung cấp không đầy đủ thì sự đánh giá, nhìn nhận về các vấn đề liên quan không tránh khỏi sai lệch làm cho QĐTT mất đi giá trị tích cực vốn có.

- Cần có chính sách hỗ trợ tài chính để triển khai việc thực hiện QĐTT vì thực tiễn cho thấy ở các quốc gia đã có luật này thì chi phí cho hoạt động này là một vấn đề gây nhiều tranh cãi. Mặc dù người yêu cầu thông tin phải chịu chi phí như phí tìm kiếm, làm bản sao, tuy nhiên, phần lớn các phí tổn gián tiếp để thi hành QĐTT - tức là chi phí để giữ cho hệ thống thông tin công khai - thì đương nhiên do chính phủ gánh chịu như một phần chi phí điều hành: chi phí cho nhân viên sắp xếp, xử lý, lưu giữ và cho nhân viên cung cấp thông tin. Tăng cường cơ sở vật chất cho cơ quan quản lý và cung cấp thông tin cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động truyền thông

²³⁷ Xem trang <http://rti.gov.in/> của Ấn Độ và trang <http://foi.gov.ie/home/> của Ireland, (Truy cập ngày 10.5.2012).

²³⁸ Stefan Mentschel (2004), *Right to information: An appropriate Too Against Corruption?*, NXB Mosaic Books, Ấn Độ, ISBN 81-85399-77-8, trang 101.

trong lĩnh vực quản lý sử dụng đất đai, hoạt động khoáng sản, tài nguyên nước và bảo vệ môi trường.

Thứ năm, xây dựng và hoàn thiện các biện pháp nâng cao năng lực phục vụ của cán bộ, công chức nhà nước nhằm bảo đảm QĐTT của công dân

Cán bộ nhà nước có thẩm quyền thì cần được tuyên truyền, đào tạo kỹ năng về cách thức thực hiện quyền và nghĩa vụ cung cấp thông tin đối với công chúng²³⁹. Đây cũng là yêu cầu cụ thể thứ ba của nguyên tắc cơ bản về minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước của Luật tiếp cận thông tin.

Yêu cầu này đặc biệt quan trọng và cần được nhấn mạnh đối với những nước đang phát triển, nơi mà văn hóa dân chủ trong hoạt động của các cơ quan nhà nước chưa được đánh giá cao vì bản thân các cán bộ nhà nước thường có xu hướng không muốn tự nguyện thực hiện nghĩa vụ này, bởi một lý do đơn giản là họ sợ hoặc không muốn bị “công khai” trước công chúng. Cho dù pháp luật về QĐTT của công dân có thể có nội dung tốt đẹp thế nào đi chăng nữa thì tâm lý cản trở của chính bản thân cán bộ nhà nước cũng có thể xâm hại những ý nghĩa tốt đẹp của QĐTT. Thực tế ở một số quốc gia, sau khi Luật về QĐTT ban hành một thời gian, nhiều cơ quan coi đạo luật là một điều khó chịu cần phải tránh né hay làm khó dễ càng nhiều càng tốt, nhất là các nước Châu Á luôn có xu hướng giữ kín thông tin. Như nước Nhật Bản từng bị chỉ trích vì tính khép kín của thông tin do nhà nước nắm giữ, không có quy định bắt buộc công bố thông tin, khiến cho bộ máy hành chính vốn nhiều quyền lực hơn ở các nước khác lại càng có nguy cơ chuyên quyền nên có trường hợp các công ty của Nhật không thể yêu cầu chính phủ Nhật cung cấp thông tin về các đối tác Mỹ, nhưng khi yêu cầu chính phủ Mỹ theo quy định của Luật tự do thông tin Mỹ thì lại được cung cấp đầy đủ, nhanh chóng²⁴⁰. Tuy nhiên, thái độ đó cũng dần dần thay đổi và những thể hệ công chức mới hơn có vẻ cởi mở và sẵn sàng đón nhận tinh thần giúp dân chúng dễ dàng và thỏa mái tiếp cận các tài liệu của chính quyền.

Thứ sáu, cần có biện pháp đối thoại giữa của cơ quan nhà nước quản lý hoạt động báo chí với các phương tiện truyền thông, để các bên kịp thời nắm bắt thông tin phục vụ cho công tác quản lý cũng như công tác tác nghiệp truyền thông. Thông qua việc đối thoại sẽ giúp việc tăng cường hiểu biết từ hai phía, tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan truyền thông thực hiện tốt nhiệm vụ phổ biến thông tin của mình, đồng thời tăng cường công tác quản lý trong bối cảnh bùng nổ thông tin hiện nay.

²³⁹ Stefan Mentschel (2004), *Right to information: An appropriate Too Against Corruption?*, NXB Mosaic Books, Ấn Độ, ISBN 81-85399-77-8, tr. 101.

²⁴⁰ David Boling (1998), *Access to Government-Held Information in Japan: Citizens' "Right to Know" Bows to the Bureaucracy*, 34 Stanford Journal of International Law 1.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về bảo đảm QĐTT của công dân và những đòi hỏi khách quan từ quá trình toàn cầu hóa, cuộc cách mạng công nghệ thông tin cùng với các nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân là những điều kiện cần thiết nhằm phát huy những kết quả đã đạt được và giải quyết những hạn chế, tồn tại trong việc thực hiện QĐTT của công dân.

2. Hoàn thiện pháp luật và những bảo đảm pháp lý cho việc thực hiện QĐTT của công dân phải được tiến hành một cách tổng thể cùng các cơ chế bảo đảm quyền con người và các quyền cơ bản khác của công dân, với nhận thức của cả xã hội về vị trí, vai trò của QĐTT trong mối tương quan chặt chẽ với các quyền công dân khác.

3. Phương hướng để hoàn thiện QĐTT của công dân ở nước ta hiện nay là:

Nhóm phương hướng hoàn thiện pháp luật về QĐTT bao gồm:

Thứ nhất, cần quy định QĐTT trong một điều luật độc lập trong Hiến pháp, nhằm khẳng định vị trí, vai trò của quyền này trong thời đại thông tin ngày nay.

Thứ hai, cần ban hành Luật về QĐTT với các nội dung kiến nghị sau: định nghĩa QĐTT, với nội dung là được tiếp cận tất cả các thông tin do nhà nước quản lý, trừ trường hợp pháp luật cấm; cơ chế công khai và cung cấp thông tin dễ hiểu và rõ ràng;

Thứ ba, cần ban hành Luật Bảo vệ bí mật nhà nước để thay thế Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước theo xu hướng các thông tin không được phép tiếp cận phải phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế và Hiến pháp, và không quá mức hạn chế QĐTT và phải do Quốc hội quyết định chứ không phải do các cơ quan hành chính nhà nước quyết định.

Thứ tư, cần ban hành Luật Bảo vệ quyền riêng tư nhằm cân bằng giữa QĐTT và quyền riêng tư, đồng thời có cơ sở pháp lý rõ ràng để xác định ranh giới thông tin cá nhân mà cơ quan đang lưu giữ không được công khai cũng như cung cấp khi có yêu cầu.

Thứ năm, cần ban hành Nghị định quy định về việc xử lý vi phạm hành chính đối với QĐTT của công dân.

Nhóm giải pháp hoàn thiện các biện pháp bảo đảm QĐTT của công dân gồm:

Thứ nhất, cần nâng cao nhận thức về QĐTT cho cán bộ, công chức nhà nước và công dân, hình thành nhận thức, tư duy đúng về vị trí của quyền này trong xã hội hiện nay.

Thứ hai, xây dựng các hình thức cung cấp thông tin hiệu quả, thống nhất, bảo đảm QĐTT được thực hiện trên thực tế.

Thứ ba, cần xác định “quyền miễn trừ” trong việc thực hiện cung cấp thông tin.

Thứ tư, cần đảm bảo điều kiện cơ sở vật chất và hỗ trợ tài chính để thực hiện QĐTT của công dân.

Thứ năm, xây dựng và hoàn thiện các biện pháp nâng cao năng lực phục vụ của cán bộ, công chức nhà nước nhằm bảo đảm QĐTT của công dân.

Thứ sáu, cần có biện pháp đối thoại giữa của cơ quan nhà nước quản lý hoạt động báo chí với nhà báo trực tiếp đăng tải các thông tin.

KẾT LUẬN

1. Quyền được thông tin của công dân là khái niệm được sử dụng để nói đến khả năng của công dân được tìm kiếm thông tin, tiếp nhận thông tin do nhà nước đang quản lý, theo các cách thức trực tiếp và gián tiếp nhằm thỏa mãn các nhu cầu cuộc sống của mình cũng như để bảo vệ và thực hiện các quyền năng khác đã được pháp luật ghi nhận; đồng thời quy định nghĩa vụ của nhà nước phải bảo đảm cho tất cả mọi người được tiếp cận các nguồn thông tin mà trước tiên là thông tin do chính bản thân các cơ quan nhà nước đang nắm giữ hoặc quản lý.

2. Quyền được thông tin của công dân có vai trò rất quan trọng trong thời đại ngày nay, đảm bảo cho nhà nước công khai, minh bạch, góp phần đấu tranh phòng chống tham nhũng, góp phần phát triển nền dân chủ của các quốc gia, xây dựng nhà nước pháp quyền và bảo vệ các quyền công dân khác. Thực hiện được quyền này là điều kiện cần thiết để các cá nhân có thể bảo vệ hữu hiệu các quyền và lợi ích hợp pháp khác của mình, ngăn ngừa và chống lại các hành vi lạm dụng quyền lực, thúc đẩy dân chủ ở Việt Nam.

3. Quyền được thông tin của công dân có lịch sử hình thành phát triển lâu đời và đang ngày càng được khẳng định ở các quốc gia và Việt Nam. Luật pháp quốc tế đã có một hệ thống các quy định cho thấy ý tưởng về QĐTT như là một quyền con người cơ bản đang ngày càng có ảnh hưởng mạnh mẽ hơn. Ngày nay, hầu hết các quốc gia và các tổ chức quốc tế đều có chung một nhận thức QĐTT là một quyền cơ bản của con người. QĐTT của công dân và việc bảo đảm chúng được thể hiện ngày càng rõ trong các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật nhà nước, từ Hiến pháp đến các văn bản luật.

4. Nhà nước có vai trò quyết định và tác động mạnh mẽ đến việc thực hiện QĐTT của công dân, vì chính các cơ quan nhà nước là chủ thể chủ động cung cấp thông tin, là cơ quan đảm bảo cho QĐTT thực hiện trong thực tế, và cũng chính là cơ quan kiểm tra, giám sát đối với việc triển khai thực hiện QĐTT. Không có đảm bảo vật chất của nhà nước, các quyền con người nói chung, QĐTT nói riêng không được thực hiện trong thực tiễn.

5. Quyền được thông tin của công dân và cơ chế bảo đảm quyền này đã được thể hiện trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Có nhiều văn bản quy định về QĐTT và các nội dung liên quan nhưng nội dung còn nhiều mâu thuẫn, chồng chéo, chưa thực sự theo kịp sự phát triển xã hội, chưa có biện pháp đảm bảo thực hiện.

6. Pháp luật bảo đảm QĐTT của công dân chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn ở Việt Nam về sự đầy đủ, tính thống nhất và các yêu cầu khác của một thể chế pháp

luật trong một xã hội đang phát triển không ngừng. Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cũng như thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều bất cập trong việc thiết lập một cơ chế bảo đảm cho QĐTT của công dân.

7. Tình trạng thực hiện pháp luật về QĐTT của công dân cũng gặp một số hạn chế như: người yêu cầu cung cấp thông tin không thực hiện đúng trình tự, thủ tục; các cơ quan nhà nước còn gặp lúng túng trong việc xác định loại thông tin nào được công khai, cơ sở pháp lý để từ chối cung cấp thông tin, thời hạn và phí cung cấp thông tin... Đối với việc công khai thông tin, hầu hết các cơ quan đều thực hiện công khai thông tin theo quy định của pháp luật nhưng mức độ công khai và biện pháp công khai thì khác nhau.

8. Ý thức pháp luật và năng lực thực hiện QĐTT của công dân, cán bộ nhà nước còn hạn chế, chưa theo sự phát triển của cuộc cách mạng thông tin.

9. Quyền được thông tin của công dân có một sức hút mạnh mẽ và ngày càng trở nên quan trọng hơn. Cuộc cách mạng công nghệ thông tin và sự phát triển nhanh chóng các phương tiện truyền thông, quá trình toàn cầu hóa, sự thay đổi về nhận thức trong xã hội và sự chuyển đổi sang cơ chế dân chủ tại nhiều quốc gia đã đặt ra những yêu cầu cấp bách về việc thực hiện QĐTT của công dân.

10. Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về bảo đảm QĐTT của công dân và những đòi hỏi khách quan từ quá trình toàn cầu hóa, cuộc cách mạng công nghệ thông tin cùng với các nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân là điều kiện cần thiết nhằm phát huy những kết quả đạt được và giải quyết những hạn chế, tồn tại trong thực hiện QĐTT của công dân.

11. Với sự phát triển như vũ bão của khoa học và công nghệ, nhà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong những năm qua đã nhanh chóng xây dựng được cơ sở vật chất hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin hiện đại, góp phần đảm bảo việc thực hiện QĐTT của công dân, tạo điều kiện cho công dân tiếp cận thông tin nhanh chóng, thuận lợi và kịp thời hơn. Tuy nhiên, năng lực bảo đảm và điều kiện vật chất bảo đảm QĐTT vẫn còn nhiều hạn chế nên nhiều quy định chưa thể triển khai trong thực tế.

12. Các kiến nghị hoàn thiện QĐTT của của công dân ở nước ta hiện nay là:

Thứ nhất, cần quy định QĐTT trong một điều luật độc lập trong Hiến pháp, nhằm khẳng định vị trí, vai trò của quyền này trong thời đại thông tin hiện nay.

Thứ hai, cần ban hành Luật về QĐTT trong đó khẳng định QĐTT là được tiếp cận tất cả các thông tin do nhà nước quản lý, trừ trường hợp pháp luật cấm.

Thứ ba, cần ban hành Luật Bí mật nhà nước để thay thế Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước trên xu hướng các thông tin không được phép tiếp cận phải phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế và các thông tin bị hạn chế tiếp cận phải do Quốc hội quyết định.

Thứ tư, cần ban hành Luật Bảo vệ quyền riêng tư để các cơ quan nhà nước đang lưu giữ các thông tin cá nhân không được công khai những thông tin này.

Thứ năm, cần bổ sung nội dung sau vào Luật Báo chí: “Nhà báo có QĐTT và chịu trách nhiệm trước pháp luật, mọi can thiệp đều trái pháp luật kể cả từ cơ quan chủ quản; và người nào cho rằng thông tin trên các phương tiện truyền thông là sai trái thì kiện ra tòa án và chỉ có tòa án mới có quyền phán xét”.

Thứ sáu, cần quy định quyền miễn trừ trong việc thực hiện QĐTT. Cụ thể, nếu cơ quan nhà nước chưa hoặc không thực hiện việc cung cấp thông tin thì chủ thể có liên quan không có trách nhiệm phải thực hiện các mệnh lệnh, các yêu cầu của cơ quan nhà nước, trừ trường hợp khẩn cấp.

Thứ bảy, cần ban hành Quy chế cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước, trong đó, quy định việc tổ chức bộ phận chuyên cung cấp thông tin hoặc phân công người chuyên trách cung cấp thông tin tại các cơ quan nhà nước.

Thứ tám, cần xây dựng cơ chế phối hợp cung cấp thông tin giữa các cơ quan nhà nước nhằm đảm bảo hài hòa các lợi ích công và lợi ích của người dân, tránh tình trạng các cơ quan nhà nước không muốn ảnh hưởng các cơ quan khác nên có thông tin cũng không công bố. Đồng thời, đổi mới phương pháp, cơ chế thu thập thông tin vì hiện nay các quy định này không thống nhất và rõ ràng.

Thứ chín, cần đảm bảo điều kiện cơ sở vật chất và hỗ trợ tài chính để thực hiện QĐTT của công dân như xây dựng một trang thông tin điện tử chuyên về QĐTT, xây dựng chính phủ điện tử và hệ thống dữ liệu quốc gia về thông tin.

Thứ mười, tăng cường công tác phổ biến, đào tạo cán bộ, công chức nhà nước về vị trí, vai trò của QĐTT của công dân. Đồng thời thay đổi nhận thức về giá trị của QĐTT cũng như nâng cao năng lực sử dụng QĐTT của công dân bằng các hình thức phù hợp vì QĐTT có một phạm vi tác động lớn và cũng là mối quan tâm của toàn xã hội.

NHỮNG CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. *Quyền được thông tin: Bối cảnh quốc tế và nhu cầu xây dựng Luật về QĐTT ở Việt Nam*, Tạp chí Pháp luật và phát triển, số 2 năm 2007.
2. *Quá trình hình thành và phát triển của quyền tiếp cận thông tin*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 5 năm 2010.
3. *Quyền riêng tư trong thời đại công nghệ thông tin*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9 năm 2012.
4. *Giới hạn của quyền được thông tin*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3 năm 2012.
5. *Quyền tiếp cận thông tin và quyền riêng tư ở Việt Nam và một số quốc gia*, Sách chuyên khảo, NXB Đại học Quốc gia TP HCM, tháng 12.2012.
6. *Quyền được thông tin trong hoạt động báo chí ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 16 năm 2013.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. VĂN BẢN PHÁP LUẬT:

Tài liệu tiếng Việt:

1. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, được thông qua theo Nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc (United Nation General Assembly Resolution) số 2200 (XXI), 16/12/1966, có hiệu lực 23/03/1976
2. Công ước quốc tế về chống tham nhũng (UN Convention on Anti-corruption).
http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html
3. Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa năm 1946.
4. Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa năm 1959.
5. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980.
6. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.
7. Các văn bản pháp luật được liệt kê tại Phụ lục số 2.
8. Nghị định số 51/2002/NĐ-CP ngày 26/4/2002 của Chính phủ quy định chi tiết việc thi hành Luật báo chí.
9. Nghị định số 64/2007/NĐ-CP ngày 10/4/2007 của Chính phủ về việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước trong đó nhấn mạnh việc công khai thông tin trên các trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước.
10. Nghị định số 90/2006/NĐ-CP ngày 13/9/2006 của Chính phủ quy định chi tiết hướng dẫn thi hành Luật nhà ở.
11. Nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc số 59, 14/12/1946.
12. Nghị quyết số 11/2007/NQ-QH12 ngày 21/11/2007 của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội Nhiệm kỳ Khóa XII (2007-2011) và năm 2008.
13. Nghị quyết số 27/2008/QH12 ngày 15/11/2008 về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2009 và bổ sung chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội Nhiệm kỳ Khóa XII (2007-2011).
14. Quyết định số 27/2005/QĐ-TTg, 31/2005/QĐ-TTg, 32/2005/QĐ-TTg, 71/2006/QĐ-TTg về danh mục bí mật nhà nước độ tuyệt mật, tối mật của ngành xây dựng, ngành công nghiệp, ngành GD-ĐT, kiểm toán nhà nước
15. Quyết định số 77/2007/QĐ-TTg ngày 28/05/2007 của Thủ tướng Chính phủ, ban hành quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí.
16. Quyết định số 25/2013/QĐ-TTg ngày 28/05/2007 của Thủ tướng Chính phủ, ban hành quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí.

17. Quyết định số 981/2004/QĐ-BCA, Quyết định 109/2005/QĐ-BCA, 269/2006/QĐ-BCA ngày 28/9/2004 của Bộ trưởng Bộ Công an về danh mục bí mật nhà nước độ mật của ngành y tế, bảo hiểm xã hội, kiểm toán nhà nước.
18. Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1948, công bố theo Nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc số 217A (III) ngày 10/12/1948.
19. Văn kiện Liên hợp quốc mã số E/CN.4/1998/40, đoạn 14-16; Văn kiện Liên hợp quốc mã số E/CN.4/2000/63, đoạn 41-43.

Tài liệu tiếng nước ngoài

20. Luật Tự do báo chí của Thụy Điển 1766
21. Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, January 22-26, 1997.

B. SÁCH THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt:

22. A.Đ. Urosum, (1975), *Vấn đề thông tin trong khoa học hiện đại*, Nxb. Khoa học Mátxcova, (tiếng Nga).
23. C.Mác - Ph.Ăngghen (1984), Tuyển tập, Tập 6, Nhà xuất bản Sự Thật, Hà Nội.
24. Ellen M. Katz, (12/1999), Sự minh bạch trong chính phủ, Ấn phẩm của Chương trình thông tin quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ,
25. Hồ Văn Thôn, (1990), Triết học với sự nghiệp đổi mới. NXB Sự Thật, Hà Nội.
26. John Stuart Mill (2005), Bàn về tự do, NXB Tri Thức
27. Malcolm Gladwell (2007), *Điểm bùng phát (The tipping point)*, NXB. Lao Động.
28. Michael Schudson (2003), Sức mạnh của tin tức truyền thông, NXB Chính trị Quốc gia.
29. Ngân hàng thế giới (1997), Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, Báo cáo về tình hình phát triển thế giới, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội
30. Ngô Đức Mạnh (2008), *Quyền Tiếp cận thông tin. Viện Nghiên cứu Quyền con người, Hà Nội.*
31. Ngô Huy Cương (2006), Dân chủ và pháp luật dân chủ, NXB Tư pháp, Hà Nội.
32. Nguyễn Cửu Việt (2009), Giáo trình Luật hành chính của ĐH Luật TP HCM.
33. Nguyễn Như Ý (chủ biên) (1998), Đại từ điển Tiếng Việt, NXB Văn hoá-Thông tin, Hà Nội.
34. Phạm Khiêm Ích - Hoàng Văn Hảo (1995), Quyền con người trong thế giới hiện đại, Viện Thông tin Khoa học xã hội, Hà Nội.
35. Từ điển Tiếng Việt (2011), Trung tâm Từ điển học. NXB Đà Nẵng, Hà Nội.
36. Tuyển tập các văn kiện quốc tế và luật một số nước về tiếp cận thông tin, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 2006.
37. Văn kiện Đại hội X (2006), NXB Chính trị Quốc gia.

38. Viện Nghiên cứu Quyền con người (2007), Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin, NXB. Công an nhân dân, Hà Nội.

Tài liệu tiếng nước ngoài:

39. Coranel and Sheila (2001), *The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia*. Philippine Center for Investigative Journalism, Quezon City, Philippines. ISBN 971-8686-34-7.
40. Darina Palova và cộng sự (2003), *How to Get Access to Environmental Information*. Handbook, Sofia.
41. David Banisar (2006), *Freedom of Information around the World - A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Privacy International.
42. *Global trends on the right to information: a survey of South Asia* (2001), Article 19, ISBN: 1 902598 44 X.
43. Heather Brooke (2007), *Your right to know*, Pluto Press, ISBN 0-7453-2582-3.
44. Herke Kranenborg and Wim Voermans (2005), *Access to information in EU, a comparative Analysis of EC and member State legislation*. Europa Law Publishing, ISBN 90-76871-46-9.
45. Kaufmann and Daniel (2004), *Human Rights and Governance: The Empirical Challenge*, Presentation at “Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement Conference, organized by the Ethical Globalization Initiative and the Center for Human Rights and Global Justice, New York University Law School New York, March 1st.
46. Noeman Marsh (1987), *Q.C, Public Access to Government - held information*, Stevens & Sons Limited, ISBN 0-420-47610-5.
47. Patrick Birkinshaw LLB (1996), *Freedom of Information - The law, the Practice and the Ideal* (Secon Edition), Butterworths - London, Dublin, Edinburgh.
48. Peter Carey và Marcus Turle (Chủ biên) (2006), *Freedom of information Handbook*. Law Society, ISBN 10: 1-85328-968-X
49. Pope, J. and Transparency International, *TI Source Book* (2000), *Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System*, Berlin/London: Transparency International (TI).
50. Pradeep Sharma (2004), *Civil society and Right to Information – a Perspective on India’s experience*. UNDP, Oslo Governance Center
51. Stefan Mentschel (2004), *Right to information: An appropriate too against Corruption?* Mosaic Books, Ấn Độ, ISBN 81-85399-77-8.
52. *The public’s right to know* (1999), ARTICLE 19, London.
53. *The Right to Know, the Right to Live: Access to Information and Socio-Economic Justice* (2009), Nhà xuất bản Open Demorcacy Advice Centre, ISBN 1-919798-42-0.

C. BÀI TẬP CHỈ

54. Bùi Thanh Quất (2003), Toàn cầu hóa – một cách tiếp cận mới, Tạp chí Cộng sản, Số 27.
55. Chu Thị Thái Hà (2009), Thông tin được tiếp cận và nội hàm của quyền tiếp cận thông tin, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 154, tháng 9.2009.
56. Dương Thị Bình (2009), Thực trạng quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 154.
57. Dương Thị Bình (2010), Thực trạng và kiến nghị về thực hiện quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
58. Đào Trí Úc (2011), Tự do thông tin trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 4.
59. Hạnh Bình (2010), Thực tiễn về tiếp cận thông tin của các bộ, ngành, địa phương, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
60. Hoàng Thị Ngân (2010), Quyền tiếp cận thông tin và việc xây dựng chính phủ mở, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
61. Lê Thị Hồng Nhung (2011), “Tiếp cận quyền tiếp cận thông tin dưới góc độ quyền con người”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (5).
62. Lorne W. Craner (2003) , Thúc đẩy truyền thông đại chúng tự do và có trách nhiệm: một bộ phận không thể tách rời trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ (trong “Vì một ngành truyền thông đại chúng tự do và có trách nhiệm”, Tạp chí điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ.
http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_ej0203.html
63. Mahmud, Q. (2008), Ảnh hưởng của tham nhũng lên hiệu quả tăng trưởng kinh tế ở các nước đang phát triển
64. Mai Thị Kim Huế (2009), Phạm vi chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 17 (154).
65. Mai Nguyễn (2010), Cung cấp thông tin theo yêu cầu – Cơ chế hữu hiệu bảo đảm quyền tiếp cận thông tin; Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
66. Nguyễn Thị Hạnh (2009), Sự cần thiết ban hành luật tiếp cận thông tin, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 17 (154).
67. Nguyễn Ngọc Điện (2012), Hoàn thiện công cụ pháp lý phòng, chống tham nhũng: bảo đảm minh bạch tài sản và thông tin, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18.
68. Nguyễn Thanh Bình (2004), Tự do và pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9.
69. Nguyễn Thị Thu Vân (2009), Cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 17 (154).

70. Nguyễn Thị Thu Vân (2010), Kinh nghiệm quốc tế và kiến nghị về cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin trong dự thảo Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
71. Nguyễn Thị Kim Thoa (2009), Nội dung cơ bản của Luật tiếp cận thông tin một số nước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 17 (154).
72. Nguyễn Quỳnh Liên (2009), Quyền tiếp cận thông tin trong các văn kiện quốc tế, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 17 (154).
73. Nguyễn Công Hồng và Hoàng Thị Ngân (2010), Nhà nước pháp quyền và đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công dân, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
74. Nguyễn Thị Kim Thoa (2010), Những vấn đề cơ bản được giải quyết trong Luật tiếp cận thông tin của một số nước trên thế giới, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
75. Nguyễn Đăng Dung (2010), Một số vấn đề về đảm bảo quyền được thông tin của công dân, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
76. Nguyễn Quỳnh Liên (2010), Kinh nghiệm xây dựng Luật tiếp cận thông tin của một số nước trên thế giới, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
77. Phạm Anh Tuấn (2010), Vai trò của tiếp cận thông tin đối với phòng chống tham nhũng, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số chuyên đề “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
78. Sarkar, H. and Hasan, M. A. (2001) Ảnh hưởng của tham nhũng lên hiệu quả đầu tư: Bằng chứng từ phân tích trên địa bàn cả nước
79. Thái Vĩnh Thắng (2009), Quyền tiếp cận thông tin - Điều kiện thực hiện các quyền con người và quyền công dân; Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 17 (154).
80. Thái Thị Tuyết Dung (2007), Quyền được thông tin: Bối cảnh quốc tế và nhu cầu xây dựng Luật về QĐTT ở Việt Nam, Tạp chí Pháp luật và phát triển, số 2.
81. Thái Thị Tuyết Dung (2010), Quá trình hình thành và phát triển của quyền tiếp cận thông tin, Tạp chí Khoa học pháp lý, Số 5.
82. Thái Thị Tuyết Dung (2012), Quyền riêng tư trong thời đại công nghệ thông tin. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9.
83. Thái Thị Tuyết Dung (2012) Giới hạn của quyền được thông tin, Tạp chí Khoa học pháp lý, Số 3.
84. Thái Thị Tuyết Dung (2013) Quyền được thông tin trong hoạt động báo chí ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 15.
85. Thoa Huế (2010), Cơ quan cung cấp thông tin – Kinh nghiệm quốc tế và hướng quy định trong dự thảo Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam, Tạp chí Dân chủ và pháp luật số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.

86. Trần Ngọc Đường (2008), Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam với quyền được tiếp cận thông tin, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 112-114.
87. Trương Thị Hồng Hà (2010), Luật về công bố thông tin của các cơ quan chính quyền Hàn quốc, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 9 (170).
88. Tường Duy Kiên, (2008), Quyền tiếp cận thông tin: quy định quốc tế và đặc điểm chung của luật một số nước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 01.
89. Tường Duy Kiên (2010), Chính sách và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam đảm bảo quyền tiếp cận thông tin, Tạp chí Dân chủ và pháp luật” số chuyên đề: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
90. Vũ Công Giao (2010), Luật tiếp cận thông tin: một số vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn trên thế giới, Tạp chí Luật học số 26.
91. Vũ Văn Nhiệm (2010), Quyền được thông tin từ góc độ bảo đảm quyền con người và liên hệ với dự luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 170.

D. BÁO, BÁO CÁO, KHẢO SÁT, TÀI LIỆU HỘI THẢO, TÀI LIỆU KHÁC:

Tài liệu tiếng Việt

92. Anh Minh, 2012. Sáp nhập ngân hàng và góc nhìn truyền thông <http://vef.vn/2012-04-06-shb-hbb-va-goc-nhin-truyen-thong> (Truy cập ngày 15.9.2012).
93. Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2007, 2008 của Chính phủ
94. Báo cáo Hoạt động khảo sát ngày 29/3/2012 về “Nhu cầu tiếp cận thông tin và các điều kiện đảm bảo thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức tại Tỉnh An Giang”, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.
95. Báo cáo khảo sát, nghiên cứu các hành vi cản trở báo chí tác nghiệp, Trung tâm Nghiên cứu truyền thông phát triển (RED) thuộc Hội Liên hiệp khoa học kỹ thuật VN phối hợp với Đại sứ quán Anh khảo sát, tháng 11.2011.
96. Báo cáo phát triển con người 2002: Tăng cường sự dân chủ trong một thế giới chưa hoàn thiện, UNDP, (Oxford, 2002).
97. Báo cáo thường niên của Hội đồng về thi hành quy chế EC số 1049/2001 của Nghị viện và Hội đồng Châu Âu ngày 30/5/2001 về tiếp cận của công chúng đối với các tài liệu của Nghị viện, Hội đồng và Ủy ban Châu Âu ngày 7/3/2003.
98. Bộ Tư pháp Hoa Kỳ, Tóm tắt các báo cáo thường niên về Luật tự do thông tin cho năm tài chính 2002
99. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII, năm 1991.
100. Danh Đức, Ngày quốc tế “Quyền được biết”, Báo Tuổi Trẻ cuối tuần này 01/01/2006.

101. Doanh nghiệp nhỏ và vừa khó tiếp cận nguồn vốn ngân hàng.
<http://www.moi.gov.vn/BForum/detail.asp?Cat=14&id=2186>, thứ sáu, ngày 06 tháng 4 năm 2007.
102. Hồ Hùng (2009), Cơ chế “đề” hạt gạo, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, Số 1 (941)
103. Kỷ yếu đề tài “Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng luật tiếp cận thông tin”. Đề tài khoa học cấp Bộ do trường ĐH Luật Hà Nội thực hiện năm 2010.
104. Kỷ yếu Hội thảo “Tạo dựng môi trường làm việc an toàn cho nhà báo” ngày 14/02/2012 tại Đà Nẵng, do Trung tâm Nghiên cứu truyền thông phát triển (RED) thuộc Hội Liên hiệp khoa học kỹ thuật VN phối hợp với Đại sứ quán Anh tổ chức.
105. Kỷ yếu Hội thảo: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam” tổ chức tại tỉnh Hoà Bình do Bộ Tư pháp kết hợp với Quỹ Châu Á tổ chức ngày 23-24/9/2010.
106. Lại Ký (2005), “Ninh Thuận: Chủ trương giữ kín thông tin về khiếu nại, tố cáo quy hoạch đất đai, quy hoạch xây dựng, đấu thầu”, Báo Tuổi Trẻ ngày 12 tháng 11 năm 2005.
107. Lê Thanh Hà (2007), “QĐTT của người tiêu dùng”, Báo Tuổi Trẻ ngày 24/3/2007.
108. (2003). Ngọc Mai (2012), “Công khai thông tin đất đai trên mạng: Vì sao còn hạn chế?” - Báo Bưu điện Việt Nam số 39, 40 ra ngày 30/3/2012
109. Nguyễn Đăng Dung (2011): “Những hạn chế và bất cập của pháp luật về tiếp cận thông tin ở Việt Nam hiện nay”, Kỷ yếu đề tài “Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng Luật tiếp cận thông tin”.
110. Nguyễn Lâm (12.9.2009). Quyền tiếp cận thông tin và báo chí,
<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=83915>
111. Nguyễn Sĩ Dũng - Trần Đức Nguyên (03/2/2007), “Cần có Luật về QĐTT của dân”. Báo Tuổi Trẻ cuối tuần
112. Phạm Duy Nghĩa, “Khi nhà báo bị đánh”, <http://m.tuoiitre.vn/tin-tuc/Chinh-tri-Xa-hoi/Chinh-tri-Xa-hoi/Thoi-su-suy-nghi/124321,Khi-nha-bao-bi-danh.ttm> (Truy cập ngày 12.5.2012).
113. Sarkar, H. and Hasan, M. A. (2001) Ảnh hưởng của tham nhũng lên hiệu quả đầu tư: Bằng chứng từ phân tích trên địa bàn cả nước
114. Tô Văn Hòa (2010), Những nguyên tắc cơ bản của dự luật tiếp cận thông tin. Chuyên đề trong đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng luật tiếp cận thông tin”.
115. Tobey Mendel (2009), Tầm quan trọng của QĐTT: xu hướng, địa vị và đặc điểm, Tài liệu Hội thảo quốc tế “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam”.

116. Toby Mendel (2009), Phân tích so sánh pháp luật về quyền tiếp cận thông tin của một số quốc gia trên thế giới, Tài liệu Hội thảo quốc tế “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam”.
117. Tony Mendel (2009), “Báo cáo đánh giá so sánh pháp luật về tiếp cận thông tin”, Tài liệu Hội thảo quốc tế “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam”.
118. Trần Văn Bách (2002), Luận án tiến sĩ “Sự phát triển chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân qua lịch sử lập hiến Việt Nam”, Viện Nhà nước và pháp luật.
119. Tường Duy Kiên (05/2009), Chính sách và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, Tài liệu Hội thảo quốc tế “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam”.
120. Tường Duy Kiên (2008), Quyền tiếp cận thông tin – quy định quốc tế và pháp luật của một số nước trên thế giới, Tài liệu Hội thảo “Quyền tiếp cận thông tin”, Viện Nghiên cứu Quyền con người thuộc Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

Tài liệu tiếng nước ngoài

121. Alan B. Morrison (2006), Balancing Access to Government-Controlled Information, 14 Journal of Law and Policy 116.
122. A Eide (1989), Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach, Human Rights Law Journal, tr.35.
123. Barack Obama (2009), Freedom of information Memorandum for the Heads of executive Departments and agencies. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct.
124. Coronel, Sheila (2001) The Right to Know: Access To Information in Southeast Asia, Philippine Center for Investigative Journalism, Quezon City, Philippines. ISBN 971-8686-34-7.
125. Freedom of information returns to China, Tạp chí “Public Addiministrative Today” (Viện Hành chính công Oxtrelia), Số Tháng 1-3 năm 2007, trang 44-47. http://www.ipaa.org.au/01_cms/details.asp?ID=4
126. David Banisar (2009) National Freedom of Information Laws, Regulations and Bills.
127. David Beetham (2006). Parliament and Democracy in the twenty-first century a guide to good practice, Inter-Parliamentary Union.
128. David Boling, (1998). Access to Government-Held Information in Japan: Citizens’ “Right to Know” Bows to the Bureaucracy, 34 Stanford Journal of International Law 1.

129. Freedom of information around the world (2006), Global survey of access to Government information Laws, David Banisar, p.18, www.privacyinternational.org
130. Freedom of information Training manual for public officials, p.17, Artical 19, ISBN 1-902598-64-4
131. Marcel Claude Reyes et al v Chile, Inte- American court of human rights, Report No.12.108, 8 July 2005
132. Nickel, J. (2007). Human rights. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. E. N. Zalta.
133. Toby Mendel (2003). Tự do thông tin: Một khảo sát so sánh pháp lý (Freedom of Information: A Comparative Legal Survey), UNESCO.
134. Tuyên bố của IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) ngày 03/12/2008 về sự minh bạch, quản lý tốt và không tham nhũng. Nguồn: <http://www.ifla.org/files/faife/publications/policy-documents/transparency-manifesto-vi.pdf>

E. CÁC TRANG THÔNG TIN ĐIỆN TỬ

[http:// www.mof.gov.vn](http://www.mof.gov.vn)
<http://avalon.law.yale.edu>
<http://www.ifla.org>
<http://dantri.com.vn>
<http://ecna.gov.vn>
<http://hanoimoi.com.vn>
<http://huc.edu.vn>
<http://laocai.gov.vn>
<http://phapluattp.vn>
<http://sgtt.vn>
<http://tapchiquptd.vn>
<http://tuoitre.vn>
<http://vbqppl.moj.gov.vn>
<http://vietnamnet.vn>
<http://vneconomy.vn>
<http://vnexpress.net>
<http://www.freedominfo.org>
<http://www.laodong.com.vn>
<http://www.law.yale.edu/intellectuallife/>
<http://www.legislation.gov.uk>
<http://www.loc.gov/lawweb>
<http://www.mof.gov.vn>
<http://www.hochiminhcity.gov.vn>
<http://www.mofa.gov.vn>
<http://www.monre.gov.vn>
<http://www.na.gov.vn>
<http://www.papi.vn>
<http://www.sggp.org.vn>
<http://www.sweden.se/eng/>
<http://www.taichinhdientu.vn>
<http://www.tienphongonline.com.vn>
<http://www.unodc.org/unodc/>
<http://www.ush.edu.vn>
<http://www1.thuathienhue.gov.vn>
www.article19.org/pdfs/.../ati-empowerment-right.pdf -

PHỤ LỤC 1
BẢNG TỔNG HỢP²⁴¹ CÁC QUỐC GIA ĐÃ BAN HÀNH
LUẬT VỀ QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN / TIẾP CẬN THÔNG TIN /
TỰ DO THÔNG TIN

STT	Tên quốc gia	Năm ban hành	Năm sửa đổi hoặc ban hành mới gần nhất	Tên đạo luật
1.	Châu Á			
2.	Ấn Độ	2005		Right to information Act
3.	Azerbaijan	2005		Law on access to information
4.	Bangladesh	2008		Right to information Act
5.	Đài Loan	2005		Freedom of government information law
6.	Hàn Quốc	1996	2004	Act on disclosure of information Act
7.	Indonesia	2008		Freedom of information act
8.	Israel	1998	2009	Freedom of information act
9.	Jordan	2007		Access to information act
10.	Kyrgyzstan	2007		Access to information law
11.	Nepal	2007	2009	Right to information act
12.	Nhật	1999	2003	Law concerning access to information held by administrative organs
13.	Pakistan	2002		Freedom of information ordinance
14.	Tajikistan	2002		Law of information
15.	Thái Lan	1997		Official information act
16.	Thổ Nhĩ Kỳ	2003		Law on right to information

²⁴¹ Tác giả Tổng hợp từ cuốn sách “Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin” (2007) và cá trang thông tin điện tử <http://www.freedominfo.org/>, http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws#_ftnref7.

17.	Trung Quốc	2008		Open government information regulations
18.	Uzbekistan	1997	2003	Law on the principles and guarantees of freedom of information
	Châu Âu			
19.	Albani	1999		Law on right to information for official documents
20	Anh	2000		Freedom of information act
21	Áo	1987	2005	Federal law on the duty to furnish information
22	Armenia	2003		Law on freedom of information
23	Ba Lan	2001		Law on access to public information
24	Bỉ	1994	2000	Law on the right to access to administrative documents held by the government
25	Bồ Đào Nha	1993	1999	Law on access to administrative documents
26	Bosnia and Herzegovina	2001		Freedom of access to information Act
27	Bulgaria	2000		Access to public information
28	Cộng hòa Czech	1999	2006	Law on free access to information
29	Croatia	2003		Act on the right of access to information
30	Đan Mạch	1970	2009	Access to public administration files act
31	Đức	2005		Federal act governing access to information
32	Estonia	2000	2009	Public information act
33	Georgia	1999	2001	Law on freedom of information
34	Hà Lan	1978	2009	Act on public access to government information
35	Hungary	1992	2010	Act on the protection of personal data and public interest
36	Hy Lạp	1986	1999	Code of administrative procedure

37	Iceland	1996	2010	Information act
38	Ireland	1997	2003	Freedom of information act
39	Italy	1990	2005	Law on administrative procedure and the right to access information
40	Kosovo	2003		Law on access to official documents
41	Latvia	1998	2006	Law on freedom of information
42	Liechtenstein	1999		Information act
43	Lithuania	2000	2005	Law on the provision of information to the public
44	Macedonia	2006	2010	Law on free access to information
45	Moldova	2000	2003	Law on access to information
46	Montenegro	2005		Law on free access to information
47	Na Uy	1970	2006	Freedom of information law
48	Nga	2009	2011	Law on Providing Access to Information on the Activities of State Bodies and Bodies of Local Self-Government.
49	Phần Lan	1951	2009	Act on the openness of government activities
50	Pháp	1978	2010	Law on freedom of access to administrative documents
51	Romania	2001	2007	Law on free access to public information
52	Serbia	2004	2007	Access to public information Act
53	Slovak Republic	2000	2010	Act on free access to information
54	Slovenia	2003	2011	Access to public information act
55	Thụy Điển	1766	1976	Freedom of the press act
56	Thụy Sĩ	2004		Federal law on the principle of administrative transparency
57	Ukraine	1992	2011	Law on information
	Châu Mỹ			
58	Antigua/Barbuda		2004	Freedom of information act

59	Belize	1994		Freedom of information act
60	Brazil	2011		Access to public documents
61	Canada	1982	2006	Access to information act
62	Chile	2008		Law on access to public information
63	Colombia	1985	1998	Law ordering the publicity of official acts and documents
64	Cộng hòa Dominican	2004		Law on access to information
65	El Salvador	2010		Ley de acceso a la information publica
66	Guatemala	2008		Law for free access to public information
67	Honduras	2006		Transparency and access to public information law
68	Mexico	2002	2006	Fed. Transparency and access to public government information law
69	Mỹ	1966	2007	Freedom of information act
70	Panama	2001		Law on transparency in public administration
71	Peru	2002	2003	Law of transparency and access to public information
72	St Vincent and Grenadines	2003		Freedom of information act
73	Trinidad and Tobago	1999		Freedom of information act
74	Uruguay	2008		Law on the right of access to public information
	Châu Đại Dương			
75	Đảo Cook	2008		Official information act
76	New Zealand	1982	2003	Official information act
77	Úc	1982	2009	Freedom of information act
	Châu Phi			

78	Angola	2002	2006	Access to administrative documents
79	Ecuador	2004		Transparency and access to public information
80	Ethiopia	2010		Freedom of the mass media and access to information
81	Guinea	2010		Law on the right to access to public information
82	Jamaica	2002	2004	Access to information act
83	Liberia	2010		Freedom of information act
84	Nam Phi	2000		Promotion of access to information act
85	Nicaragua	2007		Law on access to public information
86	Niger	2011		Charter on access to public and administrative documents
87	Nigeria	2011		Freedom of information law
88	Tunisia	2011		Decree on access to administrative documents
89	Uganda	2005		Access to information act
90	Zimbabwe	2002	2007	Access to information and privacy protection act

PHỤ LỤC 2

CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM LIÊN QUAN ĐẾN QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN

STT	TÊN VĂN BẢN	NỘI DUNG CÓ LIÊN QUAN ĐẾN QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN
1.	Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội 1997 (sửa đổi, bổ sung 2001 và 2010)	Hội đồng bầu cử chỉ đạo công tác thông tin, tuyên truyền và vận động bầu cử trong phạm vi cả nước; Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND cấp tỉnh chỉ đạo thực hiện công tác thông tin, tuyên truyền và vận động bầu cử tại địa phương. Người có tên trong danh sách ứng cử đại biểu Quốc hội có quyền vận động bầu cử thông qua việc gặp gỡ, tiếp xúc với cử tri và các phương tiện thông tin đại chúng để báo cáo với cử tri dự kiến thực hiện trách nhiệm của người đại biểu nếu được bầu làm đại biểu Quốc hội. Trong thời hạn 10 ngày trước ngày bầu cử, Tổ bầu cử phải thường xuyên thông báo cho cử tri biết ngày bầu cử, nơi bỏ phiếu, thời gian bỏ phiếu bằng hình thức niêm yết, phát thanh và các phương tiện thông tin khác của địa phương
2.	Luật Ngân sách nhà nước 2002	Dự toán, quyết toán, kết quả kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước, ngân sách các cấp, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ phải công bố công khai; quy trình, thủ tục thu, nộp, miễn, giảm, hoàn lại các khoản thu, cấp phát và thanh toán ngân sách phải được niêm yết rõ ràng tại nơi giao dịch.
3.	Luật Tổ chức Chính phủ 2003	Thủ tướng Chính phủ thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thông qua những báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, trả lời của Chính phủ đối với chất vấn của đại biểu Quốc hội và ý kiến phát biểu với cơ quan thông tin đại chúng
4.	Luật Kế toán 2003	Phải công khai báo cáo tài chính của các đơn vị kế toán thuộc hoạt động thu, chi ngân sách nhà nước, cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức có sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước.
5.	Luật Bầu cử đại biểu HĐND 2003	Hội đồng bầu cử đại biểu HĐND các cấp chỉ đạo công tác thông tin, tuyên truyền và vận động bầu cử tại địa phương mình. Người có tên trong danh sách những người ứng cử đại

		biểu HĐND đã được công bố có quyền vận động bầu cử thông qua việc gặp gỡ, tiếp xúc với cử tri hoặc thông qua các phương tiện thông tin đại chúng theo quy định của pháp luật để báo cáo với cử tri dự kiến việc thực hiện trách nhiệm của người đại biểu nếu được bầu làm đại biểu HĐND.
6.	Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003	UBND các cấp, các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cán bộ, công chức ở địa phương, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm cung cấp tư liệu, thông tin, bảo đảm nơi tiếp xúc cử tri và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các đại biểu HĐND.
7.	Luật Xây dựng 2003	Trong thời hạn 30 ngày làm việc, kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch xây dựng, UBND các cấp phải công bố rộng rãi quy hoạch chi tiết xây dựng trong phạm vi địa giới hành chính do mình quản lý để tổ chức, cá nhân trong khu vực quy hoạch biết, kiểm tra và thực hiện. Đối với việc công bố quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch chung xây dựng do người có thẩm quyền phê duyệt quyết định về nội dung công bố. Người có trách nhiệm công bố quy hoạch xây dựng phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc không thực hiện hoặc thực hiện chậm việc công bố quy hoạch gây thiệt hại về kinh tế khi phải giải phóng mặt bằng để đầu tư xây dựng công trình. Cơ quan quản lý về xây dựng các cấp chịu trách nhiệm cung cấp thông tin, chứng chỉ quy hoạch xây dựng cho các chủ đầu tư xây dựng công trình khi có nhu cầu đầu tư xây dựng trong phạm vi được phân cấp quản lý.
8.	Luật Đất đai 2003	Trong thời hạn không quá 30 ngày làm việc, kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định hoặc xét duyệt, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải được công bố công khai.
9.	Luật Báo chí 2004	Công dân có quyền: được thông tin qua báo chí về mọi mặt của tình hình đất nước và thế giới; tiếp xúc, cung cấp thông tin cho cơ quan báo chí và nhà báo; phát biểu ý kiến về tình hình đất nước và thế giới...
10.	Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004	UBND các cấp có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương tại trụ sở UBND trong suốt thời gian quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng có hiệu lực. Chính phủ công bố công khai Danh mục thực

		vật rừng, động vật rừng được nhập khẩu; thực vật rừng, động vật rừng cấm xuất khẩu hoặc xuất khẩu có điều kiện.
11.	Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND 2004	Trong quá trình ban hành VBQPPL, tổ chức hữu quan tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý vào dự thảo VBQPPL; tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản. Cơ quan chủ trì soạn thảo phải đăng dự thảo trên trang tin điện tử của Chính phủ và dành thời gian không ít hơn 60 ngày, kể từ ngày đăng dự thảo, để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý vào dự thảo. VBQPPL của cơ quan nhà nước ở trung ương phải được đăng Công báo, đồng thời đăng trên trang điện tử của Chính phủ.
12.	Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí 2005	Xác định các lĩnh vực phải công khai như: phân bổ và sử dụng ngân sách nhà nước; tài sản và kế hoạch mua sắm, sử dụng tài sản trong cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước; việc động viên, huy động vốn vào ngân sách nhà nước và cho tín dụng nhà nước; các quỹ có nguồn huy động đóng góp của nhân dân; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.
13.	Luật Phòng chống tham nhũng 2005	Cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai hoạt động của mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước và những nội dung khác trong các lĩnh vực: mua sắm công và xây dựng cơ bản, trong quản lý dự án đầu tư xây dựng, tài chính và ngân sách nhà nước, trong việc huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân, trong việc quản lý, sử dụng các khoản hỗ trợ, viện trợ, trong quản lý doanh nghiệp của Nhà nước, trong quản lý và sử dụng đất.
14.	Luật Doanh nghiệp 2005	Trong thời hạn 7 ngày làm việc, kể từ ngày cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hoặc chứng nhận thay đổi đăng ký kinh doanh, cơ quan đăng ký kinh doanh phải thông báo nội dung giấy chứng nhận đó cho cơ quan thuế, cơ quan thống kê, cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác cùng cấp, UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và UBND xã, phường, thị trấn nơi doanh nghiệp đặt trụ sở chính. Tổ chức, cá nhân được quyền yêu cầu cơ quan đăng ký kinh doanh cung cấp thông tin về nội dung đăng ký kinh doanh; cấp bản sao Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, chứng nhận thay đổi đăng ký kinh doanh hoặc bản trích lục nội dung đăng ký kinh doanh và phải trả phí theo quy định của pháp luật.

15.	Luật Kiểm toán nhà nước 2005	Công khai báo cáo kiểm toán, báo cáo kết quả thực hiện kết luận thực hiện kiểm toán, kiến nghị kiểm toán.
16.	Luật Cạnh tranh 2005	Cơ quan quản lý cạnh tranh có quyền yêu cầu tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin về thoả thuận hạn chế cạnh tranh, tập trung kinh tế đang được cơ quan quản lý cạnh tranh thụ lý. Cơ quan quản lý cạnh tranh có trách nhiệm thông báo công khai quyết định cho hưởng miễn trừ theo quy định của Chính phủ.
17.	Luật Bảo vệ môi trường 2005	Công khai các thông tin, dữ liệu về môi trường sau đây: Báo cáo đánh giá tác động môi trường, quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường và kế hoạch thực hiện các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; Cam kết bảo vệ môi trường đã đăng ký; Danh sách, thông tin về các nguồn thải, các loại chất thải có nguy cơ gây hại tới sức khoẻ con người và môi trường; Khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; Quy hoạch thu gom, tái chế, xử lý chất thải; Báo cáo hiện trạng môi trường cấp tỉnh, báo cáo tình hình tác động môi trường của ngành, lĩnh vực và báo cáo môi trường quốc gia. UBND cấp tỉnh trên lưu vực sông có trách nhiệm công khai thông tin các nguồn thải ra sông. Quyết định xử lý đối với cơ sở gây ô nhiễm môi trường, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng phải được thông báo cho UBND cấp huyện, cấp xã nơi có cơ sở gây ô nhiễm môi trường và công khai cho nhân dân biết để kiểm tra, giám sát. Kết quả điều tra về nguyên nhân, mức độ, phạm vi ô nhiễm và thiệt hại về môi trường phải được công khai để nhân dân được biết.
18.	Luật Nhà ở 2006	UBND cấp tỉnh phải công bố công khai quy hoạch phát triển nhà ở, các cơ chế, chính sách tạo điều kiện cụ thể đối với từng dự án phát triển nhà ở.
19.	Luật Chứng khoán 2006	Sở giao dịch chứng khoán, Trung tâm giao dịch chứng khoán phải công bố các thông tin sau: Thông tin về giao dịch chứng khoán tại Sở giao dịch chứng khoán, Trung tâm giao dịch chứng khoán; Thông tin về tổ chức niêm yết tại Sở giao dịch chứng khoán, Trung tâm giao dịch chứng khoán; thông tin về công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ, quỹ đầu tư chứng khoán,

		công ty đầu tư chứng khoán; Thông tin giám sát hoạt động của thị trường chứng khoán. Ủy ban Chứng khoán Nhà nước có trách nhiệm công bố về việc thu hồi Giấy phép thành lập và hoạt động của công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ trên phương tiện thông tin của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước.
20.	Luật Quản lý thuế 2006 (sửa đổi 2012)	Cơ quan quản lý thuế có trách nhiệm giải thích, cung cấp thông tin liên quan đến việc xác định nghĩa vụ thuế cho người nộp thuế; công khai mức thuế phải nộp của hộ gia đình, cá nhân kinh doanh trên địa bàn xã, phường, thị trấn.
21.	Luật Đê điều 2006	Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch phòng, chống lũ của tuyến sông có đê được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn công bố công khai quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch phòng, chống lũ của tuyến sông có đê trong phạm vi cả nước, UBND các cấp công bố công khai quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch phòng, chống lũ của tuyến sông có đê trong phạm vi quản lý của địa phương tại trụ sở UBND trong suốt kỳ quy hoạch để tổ chức, cá nhân biết và thực hiện. Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, UBND các cấp phải công bố công khai quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch đê điều trong phạm vi quản lý của địa phương tại trụ sở UBND trong suốt kỳ quy hoạch để tổ chức, cá nhân biết và thực hiện.
22.	Luật Đặc xá 2007	Quyết định về đặc xá phải được công bố và thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng. Sau khi công bố thì được niêm yết tại trại giam, trại tạm giam.
23.	Luật Hóa chất 2007	Bộ quản lý ngành, lĩnh vực có trách nhiệm cung cấp các thông tin về hóa chất độc, hóa chất nguy hiểm thuộc phạm vi quản lý của mình theo yêu cầu để phục vụ cứu chữa, điều trị cho người, động vật, thực vật chịu ảnh hưởng của sự cố hóa chất.
24.	Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa 2007	Cơ quan kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hóa trong thời hạn 7 ngày làm việc, kể từ ngày có kết luận về vi phạm của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh, thông báo công khai trên phương tiện thông tin đại chúng tên, địa chỉ của người sản xuất, tên sản phẩm không phù hợp và mức độ không phù hợp của sản phẩm; Trong quá trình kiểm tra chất lượng sản phẩm trong sản xuất, mà kết quả thử nghiệm khẳng định sản phẩm không phù hợp với

		tiêu chuẩn công bố áp dụng, quy chuẩn kỹ thuật tương ứng đe dọa đến sự an toàn của người, động vật, thực vật, tài sản, môi trường thì cơ quan kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hoá thông báo công khai trên phương tiện thông tin đại chúng, tạm đình chỉ sản xuất sản phẩm không phù hợp và kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật.
25.	Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007.	Bộ Y tế có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan trong việc cung cấp chính xác và kịp thời thông tin về bệnh truyền nhiễm.
26.	Luật Phòng, chống bạo lực gia đình 2007	Bộ Thông tin và Truyền thông có trách nhiệm chỉ đạo các cơ quan thông tin đại chúng thông tin, tuyên truyền chính sách, pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình. Cơ quan thông tin đại chúng có trách nhiệm thông tin kịp thời, chính xác chính sách, pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình
27.	Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008	Cơ quan chủ trì soạn thảo phải đăng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ trên trang tin điện tử của Chính phủ và dành thời gian không ít hơn 60 ngày, kể từ ngày đăng dự thảo để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý vào dự thảo. Văn bản QPPL của cơ quan nhà nước ở trung ương phải được đăng Công báo, đồng thời đăng trên trang điện tử của Chính phủ và có thể được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng, trừ trường hợp văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước.
28.	Luật Hoạt động chữ thập đỏ 2008	Hội Chữ thập đỏ, tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động chữ thập đỏ có trách nhiệm cung cấp thông tin, công khai, minh bạch trong vận động, quyên góp, tiếp nhận, quản lý và sử dụng tiền, hiện vật, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên phương tiện thông tin đại chúng hoặc niêm yết công khai.
29.	Luật Đa dạng sinh học 2008	Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ, cơ quan ngang Bộ có liên quan có trách nhiệm công bố quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước trên trang thông tin điện tử; UBND cấp tỉnh công bố quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước trên trang thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh và tại trụ sở.
30.	Luật Quản lý sử dụng tài	Cơ quan quản lý nhà nước về tài sản nhà nước phải công khai tình hình thực hiện chế độ quản lý, sử dụng tài sản nhà nước;

	sản nhà nước 2008	công khai việc mua sắm, đầu tư xây dựng, sử dụng tài sản nhà nước thuộc phạm vi quản lý
31.	Luật Quản lý nợ công 2009	Công khai trong việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ và quản lý nợ công. Bộ Tài chính thực hiện công khai thông tin về nợ công.
32.	Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2009.	Người khám bệnh có quyền được cung cấp thông tin về hồ sơ bệnh án và chi phí khám bệnh, chữa bệnh, đồng thời có quyền được giữ bí mật thông tin về tình trạng sức khỏe và đời tư được ghi trong hồ sơ bệnh án.
33.	Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.	Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày được phê duyệt, đồ án quy hoạch đô thị phải được công bố công khai. Cơ quan quản lý quy hoạch đô thị các cấp có trách nhiệm cung cấp thông tin về quy hoạch đô thị đã được phê duyệt cho các tổ chức, cá nhân khi có yêu cầu.
34.	Luật Thanh tra 2010	Nghiêm cấm tiết lộ thông tin, tài liệu về nội dung thanh tra trong quá trình thanh tra khi chưa có kết luận chính thức; cung cấp thông tin, tài liệu không chính xác, trung thực. Kết luận thanh tra phải công khai.
35.	Luật Thi hành án dân sự 2010	Thông báo về thi hành án được thực hiện theo các hình thức sau đây: thông báo trực tiếp hoặc qua cơ quan, tổ chức, cá nhân khác theo quy định của pháp luật; niêm yết công khai; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng.
36.	Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng 2010	Khi nhận được yêu cầu của người tiêu dùng, cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng cấp huyện có trách nhiệm yêu cầu các bên giải trình, cung cấp thông tin, bằng chứng hoặc tự mình xác minh, thu thập thông tin, bằng chứng để xử lý theo quy định của pháp luật.
37.	Luật Lưu trữ 2010	Cá nhân có quyền sử dụng tài liệu lưu trữ để phục vụ công tác, nghiên cứu khoa học, lịch sử và các nhu cầu chính đáng khác, trừ tài liệu thuộc danh mục tài liệu hạn chế sử dụng và danh mục tài liệu có đóng dấu chỉ các mức độ mật. Tài liệu được giải mật theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước.
38.	Luật Bảo hiểm y tế 2010	Người tham gia bảo hiểm y tế có quyền yêu cầu tổ chức bảo hiểm y tế, cơ sở khám bệnh, chữa bệnh bảo hiểm y tế và cơ quan liên quan giải thích, cung cấp thông tin về chế độ bảo hiểm y tế. Cơ sở khám bệnh, chữa bệnh bảo hiểm y tế có trách nhiệm cung cấp hồ sơ bệnh án, tài liệu liên quan đến khám bệnh, chữa bệnh

		và thanh toán chi phí khám bệnh, chữa bệnh của người tham gia bảo hiểm theo yêu cầu của tổ chức bảo hiểm y tế và cơ quan nhà nước có thẩm quyền.
39.	Luật An toàn thực phẩm 2010	Người tiêu dùng tự giác khai báo ngộ độc thực phẩm và bệnh truyền qua thực phẩm với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.
40.	Luật Khiếu nại 2011	Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, ngoài việc gửi cho người khiếu nại thì còn công bố công khai theo một trong các hình thức: công bố tại cuộc họp cơ quan, tổ chức nơi người bị khiếu nại công tác; niêm yết tại trụ sở làm việc hoặc nơi tiếp công dân của cơ quan đã giải quyết khiếu nại hoặc thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng.
41.	Luật Tố cáo 2011	Nghiêm cấm tiết lộ họ, tên, địa chỉ, bút tích của người tố cáo và những thông tin khác có thể làm lộ danh tính của người tố cáo.
42.	Luật Giá 2012	Cơ quan nhà nước thực hiện công khai chủ trương, chính sách, biện pháp quản lý, điều tiết, quyết định về giá của Nhà nước bằng một hoặc một số hình thức như hợp báo, đăng tải trên phương tiện thông tin đại chúng hoặc hình thức thích hợp khác. Cơ quan thông tin, truyền thông có trách nhiệm đưa tin về giá chính xác, khách quan, trung thực và chịu trách nhiệm về việc đưa tin theo quy định của pháp luật
43.	Luật Kiểm toán độc lập 2012	Cơ quan quản lý phải công khai thông tin về doanh nghiệp kiểm toán, chi nhánh doanh nghiệp kiểm toán nước ngoài tại Việt Nam, kiểm toán viên hành nghề được chấp thuận kiểm toán báo cáo tài chính của đơn vị có lợi ích công chúng phải công khai.
44.	Luật Giáo dục, phổ biến pháp luật 2012	Luật này quy định, công dân có QĐTT về pháp luật. Nhà nước bảo đảm, tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền này.
45.	Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012	Cơ quan của người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính có trách nhiệm công bố công khai trên trang thông tin điện tử hoặc báo của cơ quan quản lý cấp bộ, cấp sở hoặc của UBND cấp tỉnh nơi xảy ra vi phạm hành chính về việc xử phạt vi phạm hành chính về an toàn thực phẩm; chất lượng sản phẩm, hàng hóa; dược; khám bệnh, chữa bệnh; lao động; xây dựng; bảo hiểm xã hội; bảo hiểm y tế; bảo vệ môi trường; thuế; chứng khoán; sở hữu trí tuệ; đo lường; sản xuất, buôn bán hàng giả mà

		gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội. Nội dung công bố công khai bao gồm cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính, hành vi vi phạm, hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả.
46.	Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013	Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm xây dựng, quản lý, vận hành hệ thống phát thanh, truyền hình, truyền thông và hệ thống truyền tin khác để thu thập, truyền, phát tin dự báo, cảnh báo thiên tai đáp ứng nhu cầu tiếp cận thông tin dự báo, cảnh báo thiên tai của tổ chức, cá nhân và cộng đồng; tổ chức thông tin, truyền thông và giáo dục về phòng, chống thiên tai. Bộ Thông tin và Truyền thông chỉ đạo, hướng dẫn các cơ quan thông tin đại chúng thực hiện việc thông tin, truyền thông về phòng, chống thiên tai. Bộ Giáo dục và Đào tạo chỉ đạo, hướng dẫn việc lồng ghép kiến thức phòng, chống thiên tai vào chương trình các cấp học.
47.	Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước 2000	Toàn bộ nội dung của Pháp lệnh
48.	Pháp lệnh Phí và lệ phí 2001	Tổ chức, cá nhân thu phí, lệ phí phải niêm yết hoặc thông báo công khai tại địa điểm thu về tên phí, lệ phí, mức thu và cơ quan quy định thu; phải thực hiện chế độ công khai tài chính theo quy định của pháp luật.
49.	Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn 2007	Quy định những nội dung phải công khai để dân biết; những nội dung nhân dân bàn và quyết định; những nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định; những nội dung nhân dân giám sát. Điều 5 Pháp lệnh liệt kê 11 lĩnh vực chính quyền địa phương phải công khai để dân biết.

PHỤ LỤC 3

Ngày 08/3/2012 ngân hàng SHB và HBB ký "Biên bản ghi nhớ số 01/2012" trong đó thống nhất về nguyên tắc việc sáp nhập, thì ngày 13/3/2012 ngân hàng HBB vẫn phủ nhận chuyện này bằng thông báo trên thông tin điện tử riêng. Thông báo này nói rằng các thông tin về việc sáp nhập là "không chính xác và không có cơ sở, làm ảnh hưởng tới uy tín và hoạt động bình thường của HBB". HBB tạm thời phủ nhận sự việc vì, suy cho cùng, họ là đối tượng bị ảnh hưởng trực tiếp trong vụ sáp nhập, đặc biệt là lợi ích của các cổ đông.

Nhưng sau đó, sự phủ nhận có phần "lấp lửng" trong văn bản của Ngân hàng Nhà nước gây bối rối cho những người tiếp nhận thông tin với nội dung "thông tin trên một số phương tiện truyền thông cho rằng Ngân hàng Nhà nước đã chấp thuận cho SHB mua lại HBB là không chính xác và Ngân hàng Nhà nước cam kết rằng thông tin chính chức liên quan đến quá trình mua bán, sáp nhập, hợp nhất ngân hàng". Không cần phải quá tinh ý, người dân cũng hiểu rằng Ngân hàng Nhà nước không hoàn toàn khẳng định hay phủ nhận tin đồn. Sau đó, tháng 5/2012 thì SHB tham gia điều hành HBB và tháng 8/2012 có quyết định sáp nhập. Chưa biết Ngân hàng Nhà nước sẽ làm gì nếu một hoặc một nhóm cổ đông đến "bắt đền" cơ quan này vì thông tin không rõ ràng, dẫn tới việc họ thiệt hại do bán ra hoặc mua vào cổ phiếu.

Trong tình huống trên, rất nhiều tờ báo và trang thông tin điện tử, chính thức và không chính thức, đã phải gỡ các tin bài viết về sự kiện sáp nhập. Văn bản của Ngân hàng Nhà nước có phần "cứng rắn", trong khi thông tin về tài chính ngân hàng vẫn luôn được xem là nhạy cảm là lý do để các báo gỡ bài. Nhưng đến lúc này thì rõ ràng sự việc đã đi quá xa. Khi Ngân hàng Nhà nước nói thông tin "không chính xác" và các báo phải gỡ tin bài, người dân và cổ đông "thật thà" sẽ tin. Trên thực tế, cổ đông của cả SHB và HBB thì không coi những thông tin về sáp nhập giữa hai ngân hàng này là "tin đồn". Có quá nhiều kênh để kiểm tra thông tin này và trên thực tế, không có rắc rối nào xảy ra trong ba tuần qua vì họ chấp nhận điều đó một cách bình thường. Không để ý nhiều đến văn bản của Ngân hàng Nhà nước, họ tin vào lời đồn và họ đã đúng²⁴².

Sáp nhập các ngân hàng đã là chủ trương chung của Việt Nam và cũng là phù hợp với xu thế và tình hình thực tế tại Việt Nam. Biến một nội dung bình thường và đã được thừa nhận rộng rãi thành một nội dung "nhạy cảm" là việc không nên làm. Vì vậy, các cơ quan quản lý nhà nước cần nhất quán và minh bạch thông tin mới là cách thức ứng xử phù hợp nhất trong bối cảnh hiện nay.

²⁴² Anh Minh, 2012, Sáp nhập ngân hàng và góc nhìn truyền thông
<http://vef.vn/2012-04-06-shb-hbb-va-goc-nhin-truyen-thong> (Truy cập ngày 15.9.2012)

PHỤ LỤC 4

Phóng viên Lan Anh (Báo Tuổi Trẻ) bị cơ quan điều tra khởi tố với tội danh “chiếm đoạt tài liệu bí mật nhà nước” theo Điều 263 Bộ luật hình sự 1999. Cơ quan điều tra đã khởi tố phóng viên Lan Anh vì cho rằng mẩu tin: đề nghị Bộ Kế hoạch Đầu tư phối hợp với Bộ Y tế thanh tra toàn diện công ty Zuelligpharma Việt Nam (một công ty hoạt động nhập khẩu, ủy thác và phân phối dược phẩm thuộc khu công nghiệp, khu chế xuất Hà Nội) của phóng viên Lan Anh (đăng trên báo Tuổi Trẻ ngày 20 tháng 5 năm 2004) đã làm lộ bí mật trong công văn của Bộ Y tế. Công văn của Bộ Y tế có được coi là mật không? Theo Điều 1 Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2000 quy định: “Bí mật nhà nước là những tin về vụ, việc, tài liệu, vật, địa điểm, thời gian, lời nói có nội dung quan trọng thuộc lĩnh vực chính trị, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, kinh tế, khoa học, công nghệ, các lĩnh vực khác mà Nhà nước không công bố hoặc chưa công bố và nếu bị tiết lộ thì gây nguy hại cho nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.

Như vậy, có thể hiểu những tài liệu chưa công bố, nếu tiết lộ mà gây nguy hại cho nhà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì được coi là bí mật nhà nước, còn những tài liệu mặc dù chưa công bố, nhưng tiết lộ không gây nguy hại cho Nhà nước thì không phải là bí mật nhà nước. Nội dung thanh tra toàn diện công ty Zuelligpharma Việt Nam đã được vụ trưởng Vụ Kế hoạch – Tài chính Dương Huy Liệu nhắc đến trong cuộc họp báo của Bộ Y tế ngày 28 tháng 4 năm 2004 nhưng nó vẫn được coi là bí mật²⁴³. Phải chăng cơ quan điều tra căn cứ vào dấu mật trong công văn của Bộ Y tế gửi cho Bộ Kế hoạch - Đầu tư? Đó là những câu hỏi lớn đang được đặt ra cho các nhà chức trách. Vụ việc không để lại hậu quả nghiêm trọng (vì vụ việc đã được đình chỉ điều tra vì không đủ căn cứ) nhưng đã tạo ra tâm lý lo ngại cho các nhà báo dám lên tiếng đấu tranh với bất công, tiêu cực. Vụ việc cũng đặt ra nhiều vấn đề như: QĐTT của các phóng viên; việc truyền tin của các cơ quan báo chí; ranh giới giữa QĐTT với bí mật quốc gia...

²⁴³ Báo Tuổi Trẻ, Thứ năm, ngày 13 tháng 01 năm 2005.

PHỤ LỤC 5

BÁO CÁO SỐ LIỆU KHẢO SÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG DÂN

I. MỤC ĐÍCH VÀ NỘI DUNG KHẢO SÁT

Nhằm thu thập những thông tin mang tính khách quan về thực tiễn thực hiện QĐTT cũng như nhận thức của người dân về quyền này để làm số liệu cho luận án.

II. ĐỐI TƯỢNG, THỜI GIAN VÀ PHƯƠNG THỨC KHẢO SÁT

Đối tượng khảo sát được chia thành hai nhóm: (1) cán bộ, người dân ở khu vực đô thị, và (2) cán bộ và người dân ở khu vực nông thôn.

Địa bàn khảo sát: TPHCM, tỉnh Cần Thơ, tỉnh Kiên Giang, tỉnh Long An

Số lượng phiếu phát ra tương ứng với mỗi nhóm là 180 phiếu.

Số phiếu thu về tương ứng với mỗi nhóm là 150 phiếu.

Về phương thức khảo sát, hoạt động khảo sát: hình thức phát phiếu khảo sát.

Thời gian khảo sát được thực hiện từ tháng 01.2013 đến tháng 04.2013

PHIẾU KHẢO SÁT

VỀ NHU CẦU VÀ THỰC TẾ THỰC HIỆN QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN

I. PHẦN THÔNG TIN CHUNG VỀ NGƯỜI TRẢ LỜI PHIẾU KHẢO SÁT

1. Trình độ học vấn: ☐ 12/12 ☐ Cao đẳng
 ☐ Đại học ☐ Trên đại học

2. Nghề nghiệp/Công việc:

II. PHẦN CÂU HỎI

Câu 1. Ông/Bà có biết về quyền được thông tin (quyền tiếp cận thông tin) của công dân?

- ☐ Không
☐ Có

Câu 2. Theo Ông/Bà, QĐTT như thế nào trong thời đại hiện nay:

- ☐ Rất quan trọng ☐ Quan trọng
☐ Bình thường ☐ Không quan trọng
☐ Không quan tâm đến quyền này

Câu 3. Ông/Bà đã từng yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin hay chưa?

- ☐ Có
☐ Chưa

Câu 4. Ông/Bà tiếp nhận thông tin về pháp luật, tình hình kinh tế - xã hội của đất nước qua các hình thức nào:

- ☐ Đọc báo, xem truyền hình
- ☐ Thông qua các cuộc họp ở khu dân cư, cơ quan
- ☐ Sách, tạp chí
- ☐ Bảng niêm yết ở trụ sở cơ quan nhà nước

Câu 5. Ông/Bà yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin theo hình thức nào

- ☐ Gửi thư điện tử
- ☐ Trực tiếp đến trụ sở cơ quan nhà nước
- ☐ Gửi đơn yêu cầu
- ☐ Nhờ người quen

Câu 6. Ông/Bà có nhận được phản hồi của cơ quan nhà nước không

- ☐ Có
- ☐ Không
- ☐ Có nhưng không đầy đủ

Câu 7. Ông/Bà đánh giá việc tiếp cận đối với thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ hiện nay là như thế nào?

- ☐ Khó
- ☐ Trung bình
- ☐ Dễ dàng
- ☐ Rất tốt

Câu 8. Theo Ông/Bà, các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ phải cung cấp đầy đủ và kịp thời thông tin cho báo chí không?

- ☐ Có
- ☐ Không

KẾT QUẢ KHẢO SÁT

Câu 1: Ông/Bà có biết về QĐTT của người dân?

77/300 phiếu trả lời không biết, chiếm 26% (trong số đó có 20 người ở đô thị và 57 người ở nông thôn);

223/300 phiếu trả lời biết, chiếm 74%.

Câu 2: Đánh giá về vai trò của QĐTT đối với bản thân, phần lớn người dân cho rằng đó là quyền rất quan trọng và quan trọng của công dân.

- 156/223 phiếu cho rằng đó là quyền rất quan trọng (chiếm 70%)
- 39/223 phiếu cho rằng đó là quyền quan trọng (chiếm 17,4%)
- 19/223 phiếu cho rằng quyền này không quan trọng (8,5%) và
- 09/223 phiếu không quan tâm đến QĐTT (4%)

Câu 3: Ông/Bà đã từng yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin hay chưa?

- Có (130/223 phiếu)
- Chưa (93/223 phiếu)

Câu 4: Ông/Bà tiếp nhận thông tin về pháp luật, tình hình kinh tế - xã hội của đất nước qua các hình thức nào (chọn nhiều phương án)

- Đọc báo, xem truyền hình (214/223 phiếu, 96%)
- Thông qua các cuộc họp ở khu dân cư, cơ quan (50/223 phiếu, chiếm 22%)
- Sách, tạp chí (122/223 phiếu, chiếm 54,7%)
- Bảng niêm yết ở trụ sở cơ quan nhà nước (37/223 phiếu, chiếm 16,5%)

Câu 5: Ông/Bà yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin theo hình thức nào (chọn nhiều hình thức)

- Điện thoại (27/223 phiếu).
- Trực tiếp đến trụ sở cơ quan nhà nước (171/223 phiếu)
- Gửi đơn yêu cầu (73/223 phiếu)
- Nhờ người quen (168/223 phiếu)

Câu 6: Ông/Bà có nhận được phản hồi của cơ quan nhà nước không?

- Có (64/223 phiếu)
- Không (97/223 phiếu)
- Có nhưng không đầy đủ (62/223 phiếu)

Câu 7: Ông/Bà đánh giá việc tiếp cận đối với thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ hiện nay là như thế nào?

- Khó (185/223 phiếu)
- Trung bình (30/223 phiếu)

- Dễ dàng (0/223 phiếu)
- Rất tốt (0/223 phiếu)

Câu 8: Theo Ông/Bà, các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ phải cung cấp đầy đủ và kịp thời thông tin cho báo chí không?

- Có 156/223 phiếu (70%)
- Không 67/223 phiếu (30%)