



CENTRE FOR LAW
AND DEMOCRACY

Việt Nam

**Báo cáo phân tích dự thảo Luật Tiếp cận
thông tin**

Tháng 11 năm 2015

Trung tâm Pháp luật và Dân chủ

info@law-democracy.org

+1 902 431-3688

www.law-democracy.org

Giới thiệu

Kể từ đầu thập niên 1990, việc ghi nhận và bảo vệ quyền tiếp cận thông tin (RTI) ngày càng phát triển mạnh mẽ. Hiện nay, hơn 100 quốc gia đã ban hành Luật ghi nhận quyền của công dân trong việc tiếp cận thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ so với chỉ có 14 quốc gia vào cuối năm 1990. Ngoài ra, quyền tiếp cận thông tin được pháp luật quốc tế ghi nhận như là một quyền con người thông qua các phán quyết của Tòa án quyền con người Châu Mỹ¹, Tòa án quyền con người Châu Âu,² và Bình luận chung năm 2011 của Ủy ban quyền con người của Liên Hợp quốc về Điều 19 của *Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị* (ICCPR),³ Công ước đã được Việt Nam phê chuẩn vào năm 1982.

Số lượng Luật Tiếp cận thông tin tại các quốc gia Đông Nam Á vẫn còn tương đối ít - chỉ có Indonesia và Thái Lan đã thông qua luật này – nhưng các quốc gia khác bao gồm Campuchia, Myanmar, Phi-lip-pin và Việt Nam – đang ngày càng quan tâm đến vấn đề này.

Ở Việt Nam, ít nhất là kể từ năm 2009, việc xây dựng dự thảo Luật Tiếp cận thông tin cũng đã được đưa ra thảo luận nhiều lần và gần đây Chính phủ đã xây dựng và công bố dự thảo Luật Tiếp cận thông tin (Dự thảo Luật), dự kiến trình Quốc hội thông qua vào năm 2016.

Báo cáo phân tích Dự thảo Luật này⁴ dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế về quyền tiếp cận thông tin được phản ánh trong *Phương pháp đánh giá, xếp hạng Luật tiếp cận thông tin (Phương pháp đánh giá RTI)* do Trung tâm Pháp luật và Dân chủ Democracy (CLD) và Tổ chức Tiếp cận Thông tin Châu Âu thực hiện.⁵

Phương pháp đánh giá RTI được xuất bản lần đầu tiên vào tháng 9 năm 2010 dựa trên kết quả phân tích toàn diện các tiêu chuẩn quốc tế được các tổ chức toàn cầu về quyền con người ghi nhận như Ủy ban quyền con người của Liên Hợp Quốc, Báo cáo đặc biệt về tự do ngôn luận và biểu đạt, các tòa án và cơ chế khu vực khác. Phương pháp này bao gồm 61 chỉ số thuộc 7 hạng mục chính; các hạng mục này phản ánh tất cả các đặc điểm tích cực một luật tiếp cận thông tin tốt cần có.

¹ *Claude Reyes and Others v. Chile*, ngày 19/09/2006, Loạt bài C, Số 151.

² *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*, ngày 14/04/2009, Đơn số 37374/05.

³ Bình luận chung số 34, ngày 12/09/2011, CCPR/C/GC/34, Đoạn 18.

⁴ Báo cáo phân tích này dựa trên bản dịch không chính thức dự thảo Luật (tháng 8/2015) của Tổ chức Hướng tới Minh bạch.

⁵ Có thể tham khảo thông tin chi tiết về Phương pháp RTI và đánh giá về 102 luật tiếp cận thông tin quốc gia trên trang: <http://www.RTI-Rating.org>.

Phương pháp đánh giá RTI được thừa nhận rộng rãi trên toàn cầu và được rất nhiều tổ chức sử dụng bao gồm cả các tổ chức liên chính phủ như Tổ chức văn hóa – giáo dục – khoa học Liên Hợp Quốc (UNESCO), Ngân hàng thế giới để đánh giá mức độ ảnh hưởng của luật tiếp cận thông tin. Phương pháp này được cập nhật thường xuyên và cho đến nay đã đánh giá, xếp hạng được Luật về tiếp cận thông tin của 102 quốc gia trên toàn thế giới.

Việc đánh giá nhanh Dự thảo Luật dựa vào phương pháp đánh giá RTI được thực hiện và xem xét trong mối liên hệ với phân tích này (những phần có liên quan trong đánh giá, xếp hạng được đưa vào những phần phù hợp trong nội dung của Báo cáo phân tích này). Theo kết quả đánh giá sử dụng phương pháp đánh giá RTI, Dự thảo Luật đạt được tổng số điểm là 59/150 điểm với các chi tiết như sau:

Phần	Điểm tối đa	Điểm đạt được
1. Quyền tiếp cận	6	2
2. Phạm vi áp dụng	30	16
3. Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin	30	12
4. Trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin	30	10
5. Khiếu nại, tố cáo	30	8
6. Các biện pháp xử phạt và bảo vệ	8	2
7. Các biện pháp tuyên truyền phổ biến	16	9
Tổng	150	59

Với số điểm này, Dự thảo Luật xếp thứ 93 trên toàn thế giới, nằm ở mức 10% thấp nhất trong tổng số 102 quốc gia được đánh giá. Điều này phản ánh mức điểm đạt được rất thấp của hầu hết các hạng mục đánh giá, xếp loại về quyền tiếp cận thông tin của Dự thảo Luật, chỉ hai hạng mục đạt được 50% và trên 50% số điểm, một số hạng mục chỉ đạt được 1/3 hoặc thấp hơn 1/3 số điểm.

Phương pháp đánh giá RTI chỉ cho thấy chất lượng của khung pháp lý và còn rất nhiều điều cần phải làm ở giai đoạn thực thi nhằm giải quyết những mặt hạn chế của pháp luật. Tuy nhiên, theo kinh nghiệm của chúng tôi, một đạo luật được cho là hiệu quả khi đáp ứng một số tiêu chuẩn tối thiểu nhất định nhưng Dự thảo Luật này còn yếu để có thể tạo ra cơ sở vững chắc cho một hệ thống tiếp cận thông tin hiệu quả.

1. Quyền tiếp cận và phạm vi áp dụng

Quyền tiếp cận thông tin được quy định tại Điều 25 Hiến pháp 2013 của Việt Nam, theo đó bên cạnh các quyền khác, công dân có quyền “tiếp cận thông tin”, việc thực hiện quyền này “do pháp luật quy định”. Quy định này không thể hiện rõ một cách trực tiếp quyền tiếp cận đối với thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ hay bao hàm khái niệm rộng hơn về tiếp cận thông tin. Trong bất kỳ trường hợp nào thì việc cho phép luật có liên quan điều chỉnh quyền này đã làm giảm đáng kể giá trị sự đảm bảo của quy định của Hiến pháp do Hiến pháp không quy định điều kiện để luật có liên quan điều chỉnh quyền tiếp cận thông tin như thế nào. Ngược lại, theo quy định của pháp luật quốc tế, những hạn chế đối với quyền tiếp cận thông tin chỉ được coi là hợp pháp nếu cần để bảo đảm một trong số rất ít những lợi ích công và lợi ích tư.

Nhiều điều khoản của Dự thảo Luật đề cập đến quyền tiếp cận thông tin của công dân bao gồm Điều 1(1), 2(1) và 4(1). Tuy nhiên, không có điều nào quy định rõ về giá định có thể tiếp cận tất cả thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ trừ một số trường hợp ngoại lệ nhất định. Ngoài ra, như phân tích cụ thể dưới đây, một số quy định của Dự thảo Luật dường như hạn chế phạm vi của quyền tiếp cận thông tin.

Dự thảo Luật không áp dụng kinh nghiệm quốc tế trong việc quy định các lợi ích gắn liền với quyền tiếp cận thông tin – cho dù là trong các điều khoản chính hoặc trong lời nói đầu. Quy định này có vai trò quan trọng trong việc tạo cơ sở chặt chẽ cho việc giải thích Luật này.

Một số điều khoản của Dự thảo Luật, bao gồm Điều 2(1) trong đó định nghĩa rõ về quyền tiếp cận thông tin, cho thấy quy định này chỉ áp dụng đối với công dân, mặc dù Điều 29 cũng trao cho người nước ngoài sinh sống tại Việt Nam quyền tiếp cận với thông tin liên quan trực tiếp đến các quyền và nghĩa vụ của họ. Cũng không có quy định rõ ràng về việc liệu các pháp nhân có quyền yêu cầu cung cấp thông tin hay không. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy tốt hơn là nên mở rộng quyền này với tất cả mọi người, bao gồm cả các pháp nhân, không phân biệt quốc tịch hay thời gian cư trú. Đây là một thách thức bởi vì quy định như vậy có thể ảnh hưởng đến an ninh quốc gia hoặc đặt ra gánh nặng đối với các cơ quan nhà nước, tuy nhiên, những lập luận như vậy không có tính thuyết phục. Công dân hay người nước ngoài không được cung cấp thông tin nhạy cảm liên quan đến an ninh quốc gia, trong khi đó, kinh nghiệm ở các nước cho phép bất kỳ ai cũng có quyền yêu cầu cung cấp thông tin cho thấy số lượng yêu cầu cung cấp thông tin loại này rất ít và hoàn toàn không phải là gánh nặng đối với các cơ quan nhà nước.

Theo Điều 3, “thông tin” là tin được cơ quan nhà nước “tạo ra và nắm giữ” trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Theo Điều 7, tiếp cận thông tin có thể bao gồm cả thông tin được cơ quan nhà nước “nắm giữ” “trong trường hợp cần thiết vì

lợi ích cộng đồng, sức khỏe cộng đồng”. Theo Điều 30, Luật này chỉ áp dụng đối với thông tin được tạo ra sau khi Luật có hiệu lực. Điều 16 cũng quy định phạm vi thông tin được cung cấp theo yêu cầu mặc dù ý nghĩa chính xác của quy định này vẫn chưa rõ ràng. Điều 16(1) dường như có phạm vi khá rộng nhưng Điều 16(2) và (3) quy định phạm vi hẹp hơn rất nhiều khi chỉ đề cập đến thông tin liên quan đến các hoạt động khác nhau của công dân không thuộc loại thông tin phải được công khai theo quy định và thông tin nội bộ nhưng chỉ trong trường hợp cần thiết để bảo vệ “quyền và lợi ích” hợp pháp của người yêu cầu.

Gộp chung lại, những quy định này hạn chế khá nhiều phạm vi cung cấp thông tin trong Dự thảo Luật. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần quy định đối với tất cả loại hình thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ, bất kể thông tin đó do ai tạo ra, tạo ra khi nào hoặc có phải là đối tượng phải được công khai theo quy định hay được coi là thông tin nội bộ hay không. Điều này là phù hợp trong trường hợp quy định ngoại lệ giúp bảo vệ lợi ích liên quan đến bí mật đời tư hợp pháp (bao gồm cả lợi ích của bên thứ ba đã cung cấp thông tin cho cơ quan nhà nước). Luật Tiếp cận thông tin cũng cần quy định rõ việc một người có quyền yêu cầu cung cấp thông tin hay tài liệu. Trong trường hợp yêu cầu cung cấp thông tin, có thể tổng hợp thông tin từ nhiều tài liệu khác nhau.

Điều 6 của Dự thảo Luật cũng đưa ra định nghĩa khá rộng về cơ quan nhà nước mặc dù phạm vi chính xác của khái niệm này phụ thuộc vào việc một số thuật ngữ được hiểu như thế nào – chẳng hạn như “cơ quan chính phủ” và “cơ quan có thẩm quyền”. Điều 6 quy định rõ cả cơ quan lập pháp và tư pháp đều chịu sự điều chỉnh của Luật. Tuy nhiên, vẫn không rõ liệu doanh nghiệp nhà nước (dường như loại doanh nghiệp này không chịu sự điều chỉnh) hoặc các cơ quan không trực thuộc sự quản lý của một bộ có chịu sự điều chỉnh hay không (giả sử ở Việt Nam có các cơ quan như vậy). Cuối cùng, Dự thảo Luật dường như không điều chỉnh các đơn vị tư nhân thực hiện nhiệm vụ công hoặc nhận được ngân sách lớn từ nhà nước.

Kiến nghị, đề xuất:

- Vào thời điểm thích hợp, nên sửa đổi bổ sung Điều 25 của Hiến pháp để quy định rõ hơn về quyền tiếp cận thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ và quy định rõ ràng những hạn chế về thẩm quyền của các quy định của pháp luật hạn chế quyền này.
- Dự thảo Luật nên hình thành giả định pháp luật cụ thể về việc tiếp cận tất cả các loại hình thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ với rất ít trường hợp ngoại lệ cụ thể.
- Nên cân nhắc việc quy định những lợi ích rộng hơn của quyền tiếp cận thông tin trong Dự thảo Luật và yêu cầu phải giải thích các điều luật nhằm thể hiện tốt nhất những lợi ích này.

- Tất cả mọi người, bao gồm cả pháp nhân và người nước ngoài, phải có quyền yêu cầu cung cấp thông tin.
- Cần định nghĩa thông tin bao gồm bất kỳ tài liệu nào do cơ quan nhà nước nắm giữ, bất kể thông tin đó do ai tạo ra hoặc được tạo ra khi nào.
- Dự thảo Luật nên quy định rõ người yêu cầu phải có quyền tiếp cận với cả thông tin và tài liệu.
- Nên làm rõ định nghĩa về cơ quan nhà nước bao gồm tất cả các cơ quan nhà nước trong đó có cơ quan công an, quân đội, cơ quan tình báo và các doanh nghiệp nhà nước cũng như các đơn vị tư nhân thực hiện nhiệm vụ công hoặc nhận được ngân sách lớn từ nhà nước.

Quyền tiếp cận

Chỉ số đánh giá		Điểm tối đa	Điểm đạt được	Điều
1	Khung pháp lý (bao gồm cả Hiến pháp) ghi nhận quyền cơ bản về tiếp cận thông tin.	2	1	Điều 25 Hiến pháp
2	Khung pháp lý hình thành giả định cụ thể về việc tiếp cận tất cả loại hình thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ với chỉ một số ít ngoại lệ nhất định.	2	1	1(1), 2(1), 4(1)
3	Khung pháp lý có quy định cụ thể về các nguyên tắc giải thích rộng hơn về Luật tiếp cận thông tin và nhấn mạnh lợi ích của quyền tiếp cận thông tin.	2	0	
TỔNG		6	2	

Phạm vi áp dụng

Chỉ số đánh giá		Điểm tối đa	Điểm đạt được	Điều
4	Tất cả mọi người (bao gồm những người không phải là công dân và pháp nhân) đều có quyền nộp đơn yêu cầu cung cấp thông tin.	2	0	1(1), 2(1), 5(1), 29
5	Quyền tiếp cận thông tin áp dụng đối với tất cả tài liệu do cơ quan nhà nước nắm giữ hoặc được nắm giữ thay mặt cho cơ quan nhà nước đó dưới bất kỳ hình thức nào, bất kể ai tạo ra thông tin đó.	4	1	2, 3, 6, 7, 16, 30
6	Người yêu cầu có quyền tiếp cận với thông tin và cả hồ sơ/tài liệu (tức là bao gồm cả quyền yêu cầu cung cấp thông tin và cung cấp tài liệu cụ thể).	2	0	
7	Quyền tiếp cận thông tin áp dụng với các cơ quan hành pháp và không có ngoại lệ đối với bất kỳ cơ quan. Quy định này áp dụng với cả cơ quan hành pháp (chính phủ) và cơ quan hành chính bao gồm tất cả các bộ ngành, chính quyền địa phương, trường học công lập, cơ sở y tế công, công an, lực lượng vũ trang, cơ	8	6	1(2)(c), 6

	quan cung cấp dịch vụ an ninh, và các cơ quan trực thuộc hay do các cơ quan nói trên quản lý.			
8	Quyền tiếp cận thông tin áp dụng đối với các cơ quan lập pháp, bao gồm cả thông tin hành chính và các thông tin khác và không có ngoại lệ đối với bất kỳ cơ quan nào.	4	4	6
9	Quyền tiếp cận thông tin áp dụng đối với các cơ quan tư pháp, bao gồm cả thông tin hành chính và các thông tin khác và không có ngoại lệ đối với bất kỳ cơ quan nào.	4	4	6(e)
10	Quyền tiếp cận thông tin áp dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước (các tổ chức thương mại do nhà nước sở hữu hay quản lý).	2	0	
11	Quyền tiếp cận thông tin áp dụng đối với các cơ quan nhà nước khác, bao gồm cơ quan lập hiến, lập pháp và giám sát (chẳng hạn như ủy ban bầu cử hay ủy ban thông tin).	2	1	6
12	Quyền tiếp cận thông tin áp dụng đối với a) tổ chức tư nhân thực hiện nhiệm vụ công và b) tổ chức tư nhân nhận được ngân sách lớn từ nhà nước.	2	0	
TỔNG		30	16	

2. Nghĩa vụ công bố thông tin

Điều 10-15 của Dự thảo Luật quy định về thông tin phải được công bố công khai. Các loại thông tin phải được công bố công khai, trừ thông tin được công bố theo quy định tại các luật khác, được quy định chủ yếu tại Điều 10(1)(b), 12(1)(b) và (d). Nhìn chung, các quy định này khá hạn chế về phạm vi và mang tính chất tương đối chung, đặc biệt là khi so với quy định của pháp luật tại các nước khác. Các quy định này chủ yếu tập trung vào thông tin về cơ cấu tổ chức và loại hình “thông tin cần thiết vì lợi ích cộng đồng, sức khỏe cộng đồng” và không bao gồm, ví dụ như, thông tin về tình hình tài chính của cơ quan nhà nước, thông tin về việc tham gia vào các hoạt động của cơ quan nhà nước và quá trình ra quyết định của các cơ quan này, thông tin về hợp đồng và mua bán hàng hóa, dịch vụ của cơ quan nhà nước, thông tin về đối tượng hưởng lợi từ những dịch vụ công.

Tuy nhiên, Dự thảo Luật cũng quy định một số nguyên tắc tiến bộ liên quan đến việc phổ biến thông tin với quy định chi tiết về nghĩa vụ cung cấp thông tin cho người khuyết tật, người sống ở miền núi, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn tại Điều 11 và quy định về nghĩa vụ cụ thể của các cơ quan thông tin đại chúng liên quan đến vấn đề này tại Điều 13.

Kiến nghị, đề xuất:

- Nên cân nhắc mở rộng các yêu cầu tối thiểu đối với thông tin phải được công bố công khai.

Lưu ý: Phương pháp RTI không đánh giá về nghĩa vụ công bố thông tin và không có trích dẫn nào từ báo cáo này trong phần này.

3. Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin

Một nguyên tắc quan trọng trong pháp luật quốc tế là người yêu cầu cung cấp thông tin không cần phải nêu lý do yêu cầu. Điều 17(2)(d) quy định phải nêu rõ lý do yêu cầu nhưng cũng đề cập đến thông tin quy định tại Điều 16(3), như vậy, không rõ là cần nêu lý do yêu cầu trong mọi trường hợp hay chỉ đối với thông tin quy định tại Điều 16(3) mà thôi (tức là trong trường hợp cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người yêu cầu cung cấp thông tin). Do những quan ngại nêu trên về Điều 16(3), việc yêu cầu phải nêu lý do là hợp pháp trong trường hợp quy định tiếp cận thông tin cụ thể liên quan đến những lý do đó.

Điều 17(2)(a) quy định người yêu cầu cung cấp thông tin phải cung cấp tên, địa chỉ, số chứng minh nhân dân (hoặc số hộ chiếu) trong văn bản yêu cầu cung cấp thông tin. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy chỉ cần yêu cầu mô tả thông tin cần cung cấp và địa chỉ để gửi thông tin. Có lẽ điều này liên quan đến vấn đề hạn chế đối với quyền của công dân do yêu cầu (không cần thiết) này quy định phải cung cấp thông tin nhận dạng chính thức.

Việc hỗ trợ người yêu cầu cung cấp thông tin có vai trò quan trọng đối với khả năng người đó nộp đơn yêu cầu và giúp đẩy nhanh quá trình giải quyết yêu cầu đó. Điều 4(5) quy định nhà nước “tạo điều kiện thuận lợi” để một số nhóm người nhất định – ví dụ như người khuyết tật, người sống ở miền núi, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế xã hội đặc biệt khó khăn - thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Quy định này là hợp lý nhưng lại không đề cập đến nghĩa vụ trực tiếp của cơ quan nhà nước trong việc hỗ trợ người yêu cầu cung cấp thông tin thuộc các trường hợp này. Điều 17(3) quy định cơ quan nhà nước có trách nhiệm “hướng dẫn” người yêu cầu bổ sung thông tin liên quan đến yêu cầu cung cấp thông tin nếu cần. Một lần nữa, quy định này không quy định nghĩa vụ cụ thể trong việc hỗ trợ người yêu cầu chuẩn bị văn bản yêu cầu cung cấp thông tin. Dự thảo Luật cần quy định rõ việc yêu cầu cán bộ nhà nước phải hỗ trợ người yêu cầu chuẩn bị văn bản yêu cầu hoặc liên hệ và hỗ trợ người yêu cầu trong trường hợp văn

bản yêu cầu chưa rõ ràng, thông tin yêu cầu cung cấp tương đối rộng hoặc cần làm rõ thêm.

Dự thảo Luật không quy định nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong việc xác nhận đã nhận được văn bản yêu cầu cung cấp thông tin. Việc xác nhận này rất quan trọng, ví dụ, để làm bằng chứng cho thấy văn bản yêu cầu cung cấp thông tin đã được nộp vào một ngày cụ thể nào đó.

Theo Điều 17(3), trong trường hợp thông tin được yêu cầu không do cơ quan tạo ra và nắm giữ thì cơ quan đó được yêu cầu phải thông báo và hướng dẫn người yêu cầu gửi văn bản yêu cầu cung cấp thông tin đến cơ quan đã tạo ra thông tin đó. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy trong những trường hợp như vậy, cơ quan nhận được yêu cầu cung cấp thông tin ban đầu nên trực tiếp chuyển văn bản yêu cầu đến cơ quan nắm giữ thông tin đó.

Quy định về hình thức tiếp cận thông tin chủ yếu được quy định tại Điều 18 trong đó quy định chi tiết một số cách thức tiếp cận thông tin và khẳng định cơ quan nhà nước “có trách nhiệm cung cấp thông tin theo phạm vi thông tin yêu cầu, cách thức mà người yêu cầu đề nghị”, phù hợp với tính chất của thông tin được yêu cầu. Quy định này là hợp lý nhưng không rõ có bao gồm nghĩa vụ phải đáp ứng ưu tiên của người yêu cầu liên quan đến việc họ muốn tiếp cận thông tin như thế nào, miễn là yêu cầu đó khả thi về mặt kỹ thuật và không tạo ra gánh nặng quá mức cho cơ quan nhà nước.

Dự thảo Luật có các quy định tương đối hợp lý về thời hạn, trong đó Điều 19(3) quy định thời hạn cung cấp thông tin là trong vòng 12 ngày (mặc dù chưa rõ là ngày làm việc hay ngày theo niên lịch) và có thể kéo dài đến 15 ngày đối với yêu cầu cung cấp thông tin phức tạp hơn. Tuy nhiên, Dự thảo Luật không quy định cơ quan nhà nước phải giải quyết yêu cầu càng sớm càng tốt và điều này có thể cần thiết nhằm tránh trường hợp cơ quan nhà nước đợi đến hết thời hạn mới cung cấp ngay cả khi thông tin đã sẵn có. Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy cần yêu cầu cơ quan nhà nước thông báo cho người yêu cầu cung cấp thông tin nếu cần kéo dài thời hạn mặc dù việc kéo dài thêm ba ngày nữa có thể cũng không quan trọng lắm.

Điều 22 quy định rõ chỉ phải thanh toán chi phí in ấn và gửi thông tin đến người yêu cầu. Quy định này là rõ ràng nhưng nên có một bảng phí thống nhất đối với các hạng mục này để tránh trường hợp các cơ quan nhà nước khác nhau áp dụng những mức phí khác nhau. Cũng cần quy định rõ không phải trả phí nếu chỉ nộp đơn yêu cầu cung cấp thông tin. Cuối cùng, kinh nghiệm quốc tế cho thấy nên quy định miễn giảm phí cho người có điều kiện kinh tế khó khăn.

Điều 1(2)(b) quy định về quyền sở hữu trí tuệ do Nhà nước nắm giữ trong khi Điều 5(2)(b) nghiêm cấm việc sử dụng thông tin ngoài mục đích “đã xác định” trong suốt quá

trình yêu cầu. Hiện nay xu hướng công khai thông tin mà không gặp hạn chế về quyền sở hữu trí tuệ của Nhà nước, còn được gọi là thông tin mở, đang ngày càng phát triển và cá nhân có thể sử dụng thông tin tùy ý. Xu hướng này đã và đang dẫn đến việc hình thành các hoạt động tái sử dụng thông tin quy mô lớn ở nhiều nước, thường là cho mục đích công với việc cá nhân sử dụng thông tin một cách sáng tạo, đặc biệt là các hình thức dữ liệu để hình thành các công cụ và ứng dụng để người khác sử dụng.

Kiến nghị, đề xuất:

- Không nên cho phép cơ quan nhà nước đề nghị người yêu cầu cung cấp thông tin phải nêu lý do tìm kiếm thông tin, trừ một số trường hợp cụ thể cần phải nêu lý do để đánh giá xem có nên cung cấp thông tin hay không.
- Chỉ nên quy định người yêu cầu cung cấp thông tin phải đưa ra bản mô tả thông tin và địa chỉ để gửi thông tin khi yêu cầu cung cấp thông tin.
- Cần quy định rõ nguyên tắc cơ quan nhà nước phải có nghĩa vụ hỗ trợ người yêu cầu cung cấp thông tin nếu họ cần trợ giúp để chuẩn bị văn bản yêu cầu cung cấp thông tin hoặc nộp đơn yêu cầu cung cấp thông tin.
- Nên quy định cơ quan nhà nước phải có văn bản xác nhận đã nhận được yêu cầu cung cấp thông tin.
- Nếu không sở hữu thông tin được yêu cầu cung cấp, cơ quan nhà nước cần chuyển yêu cầu cho cơ quan nắm giữ thông tin nếu biết và thông báo cho người yêu cầu về việc này.
- Luật cần quy định rõ cơ quan nhà nước phải đáp ứng ưu tiên về hình thức cung cấp thông tin của người yêu cầu trừ khi yêu cầu này không thỏa đáng hoặc có nguy cơ gây ảnh hưởng đến việc bảo quản hồ sơ.
- Luật cần quy định rõ thời hạn cung cấp thông tin là ngày làm việc hay ngày theo niên lịch và nên quy định cơ quan nhà nước cần giải quyết yêu cầu sớm nhất có thể trong thời hạn tối đa là bao nhiêu ngày.
- Cần nhắc việc quy định một bảng phí thống nhất, quy định rõ việc nộp đơn yêu cầu cung cấp thông tin không mất phí và quy định miễn giảm phí cho người có điều kiện kinh tế khó khăn.
- Thay vì nghiêm cấm việc vi phạm quyền sở hữu trí tuệ của Nhà nước và hạn chế phạm vi người yêu cầu có thể làm đối với thông tin, Luật nên quy định việc sử dụng miễn phí thông tin để khuyến khích việc sử dụng sáng tạo thông tin vì lợi ích công.

Việt Nam: Phân tích Dự thảo Luật tiếp cận thông tin

Chỉ số đánh giá		Điểm tối đa	Điểm đạt được	Điều
13	Người yêu cầu cung cấp thông tin không cần phải nêu lý do yêu cầu.	2	1	5(2)(b), 17(2)(d)
14	Người yêu cầu cung cấp thông tin chỉ phải nêu thông tin chi tiết cần thiết cho việc xác định và gửi thông tin (ví dụ địa chỉ gửi thông tin).	2	0	17(2)
15	Thủ tục nộp đơn yêu cầu cung cấp thông tin rõ ràng và tương đối đơn giản. Có thể nộp yêu cầu cung cấp thông tin dưới nhiều hình thức và không cần phải sử dụng những hình thức chính thống hoặc nêu rõ là thông tin được yêu cầu theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin.	2	2	17(1)
16	Cán bộ nhà nước phải hỗ trợ người yêu cầu cung cấp thông tin chuẩn bị văn bản yêu cầu, hoặc liên hệ và hỗ trợ người yêu cầu nếu nội dung yêu cầu không rõ ràng, quá rộng hoặc cần phải làm rõ thêm.	2	1	17(3)
17	Cán bộ nhà nước phải hỗ trợ người yêu cầu cung cấp thông tin nếu có yêu cầu cụ thể, ví dụ nếu người yêu cầu không biết chữ hoặc là người khuyết tật.	2	1	4(5)
18	Người yêu cầu cung cấp thông tin được nhận biên nhận hoặc giấy xác nhận khi nộp đơn yêu cầu trong khoảng thời gian hợp lý không quá 5 ngày làm việc.	2	0	
19	Có thủ tục rõ ràng và phù hợp đối với những trường hợp cơ quan nhận được yêu cầu cung cấp thông tin không nắm giữ thông tin được yêu cầu. Quy định này bao gồm nghĩa vụ thông báo cho người yêu cầu về việc không sở hữu thông tin và giới thiệu người yêu cầu đến cơ quan khác hoặc chuyển yêu cầu nếu biết rõ cơ quan nào đang nắm giữ thông tin đó.	2	1	17(3)
20	Cơ quan nhà nước phải đáp ứng đề nghị về thứ tự ưu tiên của người yêu cầu cung cấp thông tin liên quan đến cách thức họ muốn tiếp cận thông tin đó, chỉ trừ một số ngoại lệ hạn chế và rõ ràng (ví dụ, để bảo vệ hồ sơ).	2	1	3(2), 17(2)(c), 18, 23(1)(d)
21	Cơ quan nhà nước phải giải quyết yêu cầu càng nhanh càng tốt.	2	0	
22	Có thời hạn tối đa rõ ràng và hợp lý (từ 20 ngày trở xuống) đối với việc giải quyết yêu cầu bất kể hình thức giải quyết yêu cầu (bao gồm cả thông qua việc công bố thông tin).	2	2	4(2), 5(1)(a), 19(3)(a)
23	Có quy định hạn chế rõ ràng đối với việc kéo dài thời hạn (từ 20 ngày trở xuống), bao gồm yêu cầu phải thông báo cho người yêu cầu cung cấp thông tin và nêu rõ lý do gia hạn.	2	1	19(3)(b)
24	Việc nộp đơn yêu cầu là miễn phí.	2	1	
25	Có quy định rõ ràng về phí với bảng phí thống nhất thay vì để từng cơ quan nhà nước quyết định. Quy định này bao gồm yêu cầu về giới hạn chi phí cho việc sao chụp và gửi thông tin (việc tìm kiếm tài liệu và cung cấp bản mềm là miễn phí) và miễn phí số trang cung cấp ban đầu (ít nhất 20 trang).	2	1	22
26	Miễn giảm phí cho người có điều kiện kinh tế khó khăn	2	0	

27	Không có hạn chế hoặc tính phí đối với việc sử dụng lại thông tin từ các cơ quan nhà nước, trừ trường hợp bên thứ ba (không phải là cơ quan nhà nước) có quyền sở hữu hợp pháp đối với thông tin.	2	0	1(2)(b), 5(2)(b)
TỔNG		30	12	

4. Các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin

Một trong những hạng mục mà Dự thảo Luật đạt được số điểm thấp nhất theo phương pháp RTI, chỉ đạt 10/30 điểm hay tương đương 33%, là quy định về các trường hợp ngoại lệ. Có nhiều vấn đề liên quan ở đây. Thứ nhất, Dự thảo Luật bảo đảm nguyên tắc bí mật theo quy định của pháp luật liên quan (xem Điều 1(2) và 4(3)), chứ không quy định cụ thể các nguyên tắc này. Khó khăn của việc bảo đảm các quy định về trường hợp ngoại lệ hay bảo đảm bí mật tại các luật liên quan là các quy định này thường rất nhiều và đôi khi có một số điều khoản lạc hậu và không mang tính mở. Do đó, các điều khoản này thường không thể hiện được tinh thần của Luật Tiếp cận thông tin và có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến luật này do các quy định về bảo vệ bí mật đời tư thường có tính khá rộng và tùy nghi.

Kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực này cho thấy nên để Luật Tiếp cận thông tin quy định cụ thể những vấn đề có mâu thuẫn với các quy định của pháp luật liên quan. Như vậy, nếu Luật Tiếp cận thông tin ghi nhận quyền riêng tư như là lý do hợp pháp để từ chối cung cấp thông tin, sẽ không có vấn đề gì nếu một luật khác quy định chi tiết về phạm vi riêng tư. Nhưng các quy định của pháp luật có liên quan không nên, ví dụ, quy định những cơ sở của việc bảo đảm quyền riêng tư không được quy định trong Luật Tiếp cận thông tin.

Một vấn đề khác liên quan đến quy định về trường hợp ngoại lệ trong Dự thảo Luật vẫn chưa rõ ràng và khoa học với các điều khoản quy định về nguyên tắc bảo đảm bí mật hay liên quan đến nguyên tắc này nằm rải rác trong toàn bộ Dự thảo Luật chứ không tập trung một chỗ. Do đó, nguyên tắc bảo đảm bí mật được quy định tại Điều 1(2), 4(3) và (4), Điều 8 và Điều 20. Trong nhiều trường hợp, các quy định này mang tính trùng lặp hoặc có khả năng trùng lặp. Chẳng hạn, Điều 1(2) quy định về bí mật nhà nước, Điều 4(3) quy định về quốc phòng và an ninh quốc gia, và Điều 20 lại quy định về quốc phòng, an ninh quốc gia và cả bí mật nhà nước. Do các thuật ngữ sử dụng trong các quy định khác nhau này dường như là khác nhau, các thuật ngữ này có thể được giải thích và sử dụng khác nhau, mặc dù có thể liên quan đến những khái niệm giống nhau và điều này tạo ra nhiều vấn đề.

Nhìn chung, Dự thảo Luật quy định nhiều nguyên tắc bảo đảm bí mật không rõ ràng hoặc không được ghi nhận như là cơ sở hợp pháp để hạn chế quyền tiếp cận thông tin theo pháp luật quốc tế. Bao gồm: bí mật nhà nước, vốn được quy định không rõ ràng

(Điều 1(2)(a) và Điều 20(1)(a)); an toàn xã hội và đạo đức xã hội (Điều 4(3)); lợi ích quốc gia, dân tộc, nhà nước; quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân (Điều 4(4)); sử dụng thông tin để chống lại Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; phá hoại khối đại đoàn kết dân tộc; kích động bạo lực; tuyên truyền chiến tranh; gây thù hằn, chia rẽ dân tộc, tôn giáo (Điều 8(2)); sử dụng thông tin để xúc phạm danh dự, nhân phẩm của cá nhân (Điều 8(3)); an ninh quốc gia, quyền và lợi ích của bên thứ ba (Điều 20(1)(a)). Dường như có sự lẫn lộn, ít nhất liên quan đến một trong những ngoại lệ này, ví dụ, giữa quy định về hạn chế đối với quyền tự do ngôn luận – vốn được cho là hợp pháp để ngăn chặn việc kích động bạo lực và gây thù hằn – và những hạn chế đối với việc tiếp cận thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ - vốn không có khả năng kích động, gây thù hằn.

Nhìn chung, các ngoại lệ quy định trong Dự thảo Luật mang tính ngăn ngừa thiệt hại do chúng chỉ áp dụng đối với trường hợp việc công bố thông tin có thể gây hại cho lợi ích cần được bảo vệ. Tuy nhiên, một số quy định, chẳng hạn như Điều 1(2) và một số quy định tại Điều 20(1) không thể hiện có sự kiểm tra về thiệt hại phù hợp.

Một trong những đặc điểm quan trọng nhất của một khung pháp lý về trường hợp ngoại lệ đó là phải ưu tiên đảm bảo lợi ích chung, theo đó thông tin phải được công bố ngay cả khi có thể gây thiệt hại cho một lợi ích riêng nếu việc đảm bảo lợi ích chung là cần thiết hơn so với thiệt hại gây ra cho lợi ích riêng. Không có quy định nào về ưu tiên đảm bảo lợi ích chung trong Dự thảo Luật. Dự thảo Luật cũng không có các quy định thường gặp trong các bộ luật tương tự ở các nước khác bao gồm:

- Thời hạn hợp lý nói chung – ví dụ là 20 năm – đối với thời gian áp dụng ngoại lệ, dựa trên giả định là mức độ nhạy cảm của thông tin giảm dần theo thời gian.
- Thủ tục tham vấn với bên thứ ba liên quan đến thông tin do bên thứ ba cung cấp nhằm thể hiện sự đồng thuận trong việc công bố thông tin hoặc phản đối việc công bố thông tin đó.

Điều 20(2) quy định cơ quan nhà nước phải thông báo bằng văn bản về việc từ chối yêu cầu cung cấp thông tin cho người yêu cầu. Quy định này là hợp lý nhưng có thể được tăng cường bằng quy định thông báo phải nêu rõ điều luật cụ thể là cơ sở cho việc từ chối cung cấp thông tin (tức là để người yêu cầu hiểu rõ mức độ nhạy cảm của thông tin) và bao gồm thông tin về quyền được khiếu nại quyết định từ chối cung cấp thông tin của người yêu cầu.

Kiến nghị, đề xuất:

- Cần qui định trong trường hợp các luật khác có quy định khác liên quan đến quyền tiếp cận thông tin thì áp dụng Luật tiếp cận thông tin nếu có xung đột.
- Các quy định về trường hợp ngoại lệ phải được qui định tập trung và hợp lý để

tránh việc trùng lặp và thể hiện sự chặt chẽ, hợp lý của hệ thống các quy định về trường hợp ngoại lệ.

- Cần xem xét và sửa đổi những quy định về trường hợp ngoại lệ cụ thể trong Dự thảo Luật cho phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế về loại lợi ích được bảo vệ và có quy định thống nhất về rủi ro trước khi áp dụng ngoại lệ.
- Dự thảo Luật cũng nên quy định về nguyên tắc ưu tiên đảm bảo lợi ích chung, thời hạn giả định chung đối với các ngoại lệ và nguyên tắc về tham vấn với bên thứ ba liên quan đến thông tin do họ cung cấp.
- Khi thông báo về việc từ chối yêu cầu cung cấp thông tin, cơ quan nhà nước phải nêu rõ lý do cụ thể cho việc từ chối và quyền của người yêu cầu được khiếu nại quyết định từ chối cung cấp thông tin.

Chỉ số đánh giá		Điểm tối đa	Điểm đạt được	Điều
28	Trường hợp có mâu thuẫn với luật khác, các tiêu chuẩn trong Luật Tiếp cận thông tin sẽ có giá trị áp dụng cao hơn so với quy định về hạn chế về công bố thông tin (những quy định về bảo vệ bí mật) trong các luật khác.	4	0	1(2), 4(3), 30(2)
29	Những quy định ngoại lệ trong tiếp cận thông tin phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế. Những ngoại lệ có thể chấp nhận được: an ninh quốc gia; quan hệ quốc tế; an toàn và sức khỏe cộng đồng; ngăn chặn, điều tra và truy tố những hành vi trái pháp luật; bí mật đời tư; lợi ích thương mại hợp pháp và các lợi ích kinh tế khác; quản lý kinh tế; xét xử công bằng và đặc quyền tư vấn pháp luật; bảo vệ môi trường; hoạch định chính sách hợp pháp và các hoạt động khác của cơ quan nhà nước. Cũng có thể chỉ dẫn cho người yêu cầu tiếp cận thông tin đã được công bố công khai, ví dụ, dưới hình thức trực tuyến hoặc văn bản.	10	4	1(2), 4, 8, 20
30	Quy định về kiểm tra thiệt hại áp dụng đối với tất cả các trường hợp ngoại lệ để đảm bảo chỉ từ chối cung cấp thông tin nếu việc công bố thông tin có nguy cơ gây thiệt hại cho một lợi ích riêng.	4	3	4, 8, 20
31	Có quy định về ưu tiên đảm bảo lợi ích công trong trường hợp phải công bố thông tin nhằm ưu tiên bảo vệ lợi ích chung ngay cả khi việc công bố này có thể gây hại cho một lợi ích riêng. Có quy định về việc ưu tiên áp dụng 'nghiêm ngặt' (áp dụng tuyệt đối), ví dụ, đối với thông tin liên quan đến quyền con người, tham nhũng hay tội phạm chống lại loại người.	4	0	
32	Thông tin phải được công bố ngay sau khi không còn áp dụng trường hợp ngoại lệ nữa (ví dụ, sau khi quyết định trúng thầu đã được công bố). Luật có điều khoản quy định các trường hợp ngoại lệ nhằm bảo đảm lợi ích công không áp dụng đối với thông tin quá 20 năm.	2	0	
33	Có thủ tục rõ ràng và phù hợp liên quan đến việc tham vấn với bên thứ ba cung cấp thông tin theo yêu cầu dựa trên cơ sở bảo đảm bí mật thông tin. Cơ quan nhà nước phải cân nhắc sự phản đối của	2	0	

	bên thứ ba khi xem xét yêu cầu cung cấp thông tin nhưng bên thứ ba không có quyền phủ quyết đối với việc công bố thông tin.			
34	Có điều khoản tách biệt quy định chỉ một phần tài liệu được coi là trường hợp ngoại lệ còn các thông tin khác phải được công khai.	2	2	21
35	Khi từ chối cung cấp thông tin, cơ quan nhà nước phải a) nêu rõ cơ sở pháp lý cụ thể và lý do từ chối cung cấp thông tin và b) thông báo cho người yêu cầu về các thủ tục khiếu nại có liên quan.	2	1	20(2)
TỔNG		30	10	

5. Khiếu nại, tố cáo

Theo phương pháp đánh giá, xếp hạng RTI, hạng mục này trong Dự thảo Luật thậm chí không chặt chẽ bằng quy định về các trường hợp ngoại lệ, chủ yếu bởi vì chưa hình thành được một cơ quan hành chính độc lập chịu trách nhiệm giải quyết khiếu nại, chẳng hạn như ủy ban thông tin. Kinh nghiệm ở các nước khác cho thấy cần thành lập cơ quan này để đảm bảo thực thi quyền tiếp cận thông tin một cách hiệu quả. Bên cạnh việc đánh giá một cách độc lập và hiệu quả các quyết định từ chối cung cấp thông tin (ví dụ, giải thích độc lập về các trường hợp ngoại lệ), cơ quan này có thể có vai trò quan trọng trong việc tuyên truyền quảng bá, bao gồm vai trò là trung tâm hàng đầu về chuyên môn và kinh nghiệm liên quan đến vấn đề này trong toàn bộ khu vực công cũng như góp phần nâng cao nhận thức về quyền tiếp cận thông tin của người dân.

Khi thành lập cơ quan độc lập nói trên, cần cân nhắc một số vấn đề liên quan đến hiệu quả của cơ quan này như sau:

- Đảm bảo cơ quan này phải độc lập với chính phủ, độc lập đối với các quyết định mà cơ quan này phải xem xét, bao gồm việc bổ nhiệm các thành viên, bảo đảm nhiệm kỳ của các thành viên, nghiêm cấm việc bổ nhiệm những người có quan hệ mật thiết với các chính trị gia và hạn chế sự can thiệp về chính trị đối với quy trình phân bổ ngân sách.
- Đảm bảo cơ quan này có đủ thẩm quyền để điều tra đơn thư khiếu nại bao gồm việc xem xét thông tin, yêu cầu cơ quan nhà nước phải cung cấp thông tin và chứng nhận tính xác thực của thông tin.
- Có thẩm quyền đưa ra những quyết định mang tính ràng buộc nhằm đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người yêu cầu, bao gồm quyền yêu cầu cơ quan nhà nước công bố thông tin.
- Có thẩm quyền đưa ra những giải pháp về cơ cấu tổ chức phù hợp đối với cơ quan nhà nước không tuân thủ quy định của pháp luật về đảm bảo quyền tiếp cận thông tin, chẳng hạn như bổ nhiệm cán bộ thông tin, bồi dưỡng cho cán bộ, hoặc hỗ trợ quản lý hồ sơ hiệu quả hơn.

Ngoài ra, cần phải quy định rõ các nguyên tắc khiếu nại, bao gồm thủ tục và thời hạn, quy định rõ việc khiếu nại là miễn phí và nhà nước phải có nghĩa vụ chứng minh trong quá trình giải quyết khiếu nại (điều này là hợp lý trong bối cảnh nhà nước có lợi thế hơn trong việc giải quyết vụ việc, trong bối cảnh người yêu cầu không được biết về thông tin đang được xem xét). Dự thảo Luật không có quy định nào liên quan đến những vấn đề này mặc dù Điều 27(2) có quy định các cơ sở chung của việc khiếu nại.

Cũng cần có quy định về hai cấp giải quyết khiếu nại. Cấp thứ nhất là khiếu nại nội bộ lên cơ quan cấp trên trong nội bộ cơ quan nhà nước hoặc trong chính phủ. Quy định về cấp khiếu nại này không có trong Dự thảo Luật. Cấp thứ hai là khiếu nại lên tòa án được quy định tại Điều 5(1)(b) trong Dự thảo Luật.

Kiến nghị, đề xuất:

- Dự thảo Luật nên thành lập một cơ quan giám sát hành chính độc lập để giải quyết khiếu nại và để đảm nhiệm những nhiệm vụ khác (tuyên truyền, quảng bá) phù hợp với các tiêu chuẩn nêu trên.
- Dự thảo Luật nên quy định thủ tục và thời hạn rõ ràng liên quan đến khiếu nại, quy định rõ việc khiếu nại là miễn phí và nhà nước có nghĩa vụ chứng minh việc tuân thủ các quy định của pháp luật về khiếu nại.
- Dự thảo Luật nên quy định quy trình giải quyết khiếu nại nội bộ.

Chỉ số đánh giá		Điểm tối đa	Điểm đạt được	Điều
36	Quy định bắt buộc nộp đơn khiếu nại nội bộ (ví dụ, khiếu nại lên cơ quan cấp trên của cơ quan từ chối cung cấp thông tin hoặc không thực hiện đúng luật) trước khi nộp đơn khiếu nại độc lập, phải đơn giản, miễn phí và được thực hiện trong thời hạn rõ ràng (từ 20 ngày trở xuống).	2	0	
37	Người yêu cầu có quyền nộp đơn khiếu nại (độc lập) lên một cơ quan giám sát hành chính độc lập (ví dụ ủy ban thông tin).	2	1	27(3)
38	Các thành viên của cơ quan giám sát được bổ nhiệm mà không chịu sự can thiệp nào về chính trị và được đảm bảo về nhiệm kỳ để không bị miễn nhiệm một cách tùy tiện sau khi đã được bổ nhiệm (về mặt thủ tục/về thực tế).	2	0	
39	Cơ quan giám sát nộp báo cáo và trình ngân sách cho Quốc hội phê duyệt hoặc có cơ chế hiệu quả khác để bảo đảm độc lập về tài chính.	2	0	
40	Có quy định nghiêm cấm bổ nhiệm cá nhân có quan hệ mật thiết với các chính trị gia làm thành viên của cơ quan này và các yêu cầu về chuyên môn.	2	0	

41	Cơ quan giám sát độc lập có nhiệm vụ và thẩm quyền cần thiết để thực hiện các chức năng của mình bao gồm việc rà soát lại các tài liệu đã được phân loại và kiểm tra trụ sở của cơ quan nhà nước.	2	0	
42	Các quyết định của cơ quan giám sát độc lập mang tính ràng buộc.	2	0	
43	Để xem xét giải quyết khiếu nại, cơ quan giám sát độc lập có thẩm quyền yêu cầu áp dụng biện pháp phù hợp thay mặt cho người yêu cầu, bao gồm việc phân loại lại thông tin.	2	0	
44	Người yêu cầu có quyền nộp đơn khởi kiện lên tòa án bên cạnh việc khiếu nại lên cơ quan giám sát độc lập (ví dụ, khiếu nại độc lập lần 2)	2	2	5(1)(b)
45	Việc nộp đơn khiếu nại (nội bộ và độc lập) là miễn phí và không cần phải có sự trợ giúp về pháp lý.	2	1	
46	Các cơ sở để khiếu nại lên cơ quan độc lập tương đối rộng (bao gồm không chỉ việc từ chối cung cấp thông tin mà còn việc từ chối cung cấp thông tin theo hình thức được yêu cầu, không phản hồi và vi phạm thời hạn, thu phí quá mức, v.v.).	4	4	27(2)
47	Có thủ tục giải quyết khiếu nại độc lập rõ ràng bao gồm quy định về thời hạn.	2	0	
48	Trong quá trình giải quyết khiếu nại, nhà nước có nghĩa vụ chứng minh không vi phạm các quy định của pháp luật.	2	0	
49	Cơ quan giải quyết khiếu nại độc lập có thẩm quyền áp dụng những giải pháp về cơ cấu tổ chức phù hợp đối với cơ quan nhà nước (ví dụ, tổ chức bồi dưỡng hoặc góp ý để quản lý hồ sơ hiệu quả hơn)	2	0	
TỔNG		30	8	

6. Các biện pháp xử phạt và bảo vệ

Khi hình thành cơ chế mới về tiếp cận thông tin, cần phải có biện pháp xử phạt phù hợp để khuyến khích việc tuân thủ quy định của Luật Tiếp cận thông tin. Điều 8 quy định các hành vi bị nghiêm cấm bao gồm hành vi cung cấp thông tin không chính xác hay không đầy đủ, hủy hoại và làm giả thông tin hoặc cản trở người yêu cầu cung cấp thông tin (xem Điều 23(3)). Theo quy định tại Điều 23(2), người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin có trách nhiệm kịp thời xử lý hành vi vi phạm; trong khi Điều 28 quy định người có hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin phải bị xử lý kỷ luật hoặc chịu trách nhiệm hình sự tùy thuộc vào mức độ vi phạm.

Nhìn chung, các quy định về biện pháp xử phạt là tương đối chặt chẽ. Tuy nhiên, nên cân nhắc việc thành lập một cơ chế độc lập hơn để áp dụng các hình thức xử lý kỷ luật. Thông thường, cơ quan nhà nước không để ý chủ động công bố thông tin và người đứng đầu các cơ quan này thường không muốn kỷ luật các cá nhân có hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin. Trên thực tế, các lãnh đạo cấp cao thường có ý kiến chỉ đạo mang tính hai mặt liên quan đến vấn đề này đối với cán bộ phụ trách thông tin, một mặt đề

ngiht họ tuân thủ các quy định của pháp luật nhưng mặt khác lại có ý kiến chỉ đạo không chính thức về việc giữ bí mật thông tin.

Nên cân nhắc việc quy định biện pháp xử lý hình sự cụ thể liên quan đến thông tin trong nội dung của Luật Tiếp cận thông tin. Nếu không, các biện pháp xử lý hình sự sẽ phụ thuộc vào quy định của pháp luật liên quan và có thể không phù hợp với quy định về tiếp cận thông tin.

Một trong những quan ngại liên quan đến quy định xử phạt đó là bên bạnh việc xử phạt hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin, Điều 8 cũng quy định việc xử phạt hành vi sử dụng thông tin không đúng mục đích. Chúng tôi cho rằng quy định này là không cần thiết và các quy định của pháp luật có liên quan của Việt Nam đã quy định cụ thể về những hành vi này rồi. Chúng tôi cũng nhận thấy tinh thần của các quy định này không phù hợp trong bối cảnh chúng ta đang bàn về thông tin do cơ quan nhà nước nắm tạo ra và nắm giữ - vốn sẽ không dẫn đến việc kích động bạo lực hay chia rẽ tôn giáo hoặc xúc phạm danh dự, nhân phẩm của bên thứ ba.

Dự thảo Luật không quy định cơ chế xử lý các cơ quan nhà nước không thực hiện nghĩa vụ công bố thông tin. Cần phải có cơ chế này để xử lý những vấn đề liên quan đến việc không thực hiện hoặc thực hiện kém hiệu quả và cũng là để cho các cơ quan nhà nước khác thấy rằng việc không tuân thủ quy định của pháp luật là không thể chấp nhận được.

Bên cạnh các biện pháp xử phạt, Luật Tiếp cận thông tin hiệu quả phải có các biện pháp bảo vệ về mặt pháp luật một cách phù hợp nhằm đảm bảo các cán bộ nhà nước có thể tự do công bố thông tin mà không phải lo ngại về trách nhiệm hình sự khi thi hành công vụ. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần quy định bảo vệ việc công bố thông tin chính đáng theo quy định của pháp luật. Các cán bộ nhà nước đã phải đối mặt với những khó khăn mang tính lịch sử trong vấn đề công bố thông tin (văn hóa bảo vệ bí mật) và cần phải được bảo vệ khi có những hành vi chính đáng liên quan đến vấn đề này. Dự thảo Luật không có quy định nào về vấn đề này.

Một biện pháp bảo vệ quan trọng nữa là bảo vệ những người công bố thông tin một cách chính đáng nhằm tố cáo hành vi sai trái. Một lần nữa, Dự thảo Luật không có quy định về vấn đề này.

Kiến nghị, đề xuất:

- Nên cân nhắc việc hình thành cơ chế độc lập hơn để áp dụng các biện pháp xử lý kỷ luật đối với những người có hành vi cản trở quyền tiếp cận thông tin và quy định các biện pháp xử lý hình sự cụ thể liên quan đến hành vi cản trở quyền tiếp

- cận thông tin (ví dụ, tiêu hủy thông tin trái phép).
- Nên bỏ quy định về các hình thức xử phạt đối với hành vi sử dụng thông tin sai mục đích trong Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin.
 - Nên hình thành cơ chế áp dụng biện pháp xử phạt đối với cơ quan nhà nước không tuân thủ quy định của Luật Tiếp cận thông tin.
 - Luật Tiếp cận thông tin nên quy định biện pháp bảo vệ cán bộ nhà nước công bố thông tin một cách chính đáng theo quy định của luật.
 - Luật Tiếp cận thông tin nên quy định biện pháp bảo vệ người tố cáo hành vi sai trái.

Chỉ số đánh giá		Điểm tối đa	Điểm đạt được	Điều
50	Có thể áp dụng biện pháp xử phạt đối với người có hành vi cố tình cản trở quyền tiếp cận thông tin bao gồm hành vi tiêu hủy thông tin trái phép.	2	2	8, 23(2), (3), 28
51	Có cơ chế để xử lý cơ quan nhà nước không tuân thủ quy định về công bố thông tin hoặc thực hiện một cách không hiệu quả (thông qua việc đưa ra các hình thức xử phạt hoặc yêu cầu áp dụng các biện pháp để giải quyết vấn đề).	2	0	
52	Cơ quan giám sát độc lập và thành viên của cơ quan này được miễn trừ trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi chính đáng khi thực hiện quyền hạn, nhiệm vụ hay chức năng quy định trong Luật Tiếp cận thông tin. Những người khác cũng được quyền miễn trừ tương tự đối với hành vi công bố thông tin chính đáng theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin.	2	0	
53	Có biện pháp bảo vệ theo quy định của pháp luật chống lại việc áp dụng biện pháp xử phạt đối với những người công bố thông tin về những hành vi sai trái (tức là bảo vệ người tố cáo hành vi sai trái).	2	0	
TỔNG		8	2	

7. Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến

Kinh nghiệm ở các nước khác cho thấy cần phải có nhiều biện pháp tuyên truyền, phổ biến để có thể thực thi Luật Tiếp cận thông tin một cách hiệu quả. Dự thảo Luật có các quy định tương đối hợp lý trong lĩnh vực này, đạt được 9/16 điểm, tương đương với trên 50% nhưng vẫn còn một số lĩnh vực cần phải tiếp tục hoàn thiện.

Cần phải có những hoạt động tuyên truyền, phổ biến như hoạt động nâng cao nhận thức và các hoạt động khác nhằm khuyến khích việc tuân thủ và hiểu rõ về các quy định của Luật Tiếp cận thông tin để có thể thực hiện có hiệu quả Luật này trên thực tế. Dự thảo Luật không quy định trách nhiệm cụ thể cho bất kỳ cơ quan nào trong việc làm đầu

mối để thực hiện các biện pháp tuyên truyền phổ biến và hỗ trợ thực thi Luật. Ở nhiều quốc gia, vai trò này được giao cho một cơ quan giám sát độc lập nhưng cũng có thể giao cho một cơ quan nhà nước.

Điều 23(1)(d) và Điều 24(3) và (5) chỉ quy định chung về nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong việc lưu giữ hồ sơ một cách “có hệ thống, đầy đủ, toàn diện, dễ dàng cho việc tra cứu”. Quy định này là hợp lý nhưng chưa đủ để đảm bảo quản lý hồ sơ một cách hiệu quả trên thực tế. Quản lý hồ sơ là một lĩnh vực phức tạp và trách nhiệm quản lý hồ sơ không chỉ thuộc về một cơ quan nhà nước cụ thể. Thay vào đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần trao cho một cơ quan chuyên môn có thẩm quyền xây dựng và áp dụng các tiêu chuẩn về quản lý hồ sơ đối với toàn bộ ngành dịch vụ công và có thể sửa đổi, bổ sung các tiêu chuẩn này theo thời gian khi các cơ quan nhà nước đã có đủ năng lực trong lĩnh vực này.

Một số quy định trong Dự thảo Luật, bao gồm Điều 12(1)(c), 23(1)(b) và 24(2) liên quan đến vấn đề các cơ quan nhà nước lập Danh mục thông tin phải được công khai. Quy định này là hợp lý nhưng kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần yêu cầu cơ quan nhà nước công bố danh sách tất cả tài liệu hoặc ít nhất là danh mục các loại hình thông tin do các cơ quan này nắm giữ. Điều này có thể hỗ trợ người yêu cầu cung cấp thông tin trong việc xác định thông tin mà mình yêu cầu cung cấp một cách hiệu quả hơn, tiết kiệm thời gian và công sức do giúp xác định mục tiêu rõ ràng hơn trong yêu cầu cung cấp thông tin.

Điều 26(2) quy định việc Hội đồng nhân dân định kỳ hằng năm xem xét báo cáo của Ủy ban nhân dân cùng cấp về tình hình thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân trên địa bàn, tuy nhiên, Dự thảo Luật không quy định nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước trong việc báo cáo định kỳ hằng năm về những điều đã thực hiện để thực thi Luật Tiếp cận thông tin. Kinh nghiệm quốc tế về lĩnh vực này cho thấy cần yêu cầu tất cả cơ quan nhà nước lập báo cáo tổng thể về tình hình thực hiện Luật Tiếp cận thông tin hoặc dành một phần trong báo cáo thường niên để báo cáo về vấn đề này. Báo cáo nên có các thông tin thống kê chi tiết về số lượng văn bản yêu cầu cung cấp thông tin nhận được và việc giải quyết các yêu cầu này (ví dụ, thời hạn trung bình để giải quyết, việc thu phí, trường hợp ngoại lệ, v.v.). Nên giao trách nhiệm cụ thể cho một cơ quan trung ương trong việc tổng hợp thông tin thành một báo cáo khái quát trong đó nêu chi tiết tình hình thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong toàn ngành dịch vụ công. Cần có cơ chế báo cáo như vậy để có thể hiểu rõ tình hình thực hiện Luật Tiếp cận thông tin và từ đó có biện pháp phù hợp để giải quyết những khó khăn trong quá trình thực thi Luật này.

Kiến nghị, đề xuất:

- Nên trao trách nhiệm cho một cơ quan trung ương trong việc thực hiện hoạt động

- tuyên truyền phổ biến nhằm hỗ trợ quá trình thực thi Luật Tiếp cận thông tin, bao gồm hoạt động nâng cao nhận thức cho người dân, tư vấn và hỗ trợ các cơ quan nhà nước.
- Cần có một hệ thống quản lý hồ sơ toàn diện, trong đó bao gồm việc thành lập một cơ quan trung ương để xây dựng các tiêu chuẩn quản lý hồ sơ mang tính bắt buộc đối với tất cả các cơ quan nhà nước.
 - Nên cân nhắc việc yêu cầu các cơ quan nhà nước công bố danh mục tất cả các tài liệu hoặc ít nhất là danh mục các loại tài liệu mà cơ quan đó nắm giữ.
 - Cần yêu cầu tất cả các cơ quan nhà nước lập báo cáo thường niên về tình hình thực hiện Luật Tiếp cận thông tin và nên trao trách nhiệm cho một cơ quan trung ương trong việc lập báo cáo tổng hợp trên toàn quốc về vấn đề này.

Chỉ số đánh giá		Điểm tối đa	Điểm đạt được	Điều
54	Cơ quan nhà nước cần bổ nhiệm cán bộ có năng lực (cán bộ phụ trách thông tin) hoặc đơn vị chịu trách nhiệm đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ về công bố thông tin.	2	2	6(3)
55	Một cơ quan trung ương, ví dụ như Ủy ban thông tin hoặc một cơ quan của Chính phủ, được trao trách nhiệm chung đối với việc truyền truyền quảng bá về quyền tiếp cận thông tin.	2	0	
56	Luật quy định cần phải thực hiện các hoạt động tuyên truyền nâng cao nhận thức của người dân (ví dụ, xây dựng hướng dẫn cho người dân hoặc lồng ghép tuyên truyền nâng cao nhận thức về quyền tiếp cận thông tin trong trường học).	2	2	25(1)(b),(c)
57	Luật quy định cần hình thành và thực hiện cơ chế quy định tiêu chuẩn tối thiểu đối với việc quản lý hồ sơ.	2	1	23(1)(d), 24(3), (5)
58	Các cơ quan nhà nước cần xây dựng và cập nhật danh mục hoặc thống kê về các tài liệu mà cơ quan đó nắm giữ và công khai các danh mục này.	2	1	12(1)(c), 23(1)(b), 24(2)
59	Luật quy định cần phải có các chương trình bồi dưỡng cho cán bộ.	2	2	23(1)(a)
60	Các cơ quan nhà nước cần lập báo cáo thường niên về những hoạt động đã thực hiện để đảm bảo nghĩa vụ công bố thông tin. Báo cáo này bao gồm số liệu thống kê về các văn bản yêu cầu cung cấp thông tin nhận được và việc giải quyết các yêu cầu này.	2	1	26(2)
61	Một cơ quan trung ương, ví dụ như Ủy ban thông tin hoặc một cơ quan của Chính phủ, có nhiệm vụ lập báo cáo tổng kết tình hình thực hiện Luật Tiếp cận thông tin trình Quốc hội.	2	0	
TỔNG		16	9	