

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	i
Mục lục	ii
Danh mục các từ viết tắt	iv
Danh mục các bảng	v
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN	7
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu	7
1.2. Cơ sở lý thuyết	24
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	26
Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	27
2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước	27
2.2. Các nguyên tắc, nội dung và hình thức của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước	49
2.3. Các bảo đảm của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước	60
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	72
Chương 3: THỰC TRẠNG QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	74
3.1. Thực trạng cơ chế quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước	74
3.2. Thực tiễn thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước qua một số lĩnh vực chủ yếu ở nước ta hiện nay	88
3.3. Thực trạng bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước	102
3.4. Đánh giá việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước	115
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	120

Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	121
4.1. Các quan điểm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước	121
4.2. Các giải pháp đảm bảo quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước	131
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	148
KẾT LUẬN	149
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152
PHỤ LỤC	163

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

HĐND:	Hội đồng nhân dân
NĐ:	Nghị định
QĐTT:	Quyền được thông tin
QLHC:	Quản lý hành chính
QLHCNN:	Quản lý hành chính nhà nước
QLNN:	Quản lý nhà nước
QTCTT:	Quyền tiếp cận thông tin
UBND:	Ủy ban nhân dân

DANH MỤC CÁC BẢNG

Số hiệu	Tên bảng	Trang
Bảng 3.1.	Cơ cấu về hình thức cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước	106
Bảng 3.2.	Nhận thức của người dân về việc yêu cầu cung cấp thông tin theo đánh	115

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Khái niệm quyền được thông tin xuất hiện lần đầu tiên vào năm 1776 tại Thụy Điển trong Luật về tự do báo chí. Đây là đạo luật đầu tiên trên thế giới quy định về QTCTT. Đạo luật này một mặt cho phép công dân quyền tự do ngôn luận, mặt khác công nhận cho công dân có quyền được “*tiếp cận tài liệu công*” [95]. Thế kỷ 20 sau đại chiến thế giới lần thứ 2, Liên hiệp quốc được thành lập và sự ra đời của Bản Tuyên ngôn toàn 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 hoá và xã hội 1966 thì QTCTT mới được thế giới thừa nhận rộng rãi. Đặc biệt vào những năm cuối cùng của thế kỷ 20 và những năm đầu thế kỷ 21, một cuộc cách mạng về quyền tự do thông tin đã bùng nổ. Nếu năm 1990 chỉ có 13 nước ban hành Luật tự do thông tin/tiếp cận thông tin thì đến nay đã có 103 nước ban hành luật này.

Với chủ trương hội nhập sâu, rộng vào môi trường quốc tế, Việt Nam đã trở thành thành viên của Liên hợp quốc và đã phê chuẩn Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR, 1966). Nhằm nội luật hóa quy định của các văn kiện trên về QTCTT, nhiều chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đã thể hiện khá rõ tinh thần của quyền này. Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội được thông qua tại Đại hội VII năm 1991 đã khẳng định: “*bảo đảm quyền được thông tin... của công dân*” [33]. Lần đầu tiên Hiến pháp Việt Nam ghi nhận: “*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, có quyền được thông tin... theo quy định của pháp luật*” [59]. Cụ thể hoá quy định của Hiến pháp, nhiều văn bản pháp luật đã được ban hành trong đó có các quy định về quyền được thông tin và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin do cơ quan nhà nước đang nắm giữ như: Luật Ngân sách nhà nước, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Nhà ở, Luật Báo chí; Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND, Luật Phòng, chống tham nhũng... Thông qua việc ban hành các văn bản, nhà nước ta luôn quan tâm đến quyền được thông tin của người dân nhằm thực hiện chủ trương “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*” trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền. Hiến pháp năm 2013 tiếp tục kế thừa tư tưởng, chủ trương của nhà nước ta về QTCTT: “*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin... Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định*” [76].

Kể từ khi bắt đầu thực hiện đổi mới, công cuộc cải cách bộ máy nhà nước luôn là vấn đề được Đảng và Nhà nước ta quan tâm, chú trọng nhằm ngày càng nâng cao tính chất phục vụ nhân dân của bộ máy nhà nước, đặc biệt là bộ máy hành chính nhà nước. Quyền công dân nói chung và QTCTT nói riêng được mở rộng bao nhiêu thì quyền lực nhà nước càng được kiểm soát tốt bấy nhiêu, và ngược lại, công tác quản lý, điều hành của hành chính nhà nước nhận ra được những thiếu sót, khiếm khuyết, bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước từ đó được điều chỉnh phù hợp hơn với bối cảnh đất nước từng thời kỳ. Việc giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa một bên là đảm bảo QTCTT với một bên là hiệu quả QLHCNN là một yêu cầu cấp bách trong bối cảnh hiện nay.

QTCTT nói riêng và QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN ở Việt Nam hiện nay còn rất nhiều điểm bất cập. Người dân chủ yếu tiếp cận thông tin thông qua các cơ quan báo chí; mạng lưới đài phát thanh, truyền hình Trung ương, địa phương phát sóng trong cả nước; thông tin qua mạng internet... Bên cạnh đó, hoạt động công khai, minh bạch thông tin trong quản lý hành chính của các cơ quan nhà nước chưa có tính thực chất, chưa đem lại hiệu quả. Đặc biệt ở vùng sâu, vùng xa còn phải chịu nhiều khó khăn hơn do bị hạn chế bởi điều kiện về cơ sở hạ tầng và thậm chí là ngôn ngữ khiến nhiều chủ trương, chính sách, pháp luật khó đến được với nhân dân, khó để người dân hiểu và thực hiện đúng.

Quá trình thực thi pháp luật về tiếp cận thông tin thiếu công khai, minh bạch dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất, tùy tiện; làm gia tăng sự tham nhũng, tiêu cực của một bộ phận cán bộ, công chức. Biểu hiện rõ nhất là trong lĩnh vực quản lý hành chính về đất đai, đền bù giải toả, dự án ưu đãi... dẫn đến khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện vượt cấp. Tuy nhiều văn bản hiện hành quy định quyền được tiếp cận thông tin của người dân nhưng trên thực tế, các cơ quan công quyền chưa thực hiện các quy định trên một cách nghiêm túc. Người dân có quyền được biết thông tin theo quy định của pháp luật nhưng hiện rất ít người nhận thức được quyền này của mình. QTCTT nói chung và QTCTT trong hoạt động QLHCNN nói riêng rất quan trọng, thông qua đó người dân giám sát bộ máy công quyền, hạn chế những tiêu cực, tham nhũng. Không thể dân chủ hóa, minh bạch hóa hoạt động của các cơ quan nhà nước và thành công trong việc phòng, chống tham nhũng nếu có sự bùng phát thông tin.

Từ các lý do trên cho thấy, việc chọn và nghiên cứu về: “***Quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay***” là yêu cầu khách quan, tất yếu, cấp thiết cả về lý luận cũng như thực tiễn.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu của luận án

Luận án làm rõ những vấn đề lý luận, pháp lý về quyền tiếp cận thông tin trong QLHCNN, chỉ ra những bất cập, hạn chế của pháp luật Việt Nam về quyền tiếp cận thông tin, đánh giá thực trạng thực hiện quyền tiếp cận thông tin; đề xuất các quan điểm, giải pháp xây dựng, củng cố khuôn khổ pháp lý về QTCTT trong QLHCNN phù hợp với Hiến pháp, thông lệ quốc tế và hoàn cảnh, điều kiện thực tế của Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Một là, nghiên cứu cơ sở lý luận; khái niệm, đặc điểm, vai trò; kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về thông tin, QTCTT và QTCTT trong QLHCNN để từ đó đưa ra các yếu tố tích cực mà Việt Nam có thể tham khảo.

Hai là, đánh giá sự hình thành, phát triển; thực trạng bảo đảm QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam như: hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, nhận thức của công dân, cán bộ, công chức, viên chức, các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin, hoạt động công khai, minh bạch thông tin, hình thức, trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin trong QLHCNN, kênh tiếp nhận, phản hồi của người dân.

Ba là, nghiên cứu về sự cần thiết; các quan điểm; giải pháp thúc đẩy, bảo đảm, bảo vệ QTCTT trong QLHCNN: nâng cao nhận thức của các chủ thể trong QTCTT; quy định cụ thể các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin; tăng cường sự chủ động công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước; chi tiết hoá các quy định về hình thức, trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin; phát triển, đa dạng hoá kênh tiếp nhận, phản hồi của người dân, tổ chức.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu của luận án

Nghiên cứu sinh nghiên cứu về QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam hiện nay, cụ thể:

- Những quan niệm, tư tưởng luật học về QTCTT, QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN.
- Pháp luật về QTCTT trong nước, các văn kiện quốc tế về QTCTT. Pháp luật về QTCTT, các văn kiện quốc tế về QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN.
- Thực tiễn thực hiện QTCTT trong QLHCNN.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của luận án

Đề tài nghiên cứu nội dung cơ bản về QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam hiện nay dưới góc độ tiếp cận chuyên ngành Luật Hiến pháp - Luật Hành chính.

3.2.1. Về nội dung

Nghiên cứu sinh nghiên cứu những vấn đề lý luận về QTCTT trong QLHCNN bằng việc nghiên cứu pháp luật nước ta về QTCTT, các văn kiện quốc tế và khu vực, Luật TCTT của các nước đã ban hành cũng như các quan điểm học thuật về quyền này. Cùng với đó, liên hệ tới thực tiễn QLHCNN trong một số lĩnh vực ở Việt Nam để đưa ra những khuyến nghị khoa học nhằm mục đích đưa tiếp cận thông tin thành một nhu cầu và một quyền cấp thiết cần phải đảm bảo đối với mọi công dân.

3.2.2. Về thời gian

Nghiên cứu sinh nghiên cứu QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam từ trước tới nay, đặc biệt là những năm gần đây. Trong đó tập trung phân tích bối cảnh hiện tại của việc bảo đảm QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam, với dấu mốc thời gian là sửa đổi Hiến pháp 2013. Đây là văn bản pháp luật có ý nghĩa quan trọng trong việc đề cao tăng cường sự chủ động công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước để Nhà nước Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân, vì dân; mọi việc của quốc gia phải được cho dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

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 QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN 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.

- *Phương pháp hệ thống*: Phương pháp này được sử dụng xuyên suốt toàn bộ luận án nhằm trình bày các vấn đề, nội dung của luận án theo trình tự, bố cục hợp lý, chặt chẽ, có sự gắn kết, kế thừa, phát triển các vấn đề để đạt được mục đích, yêu cầu đã được xác định cho luận án.

- *Phương pháp phân tích, tổng hợp*: Phương pháp này được sử dụng trong các chương của luận án. Cụ thể là được sử dụng để đi sâu vào tìm tòi, trình bày các hiện tượng, quan điểm, quy định và thực tiễn thực hiện QTCTT trong QLHCNN với cách tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học nhằm xây dựng quan niệm về QTCTT, vai trò của quyền này ở một số lĩnh vực quan trọng trong QLHCNN.

- *Phương pháp luật học so sánh*: nhằm so sánh QTCTT trong các quy định của pháp luật Việt Nam với một số nước trên thế giới đã xây dựng Luật Tiếp cận thông tin và một số nước đang xây dựng Luật Tiếp cận thông tin.

- *Phương pháp thống kê*: nhằm thống kê, so sánh quá trình hình thành và phát triển của QTCTT trong QLHCNN từ năm 1945; đặc biệt là từ năm 1992 đến nay.

Đối với mỗi chương, mục nghiên cứu sinh sử dụng một số phương pháp nghiên cứu chủ đạo để làm rõ mục đích nghiên cứu. Cụ thể là:

Ở Chương 1, tác giả chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, phương pháp thống kê để đưa ra những nhận xét về hệ thống các tri thức của QTCTT nói chung và QTCTT trong QLHCNN nói riêng đã được nghiên cứu.

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 QTCTT trong QLHCNN, nội hàm, đặc điểm, ý nghĩa và các nguyên tắc của việc thực thi quyền này.

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 QTCTT trong QLHCNN cũng như các biện pháp pháp lý đảm bảo và thực tiễn thực hiện quyền này 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 tăng cường pháp luật và các biện pháp đảm bảo QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Trên cơ sở phân tích một cách khoa học các quan niệm trước đây để đưa ra quan niệm của mình về QTCTT nói chung và trong lĩnh vực QLHCNN nói riêng. Đặc biệt, khái niệm này phải được xem xét trong việc nghiên cứu các bản Hiến pháp trước đó ở Việt Nam (Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980) chưa có quy định về quyền được thông tin. QTCTT mới được đề cập ở Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp 2013 và Luật Tiếp cận thông tin mới được Quốc hội thông qua và có hiệu lực ngày 01/7/2018.

Luận án có những đóng góp mới như sau:

Một là, luận án phân tích QTCTT, vị trí của QTCTT trong hệ thống quyền con người, vai trò của QTCTT đối với công dân và sự phát triển bền vững; phân tích và đưa ra quan niệm về QTCTT, QTCTT trong QLHCNN. Trên cơ sở này, luận án làm rõ vai trò của QTCTT trong QLHCNN.

Hai là, phân tích chính sách, pháp luật trong lĩnh vực QLHCNN có ảnh hưởng như thế nào đến quyền tiếp cận thông tin của người dân.

Ba là, luận án phân tích, làm sáng tỏ vai trò của QTCTT với QLHCNN. Luận án phân tích, đánh giá những mặt được, những tồn tại, hạn chế của các quy định pháp luật và việc thực hiện trên thực tiễn QTCTT trong các quy định pháp luật. Qua tìm

hiếu, nghiên cứu sinh thấy pháp luật hiện hành còn thiếu các quy định ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc công khai thông tin do mình nắm giữ, minh bạch hóa và trách nhiệm giải trình các hoạt động của các cơ quan nhà nước. Vì vậy, nhà nước phải hình thành cơ chế giám sát có hiệu quả từ công chúng tới các hoạt động của cơ quan công quyền; quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc công khai các thông tin do mình nắm giữ, cung cấp thông tin cho người dân theo yêu cầu.

Bốn là, luận án đưa ra một số phương hướng, giải pháp bảo đảm thực hiện QTCTT của công dân trong QLHCNN: nâng cao nhận thức của các chủ thể trong QTCTT; quy định cụ thể các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin; tăng cường sự chủ động công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan nhà nước; chi tiết hoá các quy định về hình thức, trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin trong QLHCNN; phát triển, đa dạng hoá kênh tiếp nhận, phản hồi của người dân...

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Kết quả nghiên cứu của luận án sẽ bổ sung về lý luận cũng như thực tiễn vào việc ghi nhận và bảo đảm QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam hiện nay, góp phần hoàn thiện chính sách, pháp luật về QTCTT. Luận án 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. Luận án có thể 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 con người, quyền công dân.

7. Cơ cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, Luận án gồm 04 chương:

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu của luận án.

Chương 2. Những vấn đề lý luận về quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước.

Chương 3. Thực trạng về quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Chương 4. Quan điểm và giải pháp bảo đảm quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay.

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

1.1.1. Tình hình nghiên cứu trên thế giới

Ở nhiều nước trên thế giới, QTCTT của người dân đã được ghi nhận và bảo đảm thực hiện từ lâu. Khi nghiên cứu các công trình, tài liệu của nước ngoài về QTCTT sẽ cho chúng ta thấy một cách tổng thể hơn về cách ghi nhận trong luật thành văn của các nước cũng như thực tiễn áp dụng quyền này ở từng khu vực, từng quốc gia.

Nhóm các công trình nghiên cứu về QTCTT

- Nghiên cứu “*Luật Liên minh châu Âu và tự do thông tin*” của Matrix Chambers. Nghiên cứu này đã đề cập đến rất nhiều vấn đề về QTCTT ở Châu Âu một cách tổng quát nhất. Từ lịch sử hình thành, tác giả đã làm rõ các giai đoạn phát triển của quyền tự do thông tin ở Châu lục này. Theo đó, QTCTT là một quyền cơ bản của công dân và được liên minh Châu Âu công nhận: “*Bất cứ công dân nào là công dân của liên minh - bất kỳ cá nhân hoặc pháp nhân cư trú hoặc có trụ sở tại một nước thành viên của liên minh - có quyền tiếp cận với các tài liệu của các tổ chức của Liên minh Châu Âu*” [121]. Tác giả đưa ra một số quyết định của Tòa án một số nước trong liên minh: Pháp, Hungari, thậm chí là tòa án của Liên minh Châu Âu liên quan đến QTCTT, điều này cho thấy sự phổ biến của QTCTT ở châu lục này. Bên cạnh đó, hàng loạt những quy định của liên minh Châu Âu về quyền tiếp cận và truy cập thông tin cũng được đề cập. Trong bài nghiên cứu của mình, tác giả chủ yếu đưa ra những văn bản, những điều lệ mà liên minh đã ban hành về quyền truy cập thông tin như: những thông tin được truy cập, những thông tin không được truy cập... Tác giả cũng chỉ ra sự khác nhau giữa tự do thông tin và bảo vệ sự riêng tư vì hai vấn đề này có liên quan đến nhau nhưng lại độc lập với nhau. Bài nghiên cứu đã cho chúng ta thấy được cái nhìn tổng quan nhất về pháp luật của Liên minh với quyền tự do thông tin, khái quát những điểm quan trọng cũng như cần thiết trong pháp luật liên minh Châu Âu.

- Công trình “*Thụy Điển: Tiếp cận thông tin và bảo vệ dữ liệu*” do tác giả David Sandukhchyan - Giám đốc Trung tâm Armenia Internews về Luật thông tin và chính sách, OSCE/ODIHR đã có những phân tích, đánh giá về QTCTT ở Thụy Điển. Tác giả cho rằng, quyền tự do thông tin là quyền tự do tìm kiếm và tiếp nhận thông tin. Tuy

không đưa ra định nghĩa của mình nhưng điều này đã thể hiện sự đồng tình của tác giả với quy định của pháp luật về định nghĩa quyền tự do thông tin. David Sandukhchyan cũng đề cập đến các đặc điểm cơ bản của quyền tự do thông tin: quyền tự do thông tin là một trong bốn đạo luật cơ bản của Hiến pháp Thụy Điển; các đạo luật này là cơ sở pháp lý của quyền tự do thông tin... Đây chính là sự tác động qua lại giữa các quy định của pháp luật về quyền tự do thông tin và văn bản pháp luật cao nhất của Thụy Điển - Hiến pháp. Ngoài ra, tác giả còn đề cập đến nhiều vấn đề khác của pháp luật liên quan đến quyền tự do thông tin như: những loại tài liệu được truy cập, trường hợp ngoại lệ mà công dân không được phép truy cập các tài liệu này hoặc nếu có phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, thủ tục tiếp cận thông tin. Bài nghiên cứu này chủ yếu đưa ra các quy định của pháp luật về quyền tự do thông tin. David Sandukhchyan đã đưa ra một vài nhận xét đánh giá, nhưng chưa thực sự toàn diện và sâu sắc mà chủ yếu dùng quy định của pháp luật để thể hiện cái nhìn của mình.

- Công trình *“Tự do thông tin - một khảo sát pháp lý so sánh”* của Toby Mendel cũng đưa ra những đánh giá của mình về quyền tự do thông tin trong pháp luật của một số quốc gia dưới góc nhìn luật so sánh.

- Công trình có tiêu đề: *“Tự do thông tin ở Nam Á - đánh giá so sánh về các sáng kiến xã hội dân sự”* của tác giả Mukhtar Ahmad Ali đã tập trung phân tích bối cảnh xã hội ở các quốc gia Nam Á, với việc đề cập những điều kiện thuận lợi cho sự ra đời của Luật về tự do thông tin như: ảnh hưởng của làn sóng dân chủ tràn qua khu vực này vào những năm giữa thập niên 80 của thế kỷ trước; sự tác động ngày càng mạnh mẽ của công nghệ thông tin, kinh tế và nhận thức của công dân. Từ đó ảnh hưởng đến nhu cầu của người dân về tìm kiếm các thông tin liên quan đến quá trình thực hiện công việc của các cơ quan công quyền. Tác giả đã tìm hiểu về hiện trạng pháp luật của một số quốc gia Nam Á trong việc bảo đảm tự do thông tin và cho thấy, hầu hết các quốc gia ở đây đều có các đạo luật nhằm giới hạn những thông tin không được công bố rộng rãi. Trong đó Ấn Độ, Pakistan, Bangladesh đã có những đạo luật riêng nhằm giới hạn và quản lý một số thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ. Qua đó cho thấy quan điểm của các quốc gia này đối với QTCTT là phải bị giới hạn ở một chừng mực nào đó đối với những vấn đề liên quan đến an ninh hoặc bí mật nhà nước. Như vậy, với công trình nghiên cứu này, tác giả đã tiếp cận dưới góc độ giới hạn quyền tự do thông tin ở một số quốc gia Nam Á để từ đó đi đến kết luận rằng khả năng mở rộng QTCTT ở khu vực này còn bị hạn chế nhiều bởi sự viện cớ về yếu tố văn hóa hoặc bí mật quốc gia.

- Nghiên cứu “*Những xu hướng toàn cầu về quyền thông tin - một khảo sát ở Nam Á*” do Ủy ban nhân quyền Pakistan công bố tháng 7/2001 có tính chất tham chiếu rộng rãi tới pháp luật quốc tế, các khu vực cũng như đến một số quốc gia cụ thể gồm Ấn Độ, Pakistan, Srilanka. Tác phẩm đã tổng kết được những quy tắc nền tảng nhất trong các quy định của pháp luật quốc tế về quyền tự do thông tin, tổng hợp từ những quy định của Liên hiệp quốc cho đến Hiệp hội các quốc gia Châu Mỹ và cả Hội đồng Châu Âu. Các tác giả đã thực hiện nghiên cứu này dựa theo góc độ pháp luật bảo đảm quyền con người về tự do thông tin. Đây cũng là một trong hai vấn đề chính mà tác phẩm tập trung làm rõ nhằm đi tới khẳng định rằng việc ghi nhận quyền tự do thông tin là phù hợp với các quy định của pháp luật quốc tế về quyền con người. Tác giả cũng nhấn mạnh đó là xu hướng chung của các khu vực trên thế giới cũng như của một số quốc gia trong khu vực Nam Á.

- Công trình “*Luật tự do thông tin Pakistan 2008 - phân tích sơ bộ và khuyến nghị*” của nhóm tác giả Ms. Maja Daruwala, Venkatesh Nayak và James Ferguson (Các tác giả làm việc tại Trung tâm sáng kiến nhân quyền Liên bang thuộc Ủy ban nhân quyền Pakistan - CHRI/HRCP). Công trình được thực hiện trong khuôn khổ Sáng kiến nhân quyền quốc gia tại Pakistan vào năm 2008. Trong đó, nhóm tác giả đã phân tích các thuật ngữ pháp lý được sử dụng trong Luật tự do thông tin của nước này. Còn khái niệm về thông tin – tức là những loại thông tin được tiếp cận thì vô cùng hạn chế. Các loại hồ sơ công dưới sự kiểm soát của chính quyền theo quy định của luật này cũng bị hạn chế hơn nhiều so với quy định tại Tuyên bố của chính quyền liên bang và cả chính quyền tỉnh. Mặc dù vậy quyền được tiếp cận thông tin lại chưa có một định nghĩa rõ ràng. Các tác giả cũng đánh giá rằng, việc các cơ quan công quyền cung cấp thông tin mà không được đòi hỏi lý do từ phía người yêu cầu là điều cần thiết, tuy nhiên lại chưa được luật ghi nhận.

- Công trình “*Quyền tự do thông tin và quyền phụ nữ ở Châu Phi*” được thực hiện bởi Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hiệp quốc (UNESCO) phối hợp với Mạng truyền thông và phát triển phụ nữ châu Phi (FEMNET) do tác giả Carlyn Hambuba biên soạn. Mặc dù nghiên cứu này được thực hiện thiên về góc độ quyền của phụ nữ ở Châu Phi, nhưng trong đó đã tiếp cận thông qua những tác động của quyền tự do thông tin đối với việc nâng cao bảo đảm các quyền của phụ nữ. Do vậy nghiên cứu này đã có những đánh giá tổng quát về pháp luật bảo đảm quyền tự do thông tin ở nhiều quốc gia trong khu vực. Tác giả đã cho thấy nhận thức cao của các nhà lập pháp ở châu lục này về quyền tự do thông tin, biểu hiện cụ thể trong Hiến

chương Châu Phi về dân chủ, bầu cử và quản trị, công bố bởi Hội đồng Liên hiệp Phi Châu (Africa Union Assembly) vào ngày 30/01/2007. Theo tác giả, dựa trên Hiến chương nên hàng loạt quốc gia đã xây dựng được hệ thống pháp luật bảo đảm quyền tự do thông tin. Nam Phi, Malawi, Mozambique, Tanzania, Madagascar đã đưa thành một quyền cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp. Trong khi ở phía Nam của châu lục này có khá nhiều quốc gia đã và đang xây dựng Luật riêng biệt cho quyền tự do thông tin thì ở khu vực Bắc Phi lại hoàn toàn trái ngược, chỉ có Morocco là quốc gia duy nhất có dự thảo luật về quyền này tại thời điểm nghiên cứu được thực hiện [114, tr.16]. Tác giả cũng nhấn mạnh, tuy chưa đạt được sự đồng đều nhưng việc xây dựng Luật về tự do thông tin ở các quốc gia nêu trên đã hướng tới mục tiêu nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan công quyền nhằm hướng tới xây dựng một nền hành chính công có quản trị tốt.

- Công trình “*Luật tự do thông tin ở Nam Phi - một nghiên cứu quốc gia*” do hai tác giả Mukelani Dimba và Richard Calland thực hiện. Trong đó cho thấy Nam Phi đã tiến hành xây dựng Luật về tự do thông tin từ đầu thập niên 1990 bởi vị Tổng thống nổi tiếng Nelson Mandela. Theo tác giả, để có thể xây dựng được một đạo luật tốt, người Nam Phi đã tiến hành nghiên cứu rất nhiều nguồn khác nhau mà chủ yếu là Luật của Úc, Canada, Hoa Kỳ, New Zealand và Anh quốc. Trong quá trình đó, vai trò của các tổ chức xã hội dân sự đã nổi lên như một phần không thể thiếu nhằm đóng góp các ý kiến cho Chính phủ [123, tr.4-9]. Mukelani Dimba và Richard Calland cho rằng, quá trình thực hiện Luật này cần được giám sát chặt chẽ bởi Ủy ban nhân quyền Nam Phi; nhờ đó mà đến năm 2002, các cơ quan công quyền đều phải ban hành bộ tài liệu hướng dẫn cách thức tiếp cận thông tin bằng cách cung cấp các chi tiết liên hệ và danh mục các thông tin tiếp cận cho người dân. Mọi thông tin làm việc của chính quyền dần trở thành thứ có sẵn một cách tự động mà thậm chí nhiều người dân còn không bắt kịp việc công bố những thông tin đó [123, tr.21].

- Nghiên cứu của Kati Suominen về “*Tiếp cận thông tin ở Mỹ Latin và vùng Ca-ri-bê*”, đăng trên tạp chí Luật truyền thông so sánh, số 2/2003. Trong đó đưa ra cái nhìn tổng quan trong khu vực về vấn đề cải tiến các quy phạm pháp luật trong bối cảnh sự triển khai thiếu đầy đủ các quy định của pháp luật về QTCTT. Tiếp đó, tác giả đã nghiên cứu cụ thể các nước ở khu vực Mỹ Latin và Caribbean trên các tiêu chí: các tiến bộ pháp lý đã đạt được, các phong trào hướng tới cải cách, mục đích thực hiện, khó khăn trong thực hiện cải cách, những hạn chế của pháp luật trong thực tiễn áp dụng... Tác giả đưa ra một cách hiểu khái quát về QTCTT: “là một loại quyền mà bất

kỳ ai cũng có thể tiếp cận và các dữ liệu hay hồ sơ thì sẽ chỉ không được công khai trong một phạm vi hẹp và rõ ràng mà được xác định miễn trừ từ trước đó” [120]. Định nghĩa này muốn thể hiện rằng bất kỳ người nào cũng có quyền truy cập vào ngân hàng dữ liệu để sửa bất kỳ thông tin cá nhân nào không chính xác. Tác giả nêu sơ lược quá trình hình thành, phát triển của sự tự do thông tin và dần dần được nâng thành quyền, chịu sự điều chỉnh của pháp luật, cùng xu hướng phát triển trên toàn cầu. Trong sự nhìn nhận tổng quát ấy tác giả đưa ra phân tích về sự tiến bộ pháp lý ở một số nước tiêu biểu như: Chile, Jamaica, Mexico, Panama và Peru. Các tiêu chí còn lại như: các phong trào hướng tới cải cách, khó khăn trong thực hiện cải cách hay những hạn chế của pháp luật trong thực tiễn áp dụng đều được tác giả dẫn chứng và phân tích ở những nước tiêu biểu nhất. Nói về sự hạn chế của luật tác giả chỉ đưa ra hai nước tiêu biểu đó là Cuba và Haiti. Đặc biệt, theo nhận xét của tác giả thì Cuba là nước có hệ thống pháp luật về tiếp cận thông tin hạn chế nhất trên thế giới. Hệ thống pháp luật ở Cuba *“không công nhận quyền của giới truyền thông trong việc tìm kiếm và thu thập thông tin từ các nguồn công cộng, chỉ nhà nước mới có quyền cung cấp thông tin với Đảng được coi là tổ chức tối cao”* [120]. Nhìn chung trong nghiên cứu của tác giả Kati Suominen, ở Mỹ Latin và Caribbean thì hầu hết ở tất cả các nước đều có xu hướng phát triển tích cực; QTCTT cũng chứng minh được những giá trị của nó trong thực tiễn thi hành.

- Nghiên cứu mang tên *“Đạo luật tự do thông tin đầu tiên trên thế giới – sự kế thừa của Anders Chydenius ngày nay”* của Thomas S. Blanton đề cập đến sự phát triển thành công của đạo luật tự do thông tin ở Châu Âu cũng như Châu Mỹ sau hơn 240 năm kể từ khi đạo luật đầu tiên về tự do thông tin ra đời. Nói về sự phát triển của đạo luật tự do thông tin trong cái nhìn lâu dài của lịch sử cũng như xu hướng phát triển mạnh mẽ của nó tác giả viết: *“Tự do thông tin là kết quả tự nhiên của một quá trình dài hàng thế kỷ nhằm hợp lý hóa chính phủ, hệ thống quan liêu, hay nói một cách khác nó tạo ra sự đối trọng của các cơ quan hành chính nhà nước”*. Cũng theo nghiên cứu của mình, tác giả đã đưa ra năm nguyên tắc của tự do thông tin đã được công nhận bởi cộng đồng quốc tế lúc bấy giờ như: nhà nước không sở hữu thông tin, bất kỳ ngoại lệ nào cũng phải được thu hẹp hết mức có thể; luật phải thể hiện bằng văn bản và không thay đổi theo chính quyền; các cơ quan như thanh tra, tòa án... độc lập với các cơ quan hành chính trong việc nắm giữ thông tin, sẽ chịu trách nhiệm giải quyết các tranh chấp trong lĩnh vực tự do thông tin.

Nhóm công trình nghiên cứu về QTCTT trong quản lý nhà nước

- Công trình *“Tự do thông tin trên thế giới năm 2006: Một khảo sát toàn cầu về*

tiếp cận luật thông tin chính quyền” của David Banisar thuộc trung tâm Nhân quyền Privacy International, Anh với quan điểm “*quyền tự do thông tin được đề cập đến như là một quyền tất yếu của công dân*” [116]. Đây là cuộc khảo sát những quy định về quyền tự do thông tin của các nước trên thế giới. David Banisar cũng đề cập đến những vấn đề tương tự như tác phẩm trên nhưng về khía cạnh quy định của pháp luật đã được đưa ra một cách đầy đủ và chi tiết hơn. Trường hợp ngoại trừ trong quyền tự do thông tin, tác giả đề cập thêm nhiều vấn đề liên quan như: danh sách những đạo luật được miễn cung cấp trong Đạo Luật về sự bảo mật; ví dụ cụ thể về thông tin những người mất tích trong sóng thần. Ngoài ra tác giả còn đề cập sâu hơn về vấn đề lịch sử của quyền tự do thông tin. Trong tác phẩm này, những điều tra nghiên cứu được David Banisar thực hiện một cách tỉ mỉ với những số liệu và ví dụ cụ thể.

- Công trình “*Tự do thông tin - một góc nhìn từ Chính phủ*” của James Popple đăng trên tạp chí Australian Law Librarian, số 4/2011, đề cập tới vấn đề chính là cải cách chính sách cũng như nguyên tắc của tự do thông tin tại Úc và tầm quan trọng cũng như vai trò của Văn phòng Ủy viên thông tin Úc đối với vấn đề này. Văn phòng này có nhiệm vụ giám sát hoạt động thông tin của các cơ quan, tiếp nhận những khiếu nại của người dân liên quan đến QTCTT trong QLHCNN. Trong cơ chế quản lý của mình, Chính phủ Australia phải đối mặt với rất nhiều thách thức trong việc phát triển một chính sách thông tin hiệu quả. Theo tác giả, để có một chính sách thông tin phù hợp phải đạt được những tiêu chí sau: phải đảm bảo sự phối hợp trong quản lý thông tin của Chính phủ; phải đảm bảo sự thông suốt giữa các cơ quan chính sách thông tin quan trọng với các ủy ban; phải theo kịp sự đổi mới cũng như xu hướng phát triển của thế giới. Cuối cùng là các cơ quan đóng vai trò phát triển các chính sách về thông tin phải được trang bị đầy đủ cả về trang thiết bị và con người. Đó là nguyên tắc trong việc phát triển chính sách thông tin của Chính phủ, còn việc quản lý thông tin của Chính phủ lại được thực hiện bởi Văn phòng ủy viên thông tin Úc được viết tắt là OAIC - Office of the Australian Information Commissioner. OAIC cũng phát triển các nguyên tắc của mình trong việc quản lý tự do thông tin ở lĩnh vực hành chính nhà nước và đã được tác giả nêu thành tám nguyên tắc: QTCTT là một quyền mặc định, có sự tham gia của cộng đồng trong việc thiết kế chính sách, coi quản lý thông tin như một chiến lược cốt lõi...

- Công trình “*Thông tin chính phủ Nhật Bản - các quy tắc mới cho khả năng tiếp cận*” của hai tác giả Lawrence Repeta và David M. Schultz, công bố ngày 23/5/2002. Nghiên cứu được thực hiện dưới góc độ luật so sánh trong mối tương thích

giữa Luật công bố thông tin của Nhật Bản với Luật tự do thông tin của Hoa Kỳ. Tác giả đã cho thấy giới nghiên cứu, các nhà hoạt động xã hội ở Nhật Bản đã tích cực vận động cho sự ra đời của đạo luật về tự do thông tin từ những năm 70 của thế kỷ 20 nhằm giúp người dân giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước. Các cơ quan chính quyền địa phương đã khởi xướng luật này trước khi nó trở thành đạo luật có hiệu lực trên toàn bộ lãnh thổ Nhật Bản. Điều này là vô cùng cần thiết đối với việc đảm bảo phát hiện nguyên nhân dẫn đến sự vi phạm từ các cơ quan công quyền, đặc biệt là vào thời kỳ những năm giữa của thập niên 90, khi mà nạn tham nhũng trở nên vô cùng bức bối khiến xã hội Nhật Bản trở nên trì trệ. Kể cả sự ra đời của Ủy ban cải cách hành chính lúc bấy giờ dường như cũng không đem lại nhiều hiệu quả rõ rệt. Trước khi Luật công bố thông tin được ban hành, người Nhật cũng đã tranh cãi rất nhiều về vai trò của cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp. Những ý tưởng được đưa ra là sử dụng đến hệ thống Tòa án, hoặc một thiết chế công đặc biệt nằm bên ngoài hệ thống các cơ quan hành chính. Nhưng cũng có quan điểm nêu lên là cần thiết lập cho người đứng đầu ở từng cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết các vụ việc. Theo đánh giá của tác giả, việc cho ra đời Luật Công bố thông tin là bước khởi đầu của Nhật Bản trong quá trình vận động theo xu hướng chung của thế giới nhằm tăng cường tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan công quyền. Sau khi cung cấp những thông tin tổng quan, tác giả đã đi sâu vào nghiên cứu Luật công bố thông tin của Nhật Bản trong sự so sánh với Luật công bố thông tin của Hoa Kỳ và đưa ra những đánh giá nhất định. Qua đó cho thấy mục tiêu của tác giả là nghiên cứu theo góc độ luật so sánh nhằm đưa ra những sự tương đồng hay khác biệt về những quy định liên quan đến lĩnh vực tự do thông tin ở hai quốc gia cụ thể là Nhật Bản và Hoa Kỳ. Trong đó, có nhiều khía cạnh đã được tác giả đưa ra phân tích khá rõ ràng như khái niệm về “*các văn bản hành chính*” mà ở đó bao gồm không chỉ các văn bản thuần túy mà còn là các bản vẽ hay các bản lưu trữ điện tử khác mà cơ quan công quyền nắm giữ. Các thể loại bản lưu trữ điện tử ở đây được hiểu là nằm trong các danh mục mà luật phát triển công nghệ thông tin đã đề cập.

- Công trình “*Quyền tự do thông tin và tiếp cận hồ sơ chính quyền trên thế giới*”, của tác giả David Banisar, thuộc Trung tâm nhân quyền Privacy International, Anh, tháng 7/2002. Trong đó, tác giả nghiên cứu các quy định về tự do thông tin ở 45 quốc gia khác nhau trên thế giới. Ở khu vực Châu Á, các quốc gia được liệt kê bao gồm Nhật Bản, Hàn Quốc, Philippine và Thái Lan. Công trình nghiên cứu này đã chỉ ra một cách chung nhất những văn bản pháp lý có liên quan đến QTCTT của chính

quyền ở mỗi quốc gia, tuy nhiên chưa đi sâu phân tích theo một khía cạnh cụ thể nào. Đồng thời cũng khẳng định rằng, mặc dù có thể quốc gia nào đó đã có Luật về tự do thông tin, nhưng khả năng tiếp cận theo luật không phải lúc nào cũng hiện hữu mà ở nhiều quốc gia, còn sự hạn chế lớn từ cơ chế vận hành nhằm đảm bảo cho khả năng tiếp cận thông tin. Trong khi đó, một số quốc gia lại đang tìm cách giới hạn lại những thông tin có khả năng tiếp cận.

- Công trình nghiên cứu *“Sự minh bạch trong chính quyền”* của Stiglitz (Oasington, 2002). Tác phẩm chỉ ra rằng: 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. Những sự cải tiến về thông tin và những quy tắc quản lý việc phổ biến thông tin có thể hạn chế sự lạm dụng này.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

Tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của con người, được đề cập trong rất nhiều văn kiện quốc tế mà nhà nước Việt Nam đã trân trọng ghi nhận và tham gia. Ở nước ta, mặc dù đã có một số bài viết nghiên cứu về vấn đề này trong khoảng mấy năm gần đây, song nhìn chung các tài liệu về QTCTT hiện vẫn còn ít. Nhưng đây cũng là nguồn tài liệu tham khảo quý báu giúp tác giả có cơ sở để kế thừa và phát triển nghiên cứu sâu sắc thêm về QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam hiện nay.

Dưới góc độ luật học và sắp xếp các công trình có đề cập đến quyền con người nói chung và QTCTT nói riêng có thể chỉ ra các nhóm công trình khoa học dưới đây:

Nhóm các công trình nghiên cứu về quyền con người và bảo vệ quyền con người nói chung

- Tiêu biểu của nhóm công trình này gồm có: Sách chuyên khảo *“Quyền con người – tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học”* – GS.TS. Võ Khánh Vinh chủ biên, NXB Khoa học và Xã hội xuất bản năm 2010 (03 tập). Đây là công trình nghiên cứu trong khuôn khổ dự án: *“Diễn đàn giáo dục về quyền con người ở bậc đại học - sau đại học”* thuộc Chương trình Quản trị công và cải cách hành chính theo Hiệp định tài trợ giữa Chính phủ Đan Mạch và Chính phủ Việt Nam. Công trình bao gồm các bài viết của nhiều tác giả đề cập đến những vấn đề lịch sử, lý luận, thực tiễn và ở những cấp độ khác nhau trên thế giới, khu vực, từng quốc gia về quyền con người. Bài *“Quyền con người – giá trị xã hội, tính phổ biến và tính đặc thù”* của GS.TS. Võ Khánh Vinh đã bước đầu tìm hiểu giá trị xã hội, tính phổ biến, tính đặc thù của quyền con người. TS. Tường Duy Kiên, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí

Minh đã nghiên cứu về mô hình bộ máy quốc gia về nhân quyền của một số nước và nêu lên những suy nghĩ của tác giả về cơ chế bảo đảm quyền con người ở nước ta. PGS.TS. Đinh Ngọc Vượng, Viện Từ điển học và Bách khoa thư Việt Nam, Viện Khoa học và Xã hội Việt Nam đã nghiên cứu vấn đề thực hiện pháp luật quốc tế, chuyển hóa các điều ước quốc tế về quyền con người vào pháp luật Việt Nam...

- Sách chuyên khảo *“Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người”* do GS.TS. Võ Khánh Vinh chủ biên, NXB Khoa học và Xã hội xuất bản năm 2011 là một công trình đầu tiên nghiên cứu về cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người ở nước ta. Cuốn sách gồm nhiều bài viết của tập thể tác giả có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực quyền con người như PGS.TS. Phạm Hữu Nghị, PGS.TS. Đinh Ngọc Vượng, PGS.TS. Nguyễn Thị Việt Hương,... Các tác giả đã nghiên cứu nhận thức chung về cơ chế bảo vệ, bảo đảm cũng như các yếu tố tác động đến cơ chế bảo vệ, bảo đảm quyền con người. Từ cơ chế của Liên hiệp quốc và một số nước trong khu vực, các tác giả đã nêu rõ các cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người ở Việt Nam, đặc biệt là trong một số lĩnh vực cụ thể và cho những nhóm người cụ thể.

- Giáo trình giảng dạy sau đại học *“Quyền con người”* do GS.TS. Võ Khánh Vinh chủ biên, NXB Khoa học và Xã hội, năm 2011 đã đề cập đến những vấn đề lịch sử, lý luận và chính trị của quyền con người. Nhóm tác giả cũng đã nêu rõ những cơ chế pháp lý quốc tế và quốc gia bảo vệ quyền con người, trong đó có Việt Nam.

- Giáo trình *“Lý luận và pháp luật về quyền con người”*, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Chính trị Quốc gia xuất bản năm 2009 đã nêu khái niệm, nguồn gốc, đặc điểm, bản chất cũng như các quy chế pháp lý về quyền con người...

Nhóm các công trình nghiên cứu về quyền tiếp cận thông tin

Quan niệm về quyền tiếp cận thông tin

- Tác giả Chu Thị Thái Hà với bài viết *“Thông tin được tiếp cận và nội hàm của quyền tiếp cận thông tin”* đã được đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 154 tháng 9/2009. Theo tác giả, luật về QTCTT của các nước quy định về phạm vi thông tin được tiếp cận không giống nhau. Trong bối cảnh của Việt Nam hiện nay, bài viết nhấn mạnh Luật Tiếp cận thông tin chỉ nên quy định về việc công dân, tổ chức tiếp cận thông tin bằng cách tìm kiếm, thu thập và yêu cầu cung cấp thông tin có hình thức biểu hiện cụ thể: đọc, nghe, xem, ghi chép, chụp, trích dẫn nội dung của hồ sơ, tài liệu... còn quyền tự do ngôn luận trên báo chí của công dân thì đã được Luật Báo chí quy định. Ngoài ra, nội hàm của QTCTT được quy định trong luật cần sử dụng phương

pháp pháp điển hóa các quy định sẵn có và tính đến điều kiện thực tế của Việt Nam để việc thực hiện luật có hiệu quả.

- Tác giả Thái Vĩnh Thắng trong bài viết *“Quyền tiếp cận thông tin – điều kiện thực hiện các quyền con người và quyền công dân”* đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 17/2009 nêu lên QTCTT là quyền của mọi công dân được tiếp cận các thông tin được ban hành và lưu trữ tại cơ quan, tổ chức công quyền, đặc biệt là cơ quan hành chính nhà nước. QTCTT là điều kiện tiên quyết để thực hiện quyền con người và quyền công dân. QTCTT có vai trò đặc biệt trong việc đảm bảo thực hiện các quyền chính trị và dân sự của người dân. Người dân chỉ có thể thực hiện được các quyền của mình khi thông tin được cung cấp đầy đủ. Ngoài ra, QTCTT có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội. Khi có thông tin đầy đủ, mọi công dân có thể thực hiện các quyền của mình là tự do kinh doanh, quyền học tập, quyền tiếp cận chính sách tạo công ăn việc làm cho người lao động, quyền được sống trong môi trường trong sạch... Như vậy, quyền tiếp cận thông tin không chỉ là “oxy của nền dân chủ”, mà suy cho cùng nó là quyền để thực hiện mọi quyền. Vì không có thông tin thì người dân không thể biết, không thể bàn, không thể làm, không thể kiểm tra giám sát bất cứ vấn đề gì. Nói cách khác, đảm bảo QTCTT của công dân là đảm bảo thực hiện các quyền chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội của công dân.

Quan điểm của các văn kiện quốc tế về quyền tiếp cận thông tin

- Bài viết *“Quyền tiếp cận thông tin – quy định quốc tế và đặc điểm chung của luật một số nước”* của TS. Tường Duy Kiên đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 112 – 114 tháng 1/2008. Từ lịch sử phát triển, tác giả đã nêu được nội hàm, các khía cạnh của khái niệm QTCTT; phân tích cụ thể các đặc điểm chung của Luật tiếp cận thông tin của một số nước trên thế giới. Tác giả chỉ ra rằng tuy mỗi nước đều có quy định riêng nhưng tựu chung nội hàm QTCTT gồm: quyền tự do tìm kiếm, tự do tiếp nhận và tự do phổ biến thông tin. Bên cạnh đó, tác giả cũng đi sâu phân tích những lợi ích của QTCTT như: tăng cường mối quan hệ hai chiều giữa nhà nước và công dân, giữa doanh nghiệp và người tiêu dùng. Tác giả chỉ ra những đặc điểm chung của Luật Tiếp cận thông tin của một số quốc gia trên thế giới như: phạm vi áp dụng, khái niệm tiếp cận thông tin, chủ thể yêu cầu cung cấp thông tin, các ngoại trừ cung cấp thông tin, công khai thông tin, trì hoãn cung cấp thông tin, lệ phí tiếp cận thông tin, khiếu nại, giám sát và các chế tài...

- Sách chuyên khảo *“Tiếp cận thông tin – pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam”* do Trung tâm Nghiên cứu quyền con người – quyền công dân và Trung

tâm Luật so sánh của Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội xuất bản năm 2011. Cuốn sách bao gồm 3 phần. *Phần 1* (Pháp luật và thực tiễn về tiếp cận thông tin trên thế giới) cung cấp một khối lượng thông tin lớn 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. *Phần 2* (Pháp luật và thực tiễn về tiếp cận thông tin ở Việt Nam) 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 pháp luật và bảo đảm QTCTT ở Việt Nam của các giáo sư, giảng viên Khoa Luật và của một số chuyên gia đang công tác tại một số cơ quan nhà nước, viện nghiên cứu, trường đại học khác. *Phần 3* (phụ lục) chọn lọc và giới thiệu một số văn bản, quy định quan trọng về QTCTT trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam. Đây là một tài liệu hữu ích để nghiên cứu sinh tham khảo khi viết luận án của mình. Trong bài viết: “*Luật tiếp cận thông tin: một số vấn đề lý luận và thực tiễn trên thế giới*” của tác giả Vũ Công Giao đã đề cập và phân tích một số vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn liên quan đến luật tiếp cận thông tin trên thế giới. Tác giả đề cập, phân tích các vấn đề về QTCTT từ lịch sử phát triển của luật tiếp cận thông tin trên thế giới, nguồn luật quốc tế của QTCTT, lợi ích của luật tiếp cận thông tin, những đặc điểm chung của các luật tiếp cận thông tin trên thế giới và một số yếu tố gây trở ngại trong thực hiện luật tiếp cận thông tin trên thế giới.

- Sách tham khảo: “*Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin*” của Viện nghiên cứu quyền con người, do NXB Công an nhân dân xuất bản năm 2007 đã tập hợp và dịch một số văn kiện cơ bản của Liên hiệp quốc và luật của một số quốc gia về QTCTT.

Mối quan hệ giữa quyền tiếp cận thông tin và các quyền khác

- Sách chuyên khảo: “*Quyền tiếp cận thông tin và quyền riêng tư ở Việt Nam và một số quốc gia*” của ThS. Thái Thị Tuyết Dung – Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh chủ biên do NXB Đại học Quốc gia TP.HCM xuất bản năm 2012. Với kết cấu 3 chương, cuốn sách đề cập đến các nội dung: khái niệm, đặc điểm, bản chất, ý nghĩa và việc thực hiện QTCTT ở Việt Nam và một số quốc gia. Tác giả cũng nhấn mạnh: “*Trong xã hội hiện đại, sự phát triển của QTCTT được thế giới xem là thước đo của dân chủ và công bằng xã hội*”. Theo tác giả, quyền riêng tư là quyền của các cá nhân được phép giữ kín những thông tin, tư liệu gắn liền với cuộc sống riêng tư của mình, quyền bất khả xâm phạm về thân thể, về nơi ở, về thư tín, điện thoại, điện tín và các thông tin điện tử khác mà không một chủ thể nào có quyền tiếp cận, công khai, trừ

trường hợp chính người này đồng ý hoặc được cho phép bằng quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. QTCTT là quyền của mọi công dân được tiếp cận các thông tin ban hành và lưu trữ tại các cơ quan, tổ chức công quyền, đặc biệt là cơ quan hành chính nhà nước. Quyền riêng tư và QTCTT có quan hệ chặt chẽ với nhau, cả hai quyền này đều được các công ước quốc tế và hiến pháp nhiều quốc gia bảo vệ, tất cả đều có điểm chung đó là sự miễn trừ của QTCTT chính là bảo vệ quyền riêng tư.

- Bài “*Quyền tiếp cận thông tin – điều kiện thực hiện các quyền con người, quyền công dân*” của tác giả Thái Vĩnh Thắng đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 17/2009, tác giả nhấn mạnh QTCTT không chỉ là “*ôxy của nền dân chủ*” mà suy cho cùng nó là quyền để thực hiện mọi quyền. Vì không có thông tin thì người dân không thể biết, không thể bàn, không thể làm, không thể kiểm tra về bất cứ vấn đề gì. Nói một cách khác, tất cả các quyền chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội của công dân đều chỉ có thể đảm bảo thực hiện trên cơ sở đảm bảo QTCTT.

Cơ chế bảo đảm việc thực thi quyền tiếp cận thông tin

- Sách chuyên khảo “*Tiếp cận thông tin – pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*” do Trung tâm Nghiên cứu quyền con người – quyền công dân và Trung tâm Luật so sánh của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội xuất bản năm 2011. GS.TS. Nguyễn Đăng Dung với bài viết: “*Pháp luật Việt Nam về đảm bảo quyền được thông tin*” đã nêu “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 các cơ quan công quyền chưa được thực hiện...Quyền được cung cấp thông tin của người dân chưa được quy định riêng, chưa thành một chủ trương, chính sách của nhà nước...”. Theo tác giả, những điều này là đòi hỏi của việc cần phải pháp điển hóa pháp luật của lĩnh vực này thành Luật TCTT. GS.TS. Phạm Hồng Thái có bài: “*QTCTT và trách nhiệm của bộ máy hành chính trong bảo đảm những thông tin cho cá nhân, tổ chức*”. Tác giả đã đề cập tới thông tin mà hành chính nhà nước cần phải có để đảm bảo cho sự quản lý nội bộ, quản lý của các quá trình, quan hệ xã hội. Bên cạnh đó hành chính nhà nước lại có trách nhiệm, nghĩa vụ phổ biến thông tin cho cá nhân, tổ chức. Từ đó bài viết nhấn mạnh, chính sự cung cấp những thông tin này là sự đáp ứng quyền về thông tin cho cá nhân, tổ chức,... Trong bài “*Cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước Việt Nam*” tác giả Vũ Công Giao cho rằng nói đến cơ chế bảo đảm QTCTT là nói đến các quy định và cách thức tổ chức nhằm bắt buộc cơ quan nhà nước phải công khai hoạt động và các quyết định giải quyết công việc trên các phương tiện thông tin đại chúng. Tác giả tập trung phân tích

các quy định pháp luật về trách nhiệm và nội dung công khai hoạt động của cơ quan nhà nước, về hình thức, cách thức công khai hoạt động của các cơ quan nhà nước. Quyền tìm kiếm thông tin tác giả quan niệm những quy định này gắn với trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan, công chức, viên chức nhà nước khi có yêu cầu.

- Bài “*Cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin*” của tác giả Nguyễn Thị Thu Vân đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 17(154) năm 2009 cho rằng: bên cạnh những quy định cụ thể về phương thức, trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin cần có những quy định cụ thể về cơ chế bảo đảm cho QTCTT được thực thi trên thực tế. Với tư cách là một trong những quyền cơ bản của con người, QTCTT bao hàm hai khía cạnh: quyền được chủ động tiếp cận và thu thập thông tin do nhà nước nắm giữ và trách nhiệm của cơ quan nhà nước phải cung cấp thông tin cho công dân. Để đảm bảo QTCTT của công dân, bên cạnh việc quy định cơ quan nhà nước phải chủ động công khai thông tin thì cần phải quy định rõ trình tự, thủ tục đảm bảo cho người dân có thể tiếp cận thông tin họ yêu cầu. Mặt khác, việc công dân có thể tiếp cận thông tin hay không phụ thuộc phần lớn vào hoạt động của cơ quan nhà nước và đặc biệt là của công chức nhà nước, bởi vậy, các quốc gia đều quy định khá cụ thể trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin.

Thực thi quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam

- Sách chuyên khảo “*Tiếp cận thông tin – pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*” do Trung tâm Nghiên cứu quyền con người – quyền công dân và Trung tâm Luật so sánh của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội xuất bản năm 2011. Cuốn sách bao gồm 3 phần. Ở *Phần 2* (Pháp luật và thực tiễn về tiếp cận thông tin ở Việt Nam) 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 pháp luật và bảo đảm QTCTT ở Việt Nam của các giáo sư, giảng viên khoa Luật và của một số chuyên gia đang công tác tại một số cơ quan nhà nước, viện nghiên cứu, trường đại học khác. Tiêu biểu của công trình này về thực thi QTCTT ở Việt Nam phải kể đến một số bài viết như: “*Thực tiễn và những yêu cầu thúc đẩy tiếp cận thông tin để xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*” của GS.TSKH. Đào Trí Úc. Tác giả đã nhấn mạnh vai trò của tiếp cận thông tin đối với xây dựng Nhà nước pháp quyền và tiến trình phát triển đất nước.

- Bài “*Quyền tiếp cận thông tin và thực hiện quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam*” của ThS. Phạm Thị Liên Phương – Khoa Thông tin thư viện Trường Đại học Văn hóa đăng trang thông tin của Trường Đại học Văn hóa tác giả đề cập tới các vấn đề như khái niệm, các văn bản, các luật liên quan đến QTCTT trên thế giới và Việt

Nam; những thông tin hạn chế tiếp cận, hệ thống các cơ quan, tổ chức thực hiện QTCTT và những hạn chế trong thực hiện quyền này ở Việt Nam hiện nay.

- ThS. Dương Thanh Bình – Bộ Tư pháp đã có bài viết *“Thực trạng quyền tiếp cận thông tin ở Việt Nam”* đăng trên báo tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 154 tháng 9/2009. Từ QTCTT trong hệ thống pháp luật nước ta và từ thực trạng tiếp cận thông tin ở một số lĩnh vực cụ thể tác giả đã nêu một số kiến nghị nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật để đảm bảo quyền được thông tin của công dân.

- Bài *“Về quyền tiếp cận thông tin trong hoạt động báo chí hiện nay”* của tác giả Vĩnh Nguyễn đăng trên tạp chí Dân chủ và pháp luật online nêu: trong hoạt động báo chí, phạm vi hành nghề của các cơ quan báo chí phải tuân thủ các quy định của Luật Báo chí. Luật Báo chí hiện hành quy định rõ ràng về nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan báo chí, đồng thời quy định quyền tự do báo chí, quyền tự do ngôn luận của nhân dân. Tác giả nêu một số giải pháp và đề xuất hoàn thiện pháp luật về QTCTT ở nước ta hiện nay; nâng cao đạo đức, trách nhiệm của đội ngũ cán bộ trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị xã hội và đạo đức nghề nghiệp, năng lực, kỹ năng cho nhà báo, cán bộ làm công tác trong các cơ quan báo chí. Trước tiên, cần giáo dục, tuyên truyền và có những biện pháp để nâng cao đạo đức, trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trong việc cung cấp thông tin cho nhân dân, có trách nhiệm trong việc cung cấp thông tin cho báo chí. Cán bộ, công chức, viên chức phải xác định đây là nhiệm vụ của mình và thực hiện một cách nghiêm túc. Về phía nhà báo và cán bộ các cơ quan báo chí, cần nâng cao kỹ năng, nghiệp vụ, trình độ của các nhà báo. Các nhà báo, người của cơ quan báo chí phải có kiến thức, có kỹ năng để yêu cầu người có thẩm quyền, cơ quan chức năng trả lời những câu hỏi, những vấn đề mà xã hội quan tâm. Việc tìm đúng người, trúng vấn đề xã hội quan tâm, tránh tình trạng nhà báo lúng túng, không xác định được trọng tâm vấn đề mình cần hỏi và không xác định được thẩm quyền của cá nhân, tổ chức để giải đáp cho câu hỏi của mình. Điều này không những làm ảnh hưởng đến uy tín của cơ quan báo chí mà còn ảnh hưởng không nhỏ tới việc truyền tải thông tin chính xác, kịp thời cho người dân, ảnh hưởng đến quyền được tiếp cận thông tin của nhân dân.

Nhóm các công trình nghiên cứu về quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

- Bài viết: *“QTCTT và trách nhiệm của bộ máy hành chính trong bảo đảm những thông tin cá nhân”* của GS.TS. Phạm Hồng Thái trong Sách chuyên khảo *“Tiếp cận thông tin – pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam”* do Trung tâm

Nghiên cứu quyền con người – quyền công dân và Trung tâm Luật so sánh của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội xuất bản năm 2011. Bài viết đề cập đến thông tin và quyền tiếp cận thông tin; sự điều chỉnh của pháp luật Việt Nam về QTCTT; thông tin và vai trò của thông tin trong hành chính nhà nước; chất lượng của thông tin trong hành chính nhà nước; hệ thống thông tin trong hành chính nhà nước. Tác giả đề cập tới thông tin mà hành chính nhà nước cần phải có để đảm bảo cho sự quản lý nội bộ, quản lý của các quá trình, quan hệ xã hội. Bên cạnh đó hành chính nhà nước lại có trách nhiệm, nghĩa vụ phổ biến thông tin cho cá nhân, tổ chức. Từ đó bài viết nhấn mạnh, chính sự cung cấp những thông tin này là sự đáp ứng quyền về thông tin cho cá nhân, tổ chức...

- Bài viết *“Quyền tiếp cận thông tin và vấn đề phòng chống tham nhũng”* trong Sách chuyên khảo *“Tiếp cận thông tin – pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam”* do Trung tâm Nghiên cứu quyền con người – quyền công dân và Trung tâm Luật so sánh của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội xuất bản năm 2011; Luận án tiến sỹ luật học: *“Quyền được thông tin của công dân trong phòng, chống tham nhũng ở nước ta hiện nay”* - Trần Văn Long, Viện Nhà nước và Pháp luật, năm 2015; *“Quyền tiếp cận thông tin và công tác phòng chống tham nhũng”* - Đỗ Thị Thơm, Pháp lý, Số 3, Hà Nội, 2009, tr. 4-5; *“Suy nghĩ bước đầu về hình thức công khai hoạt động của bộ máy Nhà nước trong việc đảm bảo quyền được thông tin của nhân dân”* - Nguyễn Tuấn Khanh, tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Số 3/2008, Hà Nội, 2008, tr.2 – 8... Các công trình này bên cạnh nghiên cứu về quyền tiếp cận thông tin, về phòng, chống tham nhũng còn có những nghiên cứu, luận giải về mối quan hệ giữa quyền được thông tin và phòng, chống tham nhũng, về vai trò của quyền được thông tin của công dân trong việc công khai, minh bạch tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước; trong việc giám sát tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước và trong việc thực hiện các quyền dân sự, kinh tế, văn hóa khác của người dân.

- 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”*, chủ nhiệm đề tài PGS.TS. Thái Vĩnh Thắng; đề tài nghiên cứu thuộc chương trình KH&CN trọng điểm cấp nhà nước *“Những vấn đề lý luận và thực tiễn về quyền tiếp cận thông tin ở nước ta hiện nay”*, chủ nhiệm đề tài GS.TS. Nguyễn Minh Thuyết. Các đề tài ngoài việc đề cập đến cơ sở lý luận, vị trí, vai trò của QTCTT nói chung còn phân tích, đánh giá một số vấn đề về QTCTT trong quản lý hành chính trong một số lĩnh vực từ đó đưa ra các khuyến nghị về việc ban hành và hoàn thiện luật tiếp cận thông tin.

Nói chung các công trình nghiên cứu kể trên ở Việt Nam chủ yếu tiếp cận phân tích chung nhất về QTCTT mà chưa có đầu tư nghiên cứu về tiếp cận thông tin trong QLHCNN. Cho đến nay, cũng chưa có luận án tiến sỹ và luận văn thạc sỹ nào nghiên cứu trực tiếp về QTCTT trong QLHCNN.

1.1.3. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

1.1.3.1. Những kết quả nghiên cứu mà luận án sẽ kế thừa, tiếp tục phát triển

Qua nghiên cứu các tài liệu, công trình có liên quan đến đề tài luận án về tiếp cận thông tin trong QLHCNN từ trước đến nay trên thế giới cũng như ở Việt Nam, tác giả xin đưa ra một vài đánh giá về những kết quả nghiên cứu trước đây đã đạt được như sau:

- Các công trình nghiên cứu ở trong và ngoài nước đã có sự thống nhất chung khi đề cập đến khái niệm, sự hình thành và phát triển; các nội hàm và vai trò của QTCTT của công dân. Nhiều công trình nghiên cứu tiếp cận QTCTT không chỉ dưới góc độ là một quyền dân sự, chính trị mà còn dưới góc độ khác như một quyền cơ bản của công dân, một quyền kinh tế, văn hóa, xã hội. Đây là những giá trị quan trọng giúp tác giả củng cố nhận thức về vấn đề này, làm cơ sở cho các nghiên cứu cụ thể trong luận án.

- Các công trình nghiên cứu đã đề cập và phân tích cơ sở lý luận của QTCTT trước hết là xuất phát từ mối quan hệ giữa quyền con người, quyền công dân và những bảo đảm QTCTT trong QLHCNN. Từ nội hàm khái niệm và các khía cạnh khác nhau của nội hàm khái niệm, các tác giả đã nêu một số đặc điểm cơ bản của QTCTT. Đây là điểm rất quan trọng, là cơ sở lý luận mang tính tiền đề để tác giả luận án tiếp tục đi sâu phân tích cơ sở lý luận về QTCTT (Chương 2).

- Các nghiên cứu đã sơ lược lịch sử phát triển khái niệm QTCTT. Theo đó, quyền này là quyền cơ bản của con người, đây không phải là khái niệm mới, mà đã xuất hiện trong thời kỳ Ánh sáng vào thế kỷ 18. Chính trong đạo Luật về Tự do báo chí của Thụy Điển được ban hành vào năm 1766 đã thiết lập nguyên tắc các hồ sơ của Chính phủ phải công khai cho công chúng và trao cho người dân quyền được yêu cầu tiếp cận các văn bản của các cơ quan Chính phủ. Đây là cơ sở để tác giả nghiên cứu quá trình hình thành, phát triển của QTCTT trong QLHCNN từ năm 1945 đến nay (Chương 3).

- Các công trình nghiên cứu đã cung cấp cho tác giả một cái nhìn toàn diện về đặc điểm chung của Luật Tiếp cận thông tin ở một số nước trên thế giới dưới góc độ luật học so sánh. Các đặc điểm cụ thể như: phạm vi áp dụng luật; thuật ngữ, khái niệm tiếp cận thông tin; chủ thể được yêu cầu cung cấp thông tin; các ngoại trừ cung cấp

thông tin; cơ chế khiếu nại; các biện pháp chế tài; công khai thông tin; trì hoãn công khai cung cấp thông tin; lệ phí tiếp cận thông tin... Dù các nước với các hệ thống pháp luật khác nhau nên khái niệm QTCTT có thể được hiểu ở góc độ khác nhau nhưng tổng quan các tài liệu này cho phép tác giả có cơ sở khái quát khái niệm quyền này một cách đa chiều và có tính so sánh, đối chiếu.

- Một trong các kết quả nghiên cứu có ý nghĩa rất quan trọng đối với luận án là các công trình trên đã nêu được một cách khá đầy đủ thực trạng pháp luật quốc tế, từ đó giúp tác giả có cơ sở để nghiên cứu so sánh với pháp luật Việt Nam về QTCTT và có thể luận giải đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về QTCTT ở Việt Nam.

- Các công trình nghiên cứu đã phân tích QTCTT dưới góc độ luật thực định, bằng một số vụ việc cụ thể. Các ví dụ, phân tích này được tác giả luận án đánh giá, bình luận và từ đó đưa ra nhận định riêng của mình về khái niệm QTCTT cũng như phân tích khái niệm này trong QLHCNN ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

1.1.3.2. Những vấn đề còn chưa được giải quyết thấu đáo hoặc cần phải tiếp tục nghiên cứu

Từ những kết quả nghiên cứu đã đạt được nói trên đặt ra cho nghiên cứu sinh những vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu, đó là:

- Khái niệm QTCTT nói chung, đặc biệt khái niệm QTCTT trong QLHCNN chưa được các công trình nghiên cứu trong nước giải quyết thấu đáo. Vì vậy, nhiệm vụ đặt ra cho luận án là trên cơ sở phân tích một cách khoa học các quan niệm trước đây để đưa ra quan niệm của mình về QTCTT nói chung và trong lĩnh vực QLHCNN nói riêng. Đặc biệt, khái niệm này phải được xem xét trong việc nghiên cứu các bản Hiến pháp trước đó ở Việt Nam (Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980) chưa có quy định về quyền được thông tin. QTCTT mới được đề cập ở Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp 2013, Luật Tiếp cận thông tin và rải rác trong một số ít văn bản mà chưa có văn bản nào giải thích khái niệm này.

- Chủ thể của QTCTT cũng chưa được các công trình phân biệt một cách rõ ràng. Trong luận án, tác giả sẽ phân tích và so sánh QTCTT của các chủ thể bao gồm:

(1) công dân, cá nhân và người nước ngoài đang làm việc tại Việt Nam, người Việt Nam đang sinh sống, làm việc ở nước ngoài; (2) cán bộ, công chức, viên chức; (3) tổ chức hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam.

- Chính sách, pháp luật trong lĩnh vực QLHCNN có ảnh hưởng như thế nào đến QTCTT của công dân cũng chưa được các tác giả đề cập đến một cách sâu sắc. Vì theo nghiên cứu sinh, một xã hội văn minh là một xã hội mà người dân có quyền được biết những thông tin mà họ cần một cách chính đáng.

- Thông tin trong lĩnh vực quản lý hành chính – cơ sở ra quyết định hành chính và thi hành pháp luật trong lĩnh vực QLHCNN, đặc biệt là các ví dụ trong thực tế quản lý ở Việt Nam được các tác giả đưa ra, phân tích một cách sơ lược. Vì vậy, một trong những nội dung nghiên cứu mà luận án cần phải làm sáng tỏ là vai trò của QTCTT với QLHCNN bằng các ví dụ cụ thể trong lĩnh vực đất đai, giải phóng mặt bằng... Qua tìm hiểu, nghiên cứu sinh thấy pháp luật hiện hành còn thiếu các quy định ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc công khai thông tin do mình nắm giữ cũng như minh bạch hóa các hoạt động của các cơ quan nhà nước. Vì vậy, nhà nước phải hình thành cơ chế giám sát có hiệu quả từ công chúng tới các hoạt động của cơ quan công quyền; quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc công khai các thông tin do mình nắm giữ, cung cấp thông tin cho người dân theo yêu cầu.

- Các nghiên cứu về sự cần thiết, quan điểm, giải pháp thúc đẩy, bảo đảm, bảo vệ QTCTT trong QLHCNN chưa thực sự rõ ràng. Qua quá trình nghiên cứu, trong Chương 4, nghiên cứu sinh mạnh dạn đưa ra một số giải pháp: ban hành các văn bản có liên quan tới Luật Tiếp cận thông tin; nâng cao nhận thức của công dân, cán bộ, công chức, viên chức về QTCTT; quy định cụ thể các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin; tăng cường sự chủ động công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước; chi tiết hoá các quy định về hình thức, trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin trong QLHCNN; phát triển, đa dạng hoá kênh tiếp nhận, phản hồi của người dân...

1.2. Cơ sở lý thuyết

1.2.1. Câu hỏi nghiên cứu đặt ra

Các câu hỏi nghiên cứu sẽ đặt ra trong luận án gồm:

Thứ nhất, Thông tin là gì? QTCTT được hiểu và quan niệm như thế nào, trên cơ sở đó, QTCTT trong QLHCNN được hiểu và quan niệm như thế nào? Chủ thể QTCTT trong QLHCNN? Nội hàm của QTCTT trong QLHCNN?

Thứ hai, Thông tin nào được và không được tiếp cận? QTCTT có vai trò như thế nào trong QLHCNN? Những nhân tố nào ảnh hưởng đến QTCTT trong QLHCNN? Những yếu tố bảo đảm thực hiện QTCTT trong QLHCNN?

Thứ ba, các quy định, cách tiếp cận về QTCTT, QTCTT trong QLHCNN trong các văn bản pháp luật quốc tế và một số nước như thế nào? Bài học rút ra có thể áp dụng cho Việt Nam?

Thứ tư, QTCTT được quy định trong pháp luật hiện hành ở Việt Nam như thế nào và thực tiễn áp dụng ra sao?

Thứ năm, Với những tồn tại, bất cập trong các quy định của pháp luật cũng như thực tiễn áp dụng QTCTT thì cần phải có phương hướng và giải pháp gì để tăng cường khuôn khổ thể chế, chính sách, pháp lý, nhận thức và tổ chức thực hiện?

1.2.2. Cơ sở lý luận nghiên cứu

- Học thuyết Mác-Lênin, Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật.
- Các quan điểm của Đảng, Nhà nước về công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, đổi mới tổ chức và hoạt động của Nhà nước theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.
- Các quan điểm của Đảng và Nhà nước về bảo đảm quyền con người, quyền công dân; về cải cách tư pháp, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 và Nghị quyết 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị.
- Luận án tiếp thu những tư tưởng tinh hoa của nhân loại về nhà nước, pháp luật, quyền con người, dân chủ...

1.2.3. Các giả thuyết nghiên cứu

Trên cơ sở nền tảng về nghiên cứu những nội dung có liên quan đến luận án, tác giả đặt ra một số giả thuyết nghiên cứu như sau:

Thứ nhất, QTCTT trong QLHCNN là một quyền con người cơ bản và mang tính chính trị do gắn với tư cách công dân của một cá nhân cụ thể. Tuy nhiên có sự khác biệt rõ rệt với quyền tự do thông tin và quyền tiếp cận thông tin.

Thứ hai, QTCTT trong QLHCNN có vai trò và ý nghĩa ngày càng quan trọng đối với mọi cá nhân, tổ chức và cả các cơ quan nhà nước trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam. Đây có thể được coi là quyền để bảo vệ các quyền con người, 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 ba*, việc hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm QTCTT trong QLHCNN của người dân cần được tiến hành đồng bộ cùng với việc phát triển cơ sở hạ tầng và cần được đặt trong mối tương quan chặt chẽ với việc bảo đảm các quyền con người khác về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội.

Thứ tư, QTCTT nói chung đã được cộng đồng quốc tế ghi nhận theo các điều ước quốc tế về quyền con người. Trong đó đều nhấn mạnh vai trò chủ động của các nhà nước trong việc tạo lập các cơ sở cho việc bảo đảm thực thi quyền được nhanh chóng, đầy đủ và phù hợp với điều kiện của từng quốc gia. Do đó, nếu không gắn với trách nhiệm chủ động của nhà nước thì việc thực thi QTCTT trong QLHCNN nói riêng khó được đảm bảo.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã nêu đầy đủ và hệ thống lịch sử phát triển khái niệm QĐTT và QTCTT. Theo đó, quyền này là quyền cơ bản của con người, đây không phải là khái niệm mới, mà đã xuất hiện trong thời kỳ Ánh sáng vào thế kỷ 18. Chính trong đạo Luật về tự do báo chí của Thụy Điển được ban hành vào năm 1766 đã thiết lập nguyên tắc các hồ sơ của Chính phủ phải công khai cho công chúng và trao cho người dân quyền được yêu cầu tiếp cận các văn bản của các cơ quan Chính phủ.

Các công trình nghiên cứu đã đề cập và phân tích cơ sở lý luận của QTCTT trước hết là xuất phát từ mối quan hệ giữa quyền con người, quyền công dân và những bảo đảm QTCTT trong QLHCNN. Từ nội hàm khái niệm và các khía cạnh khác nhau của nội hàm khái niệm, các tác giả đã nêu một số đặc điểm cơ bản của QTCTT. Các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã cung cấp cho tác giả một cái nhìn toàn diện về đặc điểm chung của Luật tiếp cận thông tin ở một số nước trên thế giới dưới góc độ luật học so sánh. Các đặc điểm cụ thể như: thuật ngữ, khái niệm tiếp cận thông tin; chủ thể được yêu cầu cung cấp thông tin; phạm vi áp dụng luật; các ngoại trừ cung cấp thông tin; cơ chế khiếu nại; các biện pháp chế tài; công khai thông tin; trì hoãn công khai cung cấp thông tin; lệ phí tiếp cận thông tin... Dù các nước với các hệ thống pháp luật khác nhau nên khái niệm QTCTT có thể được hiểu ở góc độ khác nhau nhưng tổng quan các tài liệu này cho phép tác giả có cơ sở khái quát khái niệm quyền này một cách đa chiều và có tính so sánh, đối chiếu.

Nghiên cứu sinh đặt vấn đề nghiên cứu QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN, kế thừa những thành quả đạt được của các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước, dựa trên các giả thuyết và phương pháp nghiên cứu đã nêu ở trên, tác giả phân tích có hệ thống QTCTT của công dân, tổ chức trong lĩnh vực QLHCNN từ đó đưa ra những giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật, mở rộng QTCTT trong QLHCNN ở Việt Nam hiện nay.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

2.1.1. Khái quát, đặc điểm thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

2.1.1.1. Khái quát về quản lý hành chính nhà nước

Khái niệm về hành chính công trong nhiều tài liệu của các nước có sự tương đối đồng nhất giữa hành chính công (public administration), quản lý công (public management), quản trị quốc gia hay quản lý hành chính nhà nước (governance) và trong nhiều trường hợp được sử dụng thay thế cho nhau. Theo cách hiểu chung, hành chính công là thiết chế thực hiện quyền hành pháp, đưa chính sách, pháp luật vào cuộc sống. Theo cách tiếp cận rộng, hành chính công là nền hành chính (cũng public administration). Nền hành chính là khái niệm tổng quát, bao gồm các yếu tố: hệ thống thể chế, pháp luật, thủ tục hành chính; chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính nhà nước các cấp; đội ngũ cán bộ, công chức; nguồn lực tài chính, công sản và các điều kiện vật chất, kỹ thuật đảm bảo thực thi công vụ hiệu quả. Đặc trưng và ranh giới của hành chính công hay nền hành chính phụ thuộc vào loại hình và quy mô của mỗi nhà nước.

Ở nước ta, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Quyền hành pháp là quyền chấp hành luật và tổ chức đời sống xã hội theo pháp luật. Quyền hành pháp bao gồm thẩm quyền lập quy và thẩm quyền hành chính. Quyền lập quy là quyền ban hành các văn bản pháp quy (văn bản dưới luật) nhằm cụ thể hóa luật và hướng dẫn thực hiện luật. Thẩm quyền hành chính là quyền tổ chức, điều hành các hoạt động kinh tế - xã hội, đưa pháp luật vào đời sống, nhằm giữ gìn trật tự an ninh xã hội, phục vụ lợi ích công và công dân, sử dụng có hiệu quả nguồn tài chính và công sản để phát triển đất nước một cách hiệu quả.

Các thẩm quyền do Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương tới địa phương thực hiện là biểu hiện cụ thể của hoạt động QLHCNN.

Như vậy có thể hiểu, QLHCNN là hoạt động thực thi quyền hành pháp nhằm tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã

hội và hành vi của công dân do các cơ quan trong hệ thống hành chính từ Trung ương đến cơ sở tiến hành để thực hiện được chức năng nhiệm vụ của Nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, duy trì trật tự an ninh, thỏa mãn nhu cầu hàng ngày của nhân dân.

QLHCNN có đặc điểm sau: (1) QLHCNN có tính quyền lực nhà nước, hay còn gọi là quyền hành pháp trong hành động; (2) QLHCNN là hoạt động thực hiện hàng ngày, tổ chức và điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của công dân bằng việc ra các quyết định quản lý hành chính mang tính quy phạm, cá biệt và thực hiện các hành vi hành chính; (3) QLHCNN được thực hiện bởi hệ thống pháp nhân công quyền - thiết chế tổ chức hành chính nhà nước. Trong hệ thống này đứng đầu là Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, cho tới các Bộ, các cơ quan hành chính nhà nước Trung ương, các cấp QLHCNN địa phương có chức năng tổ chức và điều hành các quá trình kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh... và hoạt động của tổ chức và công dân [38].

2.1.1.2. Khái niệm, đặc điểm của thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

a. Khái niệm thông tin, thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Trong ngôn ngữ tiếng Việt, thuật ngữ “*thông tin*” được hiểu là “*tin tức về các sự kiện diễn ra trong thế giới xung quanh*” [105, tr.1587]. Theo cách hiểu này thì mọi tin tức về các sự kiện diễn ra trong thế giới tự nhiên và xã hội đều trở thành thông tin. Thực tiễn không phải mọi thông tin đó đều có ý nghĩa với nhà nước, xã hội và đều được sử dụng trong quản lý nhà nước và là nhu cầu cần biết của mọi công dân, tổ chức. Mặt khác, trong đời sống nhà nước, xã hội, không chỉ có sự kiện mới là những thông tin, mà còn là những số liệu, sự thực, hiện tượng, các quá trình, quan hệ đều trở thành những thông tin phục vụ cho hoạt động nhà nước. Nhưng để sử dụng một cách có hiệu quả đòi hỏi phải thu thập, xử lý và hệ thống hoá những thông tin đó dưới những hình thức nhất định.

Ở xã hội hiện đại, vai trò của thông tin đối với sự phát triển là không thể phủ nhận, là nền tảng cho tất cả các hoạt động của mọi cá nhân, chủ thể xã hội trong các mối quan hệ. Trong đó, đặc biệt quan trọng là những thông tin thuộc về lĩnh vực QLHCNN bởi những thông tin này có đặc thù riêng về chủ thể nắm giữ là các cơ quan nhà nước và khả năng tác động cả trực tiếp và gián tiếp, một bộ phận hoặc toàn bộ đời sống của công dân. Đồng thời, những thông tin trong QLHCNN cũng thể hiện rõ nét mối quan hệ giữa quyền lực công với các quan hệ xã hội theo hướng dân chủ hay là sự áp đặt ý chí của nhà cầm quyền.

Các quốc gia do sự khác biệt về đặc điểm văn hóa, xã hội cũng như trình độ

phát triển kinh tế nên có những cách nhìn nhận khác nhau về thông tin do nhà nước quản lý dẫn đến việc quy định về thông tin trong QLHCNN có sự khác biệt.

Chẳng hạn như Luật về công khai thông tin của các cơ quan chính quyền Hàn Quốc 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, có thể dưới dạng văn bản, tranh ảnh, bản vẽ, phim, băng biểu, trình chiếu và các hình thức vi tính khác”* [121, Điều 2].

Luật tự do thông tin của Anh quy định thông tin 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”* [113, Điều 1].

Theo Pháp lệnh của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về thông tin chính phủ mở: *“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”* [125].

Như vậy, có thể thấy một số điểm tương đồng trong quy định về thông tin của cơ quan nhà nước ở các quốc gia như: (1) Thông tin phải do cơ quan chính quyền tạo ra hoặc thu thập được trong quá trình thực thi công vụ; (2) Thông tin có thể được lưu giữ dưới bất kỳ hình thức nào.

Bên cạnh đó, khái niệm về thông tin ở một số quốc gia (như Vương quốc Anh nêu trên) còn đưa ra giới hạn là thông tin phải do cơ quan công quyền nắm giữ vào thời điểm mà yêu cầu cung cấp thông tin được nêu ra. Ngoài ra, một số nước như Thụy Điển, Anbani... sử dụng thuật ngữ thông tin được tiếp cận phải là những *“tài liệu chính thức”*. Với giới hạn như vậy, thông tin được tiếp cận sẽ không bao gồm các tài liệu đang trong quá trình chuẩn bị hoặc dự thảo mà chưa 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 không được ghi thành biên bản) thì hầu như chưa pháp luật nước nào quy định là đối tượng có thể yêu cầu cung cấp.

Dựa trên việc nghiên cứu và nhằm mục đích khuyến khích các quốc gia xây dựng cơ chế pháp lý đảm bảo QTCTT của công dân, tổ chức ARTICLE 19 đã công bố một đạo luật mẫu về tiếp cận thông tin, theo đó, khái niệm về thông tin được khuyến nghị bao gồm *“tất cả các tài liệu được nắm giữ bởi một số tổ chức, cơ quan nào đó mà không phân biệt hình thức và cách thức được lưu trữ, nguồn gốc thông tin và thời gian ban hành”* [106, Điều 7(1)]. Với khái niệm rộng như vậy, có thể

phân tích nội hàm thông tin gồm nhiều loại như: (1) Căn cứ vào nội dung, có những loại thông tin như: thông tin về kinh tế, văn hóa, xã hội, pháp luật...; (2) Căn cứ vào chủ thể nắm giữ, tạo ra, thì thông tin gồm: thông tin của nhà nước, thông tin của cá nhân, thông tin của tổ chức...

Trong xã hội có rất nhiều chủ thể (cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước) mang thông tin, truyền đạt, xử lý và sử dụng thông tin. Trong đó, thông tin của các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng chỉ là một loại, một nguồn thông tin xã hội, nhưng có vai trò, ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong đời sống nhà nước, xã hội, cá nhân, tổ chức. Cơ quan hành chính nhà nước nắm giữ một lượng thông tin rất lớn về chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng, đối ngoại...

Để phục vụ cho hoạt động có tính tổ chức, điều hành, quản trị nội bộ nhà nước, tác động quản lý tới các quá trình xã hội, đồng thời đáp ứng nhu cầu về thông tin cho các cá nhân, tổ chức, cơ quan hành chính nhà nước sử dụng nhiều nguồn thông tin khác nhau:

- Các văn bản quy phạm pháp luật (hiến pháp, luật, các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật), các quyết định hành chính do các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành, các hành vi hành chính, các hoạt động mang tính tổ chức để thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật; các quyết định của cơ quan tư pháp.

- Những chỉ thị, hướng dẫn có tính chất bắt buộc của các cơ quan nhà nước cấp trên đối với cơ quan cấp dưới.

- Các sự việc, sự kiện, các quan hệ được phát hiện trong quá trình kiểm tra, thanh tra.

- Các tình huống có vấn đề, tình huống sung đột và các tình huống phức tạp khác đòi hỏi có sự can thiệp của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức (thông tin về tình trạng khủng hoảng các quá trình xã hội).

- Thông tin của cá nhân, tổ chức cung cấp cho các cơ quan nhà nước về việc thực hiện các quyền, lợi ích hợp pháp của họ (phục vụ và bảo vệ các quyền và tự do, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức) và các thông tin khác.

Tất cả các nguồn thông tin nói trên đều có ý nghĩa quan trọng đối với hoạt động nhà nước nói chung, hoạt động hành chính nhà nước nói riêng. Mỗi cơ quan nhà nước, chức vụ nhà nước, tùy theo vị trí pháp lý được pháp luật quy định mà có các thông tin khác nhau: thông tin đi từ trên xuống, từ dưới lên, thông tin theo chiều ngang (thông tin phối hợp) và thông tin từ những nguồn khác.

Tùy thuộc vào thực tiễn cũng như kỹ thuật lập pháp mà các hình thức thể hiện

của thông tin do nhà nước được quy định ở các quốc gia 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. Thông tin phải được thể hiện dưới những dạng thức vật chất nhất định mà con người bình thường có thể nhận thức được sự tồn tại của chúng. Do đó, việc liệt kê những dạng vật chất có thể lưu giữ thông tin chỉ mang tính chất tạm thời giúp định hướng nhận thức chứ không thể bao gồm những dạng thức vật chất có thể xuất hiện về sau.

Về bản chất, nội dung thông tin luôn là yếu tố quan trọng hơn hình thức chứa đựng thông tin. Vì vậy, cần phải có cơ chế thông thoáng trong việc cho phép người dân có thể đưa ra yêu cầu cần biết một nội dung thông tin nào đó và cơ quan nhà nước có trách nhiệm sẽ cung cấp các nguồn thông tin mà mình đang nắm giữ chứa đựng thông tin cần thiết cho người có yêu cầu.

Từ đó có thể hiểu thông tin trong QLHCNN là tổng thể những tin tức, số liệu, sự thực, những đặc trưng của các đối tượng, hiện tượng, quá trình, quan hệ, các sự kiện... được thu thập và hệ thống hoá dưới hình thức nhất định tạo sự thuận lợi cho việc sử dụng của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Qua những phân tích trên, tác giả khái quát một định nghĩa về thông tin trong quản lý hành chính như sau:

Thông tin trong QLHCNN là những tài liệu, dữ liệu, những đặc trưng của các đối tượng, hiện tượng được thu thập và hệ thống hóa dưới hình thức nhất định hoặc do cơ quan hành chính nhà nước tạo ra trong quá trình thực thi công vụ và được thể hiện dưới bất kỳ dạng hình thức nào có thể nhận thức được.

b. Đặc điểm của thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Do sự khác biệt của thông tin trong QLHCNN so với các loại thông tin khác, cần phải xác định được một số đặc điểm cơ bản như sau:

Về nguồn gốc thông tin: Những thông tin này thuộc quyền quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước, nhưng không phải chỉ do các cơ quan đó tạo ra, mà còn do tất cả các cá nhân, tổ chức mà cơ quan hành chính nhà nước có thể thu thập được trong quá trình thực thi công vụ. 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. Các nguồn hình thành thông tin bao gồm: (1) thông tin do cơ quan hành chính nhà nước tạo ra, do chính cơ quan nhà nước đó xác lập trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ.

vụ của mình; (2) thông tin do cơ quan hành chính nhà nước nhận 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.

Về nội dung thông tin: Thông tin do cơ quan hành chính nhà nước quản lý luôn có nội dung đa dạng, liên quan đến tất cả hoạt động của QLHCNN, 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...

Tính chất của thông tin: Thông tin trong QLHCNN là những thông tin mang tính chính thức, được sử dụng làm cơ sở pháp lý trong hoạt động QLHCNN, được lưu giữ trong hồ sơ của các cơ quan này.

Tác động của thông tin: Những thông tin trong hoạt động QLHCNN luôn gắn liền với quyền lực nhà nước. Nhiều thông tin ảnh hưởng rất lớn đến quyền tự do cơ bản của công dân, sức khỏe hoặc đạo đức công chúng; quốc phòng, an ninh quốc gia, bí mật nhà nước hoặc trật tự công cộng hoặc thông tin có giá trị kinh tế, nên nhiều chủ thể luôn mong muốn có cơ hội tiếp cận các thông tin này để phục vụ cho nhu cầu, mục đích của mình.

Thông tin trong QLHCNN chính là cầu nối giữa những lợi ích công và lợi ích tư. Thông qua những thông tin này, lợi ích công cộng được đảm bảo qua chức năng quản lý, điều hành của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đồng thời cũng xác định cơ sở pháp lý cho việc thực hiện những lợi ích của cá nhân, tổ chức cụ thể.

2.1.2. Khái niệm, đặc điểm của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

2.1.2.1. Khái niệm quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

QTCTT nói chung là một trong những hình thức, phương thức, phương tiện để nhân dân làm chủ đất nước, thật sự tham gia vào quản lý nhà nước và quản lý xã hội. Điều này có vai trò chính trị - xã hội quan trọng, vừa là quyền được hưởng, vừa là tiền đề để đảm bảo thực hiện các quyền cơ bản bao gồm các quyền: dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa... Chỉ khi tiếp cận thông tin về hoạt động của bộ máy nhà nước một cách công khai, trung thực thì người dân mới có thể tham gia vào quản lý xã hội và thực hiện quyền làm chủ thực sự của mình.

Theo nhận thức chung trên thế giới, QTCTT bao gồm “*Quyền tự do giữ quan*

điểm không có sự can thiệp, và tự do tìm kiếm, tiếp nhận và chia sẻ các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện nào và không có biên giới” [131].

Cũng với tinh thần như vậy, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị cũng quy định: *“Mọi người có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm cả quyền tự do tìm kiếm, nhận và truyền đạt mọi loại tin tức, ý kiến, không phân biệt ranh giới, hình thức tuyên truyền miệng hoặc bằng bản viết, in, hoặc bằng hình thức nghệ thuật hoặc thông qua mọi phương tiện thông tin đại chúng khác, tùy theo sự lựa chọn của họ” [130].*

Bên cạnh các quy định trên, nội dung QTCTT còn được làm rõ trong một số văn kiện nhân quyền khu vực như khoản 1 Điều 10 của Công ước nhân quyền châu Âu; khoản 1 Điều 13 của Công ước nhân quyền Châu Mỹ và Nguyên tắc 2 trong bản Tuyên bố liên châu Mỹ về các nguyên tắc của tự do bày tỏ ý kiến.

Ngoài ra, trong Tuyên bố về nguyên tắc *Xây dựng xã hội thông tin – một thách thức toàn cầu trong thiên niên kỷ mới*, đã khẳng định nền tảng thiết yếu của xã hội thông tin như đã được quy định trong Điều 19 của Tuyên ngôn nhân quyền thế giới với bốn thành tố là *quyền tự do giữ quan điểm không bị sự can thiệp; quyền tự do tìm kiếm; tiếp nhận; và truyền đạt mọi loại tin tức, ý kiến* [132].

Theo Từ điển tiếng Việt thì “tiếp cận” là động từ có các nghĩa sau: 1. Ở gần, ở liền kề. 2. Tiến sát gần. 3. Đến gần để tiếp xúc. 4. Từng bước bằng phương pháp nhất định, tìm hiểu một đối tượng nghiên cứu nào đó [101]. Dù sử dụng từ “tiếp cận” theo bất cứ nghĩa nào, quyền tiếp cận thông tin cũng chỉ có nghĩa là quyền tìm kiếm, tiếp nhận thông tin mà không bao gồm quyền chia sẻ, phổ biến, lưu trữ, sử dụng thông tin được cơ quan nhà nước, các tổ chức và các nhân khác trong xã hội chia sẻ.

QTCTT trong QLHCN có sự khác biệt nhất định so với “quyền được thông tin”; “quyền tự do thông tin”:

Thứ nhất, về thuật ngữ “quyền được thông tin” có hai khác biệt quan trọng về nội dung và phạm vi áp dụng. Về nội dung, “quyền được thông tin” chỉ trong giới hạn khả năng được tiếp nhận thông tin và không bao gồm khả năng tìm kiếm và phổ biến thông tin. Theo đó, tính chủ động của chủ thể có nhu cầu về thông tin sẽ giảm đi đáng kể và kết quả của việc tiếp nhận thông tin phụ thuộc nhiều vào thiện chí của chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin. Tuy nhiên, về phạm vi áp dụng thì “quyền được thông tin” không chỉ giới hạn trong lĩnh vực QLHCNN mà trên tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước.

Thứ hai, về thuật ngữ “quyền 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 tìm kiếm, tiếp nhận, lưu

giữ, phổ biến, sử dụng 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. Hay nói cách khác, quyền tự do thông tin chủ yếu hướng đến khả năng phổ biến thông tin mà không bị giới hạn bởi quyền lực hay những công cụ nào khác. Trong khi đó, QTCTT trong QLHCNN thể hiện khả năng tập trung vào việc làm thế nào để người dân tiếp cận được các thông tin về hoạt động QLHC của nhà nước hoặc các thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ.

Trong lĩnh vực QLHCNN, mặc dù có rất nhiều cách tiếp cận khác nhau về nguồn gốc và bản chất của quyền lực nhưng có một sự thừa nhận rộng rãi rằng quyền lực công hay quyền lực nhà nước thuộc về tất cả các thành viên trong cộng đồng xã hội, tức là thuộc về nhân dân. Nhà nước sinh ra từ xã hội, do nhu cầu của xã hội và được xã hội trao cho những quyền hạn nhất định để bảo đảm sự tồn tại và phát triển của mỗi cá nhân trong những khuôn khổ nhất định phù hợp với lợi ích chung và của các cá nhân khác. Người dân trao quyền lực của mình cho Nhà nước và đòi hỏi bộ máy nhà nước phải sử dụng quyền lực đó phục vụ cho lợi ích của mình. Quyền lực không thể được thực hiện một cách chung chung trừu tượng mà thông qua những con người cụ thể. Mà con người, dù là bất kỳ ai thì do bản chất là thu vén cho lợi ích riêng nên nguy cơ lạm dụng quyền là rất lớn. Để chống lại nguy cơ đó thì cần phải có những biện pháp chống lại sự tham lam, chính xác hơn là làm giảm bớt lòng tham của con người và tăng cường sự kiểm soát việc thực hiện quyền lực công hay quyền lực nhà nước. Trong những nỗ lực nhằm giới hạn quyền lực nhà nước đồng thời làm gia tăng các quyền dân chủ của nhân dân, việc ghi nhận, bảo đảm và thực hiện QTCTT là một chìa khóa quan trọng để giải quyết những rào cản chủ yếu đến từ bản chất của hoạt động QLHCNN mang tính chất hành chính, mệnh lệnh, áp đặt các quyết định lên những đối tượng được điều chỉnh. Do đó, có thể thấy vai trò rất quan trọng của việc bảo đảm QTCTT trong hoạt động QLHCNN là góp phần mở rộng hay minh bạch hóa, công khai hóa các hoạt động công vụ của bộ máy công quyền nhằm giúp người dân có khả năng giám sát, kiểm tra và trực tiếp tham gia đóng góp vào những hoạt động đó.

Từ những phân tích trên, tác giả nhận định: *QTCTT trong QLHCNN chính là quyền của người dân được tìm kiếm, tiếp nhận những thông tin về thể chế, chính sách, pháp luật, thủ tục hành chính; chức năng nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính nhà nước ở các cấp; về đội ngũ cán bộ, công chức; nguồn lực tài chính, tài sản công và các điều kiện khác về vật chất, kỹ thuật nhằm đảm bảo thực thi công vụ hiệu quả theo quy định của pháp luật.*

2.1.2.2. Đặc điểm của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Thứ nhất, QTCTT trong QLHCNN là một quyền công dân cơ bản. Dù có nhiều học thuyết khác nhau về bản chất của nhà nước song điểm tương đồng ở hầu hết các học thuyết là tính đại diện của nhà nước. Nghĩa là nhà nước được hình thành không vì những lợi ích tự thân mà nhằm thực hiện chức năng đại diện cho những quyền lợi, nguyện vọng của mọi công dân ở quốc gia đó. Vậy vì sao có thể khẳng định QTCTT trong QLHCNN là một quyền công dân cơ bản?

Một là, trên cơ sở pháp lý, sự ghi nhận ở văn kiện có giá trị pháp lý cao nhất là Hiến pháp của quốc gia. Đây chính là cơ sở quan trọng để xác định một quyền nào đó có phải là quyền cơ bản trong số rất nhiều quyền của công dân hay không.

Hai là, xét về tính lý luận trong mối quan hệ giữa công dân và nhà nước, nếu việc thực hiện các chức năng đại diện của nhà nước được coi là mang tính ủy quyền thì người ủy quyền là công dân cần phải biết về những hoạt động của người được ủy quyền thông qua những hồ sơ, tài liệu, dữ liệu mà “người được ủy quyền” nắm giữ.

Thứ hai, QTCTT trong QLHCNN là một quyền con người mang tính chính trị rõ rệt. Không giống những quyền con người khác như quyền sống, quyền không bị phân biệt đối xử... QTCTT trong QLHCNN không được áp dụng/áp dụng hạn chế với những chủ thể không có mối gắn kết chính trị với một nhà nước, chẳng hạn như người nước ngoài. Nói cách khác, chủ thể thụ hưởng QTCTT trong QLHCNN phải được đặt trong mối liên hệ QLHC với nhà nước sở tại. Quyền này tồn tại đối với công dân trong mọi trường hợp, ngay cả khi họ sống, làm việc 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 QTCTT trong QLHCNN ở mức độ hạn chế của nước sở tại.

Thứ ba, QTCTT trong QLHCNN là biểu hiện của tính dân chủ trong hoạt động nhà nước. Trên cơ sở đảm bảo được quyền này, người dân có thể chủ động tham gia các công việc của nhà nước, đóng góp vào những thiếu sót trong QLHCNN để thực sự xây dựng nền hành chính lấy người dân làm trung tâm lợi ích. Về bản chất, hoạt động QLHCNN mang tính điều hành, chấp hành nên luôn có xu hướng đặt ra những khuôn mẫu để thuận tiện cho việc quản lý. Xu hướng như vậy sẽ cản trở người dân trong quá trình tham gia các quan hệ xã hội và từ đó cản trở tiến bộ, phát triển trong xã hội. Vì vậy, vai trò của nhà nước chỉ là xác định phạm vi cụ thể của các quyền tự do đó để làm cơ sở ngăn cản ý định của cá nhân sử dụng những tự do cá nhân để gây thiệt hại cho xã hội và các cá nhân khác.

Thứ tư, QTCTT trong QLHCNN phụ thuộc nhiều vào thiện chí của cơ quan

nhà nước. Bởi lẽ tự mỗi công dân không thể thực hiện quyền này mà phụ thuộc vào việc thực thi trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Trong khoa học và thực tiễn pháp lý, thông thường lại nhấn mạnh nhiều đến khía cạnh trách nhiệm của nhà nước ở nội hàm của QTCTT trong QLHCNN, điều đó có thể tạo ra cảm giác rằng chính yếu tố nghĩa vụ của nhà nước là nội hàm quan trọng nhất của quyền này. Xét trong mối tương quan về khả năng của hai bên chủ thể thì rõ ràng là phía nhà nước có nhiều điều kiện để thoái thác trách nhiệm này với những lý do như chưa có luật định hoặc vì lý do chưa đủ điều kiện thi hành.

Thứ năm, việc bảo đảm thực hiện QTCTT trong QLHCNN phụ thuộc vào mức độ phát triển kinh tế, xã hội của một quốc gia. Đây là một quyền công dân đặc trưng, tức là ở đâu có mối quan hệ giữa nhà nước với công dân thì ở đó xuất hiện quyền của người dân về tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính. Tuy nhiên, việc cung cấp thông tin trong quản lý hành chính một mặt đòi hỏi có sự chuẩn bị tương đối tốt về cơ sở dữ liệu thông tin, và hai là phụ thuộc vào mối quan tâm, nhu cầu của chính người dân.

Thứ sáu, QTCTT trong QLHCNN 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 quyền này 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 tiếp cận những thông tin trong quản lý hành chính sẽ 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.

Ngược lại, việc thực hiện các quyền con người, quyền công dân khác cũng góp phần bảo đảm việc thực hiện QTCTT. Ví dụ như quyền được học tập của công dân có tác dụng tích cực vì khi trình độ dân trí của người dân được nâng cao thì cũng là lúc thực hiện QTCTT một cách có 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 QTCTT của công dân phải gắn liền với các quyền dân sự, chính trị khác.

Thứ bảy, QTCTT trong QLHCNN của công dân luôn có sự liên hệ chặt chẽ với các vấn đề bảo vệ bí mật nhà nước, quyền lợi chính đáng của cộng đồng và quyền riêng tư. Biểu hiện của mối liên hệ chặt chẽ nằm ở những miễn trừ của quyền để nhằm

mục đích bảo vệ bí mật nhà nước, quyền lợi công cộng 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, quyền lợi công cộng 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 tiềm ẩn các nguy cơ xung đột trong việc thực hiện các quyền này.

Có thể thấy qua bản chất của QLHCNN là đặt ra những khuôn khổ, quy tắc áp dụng pháp luật theo xu hướng thuận lợi hơn cho việc quản lý của các cơ quan chức năng. Chính điều đó tạo nên sự khác biệt của ngành hành pháp nói chung và hoạt động QLHCNN nói riêng trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước. Và cũng chính vì thiên hướng luôn mong muốn có được sự thuận lợi tối đa trong quản lý đã khiến việc đặt ra những quy tắc áp dụng pháp luật có thể thiếu đi sự minh bạch cần thiết dẫn đến khả năng xâm phạm hay vi phạm một số quyền con người, quyền công dân vượt ra khỏi khuôn khổ ban đầu do lập pháp xây dựng thông qua các đạo luật.

Nếu do bản chất, hoạt động lập pháp và hoạt động tư pháp luôn luôn thể hiện tính công khai, minh bạch thì hoạt động của cơ quan hành chính phần nhiều bị chi phối bởi nguyên tắc mệnh lệnh - phục tùng. Hơn nữa, với đặc trưng của hoạt động hành chính như: chế độ thủ trưởng, tính nhanh chóng, kịp thời,.. dẫn đến việc tính minh bạch, tính công khai trong hành chính luôn có xu thế bị giảm thiểu so với các hoạt động khác của bộ máy nhà nước. Trong QLHCNN, công khai minh bạch là việc người dân được thông tin đầy đủ, kịp thời, chính xác về pháp luật và tất cả các thông tin khác liên quan đến quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức nhà nước. Minh bạch gắn liền với công khai, giải trình và tự do thông tin.

Công khai, minh bạch là đòi hỏi thiết yếu đối với hoạt động của nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại. Điều này sẽ làm rút ngắn khoảng cách giữa công dân và công quyền. Đối với Nhà nước pháp quyền “*của dân, do dân và vì dân*”, tính minh bạch trong hoạt động hành chính được coi là nền tảng cơ sở, cội nguồn sức mạnh của bộ máy công quyền, bảo đảm dân chủ trong xã hội, là biện pháp hữu hiệu phòng ngừa các hành vi sai trái, các biểu hiện làm suy giảm hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Trong các nghiên cứu hiện đại, minh bạch cũng được coi là nền tảng cho việc bảo vệ

quyền con người. Nhất là trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam với một số vụ việc nhạy cảm như vụ cá chết ở các tỉnh miền Trung thì yêu cầu về công khai, minh bạch càng được người dân quan tâm.

2.1.3. Vai trò và giới hạn của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

2.1.3.1. Vai trò của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Hầu khắp các nước và các tổ chức quốc tế đều có chung một nhận thức rằng tự do thông tin là một quyền cơ bản của con người. Thực hiện được quyền này cho phép cá nhân có thể bảo vệ hữu hiệu các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, ngăn ngừa các hành vi lạm dụng, thúc đẩy dân chủ hóa và minh bạch hóa quá trình hoạch định chính sách và ban hành pháp luật, củng cố lòng tin và tăng cường sự ủng hộ của dân chúng với các chủ trương, chính sách của chính quyền, tạo sự đồng thuận cao trong xã hội.

QTCTT 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, cũng 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 phải được giữ bí mật.

a. Quyền tiếp cận thông tin trong tổng thể quyền con người, quyền công dân khác với hoạt động quản lý hành chính nhà nước

QTCTT 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 QTCTT sẽ đảm bảo người dân được thông tin về các chủ trương, chính sách, quy định của các cơ quan nhà nước trong hoạt động QLHCNN. Trên cơ sở thông tin được tiếp cận, người dân có thể tham gia vào công tác QLHCNN bằng việc đưa ra các ý kiến về nội dung của các chủ trương, chính sách, 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, người dân có thể tham gia vào các quá trình dân chủ, giám sát được các hoạt động của cơ quan nhà nước từ đó hạn chế khả năng xâm phạm

các quyền lợi của mình... Khi thực hiện đầy đủ QTCTT, công dân ngày càng mở rộng khả năng được tham gia vào hoạt động QLHCNN, bảo vệ các quyền và lợi ích của mình, giám sát, kiểm soát các hoạt động QLHCNN do cơ quan nhà nước thực hiện.

QTCTT thúc đẩy pháp quyền và quản trị tốt trong hoạt động QLHCNN, làm cho các cơ quan nhà nước hoạt động hiệu quả hơn. Thực tế trên thế giới, QTCTT góp phần cải thiện cách thức và hiệu quả làm việc của các cơ quan nhà nước nói chung và trong hoạt động QLHC nói riêng bởi các hoạt động và quyết định của họ được người dân giám sát. Trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, QTCTT đóng vai trò vô cùng quan trọng trong phòng chống tham nhũng, là vũ khí hữu hiệu và công cụ quan trọng trong phòng chống tham nhũng. Pháp quyền và quản trị tốt được thúc đẩy sẽ tác động tích cực đến các quyền con người trên mọi lĩnh vực.

QTCTT là phương tiện, công cụ làm rõ giới hạn quyền lực của hệ thống hành chính nhà nước trong mối quan hệ với người dân. Bộ máy hành chính nhà nước có đội ngũ cán bộ, công chức đông đảo, hoạt động của họ gắn với công vụ nhà nước, gắn với việc giải quyết các công việc của cá nhân, tổ chức, đồng thời được bảo đảm bởi bộ máy cưỡng chế nhà nước. Vì vậy, mọi hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước cần phải được công khai và có thể tiếp cận đối với tất cả mọi người để tránh sự tùy tiện trong việc giải quyết các công việc của các cá nhân, tổ chức, đặc biệt là giới hạn việc sử dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính. Bảo đảm QTCTT là nền tảng minh bạch, rõ ràng trong mối quan hệ giữa quyền lực hành chính công và quyền lực xã hội dân sự trong việc thực hiện các quyền dân sự, chính trị. Hành chính công luôn luôn có xu hướng lạm quyền, can thiệp vào đời sống dân sự của cá nhân. Tăng cường QTCTT là cơ sở tạo ra giới hạn sự can thiệp của hành chính công vào đời sống dân sự của cá nhân, tổ chức.

QTCTT là phương tiện để công dân có thể kiểm soát được các hoạt động QLHCNN, từ hoạt động tổ chức có tính nội bộ đến hoạt động có quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước trên mọi lĩnh vực. Kiểm soát hoạt động QLHCNN một mặt tăng cường pháp chế trong quản lý, mặt khác nhằm phòng ngừa, ngăn chặn những hành vi vi phạm của hệ thống hành chính đến các quyền con người, quyền công dân. Bảo đảm QTCTT tạo ra các phương tiện pháp lý, bằng các phương tiện khác nhau, các cách thức, biện pháp khác nhau để bảo đảm quyền con người, quyền công dân khi bị xâm hại.

Vai trò của QTCTT của công dân trong tổng thể các quyền tự do khác với hoạt động QLHCNN 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

đôi.

Nhóm quyền trong lĩnh vực chính trị, dân sự

Quyền chính trị của công dân bao gồm các quyền: tham gia quản lý công việc của Nhà nước và xã hội, tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, tham gia xây dựng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước, tham gia thực hiện giám sát bộ máy nhà nước, thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật, tự do thể hiện ý chí của mình khi nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý. Muốn thực hiện các quyền trên đây trước hết công dân phải có đầy đủ những thông tin. Nếu không có thông tin hoặc thông tin không đầy đủ công dân không thể thực hiện các quyền Hiến định đó của mình. Chẳng hạn, 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 vì vậy mặc dù có quyền lựa chọn nhưng người dân không thể thực hiện được quyền này. Các đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn các thành viên của Chính phủ trong các phiên họp của Quốc hội nhưng nếu các đại biểu Quốc hội không được cung cấp thông tin đầy đủ hoặc không có bộ máy giúp việc có năng lực hoặc không có các cơ quan chuyên môn của Quốc hội như Thanh tra Quốc hội (Ombudsman) hay Kiểm toán Quốc hội (Parliamentary Audit), các đại biểu Quốc hội không thể có thông tin để đối chiếu với những số liệu mà các Bộ trưởng đã đưa ra khi trả lời chất vấn thì quyền chất vấn cũng chỉ là hình thức.

Việc tham gia quản lý Nhà nước, quản lý xã hội bằng các hình thức trực tiếp hay gián tiếp đều dựa trên sự hiểu biết của người dân. Nếu không có những thông tin đầy đủ, việc thực hiện quyền khiếu nại tố cáo của công dân sẽ rất khó khăn. Nếu không có thông tin đầy đủ, người dân có thể buộc phải chịu đựng tình trạng vi phạm pháp luật của các cơ quan công cộng, vi phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của họ mà không dám đấu tranh vì các cơ quan công cộng đặc biệt là các cơ quan hành chính Nhà nước đã bung bít những thông tin.

Mọi công dân đều có đầy đủ các quyền dân sự của mình 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.... QTCTT 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. 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 QTCTT 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. 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 QTCTT 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.

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

Theo Amartya Sen [106], 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. QTCTT 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*” [47], khi đó các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội cũng sẽ có nhiều cơ hội để phát triển. QTCTT 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.

Trong mối quan hệ với quyền tự do kinh doanh, QTCTT có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Muốn thực hiện quyền này hiệu quả công dân phải được thông tin đầy đủ

về các ngành nghề, chủ trương, chính sách,... mà các cơ quan QLNN trong lĩnh vực kinh tế nắm giữ. Người 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. Khi có đầy đủ thông tin, công dân có thể xác định đúng sản xuất mặt hàng gì, yêu cầu chất lượng như thế nào và tiêu thụ ở đâu. Khi cá nhân, tổ chức sử dụng những thông tin được tiếp cận vào mục đích kinh doanh dễ dàng 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 lớn.

QTCTT 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.

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 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.

Từ những phân tích trên đây có thể đi đến kết luận: QTCTT chính là điều kiện tiên quyết, có vai trò đặc biệt quan trọng để đảm bảo thực hiện các quyền con người và quyền công dân trong hoạt động QLHCNN.

b. Quyền tiếp cận thông tin có tác động mạnh mẽ đến việc xây dựng một nền hành chính hiện đại

QTCTT không có nghĩa là công dân thụ động ngồi chờ nhà nước cung cấp thông tin cho mình [32]. 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 và đòi hỏi các cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN liên quan phải xem xét, xử lý các thông tin mà công dân cung cấp. Nhờ các thông tin phản hồi từ phía người dân các cơ quan QLNN có những điều chỉnh để việc quản lý của mình được đầy đủ, đúng đắn hơn ý chí nguyện vọng của nhân dân; làm cho mối quan hệ giữa nhân dân và nhà nước gần bó hơn, hạn chế được quan liêu, xa rời dân.

Việc thông tin hai chiều giữa nhà nước và công dân sẽ tác động đến hoạt động của nhà nước nói chung và hoạt động QLHCNN nói riêng 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 đạo vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, giữa dân và nhà nước hiểu biết lẫn nhau. Nhờ vai trò của QTCTT của người dân trong quản lý nhà nước nên các quyết định QLHCNN 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.

Như vậy, để đạt được mục tiêu xây dựng nền hành chính hiện đại thì cần phải đảm bảo việc người dân được thông tin đầy đủ, kịp thời, chính xác về pháp luật và tất cả các thông tin khác liên quan đến quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức nhà nước, đồng thời phải đảm bảo cơ chế tiếp cận thông tin từ phía người dân của các cơ quan nhà nước. Minh bạch gắn liền với công khai, giải trình và tự do thông tin. Thông qua đó, sẽ làm rút ngắn khoảng cách giữa công dân và công quyền. Đối với Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân, tính minh bạch trong hoạt động hành chính có thể được coi là nền tảng cơ sở, cội nguồn sức mạnh của bộ máy công quyền, bảo đảm dân chủ trong xã hội. Công khai, minh bạch cũng là biện pháp hữu hiệu nhằm phòng ngừa các hành vi sai trái, các biểu hiện làm suy giảm hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

c. Thực hiện công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý hành chính và đấu tranh phòng chống tham nhũng

Thực hiện công khai, minh bạch hoạt động QLHC đang trở thành mối quan tâm lớn, là nhu cầu bức thiết đối với mọi quốc gia trong bối cảnh hội nhập quốc tế như giai đoạn hiện nay. Ở các chế độ nhà nước cũ mà đặc biệt là phong kiến, do bản chất phi dân chủ nên nguyên tắc minh bạch không phải là yêu cầu bắt buộc trong hoạt động và tổ chức nhà nước. Suốt thời kỳ dài, chúng ta không có thói quen công khai, minh bạch các quyết định của cơ quan hành chính nhà nước. Trong bối cảnh hiện nay của nền hành chính hiện đại, nhu cầu minh bạch hóa các quyết định hành chính càng trở nên cấp thiết. Thực tế cho thấy, những vụ việc mà dân quan tâm, công luận có nhiều ý kiến, nhất là những chính sách, vụ việc liên quan đến hoạt động công vụ của cơ quan hoặc cá nhân công chức, nếu được công bố minh bạch, sẽ xóa bỏ được những dư luận không đúng, tạo dựng mối quan hệ lành mạnh, trong sáng giữa cơ quan, công chức với người dân, củng cố niềm tin của dân đối với cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên thực tiễn cũng cho thấy ở nhiều nơi mức độ tham gia của người dân vào quy trình ban hành quyết định rất thấp. Nhiều nơi, minh bạch hóa hoạt động hành chính chỉ được hiểu một cách thông thường nhất là việc niêm yết các bảng biểu, thủ tục hành chính trên các bảng thông tin tại trụ sở của chính quyền. Việc làm này hầu như chỉ có tác dụng cổ động, mà ít có tác dụng tạo ra cơ chế cho người dân bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ khi bị các quyết định hành chính xâm phạm.

Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, quá trình thực hiện minh bạch và trách nhiệm giải trình không hề dễ dàng, vì có thể gặp nhiều trở ngại. Nhưng nếu có được sự tham gia đồng bộ của hệ thống các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức, đặt lợi ích của dân tộc, đất nước lên trên, chắc chắn sẽ khắc phục được trở ngại, tìm ra được những bước đi thích hợp và có thể đạt hiệu quả thiết thực. Để thực hiện điều đó, trước hết, phải củng cố nhận thức rằng bộ máy nhà nước và cán bộ, công chức được lập ra để thực hiện chức năng quản lý đất nước theo pháp luật; họ được dân trả công bằng tiền thuế do chính người dân đóng góp và họ cũng sẽ bị nhân dân sa thải nếu không hoàn thành nhiệm vụ được giao. Nâng cao trách nhiệm giải trình cũng có nghĩa là tăng cường tính công khai, minh bạch, trách nhiệm của nền hành chính, của hoạt động công vụ, góp phần phòng ngừa tham nhũng, lãng phí. Đây chính là một trong những giải pháp hữu hiệu và bền vững trong chiến lược phòng chống tham nhũng một cách kiên quyết, triệt để.

Đối với người dân, việc thực hiện trách nhiệm giải trình, công khai thông tin của cơ quan nhà nước còn là cơ sở để phát huy vai trò giám sát của cơ quan dân cử, tổ chức, đoàn thể và nhân dân đối với hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả thực thi chức trách, công vụ.

Đồng thời, với việc mở ra những điều kiện, cơ hội thuận lợi, dễ dàng hơn cho cơ quan, tổ chức và công dân trong việc tiếp cận với các thông tin, quyết định quản lý của cơ quan nhà nước. Với ý nghĩa là một công cụ giúp người dân giám sát các hoạt động công vụ và kịp thời phản ứng với những hành vi tiêu cực, người dân cần được hỗ trợ trong việc đảm bảo QTCTT đối với các hoạt động công vụ của các cơ quan và nhân viên nhà nước.

d. Vai trò của việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin về một số vấn đề trong quản lý hành chính nhà nước

Về kinh tế: việc tăng cường và mở rộng thông tin cho người dân nói chung và đặc biệt là những thông tin về QLHCNN góp phần tăng cường và nâng cao tri thức. Điều này có thể đem đến những biến chuyển cơ bản trong việc sản xuất sản phẩm và dịch vụ, đồng thời thúc đẩy được sự linh hoạt của người dân trong chủ động nắm bắt thông tin. Thông tin công khai, minh bạch không chỉ hỗ trợ cho người dân trong nước chủ động phát triển các kế hoạch kinh tế mà 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 và tin tưởng vào môi trường đầu tư kinh tế ở Việt Nam. Các doanh nghiệp được bình đẳng trong việc khai thác những thông tin về quy hoạch, chính sách thuế để lập kế hoạch đầu tư dài hạn. Bảo đảm QTCTT sẽ giúp cho các doanh nghiệp 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. Việc tăng cường tiếp cận thông tin cũng đồng thời giảm cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp, tăng tỷ số doanh thu của doanh nghiệp, tăng đầu tư có chất lượng cao. Qua đó cho thấy đảm bảo QTCTT, nhất là các thông tin về hoạt động quản lý hành chính của nhà nước sẽ 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, giảm tham nhũng. Điều này cũng có nghĩa là nếu việc tiếp cận thông tin được tốt hơn, thì sẽ thúc đẩy nhiều đầu tư hơn, do đó, kinh tế tăng trưởng tốt hơn.

Về khả năng nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước: Có thể nói cơ chế bảo đảm QTCTT sẽ giúp hình thành cơ chế giám sát có hiệu quả nhờ công chúng trong các hoạt động của cơ quan công quyền, đặc biệt là các cơ quan hành chính, qua đó, các cơ quan

này cũng sẽ hoạt động có hiệu quả và trách nhiệm hơn. Trên cơ sở được biết thông tin người dân mới kịp thời kiến nghị lên các cơ quan nhà nước để hoàn thiện chính sách, pháp luật. Việc phản hồi từ phía người dân sẽ giúp các cơ quan nhà nước cân nhắc, lựa chọn và đưa ra những quyết định đúng đắn, phù hợp với lòng dân, tăng hiệu quả của chính sách. Cơ chế thông tin hai chiều giữa Nhà nước và công dân sẽ giúp cho việc quản lý nhà nước có hiệu lực và hiệu quả hơn, tăng tính trách nhiệm của công dân cũng như các cơ quan công quyền.

Với việc chia sẻ thông tin các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể sử dụng các kết quả nghiên cứu, điều tra để tránh lãng phí ngân sách nhà nước, chi phí của tư nhân cũng như chi phí của các tổ chức xã hội khác, tiết kiệm các nguồn lực trong xã hội.

Việc minh bạch hoạt động của các cơ quan công quyền giúp cho việc kiểm tra, thanh tra, giám sát hiệu quả hơn. Việc minh bạch hoá và bảo đảm QTCTT sẽ làm giảm các chi phí tìm hiểu, nghiên cứu pháp luật đối với cả các công chức, doanh nghiệp và người dân nhờ tạo được một nguồn thông tin duy nhất, bảo đảm độ tin cậy, qua đó cũng làm giảm kiện tụng do nhầm lẫn.

Một lợi ích khác là tăng tính minh bạch trọng hoạt động của các cơ quan nhà nước sẽ làm giảm tham nhũng và sẽ có ảnh hưởng tích cực tới nền kinh tế. UNESCAP vào năm 2001 đã có một phát hiện như sau: sự có mặt của tham nhũng đã gây thiệt hại nặng nề về mặt chi phí đối với một nền kinh tế; tham nhũng làm giảm tính hiệu quả và quy mô đầu tư và chính vì vậy, làm suy giảm tăng trưởng kinh tế [10]. Tham nhũng là nguyên do chủ yếu đối với tình trạng đầu tư giảm, phân bổ sai nguồn lực, sự không hiệu quả của các dịch vụ xã hội và công cộng, khủng bố quốc tế và sự bất bình đẳng về thu nhập [10].

Tác động lên khu vực tư nhân: Doanh nghiệp và người dân không phải mất nhiều thời gian cho việc tìm kiếm văn bản. Điều này còn giảm rủi ro cho hoạt động sản xuất, kinh doanh nhờ giảm rủi ro phát sinh từ việc nhầm lẫn và không chắc chắn về các nghĩa vụ pháp lý liên quan. Các rủi ro đối với người dân cũng giảm; giảm chi phí kiện tụng, chi phí nghiên cứu pháp luật đối với doanh nghiệp; giảm vi phạm pháp luật và khiếu nại, khiếu kiện. Việc tiếp cận thông tin dễ dàng sẽ khắc phục những thiệt hại, các chi phí cho người dân và chi phí cơ hội cho doanh nghiệp. Ví dụ: nếu biết rõ quy hoạch xây dựng thì người dân, doanh nghiệp sẽ đỡ tốn kém, thiệt hại khi xây dựng các công trình, nhà ở...

Về cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân: Việc người dân có đầy đủ các nguồn thông tin giúp họ đóng vai trò chủ động hơn trong xã hội, đóng góp cho

Nhà nước và phát triển. Người dân cũng tin tưởng hơn vào Nhà nước và sẵn sàng, chủ động đóng góp xây dựng, hoàn thiện chính sách, quy định pháp luật. Bảo đảm QTCTT cũng đồng thời bảo đảm sự công bằng, tăng lòng tin của người dân đối với Nhà nước. Thông qua việc lắng nghe ý kiến phản hồi từ công chúng, mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân còn được củng cố và tăng cường.

Tác động tích cực đến sự tuân thủ pháp luật của cán bộ, công chức, người dân, doanh nghiệp: Việc tiếp cận đầy đủ thông tin sẽ tạo tiền đề thuận lợi cho việc thi hành văn bản của mọi đối tượng trong xã hội. Văn bản pháp luật (gồm cả văn bản quy phạm pháp luật và văn bản điều hành hành chính) sẽ được thực thi và tuân thủ tốt hơn. Sự nhầm lẫn và không chắc chắn về thông tin chính thức của các cơ quan nhà nước (trong đó có pháp luật) sẽ làm tăng sự không tuân thủ, làm giảm lợi ích của các chính sách công được đưa ra nhằm bảo vệ môi trường, con người. Do đó, cung cấp thông tin đầy đủ sẽ làm giảm cấp độ không tuân thủ pháp luật. Nhờ biết đầy đủ thông tin, các doanh nghiệp sẽ tiết kiệm được chi phí trong việc tuân thủ quy định vì họ đã có thời gian để chuẩn bị các điều kiện thi hành văn bản. Ngoài ra, khi người dân có nhiều thông tin, sẽ nâng cao hiểu biết và nhận thức, người dân cũng tự giác thực hiện chính sách, pháp luật hơn.

2.1.3.2. Giới hạn của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

QTCTT là quyền có giới hạn, do đó QTCTT trong QLHCNN cũng là một quyền có giới hạn. Công dân có QTCTT trong QLHCNN nhưng không phải tất cả các thông tin đang được nắm giữ bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ được công khai hết, và tiếp cận thông tin không đồng nhất với việc cá nhân, công dân, tổ chức được tự do tìm kiếm, tiếp cận tất cả các loại hồ sơ, tài liệu lưu giữ thông tin. 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 mật. 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.

Sự giới hạn này cũng nhận được sự đồng thuận của quốc tế và thể hiện ở ngay Điều 19 khoản 3 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 với nội dung quy định: “Những giới hạn đó là: (1) Tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác; (2) Bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc đạo đức của công chúng” [130].

Theo tổ chức ARTICLE 19, QTCTT nói chung chỉ nên được giới hạn trong những trường hợp thật cần thiết như: (1) Khi lợi ích công bị ảnh hưởng; (2) Thông tin đã được đăng tải rộng rãi; (3) Thông tin cá nhân [109].

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 QTCTT 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: (1) Thông tin về an ninh quốc gia, quốc phòng và các quan hệ quốc tế; (2) Thông tin liên quan đến bí mật cá nhân, an toàn cá nhân; (3) Tài liệu về phòng ngừa, điều tra hoặc khởi tố vụ án hình sự; (4) Thông tin liên quan đến bí mật thương mại và lợi ích kinh tế; (5) Thông tin nội bộ đang trong quá trình chuẩn bị chưa được chính thức phê chuẩn hoặc thông qua.

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; (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.

Luật tiếp cận thông tin của bất kỳ một nước nào cũng đều có những giới hạn về QTCTT, những giới hạn đó là hết sức cần thiết vì an ninh quốc gia, vì sức khỏe cộng đồng, vì bí mật thương mại và kinh tế, vì bí mật cá nhân, vì bí mật của các hoạt động tư pháp, vì bí mật của công việc nội bộ của một số cơ quan nhà nước. Tuy nhiên những giới hạn của quyền tiếp cận thông tin cần phải hạn chế đến mức tối thiểu để đảm bảo QTCTT và các quyền con người, quyền công dân khác. Nguyên tắc đặt ra cần phải được tuân thủ khi xác định một thông tin bị hạn chế không được công bố cho người dân là sự cân bằng lợi ích giữa công khai và không công khai, nếu lợi ích do công khai thông tin lớn hơn nhiều so với lợi ích do không công khai thông tin thì trong

trường hợp đó nhất thiết phải chọn phương án công khai thông tin. Việc hạn chế hay không hạn chế những thông tin đối với người tiếp cận phải được xây dựng trên nền tảng của nhà nước pháp quyền trong đó các quyền con người và quyền công dân phải tuyệt đối được tôn trọng và bảo vệ.

2.2. Các nguyên tắc, nội dung và hình thức của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

2.2.1. Các nguyên tắc của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Để thúc đẩy việc thực thi quyền tiếp cận thông tin, nhiều tổ chức quốc tế và khu vực đã xây dựng các nguyên tắc chuẩn về quyền quan trọng này. Tổ chức Điều 19 (ATICLE 19) đã đặt ra các nguyên tắc mẫu cơ bản của quyền tự do thông tin, trong đó có quyền tiếp cận thông tin. Theo mô hình mẫu này, có 9 nguyên tắc căn bản để xây dựng các quy định về QTCTT. Những nguyên tắc về QTCTT do tổ chức này đưa ra được Ủy ban nhân quyền của Liên hợp quốc ghi nhận tại phiên họp thứ 56 năm 2000. Bên cạnh tổ chức ATICLE 19 còn có các tổ chức khác tuyên bố về quyền này như: Tổ chức sáng kiến tư pháp và các tổ chức thành viên đã tuyên bố 10 nguyên tắc về QTCTT nhân dịp kỷ niệm lần thứ ba ngày Quốc tế QTCTT; Tuyên bố Budapest về QTCTT trong Hội thảo quốc tế tổ chức tại Đại học Trung Âu, Tuyên bố về các cơ chế quốc tế nhằm thúc đẩy quyền tự do ngôn luận; Năm nguyên tắc của tổ chức NATO mở và trách nhiệm, hiến chương minh bạch của các thể chế tài chính quốc tế của mạng lưới sáng kiến minh bạch toàn cầu, thỏa thuận về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng trong việc làm quyết định và tiếp cận tư pháp trong các vấn đề môi trường công bố tại Hội thảo liên bộ trưởng lần thứ tư về môi trường ở châu Âu diễn ra tại Đan Mạch.

Nội dung của QTCTT có thể khác nhau tùy vào từng nước. Tuy nhiên, những nguyên tắc được nêu ra ở trên là những tư tưởng chủ đạo của quyền tiếp cận thông tin ở nhiều nước trên thế giới. Từ các nguyên tắc được đưa ra bởi các tổ chức quốc tế ở trên có thể khái quát các nguyên tắc của QTCTT liên quan đến lĩnh vực QLHCNN như sau:

Nguyên tắc 1: Mở rộng tối đa thông tin được tiếp cận

Nguyên tắc này có thể coi là nguyên tắc nền tảng, có tính chất quan trọng nhất của QTCTT. Những thông tin nào công chúng được phép tiếp cận, những thông tin nào bị hạn chế cần phải được pháp luật quy định cụ thể, rõ ràng theo hướng công khai tối đa. Nội dung nguyên tắc này thể hiện qua các khía cạnh sau:

Thứ nhất, danh mục thông tin được phép công bố, tiếp cận phải được pháp luật quy định chi tiết, cụ thể, rõ ràng. Điều này nhằm công khai cho công chúng biết được

những thông tin nào họ được phép tiếp cận và được cung cấp từ các cơ quan, tổ chức của chính phủ, những thông tin nào bị hạn chế, giới hạn. Việc công khai tối đa thông tin giúp người dân đảm bảo lợi ích của mình và thực hiện tốt các quyền, nghĩa vụ theo quy định. Mặt khác là biện pháp hạn chế các hành vi cản trở việc thực hiện quyền của người dân trên thực tế.

Các cơ quan công quyền có nghĩa vụ đăng tải loại thông tin tối thiểu sau: (1) Những thông tin về tổ chức, hoạt động của cơ quan và những thông tin về cách thức cơ quan thực hiện chức năng của mình kể cả chi phí, mục tiêu, thông tin các tài khoản đã được kiểm toán, các chuẩn mực/yêu cầu đặt ra, những kết quả đạt được,.. Đặc biệt khi cơ quan đó trực tiếp cung cấp dịch vụ cho công chúng. Điều này đảm bảo cho người dân kiểm soát tốt hoạt động QLHCNN, tránh lạm quyền, lộng quyền của các cơ quan công quyền. (2) Những thông tin về yêu cầu khiếu nại, khiếu kiện hoặc các vụ kiện trực tiếp khác mà nhân dân có thể quan tâm đối với cơ quan công đó; (3) Hướng dẫn về quy trình, thủ tục để nhân dân có thể đóng góp ý kiến vào những đề xuất chính sách lớn hoặc dự thảo luật; (4) Các loại hình thông tin mà cơ quan nắm giữ và hình thức lưu giữ dưới bất kỳ dạng thức nào, (5) Nội dung của bất kỳ chính sách hay quyết định nào có ảnh hưởng đến công chúng, kèm theo lý do đưa ra những chính sách và những nguyên nhân thúc đẩy việc ra quyết định đó.

Thứ hai, các hình thức công khai thông tin đa dạng có thể thông qua nhiều hình thức như: văn bản giấy, bản ghi âm, băng, đĩa, các file, tệp dữ liệu điện tử, thông báo trực tiếp trên loa, đài các phương tiện thông tin công cộng, thông báo trực tiếp trên bảng tin, thông báo trên website chính thức của các cơ quan công.

Nguyên tắc 2: Nghĩa vụ công khai thông tin – các cơ quan công quyền có nghĩa vụ công khai thông tin

Xuất phát từ nguyên tắc các cơ quan công quyền nắm giữ thông tin có trách nhiệm cung cấp thông tin cho người dân nên hầu hết luật tiếp cận thông tin của các nước đều quy định các cơ quan nhà nước mà chủ yếu là cơ quan hành chính có trách nhiệm cung cấp thông tin. Cách thức quy định chủ thể cung cấp thông tin ở các nước khác nhau cũng khác nhau. Có nước đưa ra định nghĩa các cơ quan nhà nước rất rộng bao hàm tất cả các cơ quan thực thi của Chính phủ như Luật Tiếp cận các tài liệu hành chính của Bồ Đào Nha [13]. Có nước khi quy định chủ thể cung cấp thông tin dưới dạng liệt kê theo một danh sách các cơ quan chịu sự điều chỉnh của luật và các cơ quan không phải áp dụng luật như Luật Tiếp cận thông tin của Ireland. Ngoài các cơ quan nhà nước nắm giữ thông tin là chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin thì pháp luật

tiếp cận thông tin một số nước còn quy định thêm các tổ chức tư nhân nắm giữ thông tin cũng là chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin như Luật Tiếp cận thông tin của Nam Phi, Đan Mạch. Đối với các cơ quan được miễn trừ không thuộc phạm vi điều chỉnh của luật thường là các cơ quan an ninh, cơ quan tình báo như Luật tự do thông tin của Vương quốc Anh, Ấn Độ.

Nguyên tắc 3: Thúc đẩy xây dựng hệ thống các cơ quan chính phủ theo hướng mở

Quyền tiếp cận thông tin áp dụng đối với tất cả các cơ quan công quyền. Công chúng có quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan công cũng như các cơ quan tư nhân thực hiện các chức năng công cộng.

Nghĩa vụ công bố thông tin phải là trách nhiệm của các cơ quan công quyền, cơ quan tư nhân thực hiện chức năng công cộng hoặc người đại diện của các cơ quan đó. Mặc dù mỗi công dân có quyền đưa ra yêu cầu được cung cấp thông tin về một vấn đề cụ thể song chính các cơ quan công quyền phải chủ động, tích cực trong việc cung cấp những thông tin về hoạt động hành chính công đến với người dân.

Luật cần có điều khoản cho giáo dục cộng đồng và phổ biến thông tin về QTCTT, phạm vi thông tin có sẵn và cách thức mà các quyền đó có thể được thực hiện. Những hoạt động giáo dục phổ biến QTCTT cần phải được thực hiện bởi cả cá nhân, cơ quan công hoặc cả công và tư mà có thể đánh giá những yêu cầu thông tin hoặc một cơ quan cụ thể khác được thành lập vì mục đích này.

Thúc đẩy xây dựng hệ thống các cơ quan Chính phủ theo hướng mở trong QLHCNN nghĩa là các cơ quan hành chính công cần tích cực thực hành chính phủ mở và xóa bỏ văn hóa bí mật trong quá trình QLHCNN. Các quốc gia, trong phạm vi nghĩa vụ thực thi bảo đảm QTCTT không được viện dẫn một cách vô lý những lý do không được quy định trong luật về giới hạn thông tin để từ chối yêu cầu cung cấp thông tin của người dân trong bất kỳ trường hợp nào.

Nguyên tắc 4: Phạm vi giới hạn các ngoại lệ - những ngoại lệ cần được giải thích rõ ràng và có phạm vi hẹp; có những thử nghiệm về tác động “gây hại” và “lợi ích công”

Hạn chế phạm vi miễn trừ cung cấp thông tin hay danh mục mật. Đây là nguyên tắc nhằm ngăn cản các nhà nước lạm dụng khả năng miễn trừ để đặt ra những giới hạn không cần thiết gây khó khăn cho việc thực hiện QTCTT của công chúng. Danh mục những giới hạn về tiếp cận thông tin cần được quy định trong sự hạn chế tối đa về nội dung, rõ ràng về hình thức. Điều này thể hiện và phải đảm bảo rằng những thông tin

được giới hạn tiếp cận chỉ với mục đích bảo vệ quyền lợi công cộng, vì lợi ích của công chúng mà bảo vệ các bí mật nhà nước suy cho cùng cũng nhằm mục đích bảo vệ công dân của nhà nước đó.

Việc từ chối cung cấp thông tin chỉ có thể cho phép khi các cơ quan nhà nước chứng minh được các yếu tố sau: (1) Các thông tin được cung cấp phải liên quan đến một mục đích hợp pháp được quy định rõ trong các văn bản pháp luật liên quan; (2) Việc công khai thông tin đe dọa gây ra những thiệt hại lớn hơn lợi ích công cộng có được từ việc công khai thông tin; (3) Không có cơ quan nào được miễn trừ khỏi phạm vi tác động của pháp luật, ngay cả khi phần lớn các chức năng của cơ quan đó cho phép có ngoại lệ trong việc công khai thông tin; (4) Việc không công khai thông tin không gây phương hại tới lợi ích của nhân dân.

Hoạt động QLHCNN bao trùm rất nhiều khía cạnh của đời sống xã hội nhưng không phải bất cứ khía cạnh nào cũng cần phải yêu cầu công khai để tăng cường tính minh bạch. Thậm chí, ngay cả đối với những thông tin thuộc lĩnh vực phải công khai cũng không nhất thiết phải được cung cấp toàn bộ, hay tuyệt đối theo yêu cầu được đưa ra từ phía người dân. Ở trường hợp thứ nhất, những thông tin do cơ quan hành chính nắm giữ nhưng không thể cung cấp tùy tiện như thông tin về đời tư của các chủ thể khác, thông tin thuộc danh mục thông tin mật do nhà nước quy định... Với những yêu cầu đòi hỏi cung cấp thông tin như vậy, pháp luật quốc tế và hầu hết các quốc gia đều cho phép cơ quan tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin có thể từ chối. Tùy từng trường hợp có thể xem xét, cân nhắc việc đáp ứng yêu cầu thông tin dựa trên những giá trị lợi ích lớn hơn như để ổn định dư luận công cộng chẳng hạn.

Ở trường hợp thứ hai, nếu thông tin được yêu cầu cung cấp không thuộc danh mục giới hạn theo luật định, nhưng ở thời điểm mà yêu cầu cung cấp thông tin được đưa ra, nếu cơ quan nhà nước tiếp nhận không nắm giữ thông tin vào thời điểm đó thì cũng không có trách nhiệm phải đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin. Tuy nhiên, trong trường hợp này cơ quan tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin có thể sẽ được yêu cầu (tốt nhất là theo luật định) phải hướng dẫn người dân tới địa chỉ có nắm giữ thông tin mà họ yêu cầu cung cấp.

Nguyên tắc 5: Các quy trình bảo đảm thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin được đầy đủ, dễ dàng

Bảo đảm quá trình tiếp cận thông tin được đầy đủ và dễ dàng bằng cách thiết lập và củng cố cơ chế cung cấp thông tin nhanh, đủ, hiệu quả, công bằng và có đánh giá giám sát độc lập và cơ chế giải quyết khiếu nại độc lập phải được bảo đảm để giải

quyết việc từ chối cung cấp thông tin. Quy trình quyết định khi nhận được yêu cầu cung cấp thông tin phải được quy định ở ba mức độ khác nhau: (1) Cơ quan nhà nước; (2) Kháng cáo tới một cơ quan hành chính độc lập; (3) Kháng cáo lên tòa án.

Các cơ quan cộng đồng có trách nhiệm giúp người dân có yêu cầu cung cấp thông tin, hướng dẫn hoặc gợi ý họ về phạm vi thông tin, nơi có trách nhiệm cung cấp thông tin và quyền hạn của họ theo pháp luật. Luật cần quy định rõ về thời hạn nghiêm ngặt cho việc xử lý, yêu cầu cung cấp hoặc từ chối các yêu cầu. Trong trường hợp cần thiết, hồ sơ dữ liệu phải được hoàn chỉnh đầy đủ để đảm bảo một số nhóm dân chúng có thể truy cập, tiếp cận thông tin. Ví dụ những người không thể đọc hoặc viết, những người không giải thích được văn bản trong hồ sơ, những người khuyết tật. Tất cả các cơ quan nhà nước cần thiết lập hệ thống truy cập nội bộ để bảo đảm quyền của công chúng trong việc tiếp cận thông tin.

Một trong các yêu cầu của nguyên tắc này là các quy trình khiếu nại, tố cáo. Luật Tiếp cận thông tin của các nước cần cho phép quyền được khiếu nại khi bị từ chối cung cấp thông tin lên cấp có thẩm quyền. Trong mọi trường hợp, cơ quan giải quyết khiếu nại phải được giao quyền hạn và đáp ứng những tiêu chuẩn nhất định, trong đó bao gồm tính độc lập, tính chính danh và có quy trình giải quyết khiếu nại rõ ràng.

Nguyên tắc 6: Vấn đề về chi phí tiếp cận thông tin

Chi phí tiếp cận thông tin từ cơ quan công không được quá cao nhằm giảm số lượng yêu cầu thông tin, nhằm thúc đẩy tiếp cận thông tin và nhằm hướng tới số lợi ích lâu dài của sự mở của thông tin hơn là vấn đề chi phí. Trong một số trường hợp ở các quốc gia, chi phí tiếp cận thông tin không phải là phương tiện hiệu quả để bù cho các chi phí về quyền tự do thông tin.

Để thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin thì cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân được yêu cầu cung cấp thông tin phải có nguồn lực để phục vụ cho việc cung cấp thông tin. Nguồn lực được hiểu là cán bộ tiếp nhận và thực hiện cung cấp thông tin, cơ sở vật chất, kinh phí, trang thiết bị phục vụ cho việc cung cấp thông tin, phương tiện, địa điểm cung cấp thông tin,...

Nguyên tắc 7: Các cuộc họp công khai – Các cuộc họp của cơ quan công phải được công khai trước công chúng

Việc bảo đảm các cuộc họp công khai bắt nguồn từ nguyên tắc tự do thông tin là quyền được biết của công chúng về những công việc do chính quyền làm đại diện cho công chúng thực hiện. Công khai các cuộc họp, đặc biệt là những hoạt động liên quan đến QLHCNN bằng cách thông báo cho công chúng biết về các cuộc họp của các

cơ quan công quyền. Việc thông báo có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức phù hợp như văn bản, nói chuyện trực tiếp, qua các phương tiện thông tin đại chúng, hoặc các biện pháp truyền thông khác. Qua đó, người dân nắm bắt được chương trình làm việc của các cơ quan công quyền và có thể sắp xếp công việc riêng của họ để tham gia cùng với quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước mà đặc biệt là các cơ quan hành chính công...

Nguyên tắc 8: Sự công khai phải có vị trí ưu tiên - Những đạo luật không còn phù hợp với nguyên tắc công khai tối đa phải được sửa đổi hoặc bãi bỏ

Sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật để bảo đảm công khai thông tin. Theo đó, những văn bản pháp luật không nhất quán hoặc có mâu thuẫn, cản trở với QTCTT cần được bãi bỏ hoặc chỉnh sửa, thay đổi hoặc bổ sung cho phù hợp với khả năng tiếp cận thông tin của người dân. Cần quy định Luật Tiếp cận thông tin là luật gốc về vấn đề này mà các luật khác cần phù hợp, không được có quy định xung đột. Ngoài ra, các công chức nên đảm bảo những thông tin đã được duyệt mà họ cho là hợp lý, đáng tin.

Những ngoại lệ về tiếp cận thông tin cần phải được quy định trong luật và không được phép tùy tiện mở rộng. Đặc biệt, luật về bí mật nhà nước không được vô hiệu hóa quy định của Luật Tiếp cận thông tin [109].

Nguyên tắc 9: Bảo vệ người cung cấp thông tin sai trái – Cá nhân cung cấp thông tin việc làm sai trái phải được bảo vệ

Đây là một nguyên tắc quan trọng nhưng thường bị xem nhẹ bởi các cơ quan công quyền, đặc biệt ở những nền hành chính với bộ máy công kênh và hạn chế về nguồn nhân lực. Bảo vệ người cung cấp thông tin sai trái là một phần hỗ trợ cho cơ hội công khai hóa những thông tin có thể bị che giấu bởi các cơ quan nhà nước nhằm giúp những người công bố thông tin không bị ảnh hưởng bởi nỗi ám ảnh về những sự trả thù cá nhân hoặc những đe dọa khác mà nguyên do là từ việc cung cấp thông tin của người đó tới công chúng. Trong QLHCNN, việc bảo vệ những người cung cấp thông tin sai trái đảm bảo kiểm soát hoạt động quản lý công, tránh lạm quyền, lộng quyền và tham nhũng, những mối đe dọa nghiêm trọng tới sức khỏe, an toàn, môi trường...

Nguyên tắc 10: Xử lý vi phạm liên quan đến tiếp cận thông tin

Đây là một nguyên tắc quan trọng mà nếu thiếu vắng trong các quy định của luật về tiếp cận thông tin thì dường như những quy định khác chỉ mang tính hình thức. Việc quy định rõ ràng, đầy đủ những trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi không cung cấp thông tin, ngăn cản việc tiếp cận hồ sơ của người yêu cầu thông tin trái với

quy định pháp luật, cung cấp sai thông tin, ngăn cản cơ quan công cộng công khai thông tin hoặc cố ý cung cấp không đầy đủ thông tin... cần phải bị xử lý bằng những biện pháp nghiêm khắc. Các chủ thể này có thể phải chịu trách nhiệm dân sự, hành chính, hình sự theo quy định của pháp luật quốc gia.

Theo Luật mẫu của ARTICLE 19, những hành vi cố ý vi phạm sau đây phải bị truy cứu trách nhiệm hình sự: (a) Ngăn cản việc tiếp cận hồ sơ trái với quy định của Luật tiếp cận thông tin; (b) Ngăn cản cơ quan công cộng thực hiện các nhiệm vụ như quy định của luật; (c) Cản trở công việc của Cao ủy viên đặc trách về thông tin (ở những quốc gia thành lập thiết chế này); (d) Phá hủy hồ sơ trái quy định của pháp luật [109].

2.2.2. Nội dung, hình thức của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

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

Quan điểm thứ nhất, nội hàm QTCTT của công dân bao gồm ba quyền: quyền tiếp nhận thông tin, quyền tìm kiếm thông tin và quyền phổ biến thông tin [37]. 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 tin [43].

Quan điểm thứ hai, nội hàm QTCTT chỉ bao gồm quyền tiếp nhận thông tin và quyền tìm kiếm thông tin [50], 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.

Trong lĩnh vực QLHCNN, tác giả tiếp cận QTCTT theo quan điểm thứ hai, tức là, QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN chỉ bao gồm quyền tiếp nhận và quyền tìm kiếm thông tin.

2.2.2.1. 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 QTCTT 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...

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, QTCTT 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 trong QLHCNN: cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan, tổ chức khác thực hiện chức năng QLHCNN, 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. Công dân 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...).

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.

2.2.2.2. 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 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.

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...

Chủ thể có trách nhiệm công khai thông tin trong QLHCNN là cơ quan quản lý hành chính, các cơ quan, tổ chức có thực hiện chức năng QLHCNN 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, công báo, hợp báo, thông qua người phát ngôn, báo, tạp chí, ấn phẩm, niêm yết tại trụ sở của cơ quan, đơn vị, thông báo trong các cuộc họp...

Thông tin được 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 công khai là những thông tin mà 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 công việc. 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 thủ tục hành chính; 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.

2.2.2.3. 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 thì 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. 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.

2.3. Các bảo đảm của quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

2.3.1. Bảo đảm về chính trị, pháp lý

Đảng chính trị luôn luôn phải là đại diện cho lợi ích của những nhóm xã hội nhất định [98]. Và để làm được việc như vậy, các Đảng phái chính trị cần phải thực sự lưu ý, chú trọng tới việc xác lập mối liên hệ phù hợp giữa các bộ phận cấu thành hệ thống bộ máy Nhà nước, trong đó cần chú ý đến mối quan hệ giữa đảng cầm quyền và cả các đảng không cầm quyền như các đảng đối lập hay đảng chính trị trung lập. Đối với đảng cầm quyền, việc giữ được mối liên hệ phù hợp với nhân dân là điều kiện tiên quyết xác định vị thế và khả năng duy trì quyền lực. Bởi lẽ làm được điều đó tức là nắm giữ được sự tín nhiệm của nhân dân, được nhân dân đồng thuận trao quyền lực. Từ việc nắm giữ quyền lực của một đảng phái nhất định có thể thấy quan điểm về bảo đảm thực thi các quyền con người nói chung sẽ có những chiều hướng khác nhau bởi cách đánh giá ưu tiên cho quyền nào cần được bảo đảm trước tiên trong bối cảnh kinh tế - xã hội nhất định.

Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng duy nhất lãnh đạo xã hội, cho nên những chủ trương, đường lối của Đảng có ý nghĩa quyết định đối với việc ghi nhận và bảo đảm quyền nói chung. Đảng Cộng sản Việt Nam là đại diện cho lợi ích của nhóm xã hội lớn nhất chính là toàn thể nhân dân Việt Nam, do đó Đảng phải luôn xác định được mục tiêu lớn nhất trong các hoạt động phải là vì lợi ích của quảng đại quần chúng nhân dân lao động.

Về các văn kiện của Đảng, QTCTT 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*” [33] được đề cập. Điều này đã được thể hiện trong nhiều văn kiện của Đảng và thể chế hóa thành những chính sách pháp luật thực tiễn về bảo đảm quyền con người, quyền công dân nói chung và QTCTT trong QLHCNN nói riêng.

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 (1998) về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, trong đó xác định QTCTT là một quyền của mọi người dân cũng như của cán bộ, Đảng viên. 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 28/03/2002 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 QTCTT. 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 dân; (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 nước; (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 nước [34]. 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*”, “*Nghiên cứu ban hành Luật về bảo đảm quyền được thông tin của công dân*” [34].

Đây là chủ trương, là định hướng quan trọng của Đảng cho việc bảo đảm thực tế QTCTT 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 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*” [36]; 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*” [35].

2.3.2. Các biện pháp pháp luật và sự tuân thủ pháp luật về quyền tiếp cận thông tin

2.3.2.1. *Các biện pháp pháp luật bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước*

Quan hệ giữa các quyền cơ bản nói chung và QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN của người 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 QTCTT 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 QTCTT 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 QTCTT 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 họ [106].

Do đó cần phải có hệ thống pháp luật quy định các biện pháp pháp lý đảm bảo QTCTT của người dân nói chung và bảo đảm QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN nói riêng. Các bảo đảm pháp lý về QTCTT của người dân là cách thức, thủ tục mà các chủ thể có liên quan phải thực hiện nhằm bảo đảm thực hiện quyền này của người dân trong thực tiễn. Các biện pháp này bảo đảm pháp lý ở tầm cao nhất là ghi nhận QTCTT trong Hiến pháp, luật và các biện pháp pháp lý yêu cầu các cơ quan nhà nước tôn trọng, bảo vệ và đảm bảo thực hiện đầy đủ QTCTT [122]. Nếu như cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN không thực hiện bất kỳ một trong các nghĩa vụ sẽ dẫn đến QTCTT của người dân trong lĩnh vực này bị vi phạm. Các yêu cầu này thể hiện:

- *Trách nhiệm tôn trọng*: yêu cầu các cơ quan nhà nước tránh can thiệp vào việc thụ hưởng QTCTT, cụ thể khi công dân thực hiện quyền tìm kiếm thông tin trong lĩnh vực mà các cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN 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 có thẩm quyền 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 QTCTT của mình bị vi phạm.

Các biện pháp cụ thể

(1) Ban hành các quy định pháp luật thống nhất để điều chỉnh về QTCTT 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 QTCTT trong nhiều văn bản. Tính thống nhất của các quy định pháp luật yêu cầu các văn bản điều chỉnh QTCTT 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 QTCTT 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 QTCTT nói chung và QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN của người dân như sau:

- Về phía nhà nước phải quy định QTCTT 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 QTCTT 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 QTCTT của người 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 QTCTT của công dân.

- Tuy nhà nước có trách nhiệm để QTCTT 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 QTCTT của 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 thực hiện chức năng quản lý hành chính 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 thực hiện chức năng QLHCNN 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.

- Cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN phải đăng tải thông tin mà được phép công khai trên trang thông tin điện tử của cơ quan. Nội dung 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. 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.

- Cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN 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

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:

- 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. 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.

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

Việc vi phạm QTCTT 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. 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 QTCTT nhằm hướng tới các mục tiêu: (i) bảo đảm QTCTT 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 QTCTT 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, kìm chế cơ quan nhà nước trong trường hợp vi phạm quyền của công dân.

Trên thế giới thông thường có ba cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin [117]: cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính nội bộ; trao cho cơ quan độc lập giải quyết khiếu nại về QTCTT; và giải quyết khiếu kiện về QTCTT 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 nhất [112].

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 QTCTT [100]. 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.

(5) *Quy định các biện pháp xử lý hành vi vi phạm QTCTT của người 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 QTCTT 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 QTCTT để gây cản trở hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước, gây cản trở QTCTT của cá nhân khác hoặc dùng QTCTT 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, xử lý kỷ luật được áp dụng đối với hành vi vi phạm ở mức độ thấp, tính nguy hiểm cho xã hội chưa cao. Biện pháp xử lý hình sự được áp dụng cho những hành vi nguy hiểm cho xã hội, cấu thành tội phạm.

Quy định về bồi thường thiệt hại: khi QTCTT 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. 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 QTCTT của công dân*

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 tiễn [17].

Hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát là hoạt động xem xét, đánh giá việc thực hiện pháp luật về QTCTT 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 QTCTT 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 QTCTT 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.

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

QTCTT 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 QTCTT 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.

Để thực hiện tốt việc tuyên truyền phổ biến pháp luật về QTCTT cần: quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc giáo dục, phổ biến pháp luật nói chung và QTCTT 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, các phương tiện thông tin đại chúng.

2.3.2.2. Đội ngũ công chức và sự tuân thủ pháp luật về quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quản lý hành chính

Để thực hiện các quy định của Hiến pháp với mục tiêu kịp thời hỗ trợ, giúp đỡ người dân trong tiếp cận, sử dụng pháp luật (tiếp cận pháp luật) để thực thi quyền, nghĩa vụ của mình cũng như bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp, tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội ngay tại địa bàn xã, phường, thị trấn (tại cơ sở), Nhà nước cần từng bước thiết lập và không ngừng hoàn thiện các thiết chế thực thi pháp luật, hỗ trợ người dân thực thi pháp luật. Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc triển khai, thi hành các thiết chế cũng như các điều kiện bảo đảm để người dân tiếp cận pháp luật đang gặp những khó khăn, vướng mắc, hạn chế, bất cập đòi hỏi phải có giải pháp khắc phục một cách toàn diện và hiệu quả. Trong trường hợp của Việt Nam có thể đánh giá một cách khái quát như sau:

Một là, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của hệ thống chính trị ở cơ sở, nhất là đội ngũ công chức chuyên môn cấp xã còn yếu về trình độ chuyên môn và thiếu về số lượng. Vì vậy đã có những tác động, ảnh hưởng nhất định đến việc tổ chức thực thi pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống cũng như chất lượng, hiệu quả thực thi công vụ. Đặc biệt là yêu cầu của công tác ban hành, phổ biến văn bản pháp luật, giải quyết các thủ tục, vụ việc hành chính – tư pháp phục vụ quyền lợi chính đáng của người dân cũng như hỗ trợ chuyên môn, nghiệp vụ cho các hoạt động pháp luật mang tính xã hội, cộng đồng,... Theo quy định thì ở cấp xã, mỗi xã, phường, thị trấn ít nhất phải có 01 công chức/01 chức danh; đối với xã, phường, thị trấn có đông dân cư thì có

thể bố trí từ 2 đến 3 người cho mỗi chức danh công chức Tư pháp – Hộ tịch, Địa chính – Xây dựng – Đô thị (hoặc Nông nghiệp và Môi trường...). Theo Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16/01/2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành quy định tiêu chuẩn cụ thể đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thì 07 chức danh công chức thuộc UBND cấp xã được tuyển dụng lần đầu phải có trình độ trung cấp chuyên ngành trở lên. Tuy nhiên, qua số liệu thống kê cho thấy, số lượng công chức cấp xã còn rất thiếu, trình độ chuyên môn nhiều công chức còn hạn chế, chỉ có 11.723 (76,9%) công chức Tư pháp – Hộ tịch đạt tiêu chuẩn; về năng lực chuyên môn có 84,2% công chức Tài chính – Kế toán; 80,6% công chức Văn phòng - Thống kê; 76,1% công chức Văn hóa – Xã hội; 82,7% công chức Địa chính – Xây dựng; 68,5% Trưởng Công an và 91,3% Chỉ huy trưởng quân sự có trình độ chuyên môn nghiệp vụ từ trung cấp trở lên. Đối với các tỉnh miền núi phía Bắc, chỉ có khoảng 70% công chức Tư pháp - Hộ tịch ở cấp xã đạt tiêu chuẩn trên, ngay cả đối với 5 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì tỷ lệ công chức Tư pháp – Hộ tịch đạt chuẩn cũng chỉ khoảng 80% [23]. Từ đó dẫn đến chất lượng hoạt động thực thi công vụ để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân cũng như hỗ trợ, giúp đỡ người dân thực hiện quyền và nghĩa vụ từ phía các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước còn hạn chế. Việc thực hiện quy trình giải quyết thủ tục hành chính và các vướng mắc pháp luật còn nhiều bất cập. Ở nhiều địa phương, tỷ lệ giải quyết các vụ việc hành chính, tư pháp ở cơ sở đúng thời hạn theo quy định chiếm tỷ lệ còn thấp. Có xã, phường, thị trấn tỷ lệ giải quyết vụ việc đúng thời hạn chỉ đạt dưới 70%, thậm chí có xã chỉ đạt dưới 50% [104].

Hai là, việc ban hành các văn bản hướng dẫn, triển khai và tổ chức thực hiện pháp luật của chính quyền cơ sở còn chậm, thiếu các điều kiện bảo đảm để triển khai, tổ chức thực hiện. Qua khảo sát cũng cho thấy, nhiều văn bản quy phạm pháp luật của UBND, HĐND cấp xã ban hành có tính khả thi không cao, chưa phù hợp với tình hình thực tiễn và thuận tiện để người dân thực thi, vận dụng. Một số nơi, văn bản ban hành còn chưa đúng về nội dung và thể thức, chưa lấy ý kiến của đông đảo người dân, các đối tượng chịu sự tác động, điều chỉnh.

2.3.3. Nhận thức chung của xã hội về quyền tiếp cận thông tin

Thông tin là nhu cầu thiết yếu trong mọi hoạt động của đời sống xã hội, là công cụ để điều hành quản lý, lãnh đạo của mỗi quốc gia, là phương tiện hữu hiệu để mở rộng giao lưu hiểu biết giữa các quốc gia dân tộc, là nguồn cung cấp tri thức, là nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội. Thông tin được coi là yếu tố quyết định cho cơ hội phát

triển, thành đạt và tự chủ của mỗi quốc gia, tổ chức và mỗi con người. Sự bùng nổ thông tin ngày nay tạo ra nhiều thuận lợi cho sự phát triển mạnh mẽ nền dân chủ và bảo đảm các quyền con người, đồng thời cũng gây ra những nguy cơ mới xâm hại đến quyền con người. Do sự phát triển mạnh mẽ của các công nghệ thông tin, khối lượng thông tin ngày càng tăng nhanh gấp bội. Nếu trong những năm 1970 khối lượng thông tin tăng gấp đôi trong vòng 10 năm, thì trong những năm 1980 trong vòng 5 năm, trong những năm 1990 trong vòng 1 – 2 năm. Thay cho thời kỳ thiếu thông tin, có nguy cơ chết chìm trong đại dương thông tin phi kết cấu với những chất lượng cực kỳ khác nhau. Tất cả những điều đó đặt ra nhiều cơ hội và thách thức, đòi hỏi các Nhà nước phải xử lý những vấn đề mới về thông tin, quản lý thông tin, cung cấp thông tin, soạn thảo các luật để điều chỉnh các quan hệ trong lĩnh vực này nhằm quản lý đất nước, đảm bảo an ninh và quyền của công dân có hiệu quả hơn.

Có thể nói nền tảng kinh tế xã hội của mỗi quốc gia đều có tác động rất lớn đối với việc đảm bảo thực thi các quyền con người nói chung và trong đó có quyền tự do tiếp cận thông tin trong QLHCNN. Ngay trong các văn kiện quốc tế về quyền con người cũng khẳng định việc đảm bảo các quyền con người của các quốc gia cần dựa trên cơ sở kinh tế - xã hội hiện có. Đối với những quyền con người cơ bản, tuyệt đối như quyền sống, quyền không bị tra tấn, đối xử vô nhân đạo... quốc gia thành viên cần đảm bảo hoàn toàn và không được phép đặt ra bất kỳ sự giới hạn nào kể cả trong những tình huống khẩn cấp như chiến tranh, bạo loạn. Trong khi đó, một số quyền khác bao gồm QTCTT về QLHCNN lại thuộc nhóm có thể áp dụng những giới hạn đặc biệt về quyền.

Trong điều kiện hoàn cảnh quốc gia có những hạn chế nhất định về nguồn lực vật chất, các quyền con người về dân sự, chính trị nói chung vẫn được cho rằng cần được đảm bảo thực hiện ngay do những đòi hỏi không quá lớn về nguồn lực. Hơn thế nữa, các nhà nước vẫn có thể huy động sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế để bảo đảm quyền con người cho mọi công dân của mình, bởi việc hỗ trợ như vậy là một trong những nghĩa vụ quốc tế của các quốc gia trên thế giới.

Một trong số các nguồn lực gián tiếp ảnh hưởng đến khả năng bảo đảm QTCTT trong quản lý hành chính là hệ thống cơ sở vật chất về thông tin. Trong bối cảnh phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin như hiện nay, việc đưa các ứng dụng công nghệ thông tin vào bảo đảm thực hiện QTCTT là một trong những biện pháp hiệu quả nhằm nâng cao cơ hội tiếp cận thông tin nói chung và thông tin QLHCNN nói riêng.

Tuy nhiên, cũng cần phải bàn đến mặt trái của công nghệ thông tin đối với bảo đảm QTCTT của người dân. Đặc biệt trong bối cảnh các phương tiện truyền thông đều có khả năng tiếp cận nhanh chóng tới người đọc thông qua các phương tiện công nghệ thì các cơ quan nhà nước càng cần thúc đẩy áp dụng biện pháp này để tạo ra nguồn thông tin chính thống, có chất lượng, hạn chế tác động của những nguồn tin không chính xác đối với đời sống nhân dân, đặc biệt là với những thông tin quản lý nhà nước có tác động trực tiếp và mạnh mẽ đến đời sống như quản lý kinh tế, thương mại,...

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

QTCTT trong QLHCNN của công dân là khái niệm được sử dụng để nói đến khả năng tìm kiếm thông tin, tiếp nhận những thông tin do nhà nước đang quản lý, theo các cách thức trực tiếp hoặc gián tiếp phù hợp với nhu cầu và điều kiện của công dân. Mục đích cao nhất của việc bảo đảm quyền này là bảo vệ khả năng được tự vệ trước hoạt động quản lý điều hành của cơ quan công quyền mà có nguy cơ ảnh hưởng đến đời sống của công dân.

QTCTT có vai trò quan trọng trong việc tăng cường khả năng thực thi các quyền con người khác về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội. Bằng QTCTT, người dân có thể thúc đẩy các cơ quan hành chính nhà nước và quan chức nhà nước có phản ứng và hành động nhanh hơn để giải quyết các vấn đề tồn tại của xã hội có ảnh hưởng tới người dân. QTCTT là công cụ giúp người dân có khả năng giám sát các hoạt động QLHCNN, đảm bảo việc thực hiện quyền lực nhà nước không bị vượt ra khỏi giới hạn hiến định và luật định.

QTCTT có vai trò là nhân tố làm nhà nước hoạt động tốt hơn, thúc đẩy nhận thức và cải thiện cách thức làm việc của các cơ quan và quan chức nhà nước nói chung và các cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN nói riêng. QTCTT giúp giảm thiểu những hiểu nhầm và sự phản đối của công chúng đối với các chính sách và hoạt động của bộ máy nhà nước. QTCTT giúp nâng cao chất lượng cơ sở dữ liệu, thuận tiện trong quản lý.

Việc thực hiện QTCTT được thực hiện bằng nhiều phương thức, bao gồm người dân tiếp cận thông tin trên cơ sở công khai thông tin từ phía nhà nước và người dân thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin. Việc chủ động công khai thông tin từ phía nhà nước giúp cho thông tin được công khai và việc tiếp cận dễ dàng hơn, tuy nhiên điều này chỉ thực hiện với một số loại thông tin nhất định. Đối với các trường hợp tiếp cận thông tin theo yêu cầu, người dân và các tổ chức phải thực hiện theo những trình tự, thủ tục nhất định. Việc tiếp cận thông tin theo yêu cầu có tính mục đích và áp dụng đối với những thông tin ở phạm vi hẹp hơn. Trách nhiệm giải trình bao gồm cung cấp thông tin và giải thích, làm rõ về cơ sở của việc ban hành hay thực hiện các hành vi của cơ quan nhà nước, về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, các cá nhân có liên quan. Do đó, phương thức thực hiện QTCTT được thực hiện trên cơ sở công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước.

Để bảo đảm QTCTT của người dân, mỗi quốc gia tùy thuộc vào thể chế và các

khuôn khổ chính sách của mình, đưa ra các bảo đảm khác nhau. Tuy nhiên, về cơ bản, để bảo đảm QTCTT của người dân, trước hết cần được thể hiện trong bảo đảm về chính trị, pháp lý. Trên cơ sở đó quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức trong việc thực hiện bảo vệ quyền con người, quyền công dân nói chung và QTCTT nói riêng. Bên cạnh đó cần bảo đảm quyền khiếu nại, khiếu kiện khi có sự vi phạm quyền được thông tin của người dân, bảo đảm xử lý các vi phạm QTCTT, giám sát việc thực hiện quyền và dân chủ trong các lĩnh vực của đời sống xã hội của đất nước.

Với ý nghĩa và tầm quan trọng, QTCTT đã và đang được các quốc gia trên thế giới ghi nhận, xác lập và bảo đảm thực hiện trong đời sống kinh tế - chính trị của mình. Việt Nam cũng đã ghi nhận và cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật như Luật tiếp cận thông tin, Luật phòng, chống tham nhũng, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở cơ sở, Luật báo chí, Luật xuất bản... Với những ghi nhận và bảo đảm thực hiện QTCTT của người dân trong một số các lĩnh vực cụ thể đã bước đầu góp phần đáp ứng các nhu cầu tiếp cận thông tin, phục vụ cho việc thực hiện các quyền dân sự, kinh tế, chính trị khác của người dân. Bên cạnh đó góp phần hiệu quả vào việc giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan này và trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Chương 3

THỰC TRẠNG QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Thực trạng cơ chế quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

3.1.1. *Quan điểm trong các văn kiện của Đảng và cơ chế bảo đảm quyền tiếp cận thông tin trong hệ thống pháp luật Việt Nam*

QTCTT nói chung và QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN nói riêng ở Việt Nam có lịch sử phát triển chưa dài so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Quá trình phát triển QTCTT 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. Nhận thức về một Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm QTCTT của cá nhân, tổ chức là kết quả của tiến trình đổi mới đất nước. Ngay sau khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được thành lập, QTCTT chưa được quy định một cách trực tiếp trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất là Hiến pháp năm 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...*” [56], “*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*” [56]. Các Hiến pháp năm 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 QTCTT.

Về các văn kiện của Đảng, QTCTT 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 quy định nội dung “*đảm bảo quyền được thông tin, 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*” [1].

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, việc đảm bảo QTCTT của cá nhân, tổ chức có vai trò tích cực và tác động mạnh mẽ đến việc xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Trong thời gian qua, QTCTT nói chung và QTCTT trong QLHCNN nói riêng được sự quan tâm thích đáng của Đảng và đã được thể hiện trong nhiều chủ trương, chính sách của Đảng. Cụ thể, 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 quyền được thông tin của công dân và coi đây là một trong các biện pháp phòng, chống tham nhũng của Đảng, Nhà nước.

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

- Hiến pháp 1992 lần đầu tiên chính thức ghi nhận QTCTT của công dân, tại Điều 69 ghi rõ: “*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, có quyền được thông tin theo quy định của pháp luật*” [59]. 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*” [6]. Sau đó Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị 30/CT-TW (1998) về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, trong đó xác định QTCTT là một quyền của mọi người dân cũng như của cán bộ, Đảng viên [7]. 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 [19].

- Năm 2000, Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước và các văn bản liên quan đã quy định về phạm vi bí mật nhà nước (phân loại thành ba mức độ tuyệt mật, tối mật, và mật), nội dung, trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ bí mật, trách nhiệm của các chủ thể có liên quan [59].

- 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 hiện 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 QTCTT [1], [3].

- Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp 1992 về bảo đảm quyền được thông tin,

nhằm phát huy dân chủ cơ sở, năm 1998 Chính phủ đã ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn và được sửa đổi, bổ sung năm 2003 trong đó quy định việc chính quyền địa phương phải có trách nhiệm thông tin và công khai để dân biết những công việc ở địa phương. Quốc hội cũng đã ban hành nhiều luật có nội dung liên quan đến công khai thông tin trong từng lĩnh vực phụ thuộc vào nội dung của luật.

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: *“Nghiên cứu ban hành Luật về bảo đảm quyền được thông tin của công dân”* [1].

Đây là chủ trương quan trọng của Đảng, là định hướng cho việc bảo đảm thực tế QTCTT 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 10/2009). 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, Dự án Luật tiếp cận thông tin đã tạm ngưng và Quốc hội đã chuyển Dự án Luật tiếp cận thông tin ra khỏi Chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7 [23]. Thực hiện Nghị quyết số 70/2014/QH13 điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, năm 2014 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015, được sự phân công của Chính phủ, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan tiếp tục xây dựng Dự án Luật Tiếp cận thông tin.

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 QTCTT 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*” [36]. 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*” [35].

Hiến pháp năm 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*” [76, Điều 25]. Việc thay thế “*quyền được thông tin*” thành “*quyền tiếp cận thông tin*” thể hiện một quan điểm mới, phù hợp với bản chất là một quyền của công dân.

QTCTT đã được luật hóa trong Luật tiếp cận thông tin năm 2016 và trong các luật chuyên ngành như: Luật Báo chí; Luật phòng, chống tham nhũng; Luật công nghệ thông tin; Luật Đất đai; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật Bảo vệ môi trường; Luật cư trú; Luật Xây dựng; Luật Kế toán; Luật Điện lực; Luật Kiểm toán; Luật đa dạng sinh học; Luật Ngân sách nhà nước;...

Như vậy, chủ trương và pháp luật về QTCTT 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 QTCTT của công dân. Tuy nhiên, những vấn đề liên quan đến QTCTT 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.

3.1.2. Pháp luật về quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước

3.1.2.1. 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 4, Luật Tiếp cận thông tin quy định công dân thực hiện QTCTT theo quy định của Luật tiếp cận thông tin; người đại diện của người mất năng lực hành vi dân sự, người giám hộ của người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi; người dưới 18 tuổi thông qua người đại diện theo phép luật thực hiện quyền tìm kiếm, yêu cầu cung cấp thông tin trừ trường hợp pháp luật về trẻ em có quy định khác [82].

Điều 32 Luật phòng, chống tham nhũng quy định chủ thể có quyền yêu cầu tìm kiếm thông tin:

- (1) Cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan báo chí trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình theo quy định của pháp luật;
- (2) Cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác 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;
- (3) Công dân có quyền yêu cầu chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn nơi mình cư trú cung cấp thông tin về hoạt động của UBND xã, phường, thị trấn đó [65].

Luật thanh tra quy định đối tượng là cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến nội dung thanh tra. Luật quy hoạch đô thị quy định chủ thể là cá nhân, tổ chức có quyền yêu cầu cung cấp thông tin nhưng không quy định rõ về quyền và nghĩa vụ. Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định "*Trẻ em có quyền được tiếp cận thông tin phù hợp với sự phát triển của trẻ em, được bày tỏ ý kiến, nguyện vọng về những vấn đề mình quan tâm*" [63].

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.

3.1.2.2. Chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin

Quy định trong Hiến pháp không xác lập cụ thể chủ thể có trách nhiệm công khai hay cung cấp thông tin cho người dân. Trong các văn bản pháp luật khác nhau, “cơ quan, tổ chức, đơn vị” là các nhóm chủ thể được quy định có trách nhiệm cung cấp thông tin cho người dân, thông qua phương thức công khai hoặc cung cấp thông tin theo yêu cầu.

Trong QLHCNN, chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin là các cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN đã ban hành hoặc nắm giữ thông tin. Điều 9 Luật Tiếp cận thông tin quy định: “*Cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin do mình tạo ra; Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm cung cấp thông tin do mình tạo ra và*

thông tin do mình nắm giữ” [82]. Như vậy, mọi cơ quan hành chính nhà nước đều có nghĩa vụ cung cấp thông tin.

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 nhau [39]:

(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 thế nào thì các cơ quan nhà nước là chủ thể chính phải có nghĩa vụ cung cấp thông tin. Do đó, đối với QTCTT trong QLHCNN thì chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin cơ quan nhà nước, tổ chức có thực hiện chức năng QLHCNN.

3.1.2.3. 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 Tiếp cận thông tin quy định về thông tin được cung cấp theo yêu cầu là những thông tin mà cơ quan nhà nước phải công khai được quy định tại Điều 17 của Luật và thuộc trường hợp: (1) thông tin chưa được công khai; (2) thông tin hết thời hạn công khai; (3) thông tin đang được công khai nhưng vì lý do bất khả kháng người yêu cầu không thể tiếp cận được. Thông tin liên quan đến bí mật kinh doanh, đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình đủ điều kiện cung cấp trong trường hợp chủ sở hữu bí mật kinh doanh, các cá nhân liên quan đồng ý. Các thông tin liên quan trực

tiếp đến đời sống, sinh hoạt, sản xuất, kinh doanh của người yêu cầu cung cấp thông tin không phải là thông tin cơ quan nhà nước phải công khai, không phải là thông tin thuộc diện cung cấp có điều kiện [82].

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 Phòng, chống tham nhũng 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 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. 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 14/03/2012 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 [89]: (1) người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất 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. (2) Các tổ chức, cá nhân 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 bệnh [69], 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.

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 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 [60].

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.

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. 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*" [22]. 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.... 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 QTCTT của công dân [90].

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 Phòng, chống tham nhũng về việc

công khai kết luận thanh tra. 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, pháp luật đã quy định quyền yêu cầu cung cấp thông tin của công dân. 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 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..

3.1.3. Pháp luật về quyền tiếp nhận thông tin trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước

3.1.3.1. Chủ thể có quyền tiếp nhận thông tin

Chủ thể có quyền tiếp nhận thông tin trong QLHCNN là cá nhân, tổ chức 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 tịch, tổ chức có tư cách pháp nhân 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. Theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin thì công dân được tiếp cận tất cả thông tin của cơ quan nhà nước trừ thông tin thuộc bí mật nhà nước [82]. Hoạt động công khai thông tin hướng đến chủ thể là công dân 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, là cơ sở pháp lý để nhân dân tham gia quản lý nhà nước. 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.

3.1.3.2. Chủ thể có trách nhiệm công khai thông tin

Đối với quyền tìm kiếm thông tin trong QLHCNN, 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 QLHCNN 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 phòng chống tham nhũng, Pháp lệnh thực hiện dân chủ cơ sở.

Luật Tiếp cận thông tin dành 1 chương quy định về công khai thông tin theo đó, chủ thể có trách nhiệm công khai thông tin là cơ quan nhà nước.

Luật Phòng, chống tham nhũng 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. 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.

3.1.3.3. 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.

a. Các thông tin do cơ quan nhà nước công khai rộng rãi

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; thủ tục hành chính 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 Phòng, chống tham nhũng được quy định từ Điều 13 đến Điều 30 Luật Phòng, chống tham nhũng 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 [65].

Ngoài 18 lĩnh vực trên, Luật Phòng, chống tham nhũng 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 Phòng, chống tham nhũng 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 không đầy đủ, thiếu sót.

Thông tin phải công khai trong Pháp lệnh Thực hiện dân chủ cơ sở 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 thực hiện dân chủ cơ sở 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 quy định:

Dự toán ngân sách nhà nước trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân; dự toán ngân sách nhà nước đã được cấp có thẩm quyền quyết định; báo cáo tình hình thực hiện ngân sách nhà nước; quyết toán ngân sách nhà nước được Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn; dự toán, tình hình thực hiện, quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ và các chương trình, dự án đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn ngân sách nhà nước được công khai [79].

Thông tin phải công khai trong lĩnh vực đất đai được quy định tại Điều 21 Luật Phòng, chống tham nhũng và Điều 28 Luật Đất đai 2013 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 thủ tục hành chính 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 thủ tục hành chính 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 của mình, hiện hồ sơ đang nằm ở cơ quan nào. Định kỳ công khai kết quả thực hiện thủ tục hành chính 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. (9) 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 [77].

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 thải,...[64]; 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 trường [26]; danh mục dữ liệu biển [23].

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 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 [71].

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, thủ tục hành chính, 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.

b. Những thông tin không được công khai

Theo quy định trong Luật Tiếp cận thông tin, những thông tin thuộc bí mật nhà nước thì không được công khai. Những thông tin do người đứng đầu cơ quan nhà nước xác định theo thẩm quyền mà nếu để tiếp cận sẽ gây nguy hại đến lợi ích của nhà nước, ảnh hưởng xấu đến quốc phòng, an ninh quốc gia, quan hệ quốc tế, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng, gây nguy hại lớn đến tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản của người khác; thông tin thuộc bí mật công tác; thông tin về các cuộc họp nội bộ cơ quan; các tài liệu do cơ quan soạn thảo cho công việc nội bộ; ý kiến của các chuyên gia trong quá trình hoạch định chính sách thì 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*” [65]. 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 khác. 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.

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, QTCTT 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 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.

c. 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:

(1) Được giải mật theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước; (2) Sau 40 năm, kể từ năm công việc kết thúc đối với tài liệu có đóng dấu mật nhưng chưa được giải mật; (3) 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 [72].

Theo nhiều ý kiến tại phiên thảo luận Luật Lưu trữ của Quốc hội [149], 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.

3.2. Thực tiễn thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước qua một số lĩnh vực chủ yếu ở nước ta hiện nay

3.2.1. Khái quát thực tiễn nhu cầu tiếp cận thông tin

Việc tổ chức thực hiện QTCTT trong QLHCNN có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong hoạt động của Nhà nước. Vì cơ quan hành chính là cơ quan thực hiện chức năng quản lý các mặt, các lĩnh vực của đời sống xã hội, do đó nó liên quan trực tiếp đến quyền lợi mọi mặt của nhân dân. Chính vì vậy, một trong các nguyên tắc quan trọng trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là phải tuân theo nguyên tắc công khai, minh bạch, bảo đảm tính trách nhiệm giải trình. Bởi lẽ, chỉ có công khai, minh bạch, tính trách nhiệm giải trình thì người dân mới có thể dễ dàng tiếp cận hồ sơ, tài liệu, văn bản, chính sách, pháp luật của nhà nước, mới biết được cơ quan công quyền đang làm gì và hoạt động như thế nào.

Thông tin được nhìn nhận như ô - xi của nền dân chủ. Thông tin là cơ sở quan trọng để thực hiện các quyền dân sự, chính trị của người dân. Nhu cầu thông tin của người dân trước hết tập trung vào những nhóm thông tin liên quan trực tiếp đến đời sống hàng ngày của người dân – đó là những thông tin phục vụ các quyền dân sự của người dân. Tiếp đến là những nhóm thông tin phục vụ các quyền chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội... Các thông tin này chỉ để biết thì sẽ không thực sự có nhiều ý nghĩa, mà hơn thế, nó còn là cơ sở để giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, qua đó phát hiện các hành vi tham nhũng, tiêu cực. Giám sát vừa là quyền nhưng cũng là một nghĩa vụ quan trọng nhằm cùng với các thiết chế khác của nhà nước, người dân tham gia phát hiện các tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy nhà nước, giúp cho hoạt động của bộ máy nhà nước ngày càng hoạt động có hiệu quả. Cùng với việc ý thức được quyền và nghĩa vụ công dân, người dân và các tổ chức xã hội ngày càng tham gia có hiệu quả trong việc giám sát cán bộ, công chức và các cơ quan nhà nước. Do đó nhu cầu thông tin của người dân ngày càng cao. Tuy nhiên, nhu cầu với từng loại thông tin của từng

nhóm người cũng có sự khác nhau như sinh viên, người lao động, cán bộ, công chức nhà nước, cán bộ hưu trí, nông dân, công nhân... Để thỏa mãn nhu cầu thông tin của mình, việc chủ động tìm kiếm thông tin từ các nguồn là rất quan trọng. Việc phổ biến internet ở cấp độ rộng rãi đã khiến cho việc tìm hiểu thông tin được dễ dàng hơn. Bên cạnh đó, trình độ dân trí ngày càng tăng lên khiến việc chủ động tìm kiếm, thỏa mãn thông tin được thực hiện hiệu quả hơn rất nhiều. Người dân biết được các quyền của mình nói chung và quyền tìm kiếm, yêu cầu cung cấp thông tin nói riêng nên đã chủ động thực hiện các quyền này một cách hiệu quả. Ngoài nhu cầu về thông tin, nhu cầu về các bảo đảm pháp lý trong việc tiếp cận thông tin của người dân cũng được quan tâm.

Trong năm 2015, nhóm công tác về sự tham gia của người dân thực hiện khảo sát trên địa bàn 14 tỉnh, thành phố thuộc ba vùng miền Bắc, Trung, Nam về nhu cầu và hiện trạng tiếp cận thông tin của người dân ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu khảo sát cho thấy nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân và các tổ chức xã hội là rất lớn. Hầu hết các loại hình thông tin được hỏi đều nhận được sự quan tâm của trên 50% số người được hỏi. Các loại thông tin gần với cuộc sống của mọi người như giáo dục, môi trường và sức khỏe cộng đồng có đến hơn 74% nam giới, 83% nữ giới được hỏi quan tâm. Các thông tin liên quan đến giáo dục, vệ sinh an toàn thực phẩm, vay vốn tạo việc làm, đất đai, quy hoạch, giải phóng mặt bằng cũng là nội dung thông tin được quan tâm, chiếm tỷ lệ cao. Bên cạnh đó các thông tin về các quy định pháp luật mới, địa chỉ, điện thoại của các cơ quan nhà nước về lao động, việc làm và quản lý các quỹ cứu trợ cấp xã cũng là những nội dung được người dân quan tâm. Nghiên cứu cũng chỉ ra mức độ quan tâm đến từng loại thông tin đối với các đối tượng như nam, nữ, người dân tộc thiểu số, người nghèo... là không giống nhau [52].

Mức độ quan tâm còn được thể hiện ở việc người dân chủ động tìm kiếm thông tin tại các cơ quan nhà nước. Trong số 500 người dân được hỏi, có 40% chủ động tìm kiếm thông tin từ phía các cơ quan nhà nước, trong đó 31% tìm đến các cơ quan xã, phường. Hình thức phổ biến nhất là tìm gặp trực tiếp các cán bộ xã, phường, chiếm 88%. Các hình thức khác như gọi điện, gửi thư tín, thư điện tử... cũng được sử dụng với tỷ lệ ít hơn [40].

3.2.2. Thực tiễn thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Dựa trên 09 lĩnh vực QLHCNN: QLHCNN về kinh tế, văn hoá - xã hội; QLHCNN về an ninh, quốc phòng; QLHCNN về tài chính, ngân sách nhà nước, kế

toán, kiểm toán, chứng khoán; QLHCNN về các vấn đề xã hội; QLHCNN về đối ngoại; QLHCNN về phát triển các nguồn nhân lực; QLHCNN về tổ chức bộ máy hành chính; QLHCNN về thực hiện chính sách dân tộc, tôn giáo, tín ngưỡng; QLHCNN về phát triển công nghệ tin học trong QLHCNN, tác giả luận án trình bày thực tiễn thực hiện quyền tiếp cận thông tin trên một số lĩnh vực sau:

3.2.2.1. Thực tiễn quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quản lý nhà nước về 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 [58]. 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 chí 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 QTCTT 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 ngôn hoặc có cử nhưng trong nhiều trường hợp người phát ngôn không kịp thời cập nhật thông tin hoặc không nắm rõ thông tin để cung cấp một cách cụ thể, chuẩn xác [86]. 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” [150]. 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.

Thứ hai, một số cơ quan nhà nước cung cấp thông tin chậm, hoặc chủ động không cung cấp thông tin cho phóng viên khiến các cơ quan truyền thông không đưa tin kịp.

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 14/02/2012 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. Kết quả điều tra trực tiếp ngẫu nhiên đối với 384 người làm báo trong thời gian từ ngày 01/07/2011 – 15/08/2011 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 nhất [91]. 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 quan gây cản trở việc tìm kiếm thông tin và định hướng dư luận xã hội của nhà báo. 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 phòng, chống tham nhũng quy định: “*kết luận thanh tra phải được công khai*” [65].

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 thông là phương thức thực hiện hiệu quả nhất, đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy thực hiện quyền này. Theo khảo sát của Viện khoa học môi trường và xã hội năm 2014, trong số 1290 người được khảo sát, có 99.5 % số người cho biết có thể tiếp cận các thông tin thông qua báo chí; trong đó 74.4% số người được hỏi thường xuyên tiếp cận thông tin qua kênh báo chí truyền thông [102].

Thực tế thực hiện QTCTT 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 cầu [45]. 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.

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. 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:

- Thông tin trên báo chí thường chậm hơn thông tin từ dư luận, lại đính 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 9/2012. 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. 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. 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 QTCTT vượt quá quyền của họ.

- 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.

- Việc định hướng đưa tin của các cơ quan quản lý báo chí cần rõ ràng và khách quan nhằm đảm bảo QTCTT 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.

3.2.2.2. Thực tiễn tổ chức thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quản lý hành chính về 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 năm [147]. 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 dân [31].

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 tin [93] 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 này [148]. Để khắc phục tình trạng này, năm 2012 Tổng cục quản lý đất đai - Bộ tài nguyên và môi trường đã hướng dẫn 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, đã và đang tiến hành việc công khai và cung cấp thông tin từ cơ sở dữ liệu đất đai. Theo khảo sát của Viện khoa học môi trường và xã hội năm 2014, chỉ có 40% số địa phương được khảo sát có công khai bản đồ hiện trạng sử dụng đất/bản đồ quy hoạch sử dụng đất ở nơi người dân có thể tiếp cận.

Trong lĩnh vực 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 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.

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. Điều này 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.

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.

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 tỉnh [133] (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.

Theo kết quả ghi nhận của Viện khoa học môi trường và xã hội năm 2014, có đến 20% số địa phương (thường là cấp xã) mặc dù có niêm yết thông tin về thủ tục hành chính liên quan đến đất đai nhưng không mang lại hiệu quả tiếp nhận cho người dân. Hầu hết các trường hợp trong số này đều niêm yết ở những nơi người dân khó tiếp cận, các thủ tục công khai không được cập nhật thường xuyên theo các quy định mới và địa phương ít chú ý đến việc duy tu, bảo dưỡng.

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 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 quả [134].

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.

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 trường [135] để bất kỳ ai cũng có thể xem Báo cáo Tổng quan môi trường Việt Nam [136].

3.2.2.3. *Thực tiễn tổ chức thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quản lý nhà nước về 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 quản lý nhà nước về 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 quản lý nhà nước về 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 quản lý nhà nước 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 quyền [142]... 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 hội [143]. Gần đây, vụ việc lãnh đạo các công ty dịch vụ công ích đã nhận tiền lương quá nhiều bị phát hiện và xử lý [144], thì người dân quan tâm tìm kiếm thông tin về việc nhà nước quản lý thu – chi 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.

Về các thông tin liên quan đến hoạt động của các ngân hàng mà các cơ quan quản lý nhà nước 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. Nhưng 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.

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 nhưng cũng không thể biết được lý do vì sao thua lỗ. Ví dụ như 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... [137]. 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.

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 kê [138]. 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” [139].

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. 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 phần [140] 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 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.

3.2.2.4. Thực tiễn thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế - thương mại

Quyền tự do kinh doanh là một quyền cơ bản của công dân. Tuy nhiên, muốn thực hiện quyền này, người dân phải có đầy đủ thông tin trong lĩnh vực kinh tế mà nhà nước quản lý. Người dân cần có đầy đủ các thông tin quản lý nhà nước về chính sách thuế. Ngoài việc tự nhận biết các nhu cầu xã hội, người dân cần có các thông tin mà nhà nước khảo sát, nắm giữ về nhu cầu tiêu dùng của xã hội, về thị trường tiêu thụ hàng hoá; các thông tin quản lý nhà nước về tiêu chuẩn chất lượng hàng hóa;... thì quyết định đầu tư vào các lĩnh vực sản xuất kinh doanh mới có hiệu quả. 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 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 mình [145]. Việc người dân 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. Có thể nói, nếu thông tin đầy đủ, rõ ràng, Chính phủ sẽ có được sự chia sẻ 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 QTCTT 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. 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 [146]. 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. 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.

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 7/2008... 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 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. 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. 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.

3.2.2.5. Thực tiễn thực hiện quyền tiếp cận thông tin về thủ tục hành chính

Để thực hiện Quyết định số 30/QĐ - TTg ngày 10/01/2007 Thủ tướng Chính phủ với những nội dung đảm bảo cho quyền tiếp cận thông tin về thủ tục hành chính của công dân như: thực hiện thống kê tất cả các thủ tục hành chính, mẫu đơn, mẫu tờ

khai hành chính, các yêu cầu hoặc điều kiện để thực hiện thủ tục hành chính đang được áp dụng tại các cấp chính quyền (Trung ương, tỉnh, huyện, xã). Công bố công khai tất cả các thủ tục hành chính, các mẫu đơn, mẫu tờ khai hành chính, các yêu cầu hoặc điều kiện để thực hiện thủ tục hành chính trên Trang thông tin điện tử của Tổ công tác chuyên trách cải cách thủ tục hành chính của Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã tích cực công khai các thủ tục hành chính theo các cách thức khác nhau. Cụ thể, công khai toàn bộ thủ tục hành chính trên trang thông tin điện tử “Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính” 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 nhất các thủ tục hành chính mà họ quan tâm tại các Bộ, ngành và địa phương trên cả nước. Theo kết quả cải cách thủ tục hành chính trong năm 2011, các Bộ, ngành đã công bố công khai 1.559 quy định về thủ tục hành chính thuộc phạm vi quản lý. Các địa phương đã công bố công khai 5.066 thủ tục hành chính 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 thủ tục hành chính. 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 thủ tục hành chính thuộc Bộ Tư pháp, Phòng Kiểm soát thủ tục hành chính thuộc Sở Tư pháp vừa được thành lập để kiểm soát thủ tục hành chính sẽ giúp việc công khai minh bạch các thủ tục hành chính hơn.

3.2.2.6. Thực tiễn thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực giáo dục

Kinh tế phát triển, mức sống dân cư và chất lượng cuộc sống của người dân được nâng cao kéo theo nhu cầu tiếp cận dịch vụ giáo dục được người dân ngày càng quan tâm. Theo số liệu khảo sát năm 2014 của Viện khoa học môi trường và xã hội về nhu cầu tiếp cận thông tin về giáo dục 917/1290 người, chiếm 71.1% có nhu cầu tiếp cận thông tin về chất lượng giáo dục, đào tạo hàng năm; có 1002/1290 người, chiếm 77,7% có nhu cầu tiếp cận thông tin chính sách hỗ trợ giáo dục và đào tạo. Khả năng tiếp cận thông tin về giáo dục của người dân cũng được nâng cao: 779/1290 người, chiếm 60.2% có khả năng tiếp cận được thông tin về chất lượng giáo dục, đào tạo hàng năm; có 870/1290 người, chiếm 67,4% có khả năng tiếp cận được thông tin chính sách hỗ trợ giáo dục, đào tạo với hộ nghèo.

Tuy nhiên, khả năng tiếp cận và nhu cầu tiếp cận giữa các vùng, các nhóm có sự khác nhau. Đó là sự tiếp cận không đồng đều tới dịch vụ giáo dục, phạm vi, đối tượng giáo dục chưa bao trùm hết các bộ phận dân cư đặc biệt là người nghèo, vùng

sâu, vùng xa, hải đảo... Khả năng trang trải các chi phí cho dịch vụ giáo dục của người nghèo, vùng nông thôn, miền núi còn thấp. Chất lượng của dịch vụ giáo dục còn thấp và không đồng đều giữa các vùng miền.

Việc nâng cao khả năng tiếp cận thông tin giáo dục là góp phần đem lại tri thức, giúp người dân được tiếp cận với giáo dục một cách bình đẳng, nâng cao học vấn, trình độ góp phần phát triển xã hội. Hơn nữa, việc cung cấp đầy đủ các thông tin cho công dân về dịch vụ giáo dục, đào tạo có thể giúp cho các bậc phụ huynh và học sinh chọn đúng trường, đúng ngành, đúng nghề, phù hợp với khả năng của học sinh và khả năng kinh tế của mình, định hướng cho con em họ có thể đến những nơi tốt nhất để học tập, rèn luyện.

3.2.2.7. Thực tiễn quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước về y tế

Kinh tế phát triển, nhu cầu chăm sóc sức khỏe của người dân ngày càng gia tăng, nhu cầu tìm hiểu về các dịch vụ khám chữa bệnh và chăm sóc y tế ngày càng được coi trọng. Ngành Y tế đã có những đóng góp rất quan trọng trong sự nghiệp chăm sóc sức khỏe và bảo vệ sức khỏe người dân. Trong những năm qua, nhiều bệnh viện đã được mở, được đầu tư lớn, nhiều trường đào tạo y học được mở, chính sách hỗ trợ người dân được nâng cao... người dân đã nhanh chóng được tiếp cận với các hoạt động y tế và chăm sóc sức khỏe.

Theo số liệu điều tra, khảo sát của Viện khoa học môi trường và xã hội năm 2014, đối với đối tượng là người dân khi được hỏi về khả năng và nhu cầu tiếp cận thông tin về y tế có 1136/1290 người, chiếm 88% có nhu cầu tiếp cận các chính sách bảo hiểm, y tế; 1118/1290 người, chiếm 86,7% có nhu cầu tiếp cận các chính sách hỗ trợ về y tế; 1163/1290 người, chiếm 90,2% có nhu cầu tiếp cận các thông tin phòng ngừa dịch bệnh; 1173/1290 người, chiếm 90,9% có nhu cầu tiếp cận các thông tin về vệ sinh an toàn thực phẩm.

Tuy nhiên, có sự khác biệt lớn về mức độ tiếp cận các thông tin về y tế giữa các nhóm đối tượng. Khả năng tiếp cận cao hơn đối với dân cư khu vực thành thị, người giàu có, trong khi đó khả năng tiếp cận giảm mạnh đối với nhóm người nghèo và khu vực nông thôn, miền núi, hải đảo.

3.3. Thực trạng bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

3.3.1. Bảo đảm về mặt chính trị, pháp lý

Trong một xã hội dân chủ, mọi thiết chế chính trị đều có trách nhiệm trong

đảm bảo quyền con người, quyền công dân, trong đó Nhà nước có vai trò và trách nhiệm cao nhất trong hệ thống chính trị đối với việc bảo đảm quyền con người nói chung và quyền tiếp cận thông tin nói riêng. Trong điều kiện nước ta hiện nay, việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam trong việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách về quyền con người là rất cần thiết, làm cơ sở cho việc thể chế hóa thành pháp luật.

Trên cơ sở quy định mang tính nguyên tắc trong Hiến pháp, quyền tiếp cận thông tin của người dân được thực hiện chủ yếu trên cơ sở các quy định của pháp luật chuyên ngành. Những văn bản quy định rõ nhất và nhiều nhất về quyền tiếp cận thông tin phải kể đến như: Luật báo chí, Luật phòng, chống tham nhũng; Luật công nghệ thông tin; Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật đất đai; Luật thống kê; Luật điện lực; Luật kiểm toán...

Nhìn chung, việc thể chế và chi tiết hóa quyền được thông tin trong Cương lĩnh và Hiến pháp bằng luật và các văn bản pháp quy còn chậm và chưa hệ thống; chưa có một cơ chế pháp lý cụ thể để bảo đảm thực hiện quyền này một cách hiệu quả [44].

Hiến pháp năm 2013 đã có nhiều điểm mới, tiến bộ, tích cực liên quan đến quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin tại Điều 25 Hiến pháp 2013 là quá trình thúc đẩy công bằng và thực thi luật pháp. Việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin sẽ góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, làm tăng tính hiệu quả và minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước phù hợp với nguyên tắc pháp quyền đã được thừa nhận chung là một yêu cầu cấp thiết để bảo đảm dân chủ, bảo đảm quyền của người dân trong tham gia quản lý đất nước và xã hội, thể chế hóa các chủ trương đã được đề ra trong Nghị quyết của Đảng.

3.3.2. Các biện pháp pháp luật và sự tuân thủ pháp luật về quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

3.3.2.1. Quy định chế độ cập nhật thông tin

Thông tin được các cơ quan QLHCNN cập nhật thường xuyên là cách tốt nhất để thực hiện minh bạch hóa bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân, đặc biệt là trong bối cảnh công nghệ thông tin phát triển như hiện nay. Thông tin được cập nhật thường xuyên thể hiện tính minh bạch của cơ quan nhà nước và là cơ sở để người dân thực hiện quyền giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan QLHCNN nói riêng. Cập nhật thông tin thường xuyên để người dân dễ dàng hiểu quyền và nghĩa vụ của mình và chủ động thực hiện theo quy định của pháp luật. Điều

này đòi hỏi cơ quan nhà nước thực hiện đúng đắn các quy định của pháp luật, làm cho các cán bộ, công chức có ý thức hơn trong việc thực hiện chức trách, công vụ của mình theo đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền mà pháp luật quy định. Qua đó, mọi hành vi vi phạm, phiền hà, sách nhiễu hay lợi dụng chức trách với mục đích tư lợi có thể bị phát hiện và xử lý.

Việc cập nhập thông tin thường xuyên trong những năm qua được nhà nước nói chung và các cơ quan QLHCNN nói riêng quan tâm đặc biệt để bảo vệ quyền và lợi ích của người dân. Trong đó có QTCTT, giám sát và phản biện xã hội... Việc cập nhập thông tin thông qua nhiều hình thức và đạt được nhiều kết quả nhất định.

Hợp báo, cung cấp thông tin cho báo chí

Hoạt động hợp báo, cung cấp thông tin cho báo chí định kỳ được quy định tại Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí được ban hành kèm theo Quyết định số 25/2013/QĐ - TTg ngày 04/05/2013 của Thủ tướng Chính phủ. Hội nghị tổng kết 5 năm thực hiện Quyết định số 77/2007/QĐ - TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí tổ chức tháng 6/2012 đã đánh giá: Việc phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí của các Bộ, ngành, địa phương cơ bản đi vào nề nếp, có định hướng rõ ràng và đạt hiệu quả. Thông tin hoạt động của các ngành, lĩnh vực, địa phương vì thế được cập nhật thường xuyên trên các phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, phải nói rằng, thông tin công bố trong các cuộc họp báo định kỳ không thể làm thỏa mãn mọi nhu cầu thông tin của người dân. Một số cơ quan nhà nước thường thông báo những thông tin hoạt động đơn thuần, những thông tin đã được dư luận khuấy động từ trước đó hoặc thông tin không thể giấu đi được. Hiếm khi cơ quan nhà nước công khai cập nhật những điểm yếu hay hạn chế của mình [4].

Thực tế có trường hợp họp báo bộc lộ hạn chế trong cập nhật thông tin như: Trong cuộc họp báo định kỳ của Thanh tra Chính phủ tháng 1/2015, Phó Tổng Thanh tra Chính phủ đồng ý cung cấp cho báo chí danh sách các Bộ có 12 dự án chưa có trong quy hoạch được Thủ tướng duyệt và có 09 dự án không nằm trong quy hoạch nhưng vẫn được phê duyệt có tổng mức đầu tư 14.6000 tỉ đồng song cấp dưới kiên quyết từ chối, không cung cấp thông tin. Trường hợp này thể hiện mức độ cập nhập thông tin không cao, lãnh đạo cơ quan nhà nước không nắm chắc thông tin cụ thể. Nó cũng chỉ ra tính thiếu nhất quán trong việc cập nhật, cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước [8].

Hợp báo đột xuất được thực hiện theo Luật Báo chí; Luật sửa đổi, bổ sung một

số điều của Luật Báo chí và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Trong hợp báo đột xuất việc cập nhật thông tin của cơ quan nhà nước thường mang tính thời điểm, đôi khi là giải pháp tình thế của cơ quan nhà nước khi dư luận xã hội quá nóng về một vấn đề, sự kiện nào đó.

Niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi tiếp dân của cơ quan QLHCNN; cổng thông tin điện tử của cơ quan QLHCNN

Việc niêm yết tại trụ sở của cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi tiếp dân của cơ quan nhà nước được thực hiện khá đầy đủ theo quy định về cải cách và công khai thủ tục hành chính. Tuy nhiên, do hạn chế về diện tích, trụ sở làm việc nên một số cơ quan chưa bố trí được nơi niêm yết công khai thủ tục hành chính, công khai hoạt động của cơ quan. Hơn nữa, người dân thường tìm thông tin qua bạn bè, người quen, qua dịch vụ và mạng internet mà không có nhiều người tìm đến tận trụ sở cơ quan nhà nước để tìm hiểu thông tin. Chính vì lý do trên, có những cơ quan, đơn vị bằng niêm yết tại trụ sở nơi làm việc đã cũ, nát nhưng không được quan tâm thay mới hoặc không cập nhật thông tin đã thay đổi. Vì vậy, mức độ cập nhật thông tin bằng hình thức này tương đối thấp.

Việc cung cấp thông tin trên cổng thông tin điện tử được quy định tại Nghị định số 43/2011/NĐ - CP ngày 13/06/2011 của Chính phủ. Việc cập nhật thông tin trên cổng thông tin điện tử hoặc trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan QLHCNN nói riêng được thực hiện đầy đủ và tương đối nghiêm túc.

Về cung cấp thông tin trên Website/Portal: trong năm 2012 mỗi Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã cung cấp hàng nghìn tin bài lên Website/Portal. Các tin bài cũng được cập nhật hàng ngày, nhiều cơ quan tin bài được cập nhật nhiều lần trong ngày. Bên cạnh đó, các mục tin theo quy định của Nghị định 43/2011/NĐ-CP ngày 13/6/2011 cũng đã được các cơ quan chú ý bổ sung hoàn thiện. Tỷ lệ Website/Portal của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đạt mức Khá và Tốt tăng nhiều so với năm 2011: số lượng Website/Portal đạt mức Khá tăng 10,3% và mức Tốt tăng 8,2%. Đối với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, số lượng Website/Portal đạt mức Khá tăng 2,8% nhưng số lượng đạt mức Tốt lại giảm 5,2%. Đặc biệt trong năm 2012, Bộ Quốc phòng đã chính thức đưa Cổng thông tin điện tử của Bộ (www.mod.gov.vn) vào hoạt động, với sự kiện này, mục tiêu 100% các Bộ, cơ quan ngang Bộ và các tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương có Trang/Cổng thông tin điện tử đã hoàn thành [9].

Về cung cấp dịch vụ công trực tuyến: Tại các địa phương có sự tăng nhiều về số đơn vị cung cấp dịch vụ và số lượng dịch vụ mức độ 3 được cung cấp (năm 2008: có 6

tỉnh, thành phố cung cấp 30 dịch vụ; năm 2009: có 18 tỉnh, thành phố cung cấp 254 dịch vụ mức độ 3; năm 2010: có 38 tỉnh, thành phố cung cấp 748 dịch vụ mức độ 3, có 01 thành phố cung cấp 03 dịch vụ mức độ 4; năm 2011: có 38 tỉnh, thành phố cung cấp 829 dịch vụ mức độ 3, có 02 thành phố cung cấp 08 dịch vụ mức độ 4; năm 2012: có 49 tỉnh, thành phố cung cấp 1609 dịch vụ mức độ 3, có 02 thành phố cung cấp 05 dịch vụ mức độ 4). Cùng với sự tăng trưởng về dịch vụ, số lượng hồ sơ tiếp nhận và giải quyết qua dịch vụ công trực tuyến cũng tăng nhiều. Các cơ quan tiêu biểu có số lượng hồ sơ tiếp nhận và giải quyết qua dịch vụ công trực tuyến lớn là: Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao, Thành phố Đà Nẵng và tỉnh Thanh Hóa [9].

Hiện nay, hoạt động của cổng thông tin, trang tin điện tử của các cơ quan nhà nước về cơ bản phát triển tốt hơn, thông tin được cập nhập với tần suất dày hơn. Song, vẫn còn bất cập như thông tin liên hệ của cán bộ, công chức có thẩm quyền không được cập nhập đầy đủ hoặc cập nhập một cách máy móc.

3.3.2.2. Quy định chế độ công khai thông tin Về hình thức công khai

Các cơ quan Nhà nước, các sở, ban, ngành và các tỉnh, thành phố thực hiện việc công khai thông tin cùng lúc bằng những hình thức khác nhau như: trả lời trực tiếp thắc mắc của người dân; cung cấp bản sao, bản chụp tài liệu; thông qua các bản tin, các thông báo tại trụ sở cơ quan; thông báo qua các cuộc họp ở địa phương; thông qua hệ thống phát thanh, truyền hình, internet; pano, áp phích,.. Phổ biến nhất là thông qua báo chí; cổng thông tin, trang thông tin điện tử và cung cấp theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Bảng 3.1. Cơ cấu về hình thức cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước

STT	Hình thức công khai thông tin	Tổng số (người)	Tỷ lệ (%)
1	Trả lời trực tiếp thắc mắc của người dân	311	56.0
2	Cung cấp bản sao, bản chụp tài liệu	15	2.7
3	Thông qua các bản tin, các thông báo tại trụ sở cơ quan	4	0.7
4	Thông báo qua các cuộc họp của địa phương	37	6.7
5	Thông báo qua phát thanh, truyền hình	108	19.5
6	Thông qua internet	63	11.4
7	Thông qua tuyên truyền pano, áp phích, băng rôn	17	3.1
Tổng số:		555	100.0

Nguồn: Kết quả điều tra, khảo sát của đề tài KX.03.17/11-15 năm 2014 [102]

Hội nghị Tổng kết 5 năm thực hiện Quyết định số 77/2007/QĐ - TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí tổ chức tháng 6/2012 đánh giá: Việc phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí của các Bộ, ngành, địa phương cơ bản đi vào nề nếp, có định hướng rõ ràng và đạt hiệu quả. Thông tin hoạt động của các ngành, lĩnh vực, địa phương vì thế được cập nhật thường xuyên trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Việc thông báo bằng văn bản được cơ quan nhà nước thực hiện thường xuyên, nhất là việc cung cấp thông tin cho báo chí về sự kiện cụ thể. Hình thức này đạt hiệu quả khá cao vì thông tin được truyền đạt bằng văn bản chuẩn mực hơn do có sự chuẩn bị kỹ lưỡng, chau chuốt hơn. Bên cạnh đó, cơ quan nhà nước cung cấp thông tin trực tiếp cho phóng viên, nhà báo theo yêu cầu tác nghiệp của họ để thông tin được công khai trên báo chí.

Việc cung cấp thông tin trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử được quy định tại Nghị định số 43/2011/NĐ-CP ngày 13/06/2011 của Chính phủ. Việc cập nhật thông tin trên cổng thông tin hoặc trang thông tin điện tử được thực hiện đầy đủ và khá nghiêm túc. Thông tin trên cổng thông tin, trang thông tin điện tử đạt mức dễ hiểu, dễ nắm bắt.

Việc niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức nơi tiếp dân của cơ quan nhà nước được thực hiện đầy đủ theo quy định về cải cách và công khai thủ tục hành chính. Việc niêm yết công khai, minh bạch các quy định, thủ tục hành chính ở các cấp góp phần giảm phiền hà, những nhiễu; đồng thời tăng được khả năng giám sát của người dân đối với cơ quan công quyền.

Về nội dung công khai của các cơ quan, tổ chức, đơn vị QLHCNN

Hoạt động công khai thông tin được thực hiện đầy đủ, theo đúng các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, nội dung thông tin, yếu tố có vai trò chủ yếu của hoạt động công khai thông tin vẫn còn nhiều điều cần hoàn thiện.

Thông tin về lĩnh vực, hoạt động liên quan, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống xã hội được công khai nhiều hơn các thông tin có ảnh hưởng gián tiếp hoặc ảnh hưởng chậm, không rõ rệt trong thời điểm gần. Điều này xuất phát từ đòi hỏi của dư luận xã hội. Mặc dù hoạt động công khai thông tin đã được pháp luật quy định rõ và được các cơ quan, đơn vị thực hiện đầy đủ, nhưng chưa đem đến sự hài lòng của công chúng, gây bức xúc trong xã hội. Như trong lĩnh vực đất đai, kể từ năm 2010, số lượng đơn tố cáo trong lĩnh vực đất đai ngày càng gia tăng. Năm 2010, khiếu nại, tố cáo đất đai chiếm 69,9% số đơn khiếu nại, con số này tăng lên 79%

năm 2012, 56,4% năm 2013 và trong năm 2014 là 68,7% [91]. Một trong những nguyên nhân của tình trạng trên là do chính quyền một số địa phương chưa thực hiện công khai thông tin trong quản lý đất đai. Nhiều thông tin về quy định quản lý đất đai; quy định bồi thường, giải phóng mặt bằng; thông tin liên quan đến dự án đầu tư, xây dựng chưa được công khai, minh bạch,...

Theo quy định của pháp luật, việc công khai thông tin được thực hiện bằng hình thức nào là do người đứng đầu cơ quan, đơn vị quyết định. Trong đó, có những hình thức công khai thông tin ít được người dân quan tâm hoặc người dân ít có cơ hội tiếp cận. Cơ chế giám sát và xử lý đối với các cơ quan, đơn vị không công khai, chậm công khai hoặc công khai không đầy đủ, không hiệu quả còn thiếu. Nhận thức về pháp luật của bộ phận đông đảo người dân còn hạn chế nên việc thực hiện quyền giám sát, quyền yêu cầu công khai thông tin cũng hạn chế

3.3.2.3. Bảo đảm quyền khiếu nại và xử lý vi phạm quyền tiếp cận thông tin của công dân

Đối với trình tự thủ tục giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin.
Tại Việt Nam, việc khiếu nại, khiếu kiện về tiếp cận thông tin được thực hiện thông qua con đường hành chính trên cơ sở Luật khiếu nại 2011, Luật tố cáo 2011 và Luật tố tụng hành chính 2010. Theo đó, việc khiếu nại sẽ do cơ quan có quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu nại sẽ xem xét và giải quyết khiếu nại đó lần đầu. Đây được xem là thủ tục tiền tố tụng bắt buộc trước khi tiến hành khởi kiện vụ việc hành chính đó ra tòa án nhân dân. Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại hoặc quá thời hạn luật định mà khiếu nại vẫn chưa được giải quyết thì người khiếu nại có quyền tiếp tục khiếu nại lên cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án nhân dân. Trường hợp người khiếu nại tiếp tục khiếu nại lên cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp mà họ vẫn không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc quá thời hạn luật định mà khiếu nại vẫn không được giải quyết thì người khiếu nại có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án nhân dân cùng cấp với cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai.

Điều 28, Luật Khiếu nại 2011 cũng quy định:

Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý;

đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày, kể từ ngày thụ lý [61].

Trường hợp người dân khởi kiện vụ án tại tòa án thì đương nhiên họ cũng có quyền kháng cáo nếu không đồng ý với bản án hoặc quyết định của tòa án nhân dân cấp sơ thẩm hoặc bản án, quyết định của tòa án bị kháng nghị của các chủ thể có thẩm quyền.

Về cơ quan giải quyết khiếu nại, khiếu kiện. Theo quy định Khoản 5, Điều 2 Luật Khiếu nại 2011 “*Người bị khiếu nại là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại; cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có quyết định kỷ luật cán bộ, công chức bị khiếu nại*” [61]. Như vậy, tất cả các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi không thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin hoặc thực hiện việc cung cấp thông tin không đầy đủ, kịp thời, chính xác... có thể bị người yêu cầu cung cấp thông tin khiếu nại. Khi đó, họ sẽ là cơ quan giải quyết khiếu nại lần đầu và cơ quan cấp trên trực tiếp của họ sẽ giải quyết khiếu nại lần thứ hai. Ngoài các quy định chung trong quá trình giải quyết khiếu nại được quy định trong Luật Khiếu nại 2011, trong các lĩnh vực cụ thể khác nhau thì pháp luật cũng có quy định về cơ chế giải quyết khiếu nại. Nghị định số 59/2013/NĐ - CP ngày 17/6/2013 của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều của Luật phòng, chống tham nhũng, Điều 11 quy định về bảo đảm quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân yêu cầu cung cấp thông tin có căn cứ cho rằng việc cung cấp thông tin là chưa đầy đủ hoặc trái pháp luật thì có quyền khiếu nại. 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.

Ngoài ra, Điều 17, Điều 18, Điều 19, Điều 20, Điều 21, Điều 22, Điều 23 Luật Khiếu nại 2011 quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại của một số chủ thể như Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp xã, huyện, tỉnh; thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan thuộc Sở và cấp tương đương, giám đốc sở và cấp tương đương, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ...

Đối với cơ quan giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay vẫn là Tòa án nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh, thành phố. Thực hiện xét xử như một vụ án hành chính thông thường mà không có cơ chế giải quyết trọng tài trong vụ việc này.

Với những vi phạm về quyền tiếp cận thông tin, pháp luật hiện nay quy định 03 chế tài đó là: Kỷ luật, hành chính và hình sự. Tại Điều 12, khoản 2 Nghị định 59/2013/NĐ-

CP Quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng quy định: *“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, lợi ích hợp pháp của 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 theo quy định của pháp luật”* [29]. Ngoài ra, những quy định về xử lý vi phạm quyền tiếp cận thông tin còn được quy định trong Luật Báo chí tại Điều 28; Quyết định số 25/2013/DQQ-TTg ngày 04/05/2013 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin báo chí; Nghị định 159/2013/NĐ - CP Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí, xuất bản;..

3.3.2.4. Giám sát việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Giám sát của các thiết chế nhà nước

Với chủ thể đặc thù là các cơ quan nhà nước, việc giám sát của các cơ quan này đi kèm với quyền lực nhà nước và những nguyên tắc thực hiện quyền lực nhà nước. Đây được coi là một thế mạnh của cách thức giám sát thông qua các thiết chế nhà nước song cũng chính bản thân cách thức này cũng tiềm ẩn nguy cơ nếu như quá trình giám sát không được thực hiện một cách minh bạch.

Hệ thống các thiết chế nhà nước về cơ bản được chia thành lập pháp, hành pháp và tư pháp. Song việc giám sát chủ yếu được bàn dựa trên vai trò của bộ máy lập pháp và hành pháp chứ không coi hệ thống tư pháp là bộ phận có chức năng giám sát chủ động bởi lẽ hệ thống tư pháp chỉ vào cuộc khi có những sự kiện pháp lý được đưa ra bởi chủ thể khác thông qua khởi kiện.

Giám sát của Quốc hội: Thực tế cho thấy hoạt động của Quốc hội với đa số đại biểu không chuyên trách, thời gian họp không nhiều... khiến cho việc giám sát những vấn đề cụ thể, ở tầm vi mô của Quốc hội hầu như không được chú trọng. Điều đó đúng với cả việc giám sát thực hiện tiếp cận thông tin trong QLHCNN. Mặc dù đã ban hành Pháp lệnh về thực hành dân chủ ở cấp cơ sở song việc giám sát thực thi pháp luật nói chung và pháp lệnh này nói riêng vẫn chủ yếu do các cơ quan quản lý nhà nước tự theo dõi và báo cáo tới Quốc hội. Ngay cả trong quá trình xây dựng dự thảo luật tiếp cận thông tin hiện nay, hầu như Quốc hội chỉ dựa trên những báo cáo, thuyết minh được cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước đệ trình mà không có một báo cáo riêng biệt nào về thực tiễn, nhu cầu cần thiết của việc xây dựng dự án luật này.

Bên cạnh đó, việc giám sát tiếp cận thông tin đối với những chủ thể có chủ sở

hữu là nhà nước càng ít có hiệu quả. Nổi bật là đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực trạng này song chủ yếu là do những tiêu chí để giám sát, cũng chưa rõ, chưa đầy đủ khiến cho kết quả của việc giám sát dễ bị trùng lặp hoặc thiếu sót. Cùng với đó, việc xử lý kiến nghị giám sát của Quốc hội, qua kết quả khảo sát cho thấy, hiệu lực giám sát không đạt được như mong muốn chủ yếu là do thiếu cơ chế ràng buộc trách nhiệm, thiếu cơ chế theo dõi việc tiếp tục thực hiện kết luận giám sát.

Giám sát của cơ quan quản lý nhà nước: Với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước, nghĩa vụ của các cơ quan này là cung cấp đầy đủ cho người dân những thông tin liên quan đến các hoạt động quản lý nhà nước mà không thuộc danh sách các thông tin bí mật theo luật định. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau mà thực tế cho thấy thực trạng quản lý, công khai và cung cấp thông tin tại các cơ quan nhà nước còn nhiều bất cập, chưa tạo điều kiện cho người dân tiếp cận thông tin. Đặc biệt là việc tiếp cận các thông tin liên quan trực tiếp đến việc thực hiện, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, nhiều nơi chỉ coi việc niêm yết thủ tục hành chính mang tính hình thức chứ không phải thực sự là để phục vụ nhu cầu của người dân [49].

Giám sát của các thiết chế dân sự

Nhằm mục tiêu phát huy dân chủ, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và tạo điều kiện để nhân dân tham gia tích cực, chủ động vào công việc nhà nước, công việc xã hội, trong đó có việc nhân dân tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của Nhà nước, hoạt động của cán bộ, công chức nhà nước. Tuy nhiên, khó khăn hiện nay của Việt Nam là sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước nói chung đều hạn chế. Người dân với vị thế của mình đã không nắm được thông tin, dẫn đến không có khả năng thực hiện các quyền giám sát đối với các hoạt động công vụ mà một trong số đó là việc giám sát thực hiện QTCTT.

Hơn thế nữa, mặc dù luật đã có quy định nhưng hầu hết chưa có văn bản hướng dẫn thi hành đối với hoạt động huy động sự tham gia của người dân vào hoạt động giám sát nói chung một cách thống nhất từ trung ương đến các cấp cơ sở tại địa phương mà thông thường giao trực tiếp cho HĐND ở cấp cơ sở hướng dẫn việc thi hành. Điều đó khiến cho việc áp dụng ở mỗi địa phương lại khác nhau, không đồng bộ, thiếu thống nhất. Ngoài ra, việc ghi nhận quyền như trong các văn bản luật hiện nay mang tính chất hình thức mà chưa coi trọng khả năng thực thi trên thực tế. Bởi lẽ chỉ có các quy định về ghi nhận quyền mà không có các chế tài phù hợp đối với các hành vi không đảm bảo thực thi quyền giám sát của người dân. Pháp lệnh thực hành dân chủ

ở xã, phường, thị trấn năm 2007 có một điều quy định cấm hành vi không thực hiện hoặc làm trái các quy định về thực hiện dân chủ ở cấp xã theo khoản 1 Điều 4, mà không đề cập đến bất cứ chế tài trực tiếp nào.

3.3.3. Trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức và sự tuân thủ pháp luật về quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

3.3.3.1. Trách nhiệm công khai, minh bạch

Luật Phòng, chống tham nhũng 2005, sửa đổi bổ sung năm 2012 quy định: các cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai, minh bạch chính sách, pháp luật và việc thực hiện chính sách, pháp luật phải được công khai, minh bạch, bảo đảm công bằng, dân chủ; 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. Hình thức công khai: công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng; đưa lên trang thông tin điện tử; cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Ngoài những trường hợp pháp luật có quy định về hình thức công khai, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm lựa chọn một hoặc một số hình thức công khai nêu trên.

Đối với quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan, tổ chức: Cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan báo chí trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu phải cung cấp thông tin, trừ trường hợp nội dung thông tin đã được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, được phát hành ấn phẩm hoặc niêm yết công khai. Trường hợp không cung cấp hoặc chưa cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản cho cơ quan, tổ chức yêu cầu biết và nêu rõ lý do.

Đối với quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cá nhân: Cán bộ, công chức, viên chức và người lao động khác 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 Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn đó. Trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, người được yêu cầu phải cung cấp thông tin; trường hợp chưa cung cấp hoặc nội dung yêu cầu đã được công khai thì phải trả lời cho người yêu cầu biết [65].

Luật Thanh tra 2010 quy định: Phải công khai kết luận thanh tra trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Hình thức công khai kết luận thanh tra bao gồm: Công bố tại cuộc họp với thành phần bao gồm người ra quyết định thanh tra, Đoàn thanh tra, đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc tổ chức họp báo; thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng; đưa lên trang thông tin điện tử của cơ quan thanh tra nhà nước, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành hoặc cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp; niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức là đối tượng thanh tra; cung cấp theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan [70].

3.3.3.2. Trách nhiệm giải trình

Luật Phòng, chống tham nhũng 2005 sửa đổi, bổ sung năm 2012 quy định: Khi có yêu cầu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao trước cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền, lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó.

Nghị định 90/2013/NĐ - CP ngày 08/08/2013 của Chính phủ quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao đã quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền. Giải trình là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó. Người giải trình là người đứng đầu cơ quan nhà nước hoặc người được người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ủy quyền thực hiện việc giải trình. Người yêu cầu giải trình là cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền giải trình về những nội dung liên quan đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình.

3.3.3.3. Trách nhiệm phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí

Sau 5 năm thực hiện Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí, Bộ thông tin và truyền thông đã đánh giá việc thực hiện Quy chế. Theo đó, việc phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí của các bộ, ngành, địa phương cơ bản đi vào nề nếp, có định hướng rõ ràng và đạt hiệu quả cao hơn. Điều này tạo cơ hội cho báo chí, công chúng tiếp cận đầy đủ hơn những nguồn thông tin chính thống, hữu ích, chính xác nhất là đối với những sự kiện, vấn đề nóng, nhạy cảm; giúp các cơ quan báo chí nắm rõ tình hình, từ đó định hướng kịp thời và chính xác. Những bộ chủ động trong cung cấp thông tin là Ngoại giao, Công an, Tài chính, Ngân hàng, Y tế. Người phát ngôn đã nêu

cao tinh thần trách nhiệm trong việc phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí. Người dân được cung cấp thông tin qua báo chí về mọi mặt của đời sống, xã hội một cách chính xác từ các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương và địa phương, đồng thời hiểu thêm về công tác quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực của các cơ quan liên quan, những chính sách, pháp luật của Nhà nước về các lĩnh vực của đời sống xã hội... Tuy nhiên, việc thực hiện Quy chế không đồng đều giữa các địa phương, cơ quan, đơn vị. Một số cơ quan, đơn vị chưa thực hiện nghiêm túc Quy chế, chưa thực hiện việc tổ chức họp báo định kỳ, chưa tận dụng được Cổng thông tin điện tử trong việc cung cấp thông tin cho báo chí. Người phát ngôn đều kiêm nhiệm, khối lượng công tác chuyên môn cũng lớn nên thời gian đầu tư cho công tác phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí không nhiều, trong khi đó không có bộ phận giúp việc về vấn đề này nên hiệu quả công tác phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí chưa cao... [4]

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế và nâng cao hơn nữa chất lượng công tác phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí, Bộ Thông tin và Truyền thông đã trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí theo Quyết định số 25/2013/QĐ-TTg ngày 04/05/2013 để thay thế Quy chế đã ban hành năm 2007. Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí gồm quy định về “người phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí” của cơ quan hành chính nhà nước. Theo Quy chế, có hai hình thức cung cấp thông tin cho báo chí là: Phát ngôn và cung cấp thông tin định kỳ; phát ngôn và cung cấp thông tin đột xuất, bất thường.

3.3.4. Nhận thức chung của người dân về quyền tiếp cận thông tin

Quyền được yêu cầu cung cấp, tìm kiếm thông tin của công dân Việt Nam là những quyền cơ bản của quyền con người được pháp luật nước ta công nhận. Điều 25, Hiến pháp 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*” [76].

Quyền được yêu cầu cung cấp, tìm kiếm thông tin đã được quy định một cách tương đối chi tiết, đầy đủ tại các văn bản pháp luật nước ta. Việc nhận thức và thực hiện đầy đủ các quyền trên là một trong những điều kiện để đảm bảo xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà chúng ta đang hướng tới. Tuy nhiên, vấn đề nhận thức của người dân hiện nay đối với quyền về được yêu cầu cung cấp, tìm kiếm thông tin còn nhiều bất cập, chưa đầy đủ, nên nhiều khi quyền này không được thực hiện một cách đầy đủ trên thực tế.

Bảng 3.2. Nhận thức của người dân về việc yêu cầu cung cấp thông tin theo đánh giá của cán bộ, công chức

STT	Nội dung	Số người		Tỷ lệ	
1	Trình độ dân trí thấp khiến công tác tuyên truyền không hiệu quả	348	555	62.7	100
2	Người dân chưa nhận thức được những thông tin được / không được tiếp cận	375	555	67.6	100
3	Người dân chưa nắm được quy trình tiếp cận thông tin	369	555	66.5	100
4	Thông tin yêu cầu vượt quá thẩm quyền	411	555	74.1	100

(Nguồn: Viện Khoa học Môi trường và Xã hội (2015), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về quyền tiếp cận thông tin ở nước ta hiện nay*, Hà Nội).

Nguyên nhân của vấn đề trên có nhiều, nhất là từ người cung cấp và trình độ hiểu biết thông tin của người được nhận thông tin. Để có thể thực hiện được QTCTT của người dân theo đúng quy định pháp luật, đòi hỏi người được tiếp nhận thông tin phải có một trình độ nhận thức pháp luật nhất định. Nhận thức pháp luật được xem là điều kiện quan trọng, là tiền đề tư tưởng trực tiếp cho việc xây dựng, phát triển và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Đây cũng là cơ sở hình thành văn hóa pháp lý của các chủ thể pháp luật, tạo cho chủ thể có khả năng và kỹ năng sử dụng có hiệu quả cơ chế điều chỉnh pháp luật để bảo vệ lợi ích cho bản thân mình, cho nhà nước, cho xã hội, xử sự đúng đắn, phù hợp trong các mối quan hệ xã hội.

Việc nâng cao nhận thức pháp luật nói chung, nhận thức về QTCTT nói riêng trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền là vô cùng quan trọng. Bởi nếu nhận thức pháp luật thấp thì khó có thể xây dựng và hoàn thiện được một hệ thống pháp luật khoa học, phù hợp, đồng thời các chủ thể cũng khó có thể thực hiện và áp dụng pháp luật chính xác, có hiệu quả cao được. Việc nâng cao ý thức pháp luật ở nước ta hiện nay không nên chỉ chú trọng tới việc xây dựng, hoàn thiện những tư tưởng, quan điểm pháp lý mà còn cần chú trọng cả việc hình thành thái độ, cảm xúc pháp lý phù hợp, đúng đắn để việc điều chỉnh pháp luật thực sự có hiệu quả cao.

3.4. Đánh giá việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

3.4.1. Những mặt đã đạt được

Cùng với sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung, chế định pháp luật về

QTCTT dần được hoàn thiện, mới đây là việc Quốc hội đã thông qua Luật tiếp cận thông tin vào ngày 06/4/2016. QTCTT có ý nghĩa quan trọng, là cơ sở để người dân thực hiện các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của mình, là cơ sở để người dân giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Cơ quan hành chính là cơ quan thực hiện chức năng quản lý các mặt, các lĩnh vực của đời sống xã hội, do đó nó liên quan trực tiếp đến quyền lợi mọi mặt của nhân dân. Chính vì vậy, một trong các nguyên tắc quan trọng trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là phải tuân theo nguyên tắc công khai, minh bạch, bảo đảm tính trách nhiệm giải trình. Bởi lẽ, chỉ có công khai, minh bạch, tính trách nhiệm giải trình thì người dân mới có thể dễ dàng tiếp cận hồ sơ, tài liệu, văn bản, chính sách, pháp luật của nhà nước, mới biết được cơ quan công quyền đang làm gì và hoạt động như thế nào.

Những mặt đã đạt được trong việc quy định và thực hiện QTCTT của công dân trong QLHCNN thể hiện ở một số nội dung như sau:

Chế định về quyền tiếp cận thông tin đã được quy định trong một số lĩnh vực như báo chí, phòng, chống tham nhũng, thực hiện dân chủ ở cơ sở, kiểm toán, kế toán,... và gần đây nhất, ngày 06/4/2016 Quốc hội thông qua Luật Tiếp cận thông tin. Với mỗi lĩnh vực, nội dung thông tin, trình tự, thủ tục yêu cầu cung cấp cũng như tiếp cận là khác nhau. Pháp luật đã có những quy định cụ thể về quyền tiếp cận thông tin của người dân như: về chủ thể có quyền yêu cầu cung cấp thông tin, chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin, các nội dung thông tin được cung cấp trong từng lĩnh vực... Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện QTCTT của người dân nói chung và QTCTT của người dân trong QLHC nói riêng.

Bảo đảm quyền được thông tin về các hoạt động QLHCNN là bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch để người dân có thể tiếp cận hồ sơ, tài liệu, văn bản chính sách, pháp luật của nhà nước, các quyết định hành chính và người dân mới biết cơ quan công quyền hoạt động như thế nào. Các vấn đề, lĩnh vực của QLHCNN của cơ quan công quyền được công khai trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Luật Tiếp cận thông tin, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Luật Kế toán; Luật Kiểm toán; Luật Nhà ở; Luật Đất đai; Luật phòng, chống tham nhũng; Luật Thực hành tiết kiệm; Luật Bảo vệ môi trường; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật...

Pháp luật hiện nay đã quy định đầy đủ các hình thức công khai thông tin trong Luật Tiếp cận thông tin, Luật Phòng, chống tham nhũng, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn,.. Các biện pháp bảo đảm QTCTT, xử lý vi phạm cũng được quy định đầy đủ, rõ ràng trong Luật Tiếp cận thông tin và các luật chuyên ngành khác.

3.4.2. Một số tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, quy định và việc thực hiện QTCTT của người dân trong QLHCNN vẫn còn những tồn tại, hạn chế, làm ảnh hưởng đến việc thực hiện các quyền khác cũng như hoạt động giám sát đối với cơ quan nhà nước của người dân. Một số tồn tại, hạn chế được chỉ ra trên cơ sở các phân tích đánh giá của Luận án bao gồm:

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 lý [52].

Thứ ba, ý thức pháp luật và năng lực thực hiện QTCTT 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 thôn, vùng xa, vùng sâu. Hơn nữa, do QTCTT 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 [52].

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 biến [52]. 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 thủ tục hành chính, 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, 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 QTCTT của công chúng theo như các thiết chế tương tự quy định trong pháp luật của nhiều nước [4].

Thứ sáu, các cơ quan nhà nước trong quá trình đảm bảo thực hiện QTCTT 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 QTCTT. 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, vẫn chưa nhận thức đúng và đủ vai trò của QTCTT nên vẫn còn tâm lý đối phó.

Thứ bảy, việc tổ chức các hoạt động giáo dục tuyên truyền về QTCTT 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. Người dân không biết QTCTT 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. Công chức không biết quyền này 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 QTCTT 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. Hệ thống công nghệ thông tin giữa các khu vực không đồng bộ.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Nhà nước là trung tâm quyền lực chính trị - là công cụ của Đảng để biến các chủ trương, đường lối thành hiện thực. Trong quá trình thực thi các hoạt động của mình, Nhà nước luôn thể hiện rõ vai trò là nhà tổ chức quản lý và liên tục có các hoạt động cung cấp thông tin đến người dân. Các cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan QLHCNN nói riêng đã công khai thông tin rất nhiều trên phương tiện thông tin, đại chúng. Tuy nhiên, thông tin rất chậm chạp, tản mạn, đôi khi là trái chiều và ít có sự tổng hợp, bình luận, đánh giá và đưa ra kết luận vấn đề để người dân nắm vững thông tin được tiếp cận.

Pháp luật hiện hành còn chưa xác định rõ được nguyên tắc thực hiện quyền và hạn chế quyền theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013; thiếu các tiêu chí để xác định thông tin được tiếp cận và thông tin không được hoặc bị hạn chế tiếp cận, thiếu tiêu chí để phân loại thông tin. Trong nhiều lĩnh vực, thiếu các quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn thực hiện việc công bố công khai hoặc cung cấp thông tin theo yêu cầu. Đặc biệt là thiếu cơ chế pháp lý để bảo vệ quyền và cơ chế bảo đảm việc thực thi QTCTT.

Thực trạng quản lý, công khai và cung cấp thông tin tại các cơ quan nhà nước còn nhiều bất cập, chưa tạo điều kiện cho người dân tiếp cận thông tin một cách nhanh chóng và thuận tiện, nhất là việc tiếp cận các thông tin liên quan trực tiếp đến việc thực hiện, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Việc giám sát thực thi QTCTT, xử lý các vi phạm về QTCTT và giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về QTCTT trong QLHCNN của các chủ thể còn chưa đạt hiệu quả như mong muốn.

Để thực hiện có hiệu quả QTCTT của người dân trong QLHCNN cần thiết phải hoàn thiện các quy định pháp luật và thực hiện có hiệu quả các quy định pháp luật về vấn đề này. Trong đó, công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức và người dân đóng vai trò quan trọng. Để thực hiện có hiệu quả QTCTT, cơ sở pháp lý là chưa đủ, người dân cần biết mình có quyền này và biết trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin hiệu quả.

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

4.1. Các quan điểm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

4.1.1. Mở rộng tối đa giới hạn của quyền tiếp cận thông tin trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước

Các cơ quan QLHCNN cần phải có nghĩa vụ công khai toàn bộ thông tin mình nắm giữ. Thông tin chỉ có thể bị hạn chế trong một vài trường hợp luật quy định và tương ứng. Mọi công dân đều có quyền tiếp nhận thông tin. Tất cả mọi công dân đang sinh sống trên lãnh thổ quốc gia đều được hưởng quyền này. Nếu cơ quan QLHCNN từ chối cung cấp thông tin thuộc lĩnh vực mình quản lý thì phải có trách nhiệm nêu rõ lý do của việc đó.

Việc mở rộng tối đa QTCTT trong QLHCNN có ý nghĩa rất lớn là điều kiện cần thiết để người dân thực hiện quyền làm chủ của mình trong tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội và phục vụ cuộc sống của mình; góp phần nâng cao tính minh bạch của chính sách, nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước. Việc mở rộng tối đa giới hạn của QTCTT trong QLHCNN cần phải huy động tối đa mọi nguồn lực có sẵn.

4.1.1.1. Nguồn lực về thể chế chính trị

Có thể nói, các đảng chính trị luôn là đại diện cho lợi ích của những nhóm xã hội nhất định. Và để làm được việc đó, các Đảng chính trị phải thực sự quan tâm đến việc xác lập mối liên hệ bình thường giữa Nhà nước, đảng cầm quyền và cả các đảng không cầm quyền, đảng đối lập, đảng chính trị “trung lập”. Đối với đảng cầm quyền, giữ được mối liên hệ bình thường với dân chúng là điều kiện đầu tiên, thứ đến là mối liên hệ với phe đối lập. Để thực hiện được điều này, cần tạo ra cơ chế pháp lý để cầm quyền hợp pháp và đối lập xây dựng. Nếu không, mục đích tồn tại của bất kỳ đảng nào cũng khó có thể thực hiện được - đó là sự phản ánh, ghi nhận và thực hiện lợi ích của những người mà đảng là người đại diện.

Ở Việt Nam, vai trò lãnh đạo tuyệt đối của Đảng Cộng sản được ghi nhận ngay trong Hiến pháp là một lợi thế khẳng định tầm quan trọng trong xác định phương hướng chiến lược phát triển đất nước nói chung và bảo đảm thực thi các quyền con người nói riêng. Những quan điểm chủ yếu của Đảng về xây dựng, cải cách bộ máy

nhà nước được xác định tại Đại hội VI, VII tiếp tục được Đảng ta phát triển trong “Chương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội” là tổ chức thể hiện và thực hiện ý chí, quyền lực của nhân dân, thay mặt nhân dân. Nhà nước có mối liên hệ thường xuyên và chặt chẽ với nhân dân, tôn trọng và lắng nghe ý kiến của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân. Tại Nghị quyết Trung ương 3 khóa X về *tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí* đã đề ra 10 phương hướng, giải pháp, trong đó có yêu cầu bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Theo đó, cần phải 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. Nghiên cứu ban hành *Luật bảo đảm quyền được thông tin của công dân* [1] (Luật Tiếp cận thông tin đã được thể chế và được ban hành năm 2016). Đây là định hướng rất quan trọng và kịp thời của Đảng trong bối cảnh hiện nay của đất nước.

4.1.1.2. Nguồn lực về điều kiện về kinh tế - xã hội đối với việc thực thi và bảo đảm quyền

Trải qua gần hai mươi năm thực hiện đổi mới, cải cách về cơ chế quản lý kinh tế cũng như phương hướng hợp tác, phát triển với cộng đồng quốc tế, phải khẳng định rằng Việt Nam đã có những bước tiến vượt bậc về thành tựu phát triển kinh tế, đời sống xã hội của người dân ngày càng được nâng cao. Cùng với đó kéo theo sự phát triển về nhận thức cũng như nhu cầu của người dân về các quyền con người cơ bản mà trong đó bao gồm QTCTT trong QLHCNN nhằm góp phần nâng cao tính chất dân chủ trong hoạt động của các cơ quan công quyền.

Sự phát triển bùng nổ kinh tế ở Việt Nam cho đến nay dẫn đến sự phát sinh tất yếu về nhu cầu cấp thiết phải cải tổ hệ thống pháp luật liên quan đến hàng loạt các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có vấn đề QTCTT trong QLHCNN. Tiếp cận thông tin hiện đã trở thành một nhu cầu và một quyền cấp thiết cần phải bảo đảm không chỉ đối với các tổ chức và doanh nghiệp, mà còn đối với mọi công dân. Bởi vì thông tin, đặc biệt là những thông tin về pháp luật, chính sách và hoạt động của các cơ quan nhà nước được coi là yếu tố quan trọng có ảnh hưởng lớn đến mọi hoạt động của nhân dân khi mà xã hội được quản lý và vận hành theo những nguyên tắc của nhà nước pháp quyền.

Xem xét tác động của việc tăng cường và mở rộng thông tin cũng cho thấy cơ hội tăng cường và nâng cao tri thức, qua đó mang lại những chuyển biến cơ bản trong sản xuất sản phẩm và cung ứng 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. Các doanh nghiệp được bình đẳng trong việc khai thác những thông tin về quy hoạch, chính sách thuế để lập kế hoạch đầu tư dài hạn. Bảo đảm QTCTT sẽ giúp cho các doanh nghiệp 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. Tăng cường tiếp cận thông tin cũng đồng thời giảm cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp, góp phần hạn chế tình trạng các doanh nghiệp phải “lót tay” hay “đi đêm” để nắm được thông tin, và đây cũng là một giải pháp hữu hiệu góp phần làm giảm tham nhũng. Điều đó có nghĩa là nếu việc tiếp cận thông tin được tốt hơn, thì sẽ thúc đẩy nhiều đầu tư hơn, do đó, kinh tế tăng trưởng ổn định hơn.

4.1.1.3. Huy động các cơ chế dân sự thực hiện quyền tự do thông tin

Thực tế cho thấy cần phải có sự phân biệt giữa các thiết chế nhà nước với các cơ chế dân sự trong việc thúc đẩy bảo đảm QTCTT. Những cơ chế dân sự thường được biết đến dưới hai dạng chủ yếu: có loại được tổ chức và đăng ký hoạt động chính thức; thứ hai là những tập hợp không chính thức, hình thành nhất thời (ví dụ, những nhóm vận động, phản đối khi có chương trình bầu cử). Có thể nói, đây là một lực lượng rất hùng hậu về kinh tế chính trị và có vị thế trong xã hội rất đa dạng, do đó họ cũng hoạt động bằng nhiều cách khác nhau. Các giải pháp, các quyết sách không còn thuộc về khả năng độc quyền của các thiết chế nắm quyền mà thực chất là địa hạt chung của các nhóm xã hội, nhiều khi đó là kết quả của một sự dung hoà lợi ích, dung hoà các yêu cầu khác nhau. Tuy nhiên, cũng chính sự đa dạng về tổ chức và cách thực hiện áp lực đã đặt ra vấn đề phải có cơ chế chung, rõ ràng cho một cách thức sử dụng quyền lực không chính thức đó. Nói cách khác, thông qua việc xác lập và thực hiện các quy chế đối với hoạt động của các nhóm áp lực có thể xác định được khả năng kiểm soát quyền lực từ phía dân chúng [98].

Tại Việt Nam, sự thừa nhận ở cấp lãnh đạo cao nhất về sự tồn tại và chi phối của các nhóm lợi ích đã mở ra một dấu hỏi lớn về tác động của những nhóm này đối với việc bảo đảm các quyền con người, quyền công dân, đặc biệt là các quyền dân sự, chính trị cốt lõi như QTCTT trong QLHCNN. Cần phải thấy rằng về bản chất, các nhóm lợi ích thường khó nhận biết được nên càng khó để đánh giá tác động của nhóm lợi ích đối với những quyết sách của nhà nước. Do đó, cần tập trung đến những giải

pháp nhằm tối đa hóa sự công khai, minh bạch, nhất là trong quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước để hạn chế “vùng phủ sóng” của các nhóm lợi ích.

Có thể thấy sự phát triển của nhiều tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam trong thời gian qua đã thể hiện tính mở trong quan điểm của nhà nước đối với các nhóm này. Với những tổ chức dân sự có tính chuyên môn sâu, vai trò thu hút quần chúng, kêu gọi, kiến nghị của họ về các chính sách cũng đã có những ảnh hưởng nhất định. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là làm thế nào để định hướng hoạt động của các tổ chức này phù hợp với mục tiêu, tôn chỉ thành lập thay vì nguy cơ “lấn sân” sang vai trò đối lập. Nói cách khác, cần phải xác định ranh giới giữa phản biện xã hội với đối lập chính trị để tạo hành lang hoạt động cho các tổ chức xã hội dân sự.

4.1.1.4. Các hình thức huy động nguồn lực xã hội

Xây dựng và phát triển xã hội dân sự gắn liền với khuynh hướng tự do hoá xã hội. Người ta đã nghĩ đến nhu cầu phải làm sao để những người dân có thể tác động và gây ảnh hưởng một cách tối đa đến quá trình ra các quyết sách, qua đó để kiểm tra, kiểm soát chính quyền và tham gia quản lý công việc của các cơ quan quyền lực. Đó là lý do tồn tại một cách hợp pháp các trung tâm, các văn phòng... có mục đích vận động hành lang. Về thực chất, ở bất kỳ đâu có chính quyền thì ở đó có đi kèm theo những hoạt động mang màu sắc “vận động hành lang”. Ở nhiều nước, khái niệm “vận động hành lang” vẫn bị xem như loại hoạt động ngoài vòng pháp luật, và nhiều khi mang nghĩa xấu do gắn với các hành vi tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động của một bộ phận công quyền. Cho nên, vận động hành lang ở Việt Nam không được triển khai trên thực tế nhưng được mở rộng hơn dưới các hình thức “xã hội hóa”.

Ở Việt Nam, việc xã hội hóa các nhiệm vụ công hiện chưa có các quy định thống nhất của pháp luật đối với việc tiến hành các hoạt động loại này mà chỉ diễn ra manh mún trong một số lĩnh vực và vẫn rất yếu như giáo dục, đầu tư phát triển kinh tế, an sinh xã hội.... Cùng với đó, việc nghiên cứu, đánh giá về các cơ chế thực hiện xã hội hóa chưa được tốt. Thay vào đó là cung cách vận động ngầm dưới các hình thức tham nhũng và nhận hối lộ khiến cho một mặt nhận thức về xã hội hóa còn bị hạn chế.

Vì vậy, cần thiết phải có cách nhìn mới về thực hiện xã hội hóa; về khái niệm, vai trò, phương thức hoạt động, tính công khai, minh bạch và sự quản lý của Nhà nước đối với hoạt động này; trên cơ sở đó tìm hiểu rõ hơn về cơ chế thực hiện xã hội hóa và pháp luật của một số nước và tổ chức quốc tế. Nếu vận dụng tốt cơ chế này, sẽ giúp thu hẹp khoảng cách về quan điểm của các nhà hoạch định chính sách với những đối tượng chịu sự tác động của các chính sách, pháp luật do Nhà nước ban hành.

4.1.2. Công khai, minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước

Với hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, một trong những chức năng chủ yếu là cung cấp dịch vụ hành chính (dịch vụ công) cho công dân, tổ chức, doanh nghiệp. Hoạt động này mang tính chất phục vụ nhân dân nhiều hơn, hiệu quả của hoạt động hành chính xét dưới góc độ cung cấp dịch vụ công được đánh giá bằng mức độ hài lòng của người dân và chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ. Nói cách khác, khi chất lượng và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính được nâng cao thì mức độ hài lòng của nhân dân cũng tăng lên, điều đó phụ thuộc vào mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động hành chính. Ngược lại, khi sự công khai, minh bạch không được đề cao, quá trình xây dựng thể chế sẽ có chỗ cho hiện tượng “mua, bán chính sách”. Thủ tục hành chính không rõ ràng là cơ hội để cán bộ công quyền nhũng nhiễu, hạch sách người dân, là môi trường để những hành vi tham nhũng, tiêu cực nảy sinh. Việc được tiếp cận với các thông tin cho phép công dân chất vấn, chỉ trích và cản trở các hành động của chính quyền mà họ không đồng tình, cũng như cho phép họ tìm cách uốn nắn các hành vi sai trái của các quan chức. Công khai gắn liền với minh bạch. Chính phủ công khai, minh bạch phải có trách nhiệm tạo điều kiện để người dân có thể tiếp cận được với các văn bản và thông tin của chính quyền.

Công khai, minh bạch là một nguyên tắc trong hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN nói riêng, bên cạnh đó, đây cũng là một phương thức thực hiện quyền được thông tin của công dân. Công khai các thông tin về hoạt động của các cơ quan QLHCNN để cho người dân, các tổ chức tiếp cận là một phương thức phổ biến và cũng là đòi hỏi của một nhà nước dân chủ. Việc công khai thể hiện tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan QLHCNN. Công khai thông tin không chỉ là đòi hỏi, yêu cầu từ phía người dân, từ phía xã hội mà còn là nguyên tắc và yêu cầu trong chính bản thân các cơ quan, tổ chức. Qua công khai các thông tin về hoạt động của mình, các cơ quan, tổ chức tự điều chỉnh để bảo đảm tổ chức và hoạt động của mình đúng pháp luật, phục vụ người dân và xã hội. Những tiêu cực sẽ dễ dàng bị phát hiện và ngăn chặn trên cơ sở sự giám sát của người dân cũng như kiểm tra, giám sát trong hệ thống.

Là một phương thức thực hiện quyền được thông tin của người dân, điều này đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải công khai những nội dung thông tin theo quy định của pháp luật. Các nội dung công khai này có thể được quy định ở một văn bản thống nhất, có thể được quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Bên cạnh quy định các nội dung công khai, các nguyên tắc của việc công khai, các hình thức công khai là

một nội dung quan trọng, là cách thức để thực hiện nguyên tắc công khai trên thực tiễn. Các hình thức công khai sẽ được lựa chọn để phù hợp với từng nội dung thông tin cũng như chủ thể thực hiện công khai thông tin và đối tượng tiếp nhận. Các hình thức công khai thường được sử dụng như đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan, niêm yết tại trụ sở cơ quan, công khai trên phương tiện thông tin đại chúng...

Ngoài việc quy định về hình thức công khai thông tin, còn quy định về các nội dung khác như thời điểm công khai, thời gian công khai, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức thực hiện việc công khai,... cùng các bảo đảm việc công khai thông tin. Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định về các biện pháp bảo đảm thực hiện việc công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan nhà nước như quy định quyền khiếu nại của người dân khi có sự vi phạm, quy định các chế tài đối với các trường hợp vi phạm về hình thức, nội dung thực hiện công khai, minh bạch,... Và với những bảo đảm này, việc công khai, minh bạch các thông tin về tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước được thực hiện đúng đắn hơn, qua đó góp phần bảo đảm quyền được thông tin của công dân.

4.1.3. Ứng dụng thành tựu khoa học, công nghệ bảo đảm QTCTT trong quản lý hành chính nhà nước

Do tác động của cuộc cách mạng khoa học công nghệ hiện đại, đặc biệt là công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ tự động hóa, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới... nền kinh tế thế giới đã và đang biến đổi hết sức nhanh chóng, mạnh mẽ và sâu sắc cả về cơ cấu, chức năng, phương hướng. Đây là bước ngoặt lịch sử có ý nghĩa trọng đại: nền văn minh loài người chuyển từ văn minh công nghiệp sang văn minh trí tuệ.

Công nghệ thông tin đang có một tác động vô cùng to lớn lên các hoạt động xã hội trên khắp thế giới và đang làm thay đổi phương thức các Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ của họ. Công nghệ thông tin có khả năng cung cấp những lợi ích to lớn về mặt kinh tế và xã hội, nhưng đang đòi hỏi các Chính phủ phải cải tổ lại hoặc tự đổi mới bản thân mình để nắm được những cơ hội này. Xu hướng ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý hành chính nhà nước và xây dựng chính phủ điện tử lấy người dân làm trọng tâm là mục tiêu trong việc ứng dụng công nghệ thông tin nhằm tăng mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp đối với Chính phủ.

Theo Worl Bank - Ngân hàng thế giới: Chính phủ điện tử là việc các cơ quan của Chính phủ sử dụng một cách có hệ thống công nghệ thông tin và truyền thông để thực hiện các quan hệ với công dân, với doanh nghiệp và các tổ chức xã hội. Nhờ đó,

giao dịch của các cơ quan Chính phủ với công dân và các tổ chức sẽ được cải thiện, nâng cao chất lượng. Lợi ích thu được sẽ là giảm thiểu tham nhũng, tăng cường tính công khai, sự tiện lợi, góp phần vào sự tăng trưởng và giảm chi phí".

Chính phủ điện tử bao gồm 3 thành tố:

Các dịch vụ công: Chính phủ tập trung vào việc nâng cao chất lượng và hiệu quả dịch vụ, cung cấp cho các đối tác liên quan như doanh nghiệp, người dân, các tổ chức phi chính phủ. Điều đó được thực hiện thông qua các kênh khác nhau như qua internet, trạm giao dịch điện tử, qua điện thoại di động.. Mục đích là để tạo thuận lợi cho khách hàng có thể sử dụng các dịch vụ của Chính phủ mọi lúc, mọi nơi.

Tiếp cận thông tin: Chính phủ phải mở rộng việc kết nối với các đối tác liên quan. Họ có thể kết nối vào hệ thống thông tin của Chính phủ thông qua Internet và qua các trạm giao dịch điện tử. Mọi người không phải tới các cơ quan quản lý nhà nước để lấy thông tin. Thay vào đó, người ta sẽ tiếp cận thông tin theo phương thức tự phục vụ. Chính phủ điện tử giúp những người quản lý có trách nhiệm hơn vì tính minh bạch cao hơn; giảm thiểu những gì không hiệu quả và tẻ quan liêu. Một trong những thách thức lớn nhất đối với các Chính phủ là tổ chức lại quy trình hoạt động hiện tại để khai thác các lợi ích của CNTT-TT. Đồng thời, Chính phủ phải xem xét và cải tổ lại chính sách hành chính, đào tạo lại cán bộ nhà nước về CNTT và kỹ năng hành chính công mới.

Sự tương tác giữa Chính phủ và công chúng: CNTT sẽ làm cho Chính phủ quản lý cởi mở và dễ tiếp cận hơn bằng việc cho phép công chúng cùng tham gia vào các công việc của các cơ quan nhà nước. Chính phủ điện tử cũng tạo thêm cơ hội phát triển cho các đối tác liên quan, đặc biệt là cộng đồng người nghèo ở những nước kém phát triển hay những người ở nông thôn. Nhờ hiệu quả của CNTT-TT, chính phủ điện tử có thể vươn tới cả những đối tượng ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa.

Ứng dụng tin học trong hoạt động của các cơ quan nhà nước góp phần nâng cao năng lực quản lý điều hành của các cơ quan nhà nước, phục vụ tốt hơn, có hiệu quả hơn cho người dân và doanh nghiệp và góp phần đẩy nhanh tiến trình đơn giản hóa thủ tục hành chính. Ứng dụng tin học, công nghệ thông tin vào quản lý hành chính nhà nước với mục đích là đẩy mạnh việc ứng dụng tin học vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong các lĩnh vực nhằm góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền các cấp với các mục tiêu chủ yếu là:

Thứ nhất, xây dựng cơ sở hạ tầng, cơ sở dữ liệu thông tin phục vụ cơ quan nhà nước. Xây dựng khai thác, duy trì và nâng cấp cơ sở hạ tầng thông tin của cơ quan

mình theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quy định. Xây dựng và duy trì cơ sở dữ liệu quốc gia đáp ứng giao dịch điện tử qua các phương tiện truy nhập thông tin Internet thông dụng của xã hội. Tạo các điều kiện thuận lợi để tổ chức, cá nhân dễ dàng truy nhập thông tin và dịch vụ hành chính công trên môi trường mạng. Tăng cường hướng dẫn phương pháp truy nhập và sử dụng thông tin, dịch vụ hành chính công trên môi trường mạng.

Thứ hai, cung cấp thông tin phục vụ cơ quan nhà nước, cá nhân, doanh nghiệp. Cung cấp, tiếp nhận thông tin trên môi trường mạng tạo điều kiện cho người dân tiếp cận nhanh chóng, dễ dàng. Xây dựng thống nhất biểu mẫu điện tử trong giao dịch giữa các cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân. Tăng cường cung cấp các dịch vụ hành chính công liên quan đến hoạt động thực thi pháp luật, không nhằm mục tiêu lợi nhuận, do cơ quan nhà nước (hoặc tổ chức, doanh nghiệp được ủy quyền) có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân dưới hình thức các loại giấy tờ có giá trị pháp lý trong các lĩnh vực quản lý nhà nước thông qua môi trường mạng. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong xử lý công việc, tăng cường sử dụng văn bản điện tử trong công tác quản lý, điều hành và trao đổi thông tin; đẩy mạnh ứng dụng chữ ký số, từng bước thay thế văn bản giấy trong quản lý, điều hành và trao đổi thông tin. Tăng cường sử dụng, khai thác các hệ thống thông tin. Đẩy nhanh việc xây dựng cơ sở dữ liệu chuyên ngành, đồng thời số hóa những nguồn thông tin chưa ở dạng số nhằm đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin, phục vụ quản lý, nghiên cứu và tích hợp vào cơ sở dữ liệu chung.

Thứ ba, phát triển nguồn nhân lực công nghệ thông tin của cơ quan nhà nước và tạo điều kiện cho cán bộ, công chức, viên chức được đào tạo về kỹ năng ứng dụng công nghệ thông tin trong xử lý công việc. Thời gian qua, việc ứng dụng tin học trong quản lý hành chính đã tạo bước chuyển biến rõ nét nâng cao chất lượng dịch vụ công, làm cho nền hành chính ngày càng hiện đại, phục vụ tốt nhu cầu của nhân dân.

4.1.4. Kế thừa thành tựu về đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của các nước trên thế giới

Nhìn chung, Luật tiếp cận hay tự do thông tin các quốc gia đặc biệt là các Luật ban hành hay sửa đổi trong những năm gần đây đều có quy định cụ thể và cởi mở về quyền tiếp cận thông tin, 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 khác. Luật phần lớn các nước đều quy định mục đích của Luật nhằm hướng đến xây dựng bộ máy nhà nước dân chủ, minh bạch và cởi mở với người dân, 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. Đồng thời, cũng tạo điều kiện mọi người được công bằng trong tiếp cận với thông tin được xem như là một nguồn lực để phát triển kinh tế, bảo đảm lợi ích cá nhân, tổ chức.

Như Chương 1 tác giả đã trình bày, Luật của phần lớn các quốc gia quy định rất rộng các cơ quan phải cung cấp thông tin, thường không chỉ bao gồm cơ quan hành chính mà cả 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 uỷ quyền hay hỗ trợ, các quỹ công... 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. Luật đa số các nước cho phép yêu cầu tiếp cận bằng cả các hình thức gửi email hay điện thoại. Luật đa số các nước quy định 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. Một số nước mở rộng phạm vi thông tin bao gồm cả tài sản công các cơ quan chỉ 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, rõ, chất lượng và cập nhật, coi cung cấp thông tin là một nghĩa vụ của cơ quan nhà nước với người dân. Luật nhiều nước quy định chặt chẽ thời hạn phải trả lời, thời hạn phải cung cấp đầy đủ thông tin, và quy định về việc thông tin có liên quan đến người thứ ba. Các quy định cụ thể, chặt chẽ giúp cho người dân dễ dàng tiếp cận thông tin, tránh việc các cán bộ nhà nước phiền nhiễu, hạch sách, đùn đẩy trách nhiệm hay vi phạm quyền và lợi ích của người dân. Luật nhiều nước quy định miễn phí hay mức phí phù hợp, cán bộ nhà nước không thể thu thêm ngoài quy định.

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. Nhiều nước thiết lập một cơ quan hay hệ thống cơ quan giám sát và giải quyết khiếu nại về quyền tiếp cận thông tin hoạt động độc lập. Luật pháp một số nước có quy định cụ thể về các chế tài xử lý người vi phạm, bao gồm xử phạt bằng tiền, các quy định bảo vệ người tố cáo vi phạm, và các quy định thúc đẩy thực thi Luật.

Tại Việt Nam, các cơ quan, tổ chức có sử dụng ngân sách hay thực hiện chức

năng công quyền rất rộng. Yêu cầu minh bạch hoá hoạt động của hệ thống cơ quan công quyền, chống tham nhũng là đòi hỏi bức xúc hiện nay. Vì thế, quá trình xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tiếp cận thông tin cần tham khảo luật các nước khác, cả quá trình thực hiện, để có thể ban hành một đạo luật có tính khả thi cao, đáp ứng yêu cầu của xã hội. Các đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh, quy định cụ thể các thông tin cần công khai, các thông tin ngoại lệ, đặc biệt là thủ tục cung cấp thông tin, cũng như chế tài xử phạt người vi phạm luật, bảo vệ người tố cáo, cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện, và có cơ chế thúc đẩy luật có hiệu lực trên thực tế cần phải được xây dựng chi tiết, hệ thống. Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về tiếp cận thông tin ở Việt Nam phải thể hiện được các nội dung cơ bản sau đây: (1) Xác định thông tin do Chính phủ nắm giữ là một trong những tài sản quốc gia, thuộc quyền sở hữu của nhân dân, quyền tiếp cận thông tin do Chính phủ nắm giữ là một trong những quyền quan trọng của con người và công dân, cung cấp thông tin công cho cá nhân là nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước; (2) Phạm vi cung cấp thông tin là tất cả các thông tin chính thức ngoại trừ các thông tin liên quan đến bí mật quốc gia, bí mật thương mại, bí mật cá nhân, và các thông tin liên quan đến hoạt động điều tra, truy tố tội phạm. Danh sách các thông tin miễn trừ cung cấp phải công khai cho dân chúng được biết; (3) Khi xảy ra tranh chấp giữa việc xác định một thông tin cần được công khai hay không công khai thì nguyên tắc xác định dựa trên lợi ích cho xã hội từ việc công bố hay không công bố mang lại. Khi lợi ích của việc công bố lớn hơn lợi ích không công bố thì thông tin cần được công bố cho dân chúng biết. Quyền quyết định công bố thông tin thuộc Cao uỷ viên thông tin, một chức vụ hiến định do Quốc hội thành lập và chịu trách nhiệm trước Quốc hội; (4) Chủ thể của quyền tiếp cận thông tin là tất cả cá nhân gồm công dân Việt Nam, công dân nước ngoài và người không có quốc tịch; (5) 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; (6) Thủ tục tiếp cận thông tin do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quy định bằng một Pháp lệnh về thủ tục tiếp cận thông tin; (7) Các khiếu nại, khiếu kiện về quyền tiếp cận thông tin được giải quyết bởi Uỷ ban thông tin độc lập là cơ quan hiến định do Quốc hội thành lập; (8) Lệ phí cung cấp thông tin do Pháp lệnh về thủ tục cung cấp thông tin quy định; (9) Các biện pháp đảm bảo thực hiện Luật tiếp cận thông tin bao gồm chế tài hành chính và chế tài hình sự. Các giải pháp đảm bảo quyền tiếp cận thông tin như trình bày ở trên phải được kế thừa và vận dụng sao cho phù hợp và đạt hiệu quả cao nhất trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam.

4.2. Các giải pháp đảm bảo quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

4.2.1. Hình thành môi trường phát triển dân chủ, công khai, minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước

Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan, tổ chức, cá nhân để bảo vệ quyền, lợi ích của họ; tạo cơ hội cho mọi người dân được tham gia giám sát hoạt động quản lý nhà nước, đóng góp ý kiến vào việc hoạch định chính sách cũng như công tác quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước. Việc phản hồi từ phía người dân sẽ giúp các cơ quan nhà nước cân nhắc, lựa chọn và đưa ra những quyết định đúng đắn, phù hợp với lòng dân, tăng hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước; các cơ quan nhà nước sẽ hoạt động có hiệu quả và trách nhiệm hơn.

Tăng chất lượng và tính hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước; giúp hạn chế được việc giấu thông tin của các cơ quan nhà nước, giúp cho hoạt động quản lý nhà nước tốt hơn khi có được sự giám sát của người dân. Khi người dân có được quyền tiếp cận thông tin sẽ làm cho đội ngũ cán bộ công chức nhà nước trong sạch hơn.

Tăng cường dân chủ, công bằng và sự hợp tác giữa người dân và Nhà nước, cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Những quy định của pháp luật sẽ làm thay đổi mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, bảo đảm nhân dân tham gia tự giác và thực chất hơn vào hoạt động quản lý nhà nước. Tăng tính minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước, đặt các cơ quan dưới sự giám sát hiệu quả của nhân dân sẽ làm giảm tham nhũng, tiêu cực. Có thể thấy rằng việc hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin sẽ là bước tiến cho sự tăng cường dân chủ, nếu như có cơ chế hữu hiệu để bảo đảm thực thi quyền tiếp cận thông tin của công dân. Từ đó sẽ tạo đồng thuận lớn trong xã hội, bảo đảm được ổn định xã hội là cơ sở cho tăng trưởng kinh tế.

Tạo niềm tin của công chúng vào cơ quan công quyền: pháp luật bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân sẽ góp phần tăng lòng tin của người dân đối với các cơ quan nhà nước. Việc người dân có đầy đủ các nguồn thông tin giúp họ đóng vai trò chủ động hơn trong xã hội. Người dân cũng tin tưởng hơn vào Nhà nước và sẵn sàng, chủ động đóng góp xây dựng, hoàn thiện chính sách, quy định pháp luật.

Cần phải có quan niệm mới về QTCTT. QTCTT không phải là thứ quyền thời thượng, quyền quý tộc mà là một trong những quyền con người cơ bản của công dân. Người dân cần phải làm quen với nếp sống chủ động đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải đáp ứng các yêu cầu tìm kiếm thông tin phục vụ cho cuộc sống của mình chứ không thụ động, “mặc kệ” trước thông tin.

Để đảm bảo người dân có khả năng chủ động thực hiện quyền của mình thì Nhà nước cũng có trách nhiệm xây dựng những cơ sở nền tảng. Một trong số các biện pháp là thực hiện phổ biến, giáo dục tại cộng đồng về QTCTT của người dân. Có nhiều hình thức thực hiện phổ biến pháp luật tới cộng đồng mà tiêu biểu là việc tận dụng những cơ sở hạ tầng sẵn có về báo chí hoặc truyền hình, phát thanh để cung cấp tới người dân những thông tin đơn giản, chi tiết về quyền của họ. Ví dụ như biện pháp tăng cường thời lượng phát thanh, phát hình liên quan đến phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và về QTCTT trong QLHCNN nói riêng. Trong đó trọng tâm là giúp người dân hiểu đầy đủ về quyền của họ và các biện pháp thực hiện quyền, hạn chế tối đa sự truyền đạt nửa vời khiến người dân hiểu không đủ dẫn đến những xung đột về quyền giữa nhân dân và các cơ quan nhà nước.

Cung cấp được các thông tin cơ bản, tin cậy sẽ mang lại rất nhiều lợi ích để mọi công dân, tổ chức, doanh nghiệp có thể bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình. Việc tiếp cận thông tin dễ dàng sẽ khắc phục những thiệt hại, giảm chi phí cho người dân và chi phí cơ hội cho doanh nghiệp; giảm rủi ro cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhờ giảm rủi ro phát sinh từ việc nhầm lẫn và không chắc chắn về các nghĩa vụ pháp lý liên quan; các rủi ro đối với người dân cũng giảm. Với việc chia sẻ thông tin, các tổ chức, cá nhân có thể sử dụng các kết quả nghiên cứu, điều tra của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác, tiết kiệm được các nguồn lực trong xã hội. Với việc tăng cường tiếp cận thông tin, người dân sẽ nâng cao hiểu biết và nhận thức, nâng cao tri thức, qua đó, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần; các doanh nghiệp chủ động hơn trong việc xây dựng kế hoạch, chiến lược kinh doanh

Việc tiếp cận thông tin đầy đủ sẽ 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. Đây sẽ là tiền đề cho đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam tăng lên vì các hoạt động đầu tư nước ngoài chủ yếu dựa vào tính ổn định, sự minh bạch và thông tin thị trường. Tăng cường tiếp cận thông tin cũng đồng thời giảm cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin còn giúp cho các doanh nghiệp giảm thiểu chi phí kinh doanh và các rủi ro khi đầu tư, tăng tỷ số doanh thu của doanh nghiệp, từ đó thu hút đầu tư và tạo công ăn việc làm nhiều hơn, nền kinh tế đất nước tăng trưởng nhanh hơn.

Thực tế cho thấy, việc công khai, cho phép được tiếp cận tất cả các thông tin về hoạch định chính sách pháp luật, về hoạt động của các cơ quan nhà nước, về chính sách thu hút đầu tư, quy hoạch, định hướng, kế hoạch phát triển kinh tế, các thống kê

về tình hình kinh tế - xã hội của địa phương, các thủ tục hành chính cụ thể... là yêu cầu quan trọng. Để mọi người dân, tổ chức có thể tiếp cận những thông tin này cần phải có cơ chế bảo đảm việc thực hiện quyền được thông tin của người dân, quy định rõ cơ chế bảo đảm quyền yêu cầu tiếp cận thông tin của người dân cũng như việc bảo đảm thực hiện tốt việc công khai thông tin thuận tiện cho người cần sử dụng

Một yêu cầu cấp bách là tăng cường tính chủ động công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Trong đó cần xác định rõ những loại thông tin mà các cơ quan nhà nước bắt buộc phải công khai để người dân, tổ chức có thể dễ dàng tiếp cận cũng như trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện quy định về công khai thông tin. Cần quy định rõ nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin theo yêu cầu của công dân, trình tự, thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin của công dân; cơ chế giải quyết khiếu nại liên quan đến giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin của công dân; cơ chế xử lý trách nhiệm đối với người có quyền yêu cầu cung cấp thông tin và người có nghĩa vụ cung cấp thông tin trong trường hợp không thực hiện đúng các quy định của pháp luật.

Trong quá trình phát triển chung của đất nước, Đảng và Nhà nước ta luôn coi trọng vai trò của các phương tiện truyền thông, coi đây là cầu nối giữa các cơ quan nhà nước với nhân dân. Ngược lại, truyền thông và báo chí cũng đã góp phần xứng đáng trong công cuộc đổi mới và xây dựng đất nước, góp phần ngày càng làm phong phú đời sống tinh thần của người dân, cung cấp thông tin, phổ biến kiến thức, phản ánh các hoạt động trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

Đối với các phương tiện truyền thông, ngoài vai trò là phương tiện truyền tải thông tin thì tự bản thân chúng là nơi lưu giữ thông tin, là công cụ để con người khai thác, sử dụng thông tin phục vụ cho phát triển, tiến bộ xã hội. Chính vì vậy, việc báo chí khai thác, chọn lọc và phổ biến thông tin là rất hữu ích và không thể thiếu. Với ý nghĩa như vậy, truyền thông và báo chí đóng góp một phần rất lớn vào bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin của nhân dân nói chung và trong QLHCNN nói riêng. Do đó, theo quan điểm của tác giả cần thực hiện những giải pháp nâng cao vai trò của truyền thông, báo chí, cụ thể là:

Thứ nhất, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp lý về hoạt động truyền thông, báo chí để những phương tiện này thực sự trở thành công cụ hữu hiệu bảo đảm QTCTT. Trong đó, cần có chế tài nghiêm khắc với những chủ thể lợi dụng báo chí, truyền thông để xâm phạm quyền, lợi ích công cộng hoặc của cá nhân, tổ chức khác.

Thứ hai, tăng cường áp dụng những tiến bộ về khoa học, kỹ thuật vào hoạt động

truyền thông, báo chí để vừa chuyển tải kịp thời thông tin nhưng cũng nâng cao khả năng quản lý, giám sát các hoạt động báo chí và truyền thông.

Thứ ba, xây dựng xã hội thông tin gắn với bản sắc văn hóa. Đây là một khó khăn khi phải kết hợp hai yếu tố mở rộng thông tin nhưng phải đảm bảo các yếu tố văn hóa của dân tộc, không để truyền thông, báo chí quá sa đà tới những hiện tượng, trào lưu lệch chuẩn mà vô tình cổ xúy cho những hiện tượng đó ngày càng lan tỏa mạnh hơn.

4.2.2. Đổi mới công tác tổ chức thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân trong quản lý hành chính nhà nước

4.2.2.1. Xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin

Với thực trạng hầu hết các dữ liệu thông tin QLHC hiện nay còn dưới các dạng thức vật chất mà chủ yếu là văn bản khiến cho quá trình lưu giữ gặp nhiều khó khăn. Ngay cả những giấy tờ liên quan đến nhân thân của nhiều công dân vẫn còn bị thất lạc hoặc do quản lý chưa đồng bộ dẫn đến bị sai lệch giữa các bộ hồ sơ khác nhau. Từ đó dẫn đến nguy cơ giảm thiểu khả năng tìm kiếm và tiếp cận thông tin của người dân khi cần. Bởi lẽ không phải trước một sự việc chỉ cần cung cấp thông tin về những thông tin mới cập nhật mà còn cần tiếp cận với những thông tin quản lý hành chính đã được ban hành trước thời điểm yêu cầu nhiều năm. Do đó, vấn đề sao lưu, thực hiện số hóa các nội dung quản lý hành chính nên được áp dụng và từng bước nâng cao ở mức độ phù hợp với điều kiện thực tiễn.

Trong đó, một số vấn đề cần quan tâm nhằm bảo đảm thành công, đó là vấn đề về hạ tầng công nghệ thông tin và viễn thông; vấn đề xây dựng chuẩn quốc gia về kỹ thuật; vấn đề an ninh, an toàn thông tin; vấn đề cải cách hành chính, xây dựng Chính phủ điện tử; và vấn đề cơ chế chính sách về công nghệ thông tin.

Bên cạnh đó, việc kết nối các hệ thống cơ sở dữ liệu giữa các địa phương cũng như trên toàn quốc và việc kết nối với các cơ sở dữ liệu chuyên ngành để chia sẻ, khai thác, cung cấp các dịch vụ công trực tuyến đòi hỏi phải tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng hạ tầng thông tin. Bộ thông tin và truyền thông, Bộ khoa học và công nghệ cần quan tâm xây dựng các tiêu chuẩn kỹ thuật cho hệ thống, hỗ trợ cơ chế chính sách về phát triển hạ tầng công nghệ thông tin.

Việc xây dựng và ngày càng hoàn thiện hệ thống cơ sở vật chất về công nghệ thông tin không chỉ góp phần vào hoàn thiện chương trình cải cách hành chính, xây dựng Chính phủ điện tử theo chủ trương của Việt Nam từ những năm 2003 mà đây

cũng chính là một mục tiêu đặt ra đối với yêu cầu nâng cao khả năng thực thi QTCTT của người dân.

4.2.2.2. Xây dựng và đào tạo nguồn nhân lực có chất lượng

Bất kỳ nền công vụ nào cũng đều chú trọng đến công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhằm nâng cao năng lực thực thi công vụ đảm bảo thực hiện hiệu quả chức năng, nhiệm vụ được giao. Trong thời gian qua công tác đào tạo đã có những đóng góp đáng kể trong việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức góp phần nâng cao công tác cải cách hành chính. Đây là một yêu cầu thường trực và có ý nghĩa lớn đối với việc thực thi pháp luật trên thực tế. Công tác xây dựng, đào tạo cán bộ ở Việt Nam hiện nay nói chung vẫn đặt ra nhiều nghi vấn về chất lượng ở nhiều lĩnh vực, trong đó có tới gần 30% số cán bộ, công chức bị đánh giá là không đủ năng lực hoàn thành nhiệm vụ được giao. Cùng với quá trình cải cách hành chính, các yêu cầu về chất lượng đội ngũ công chức nhà nước cũng đã tăng lên song còn chưa đảm bảo được yêu cầu thực tiễn. Đặc biệt đối với những vị trí cần phải tiếp xúc với người dân ở mật độ cao thì không những phải đảm bảo được chất lượng về chuyên môn mà còn cần được đảm bảo về những kỹ năng tiếp xúc với người dân vốn đa số không có nhiều hiểu biết và đang rất cần sự giúp đỡ, hướng dẫn của các cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ tiếp nhận yêu cầu cung cấp thông tin QLHCNN. Cùng trong bối cảnh hiện nay, Quốc hội Việt Nam đã thông qua đạo luật riêng về tiếp công dân và đây được trông đợi là một bước đột phá trong công tác cải cách hành chính về lĩnh vực nhân sự.

Một trong những vấn đề hiện nay của công tác đào tạo nhân lực ở nước ta là tập trung nhiều vào đáp ứng các tiêu chuẩn nghiệp vụ ngạch công chức, mà chưa tập trung vào phát triển các chương trình đào tạo hoặc bồi dưỡng nâng cao năng lực thực hiện công việc thực tế hàng ngày của cán bộ. Đây là một công việc quan trọng trong bất kỳ một cơ quan tổ chức nào và nó cần được đưa vào một kế hoạch có tính chiến lược. Nhiều tổ chức đã đưa ra được những chính sách, các hoạt động và kế hoạch thực hiện nhằm phát triển đội ngũ cán bộ quản lý của cơ quan, tổ chức mình.

Bên cạnh đó, một nhóm đối tượng cần quan tâm đầu tư trong hoạt động đào tạo, nâng cao năng lực đó là đội ngũ cán bộ công chức ở cơ sở. Điều dễ nhận thấy là cán bộ, công chức cấp cơ sở là những người ngoài việc trực tiếp tổ chức thực hiện mọi chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước còn phải trực tiếp giải quyết hàng ngày những vấn đề dân quyền, dân sinh, dân trí tại địa phương. Đặc biệt đối với những địa phương nghèo, ở vùng sâu, vùng xa thì nhu cầu đội ngũ cán bộ có

năng lực cao lại càng cần thiết. Do vậy, việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức ở các cấp cơ sở là yêu cầu cơ bản và cấp bách nhằm đảm bảo ổn định chính trị - xã hội, tạo ra nguồn động lực mới giúp phát huy nội lực ở cơ sở, đáp ứng đòi hỏi nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, góp phần vào công cuộc đổi mới đất nước.

4.2.2.3. Nâng cao ý thức trách nhiệm của người có thẩm quyền trong thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước

Bảo đảm thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan QLHCNN phụ thuộc rất nhiều vào ý thức trách nhiệm của người có thẩm quyền và các cán bộ, công chức, viên chức trong quá trình thực hiện. Nếu ý thức trách nhiệm không cao, sẽ dẫn đến tình trạng không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, làm ảnh hưởng đến QTCTT của người dân. Để nâng cao ý thức trách nhiệm cho những người có thẩm quyền, các cán bộ, công chức, viên chức trong quá trình triển khai thực hiện các quy định về vấn đề này, cần thực hiện tốt một số nội dung sau:

Thứ nhất, thực hiện quán triệt các quy định pháp luật về QTCTT và nâng cao nhận thức về vai trò của việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, bảo đảm thực hiện quyền được thông tin của người dân.

Thứ hai, thường xuyên giám sát quá trình thực hiện công khai, minh bạch cũng như tiếp nhận và thực hiện giải trình theo yêu cầu của các cán bộ, công chức, viên chức. Nhắc nhở hoặc xử lý nghiêm minh những trường hợp thiếu trách nhiệm, thực hiện không đúng, không đầy đủ các trình tự, thủ tục, gây hạn chế đối với việc tiếp cận thông tin của người dân.

Thứ ba, khen thưởng và có các hình thức khuyến khích các cán bộ, công chức, viên chức có ý thức trách nhiệm trong việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong cơ quan. Thường xuyên có sự động viên, nhắc nhở của lãnh đạo cơ quan và của tổ chức công đoàn trong việc thực hiện các chức trách, nhiệm vụ được giao, trong đó có việc thực hiện các quy định pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

4.2.2.4. Quản lý nhà nước về quyền tiếp cận thông tin

Quản lý nhà nước trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân, tổ chức có ý nghĩa rất quan trọng để quyền tiếp cận thông tin của người dân được thực thi trong thực tiễn. Đồng thời, để hạn chế việc các cơ quan, tổ chức quản lý thông tin lạm dụng quyền hạn của mình từ chối cung cấp thông tin hoặc cung cấp thông tin không kịp thời cho người dân, cần thiết phải có cơ chế theo dõi, đánh giá và giám sát việc

thực thi quyền tiếp cận thông tin. 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 quyền tiếp cận thông tin. Quyết định của Ủy ban này có tính chất cưỡng chế và các cơ quan hành chính phải tuân theo.

Để tăng cường tính trách nhiệm, kỷ cương, kỷ luật trong việc các cơ quan quản lý nhà nước giải quyết yêu cầu tiếp cận thông tin của người dân cần có các quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan cung cấp thông tin, cán bộ, công chức, viên chức giải quyết yêu cầu tiếp cận thông tin của người dân. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm các nước khi quy định trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin, theo đó khi quy định trách nhiệm của các cơ quan, cán bộ thực hiện trách nhiệm cung cấp thông tin cần quy định rõ trách nhiệm của họ theo những điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, chủ động lập, cập nhật và công bố danh mục thông tin mà cơ quan phải chủ động công bố. Danh mục thông tin cung cấp theo yêu cầu; danh mục thông tin phải nêu rõ địa chỉ, hình thức, thời điểm, thời hạn công bố thông tin, địa chỉ yêu cầu cung cấp thông tin. Quy định như vậy nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong việc xác định nơi có thông tin, đồng thời, tăng cường công khai minh bạch trong chính hoạt động cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước.

Thứ hai, thường xuyên cập nhật và công bố các thông tin phải chủ động công bố theo đúng thời điểm, thời hạn và hình thức quy định tại danh mục thông tin của cơ quan mình.

Thứ ba, không được lạm dụng các quy định pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước, bí mật quốc phòng, an ninh, đối ngoại, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, các thông tin liên quan đến quá trình thanh tra, kiểm toán, thông tin liên quan đến vụ việc đang trong quá trình xử lý của cơ quan tiến hành tố tụng để hạn chế quyền tiếp cận thông tin của công dân.

4.2.3. Hoàn thiện bộ máy đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công dân trong quản lý hành chính nhà nước

Trong việc bảo đảm QTCTT, việc bố trí đầu mối tiếp nhận yêu cầu cung cấp, tổng hợp tài liệu thông tin và ra quyết định cung cấp thông tin có ý nghĩa đặc biệt quan

trọng. Trong mọi trường hợp, tùy từng điều kiện cụ thể và mức độ yêu cầu thông tin ở các cơ quan, các cơ quan nhà nước cần có một đơn vị hoặc một cán bộ chuyên trách thông tin để đảm bảo hiệu quả và trách nhiệm giải trình.

Ngoài việc bố trí bộ phận, cán bộ chuyên trách, cần chú trọng thiết lập và vận hành trang thông tin, cổng thông tin điện tử để chủ động cung cấp thông tin cho công chúng. Đây là cách thức kinh tế và hiệu quả nhất hiện nay, nếu áp dụng tốt sẽ giúp giảm thiểu số lượng yêu cầu cung cấp thông tin của công chúng gửi đến các cơ quan nhà nước. Vì vậy, cần phải quy định tất cả các cơ quan nhà nước cần có trang thông tin điện tử cùng các loại thông tin, cách thức và thời gian cung cấp cho người dân, các thông tin gốc và thông tin liên quan cần được thiết kế thuận lợi để người dân theo dõi. Cần quy định việc kết nối các trang thông tin điện tử của các cơ quan trong bộ máy nhà nước để tạo mạng lưới thông tin hoàn chỉnh, thuận lợi tối đa cho người dân tiếp cận thông tin.

Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật cần có quy định về các vấn đề như tăng cường cung cấp thông tin thông qua hoạt động của người phát ngôn của cơ quan và các phương tiện thông tin đại chúng. Xây dựng, cập nhật và công khai danh mục thông tin được công khai rộng rãi, thông tin đã được giải mật, địa chỉ, hình thức công khai thông tin và gửi đến cơ quan quản lý nhà nước về công tác bảo đảm quyền tiếp cận thông tin. Thống kê, lập và công khai danh mục thông tin đã cung cấp theo yêu cầu. Củng cố, kiện toàn công tác văn thư, lưu trữ, thống kê. Trang bị các phương tiện kỹ thuật, công nghệ thông tin và các điều kiện cần thiết khác bảo đảm cho việc bảo quản, duy trì, lưu trữ, cập nhật thông tin có hệ thống, đầy đủ, toàn diện, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, tổ chức tiếp cận thông tin và đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin. Luật cần có quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin phải bảo đảm thực hiện QTCTT do cơ quan mình nắm giữ, kịp thời xử lý cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý có hành vi cản trở QTCTT của công dân, tổ chức.

4.2.4. Tăng cường cơ chế pháp lý bảo đảm việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

4.2.4.1. Tăng cường pháp luật về công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước

Thứ nhất, tiếp cận về công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên cơ sở nguyên tắc công khai tất cả các nội dung hoạt động của cơ quan nhà nước trên tất cả các lĩnh vực, trừ những nội dung thuộc bí mật của cơ quan

nhà nước. Quy định của pháp luật hiện nay tạo những “khoảng tối” lớn trong việc công khai hoạt động của các cơ quan nhà nước. Như vậy, việc thực hiện QTCTT của người dân bị hạn chế. Do đó cần tiếp cận về QTCTT của người dân theo hướng công khai, minh bạch tất cả các hoạt động của các cơ quan nhà nước trừ những nội dung thuộc danh mục bí mật nhà nước. Bản thân danh mục bí mật nhà nước cũng cần được kiểm soát nhằm tránh việc lạm dụng danh mục bí mật nhà nước để hạn chế việc công khai. Quy định theo hướng như vậy cũng phù hợp với xu hướng chung hiện nay là “người dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm, còn cơ quan nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép”.

Thứ hai, hoàn thiện quy định về hình thức công khai theo hướng công khai tối đa các thông tin của cơ quan nhà nước, bảo đảm QTCTT của công dân. Pháp luật hiện hành cho phép lựa chọn nhiều hình thức công khai đã dẫn đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị luôn lựa chọn những hình thức thực hiện thuận lợi nhất cho mình, nhưng như vậy lại hạn chế trong việc tiếp cận nội dung thông tin công khai. Ví dụ, việc lựa chọn công khai thông tin bằng cuộc họp sẽ dẫn tới việc hạn chế tiếp cận pháp luật hiện nay không quy định rõ có phải công khai nội dung cuộc họp bằng các hình thức khác không? Người vắng mặt trong cuộc họp có quyền yêu cầu cung cấp thông tin sau đó hay không?... Vì vậy, cần phải có quy định cụ thể thực hiện đồng thời các hình thức công khai, để tạo điều kiện tốt nhất cho người dân tiếp cận những thông tin hoạt động của cơ quan nhà nước.

Thứ ba, bổ sung thêm quy định về công khai trong quá trình ban hành quyết định hành chính và thực hiện hành vi hành chính. Cần có những quy định mang tính nguyên tắc về vấn đề này với những nội dung bảo đảm rõ ràng, minh bạch về mặt thủ tục, quy trình ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính. Bảo đảm có sự tham gia của các đối tượng liên quan, chịu sự tác động của việc thực hiện các quyết định hành chính, hành vi hành chính. Nội dung quyết định hành chính, hành vi hành chính phải được thể hiện rõ ràng, minh bạch.

Vấn đề giám sát việc thực thi quyền là rất quan trọng để đảm bảo được tính hiệu quả cũng như khả năng bảo vệ quyền của người dân nói chung khỏi bị xâm phạm tùy tiện, nhất là trong những mối quan hệ với công quyền. Vai trò giám sát ở đây không chỉ bao gồm các thiết chế bên trong hệ thống cơ quan nhà nước như Tòa án, Viện kiểm sát mà còn bao gồm cả những thiết chế dân sự như các tổ chức phi chính phủ, các phương tiện truyền thông...

4.2.4.2. Tăng cường pháp luật về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao

Thứ nhất, hoàn thiện quy định giải thích về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Cần giải thích rõ cụm từ “trách nhiệm giải trình” để thấy được ý nghĩa trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước và mối liên hệ với QTCTT của công dân.

Thứ hai, cần có quy định phối hợp trong việc giải trình các nội dung liên quan đến nhiều cơ quan. Thực tiễn cho thấy có nhiều trường hợp một vấn đề có liên quan đến nhiều cơ quan cùng thực hiện do đó, cần có quy định về việc phối hợp giải trình của nhiều cơ quan đảm bảo QTCTT của công dân được đầy đủ.

Thứ ba, cần bổ sung các chế tài khi vi phạm trách nhiệm giải trình. Cần thiết phải nghiên cứu, bổ sung đưa ra các chế tài cụ thể để áp dụng trong các trường hợp vi phạm trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước.

Thứ tư, cần mở rộng các quy định về giám sát đối với việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Với ý nghĩa là một trong những phương thức thực hiện QTCTT của người dân, cần có những quy định nhằm nâng cao vai trò và sự tham gia của người dân trong việc bảo đảm thực hiện trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Việc quy định cụ thể trách nhiệm giám sát của người dân, của xã hội đối với cơ quan nhà nước sẽ thúc đẩy việc thực hiện trách nhiệm giải trình, bao gồm cả giải trình đối với xã hội và giải trình của các cơ quan nhà nước trước các cơ quan dân cử.

4.2.4.3. Tăng cường giám sát đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân trong quản lý hành chính nhà nước

Giám sát là một chức năng quan trọng trong quản lý, điều hành, nhằm bảo đảm việc thực hiện các chức trách, nhiệm vụ được đúng đắn, kịp thời, phát hiện những hạn chế, bất cập để có những điều chỉnh cho phù hợp. Giám sát được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau. Để đảm bảo QTCTT của công dân trong QLHCNN được thực thi trên thực tế và có hiệu quả, cần tăng cường thực hiện các biện pháp giám sát như sau:

Tăng cường giám sát của Đảng

Tăng cường giám sát của Đảng đối với việc thực hiện quyền con người, quyền công dân trong đó có QTCTT của người dân nói chung và QTCTT của người dân trong QLHCNN nói riêng. Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội được

quy định trong Điều 4 của Hiến pháp 2013. Giám sát là một trong những phương thức để Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội điều này được khẳng định trong Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa X, XI. Các tổ chức Đảng không trực tiếp giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước nhưng thực hiện hoạt động giám sát đối với tổ chức Đảng cấp dưới và các đảng viên. Do vậy, cần nâng cao vai trò giám sát của Đảng nhằm bảo đảm thực hiện đúng đắn quyền con người, quyền công dân nói chung, QTCTT của công dân trong QLHCNN nói riêng.

Tăng cường giám sát trong hệ thống các cơ quan nhà nước

Giám sát bên trong hệ thống chính là sự giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp với cơ quan hành chính nhà nước, giám sát của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới, giám sát của Tòa án, Viện kiểm sát.

Giám sát của Quốc hội, HĐND các cấp với cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp, giám sát của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới là chức năng giám sát trực tiếp, hiệu quả, góp phần bảo đảm cơ quan thực hiện chức năng QLHCNN thực hiện đúng đắn các chức trách nhiệm vụ được giao trong việc bảo đảm QTCTT của công dân trong hoạt động QLHCNN. Để nâng cao hiệu quả việc thực hiện QTCTT của công dân nói chung và trong QLHCNN nói riêng cần tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ, của HĐND đối với cơ quan QLHCNN cùng cấp. Bên cạnh đó, cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan QLHCNN trong việc bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, bảo đảm QTCTT của người dân.

Đối với việc điều tra và truy tố những hành vi xâm phạm QTCTT trong quản lý hành chính, điều cần thiết ở Việt Nam vẫn cần nhắc tới là phải làm cho tăng cường sức mạnh cho các cơ quan điều tra, truy tố và xét xử. Trong đó, yêu cầu quan trọng là bảo đảm sự vô tư, khách quan ở mức cao nhất có thể, đồng thời xây dựng cơ chế theo dõi và giám sát có hiệu quả nhằm ngăn ngừa sự lạm quyền của các cơ quan hành chính công. Các thẩm quyền điều tra đặc biệt và các nguồn lực cần được dành cho hoạt động thực thi pháp luật về tiếp cận thông tin nên được tập trung trong một đơn vị chuyên trách, là đầu mối bảo đảm toàn bộ quá trình minh bạch hóa và trách nhiệm giải trình. Điều lưu ý quan trọng là cơ quan chuyên trách này phải nằm ngoài hệ thống hành pháp. Do đó, Tòa án là một bộ máy có thể được sử dụng để đảm nhận vai trò này.

Các quy định hiện hành về việc Viện kiểm sát chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội có thể tạo nền tảng cho việc hình thành cơ chế giám sát đặc biệt đối với việc thực thi QTCTT trong QLHCNN. Đây có thể được lựa chọn là đơn vị sẽ tiến hành

điều tra những vụ án nổi cộm và nhạy cảm về vi phạm QTCTT quản lý hành chính. Đối với những vụ việc ít nghiêm trọng, vẫn có thể giao cho hệ thống cơ quan điều tra hiện có để giải quyết. Tuy nhiên, nếu nhận thấy tiến độ giải quyết vụ việc không được đảm bảo hoặc nếu có dấu hiệu của nguy cơ làm mất tính khách quan trong điều tra thì Viện kiểm sát có thể yêu cầu chuyển giao thẩm quyền điều tra. Đây là mô hình mà Indonesia đã áp dụng trong công cuộc phòng chống tham nhũng của họ và Việt Nam cũng có thể xem xét mô hình này để áp dụng một cách phù hợp.

Vai trò giám sát của các thiết chế dân sự

Giám sát và phản biện xã hội chính là phương thức đơn giản để giúp người dân tham gia vào các công việc của nhà nước nói chung và qua đó thực hiện quyền làm chủ của mình. Chính vì nhận thức như vậy nên Đại hội Đảng lần thứ X đã đặt ra yêu cầu cho các cơ quan nhà nước phải tạo lập cơ chế để Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân có thể thực hiện tốt vai trò giám sát, tăng cường tiếp xúc, đối thoại với nhân dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân về những vấn đề mà người dân quan tâm. Mọi chủ trương, chính sách cũng không hẳn luôn bám sát với sự biến đổi nhanh chóng của đời sống thực tiễn, cho nên những phản ánh từ thực tiễn là vô cùng cần thiết cho những điều chỉnh về chính sách, pháp luật.

Cần phải khẳng định rằng việc giám sát, phản biện xã hội cũng cần có những điều kiện tiền đề để thực hiện. Trong đó, tiền đề về dân chủ là yếu tố quan trọng hàng đầu mà nếu không có được sự đảm bảo ấy thì mọi việc giám sát hay phản biện xã hội đều chỉ mang tính hình thức và hậu quả là dẫn đến suy giảm, thậm chí là đánh mất lòng tin của nhân dân đối với công việc phản biện. Thứ hai, về phía các nhà lãnh đạo, cần phải coi giám sát, phản biện là công cụ không thể thiếu cho chính bản thân họ trong quá trình quản lý, điều hành. Xuất phát từ đó mới có thể thực sự coi trọng những giá trị của phản biện xã hội và tạo lập cơ chế thực hiện phản biện xã hội ngày càng rộng mở hơn. Thứ ba, về phía người dân và các tổ chức tham gia phản biện phải nhận thức đúng và đủ về vấn đề phản biện. Nếu việc phản biện không đi vào thực chất, không liên quan đến vấn đề cần trao đổi thì giá trị của phản biện bị giảm đi và thường sẽ gây cho cả hai phía sự không hài lòng do không đạt được tiếng nói chung.

Giám sát và phản biện ở Việt Nam hiện nay còn là một vấn đề khá mới mẻ nên chưa có những tác động rõ rệt. Tuy vậy, cần tiếp tục tạo điều kiện cho cơ chế này có thể hoạt động hiệu quả vì những lợi ích đã nêu ở trên.

Như vậy, vai trò giám sát thực thi QTCTT trong QLHCNN không chỉ phải dựa vào hệ thống bộ máy nhà nước mà còn cần chú ý bảo đảm khả năng hoạt động của các

cơ chế dân sự, coi các cơ chế dân sự như một giải pháp cho sự tham gia của người dân vào các hoạt động của chính quyền là điều cần thiết để nâng cao dân chủ, minh bạch.

4.2.4.4. Cần có cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện và chế tài xử lý các hành vi vi phạm liên quan đến quyền tiếp cận thông tin của người dân

Đối với các khiếu nại liên quan đến QTCTT cần phải có một quy trình giải quyết khiếu nại chuyên biệt dành riêng cho việc thực hiện QTCTT. Cần thành lập Cao ủy thông tin (như ở Canada) hoặc Ủy ban thông tin độc lập (như Nhật Bản) chuyên trách giám sát việc thực thi QTCTT của người dân. Cơ chế này không những giúp giải quyết các khiếu nại liên quan đến QTCTT một cách hiệu quả mà còn đóng vai trò làm đầu mối để theo dõi, giám sát, tổng hợp quá trình triển khai, thực thi Luật tiếp cận thông tin. Lựa chọn thành lập Ủy ban thông tin độc lập là phù hợp hơn cả. Ủy ban thông tin này sẽ do Thủ tướng Chính phủ thành lập. Ủy ban này tồn tại song song với cơ chế giải quyết, khiếu nại hành chính, được coi là một thiết chế độc lập giữa hai cơ chế giải quyết khiếu nại và cơ chế khiếu kiện ra tòa án.

Ủy ban thông tin có các chức năng nhiệm vụ sau: tiếp nhận khiếu nại và tiến hành điều tra về các khiếu nại liên quan đến QTCTT; giải quyết khiếu nại liên quan đến QTCTT. Việc giải quyết khiếu nại tại cơ quan độc lập này được coi là cấp giải quyết khiếu nại cuối cùng trước khi khởi kiện ra tòa. Ủy ban sẽ thúc đẩy hoạt động của các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin qua hoạt động theo dõi, kiểm tra việc thi hành Luật, đánh giá việc tuân thủ Luật của các chủ thể; tư vấn, hỗ trợ cho các cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin; báo cáo về việc thực thi Luật trước cơ quan có thẩm quyền.

Về quy trình giải quyết khiếu nại, Ủy ban này tồn tại song song với cơ chế giải quyết khiếu nại truyền thống. Theo đó, nếu không đồng ý với quyết định từ chối cung cấp thông tin hoặc quá thời hạn mà yêu cầu cung cấp thông tin chưa được giải quyết, người khiếu nại có quyền khiếu nại đến cơ quan từ chối cung cấp thông tin. Nếu không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại của cơ quan này, người khiếu nại có quyền khiếu nại lên Ủy ban thông tin – cấp giải quyết cuối cùng hoặc khởi kiện ra tòa án. Trường hợp vừa có đơn khiếu nại lên Ủy ban thông tin, vừa có đơn khởi kiện tại tòa án, việc giải quyết sẽ theo sự lựa chọn của người có đơn. Trong trường hợp không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại của Ủy ban thông tin, người khiếu nại có quyền khởi kiện ra tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính.

Việc giải quyết khiếu kiện của tòa án là cấp giải quyết cao nhất. Cơ chế này có ưu điểm khách quan do tòa án nằm ngoài hệ thống hành chính, tuy nhiên, nó lại rất tốn

kém cả về mặt tài chính và thời gian, khiến không phải mọi người dân đều có thể tiếp cận với quy trình này.

Cùng với cơ chế khiếu nại, khiếu kiện, pháp luật cần có thêm quy định về chế tài xử lý đối với hành vi vi phạm QTCTT. Những hành vi vi phạm QTCTT tùy vào tính chất, mức độ mà có thể bị xử lý kỷ luật, hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Đối với việc truy cứu trách nhiệm hình sự có thể đòi hỏi cần bổ sung thêm tội danh về vi phạm QTCTT.

Cần xem xét thêm chế tài dân sự là yêu cầu bồi thường thiệt hại trong trường hợp không cung cấp thông tin trái quy định của pháp luật, thông tin được cung cấp không đúng, không đầy đủ theo quy định của pháp luật (lỗi cố ý).

4.2.5. Nâng cao nhận thức của người dân đối với quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Thứ nhất, xem giáo dục, tuyên truyền pháp luật nói chung, giáo dục, tuyên truyền về QTCTT của công dân nói riêng, cần được thực hiện thường xuyên, sâu rộng đến tận người dân.

Các văn bản pháp luật của nước ta hiện nay rất nhiều, có những luật điều chỉnh và tác động trực tiếp hàng ngày đến từng công dân như Luật Giao thông đường bộ, Luật Giáo dục, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân, Luật Nhà ở, Luật Cư trú... nhưng được rất ít người dân biết một cách đầy đủ. Điều này có nguyên nhân từ công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật của chúng ta còn hạn chế. Cách tuyên truyền, phổ biến pháp luật lâu nay chủ yếu nhằm vào đối tượng là cán bộ, viên chức nhà nước, ở các cơ quan nhà nước, trong khi đó, đối tượng đông nhất thực hiện pháp luật lại là quần chúng nhân dân. Các cơ quan phổ biến pháp luật cần xây dựng một kênh tuyên truyền đến tận thôn - ấp - tổ dân phố, hình thành những nhóm dân cư thường xuyên trao đổi, thảo luận về việc thực thi pháp luật. Điều này giúp cho người dân thấy được quyền lợi, nghĩa vụ và những tác động của việc hiểu biết, thực hiện nghiêm luật pháp đến đời sống, hoạt động của bản thân, cộng đồng và kỷ cương của đất nước.

Riêng đối với QTCTT của công dân, để nâng cao nhận thức về quyền này, các tổ chức, cơ quan làm công tác thị trường, phổ biến pháp luật cần phải đến tận người dân để truyền đạt cho họ một cách đầy đủ việc thực hiện các quyền này như thế nào, và lợi ích của nó đối với bản thân họ cũng như cộng đồng ra sao. Phải làm cho người dân thấy được như thế nào là QTCTT nói chung và QTCTT trong QLHCNN nói riêng. Nếu không thực hiện được điều đó thì các quyền này cũng chỉ là hình thức. Khi người

dân không nhận thức được một cách đầy đủ thì họ cũng không thể thực hiện theo đúng quy định của pháp luật.

Thứ hai, bảo đảm thực hiện QTCTT của công dân được thực hiện đầy đủ

Việc bảo đảm thực hiện QTCTT của công dân sẽ giúp cho người dân thấy và tin vào tính khả thi, nghiêm minh của pháp luật. Cá nhân, tổ chức, cán bộ công chức chưa nhận thức đầy đủ về QTCTT của công dân, nhiều tổ chức, cơ quan, cá nhân, thường lấy lý do “bí mật” của mình đã không công khai hoặc không cho phép tiếp cận các loại thông tin mà người dân cần, từ đó họ bưng bít thông tin, hoặc thông tin sai lệch, dẫn đến nhận thức sai lệch về các loại thông tin có được. Đây là một trong những vướng mắc đối với việc thực hiện nghĩa vụ trước pháp luật về cung cấp thông tin. Do vậy, việc phổ biến QTCTT của công dân phải được quán triệt một cách đầy đủ với mọi đối tượng, thành phần trong xã hội.

Thứ ba, cần thực hiện nghiêm túc những chế tài đối với người không thực hiện đúng những quy định về QTCTT. Chế tài của pháp luật là sự răn đe để đảm bảo sự nghiêm minh của nó. Nếu không có chế tài, những người không thực hiện đúng quy định của pháp luật về QTCTT thì pháp luật về quyền này chỉ tồn tại trên giấy, không thể thuyết phục người dân nghe theo.

Thứ tư, đa dạng hóa các hình thức, cách thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật về QTCTT.

Cần đa dạng hóa các hình thức, cách thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật nói chung và pháp luật về QTCTT nói riêng. Bên cạnh việc thực hiện có hiệu quả các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật truyền thống, cần quan tâm khai thác có hiệu quả các văn bản pháp luật cập nhật, lưu trữ trên cổng thông tin điện tử, mạng internet. Tiếp tục củng cố và phát triển các hệ thống thông tin pháp luật phù hợp tại các cơ quan nhà nước, tổ chức,.. Nâng cao khả năng hợp tác giữa các cơ quan, tổ chức làm công tác thông tin pháp luật tạo thành mạng lưới thông tin pháp luật thống nhất từ Trung ương tới địa phương. Hình thành cơ quan đầu mối làm nhiệm vụ cung cấp thông tin pháp luật Việt Nam phục vụ nhu cầu trong nước, trong khu vực và thế giới phù hợp với những cam kết quốc tế của Việt Nam về minh bạch hóa pháp luật, trao đổi thông tin pháp luật,..

Khi tuyên truyền, phổ biến giáo dục về QTCTT cần giải thích, phân tích cho người dân hiểu được rằng đây là những quyền rất cơ bản của chính bản thân họ, được pháp luật công nhận mà người dân cần được hiểu và thực hiện. Việc thực hiện đầy đủ

các quyền này cũng là việc thực hiện nghĩa vụ công dân trong tham gia xây dựng chính quyền, xây dựng và phát triển địa phương, cơ quan mình đang sống và làm việc.

Thứ năm, kết hợp phổ biến, giáo dục pháp luật với việc hướng dẫn, tư vấn cho người dân thực hiện QTCTT.

Trong các hoạt động thuộc phạm vi, chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của mình, các cơ quan nhà nước mà trực tiếp là các cán bộ, công chức nhà nước là người tổ chức thực hiện các quy định pháp luật, xử lý vi phạm pháp luật. Đồng thời, thông qua thực thi công vụ kết hợp phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm giúp đối tượng được áp dụng pháp luật hiểu rõ nội dung, ý nghĩa của các quy định pháp luật về quyền này, hiểu và ý thức được về quyền và nghĩa vụ pháp lý của mình. Từ đó, họ tự nguyện chấp hành nghiêm túc các quyết định áp dụng pháp luật nói riêng và chấp hành pháp luật nói chung, hình thành niềm tin và nâng cao ý thức trong thực hiện quyền.

4.2.6. Ứng dụng công nghệ thông tin đối với quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước

Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong việc bảo đảm việc cung cấp thông tin đến người dân một cách nhanh nhất, thuận lợi, đơn giản, đỡ tốn kém chi phí được sử dụng phổ biến. Điều này không những mở rộng quyền tiếp cận thông tin mà còn giảm tải việc phải giải quyết các yêu cầu cung cấp thông tin của người dân. Bất kỳ người dân nào cũng có thể sử dụng các công nghệ thông tin đặc biệt là hệ thống mạng internet có thể truy cập vào các hệ thống dữ liệu mở của các cơ quan nhà nước để lấy các thông tin cho mình. Điều này cũng thuận lợi khi cho người yêu cầu tiếp cận thông tin có thể đề nghị cơ quan cung cấp thông tin chỉ cần đưa ra các chỉ dẫn để họ có thể tự tiếp cận được các thông tin này.

Đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin trong việc tạo lập cơ sở dữ liệu để cung cấp thông tin và phát triển hệ thống thông tin đại chúng. Đây được xem như một giải pháp quan trọng không chỉ nhằm phục vụ hoạt động của cơ quan QLHCNN mà còn nhằm phục vụ người dân và doanh nghiệp theo phương thức tốt nhất. Việc đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động của cơ quan QLHCNN nói chung, trong việc cung cấp thông tin đến người dân nói riêng tạo cơ sở quan trọng trong việc cung cấp thông tin đầy đủ, dễ dàng và thuận lợi nhất đến với người dân. Do đó, ngay từ bây giờ chúng ta phải bắt tay vào việc xây dựng các trang thông tin điện tử, phần mềm quản lý thông tin, tài liệu và nhập các dữ liệu bằng giấy vào dữ liệu máy tính, tiến tới quản lý dữ liệu chuyên biệt trên cơ sở ứng dụng công nghệ thông tin. Tại Việt Nam việc lưu giữ tài liệu, xây dựng dữ liệu cập nhật vào máy tính cũng đã được quy định

trong Luật lưu trữ 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định “*ngay khi thực hiện hoạt động chuyên môn của mình, các cán bộ, công chức đều phải lập hồ sơ tài liệu điện tử để phục vụ hoạt động quản lý thông tin, lưu giữ tài liệu*” [151].

Để người dân dễ dàng tiếp cận thông tin về hoạt động của bộ máy nhà nước và khắc phục sự thiếu cân đối về thông tin giữa các vùng, miền và các nhóm đối tượng, đặc biệt các khu vực vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo, các khu vực khó khăn, các đối tượng là người khiếm thị, khiếm thính thì nhà nước cần chú trọng đến ứng dụng công nghệ thông tin và phát triển các hệ thống cơ quan báo chí, truyền thông. Đặc biệt, có chính sách hỗ trợ cho các khu vực, đối tượng trên trong việc bảo đảm quyền của công dân.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về bảo đảm QTCTT trong QLHCNN của cá nhân, tổ chức là 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 QTCTT. Đây cũng là nền tảng quan trọng, tiền đề cho việc pháp điển hóa quyền này.

Tăng cường pháp luật và những bảo đảm pháp lý cho việc thực hiện QTCTT của cá nhân, tổ chức trong QLHCNN 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, tổ chức với nhận thức của cả xã hội về vị trí, vai trò của QTCTT trong mối tương quan chặt chẽ với các quyền khác.

Luật Tiếp cận thông tin đã được ban hành và có hiệu lực từ ngày 01/07/2018, cần bắt tay xây dựng các hình thức cung cấp thông tin hiệu quả, thống nhất. Nâng cao nhận thức về trách nhiệm cung cấp thông tin cho cán bộ, công chức nhà nước và ý thức về quyền của công dân theo yêu cầu của luật. Cần đảm bảo các điều kiện về cơ sở vật chất và hỗ trợ tài chính để thực hiện quyền này trong thời gian sớm nhất sau khi ban hành luật, tránh để tình trạng luật bị treo với lý do chưa đủ điều kiện thi hành.

Xây dựng Ủy ban thông tin nhằm giám sát việc thực hiện QTCTT và bảo đảm QTCTT được thực thi có hiệu quả trên thực tế. Nâng cao vai trò giám sát của các thiết chế nhà nước, tăng cường vai trò của các thiết chế dân sự; chú trọng vai trò đặc biệt quan trọng của hệ thống các cơ quan báo chí, truyền thông trong việc bảo đảm QTCTT nói chung và QTCTT trong QLHCNN nói riêng được thực thi có hiệu quả trên thực tế. Quy định cụ thể chế tài xử lý vi phạm QTCTT của công dân trong QLHCNN.

KẾT LUẬN

QTCTT nói chung và QTCTT trong QLHCNN nói riêng có lịch sử hình thành phát triển lâu đời và đang ngày càng được khẳng định ở các quốc gia trên thế giới. Luật pháp quốc tế đã có một hệ thống các quy định cho thấy đây là một quyền con người cơ bản đang ngày càng có ảnh hưởng mạnh mẽ đến nhận thức của các nhà nước và Việt Nam cũng không nằm ngoài xu thế chung đó.

QTCTT trong QLHCNN của cá nhân, tổ chức là khái niệm được sử dụng để nói đến khả năng của cá nhân, tổ chức được tìm kiếm thông tin, tiếp nhận và phổ biến những thông tin do nhà nước đang nắm giữ nhằm thỏa mãn các nhu cầu trong cuộc sống của mình cũng như để bảo vệ và thực hiện các quyền năng khác đã được pháp luật ghi nhận. Ở mặt đối lập, nhà nước phải có nghĩa vụ bảo đảm cho tất cả mọi người được tiếp cận các nguồn thông tin liên quan đến chức năng quản lý, điều hành nhà nước.

QTCTT trong QLHCNN của cá nhân, tổ chức có vai trò rất quan trọng trong thời đại ngày nay, đảm bảo cho các hoạt động điều hành của nhà nước được 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.

Nhà nước có vai trò quyết định và tác động mạnh mẽ đến việc thực hiện QTCTT trong QLHCNN, vì chính các cơ quan nhà nước là chủ thể nắm giữ thông tin, là cơ quan đảm bảo cho những điều kiện thực hiện trong thực tế. Không có đảm bảo vật chất của nhà nước, các quyền con người nói chung, QTCTT trong QLHCNN nói riêng không được thực hiện trong thực tiễn.

Ý thức pháp luật và năng lực thực hiện QTCTT của người dân, tổ chức, cán bộ nhà nước còn hạn chế, chưa theo sự phát triển của cuộc cách mạng thông tin.

Những kiến nghị chính của tác giả về hoàn thiện bảo đảm QTCTT trong QLHCNN của của công dân ở nước ta hiện nay là:

- *Thứ nhất*, cần ban hành Luật về bí mật nhà nước để thay thế Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước hiện hành.
- *Thứ hai*, cần ban hành Luật Bảo vệ quyền riêng tư để hạn chế nguy cơ các cơ quan nhà nước đang lưu giữ các thông tin cá nhân không được công khai những thông tin này.
- *Thứ ba*, cần tiếp tục đầu tư cho việc đảm bảo điều kiện cơ sở vật chất và hỗ trợ tài chính để thực hiện QTCTT của công dân. Chẳng hạn như xây dựng hệ thống dữ liệu quốc gia về thông tin, hệ thống cơ sở dữ liệu về cán bộ, công chức.

- *Thứ tư*, tăng cường công tác phổ biến, đào tạo cán bộ, công chức nhà nước về trách nhiệm cung cấp thông tin cho người dân.

- *Thứ năm*, tăng cường các cơ chế tổ chức thực thi quyền cũng như cơ chế giám sát phù hợp để bảo đảm quyền.

- *Thứ sáu*, xây dựng Ủy ban thông tin độc lập.

- *Thứ bảy*, quy định cụ thể các chế tài xử lý vi phạm: chế tài kỷ luật, hành chính, hình sự và chế tài bồi thường trong trường hợp cố ý làm sai lệch thông tin cung cấp, không cung cấp thông tin gây thiệt hại cho người yêu cầu cung cấp thông tin.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Bùi Thị Hải (2013), “Quyền tiếp cận thông tin trong quản lý hành chính nhà nước”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước - Học viện Hành chính*, (211), tr. 87-90.
2. Bùi Thị Hải (2014), “Về quyền tiếp cận thông tin hiện nay”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước - Học viện Hành chính*, (226), tr. 96-98.
3. Bùi Thị Hải (2014), “Công khai minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước – Kinh nghiệm của một số nước châu Mỹ”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật – Bộ tư pháp*, (tháng 4 năm 2014), <http://moj.gov.vn>.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. TIẾNG VIỆT

1. Ban chấp hành Trung ương Đảng (2002), *Nghị quyết 17/NQ - TW về việc Đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn*, Hà Nội.
2. Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam khóa X (2006), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí*, Hà Nội.
3. Ban Bí thư (2002), *Chỉ thị số 10 - CT/TW, ngày 28/03/2002 về việc tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở*, Hà Nội.
4. Bộ Thông tin và truyền thông (2012), *Hội nghị tổng kết 5 năm thực hiện Quyết định số 77/2007/QĐ - TTg của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí*, Hà Nội.
5. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2010), *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng*, Hà Nội.
6. Bộ Chính trị (1997), *Chỉ thị 22/CT - TW ngày 05/8/2008 về việc tiếp tục đổi mới và tăng cường sự lãnh đạo, quản lý công tác báo chí, xuất bản*, Hà Nội.
7. Bộ Chính trị (1998), *Chỉ thị 30/CT - TW ngày 18/02/1998 về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở*, Hà Nội.
8. Báo Người lao động điện tử (2015), *Phó Tổng Thanh tra nói cung cấp thông tin, cấp dưới từ chối*, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/pho-tong-thanh-tra-noi-cung-cap-thong-tin-cap-duoi-tu-choi-20150123124913565.htm>
9. Bộ Thông tin và Truyền thông (2012), *Báo cáo đánh giá mức độ ứng dụng công nghệ thông tin của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, các Tỉnh, thành phố trực thuộc TW năm 2012*, Hà Nội.
10. Bộ Tư pháp (2009), *Báo cáo đánh giá tác động của Dự thảo Luật tiếp cận thông tin*, Hà Nội.

11. Bộ Tư pháp (2009), *Bản thuyết minh chi tiết về Dự thảo Luật tiếp cận thông tin*, Hà Nội.
12. Bộ Tư pháp kết hợp với Quỹ châu Á (2010), *Kỷ yếu Hội thảo: “Xây dựng Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam”*, tr.8, Hoà Bình.
13. Bộ Tư pháp (2010), *Báo cáo phục vụ xây dựng dự án Luật tiếp cận thông tin tại Việt Nam*, Hà Nội.
14. Bộ Tư pháp (2010), *Báo cáo khảo sát thực trạng tiếp cận thông tin*, Hà Nội.
15. Bộ Tư pháp (2011), Đề tài khoa học cấp Bộ “*Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện luật về tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng luật tiếp cận thông tin*”, Hà Nội.
16. Bộ Tư pháp (2015), *Dự thảo Luật tiếp cận thông tin*, Hà Nội.
17. Bộ Tư pháp (2015), *Báo cáo đánh giá tác động dự thảo Luật Tiếp cận thông tin*, <http://moj.gov.vn/>, Hà Nội.
18. Bộ Tư pháp (2016), *Dự thảo Luật tiếp cận thông tin*, Hà Nội.
19. Chính phủ (1998), *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)*, Hà Nội.
20. Chính phủ (2013), *Nghị định số 59/2013/NĐ - CP của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng*, Hà Nội.
21. Chính phủ (2013), *Nghị định số 90/2013/NĐ - CP của Chính phủ Quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao*, Hà Nội.
22. Chính phủ (2002), *Nghị định số 33/2002/NĐ - CP ngày 28/03/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước*, Hà Nội.
23. Chính phủ (2007), *Nghị định 101/2007/NĐ - CP về việc thu thập, quản lý, khai thác, sử dụng dữ liệu tài nguyên, môi trường biển*, Hà Nội.
24. Chính phủ (2007), *Nghị định số 179/2007/NĐ - CP ngày 03/12/2007 của Chính phủ ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ*, Hà Nội.
25. Chính phủ (2009), *Nghị quyết số 32/NQ - CP về việc 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*, Hà Nội.

26. Chính phủ (2009), *Nghị định 117/2009/NĐ - CP về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường*, Hà Nội.
27. Chính phủ (2010), *Tờ trình số 44/TTr-CP ngày 28/04/2010 của Chính phủ về việc xin lùi thời hạn trình dự án Luật tiếp cận thông tin*, Hà Nội.
28. Chính phủ (2013), *Nghị định số 01/2013/NĐ - CP ngày 03/01/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật lưu trữ*, Hà Nội.
29. Chính phủ (2013), *Nghị định 59/2013/NĐ - CP Quy định chi tiết một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng*, Hà Nội.
30. Cộng hòa Pháp (1789), *Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền*, Paris.
31. 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-111luoc-thong-tin-cua-cong-dan-va-viec-xay-dung-luat-tiep-can-thong-tin.
32. 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*, (112+114), Hà Nội.
33. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Hà Nội.
34. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội X*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
35. Đảng Cộng sản Việt Nam (2010), *Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020*, Hà Nội.
36. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011)*, Hà Nội.
37. 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, Hà Nội..
38. Học viện Hành chính Quốc gia (2007), *Tài liệu bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội.
39. Mai Thị Kim Huế (2009), "Phạm vi chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (154), tr. 32.

40. Khoa Luật – ĐHQGHN (2011), *Báo cáo khảo sát về nhu cầu và hiện trạng tiếp cận thông tin của người dân ở Việt Nam*, tr 709, Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam, NXB ĐHQGHN, Hà Nội.
41. Khoa Luật – ĐHQGHN (2011), *Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*, NXB ĐHQGHN, Hà Nội.
42. Nguyễn Tuấn Khanh (2008), “Suy nghĩ bước đầu về hình thức công khai hoạt động của bộ máy Nhà nước trong việc đảm bảo quyền được thông tin của nhân dân”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, Số 3/2008, Hà Nội.
43. Tường Duy Kiên, (2008), "Quyền tiếp cận thông tin: qui định quốc tế và đặc điểm chung của luật một số nước", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (112+114), Hà Nội.
44. Tường Duy Kiên (2009), Hoàng Thị Ngân (2009), Bộ Tư pháp, Tờ trình Chính phủ về việc ban hành Luật Tiếp cận thông tin
45. Nguyễn Lâm, *Quyền tiếp cận thông tin và báo chí*,
<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=83915>.
46. Trần Văn Long (2015), Viện Nhà nước và pháp luật, Luận án tiến sĩ luật học, *Quyền được thông tin của công dân trong phòng, chống tham nhũng ở nước ta hiện nay*, Hà Nội.
47. 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 “Vi 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/>.
48. Matrix Chambers, *Luật Liên minh châu Âu và Tự do thông tin*.
49. Ngân hàng thế giới (2014), *Công khai thông tin quản lý đất đai ở Việt Nam – Báo cáo tổng hợp*, NXB Hồng Đức, Hà Nội.
50. 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, Hà Nội.
51. Vũ Văn Nhiêm (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*, (170), Hà Nội.

52. Nhóm làm việc vì sự tham gia của người dân (2015).
53. Ngân hàng thế giới (2014), *Tính minh bạch của doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam: Thực trạng và ý tưởng cải cách*, Hà Nội.
54. Quân đội nhân dân (2012), "Tự do báo chí ở Việt Nam-thực tiễn sinh động (Bài 1)", <http://www.qdnd.vn/qdnds/vi-vn/61/43/chong-dien-bien-hoa-binh/tu-do-bao-chi-o-viet-nam-thuc-tien-sinh-dong-bai-1/185964.html>.
55. Bùi Thanh Quất (2003), “Toàn cầu hóa – một cách tiếp cận mới”, *Tạp chí Cộng sản*, (27), tr.11, Hà Nội.
56. Quốc hội (1946), *Hiến pháp*, Hà Nội.
57. Quốc hội (1980), *Hiến pháp*, Hà Nội.
58. Quốc hội (1989), *Luật Báo chí*, Hà Nội.
59. Quốc Hội (1992, sửa đổi 2001), *Hiến pháp*, Hà Nội.
60. Quốc hội (2000), *Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước và các văn bản liên quan đã quy định về phạm vi bí mật nhà nước*, Hà Nội.
61. Quốc hội (2002), *Luật Ngân sách nhà nước*, Hà Nội.
62. Quốc hội (2004), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, Hà Nội.
63. Quốc hội (2004), *Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em*, Hà Nội.
64. Quốc hội (2005), *Luật Bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
65. Quốc hội (2005), *Luật Phòng, chống tham nhũng*, Hà Nội.
66. Quốc hội (2007), *Pháp lệnh Thực hiện dân chủ cơ sở*, Hà Nội.
67. Quốc hội (2008), *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)*, Hà Nội.
68. Quốc hội (2008), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
69. Quốc hội (2009), *Luật Khám chữa bệnh*, Hà Nội.
70. Quốc hội (2010), *Luật Thanh tra*, Hà Nội.
71. Quốc hội (2011), *Luật Khiếu nại*, Hà Nội.

72. Quốc hội (2011), *Luật Lưu trữ*, Hà Nội.
73. Quốc hội (2012), *Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật*, Hà Nội.
74. Quốc hội (2012), *Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi, bổ sung)*, Hà Nội.
75. Quốc hội (2013), *Nghị quyết số 70/2014/QH13 điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, năm 2014 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015*, Hà Nội.
76. Quốc hội (2013), *Hiến pháp*, Hà Nội.
77. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Hà Nội.
78. Quốc hội (2014), *Luật Bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
79. Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách nhà nước*, Hà Nội.
80. Quốc hội (2015), *Luật Tổ chức Chính phủ*, Hà Nội.
81. Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách nhà nước*, Hà Nội.
82. Quốc hội (2016), *Luật Tiếp cận thông tin*, Hà Nội.
83. Thái Vĩnh Thắng (2008), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về quyền tiếp cận thông tin ở nước ta hiện nay*, đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Hà Nội.
84. Nguyễn Minh Thuyết (2015), *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 thuộc chương trình KH&CN trọng điểm cấp nhà nước KX.03/11-15, Hà Nội.
85. Thoa Quế (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”, *Sổ chuyên đề “Xây dựng luật tiếp cận thông tin năm 2010, Tạp chí Dân chủ và pháp luật”*, Hà Nội.
86. Sở Thông tin và Truyền thông tỉnh Bình Định (2012), *Báo cáo 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*, Bình Định.
87. Đỗ Thị Thơm (2009), “Quyền tiếp cận thông tin và công tác phòng chống tham nhũng”, *Pháp lý*, số 3, Hà Nội.
88. Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định 25/2013/QĐ - TTg ban hành Quy chế phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí*, Hà Nội.

89. Tổng cục Quản lý đất đai (2012), *Công văn số 226/TCQLĐĐ - CDKTK ngày 14/03/2012 về việc công khai và cung cấp thông tin từ cơ sở dữ liệu đất đai*, Hà Nội.
90. 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, Hà Nội.
91. Huỳnh Phong Tranh (2015), *Báo cáo về tình trạng khiếu nại, tố cáo tại phiên họp thứ 31 của Ủy ban thường vụ Quốc hội*, Hà Nội.
92. 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 (2012), *Kỷ yếu Hội thảo “Tạo dựng môi trường làm việc an toàn cho nhà báo”*, Đà Nẵng.
93. Trung tâm Nghiên cứu Chính sách và Phát triển (DEPOCEN) (2010), *Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai*, tr. 48, Hà Nội.
94. Tạp chí Cộng sản (2014), “Bảo vệ, thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam”, <http://www.tapchicongsan.org.vn>.
95. Thụy Điển (1766), *Luật Tự do báo chí*.
96. TS. 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 pháp luật (2010), số chuyên đề xây dựng Luật tiếp cận thông tin*, Hà Nội.
97. Tiền Phong (2013), “Chuyện hy hữu: Kỷ luật công chức đóng dấu 'mật'!?", <http://www.tienphong.vn>.
98. Đào Trí Úc (2011), *Thực tiễn và những yêu cầu thúc đẩy tiếp cận thông tin để xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*, sách Tiếp cận thông tin Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam, Hà Nội.
99. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2007), *Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn*, Hà Nội.
100. 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.
101. Viện ngôn ngữ học (2005), *Từ điển tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng, Đà Nẵng.
102. Viện Khoa học Môi trường và Xã hội (2015), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về quyền tiếp cận thông tin ở nước ta hiện nay*, Hà Nội.

103. Vietnamnet (2011), "Sẽ có luật bảo vệ bí mật nhà nước", <http://vietnamnet.vn>.
104. Vụ Phổ biến, giáo dục pháp luật – Bộ Tư pháp, *Một số vấn đề chung về chuẩn tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở*, Hà Nội.
105. Nguyễn Như Ý (1998) (chủ biên), *Đại từ điển Tiếng Việt*, NXB Văn hóa – Thông tin, Hà Nội, tr.1587.

II. TIẾNG ANH

106. A Eide (1989), "Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach", *Human Rights Law Journal*, tr.35, 37
107. Azerbaijan (1998), *Law on Information, Informatization and Protection of Information*
108. ARTICLE 19 (1999), *The public's right to know*, London, ISBN 1 902598 10 5, tr. 1.
109. Article 19 (1999), *Principles on Freedom of Information Legislation*, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.
110. Article 19 (2001), *A Model Freedom of Information Law*, <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1796/model-freedom-of-information-law.pdf>.
111. ARTICLE 19 (2006), *Memorandum on the draft Law of the Kyrgyz Republic on Access to Information*.
112. *Access to Government Information Laws*, Privacy International, tr.23
113. British 2000, *Freedom of Information Act 2000*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>
114. Carlyn Hambuba, FEMNET/UNESCO, *Tự do thông tin và quyền của phụ nữ ở châu Phi*, UK.
115. 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
116. David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1707336

117. David Banisar (2006), *Freedom of Information Around the World 2006- A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International*, 2006
118. David Banisar (2006) *Freedom of Information Around the World 2006 - A Global Survey of* Inter-American Specialized Conference on Human Rights (1969), "American Convention on Human Rights", San Josi, Costa Rica, 22 November, http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html
119. Juha Manninen (2006), *The World's First Freedom of Information Act, Anders Chydenius Foundation*, Kokkola
120. Kati Suominen (2003), "Access to information in Latin America and Caribbean", comparative media law Journal, N.2, July – December 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/comlawj/cont/2/arc/arc2.pdf>
121. Korean (1996), *Act on Disclosure of Information by Public Agencies*, <http://ccrinepal.org/files/documents/legislations/15.pdf>
122. Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, January 22-26, 1997, http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html
123. Mukelani Dimba và Richard Calland, *Freedom of information law in south Africa – A country study*
124. Prashant Bhushan (2002), *Freedom of Information Law Approved in India*, <http://www.freedominfo.org/2002/12/freedom-of-information-law-approved-in-indi/>. Truy cập 23/10/2014
125. The State Council of the People's Republic of China (2007), *Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information*
126. Toby Mendel, Freedom of information (2008), *A comparative legal survey*, Second Edition, United Nation, UNESCO, tr 44, Pari
127. United Kingdom (2000), *Freedom of Information Act*, UK
128. United Kingdom (2004), *The Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations*, UK
129. United Nations (1946), *Calling of an international conference on freedom of informationn*, USA.

130. United Nations 1966, *International Covenant on Civil and Political Rights*, USA.
131. United Nations 1948, *Universal Declaration of Human Rights*, USA.
132. World Summit on the Information Society (2003), Declaration of Principles Building the Information Society: a Global Challenge in the New Millennium, Geneva.

III. TRANG WEB

133. <http://www.papi.vn/vi/node/374>.
134. http://www1.thuathienhue.gov.vn/portal_land/Views/Default.aspx.
135. <http://www.ceid.gov.vn/mtportal/srv/vi/main.home>.
136. <http://vea.gov.vn/vn/hientrangmoitruong/baocaomtquocgia/Pages/default.aspx>.
137. <http://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/vi-mo/doanh-nghiep-nha-nuoc-lo-hang-chuc-nghin-ty-dong-2724141.html>.
138. <http://www.papi.vn>.
139. <http://vneconomy.vn/20120110080441569P0C9920/giam-sat-ngan-sach-dan-kho-hieu-dai-bieu-dau-dau.htm>.
140. <http://www.tapchiconsan.org.vn/Home/PrintStory.aspx?distribution=18254&print=true>.
141. <http://www.vibonline.com.vn>.
142. <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/thong-doc-nhan-dan-va-dat-nuoc-co-loi-tu-chenh-lech-gia-vang-726954.htm>.
143. <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/95588/kiem-soat-quyen-luc-de-chong-tham-nhung.html>.
144. <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/568805/ky-luat-8-lanh-dao-nhan-luong-khung.html>.
145. <http://sgtt.vn/Kinh-te/171964/Trong-kho-khan-doanh-nghiep-cang-can-minh-bach.html>.
146. <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>.

147. <http://www.na.gov.vn/htx/vietnamese/c1333/default.asp?Newid=57295#yEV0gfDeNV4x>.
148. <http://dddn.com.vn/20110506101025260cat172/kinh-doanh-bat-dong-san-nhat-than-nhi-quen.htm>.
149. <http://vnn.vietnamnet.vn/chinhtri/201010/de-xuat-rut-ngan-thoi-gian-giai-mat-tai-lieu-luu-tru-939367/>.
150. <http://phapluattp.vn/20110619112021111p0c1013/quyen-lay-tin-va-duoc-thong-tin.htm>.
151. <http://www.luatvietnam.vn>.

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1

CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM LIÊN QUAN ĐẾN QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN

STT	Văn bản	Điều luật liên quan
1	Luật Ngân sách nhà nước 2002	Điều 13, Điều 21, Điều 27, Điều 34.
2	Luật Tổ chức Chính phủ 2001	Điều 20, Điều 37.
3	Luật Kế toán 2003	Điều 5, Điều 10, Điều 15, Điều 32, Điều 33,
4	Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003	Điều 43, Điều 55, Điều 68, Điều 111.
5	Luật Xây dựng 2003	Điều 33, Điều 57, Điều 67, Điều 70, Điều 99, Điều 104.
6	Luật Đất đai 2013	Điều 12, Điều 28, Điều 43, Điều 48, Điều 67, Điều 69, Điều 70, Điều 71, Điều 74, Điều 83, Điều 86, Điều 114, Điều 117, Điều 123, Điều 124, Điều 157, Điều 196, Điều 200, Điều 207
7	Luật Báo chí 1989 (sửa đổi năm 1999)	Điều 4, Điều 7, Điều 17.
8	Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004	Điều 20, Điều 21, Điều 33, Điều 44.
9	Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí 2005	Điều 5, Điều 6, Điều 8, Điều 10, Điều 18, Điều 25, Điều 26, Điều 30, Điều 31, Điều 38, Điều 50, Điều 54, Điều 66, Điều 67, Điều 68, Điều 75, Điều 76, Điều 78.
10	Luật Phòng chống tham nhũng 2005	Điều 5, Điều 10, Điều 12 đến Điều 34, Điều 37, Điều 50, Điều 51.
11	Luật Doanh nghiệp 2005	Điều 162, Điều 163,
12	Luật Kiểm toán nhà nước 2005	Điều 15, Điều 58, Điều 59
13	Luật Bảo vệ môi trường 2005	Điều 23, Điều 49, Điều 61, Điều 93, Điều 103, Điều 104, Điều 105.
14	Luật Nhà ở 2006	Điều 6, Điều 31, Điều 36, Điều 50, Điều 139.
15	Luật Quản lý thuế 2006 (sửa đổi 2012)	Điều 8, Điều 9, Điều 14, Điều 15, Điều 98a, Điều 102.
16	Luật Đặc xá 2007	Điều 9, Điều 12, Điều 15, Điều 30
17	Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa 2007	Điều 30, Điều 40, Điều 47, Điều 69,
18	Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm	Điều 4, Điều 10, Điều 12, Điều 16, Điều 21,

STT	Văn bản	Điều luật liên quan
	năm 2007	Điều 41,
19	Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008	Điều 3, Điều 4, Điều 33, Điều 35, Điều 61, Điều 62, Điều 75, Điều 78, Điều 84.
20	Luật Hoạt động chữ thập đỏ 2008	Điều 21.
21	Luật Quản lý sử dụng tài sản nhà nước 2008	Điều 2, Điều 14, Điều 22, Điều 23, Điều 26,
22	Luật Quản lý nợ công 2009	Điều 4, Điều 6, Điều 10, Điều 13, Điều 15, Điều 26, Điều 43, Điều 44, Điều 45, Điều 47.
23	Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.	Điều 13, Điều 16, Điều 21, Điều 53, Điều 55, Điều 56.
24	Luật Thanh tra 2010	Điều 13, Điều 39, Điều 46, Điều 47, Điều 48,
25	Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng 2010	Điều 8, Điều 13, Điều 48.
26	Luật Lưu trữ 2011	Điều 13, Điều 17, Điều 28, khoản 2 Điều 30.
27	Luật Khiếu nại 2011	Điều 5, Điều 12, Điều 13, Điều 14, 15, 29.
28	Luật Giá 2012	Điều 6, Điều 11.
29	Luật Kiểm toán độc lập 2012	Điều 4, khoản 3 Điều 13, Điều 43, Điều 55.
30	Luật Giáo dục, phổ biến pháp luật 2012	Toàn bộ nội dung Luật, được khẳng định ngay ở Điều 1.
31	Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn 2007	Toàn bộ nội dung Pháp lệnh.
32	Luật Tiếp cận thông tin 2016	Toàn bộ nội dung Luật