

Luật tiếp cận thông tin: Một số vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn trên thế giới

Vũ Công Giao

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 20 tháng 11 năm 2009

Tóm tắt. Tính đến tháng 9/2009, đã có 140 quốc gia trên thế giới ban hành luật tiếp cận thông tin, nhiều quốc gia khác, trong đó có Việt Nam đang soạn thảo đạo luật này. Được tiến hành khi vấn đề đã được pháp điển hóa khá toàn diện và cụ thể trong pháp luật quốc tế và pháp luật của nhiều quốc gia, việc xây dựng và thực hiện Luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam rất cần nghiên cứu, tham khảo các tiêu chuẩn, hướng dẫn quốc tế cũng như kinh nghiệm của các nước khác. Bài viết này 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, nhằm bổ sung tư liệu tham khảo cho việc xây dựng và thực hiện Luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam. Cụ thể, các vấn đề được đề cập và phân tích bao gồm: Lịch sử phát triển của luật tiếp cận thông tin trên thế giới; Nguồn luật quốc tế của quyền tiếp cận thông tin; 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.

Theo một tổ chức quốc tế, tính đến tháng 9/2009, đã có 140 quốc gia trên khắp các châu lục ban hành luật tiếp cận thông tin [1]. Ở Việt Nam, Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020 (ban hành kèm theo Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 12/5/2009 của Chính phủ đã xác định một trong các giải pháp cụ thể để phòng, chống tham nhũng trong giai đoạn tới là: "... xây dựng và ban hành luật về tiếp cận thông tin..." (mục III, 1(đ)). Xuất phát từ yêu cầu thực tế và dựa trên Chiến lược này, hiện nay Bộ Tư pháp đang chủ trì, phối hợp với một số cơ quan, tổ chức khác xây dựng Luật tiếp cận thông tin đầu tiên của nước ta.

Được tiến hành khi vấn đề đã được pháp điển hóa khá toàn diện và cụ thể trong pháp luật

quốc tế và pháp luật của nhiều quốc gia, việc xây dựng và thực hiện Luật tiếp cận thông tin ở nước ta rất cần nghiên cứu, tham chiếu các tiêu chuẩn, hướng dẫn quốc tế cũng như kinh nghiệm của các nước khác. Bài viết này 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, nhằm bổ sung tư liệu tham khảo cho việc xây dựng Luật tiếp cận thông tin ở nước ta.

1. Lịch sử phát triển của Luật tiếp cận thông tin trên thế giới

Luật tiếp cận thông tin (*Law on Access to Information*, đôi khi còn được gọi là *Luật về tự do thông tin - Freedom of Information Law*) về bản chất là công cụ pháp lý để hiện thực hóa quyền tiếp cận thông tin (*the right of access to*

*ĐT: 84-4-37547787.
E-mail: giaovc@yahoo.com

information)⁽¹⁾. Quyền này không phải là một khái niệm mới mà trên thực tế đã được thừa nhận ở Thụy Điển từ hơn 200 năm trước [2,3]. Một số tài liệu cũng chỉ ra rằng, quyền này đã được hàm chứa trong Tuyên ngôn Độc lập năm 1776 của Hoa Kỳ, Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền của Pháp và một số văn bản pháp luật quốc gia khác kể từ thế kỷ XVII [3]. Tuy nhiên, phải đến khi Liên hợp quốc được thành lập vào năm 1945 và sau đó thiết lập hệ thống các tiêu chuẩn quốc tế về nhân quyền thì quyền tiếp cận thông tin mới được thừa nhận ở phạm vi quốc tế.

Khái niệm “tự do thông tin” (*freedom of information*) lần đầu tiên được Đại hội đồng Liên hợp quốc ghi nhận trong Nghị quyết số 59(1) thông qua vào ngày 14/12/1946, trong đó nêu rằng: “Tự do thông tin là một quyền con người cơ bản và... là tiêu chuẩn của tất cả các hình thức tự do khác mà Liên hợp quốc cần cố vũ”. Sau đó, quyền tự do thông tin được tiếp tục ghi nhận một cách rộng rãi, trực tiếp hoặc gián tiếp, trong nhiều văn kiện pháp luật quốc tế khác do Liên hợp quốc ban hành, bao gồm những văn kiện quan trọng như: Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, 1948 (Điều 19); Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị, 1966 (Điều 19); Tuyên bố Rio về môi trường và phát triển, 1992 (Nguyên tắc 10); Công ước về chống tham nhũng, 2003 (Điều 10)... Một số văn kiện pháp lý quốc tế cấp khu vực cũng ghi nhận quyền này, tiêu biểu như: Công ước châu Mỹ về nhân quyền, 1969 (Điều 13(1)); Công ước châu Âu về nhân quyền, 1950 (Điều 10 (1)); Hiến chương châu Âu về các quyền cơ bản, 2000 (Điều 42); Hiến chương châu Phi về các quyền con người và quyền của các dân tộc, 1981 (Điều 9); Công ước về phòng chống tham nhũng của Liên minh châu Phi, 2003 (Điều 9); Hiến chương A-rập về nhân quyền, 2004 (Điều 32).

Ở cấp độ quốc gia, kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ II, ngoài Thụy Điển, đã có nhiều nước ban hành những luật riêng về quyền này, cụ thể như Phần Lan, 1951; Na Uy và Đan Mạch, 1970; Hoa Kỳ, 1966; Pháp và Hà Lan, 1978; Úc và Niu Di-lân, 1982; Ca-na-đa, 1983... Tuy nhiên, sự gia tăng vượt bậc của các đạo luật về tiếp cận thông tin chỉ diễn ra từ thập kỷ 1990. Nếu như ở đầu thập kỷ mới chỉ có 13 nước thì đến tháng 9/2009 đã có 140 quốc gia thuộc khắp các châu lục của thế giới ban hành văn bản pháp luật về tiếp cận thông tin [2]. Theo Toby Mendel - một chuyên gia nổi tiếng về luật tiếp cận thông tin trên thế giới - sự phát triển của luật tiếp cận thông tin ở các quốc gia có thể gọi là một cuộc cách mạng, là sự phát triển quan trọng nhất về nhân quyền trong hai thập kỷ vừa qua [4]. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến sự phát triển vượt bậc này, trong đó những nguyên nhân chính bao gồm:

Tình trạng tham nhũng: Ở mọi quốc gia trên thế giới, tham nhũng đều gây tổn hại nghiêm trọng cho uy tín và sự tồn vong của các chính phủ. Vì vậy, các chính phủ, dù theo bất kỳ thể chế chính trị nào, đều muốn chống tham nhũng và một trong những biện pháp quan trọng nhất để thực hiện mục tiêu này là ban hành các luật có liên quan, trong đó có luật về tiếp cận thông tin.

Áp lực quốc tế: Thực tế cho thấy, tất cả các tổ chức quốc tế và thể chế tài chính ở cấp độ toàn cầu và khu vực (ví dụ như Liên hợp quốc, WTO, WB, IMF, ADB...) đều cổ vũ quyền tự do thông tin và đã thông qua nhiều điều ước quốc tế về quyền này nhằm vận động cho việc minh bạch hóa, công khai hóa. Tất cả tạo ra một sức ép quốc tế lớn với các chính phủ trong việc pháp điển hóa quyền tiếp cận thông tin ở nước mình.

Toàn cầu hóa, hiện đại hóa và xã hội thông tin: Quá trình toàn cầu hóa diễn ra một cách hết sức nhanh chóng trên thế giới đặt ra áp lực hiện đại hóa với các quốc gia để bắt kịp xu hướng chung. Đồng thời với quá trình này, sự phát triển như vũ bão của khoa học công nghệ, đặc biệt trong lĩnh vực thông tin mà tiêu biểu nhất là sự ra đời của máy vi tính và mạng Internet đã

⁽¹⁾ Đôi khi còn được gọi theo nghĩa rộng là *quyền tự do thông tin* (*the right to freedom of information*), hay gọi tắt là *quyền được thông tin* (*the right to information*), *quyền được biết* (*the right to know*), hoặc được gọi với tính chất khu biệt hơn là *quyền được tiếp cận thông tin của các cơ quan công quyền* (*the right of access to information held by public bodies*).

làm thay đổi hẳn cách thức mà con người liên hệ, giao tiếp với nhau, cũng như tác động mạnh mẽ đến cách thức duy trì mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và công dân. Nó đòi hỏi các chính phủ phải thay đổi cách thức tương tác với các doanh nghiệp và công dân, đồng thời tạo điều kiện cho việc tiếp cận thông tin từ các chính phủ.

2. Nguồn Luật quốc tế của quyền tiếp cận thông tin

Như đã đề cập, quyền tiếp cận thông tin đã được pháp điển hóa trong nhiều điều ước quốc tế cả ở cấp độ toàn cầu và khu vực. Nhìn chung, quyền này được chứa đựng các văn kiện pháp luật quốc tế về ba lĩnh vực: *quyền con người, chống tham nhũng và bảo vệ môi trường*, trong đó những văn kiện quốc tế về quyền con người xác lập những nguyên tắc nền tảng, còn các văn kiện về chống tham nhũng và bảo vệ môi trường thường đề cập đến những quy định cụ thể hơn.

Các văn kiện về quyền con người của Liên hợp quốc: Quyền tự do thông tin được quy định trong Điều 19 của cả Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, 1948 và Công ước quốc tế về các quyền chính trị và dân sự, 1966. Theo các quy định này, mọi người đều có quyền tự do tư tưởng, tự do biểu đạt, tìm kiếm và phổ biến thông tin. Mặc dù không đề cập cụ thể đến việc tiếp cận thông tin, tuy nhiên, theo các chuyên gia, quyền tìm kiếm và phổ biến thông tin theo Điều 19 của hai văn kiện đã nêu bao gồm quyền được tiếp cận thông tin [4].

Các văn kiện quốc tế về bảo vệ môi trường: Hội nghị về Môi trường và Phát triển của Liên Hợp quốc tổ chức ở Rio De Janeiro (Bra-xin) năm 1992 đã thông qua Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển. Nguyên tắc số 10 của văn kiện này quy định: "... Trong phạm vi một quốc gia, các cá nhân phải được quyền tiếp cận một cách thích đáng những thông tin liên quan đến môi trường do các cơ quan Nhà nước nắm giữ, bao hàm những thông tin về các nguyên vật liệu nguy hiểm cho môi trường và việc sử dụng các vật liệu này trong cộng đồng cũng như các

cơ hội tham gia vào các quá trình ra quyết định. Các quốc gia phải thúc đẩy và nâng cao nhận thức và sự tham gia của công chúng bằng việc công bố thông tin một cách rộng rãi. Việc tiếp cận một cách có hiệu quả đối với các quá trình tổ tụng tư pháp và hành chính, bao gồm việc bồi thường và sửa sai cũng phải được đảm bảo". Ở châu Âu, Công ước UNECE về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng vào quá trình ra quyết định và tiếp cận công lý đối với các vấn đề môi trường (hay còn gọi là Công ước Aarhus) được thông qua vào tháng 6/1998, trong đó yêu cầu các Chính phủ phải ban hành và thực thi pháp luật cho phép các công dân được quyền tiếp cận các thông tin (bao gồm cả các tài liệu) về môi trường do các cơ quan Chính phủ đang nắm giữ.

Công ước của Liên Hợp quốc về chống tham nhũng: Công ước này được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua vào tháng 10/2003 và có hiệu lực từ tháng 12/2005. Rất nhiều điều khoản của Công ước đặt ra yêu cầu với các quốc gia thành viên bảo đảm sự minh bạch và công khai trong hoạt động của các cơ quan công quyền (các Điều 5(1), Điều 7(1)(a), Điều (3)), Điều (Articles 9(1)(a) và Điều (2)). Đặc biệt, Điều 10 của Công ước trực tiếp yêu cầu các quốc gia ban hành những biện pháp nhằm tăng cường khả năng tiếp cận thông tin của công chúng như một biện pháp hữu hiệu chống lại tham nhũng. Ngoài ra, Điều 13 cũng yêu cầu các quốc gia thành viên áp dụng các biện pháp thích hợp nhằm thúc đẩy sự tham gia chủ động của công chúng vào cuộc chiến chống tham nhũng, trong đó có việc đảm bảo cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả".

3. Lợi ích của luật tiếp cận thông tin

Theo nhận thức chung của cộng đồng quốc tế, lợi ích lợi ích của luật tiếp cận thông tin thể hiện ở những khía cạnh sau:

Thứ nhất, luật tiếp cận thông tin giúp tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội, đồng thời tạo sự đồng thuận giữa người dân và nhà nước. Ở đây, luật tiếp cận thông tin là yếu tố quan trọng

trong việc thu hút sự tham gia của công chúng vào các công việc xã hội. Công chúng chỉ thực sự có khả năng tham gia vào các quá trình này khi họ có đầy đủ thông tin về các chính sách và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Luật tiếp cận thông tin giúp công chúng hiểu rõ cơ sở của các quyết định chính sách, từ đó tăng cường khả năng ủng hộ, giảm thiểu những hiểu lầm và sự phản đối của công chúng với các chính sách và hoạt động của bộ máy nhà nước. Ngoài ra, luật này còn giúp công chúng tăng cường khả năng giám sát hoạt động của các chính phủ. Về vấn đề này, có nhận định rất xác đáng rằng: “Tự do thông tin ở mức độ cao không có nghĩa là sẽ chấm dứt được mọi sự bất đồng quan điểm trong xã hội cũng như giải quyết được hết các vấn đề chính trị chủ yếu. Tuy nhiên, nếu quyền này được áp dụng một cách hệ thống với sự quan tâm thích đáng nhằm cân bằng các nhóm lợi ích khác nhau thì nó có thể làm thu hẹp bất đồng quan điểm, tăng cường tính hiệu quả của các chính sách được ban hành cũng như nâng cao lòng tin của nhân dân vào hệ thống chính trị” [3].

Thứ hai, luật tiếp cận thông tin góp phần bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp khác. Thực tế ở các quốc gia đã ban hành luật tiếp cận thông tin cho thấy, luật này giúp tăng cường khả năng thực thi các quyền con người khác về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa. Ví dụ, ở Ấn Độ, Luật Tự do thông tin giúp cho việc phân phối lương thực, thực phẩm được công bằng, bởi mọi thông tin về tiến trình này phải công khai nên những cơ quan và cá nhân được ủy quyền phân phát lương thực, thực phẩm do Chính phủ trợ cấp không dám lạm dụng để cầu lợi. Ở nhiều quốc gia khác luật tự do thông tin giúp thúc đẩy các cơ quan và quan chức chính phủ phải phản ứng nhanh chóng và trách nhiệm với các vấn đề tồn tại như sự xuống cấp của đường xá, tình trạng xây dựng vô tổ chức, tình trạng thiếu việc làm hay những hiện tượng bất công trong xã hội. Ví dụ, ở Thái Lan, một bà mẹ có con học giỏi nhưng không được chấp nhận vào học ở một trường công danh tiếng đã yêu cầu nhà trường phải cho xem kết quả thi đầu vào. Khi nhà trường từ chối, người

mẹ này đã gửi đơn khiếu nại lên Ủy ban Thông tin và Tòa án. Kết quả là nhà trường phải công khai thông tin về điểm thi đầu vào qua đó cho thấy con cái của nhiều người có ảnh hưởng lớn được chấp nhận vào học mặc dù có điểm thi rất thấp. Điều này đã gây ra những bức xúc lớn trong xã hội, dẫn đến việc Hội đồng Nhà nước ban hành một quyết định rằng các trường chỉ được phép tiếp nhận học sinh dựa trên một yếu tố duy nhất là kết quả học tập. Còn ở Hoa Kỳ, việc vận dụng Luật Tiếp cận thông tin đã khiến nhiều trường hợp tra tấn hoặc theo dõi bất hợp pháp của các cơ quan Chính phủ, bao gồm Cục tình báo trung ương (CIA) bị phanh phui trước công luận và buộc phải chấm dứt những hành vi này [2].

Thứ ba, luật tiếp cận thông tin buộc các cơ quan nhà nước phải hoạt động tốt hơn. Thực tế trên thế giới cũng cho thấy luật này góp phần cải thiện cách thức và hiệu quả làm việc của các cơ quan nhà nước. Điều này đơn giản là nếu biết rằng một quyết định đưa ra sẽ phải công bố công khai, các cơ quan, công chức nhà nước sẽ phải cân nhắc cẩn thận hơn khi dự thảo quyết định đó để tránh sự phản đối của công luận. Thêm vào đó, luật tiếp cận thông tin, trong đó bao hàm quyền được yêu cầu cung cấp thông tin cũng buộc các cơ quan nhà nước phải cùng cố, tăng cường công tác lưu trữ để đáp ứng những đòi hỏi hợp pháp của công dân và các chủ thể khác trong xã hội.

Thứ tư, luật tiếp cận thông tin hỗ trợ các hoạt động kinh doanh. Khía cạnh này thường bị coi nhẹ song thực ra rất quan trọng bởi lẽ ở tất cả các quốc gia, hoạt động kinh doanh quyết định sự phát triển của xã hội, và thông tin kinh tế hay liên quan đến kinh tế thuộc vào nhóm thông tin được tìm kiếm nhiều hơn cả. Ở tất cả các quốc gia, các cơ quan công quyền nắm giữ lượng thông tin lớn nhất và quan trọng nhất về hoạt động kinh doanh. Vì vậy, luật tiếp cận thông tin tạo điều kiện cho các doanh nghiệp giảm chi phí và tăng hiệu quả hoạt động, từ đó góp phần thúc đẩy sự phát triển tiên bộ của xã hội.

Thứ năm, luật tiếp cận thông tin giúp hàn gắn những chia rẽ trong xã hội. Thực tế ở nhiều

quốc gia cho thấy, việc Chính phủ công khai những thông tin, tài liệu lưu trữ theo quy định Luật Tự do thông tin đã tạo cơ hội thực hiện hòa giải xã hội. Tiến trình hòa giải ở Nam Phi được thực hiện sau khi tổng thống Nelson Mandela lên nắm quyền vào năm 1994 là một minh chứng sinh động cho việc này. Ở một số quốc gia khác, ví dụ như ở các quốc gia Đông Âu và Trung Âu sau khi Liên Xô tan rã hay ở Mê-hi-cô năm 2002 cũng diễn ra quá trình tương tự [3].

Thứ sáu, tuy nhiên, lợi ích được nhắc đến nhiều nhất của luật tiếp cận thông tin liên quan đến vai trò vô cùng quan trọng của nó trong phòng chống tham nhũng. Điều này đơn giản bởi vì tham nhũng dựa trên sự thiếu minh bạch trong hoạt động của bộ máy nhà nước trong khi luật này bảo đảm tính minh bạch và khả năng giám sát hoạt động của các cơ quan và công chức nhà nước. Về vấn đề này, nhiều tổ chức và chuyên gia quốc tế đã khẳng định, luật tiếp cận thông tin là vũ khí quan trọng nhất, là công cụ chính trong cuộc chiến chống tham nhũng [2,3,5].

4. Những đặc điểm chung của các luật tiếp cận thông tin trên thế giới

Các đạo luật về tiếp cận thông tin trên thế giới từ trước đến nay có khá nhiều điểm giống nhau, mặc dù những đạo luật được ban hành về sau có một số quy định mới, ví dụ như về việc chỉ định các Ủy viên/Cao ủy Thông tin có quyền hạn và chức năng thi hành luật, đồng thời có xu hướng mở rộng hơn phạm vi đối tượng điều chỉnh của luật [6]. Hiện nay, nhìn chung, luật tiếp cận thông tin của các nước trên thế giới đều theo cấu trúc của Luật mẫu do ARTICLE 19 đưa ra [7] trong đó bao gồm những nội dung sau: [2,3,8].

Đối tượng điều chỉnh: Đối tượng điều chỉnh của các luật tiếp cận thông tin trên thế giới thông thường được quy định chung là những cơ quan thực hiện chức năng công cộng (*public bodies*). Khái niệm này không chỉ giới hạn ở

những cơ quan nhà nước mà còn bao gồm các cơ quan tư nhân được giao thực hiện một chức năng công nhất định. Ví dụ, Luật Tiếp cận các tài liệu hành chính của Bồ Đào Nha quy định, phạm vi áp dụng của luật là: "... các cơ quan, các thiết chế nhà nước hoặc hiệp hội công cộng, các cơ quan chính quyền địa phương, cơ quan của các hiệp hội hoặc liên minh của chính quyền địa phương cũng như bất kỳ cơ quan có thực thi chức năng công theo quy định của pháp luật". Cách quy định về đối tượng điều chỉnh của luật cũng rất khác nhau. Luật của một số quốc gia liệt kê một danh sách cụ thể các cơ quan, trong khi luật của một số quốc gia khác thì quy định tất cả các cơ quan thực hiện chức năng công cộng sẽ là đối tượng điều chỉnh của Luật. Thực tế cho thấy cách quy định thứ hai tỏ ra phù hợp hơn, bởi theo cách thứ nhất, mỗi khi có một cơ quan được thành lập, thay đổi tên hoặc chức năng, nhiệm vụ thì danh sách đối tượng điều chỉnh của luật lại phải được cập nhật, và việc này thường mất nhiều công sức và thời gian.

Về nguyên tắc, các cơ quan cảnh sát, an ninh, quân đội và tình báo cũng được coi là cơ quan quyền lực công, tuy nhiên, luật tiếp cận thông tin của một số quốc gia loại trừ những cơ quan này khỏi danh mục đối tượng điều chỉnh với lý do những cơ quan này nắm giữ các thông tin nhạy cảm đến an ninh quốc gia. Ở góc độ nhất định, điều đó tạo ra một số vấn đề về tính minh bạch và công khai, bởi không phải tất cả những thông tin mà những cơ quan này nắm giữ đều nhạy cảm, mà rất nhiều trong số đó là những thông tin thông thường như việc mua sắm trang, thiết bị văn phòng, sử dụng ô tô công... Vì vậy, giải pháp tốt hơn là vẫn đưa tất cả các cơ quan đã nêu vào phạm vi điều chỉnh của luật tiếp cận thông tin nhưng quy định những trường hợp ngoại lệ đối với việc tiếp cận những thông tin nhạy cảm để đảm bảo rằng những thông tin đó được bảo vệ khi cần thiết.

Với các chủ thể tư nhân, nhìn chung luật tiếp cận thông tin của các quốc gia áp dụng với loại chủ thể này chỉ giới hạn trong một số loại thông tin, mà thông thường nhất là những thông tin cá nhân và thông tin về môi trường. Hiện

pháp luật về quyền riêng tư và bảo vệ dữ liệu tại trên 50 quốc gia có quy định về quyền tiếp cận và chỉnh sửa các thông tin cá nhân do các cơ quan nhà nước hoặc tổ chức tư nhân nắm giữ, còn pháp luật bảo vệ môi trường ở hầu hết các quốc gia có yêu cầu mọi chủ thể, kể cả các công ty tư nhân, phải công bố thông tin về các mối hiểm họa tiềm năng đối với môi trường và sức khỏe cộng đồng.

Về khía cạnh hiệu lực theo lãnh thổ, hầu hết luật tiếp cận thông tin quy định cả việc tiếp cận thông tin do cả các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương nắm giữ. Tuy nhiên, luật của một số nước theo chế độ liên bang hoặc quy định chính quyền địa phương tự quản chỉ quy định việc tiếp cận thông tin do các cơ quan nhà nước trung ương nắm giữ, còn việc tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước địa phương có thể được đề cập trong những đạo luật riêng về tiếp cận thông tin ở vùng lãnh thổ thuộc thẩm quyền, miễn là không trái với những nguyên tắc quy định trong luật chung của quốc gia.

Phạm vi thông tin có thể tiếp cận: Luật tiếp cận thông tin của các quốc gia quy định khác nhau về phạm vi thông tin mà công chúng có quyền tiếp cận. Ở một số nước, luật chỉ cho phép tiếp cận những hồ sơ tài liệu, tài liệu chính thức (song khái niệm “tài liệu chính thức” cũng được hiểu khác nhau), trong khi ở nhiều nước khác, luật cho phép tiếp cận tất cả các loại thông tin mà cơ quan nhà nước nắm giữ, bất kể đó là thông tin chính thức hay không chính thức. Xét về hình thức chứa đựng thông tin, luật của đa số quốc gia chỉ áp dụng đối với các thông tin được ghi và lưu trữ lại. Theo nhận xét của Privacy International, như vậy vẫn còn một khoảng trống đối với nhiều thông tin dưới dạng lời nói (như trong các cuộc họp) mà đã được sử dụng trong quá trình ra quyết định nhưng không được ghi lại. Thêm vào đó, trong trường hợp luật quy định về việc ghi lại và lưu trữ thông tin không cụ thể và chặt chẽ, sẽ xuất hiện khả năng các quan chức nhà nước bỏ lọt những thông tin quan trọng khi tạo lập và lưu trữ hồ sơ để tránh việc phải công bố những thông tin đó. Giải pháp ở đây là cần mở rộng phạm vi quyền tiếp

cận thông tin đến tất cả các thông tin được biết đến, qua đó buộc các cơ quan nhà nước phải có nghĩa vụ ghi lại những thông tin bằng lời nói trong các cuộc họp hay các buổi làm việc quan trọng. Quy định này không chỉ có ích cho quyền tiếp cận thông tin của mọi chủ thể, mà còn có ích cho các cơ quan nhà nước trong việc rà soát và xem xét lại các quyết định đã ban hành sau này. Hiện quy định này đã được đưa vào luật tiếp cận thông tin của một số nước như Đan Mạch, Niu Di-lân...

Phạm vi thông tin không được công bố: Các luật tiếp cận thông tin hiện nay trên thế giới đều có quy định về các loại thông tin mà có thể giữ bí mật mà không công bố (những trường hợp ngoại lệ). Những yếu tố để xác định là trường hợp ngoại lệ mà được hầu hết các đạo luật quy định bao gồm: (i) bảo vệ an ninh quốc gia, (ii) giữ gìn quan hệ quốc tế, (iii) bảo vệ đời tư của cá nhân có liên quan, (iv) bảo vệ bí mật thương mại, (v) bảo đảm quá trình thi hành pháp luật và trật tự công cộng, (vi) thông tin nhận được dưới dạng mật, (vii) thông tin trong những cuộc thảo luận nội bộ.

Đồng thời với quy định trên, để chống việc lạm dụng những trường hợp ngoại lệ, nhiều luật tiếp cận thông tin trên thế giới yêu cầu phải nêu và chứng minh những thiệt hại có thể xảy ra khi muốn giữ bí mật thông tin (ví dụ như về quyền riêng tư, ảnh hưởng xấu đến quá trình ra quyết định nội bộ hoặc làm tổn hại đến an ninh quốc gia...). Về vấn đề này, ngày càng có nhiều luật tiếp cận thông tin quy định về việc xem xét “lợi ích công cộng”, cụ thể là đặt ra yêu cầu các cơ quan nhà nước phải cân bằng giữa lợi ích của việc giữ bí mật thông tin trong mối quan hệ với lợi ích công cộng nếu như công bố thông tin. Các luật này cũng đồng thời quy định các cơ quan nhà nước phải công bố thông tin trong trường hợp lợi ích công cộng lớn hơn thiệt hại có thể gây ra do công bố thông tin. Thông thường, những quy định này đề cập đến việc công bố thông tin về những hành vi sai phạm, tham nhũng, hoặc nguy hại đến môi trường... Cũng để chống việc lạm dụng những trường hợp ngoại lệ, một số luật tiếp cận thông tin trên thế giới quy định rằng khi xét thấy mức độ thiệt

hại đã được giảm bớt thì cần phải công bố thông tin. Ngoài ra, cũng liên quan đến mục đích này, một số luật cấm giữ bí mật một số loại thông tin nhất định. Ví dụ, luật của Azerbaijan đưa ra một danh sách dài các thông tin không được giữ bí mật như thông tin về kết quả bầu cử, các khoản trợ cấp, các khoản bồi thường thiệt hại và số liệu thống kê..., luật của Mexico quy định không được giữ bí mật những thông tin nếu như việc đó ảnh hưởng xấu đến các cuộc điều tra về các hành vi vi phạm nghiêm trọng các quyền con người cơ bản, hoặc các tội phạm chống lại loài người, hay Công ước UNECE không cho phép các quốc gia thành viên lấy lý do giữ bí mật thương mại làm cơ sở từ chối việc cung cấp thông tin về môi trường.

Phạm vi chủ thể có quyền yêu cầu cung cấp thông tin: Luật tiếp cận thông tin của nhiều quốc gia trên thế giới quy định đây là quyền của mọi người, bất kể người đó có các lợi ích pháp lý liên quan đến thông tin được yêu cầu cung cấp hay không và có phải là công dân hay đang cư trú tại quốc gia đó hay không. Tuy nhiên, luật của nhiều nước cũng quy định những phạm vi thông tin được cung cấp và những thủ tục khác nhau với từng loại chủ thể, trong đó công dân là nhóm chủ thể được tiếp cận nhiều thông tin nhất. Một số thủ tục bị coi là bất hợp lý, làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền tiếp cận thông tin, ví dụ, luật của Ấn Độ yêu cầu phải đưa ra các chứng cứ chứng minh tư cách công dân khi yêu cầu tiếp cận thông tin trong khi nhiều người dân nước này hiện vẫn chưa có hộ chiếu hoặc chứng minh thư. Trong khi đó, luật của một số quốc gia khác, ví dụ như Phần Lan, thậm chí cho phép đưa ra các yêu cầu vô danh nhằm xóa bỏ mọi trở ngại và đảm bảo rằng người yêu cầu cung cấp thông tin không bị phân biệt đối xử.

Cơ chế khiếu nại và giám sát: Luật tiếp cận thông tin trên thế giới quy định nhiều cơ chế khác nhau để thực hiện quyền khiếu nại và để giám sát thi hành luật. Về giám sát, các cơ chế chính bao gồm giám sát của các cơ quan hành chính, giám sát của các tòa án và giám sát của các cơ quan độc lập. Thực tế cho thấy mỗi cơ

chế đều có những điểm mạnh, yếu và hiệu quả của các cơ chế này là khác nhau. Mặc dù vậy, nhiều chuyên gia cho rằng giám sát của các cơ quan (ủy ban) độc lập là cơ chế hiệu quả nhất. Về khiếu nại, luật tiếp cận thông tin của đa số quốc gia hiện quy định thủ tục khiếu nại đầu tiên là khiếu nại hành chính, cụ thể là yêu cầu cơ quan cấp trên của cơ quan đã từ chối cung cấp thông tin xem xét lại quyết định đó. Trong trường hợp việc khiếu nại hành chính không đạt kết quả, bước tiếp theo thường là gửi đơn khiếu nại đến một cơ quan ngoài hệ thống chính phủ mà thông thường là một ủy ban thông tin độc lập hoặc một Ombudsman. Ở thời điểm năm 2006, có khoảng 20 quốc gia trong đó Ombudsman được giao thẩm quyền tiếp nhận và xử lý những đơn khiếu nại về quyền tiếp cận thông tin. Các Ombudsman thường không có quyền ra các quyết định cưỡng chế với các cơ quan chính phủ nhưng khuyến nghị của cơ quan này có tác động lớn và nói chung đều được các cơ quan chính phủ tuân thủ. Mặc dù vậy, trong các đạo luật tiếp cận thông tin được thông qua trong thời gian gần đây, có xu hướng ngày càng tăng là quy định thành lập một Ủy ban thông tin độc lập. Ủy ban này có thể trực thuộc Quốc hội, một bộ khác của Chính phủ hoặc trực tiếp trực thuộc Văn phòng của Thủ tướng (như ở Thái Lan) hay là một cơ quan độc lập hoàn toàn. Ở thời điểm năm 2006, có 22 quốc gia đã thành lập ủy ban thông tin độc lập. Tuy nhiên, luật tiếp cận thông tin của các nước quy định rất khác nhau về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban thông tin độc lập. Ở một số nước, Ủy ban này có thẩm quyền tương tự như Ombudsman, trong khi ở các nước khác, Ủy ban này có thể ra các quyết định mang tính ràng buộc.

Bên cạnh hai thiết chế nêu trên, luật của một số quốc gia quy định việc bổ nhiệm các Cao ủy thông tin nhằm thực hiện chức năng giám sát, hướng dẫn thi hành luật và đôi khi cả việc giải quyết khiếu nại. Ngoài ra, luật của một số quốc gia thậm chí còn quy định thành lập những thiết chế đặc biệt giống như tòa án để xem xét lại các quyết định từ chối cung cấp

thông tin (ví dụ về thiết chế này là Hội đồng độc lập giám sát việc công khai thông tin của Nhật Bản mà có thẩm quyền xem xét những khiếu nại với các quyết định hành chính). Mặc dù thiết chế này hoạt động không mang tính chính thức như các tòa án thực sự nhưng thực tế cho thấy nó hiệu quả hơn các tòa án trong giải quyết khiếu nại về quyền tiếp cận thông tin, do tính chất chuyên sâu của nó.

Cấp độ khiếu nại cao nhất quy định trong luật tiếp cận thông tin của hầu hết các quốc gia là khởi kiện ra Tòa án. Trong trường hợp luật không quy định thành lập các ủy ban thông tin, tòa án có thể xem xét mọi hồ sơ tài liệu có liên quan và đưa ra những phán quyết mang tính ràng buộc. Tuy nhiên, ở một số quốc gia mà luật quy định thành lập Ủy ban Thông tin, thẩm quyền của tòa án chỉ giới hạn trong việc xem xét các khía cạnh pháp lý của vấn đề. Điểm hạn chế của thủ tục này là việc kiện cáo ra tòa thường mất nhiều thời gian và tốn kém. Thêm vào đó, thực tế trên thế giới cho thấy, các tòa án cũng thường có xu hướng ủng hộ quyết định không công bố thông tin của các cơ quan nhà nước, đặc biệt khi thông tin có liên quan đến an ninh quốc gia.

Các chế tài: Gần như tất cả các luật tiếp cận thông tin của các nước hiện đều có quy định những hình thức chế tài đối với các cơ quan và viên chức nhà nước từ chối công bố thông tin hoặc sửa đổi, phá hủy tài liệu một cách bất hợp pháp. Chế tài có thể bao gồm nhiều dạng, song phổ biến nhất là chế tài hành chính và hình sự. Một số luật quy định chế tài dân sự (phạt tiền) với một số loại hành vi, trong đó bao gồm việc bồi thường thiệt hại cho người yêu cầu cung cấp thông tin. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, tòa án có thể ra phán quyết buộc cơ quan từ chối cung cấp thông tin bồi thường các chi phí pháp lý cho người yêu cầu nếu tòa án thấy việc từ chối như vậy là không hợp pháp.

Công bố thông tin ngay cả khi không có yêu cầu: Luật tiếp cận thông tin của hầu hết quốc gia đều có quy định nghĩa vụ của các cơ quan chính phủ phải cung cấp một số loại thông tin nhất định ngay cả khi không có yêu cầu. Thông

thường, những thông tin này bao gồm chi tiết về cơ cấu tổ chức và các quan chức chủ yếu của chính phủ, toàn văn các văn bản pháp luật và pháp quy, các đề xuất và chính sách hiện hành, các biểu mẫu và quyết định... Đây được gọi là cung cấp thông tin một cách chủ động và tích cực. Thực tế cho thấy việc này không chỉ bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân mà còn mang lại những lợi ích nhất định cho các cơ quan nhà nước, cụ thể như có thể làm giảm gánh nặng hành chính của việc trả lời những câu hỏi và đáp ứng những yêu cầu cung cấp thông tin, cải thiện tính minh bạch và hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Về vấn đề này, Hội đồng Liên minh Châu Âu, trong Báo cáo thường niên năm 2003 đã nhận định rằng: "Các tài liệu mà công chúng có thể tiếp cận trực tiếp càng tăng lên thì số lượng những yêu cầu tiếp cận tài liệu sẽ càng giảm đi". Bộ Tư pháp Hoa Kỳ, trong báo cáo năm 2002, cũng có quan điểm tương tự khi nêu rằng yêu cầu cung cấp thông tin gửi đến nhiều cơ quan Chính phủ đã giảm đáng kể do các cơ quan này đã chủ động cung cấp nhiều thông tin thông qua việc đăng công khai các tài liệu mà công chúng quan tâm trên trang tin điện tử của mình.

Tiếp cận thông tin qua hệ thống điện tử: Một xu hướng nổi lên trên thế giới trong một vài thập kỷ gần đây là tăng cường khả năng sử dụng hệ thống điện tử trong việc tiếp nhận yêu cầu cũng như công bố thông tin. Luật tiếp cận thông tin của nhiều quốc gia quy định cụ thể là các cơ quan chính phủ có nghĩa vụ định kỳ công bố các loại thông tin nhất định trên trang tin điện tử của mình. Thông tin được các cơ quan chính phủ công bố trên các trang tin điện tử rất đa dạng, bao gồm các văn bản pháp luật, pháp quy, số liệu, thông tin thống kê về mọi lĩnh vực, cơ cấu tổ chức của cơ quan, thậm chí cả chức danh nghề nghiệp, địa chỉ, bằng cấp và lương bổng của các quan chức... Hệ thống điện tử cũng cho phép người dân có thể yêu cầu cung cấp thông tin thông qua hình thức gửi thư điện tử hoặc điền vào các form có sẵn trên trang tin điện tử. Ví dụ, ở Mexico, hệ thống SISI do Viện Tiếp cận thông tin Nhà nước liên bang

điều hành cho phép người dân đưa ra mọi yêu cầu cung cấp thông tin đối với các cơ quan liên bang theo hình thức thư điện tử.

Bảo vệ người cung cấp thông tin: Ngày càng có nhiều quốc gia quy định việc bảo vệ những người cung cấp thông tin về những sai phạm diễn ra trong các cơ quan nhà nước. Ở thời điểm 2006, có trên 30 quốc gia đã có quy định cụ thể về những hình thức bảo vệ người cung cấp thông tin trong luật tiếp cận thông tin của nước mình. Một số quốc gia khác đã đưa ra những hình thức bảo vệ tương tự trong các đạo luật khác, cụ thể như luật lao động hoặc luật về công chức, viên chức. Một số quốc gia thậm chí còn ban hành các văn bản pháp luật riêng về vấn đề này nhằm hai mục đích: Thay đổi nền văn hóa tổ chức bằng việc làm cho các viên chức nhà nước chấp nhận và tăng cường việc công bố thông tin về các hoạt động tiêu cực trong cơ quan mình và; Bảo vệ và khen thưởng những người đã dũng cảm, không sợ bị trừng phạt vì đã cung cấp thông tin.

5. Một số yếu tố gây trở ngại đối với việc thực hiện luật tiếp cận thông tin trên thế giới

Việc ban hành một đạo luật tiếp cận thông tin mới chỉ là sự khởi đầu, bước tiếp theo quan trọng hơn là thi hành hiệu quả đạo luật đó. Thực tế việc thực hiện luật tiếp cận thông tin trên thế giới cho thấy có những khó khăn, trở ngại mang tính phổ biến như sau: [2,3,9]

Thiếu ý chí và quyết tâm chính trị thực sự: Do áp lực của yêu cầu có tính chất toàn cầu về sự minh bạch và cởi mở nên ngày càng nhiều quốc gia trên thế giới ban hành luật tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, một số trong những đạo luật đã được thông qua chỉ có tính chất hình thức, không mang tính thực chất, do chính phủ các nước này thiếu ý chí và quyết tâm chính trị thực sự trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin. Cụ thể, một số luật không quy định cơ chế bảo đảm thực hiện, không có chế tài với vi phạm. Thậm chí, có luật mang tên là luật tiếp cận hoặc luật tự do thông tin song nội dung bao gồm những thủ tục và điều kiện phức tạp mà

thực chất là nhằm để hạn chế công chúng tiếp cận với một số loại thông tin của các cơ quan chính phủ. Trong một số trường hợp khác, việc thực thi luật tiếp cận thông tin bị ảnh hưởng tiêu cực bởi các văn bản pháp quy ban hành về sau mà không tuân thủ các nguyên tắc cơ bản của luật. Ví dụ, Panama đã ban luật tiếp cận thông tin vào tháng 1/2002, sau đó Chính phủ thông qua một nghị định theo đó mọi cá nhân yêu cầu cung cấp thông tin phải chứng minh mình có lợi ích pháp lý liên quan, điều mà mâu thuẫn với nội dung của luật.

Văn hóa giữ bí mật: Văn hóa giữ bí mật là khái niệm đối lập với văn hóa minh bạch và cởi mở. Ở nhiều xã hội, nó ăn sâu bén rễ không chỉ trong nhận thức của các cơ quan, công chức nhà nước, mà còn của công chúng nói chung. Một khi chưa thay đổi được văn hóa giữ bí mật sang văn hóa minh bạch và cởi mở thì việc thực hiện luật tiếp cận thông tin còn gặp nhiều khó khăn. Để sự chuyển đổi này diễn ra, các chính phủ và quan chức nhà nước cần phải được phổ biến và thấm nhuần rằng thông tin mà họ nắm giữ là thuộc về công chúng chứ không phải của riêng nhà nước, và rằng lý do và mục đích họ nắm giữ những thông tin đó là vì và để phục vụ công chúng, bởi vậy phải bảo đảm mọi công dân đều có quyền tiếp cận thông tin. Thêm vào đó, cần làm cho các chính phủ và quan chức nhà nước hiểu rõ rằng quyền tiếp cận thông tin mang lại những lợi ích to lớn cho xã hội nói chung, mọi công dân nói riêng, cho các nhà nước và cho cả bản thân họ. Tuy nhiên, thay đổi tư duy của các quan chức chính phủ về vấn đề này không hề đơn giản, đòi hỏi phải tốn nhiều thời gian. Kinh nghiệm cho thấy, kể cả ở những nước phát triển, quá trình thay đổi tư duy này cũng phải mất nhiều năm, ví dụ, Canada và Australia, hai quốc gia phát triển đã ban hành Luật Tự do thông tin từ rất sớm nhưng cũng phải mất 20 năm mới thay đổi được tư duy cố hữu này.

Đồng thời với thay đổi tư duy của các quan chức chính phủ, cần thay đổi tư duy của công chúng nói chung về vấn đề này, bởi lẽ thực tế cho thấy văn hóa minh bạch và cởi mở khó có thể xây dựng được nếu công chúng thiếu nhận

thức hoặc thiếu quan tâm về vấn đề. Nếu công chúng thiếu nhận thức hoặc thiếu quan tâm về vấn đề, họ sẽ không yêu cầu cung cấp thông tin, không gây sức ép với các cơ quan và quan chức chính phủ về việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, và vì vậy các chủ thể đó sẽ thấy không cần thiết phải bảo đảm quyền được tiếp cận thông tin của dân chúng. Tuy nhiên, cũng giống như việc thay đổi tư duy của các chính phủ và quan chức nhà nước, thay đổi tư duy của công chúng về vấn đề này cũng không đơn giản. Ngay cả ở những nước phát triển, điều này cũng đòi hỏi có những nỗ lực lâu dài. Ví dụ, Chính phủ Thụy Điển từng thừa nhận rằng, mặc dù tự do thông tin đã được ghi nhận từ rất lâu ở đất nước này, song việc áp dụng Luật Tự do thông tin và nhận thức của công chúng về quyền của mình vẫn còn hạn chế; hoặc ở Na Uy, báo cáo của Ombudsman năm 2001 viết như sau: “Hơn 30 năm đã trôi qua kể từ khi Luật Tự do thông tin được ban hành, tuy nhiên, việc có rất ít khiếu nại và phàn nàn về việc công bố thông tin cho thấy vẫn cần phải hoàn thiện cơ chế thi hành Luật này trên thực tế...”.

Pháp luật về bí mật nhà nước: Liên quan mật thiết đến văn hóa giữ bí mật là pháp luật về bí mật nhà nước. Mọi quốc gia đều có những thông tin nhạy cảm cao có liên quan đến an ninh và quan hệ đối ngoại của quốc gia mà cần phải được bảo vệ trong một thời hạn nhất định. Chính vì vậy, hiện nay hầu như mọi quốc gia trên thế giới đều có các đạo luật hay quy định chính thức về việc bảo vệ những thông tin này. Bên cạnh các văn bản pháp luật hoặc quy định riêng, tất cả các luật tiếp cận thông tin của các quốc gia hiện đều đề cập đến những trường hợp ngoại lệ về an ninh quốc gia một cách trực tiếp trong luật đó hoặc dẫn chiếu đến một đạo luật khác, cụ thể như Luật về bảo vệ thông tin mật; Luật Bí mật công vụ; Bộ luật Hình sự; các đạo luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan quốc phòng, tình báo, an ninh... Tuy nhiên, một số nghiên cứu cho thấy nhiều văn bản hay quy định pháp luật về bí mật nhà nước, kể cả ở những quốc gia có nền dân chủ lâu đời nhất, thường xung đột với quyền tự do thông tin.

Điều đó thể hiện ở việc lấy lý do bảo vệ bí mật nhà nước như là một ngoại lệ để hạn chế tiếp cận với nhiều thông tin trên phạm vi rộng. Ví dụ, thậm chí ở nhiều quốc gia thuộc Khối thịnh vượng chung, Luật Bí mật công vụ được ban hành trong thời kỳ thống trị của đế chế Anh hiện vẫn còn hiệu lực. Hay ở nhiều nước khác, trong đó có Hoa Kỳ, đã có nhiều phóng viên, cơ quan thông tin đại chúng và chủ thể khác từng bị cáo buộc vi phạm luật về bí mật nhà nước do công bố những thông tin được coi là mật về hoạt động của Chính phủ.

Quyền được bảo vệ sự riêng tư: Trong những thập kỷ gần đây, các chính phủ và các chủ thể khác thu thập ngày càng nhiều thông tin cá nhân cho các hoạt động quản lý và kinh doanh. Trong nhiều trường hợp, việc này đã gián tiếp làm tăng xung đột giữa quyền tiếp cận thông tin và quyền được bảo vệ sự riêng tư. Do quyền tiếp cận thông tin và quyền được bảo vệ đời tư đều là các quyền con người, nhiệm vụ đặt ra với các chính phủ là phải bảo vệ được cả hai quyền này bằng cách cân bằng những yêu cầu có liên quan. Để làm được điều đó, tất cả luật tiếp cận thông tin của các quốc gia đều quy định những trường hợp ngoại lệ không công khai thông tin cá nhân. Thêm vào đó, hầu hết quốc gia đã ban hành các văn bản hoặc quy định pháp luật để bảo vệ thông tin cá nhân do các cơ quan nhà nước hoặc tổ chức tư nhân nắm giữ. Tuy nhiên, thực tế cho thấy các định nghĩa và quy định về trường hợp ngoại lệ về thông tin cá nhân trong luật tiếp cận thông tin và luật bảo vệ dữ liệu của nhiều nước vẫn còn mơ hồ, thiếu chính xác. Điều này dẫn đến hai thái cực, thắt chặt hoặc buông lỏng quá mức việc cung cấp thông tin cá nhân mà thường gây ra rất nhiều tranh cãi. Chỉ đơn cử vài ví dụ về thái cực thứ nhất, ở Hoa Kỳ, Chính phủ thường lấy quyền riêng tư là cơ sở để từ chối việc công bố tên của các cá nhân bị bắt giữ trong các cuộc điều tra về khủng bố khiến cho nhiều cá nhân bị bắt giữ trong một thời gian dài mà không được tiếp cận với luật sư; hay ở Vương quốc Anh, Chính phủ đã từng không chịu công khai thông tin về những chi phí và các chuyến công du của các

ngệ sĩ (nhưng gần đây chính phủ nước Anh đã chấp nhận công bố những thông tin loại này).

Trì hoãn việc cung cấp thông tin: Theo các chuyên gia, trì hoãn cung cấp thông tin đồng nghĩa với từ chối cung cấp thông tin. Việc trì hoãn có thể làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến mục đích của tự do thông tin, bởi nó cản trở công chúng được biết thông tin ở thời điểm hữu ích đối với người yêu cầu và với xã hội. Sự trì hoãn thường do nhiều nguyên nhân, trong đó một trong những nguyên nhân cơ bản là do chưa có quy định phù hợp trong luật. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, một số trường hợp các yêu cầu cung cấp thông tin có thể phải chờ đến hàng năm hoặc thậm chí hàng thập kỷ mới có câu trả lời (cơ quan lưu trữ an ninh quốc gia của Hoa Kỳ cho biết yêu cầu phải chờ đợi câu trả lời lâu nhất là 17 năm) do pháp luật nước này không quy định thời hạn cụ thể để đáp ứng những yêu cầu cung cấp thông tin loại này. Vì vậy, luật tiếp cận thông tin của các nước thường yêu cầu các cơ quan nhà nước phải trả lời ngay lập tức hoặc trong thời hạn sớm nhất có thể được những yêu cầu cung cấp thông tin. Tuy nhiên, để bảo đảm các yêu cầu cung cấp thông tin được đáp ứng kịp thời, việc có quy định pháp luật cụ thể, phù hợp là chưa đủ. Cần phải cung cấp cho các cơ quan nhà nước những nguồn lực cần thiết để có thể đáp ứng những yêu cầu về lĩnh vực này. Kinh nghiệm thi hành luật tiếp cận thông tin ở nhiều nước cho thấy, các cơ quan nhà nước thường không được cung cấp đủ nguồn lực cho công việc này, và điều đó là một trong những nguyên nhân khiến cho quá trình đáp ứng các yêu cầu về thông tin bị trì hoãn, ảnh hưởng đến lòng tin của công chúng vào tính hiệu quả của thi hành luật.

Lệ phí: Luật tiếp cận thông tin của nhiều nước cho phép các cơ quan chính phủ được thu lệ phí đối với người yêu cầu cung cấp thông tin. Các loại lệ phí thường được xác định dưới dạng lệ phí nộp đơn, lệ phí tìm kiếm, lệ phí sao chép tài liệu... Một số loại lệ phí hiện vẫn gây tranh cãi về tính hợp lý hoặc hợp pháp. Thực tế cho thấy một số khoản lệ phí có khả năng làm giảm số lượng các yêu cầu cung cấp thông tin và điều này xét đến cùng có hại nhiều hơn có lợi. Ví dụ,

ở Ireland, sau khi các khoản lệ phí mới được ban hành đối với việc yêu cầu cung cấp thông tin và khiếu nại, số các yêu cầu giảm hơn 50%. Hoặc ở Nhật Bản, do các cơ quan chính phủ chia một yêu cầu thành nhiều yêu cầu khác nhau khiến khoản lệ phí cao hơn, vượt quá khả năng chi trả của một người dân bình thường cũng dẫn đến việc giảm số lượng yêu cầu cung cấp thông tin. Ở Canada và Australia cũng có tình trạng tương tự. Lý do chính mà các chính phủ đưa ra để biện luận cho việc xác định và tăng các khoản lệ phí đánh vào những yêu cầu cung cấp thông tin là để bồi hoàn những chi phí mà các cơ quan nhà nước phải bỏ ra cho việc này. Tuy nhiên, một số nghiên cứu cho thấy trong một số trường hợp, mục đích chính của việc tăng các khoản lệ phí là tạo ra các rào cản hành chính không cần thiết, từ đó làm giảm số yêu cầu hơn là một cơ chế để bồi hoàn các chi phí đã bỏ ra.

Trên thực tế hầu hết các quốc gia đều có quy định cho phép thu lệ phí nhưng chỉ với một số loại yêu cầu. Ở một số nước, phần lớn các trường hợp yêu cầu cung cấp thông tin được đáp ứng mà không thu lệ phí vì nhiều lý do, trong đó có lý do chi phí cho việc cung cấp thông tin nhỏ hơn chi phí hành chính cho việc thu và tiếp nhận các khoản lệ phí. Vì vậy, giải pháp tốt nhất là hạn chế chứ không phải tăng thêm các khoản lệ phí yêu cầu cung cấp thông tin, đặc biệt là với những thông tin vì lợi ích công cộng. Kinh nghiệm cũng cho thấy không nên thu lệ phí đối với việc khiếu nại về quyền tiếp cận thông tin. Ở đây, có một nguyên tắc chung được đặt ra đó là lệ phí không nên được sử dụng như là một rào cản với việc tiếp cận thông tin, hoặc một cách thức để thu lợi nhuận trong vấn đề này.

Quản lý hồ sơ tài liệu: Thực tế cho thấy có một mối quan hệ khăng khít giữa việc quản lý hồ sơ tài liệu một cách hiệu quả và việc bảo đảm quyền tự do thông tin một cách hiệu quả. Để có thể bảo đảm quyền tự do thông tin, các quốc gia cần có một hệ thống lưu trữ tài liệu khoa học, cho phép thu thập, lập danh mục, lưu trữ, truy cập và cung cấp thông tin một cách dễ dàng. Những quốc gia có hệ thống lưu trữ yếu

kém sẽ phải đối mặt với những khó khăn lớn trong việc bảo đảm quyền thông tin. Về vấn đề này, trong báo cáo hàng năm 1999-2000, Ủy ban Thông tin Canada đã nhận xét rằng: “Việc thực hiện Luật Tiếp cận thông tin hoàn toàn dựa trên các hồ sơ lưu trữ được tạo ra, được lập danh mục và đưa vào lưu trữ một cách thích hợp, có thể dễ dàng trích xuất thông tin, lưu trữ một cách phù hợp và xử lý cẩn thận để 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 thiết lập hoặc không thể xác định hay không thể trích xuất thông tin một cách dễ dàng, quyền tiếp cận thông tin sẽ trở thành vô nghĩa...”.

Tài liệu tham khảo

- [1] Tổ chức quốc tế về quyền đời tư, *Bản đồ về tình hình tự do thông tin trên thế giới năm 2009* (Privacy International, *Global Freedom of Information Map*, 2009), (tại [Http://www.privacyinternational.org/index.shtml](http://www.privacyinternational.org/index.shtml)).
- [2] UNESCO, *Tự do thông tin: Khảo sát so sánh về pháp luật trên thế giới* (*Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, 2008) (second edition, revised and updated), UNESCO, Paris, 2008.
- [3] Tổ chức quốc tế về quyền đời tư, *Tình hình tự do thông tin trên thế giới năm 2006: Khảo sát toàn cầu về các Luật tiếp cận thông tin của chính phủ* (Privacy International, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*), tại <http://www.privacyinternational.org/foi/survey>.
- [4] Toby Mendel, *Tự do thông tin là một quyền con người được quốc tế bảo vệ* (*Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right*) (<http://www.article19.org/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>)
- [5] Tổ chức Minh bạch quốc tế, *Báo cáo toàn cầu về tham nhũng: Tiêu điểm đặc biệt: Tiếp cận công lý* (Transparency International, *Global Corruption Report 2003: Special Focus: Access to Information*) London: Profile Books, 2003..
- [6] Tổ chức Điều 19, *Quyền được biết của công chúng: Các nguyên tắc của pháp luật về tự do thông tin* (ARTICLE 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*) London, June 1999 (tại <http://www.article19.org>).
- [7] Tổ chức Điều 19 (ARTICLE 19), *Luật mẫu về tự do thông tin* (ARTICLE 19, *A Model Freedom of Information Law*) London, July 2001 (tại <http://www.article19.org>).
- [8] Viện Nghiên cứu quyền con người, *Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin*, NXB Công an Nhân dân, H., 2007.
- [9] Chronox Manek, *Tự do thông tin - Những thách thức và chiều hướng phát triển* (*Freedom of Information - Challenges and the way forward*), Tham luận trình bày tại hội thảo về Ngày tự do báo chí thế giới ở Brisbane, Australia, 1 -3/5/2010.

Laws on access to information in the world: Some theoretical, legal and practical issues

Vu Cong Giao

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

By September 2009, there were 140 countries in over the world adopted the law on access to information, while many others were developing that law including Vietnam. Developing the law when it was widely and comprehensively stipulated and available in international law and legal framework of many countries, it is very necessary for Vietnam to learn about international standards and relevant legal documents, experiences of other countries. This paper examines some theoretical, legal and practical issues on laws on access to information in the world with the aim to provide references for developing and implementing the new law of access to information of Vietnam. Specifically, the issues were mentioned include: Historical development of laws on access to information in the world; International legal sources of the right to information; Attributes of the law on access to information; Common characteristics of laws on access to information in the world; and some obstacles to the implementation of laws on access to information in the world.