

NỘI DUNG QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN THEO PHÁP LUẬT MỘT SỐ NƯỚC

Hoàng Thị Ngân

1. Khái quát về Luật Tiếp cận thông tin

Quyền tiếp cận thông tin đã được quy định trong các văn kiện quốc tế quan trọng, được ghi nhận trong Hiến pháp và luật các nước.

Tính tới tháng 9 năm 2008, 86 quốc gia trên thế giới có Luật Tiếp cận thông tin hoặc đạo luật tương tự. Ngoài pháp luật quốc tế, quyền tiếp cận thông tin còn được cụ thể hoá trong Hiến pháp (và trong cả luật); một số nước chọn hình thức luật để pháp lý hoá quyền này.

Tại các nước, Luật Tiếp cận thông tin được xây dựng và thực hiện trong mối liên hệ với các văn bản lập pháp khác. Luật Tự do thông tin của Đan Mạch năm 1985 có quan hệ chặt chẽ với Luật Tiếp cận tài liệu hành chính công năm 1970 và Luật về Tài liệu hành chính công năm 1985, Luật Lưu trữ, Luật Hành chính công, Luật Xử lý thông tin cá nhân. Luật của Phần Lan về Công khai các tài liệu công năm 1951 được hài hòa nội dung với Luật Công khai các hoạt động của Chính phủ 1999, Luật Dữ liệu cá nhân 1999 và Luật Lưu trữ 1994. Luật Tự do thông tin Nauy (ban hành năm 1970, Luật sửa đổi năm 2006 và có hiệu lực từ 01/01/2009) được thực hiện trong tổng thể hệ thống các văn bản: Luật Lưu trữ 1992, Luật An ninh 1998, Luật Dữ liệu cá nhân 2000, Luật Hành chính công 2003, Luật Chính quyền địa phương, Luật Thông tin môi trường và Luật Kiểm định sản phẩm. Tại Thụy Điển, Luật Tự do thông tin 1949 (sửa đổi năm 1976) được gắn với Luật Bí mật 1980 (sửa đổi năm 2000), Luật Tự do ngôn luận 1999.

Ngoài hình thức chủ yếu là luật, cơ chế tiếp cận thông tin còn được quy định trong các văn bản dưới luật, chẳng hạn như Đan Mạch.

Luật Tiếp cận thông tin (hay Luật có nội dung tương tự nhưng với tên gọi khác) được các quốc gia ban hành để nội luật hoá các cam kết quốc tế, đặc biệt là về minh bạch hóa nền hành chính công và giảm tham nhũng. Luật số 22 năm 2005 của Ấn Độ được ban hành nhằm “thiết lập khuôn khổ thực tế của quyền được tiếp cận thông tin của công dân, nhằm bảo đảm sự tiếp cận với các thông tin đang được các nhà chức trách công cộng quản lý”. Luật của Hàn Quốc về công khai thông tin của các cơ quan chính quyền xác định mục đích là để đảm bảo quyền của mọi người được biết và tham gia vào công việc quốc gia.

2. Nội dung quyền tiếp cận thông tin

Nội dung “quyền tiếp cận thông tin” (quyền được biết) gắn bó và bị chi phối bởi quan niệm về “tiếp cận thông tin”. Luật của Liên bang Nga về Thông tin, công nghệ thông tin và bảo vệ thông tin năm 2006 giải thích “tiếp cận thông tin” là khả năng nhận và sử dụng thông tin (khoản 6 Điều 2) và theo đó, “truyền bá thông tin” được tách khỏi khái niệm tiếp cận thông tin. Cũng theo Luật của Nga, truyền bá thông tin là hành vi nhằm làm cho mọi người nhận được thông tin hoặc truyền thông tin cho mọi người (khoản 9 Điều 2).

Về quyền tiếp cận thông tin của cá nhân, Hiến pháp của Armenia năm 1995 xác định các nội dung: “Tự do tìm kiếm, tiếp nhận và phổ biến thông tin” (Điều 24).

Hiến pháp của Pháp năm 1958 nhấn mạnh quyền được biết thuê được sử dụng như thế nào (Điều 14).

Hiến pháp Panama đã được sửa đổi vào năm 2004 nhằm bổ sung quyền tiếp cận thông tin¹. Điều 43 quy định mọi người đều

* TS. Luật học, Văn phòng Chính phủ.

¹ Hiến pháp chính trị Cộng hoà Panama. http://www.asamblea.gob.pa/actualidad/25176_2004.pdf

có quyền tiếp cận các thông tin nhà nước trừ trường hợp pháp luật quy định về việc hạn chế tiếp cận. Điều 42 cho phép các cá nhân có quyền tiếp cận và kiểm soát các thông tin cá nhân do các cơ quan nhà nước hoặc tổ chức tư nhân nắm giữ. Điều 44 quy định về việc thực thi các quyền này trong quá trình tiếp cận tòa án.

Tim kiếm, thu thập thông tin

Theo Luật về quyền được thông tin của Ấn Độ, quyền được thông tin có nghĩa là quyền được tiếp cận các thông tin theo quy định tại Luật này mà đang được quản lý hoặc kiểm soát bởi bất kỳ nhà chức trách công cộng nào. Quyền này bao gồm các quyền được: xem các tác phẩm, tài liệu, hồ sơ; ghi chép, trích dẫn, sao chụp các tư liệu hoặc hồ sơ; có các bản sao có chứng thực các tài liệu; thu thập thông tin dưới các dạng 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 (Điều 2).

Điều 1 khoản 2 của Văn kiện Chính phủ (một trong những văn bản tạo thành Hiến pháp Thụy Điển) đảm bảo rằng mọi công dân có quyền: “Tự do thông tin, cụ thể là tự do tìm kiếm và tiếp cận thông tin và làm cho mọi người trở nên quen thuộc với lời phát biểu của người khác”².

Một đặc điểm chung của hầu hết các Luật Tự do thông tin là đều quy định các cơ quan Chính phủ có nghĩa vụ phải cung cấp một số loại thông tin nhất định một cách tích cực. Các thông tin này thường bao gồm chi tiết về cơ cấu tổ chức và các quan chức chủ yếu của Chính phủ, các đạo luật và quy định, các đề xuất và chính sách hiện hành, các biểu mẫu và quyết định. Các Luật Tự do thông tin mới ban hành có xu hướng quy định cụ thể một danh sách các loại thông tin cần phải công bố.

Luật của Nhật Bản về Tiếp cận thông tin của các cơ quan hành chính năm 2001 quy

định nghĩa vụ của các cơ quan trong việc cung cấp các văn bản hành chính, cung cấp một phần thông tin trong văn bản hành chính, thông báo bằng văn bản cho người có yêu cầu cung cấp văn bản.

Luật của Liên bang Nga về Thông tin, công nghệ thông tin và bảo vệ thông tin năm 2006 quy định nghĩa vụ của các chủ thể hành chính công bố công bố thông tin về tài chính công gồm ngân sách, các dự án đầu tư công cộng, thông tin về nhân viên.

Ở Mêhicô, mỗi cơ quan phải công bố chi tiết về thành phần của cơ quan mình, thẩm quyền, chức năng, các quyết định đã ban hành, các hợp đồng đã giao kết và các báo cáo đã phát hành.

Tại Trung Quốc, danh mục thông tin của chính quyền được công bố cần bao gồm bảng xếp loại thông tin theo thứ tự bảng chữ cái, tóm tắt nội dung chính của thông tin, ngày tháng ban hành hoặc các nội dung tương tự (Điều 19 Pháp lệnh về Công khai thông tin của chính quyền).

Phần 3 Luật Thủ tục hành chính của Mỹ năm 1946 yêu cầu các cơ quan Chính phủ phải công bố các thông tin về cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn của mình và các thủ tục hành chính có liên quan cũng như công khai “tất cả các quan điểm và phán quyết chung thẩm trong quá trình giải quyết các vụ việc (trừ các thông tin được giữ bí mật với lý do thích đáng và không được trích dẫn như là các tiền lệ) cũng như công khai tất cả các quy tắc”. Tuy nhiên, Luật này cũng cho phép không công bố các thông tin “yêu cầu phải giữ bí mật vì lợi ích công cộng” và các thông tin phục vụ cho quá trình quản lý nội bộ. Luật cũng cho phép công bố thông tin cho những người có liên quan trực tiếp và thích đáng trừ các thông tin được giữ bí mật, với lý do hợp lý³.

Luật của Liên bang Thụy Sĩ về Nguyên tắc minh bạch hành chính được thông qua vào tháng 12 năm 2004 và có hiệu lực vào

² Văn kiện Chính phủ, http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6319.aspx.

³ Xem : Sách hướng dẫn của Tổng Chương lý về Luật Thủ tục hành chính năm 1947. <http://www.law.fsu.edu/library/admin/1947cover.htm>.

tháng 7 năm 2006⁴ trao cho mọi người quyền được tham khảo các tài liệu chính thức và nhận các thông tin từ tài liệu chính thức. Cơ quan được yêu cầu phải trả lời trong thời hạn 20 ngày.

Tại Anbani, Luật về Quyền được thông tin đối với các tài liệu chính thức (được ban hành vào tháng 6 năm 1999⁵) cho phép mọi người có quyền tiếp cận các thông tin trong các tài liệu chính thức. Quyền này bao gồm cả các thông tin cá nhân về những người đang thực thi các chức năng của Nhà nước với điều kiện là các thông tin có liên quan đến việc thực thi nhiệm vụ của họ. Các cơ quan nhà nước phải quyết định trong thời hạn 15 ngày và cung cấp thông tin trong thời hạn 30 ngày.

Luật Tiếp cận thông tin của Canada quy định trách nhiệm của Bộ trưởng công bố một số loại thông tin không ít hơn 1 lần/năm hoặc ít nhất 02 lần/năm. Ví dụ như: giới thiệu về tổ chức và trách nhiệm của mỗi cơ quan Chính phủ gồm chi tiết về chương trình và chức năng của mỗi đơn vị hoặc chi nhánh của mỗi cơ quan Chính phủ...

Điều 100 của Hiến pháp Nauy năm 1814, sửa đổi vào tháng 10 năm 2004 có bổ sung về quyền tiếp cận các tài liệu và tham dự các phiên xử và các cuộc họp trong quá trình tố tụng của tòa án. Khoản 5 Điều này quy định: Mọi người có quyền tiếp cận các tài liệu của Nhà nước và của chính quyền thành phố cũng như có quyền tham dự các phiên xử của tòa án và các phiên họp của các cơ quan hành chính do nhân dân bầu ra. Luật có thể quy định về các trường hợp ngoại lệ

⁴ Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004. <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/6807.pdf> ; Département fédéral de justice et police, Mise en oeuvre de la loi sur la transparence: les dernières divergences sont écartées. 29 March 2006. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/2006-03-290.html>.

⁵ Luật về Quyền thông tin đối với các tài liệu chính thức số 8503, ngày 30/6/1999. http://hidaa.gov.al/english/pub/l_8503.htm.

nhằm bảo vệ an ninh dữ liệu cá nhân hoặc với các lý do có sức thuyết phục khác.

Pháp lệnh nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa về Công khai thông tin của chính quyền năm 2007 dành hầu hết các điều khoản để quy định trách nhiệm của chính quyền các cấp chủ động công bố thông tin cho nhân dân, phương pháp và thủ tục công bố thông tin. “Các cơ quan nhà nước phải công bố thông tin của chính quyền một cách kịp thời và chính xác” (Điều 6). “Các cơ quan nhà nước cần công bố những thông tin được xác định để công bố bằng những cách thức thuận lợi nhất cho việc tiếp nhận của công chúng, chẳng hạn như thông qua các thông cáo, trang web của chính quyền, các buổi họp báo, đài phát thanh, truyền hình” (Điều 15) hay “Chính quyền nhân dân các cấp phải lập ra những khu vực riêng trong cơ quan lưu trữ và thư viện công cộng để công chúng có thể sử dụng nhằm tiếp cận thông tin và phải trang bị cho các khu vực đó những thiết bị thích hợp cho phép công dân, pháp nhân và những tổ chức khác có thể tiếp cận thông tin của chính quyền một cách thuận lợi” (Điều 16).

Yêu cầu cung cấp thông tin

Nói một cách ngắn gọn, quyền tiếp cận thông tin cho phép các công dân hoặc bất kỳ người nào đều có quyền được yêu cầu các cơ quan của Chính phủ cung cấp thông tin. Hiến pháp của Nam Phi là một trong những quốc gia trên thế giới quy định một cách toàn diện nhất về vấn đề này. Hiến pháp cho phép các cá nhân có quyền được cung cấp thông tin “do bất kỳ người nào nắm giữ mà việc cung cấp thông tin đó là cần thiết cho việc thực hiện và bảo vệ bất kỳ quyền nào của người đó”.

Hiến pháp Peru 1993 quy định quyền đề nghị tiếp cận thông tin mà không phải đưa ra lý do và nhận thông tin đã đề nghị tiếp cận từ bất kỳ cơ quan nhà nước nào trong thời hạn và chi phí theo quy định của pháp luật (Điều 2 khoản 5).

Luật Tiếp cận thông tin của Canada quy định quyền tiếp cận, yêu cầu tiếp cận và tiếp cận tài liệu của Chính phủ. Cá nhân đã được

cho phép tiếp cận tài liệu hoặc một phần tài liệu theo quy định của Luật này sẽ được phép xem xét tài liệu hoặc một phần của tài liệu hoặc được trao một bản sao của tài liệu. Trong trường hợp đã cho phép tiếp cận tài liệu theo Luật này và người nộp đơn yêu cầu đã yêu cầu tài liệu ở dạng ngôn ngữ chính thức riêng thì người đó sẽ nhận được một bản phôtô của tài liệu hoặc một phần tài liệu ở ngôn ngữ đó.

Ở Pháp, Luật Tự do tiếp cận các tài liệu hành chính (số 78-753 ngày 17 tháng 6 năm 1978) cho phép công dân thực hiện quyền hiến định là được thông báo về tiền thuế được chi tiêu như thế nào và cơ quan hành chính có trách nhiệm phải giải trình việc này. Luật này cho phép tiếp cận các tài liệu của Chính phủ và có định nghĩa rộng về các loại tài liệu do cơ quan hành chính của Chính phủ Pháp lưu giữ được phép tiếp cận.

Luật về Quyền được thông tin của Ấn Độ quy định: Một người mong muốn có được bất kỳ thông tin nào theo quy định của Luật này phải viết đơn yêu cầu hoặc gửi đơn qua các phương tiện điện tử (Điều 6).

Luật Thông tin nhà nước Estonia được thông qua vào tháng 11 năm 2000, có hiệu lực vào tháng 01 năm 2001⁶, áp dụng đối với các cơ quan nhà nước Trung ương và địa phương, các pháp nhân theo luật công và các tổ chức tư nhân đang thực hiện công vụ, bao gồm việc cung cấp các thông tin đối với giáo dục, y tế, xã hội... Bất kỳ người nào cũng có quyền yêu cầu cung cấp thông tin và cơ quan, tổ chức nắm giữ thông tin phải trả lời trong thời hạn 05 ngày làm việc. Yêu cầu cung cấp thông tin phải được đăng ký vào sổ. Các khoản lệ phí sẽ được miễn nếu thông tin được yêu cầu là nhằm mục đích nghiên cứu.

Luật Tự do thông tin của Nauy năm 1970 quy định mọi người đều có quyền tiếp cận các tài liệu chính thức do các cơ quan

nhà nước nắm giữ⁷. Tài liệu chính thức được định nghĩa là các thông tin được lưu trữ lại và có thể được nghe, biểu đạt hoặc chuyển giao và do các cơ quan có thẩm quyền tạo ra, gửi đi hoặc nhận được bởi cơ quan đó.

Theo quy định của Luật về Minh bạch và tiếp cận thông tin nhà nước của Peru được ban hành vào tháng 8 năm 2002 và có hiệu lực thi hành vào tháng 1 năm 2003⁸, mọi cá nhân đều có quyền yêu cầu cung cấp thông tin dưới mọi hình thức từ các cơ quan của Chính phủ hoặc các tổ chức tư nhân có cung cấp dịch vụ công hay thực thi các chức năng hành chính mà không cần phải giải thích lý do cần các thông tin đó.

Luật Tiếp cận các tài liệu hành chính của Bồ Đào Nha năm 1993 cho phép mọi người có quyền yêu cầu tiếp cận các tài liệu hành chính do các cơ quan nhà nước, tổ chức công hoặc chính quyền địa phương nắm giữ dưới mọi hình thức⁹. Yêu cầu phải được thực hiện bằng văn bản. Các cơ quan của Chính phủ phải trả lời trong thời hạn 10 ngày kể từ khi nhận được yêu cầu.

Theo Luật về Tự do tiếp cận thông tin Slovakia (được thông qua vào tháng 5 năm 2000 và có hiệu lực thi hành vào ngày 01 tháng 01 năm 2001¹⁰), bất kỳ người nào hoặc tổ chức nào đều có quyền yêu cầu các cơ quan nhà nước, chính quyền thành phố và các tổ chức tư nhân có chức năng ban hành

⁷ Luật ngày 19/6/1970 liên quan đến việc công chúng tiếp cận các tài liệu do cơ quan hành chính nắm giữ (lov om offentlighet i förvaltningen av 19 juni 1970 nr 69). Sửa đổi bởi Luật số 47 ngày 11/6/1982, Luật số 86 ngày 17/12/1982 và Luật số 7 ngày 10/1/1997. <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19700619-069-eng.pdf>.

⁸ Ley 27.808 de transparencia y acceso a la información pública. http://www.iusticeinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=15210.

⁹ Lei n° 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações constantes da Lei n° 8/95, de 29 de Março e pela Lei n°94/99, de 16 de Julho. <http://www.cada.pt/PAGINAS/ladaing.html>. Xem <http://www.cada.pt/PAGINAS/acessoing.html> để biết thông tin về Luật này.

¹⁰ Luật Tự do tiếp cận thông tin, http://www.info211.sk/zakon_en.php.

⁶ Luật Thông tin công ban hành ngày 15/11/2000. RTI 2000, 92, 597. <http://www.legaltext.ee/text/en/X40095K2.htm>.

các quyết định công phải cung cấp thông tin. Cơ quan được yêu cầu phải trả lời trong thời hạn 10 ngày sau khi nhận được yêu cầu và phải lưu trữ các yêu cầu đó.

Luật về Quy tắc hành chính công năm 1992 của Tây Ban Nha quy định về việc tiếp cận của công dân đối với các hồ sơ, tài liệu của Chính phủ¹¹ cũng như các thủ tục hành chính của cá nhân. Các quy định về tiếp cận được bổ sung nhằm thi hành Chỉ thị của EU năm 1990 về tiếp cận thông tin môi trường. Các tài liệu được tiếp cận phải là một bộ phận của một hồ sơ hoàn chỉnh. Cơ quan được yêu cầu phải trả lời trong thời hạn 03 tháng.

Luật của Nhật Bản về Tiếp cận thông tin của các cơ quan hành chính năm 2001 quy định quyền được yêu cầu cung cấp văn bản hành chính. Việc cung cấp các văn bản hành chính phải được thực hiện bằng cách xem trực tiếp hoặc thông qua việc cung cấp các bản sao của các văn kiện hay sơ đồ, với các hồ sơ điện tử (Điều 14). Đáng lưu ý là quy định về quyền tiếp tục tiếp cận thông tin: Người đã tiếp cận văn bản hành chính được cung cấp theo một yêu cầu cung cấp thông tin trong vòng 30 ngày sau lần tiếp cận thứ nhất có thể yêu cầu người đứng đầu cơ quan hành chính có liên quan để tiếp tục được tiếp cận (khoản 4 Điều 14).

Luật về Công khai thông tin của các cơ quan chính quyền của Hàn Quốc quy định quyền của cá nhân yêu cầu cung cấp thông tin (người có yêu cầu); quy định trách nhiệm của cơ quan chính quyền quyết định việc có cung cấp thông tin hay không (Điều 9), quyết định công bố một phần thông tin (Điều 12). Thủ tục công bố những thông tin có sẵn ngay lập tức hoặc có thể công bố bằng miệng được thực hiện theo Sắc lệnh của Tổng thống (Điều 13). Điều khoản bổ sung của Luật này còn quy định: Cơ quan chính quyền sẽ nỗ lực một cách chủ động trong việc công khai thông tin

tuy không được yêu cầu nhưng cần thiết phải công khai cho công luận (Điều 21).

Luật của Liên bang Nga về Thông tin, công nghệ thông tin và bảo vệ thông tin năm 2006 dành riêng một chương quy định về tiếp cận thông tin của Nhà nước. Nhấn mạnh tính pháp lý của quyền yêu cầu cung cấp thông tin, Luật nêu: cá nhân có quyền yêu cầu và tiếp nhận thông tin từ bất cứ một chi nhánh nào của cơ quan hành chính công và trong bất cứ hoàn cảnh nào cũng không phải giải thích lý do (Điều 7). Các chủ thể hành chính công có nghĩa vụ phải cung cấp thông tin theo yêu cầu bất kể đó là tài liệu dạng viết, ảnh, ghi âm, thu hình hay các thiết bị từ hoặc điện tử hoặc bất kể các dạng nào khác, miễn là các thông tin đó được tạo ra và lưu giữ bởi thực thể đó, nằm trong quyền sở hữu và quyền của chủ thể đó (Điều 10). Luật quy định việc tiếp cận thông tin một cách trực tiếp: không trái với các quy định ở Điều 11¹², tất cả các chủ thể hành chính công đều phải cho phép những người có yêu cầu được tiếp và ngay lập tức tiếp cận các thông tin công trong giờ hành chính (Điều 12).

Pháp lệnh của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về Công khai thông tin của chính quyền năm 2007 quy định quyền của các công dân, pháp nhân hoặc tổ chức yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin của chính quyền liên quan đến các vấn đề về thuế, bảo hiểm xã hội, chăm sóc y tế của bản thân và có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước sửa chữa các thông tin liên quan tới họ do các cơ quan nhà nước cung cấp mà không chính xác (Điều 25).

Nội dung quyền tiếp cận thông tin, theo pháp luật các nước, thể hiện tập trung ở các quy định về tìm kiếm, thu thập thông tin và yêu cầu cung cấp thông tin. Chính vì vậy, quyền này được gọi là tự do thông tin hay quyền được biết. Tuy nhiên, việc thực hiện mỗi nội dung của quyền tiếp cận thông tin phải căn cứ vào các quy định của Luật theo trình tự, thủ tục và trong phạm vi luật định.

¹¹ Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/130-1992.html. Modified by ley 4/99, de 13 January 1999.

¹² Điều 11 quy định thủ tục tiếp cận thông tin.