

**Thi hành luật tiếp cận thông tin:  
Kinh nghiệm quốc tế và Phương pháp đánh giá**

**Tháng 9/2020**

## Mục lục

I.	THI HÀNH LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN: KINH NGHIỆM VÀ THÔNG LỆ TỐT .....	3
1.1	<i>Chủ động công khai thông tin</i> .....	3
1.2	<i>Cán bộ thông tin và hệ thống thể chế</i> .....	6
1.3	<i>Xử lý và giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin</i> .....	7
1.4	<i>Quản lý hồ sơ</i> .....	12
1.5	<i>Khiếu nại và giám sát</i> .....	13
1.6	<i>Nâng cao nhận thức cộng đồng</i> .....	15
II.	ĐÁNH GIÁ THI HÀNH LUẬT TIẾP CẬN THÔNG TIN VÀ CÁC MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG .....	16
II.1	<i>Chỉ tiêu SDG 16.10.2</i> .....	16
II.2	<i>Phương pháp đánh giá Chỉ tiêu 16.10.2</i> .....	17

Tài liệu này<sup>1</sup> tóm lược một số thách thức, bài học kinh nghiệm và thực tiễn thi hành luật tiếp cận thông tin trên thế giới. Tài liệu xem xét các kinh nghiệm quốc tế trong bối cảnh Việt Nam đang thi hành Luật Tiếp cận thông tin (Luật TCTT), trên cơ sở đó đưa ra một số khuyến nghị để Việt Nam có thể giải quyết những khó khăn, thách thức và tận dụng những cơ hội có thể nảy sinh trong quá trình thực hiện Luật.

Phần đầu của Tài liệu trình bày một số kinh nghiệm và thực tiễn thi hành Luật TCTT trong sáu lĩnh vực: chủ động công khai thông tin; cán bộ thông tin và hệ thống thể chế; xử lý và giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin; quản lý hồ sơ; khiếu nại, giám sát và báo cáo; và nâng cao nhận thức của công chúng. Phần thứ hai của Tài liệu giới thiệu một số phương pháp đánh giá thực thi quyền tiếp cận thông tin, phục vụ cho báo cáo về việc thực hiện Mục tiêu Phát triển Bền vững 16.10 (Mục tiêu 16.9 theo Chương trình hành động quốc gia của của Việt Nam<sup>2</sup>).

## **I. Thi hành Luật Tiếp cận thông tin: Kinh nghiệm và thông lệ tốt**

### **I.1 Chủ động công khai thông tin**

Chủ động công khai thông tin là việc cung cấp thông tin cho công chúng mà không cần có yêu cầu cung cấp thông tin đó. Cơ chế chủ động công khai thông tin hiệu quả là nền tảng thúc đẩy luồng thông tin mạnh mẽ đến công chúng. Cơ chế này giúp đảm bảo đa số người dân có thể tiếp cận thông tin chứ không chỉ giới hạn ở những người có kiến thức và khả năng đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin. Ngoài ra, việc chủ động công khai thông tin giúp giảm bớt gánh nặng về thực thi quyền tiếp cận thông tin nói chung cho các cơ quan công quyền. Việc công khai một cách hệ thống các thông tin thường xuyên được yêu cầu hoặc thông tin mang lại nhiều lợi ích công cộng giúp cơ quan nhà nước giảm bớt thời gian giải quyết các yêu cầu cá nhân của công dân.

Điều 17 Luật Tiếp cận thông tin (TCTT) của Việt Nam đưa ra danh mục các thông tin cần được “công khai rộng rãi” và quy định rằng các cơ quan nhà nước cần “chủ động công khai thông tin do mình tạo ra hoặc nắm giữ”. Bên cạnh đó, Điều 19 liệt kê các thông tin cần được công khai trên cổng thông tin điện tử và trang thông tin điện tử, bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật và chính sách, thông tin mua sắm công, cơ cấu tổ chức cơ bản của cơ quan, báo cáo tài chính năm... và “các thông tin nếu xét thấy cần thiết” hoặc được pháp luật quy định.

Có thể thấy Luật TCTT của Việt Nam đưa ra cơ chế khá toàn diện về chủ động công khai thông tin, bao gồm một số danh mục thông tin mở rộng và cho phép tăng cường công khai theo thời gian với qui định ở mục “thông tin khác”. Tuy nhiên, để thực hiện các quy định này cần có sự hỗ trợ về mặt hạ tầng cũng như đưa ra mục tiêu tối thiểu rõ ràng về chủ động công khai thông tin và tiến hành đánh giá năng lực thực tế của các cơ quan nhà nước. Trong thực tế, một số

---

<sup>1</sup> Tài liệu này do Trung tâm Pháp Luật và Dân chủ (CLD) phối hợp với tổ chức Hướng tới Minh bạch (TT) biên soạn, với sự hỗ trợ tài chính của Bộ Ngoại giao Đức. Tài liệu được đăng ký bản quyền theo Giấy phép Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported License. Người đọc có thể sao chép, chia sẻ và trưng bày tài liệu này hoặc tạo ra các tài liệu phái sinh, với điều kiện ghi rõ nguồn tài liệu là Trung tâm Pháp Luật và Dân chủ, đồng thời không được sử dụng tài liệu này cho mục đích thương mại hay phân phối bất kỳ ấn phẩm nào có nguồn gốc từ tài liệu này theo cùng giấy phép. Giấy phép này được đăng trên trang: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

<sup>2</sup> Kế hoạch hành động quốc gia của Việt Nam, theo Quyết định 622/QĐ-TTg ngày 10 tháng 5 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ. Truy cập tại: [https://vietnam.un.org/sites/default/files/2020-08/ke%20hoach%20hanh%20dong%20quoc%20gia\\_04-07-ENG\\_CHXHCNVN.pdf](https://vietnam.un.org/sites/default/files/2020-08/ke%20hoach%20hanh%20dong%20quoc%20gia_04-07-ENG_CHXHCNVN.pdf).

quốc gia gặp khó khăn trong việc đáp ứng các yêu cầu khá tham vọng về chủ động công khai thông tin theo quy định của luật tiếp cận thông tin.

Ví dụ, tại Ấn Độ sau khi luật tiếp cận thông tin được thông qua năm 2005, các nghiên cứu cho thấy tỷ lệ tuân thủ nghĩa vụ chủ động công khai thông tin rất thấp: theo nghiên cứu năm 2009, chỉ có 5% trong tổng số thông tin cần công khai được thực sự công khai.<sup>3</sup> Tương tự, một đánh giá năm 2014 ở Romania, quốc gia ban hành luật tiếp cận thông tin năm 2001, cho thấy chỉ 50% các cơ quan trung ương thực hiện nghĩa vụ chủ động công khai thông tin, trong khi tỷ lệ này ở các cơ quan địa phương là 25%.<sup>4</sup> Tại Sri Lanka, mặc dù nhiều giải pháp nhằm cải thiện mức độ chủ động công khai thông tin đã được áp dụng, nhưng việc công khai thông tin vẫn chưa đạt kết quả mong muốn. Một đánh giá năm 2017 cho thấy 89% cơ quan nhà nước được xếp loại “gần như không đạt yêu cầu” ở khía cạnh chủ động công khai thông tin.<sup>5</sup>

Một số thông lệ tốt có thể giúp giảm thiểu thách thức trong quá trình thi hành luật.

*Thứ nhất*, phương pháp tiếp cận từng bước có thể giúp nâng cao năng lực của các cơ quan nhà nước để họ từng bước thực hiện được nghĩa vụ chủ động công khai. Có thể bắt đầu với một vài loại thông tin được coi là quan trọng nhất. Ví dụ: Thái Lan theo dõi các yêu cầu tiếp cận thông tin để trên cơ sở đó chủ động công khai những thông tin thường xuyên được yêu cầu; Hoa Kỳ sử dụng “quy tắc ba lần”, theo đó các cơ quan nhà nước phải chủ động công khai thông tin khi có tối thiểu ba yêu cầu cung cấp thông tin được đưa ra đối với thông tin đó.<sup>6</sup>

#### **Từng bước xây dựng hệ thống chủ động công khai thông tin: Kinh nghiệm của Vương quốc Anh**

Luật tiếp cận thông tin của Vương quốc Anh yêu cầu mỗi cơ quan nhà nước phải xây dựng kế hoạch riêng về chủ động công khai, kế hoạch này phải được Ủy viên Thông tin độc lập phê duyệt. Nguyên tắc này giúp đảm bảo sự phù hợp với năng lực của từng cơ quan nhà nước đồng thời vẫn duy trì giám sát và tuân thủ các tiêu chuẩn tối thiểu. Ngoài ra, do Ủy viên thông tin có thể đặt ra thời hạn phê duyệt kế hoạch, nên sau đó Ủy viên cũng có thể yêu cầu mở rộng kế hoạch thay vì cố định ở mức độ đề xuất trong kế hoạch ban đầu.<sup>7</sup>

*Thứ hai*, hỗ trợ về mặt thể chế và tài chính để chủ động công khai thông tin có vai trò rất quan trọng. Ví dụ, cần xác định rõ cán bộ chịu trách nhiệm về chủ động công khai thông tin trong từng cơ quan nhà nước. Ở Ấn Độ, một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ chủ động công khai thông tin thấp là do thiếu cơ chế phối hợp và lập kế hoạch, bao gồm cả việc không phân định rõ chức năng, nhiệm vụ trong công tác chủ động công khai thông tin giữa trường các

<sup>3</sup> Nhóm đánh giá & phân tích quyền tiếp cận thông tin (RaaG) và Chiến dịch quốc gia về quyền tiếp cận thông tin của người dân (NCPRI), Bảo vệ quyền tiếp cận thông tin, Báo cáo đánh giá quyền tiếp cận thông tin của người dân 2008, tháng 7 năm 2009. Truy cập tại: <http://rti.img.kerala.gov.in/RTI/elearn/NCPRIReport.pdf>.

<sup>4</sup> Stephanie E. Trapnell và Victoria Lemieux, Quyền tiếp cận thông tin: Xác định các động lực thúc đẩy hiệu quả thực thi, Ngân hàng Thế giới, 2014, tr. 35. Truy cập tại: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/157641467997846547/pdf/98721-WP-P118353-Box393176B-PUBLIC-RTI-Drivers-of-Effectiveness-WP2-26Nov2014.pdf>.

<sup>5</sup> Viện nghiên cứu Verite, Chủ động công khai thông tin trực tuyến theo Đạo luật tiếp cận thông tin, Sri Lanka, tháng 12/2017. Truy cập tại: <https://www.veriteresearch.org/wp-content/uploads/2018/07/Online-Proactive-Disclosure-under-the-RTI-Act-in-Sri-Lanka.pdf>.

<sup>6</sup> Trapnell và Lemieux, chú thích 4, tr. 55.

<sup>7</sup> Toby Mendel, Chương trình đào tạo cán bộ thông tin Jordan về Quyền tiếp cận thông tin, UNESCO và Dự án Hỗ trợ Truyền thông tại Jordan, 2018, tr. 66. Truy cập tại: <https://en.unesco.org/sites/default/files/updatedatimanual.jordan-officials.16-05-18ls.pdf>.

bộ phận và các cán bộ thông tin liên quan.<sup>8</sup> Tương tự, cơ quan trung ương cần có quyền giám sát để đảm bảo sự tuân thủ của từng cơ quan nhà nước. Ở Mexico, cơ quan giám sát quyền tiếp cận thông tin đã xây dựng phương pháp đánh giá mức độ chủ động công khai thông tin của các cơ quan nhà nước, qua đó có thể theo dõi hiệu quả thực hiện của các cơ quan nhà nước theo thời gian.<sup>9</sup>

*Thứ ba*, cần thiết kể các trang web với giao diện thân thiện để chủ động công khai thông tin và cập nhật theo thời gian. Về vấn đề này, có thể xây dựng một cổng thông tin trung tâm nhằm lưu trữ thông tin hoặc mỗi cơ quan nhà nước có thể công khai thông tin thông qua trang web riêng. Nếu áp dụng giải pháp thứ hai thì cần đưa ra các mô hình thực hành tốt nhất về thiết kế trang web để các cơ quan tham khảo. Dù lựa chọn mô hình nào thì cũng cần tổ chức đào tạo cho cán bộ về hệ thống thông tin đồng thời duy trì và cập nhật hệ thống khi có thay đổi về công nghệ.

*Thứ tư*, cần thiết lập hệ thống đảm bảo rằng các tài liệu mới được ban hành hoặc chỉnh sửa sẽ được thường xuyên gửi tới trang web phục vụ mục đích chủ động công khai thông tin. Hệ thống này cần được phân cấp cho các đơn vị vì bất kỳ đơn vị nào trong cơ quan nhà nước cũng có thể tạo ra thông tin phải công khai. Đây cũng là một nhiệm vụ thường xuyên do tính chất thường xuyên được tạo ra của tài liệu.

*Thứ năm*, không nên chỉ tiến hành chủ động công khai thông tin trên mạng. Nên công khai thông tin ở nhiều định dạng khác nhau để đảm bảo nhiều người có thể truy cập, kể cả những người không biết chữ, người bị hạn chế về khả năng truy cập Internet hoặc không có kinh nghiệm lướt các trang web của cơ quan nhà nước. Các phương thức công khai thông tin có thể bao gồm công khai trên các kênh truyền thống như bảng tin, đài phát thanh và truyền hình, báo in, bảng yết thị và các cuộc họp cộng đồng. Một số cơ quan nhà nước đã áp dụng những cách thức sáng tạo để tiếp cận các nhóm dân cư khác nhau. Ví dụ: ở Ấn Độ, các tổ chức địa phương đã triển khai sáng kiến “Bàn minh bạch” ở các vùng nông thôn, mỗi bàn có một nhân viên phụ trách, giúp chia sẻ thông tin trực tuyến thông qua trao đổi bằng ngôn ngữ địa phương, và sáng kiến “Thư viện quyền tiếp cận thông tin”, giúp cung cấp bản in của những tài liệu thường xuyên được yêu cầu để người dân có thể tiếp cận miễn phí.<sup>10</sup>

Các thông lệ tốt khác nhằm tăng khả năng tiếp cận với thông tin được chủ động công khai bao gồm công khai thông tin bằng nhiều ngôn ngữ và “chuyển đổi” thông tin nặng tính kỹ thuật thành các thuật ngữ đơn giản dễ hiểu. Các trang web chủ động công khai thông tin cần áp dụng các thông lệ tốt để tăng khả năng truy cập, chẳng hạn như sử dụng định dạng tương thích với trình đọc màn hình hoặc đảm bảo tương thích với điện thoại di động để phục vụ các đối tượng chủ yếu sử dụng điện thoại thông minh truy cập Internet. Nhiều quốc gia đặt ra tiêu chí về khả năng truy cập các trang web của chính phủ bên cạnh các hệ thống hỗ trợ quyền tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, trong trường hợp không có các tiêu chí này (hoặc các tiêu chí không đầy đủ) thì vẫn có thể xây dựng những tiêu chí cụ thể về khả năng tiếp cận thông tin được chủ động công

---

<sup>8</sup> Mandakini Devasher Surie và Yamini Aiyar, Thực hiện Quyền Tiếp cận Thông tin: Nghiên cứu trường hợp Ấn Độ, 2014, Ngân hàng Thế giới, tr. 75. Truy cập tại:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/Right0to0infor0es0on0implementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>9</sup> Yemile Mizrahi và Marcos Mendiburu, Thực thi quyền tiếp cận thông tin: Nghiên cứu trường hợp Mexico, 2014, Ngân hàng Thế giới, tr. 126. Truy cập tại:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/Right0to0infor0es0on0implementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>10</sup> Chính phủ Ấn Độ, Cục Cán bộ và Đào tạo, Tóm tắt các thông lệ tốt về quyền tiếp cận thông tin (Trích yếu quyền tiếp cận thông tin), Tập 1, tr. 17 và 21. Truy cập tại: [https://rti.gov.in/Compendium\\_Online.pdf](https://rti.gov.in/Compendium_Online.pdf).

khai. Có thể thiết lập tiêu chí trên cơ sở tham khảo Tài liệu hướng dẫn về khả năng tiếp cận nội dung web phiên bản 2.0 (<https://www.w3.org/TR/WCAG21/>), trong đó có trình bày các chuẩn mực quốc tế hàng đầu về khả năng truy cập web.

## I.2 Cán bộ thông tin và hệ thống thể chế

Luật TCTT yêu cầu xác định rõ cán bộ làm đầu mối cung cấp thông tin (cán bộ thông tin) trong mỗi đơn vị chịu trách nhiệm thi hành Luật này. Ở nhiều quốc gia, cán bộ thông tin thường chịu trách nhiệm chính trong việc công khai thông tin của cơ quan, do đó đóng vai trò quan trọng trong việc thi hành quyền tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, việc bổ nhiệm cán bộ thông tin cũng có thể là trở ngại lớn. Ví dụ, ở Nam Phi, các cuộc kiểm toán được tiến hành trong khoảng thời gian 8-12 năm sau khi ban hành luật tiếp cận thông tin cho thấy chỉ có 60% cơ quan nhà nước chính thức chỉ định cán bộ thông tin theo quy định của luật.<sup>11</sup>

Để đảm bảo cán bộ thông tin được bổ nhiệm và trao quyền đầy đủ, trước hết cần xác định rõ các nguyên tắc bổ nhiệm và nhiệm vụ hoặc mô tả công việc của họ. Cần lưu ý, *không nên* để cán bộ thông tin đồng thời là cán bộ quan hệ công chúng hoặc cán bộ phụ trách truyền thông/báo chí. Trách nhiệm chính của cán bộ truyền thông/quan hệ công chúng là truyền tải thông điệp của chính phủ (tuyên truyền), điều này không phù hợp với nguyên tắc thi hành Luật TCTT-vốn yêu cầu cung cấp thông tin khách quan trên cơ sở luật, bất kể thông tin đó ảnh hưởng như thế nào đến quan điểm của công chúng.

Nên bổ nhiệm những cán bộ có trình độ chuyên môn và nhiều kinh nghiệm làm cán bộ thông tin để đảm bảo họ có thể làm tốt vai trò này, đặc biệt trong bối cảnh rào cản về thể chế có thể gây khó khăn cho việc công khai thông tin. Ví dụ, khảo sát ở Nam Phi cho thấy khả năng giải quyết yêu cầu trong thời hạn pháp luật quy định phụ thuộc rất nhiều vào năng lực và trình độ, kỹ năng của cán bộ xử lý yêu cầu.<sup>12</sup> Các cán bộ thông tin cũng cần có đủ thời gian, nguồn lực và sự hỗ trợ để thực hiện chức năng mới chứ không chỉ đơn thuần là bổ sung thêm chức năng này vào đầu mục công việc mà họ đang phụ trách. Bên cạnh đó, mức độ nỗ lực cần thiết sẽ phụ thuộc vào khối lượng yêu cầu mà cơ quan nhà nước nhận được; một số cơ quan nhà nước có thể cần một đơn vị hoặc một nhóm phụ trách thông tin trong khi một số cơ quan khác có thể chỉ cần một nhân viên kiêm nhiệm/bán thời gian.

Đào tạo cán bộ thông tin và nâng cao nhận thức cho các cán bộ khác đóng vai trò rất quan trọng. Báo cáo khảo sát cán bộ thông tin ở Bangladesh năm 2014 cho thấy chưa đến 50% cán bộ nắm rõ luật tiếp cận thông tin; trong số 34 cán bộ chỉ có một người được đào tạo và 71% cán bộ thậm chí không có bản sao luật tiếp cận thông tin. Tại Nepal, một cuộc khảo sát tiến hành với 15 cán bộ thông tin cho thấy mặc dù 87% cán bộ nắm rõ luật tiếp cận thông tin, 1/3 không có bản sao của luật và chỉ 1/3 cán bộ đã từng được đào tạo. Ở cả hai quốc gia này, các cán bộ thông tin cảm thấy việc thiếu đào tạo và kiến thức là trở ngại chính để làm việc.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ủy ban Nhân quyền Nam Phi, Đạo luật thúc đẩy tiếp cận thông tin và Báo cáo kiểm toán hợp nhất về Quản lý hồ sơ: 2008-2012, 2012, tr. 9. Truy cập tại:

<https://www.sahrc.org.za/home/21/files/Consolidated%20PAIA%20Audit%20Report%202012.doc2.pdf>.

<sup>12</sup> Elizabeth Moses, Thực thi quyền tiếp cận thông tin: Nghiên cứu trường hợp Nam Phi, 2014, Ngân hàng Thế giới, tr. 443. Truy cập tại:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/Right0to0infor0es0on0implementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>13</sup> Quỹ Châu Á, Thực trạng tiếp cận thông tin của người dân Nam Á, Báo cáo tổng hợp, 2014, tr. 24-26. Truy cập tại: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/CitizensAccessstoInformationinSouthAsia.pdf>.

Cần cân nhắc đơn vị phù hợp nhất đảm nhiệm việc xây dựng tài liệu đào tạo và tổ chức đào tạo. Thông thường, hiệu quả nhất là giao cho một cơ quan trung ương, vì cơ quan này đáp ứng được điều kiện về năng lực chuyên môn mà các cơ quan địa phương thường không có. Các tổ chức xã hội có thể hỗ trợ và đóng góp ý kiến chuyên môn. Một điều quan trọng nữa là các cán bộ khác cũng phải nhận thức được nghĩa vụ liên quan đến quyền tiếp cận thông tin và vai trò của cán bộ thông tin. Cán bộ thông tin có thể tập huấn và hướng dẫn cho những cán bộ khác.

Việc đào tạo nên được tiến hành theo hình thức cuốn chiếu để nếu có thay đổi cán bộ thì người mới vào sẽ được đào tạo đồng thời những người đã qua đào tạo sẽ được đào tạo lại. Về vấn đề này, có thể tham khảo bài học kinh nghiệm của Rumani: Chính phủ nước này đã tích cực hỗ trợ đào tạo trong giai đoạn đầu sau khi ban hành luật tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, hoạt động này không được duy trì; kết quả là sau khi có thay đổi về thể chế, trách nhiệm thực thi luật tiếp cận thông tin được giao cho các cơ quan trung ương yếu kém hơn thì công tác đào tạo hầu như không được quan tâm.<sup>14</sup> Đánh giá ở nhiều quốc gia cho thấy nhận thức về quyền tiếp cận thông tin của cán bộ công chức đạt mức cao nhất ở các nước như Mexico, Hoa Kỳ và Anh. Đây là những nước đã lồng ghép chương trình đào tạo về quyền tiếp cận thông tin vào các chương trình đào tạo liên tục cho cán bộ công chức.<sup>15</sup>

Từ góc độ thể chế, cần có cơ quan chịu trách nhiệm điều phối, theo dõi chung việc thi hành luật tiếp cận thông tin ở cấp trung ương để đưa ra hướng dẫn, hỗ trợ, đào tạo và/hoặc chịu trách nhiệm tuyên truyền, phổ biến về quyền tiếp cận thông tin. Trong thực tế, mỗi cơ quan trong số hàng trăm hoặc hàng nghìn cơ quan nhà nước phải làm những đầu mục công việc giống nhau để thực thi luật tiếp cận thông tin. Do vậy, nếu có một cơ quan đóng vai trò trung tâm thì sẽ rất hiệu quả. Cơ quan này có thể là cơ quan giám sát độc lập đồng thời chịu trách nhiệm giải quyết đơn thư khiếu nại, hoặc một cơ quan đầu mối của chính phủ.

Theo quy định của Luật TCTT, Bộ Tư pháp được giao một số trách nhiệm, đóng vai trò chủ chốt trong việc điều phối thi hành luật tiếp cận thông tin. Thành lập một đơn vị chuyên trách về quyền tiếp cận thông tin trong Bộ Tư pháp cũng tương tự như cách tiếp cận ở Hoa Kỳ và Canada, nơi có hệ thống luật tiếp cận thông tin lâu đời. Các cơ quan khác cũng có thể tham gia hỗ trợ ở bước này. Ví dụ, tại Ấn Độ, cơ quan chịu trách nhiệm chính là Cục Cán bộ và Đào tạo, vì Ấn Độ nhận ra rằng đào tạo là khâu thiết yếu để hỗ trợ việc sớm triển khai luật tiếp cận thông tin. Một cách tiếp cận khác là xây dựng cơ quan hành chính liên ngành. Ví dụ, Tunisia đã thành lập Ủy ban thí điểm về Tiếp cận thông tin để điều phối các hoạt động liên quan đến thực thi luật tiếp cận thông tin trong chính phủ.<sup>16</sup>

### **I.3 Xử lý và giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin**

Quy trình chính xác và phù hợp trong tiếp nhận, xử lý và giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin là chìa khóa để thực thi quyền tiếp cận thông tin một cách hiệu quả. Các nguyên tắc không nên đặt ra yêu cầu quá nặng nề đối với cả người yêu cầu thông tin hoặc cơ quan nhà nước nhưng cũng không nên quá mơ hồ hoặc quá đề cao thẩm quyền của cơ quan nhà nước, vì như vậy có thể gây lúng túng hoặc làm chậm quá trình xử lý. Các quy trình này cần đề cập đến cách thức

---

<sup>14</sup> Trapnell và Lemiux, chú thích 4, tr. 39; và Sorin Ionita và Laura Stefan, Thực thi quyền tiếp cận thông tin: Nghiên cứu trường hợp Rumani, Ngân hàng Thế giới, 2014, tr. 250, truy cập tại:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/Right0to0infor0es0on0implementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>15</sup> Trapnell và Lemiux, chú thích 4, tr. 39.

<sup>16</sup> Mendel, Chú thích 7, tr. 56.

tiếp nhận yêu cầu, phát hành biên lai cho người yêu cầu, thông báo khi có thông tin cũng như thủ tục nội bộ để xử lý yêu cầu, giải thích các ngoại lệ, chỉnh sửa thông tin, tham vấn với bên thứ ba, thông báo cho người yêu cầu khi có thông tin và cuối cùng là chia sẻ thông tin.

Ở mức tối thiểu, các nguyên tắc cơ bản nên được thiết lập thông qua các quy định hướng dẫn thực thi hoặc các chỉ thị khác của cơ quan trung ương. Nếu các cơ quan nhà nước được giao quyền tự ban hành quy định hướng dẫn về thủ tục cơ bản, như ở Albania và Moldova, thì thường chỉ có một số ít cơ quan thực sự ban hành.<sup>17</sup> Bên cạnh đó, cần khuyến khích và hỗ trợ các cơ quan nhà nước xây dựng kế hoạch và quy trình (thủ tục) nội bộ riêng về cách thức tiếp nhận và xử lý yêu cầu cung cấp thông tin. Ví dụ, một nghiên cứu ở Nam Phi cho thấy những tổ chức có quy trình nội bộ để giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin là những tổ chức thành công nhất trong thực thi luật tiếp cận thông tin.<sup>18</sup>

Thông lệ tốt nhất là thiết lập cổng thông tin điện tử tập trung phục vụ việc yêu cầu cung cấp thông tin, sau đó chuyển các yêu cầu này đến cơ quan nhà nước có liên quan. Cơ chế này giúp tăng cường hiệu quả theo dõi và báo cáo về các yêu cầu đồng thời giảm bớt gánh nặng phải phát triển hệ thống thông tin điện tử của mỗi cơ quan. Tuy nhiên, giải pháp này đòi hỏi nỗ lực đáng kể của cơ quan trung ương trong việc thiết kế cổng thông tin với giao diện thân thiện và dễ tiếp cận nhằm đảm bảo các cơ quan nhà nước và người dân biết cách sử dụng cổng thông tin này. Mỗi cơ quan nhà nước vẫn sẽ tiếp nhận các yêu cầu không gửi qua phương thức điện tử. Các yêu cầu này có thể được tích hợp vào hệ thống trực tuyến hoặc được theo dõi riêng (trong trường hợp này cần có sổ đăng ký nội bộ).

Nguyên tắc xử lý yêu cầu cung cấp thông tin cũng cần bao hàm các biện pháp bảo vệ quyền riêng tư. Ví dụ, một vụ bê bối lớn đã xảy ra ở Nhật Bản khi Cơ quan Quốc phòng nước này tiến hành điều tra lý lịch của những người yêu cầu cung cấp thông tin.<sup>19</sup> Để tránh những vụ việc tương tự, các quy trình nội bộ nên hạn chế việc chia sẻ thông tin định danh của người yêu cầu cho người tiếp nhận và xử lý yêu cầu.

Ngoài ra, cần có quy định rõ về phí và chi phí. Luật TCTT của Việt Nam quy định người yêu cầu cung cấp thông tin phải trả chi phí thực tế để in, sao, chụp và gửi thông tin. Theo thông lệ tốt của quốc tế, nên cung cấp miễn phí tối thiểu một số trang ban đầu và không tính phí thời gian xử lý yêu cầu của cán bộ. Các quy định minh bạch về phí rất cần thiết để người yêu cầu cung cấp thông tin nắm rõ và để ngăn ngừa tham nhũng. Ví dụ, ở Uganda và Indonesia từng có nhiều quan ngại về việc cán bộ thông tin gợi ý hối lộ trước khi cung cấp thông tin.<sup>20</sup> Bên cạnh đó, phí cao có thể khiến những người thuộc các nhóm yếu thế e ngại trong việc yêu cầu cung cấp thông tin. Cơ quan trung ương nên thiết lập một cơ chế thu phí rõ ràng, ví dụ quy

---

<sup>17</sup> Anupama Dokeniya, Thực thi quyền tiếp cận thông tin: Bài học kinh nghiệm, PREM và Ngân hàng Thế giới, 2013, tr. 14. Truy cập tại: <https://52.21.52.208/bitstream/handle/10986/16520/762540WPOP11830C00RTI0IPP0Web0Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>18</sup> Elizabeth Moses, Chú thích 12, tr. 442.

<sup>19</sup> Tổ chức Article 19 và Viện Chính sách và Vận động: Đánh giá Quyền tiếp cận thông tin ở Châu Á, 2015. Truy cập tại: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38121/FINAL-Asia-Disclosed-full.pdf>.

<sup>20</sup> Anupama Dokeniya, Thực thi quyền tiếp cận thông tin: Nghiên cứu trường hợp Uganda, Ngân hàng Thế giới, 2014, tr. 301, truy cập tại: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/Right0to0infor0es0on0implementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; & Tổ chức Article 19 và Viện Chính sách và Vận động, chú thích 19, tr. 10.



định khoản phí cố định cho mỗi trang sao chụp. Có thể tham khảo các nguyên tắc về chi phí tiếp cận thông tin ở Ấn Độ và New Zealand.<sup>21</sup>

### Tăng cường khả năng tiếp cận thông tin cho các nhóm yếu thế

Ngoài việc giới hạn phí tiếp cận thông tin, có một số giải pháp khác giúp tăng cường khả năng tiếp cận thông tin cho những người không biết chữ, người nghèo, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số, người sống ở vùng sâu, vùng xa hay vùng không có Internet hoặc các nhóm đối tượng thiệt thòi khác. Các cán bộ nhà nước nên hỗ trợ việc điền/nộp đơn yêu cầu cung cấp thông tin cho những người có nhu cầu đặc biệt. Nên cho phép đưa ra yêu cầu bằng miệng và, trong trường hợp luật quy định yêu cầu bằng văn bản như ở Việt Nam, các cán bộ nên hỗ trợ những người không biết chữ hoàn thành yêu cầu bằng văn bản. Người yêu cầu cũng có thể gửi yêu cầu bằng các ngôn ngữ khác nhau và chính phủ cần dành đủ nguồn lực để dịch những tài liệu quan trọng sang ngôn ngữ địa phương chính thức. Ngoài phương thức điện tử thì các phương thức đưa ra yêu cầu khác cũng rất quan trọng đối với những người không có khả năng truy cập Internet, kể cả ở những nơi có thể tiếp cận một cách hợp lý về mặt địa lý.

Dưới đây là một số ví dụ về cách thức mà một số quốc gia đã áp dụng để tiếp cận các nhóm yếu thế:

- Mexico: Xây dựng cổng thông tin trực tuyến (Plataforma Nacional de Transparencia), cho phép người dùng lựa chọn cách tiếp cận thông tin khi tạo hồ sơ và yêu cầu tài liệu ở các định dạng có thể tiếp cận được, chẳng hạn như chữ nổi.<sup>22</sup>
- Mexico: công dân có thể sử dụng máy tính tại các văn phòng của Viện Bầu cử Liên bang để gửi yêu cầu cung cấp thông tin.<sup>23</sup> Điều này nhằm đảm bảo rằng những người không có máy tính hoặc Internet vẫn có thể tiếp cận dịch vụ.
- Ấn Độ: đã triển khai sáng kiến thiết lập đường dây điện thoại để thực hiện các yêu cầu cung cấp thông tin qua điện thoại.<sup>24</sup>
- Nepal: Ủy ban Thông tin Quốc gia đã xuất bản tài liệu hướng dẫn hỗ trợ những người khuyết tật hoặc không biết chữ thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin.<sup>25</sup>
- Thái Lan: đã thành lập các trung tâm dịch vụ một cửa để tạo điều kiện cho người dân tiếp cận thông tin, được hỗ trợ để tìm kiếm thông tin cụ thể.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Bộ Nhân sự, Khiếu nại Công cộng và Hưu trí Ấn Độ, Cục Cán bộ và Đào tạo, Thông báo, ngày 31 tháng 7 năm 2012, truy cập tại: [https://www.pmindia.gov.in/wp-content/uploads/2017/04/qRITTRules\\_2012\\_English\\_0.pdf](https://www.pmindia.gov.in/wp-content/uploads/2017/04/qRITTRules_2012_English_0.pdf); và Bộ Tư pháp New Zealand, Hướng dẫn thu phí yêu cầu theo Đạo luật Thông tin chính thức năm 1982, ngày 18 tháng 3 năm 2002, truy cập tại: <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/1982-Official-Information-Act-charging-guidelines.pdf>.

<sup>22</sup> Mexico, Plataforma de Transparencia. Truy cập tại:

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>.

<sup>23</sup> David Banisar, Liên kết CNTT-TT, Quyền riêng tư, tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin, Tạp chí Hòa bình & Nhân quyền Đông Phi, Quyền 16 Số 1, tháng 6 năm 2010, tr. 153. Truy cập tại:

[https://www.researchgate.net/publication/228184442\\_Linking\\_ICTs\\_the\\_Right\\_to\\_Privacy\\_Freedom\\_of\\_Expression\\_and\\_Access\\_to\\_Information](https://www.researchgate.net/publication/228184442_Linking_ICTs_the_Right_to_Privacy_Freedom_of_Expression_and_Access_to_Information).

<sup>24</sup> Trích yếu quyền tiếp cận thông tin, chú thích 10, tr. 62.

<sup>25</sup> Tổ chức Article 19 và Viện Chính sách và Vận động, chú thích 19, tr. 16.

<sup>26</sup> Trapnell và Lemiux, chú thích 4, tr. 51 và 53.

Việc áp dụng các ngoại lệ cũng là một vấn đề quan trọng cần được hướng dẫn. Luật TCTT chỉ quy định chung về các loại ngoại lệ cơ bản. Nếu không có giải thích rõ về cách áp dụng ngoại lệ, các cán bộ công chức có thể quá thận trọng, không công khai thông tin cần được công khai vì sợ bị kỷ luật hoặc lại có thể áp dụng các ngoại lệ một cách không nhất quán. Ở Indonesia, trong những năm ngay sau khi luật tiếp cận thông tin 2008 được thông qua, do thiếu rõ ràng trong việc áp dụng ngoại lệ nên các cơ quan nhà nước khác nhau đã áp dụng các ngoại lệ rất khác nhau. Trong trường hợp này, các cán bộ thường có xu hướng quay lại cách tiếp cận cũ là giữ bí mật thông tin, vốn được áp dụng trước khi có luật tiếp cận thông tin, dẫn đến việc thường xuyên từ chối yêu cầu cung cấp thông tin.<sup>27</sup>

Để ngăn ngừa việc áp dụng tùy tiện các trường hợp ngoại lệ, nên có ghi chú hướng dẫn hoặc xây dựng các tài liệu hướng dẫn khác để hỗ trợ cán bộ. Ví dụ: Scotland có loạt Tài liệu tổng hợp các trường hợp miễn trừ trong đó trình bày chi tiết về các ngoại lệ; Vương quốc Anh quy định các ủy viên thông tin phải đưa ra hướng dẫn chi tiết về việc áp dụng ngoại lệ.<sup>28</sup> Hướng dẫn cũng có thể giúp cán bộ nhà nước trong việc xác định cách thức áp dụng Luật TCTT phù hợp với các luật khác có quy định về quản lý và công khai thông tin. Hoa Kỳ xuất bản tài liệu tổng hợp trong đó trích dẫn các vụ việc liên quan của tòa án, giải thích các nguyên tắc bí mật thông tin trong các luật khác mà được coi là ngoại lệ theo luật tiếp cận thông tin.<sup>29</sup>

Hướng dẫn về việc áp dụng ngoại lệ cần giải thích rõ về việc kiểm tra khả năng gây hại và ưu tiên lợi ích công cộng- đây là những hướng dẫn phức tạp nhưng cũng là cách thức quan trọng để giới hạn phạm vi ngoại lệ. Đánh giá khả năng gây hại được đưa vào hầu hết các trường hợp ngoại lệ theo quy định của Luật TCTT; theo nguyên tắc này, cán bộ thông tin chỉ được phép từ chối yêu cầu cung cấp thông tin khi việc công khai thông tin đó có nguy cơ gây hại thực sự. Các cán bộ cần xác định những rủi ro cụ thể đối với lợi ích được bảo vệ và có thể cần được hướng dẫn về những yếu tố cấu thành nguy cơ gây hại hợp lệ bởi không phải mọi tác động tiêu cực tiềm ẩn đều đủ điều kiện để trở thành nguy cơ gây hại.

Tương tự như vậy, việc ưu tiên lợi ích công cộng đòi hỏi các cán bộ nhà nước phải cân bằng giữa nguy cơ gây hại và lợi ích công cộng của việc tiếp cận thông tin. Lợi ích công cộng ở mức cao là cơ sở quan trọng để công khai thông tin mặc dù điều này có thể gây hại cho lợi ích được bảo vệ. Điều 7(3) và Điều 34 của Luật TCTT có đề cập đến lợi ích công cộng, nhưng nội dung ưu tiên chưa được giải thích rõ. Do vậy, rất cần có hướng dẫn bổ sung cho cán bộ thông tin và các cán bộ có liên quan khác để làm rõ cách áp dụng. Có thể áp dụng biện pháp ưu tiên đối với một số vấn đề nhất định, đặc biệt là đối với thông tin liên quan đến quyền con người, tội ác chống lại loài người và tham nhũng. Ví dụ, theo Tòa án Hiến pháp Colombia, các nghĩa vụ theo luật nhân quyền đòi hỏi công chúng phải có quyền tiếp cận thông tin liên quan đến các vi phạm

---

<sup>27</sup> Trung tâm Pháp luật và Dân chủ và Trung tâm Luật Môi trường Indonesia, Giải thích các ngoại lệ đối với Quyền tiếp cận thông tin: Kinh nghiệm của Indonesia và những quốc gia khác, 2012. Truy cập tại: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Interpretation-of-Exceptions-To-the-Right-To-Information-Experiences-in-Indonesia-and-Elsewhere.pdf>.

<sup>28</sup> Cán bộ thông tin Scotland, Tài liệu tổng hợp và hướng dẫn, truy cập tại: <http://www.itspublicknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Briefings.aspx>; và Văn phòng Cán bộ Thông tin Vương quốc Anh, Trường hợp nào có thể từ chối yêu cầu cung cấp thông tin?, truy cập tại: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/>.

<sup>29</sup> Bộ Tư pháp Hoa Kỳ, Văn phòng Chính sách Thông tin, Tình trạng đủ điều kiện miễn trừ 3 của Đạo luật tự do thông tin, tháng 3 năm 2019. Truy cập tại: [https://www.justice.gov/oip/foia-resources%23s4/statutes\\_found\\_to\\_qualify\\_under\\_exemption\\_3/download](https://www.justice.gov/oip/foia-resources%23s4/statutes_found_to_qualify_under_exemption_3/download).

nhân quyền, mặc dù bản thân luật tiếp cận thông tin vào thời điểm đó không có quy định như vậy.<sup>30</sup>

### Các phương pháp biên tập lại thông tin

Cần có hệ thống biên tập lại thông tin một cách rõ ràng và nhất quán. Điều này nhằm mục đích ngăn chặn tình trạng biên tập câu thả, vô tình tiết lộ thông tin nhạy cảm. Khi biên tập lại tài liệu vật lý, việc chỉ sử dụng bút bôi đen để che các thông tin nhạy cảm thôi không đủ, vì người đọc có thể sử dụng các phương pháp như photocopy hoặc soi lên đèn sáng để đọc được nội dung đã bị bôi đen. Phương pháp được ưu tiên là lấy một bản sao của tài liệu (không được lấy bản gốc) và sử dụng băng keo đục, bút dạ đen, bút xóa/chất lỏng hiệu chỉnh hoặc dao để che hoặc cắt đi phần thông tin nhạy cảm khỏi tài liệu gốc. Bản sao này sau đó sẽ được sao chụp để tạo ra bản được biên tập mới.

Phương pháp chính để biên tập lại tài liệu điện tử là sử dụng các công cụ chỉnh sửa PDF. Adobe Acrobat Pro thường được sử dụng ở các quốc gia như Australia và Hoa Kỳ, nhưng ngoài ra vẫn có các phương án khả dụng khác, chẳng hạn như pdfDocs Professional, Foxit PhantomPDF Business hoặc Redax by Appligent. Một phương pháp có thể thay thế cho việc mua chương trình chuyên biệt là phương pháp “round-tripping”, cho phép xóa thông tin khỏi tài liệu làm việc (*không phải* tài liệu gốc), chuyển đổi tài liệu sang loại tập tin đơn giản hơn không chứa siêu dữ liệu và chuyển đổi tập tin đơn giản hơn trở lại loại tập tin ban đầu. Tuy nhiên, phương pháp này phức tạp hơn, dễ có sai sót hơn và có thể yêu cầu kiến thức chuyên môn.

Việc đào tạo cán bộ thông tin về cách sử dụng các công cụ này là hết sức quan trọng. Nếu chỉ áp dụng các phương tiện điện tử đơn giản để ẩn thông tin trong tài liệu PDF thì chưa đủ. Trong một ví dụ điển hình năm 2005, các quan chức quân đội Hoa Kỳ chỉ sử dụng tính năng đánh dấu màu đen trên tài liệu PDF để biên tập lại thông tin liên quan đến cái chết của một mật vụ Ý. Những người quan sát tinh ý đã có thể dễ dàng tiết lộ thông tin được biên tập lại bằng cách dán nội dung đó vào một tài liệu word.<sup>31</sup> Các phương pháp đơn giản cũng có thể không giúp ẩn được siêu dữ liệu trong tài liệu một cách phù hợp.

Khi thông tin được biên tập lại, cơ quan chức năng cần cung cấp cơ sở pháp lý của việc biên tập lại cho người yêu cầu cung cấp thông tin. Tốt nhất là nêu rõ quy định pháp lý cụ thể được sử dụng để làm cơ sở cho việc biên tập lại. Ví dụ, liệt kê điều khoản luật (hoặc dùng một mã đơn giản trích dẫn luật) với phông chữ màu trắng quy định về việc biên tập lại thông tin như sau: **6(1); 7(1); 7**

Để đảm bảo tính nhất quán trong việc áp dụng quy định về biên tập lại thông tin, một số quốc gia đã xây dựng tài liệu hướng dẫn cụ thể về biên tập lại cho từng cơ quan hoặc tài liệu hướng dẫn chung.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Các phán quyết liên quan được viết bằng tiếng Tây Ban Nha, nhưng có thể tham khảo bản tóm tắt bằng tiếng Anh tại Trung tâm Pháp luật và Dân chủ và Trung tâm Luật Môi trường Indonesia, chú thích 27, tr. 85.

<sup>31</sup> BBC, Độc giả ‘giải mật’ tài liệu của Hoa Kỳ, ngày 2 tháng 5 năm 2005. Truy cập tại: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4506517.stm>.

<sup>32</sup> Ví dụ bao gồm Australia (tham khảo [https://www.ombudsman.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0018/82440/FOI-2018-50035-document-1.pdf](https://www.ombudsman.gov.au/data/assets/pdf_file/0018/82440/FOI-2018-50035-document-1.pdf)) và Vương quốc Anh (tham khảo [https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/redaction\\_toolkit.pdf](https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/redaction_toolkit.pdf)).

## L.4 Quản lý hồ sơ

Việc quản lý tốt hồ sơ có vai trò rất quan trọng để thi hành hiệu quả luật tiếp cận thông tin. Quản lý hồ sơ lỏng lẻo khiến việc xử lý các yêu cầu cung cấp thông tin trở nên mất thời gian và không hiệu quả, từ đó dẫn đến việc công khai thông tin không chính xác hoặc không đầy đủ và có thể gây khó khăn cho việc đáp ứng các yêu cầu về chủ động công khai thông tin. Nghiên cứu ở một số quốc gia, bao gồm Bangladesh và Ấn Độ, cho thấy yếu kém trong lưu trữ hồ sơ tạo ra nhiều khó khăn cho việc thực thi luật tiếp cận thông tin, bao gồm cả việc giải quyết kịp thời các yêu cầu cung cấp thông tin.<sup>33</sup>

Luật Việt Nam yêu cầu các cơ quan nhà nước duy trì cơ sở dữ liệu thông tin một cách có hệ thống, toàn diện và dễ tra cứu. Các cơ quan này cũng chịu trách nhiệm ban hành hướng dẫn kỹ thuật về bảo vệ thông tin và các hệ thống quản lý thông tin. Cách tiếp cận này dường như đặt ra trách nhiệm chính về quản lý hồ sơ cho các cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, kinh nghiệm của một số quốc gia khác cho thấy các cơ quan nhà nước thường gặp nhiều thách thức khi phải tự xây dựng tiêu chuẩn và quản lý hồ sơ chặt chẽ. Đặc biệt, các cơ quan quy mô nhỏ có thể không có đủ chuyên môn cần thiết để làm việc này. Tốt hơn là giao cho một cơ quan trung ương xây dựng các tiêu chuẩn tối thiểu và chính sách liên quan cũng như cung cấp hướng dẫn, đào tạo và hỗ trợ cho các cơ quan nhà nước khác.

Các nước có thông lệ khác nhau về cơ quan chịu trách nhiệm thiết lập tiêu chuẩn. Tại Bangladesh, Vương quốc Anh và Ireland, ủy viên thông tin là người chịu trách nhiệm thiết lập các quy tắc quản lý hồ sơ.<sup>34</sup> Ở các quốc gia khác, cơ quan lưu trữ thực hiện nhiệm vụ này. Vương quốc Anh có một thông lệ tốt – đó là Cơ quan Lưu trữ Quốc gia phối hợp với Ủy viên Thông tin đảm bảo quy tắc quản lý hồ sơ. Quy tắc áp dụng cho các hồ sơ do Cơ quan Lưu trữ Quốc gia và các cơ quan nhà nước nắm giữ.<sup>35</sup> Mexico cũng áp dụng cơ chế tương tự, theo đó cơ quan lưu trữ quốc gia và cơ quan giám sát thi hành luật tiếp cận thông tin cùng phối hợp dựa trên các tiêu chí tập trung về phân loại tài liệu và tổ chức lưu trữ.<sup>36</sup>

Việc thực hiện các chính sách và tiêu chuẩn quản lý hồ sơ đòi hỏi nhiều nỗ lực, chẳng hạn như thiết lập hoặc cải tiến các hệ thống, hỗ trợ số hóa hồ sơ giấy, nâng cao năng lực cán bộ và thiết kế hệ thống hồ sơ điện tử hiệu quả. Các cơ quan quy mô lớn thường có năng lực tốt hơn để thực hiện điều này, do đó, chiến lược quản lý hồ sơ cần xem xét cách thức hỗ trợ các cơ quan quy mô nhỏ hơn và tạo ra sự thay đổi trên toàn hệ thống. Ngoài ra, có thể cân nhắc áp dụng cách tiếp cận từng bước. Ví dụ, Mexico bắt đầu quy trình quản lý bằng cách tập trung vào các hồ sơ mới nhất và những hồ sơ được yêu cầu thường xuyên nhất. Quy trình này được nhận xét như sau: “Một trong những bài học chính từ kinh nghiệm của Mexico là không nhất thiết phải

---

<sup>33</sup> Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Quyền tiếp cận thông tin ở Châu Á Thái Bình Dương: 11 Quốc gia thực hiện mục tiêu SDG 16.10 như thế nào, 2018, tr. 18, truy cập tại:

[https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_Report\\_RTIinAsiaPacific\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_RTIinAsiaPacific_English.pdf); và Mandakini Devasher Surie với Yamini Aiyar, chú thích 8, tr. 67.

<sup>34</sup> UNDP, Thực hiện Đạo luật quyền tiếp cận thông tin tại Sri Lanka, 28 tháng 9 năm 2017, tr. 41. Truy cập tại: [https://www.lk.undp.org/content/srilanka/en/home/library/democratic\\_governance/Operationalizing-the-RTI-Act-in-SriLanka.html](https://www.lk.undp.org/content/srilanka/en/home/library/democratic_governance/Operationalizing-the-RTI-Act-in-SriLanka.html).

<sup>35</sup> Thực thi quyền tiếp cận thông tin: Nghiên cứu trường hợp Vương quốc Anh, Ngân hàng Thế giới, 2014, tr. 334-335. Truy cập tại:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/Right0to0infor0es0on0implementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>36</sup> Anupama Dokeniya, chú thích 17, tr. 17.

có cơ sở hạ tầng quản lý hồ sơ đầy đủ trước khi thực thi luật tiếp cận thông tin; họ vẫn có thể thành công với cách tiếp cận bền vững, đó là từng bước cải thiện hệ thống.”<sup>37</sup>

### **Quản lý hồ sơ ở Nam Phi**

Trong giai đoạn 2008 đến 2012, Ủy ban Nhân quyền Nam Phi (SAHRC) đã tiến hành một loạt đánh giá về việc thực thi luật tiếp cận thông tin 2000 của quốc gia này, bao gồm cả việc quản lý hồ sơ. SAHRC nhận thấy các cơ quan nhà nước có hệ thống quản lý hồ sơ tốt hơn thường thành công hơn trong việc thi hành luật tiếp cận thông tin. Kết quả đánh giá cũng cho thấy để có một hệ thống quản lý hồ sơ hiệu quả hơn, các cơ quan quản lý nhà nước cần khắc phục những hạn chế sau:

- Thiếu nhận thức về tầm quan trọng của hệ thống quản lý hồ sơ hiệu quả.
- Thiếu sự quan tâm hỗ trợ của cấp trên đối với việc xây dựng hệ thống quản lý hồ sơ phù hợp.
- Thiếu hoặc chỉ có rất ít ngân sách dành riêng cho các chương trình quản lý hồ sơ.
- Mặc dù hầu hết các cơ quan đều có nhân viên quản lý hồ sơ, nhưng những nhân viên đó chưa được đào tạo đầy đủ.
- Hầu hết các cơ quan đều có chính sách quản lý hồ sơ nhưng tình trạng không tuân thủ diễn ra phổ biến. Một số cơ quan không nhận thức được rằng họ cần xây dựng các chính sách riêng về quản lý hồ sơ ngoài chính sách quốc gia và hầu hết các cơ quan đều không có tài liệu hướng dẫn thực hiện phù hợp.

Đối chiếu những thách thức này với các thông lệ tốt, SAHRC khuyến nghị các cơ quan nhà nước cần tiến hành đánh giá hồ sơ; xây dựng chiến lược quản lý hồ sơ dài hạn; và thiết lập các chương trình quản lý hồ sơ bao gồm chính sách, quy trình, hệ thống phân loại, chương trình xử lý loại bỏ và các biện pháp kỷ luật trong trường hợp không tuân thủ.<sup>38</sup>

### **I.5 Khiếu nại và giám sát**

Để xem xét lại những quyết định ban đầu đối với yêu cầu cung cấp thông tin, thông lệ quốc tế tốt là áp dụng hệ thống giải quyết khiếu nại nội bộ và bên ngoài. Theo đó, giải quyết khiếu nại nội bộ được thực hiện ở cấp cao hơn trong phạm vi một cơ quan nhà nước, còn giải quyết đơn thư, khiếu nại bên ngoài nghĩa là người yêu cầu có thể khiếu nại lên một cơ quan độc lập bên ngoài cơ quan cung cấp thông tin (chẳng hạn như ủy ban thông tin). Cả hai hệ thống này đều quan trọng. Hệ thống giải quyết nội bộ giúp rút ngắn thời gian giải quyết khiếu nại, còn hệ thống bên ngoài hỗ trợ công tác giám sát độc lập. Mexico là một ví dụ điển hình. Luật tiếp cận thông tin của quốc gia này cho phép thành lập cơ quan giám sát độc lập với tên gọi Viện Tiếp cận Thông tin Liên bang (Federal Institute for Access to Information, viết tắt là IFAI theo tên gốc bằng tiếng Tây Ban Nha), có nhiệm vụ thúc đẩy luật tiếp cận thông tin, giải quyết khiếu nại, tố cáo và giám sát việc tuân thủ luật. Cơ quan này có quyền tự chủ về ngân sách và hoạt động, đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo thi hành hiệu quả luật tiếp cận thông tin ở Mexico.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Yemile Mizrahi và Marcos Mendiburu, chú thích 9, tr. 125.

<sup>38</sup> Ủy ban Nhân quyền Nam Phi, Đạo luật thúc đẩy tiếp cận thông tin (PAIA) và Báo cáo đánh giá hợp nhất về quản lý hồ sơ: 2008 – 2012. Truy cập tại: <https://www.sahrc.org.za/home/21/files/Consolidated%20PAIA%20Audit%20Report%202012.doc2.pdf>.

<sup>39</sup> Toby Mendel, Xây dựng luật tiếp cận thông tin cho công tác thực thi hiệu quả, Chuỗi báo cáo nghiên cứu về luật tiếp cận thông tin của Ngân hàng Thế giới, 2015, trang 118-119. Truy cập tại:

Đối với hệ thống khiếu nại nội bộ, quy trình giải quyết đơn thư cần có sự tham gia của cán bộ nhà nước với cấp bậc cao hơn và người này không tham gia vào việc ra quyết định ban đầu. Cán bộ này phải nắm rõ các quy định của luật tiếp cận thông tin. Theo một nghiên cứu được thực hiện ở Bangladesh, cán bộ giải quyết khiếu nại dường như *ít nắm bắt* về luật tiếp cận thông tin hơn so với cán bộ thông tin, dẫn đến việc giải quyết khiếu nại kém hiệu quả.<sup>40</sup> Người yêu cầu thông tin phải có quyền gửi đơn khiếu nại nội bộ và thủ tục này cần đơn giản, nhanh chóng và có thời hạn rõ ràng. Người yêu cầu phải được thông báo về quyền khiếu nại của mình và cách thức khiếu nại trong trường hợp yêu cầu của họ bị từ chối. Luật TCTT của Việt Nam quy định việc giải quyết khiếu nại về hành vi vi phạm Luật TCTT sẽ căn cứ theo Luật Khiếu nại và tố cáo với quy trình thủ tục tương ứng. Tuy nhiên, quy trình giải quyết khiếu nại nên được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh luật tiếp cận thông tin để đảm bảo kết quả tốt.

Luật TCTT của Việt Nam không quy định hình thức khiếu nại lên một cơ quan giám sát độc lập. Do vậy, nên cân nhắc cách tiếp cận thay thế. Có thể là cho phép cơ quan trung ương tiếp nhận thông tin từ chính người yêu cầu khi họ không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại nội bộ của một cơ quan địa phương. Nếu áp dụng hình thức này thì nên phổ biến rộng rãi cho người dân và có thể xem đây như một phương pháp thay thế nhằm tạo động lực để các cơ quan nhà nước hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình. Cũng có thể công bố bảng xếp hạng các cơ quan nhà nước có thành tích tốt nhất và kém nhất. Một số nước còn tổ chức khen thưởng các cơ quan nhà nước có thành tích tốt nhất đồng thời nêu rõ các cơ quan làm chưa tốt và cần cải thiện.<sup>41</sup>

Cần có hệ thống đảm bảo hoạt động báo cáo thường niên về tình hình thực thi luật tiếp cận thông tin của từng cơ quan nhà nước và cơ quan trung ương chịu trách nhiệm theo dõi thi hành luật TCTT. Đối với một cơ quan nhà nước, nội dung báo cáo cần bao gồm thông tin chi tiết về các yêu cầu mà cơ quan đó nhận được và hướng giải quyết, thông tin khái quát về bất kỳ kế hoạch nào liên quan đến việc thi hành luật tiếp cận thông tin, thông tin mà cơ quan chủ động công bố và thông tin về các vấn đề nội bộ của tổ chức, như công tác đào tạo và quản lý hồ sơ liên quan đến luật tiếp cận thông tin. Đối với cơ quan trung ương, các báo cáo này cần tổng hợp và tóm tắt thông tin từ các báo cáo do các cơ quan nhà nước khác cung cấp, cũng như báo cáo về tình hình thực hiện các sáng kiến và hoạt động của cơ quan trung ương đó. Cần đặt ra các tiêu chuẩn rõ ràng cho việc lập báo cáo. Đơn cử như ở Nam Phi, hàng năm, cơ quan giám sát sẽ cung cấp biểu mẫu và hướng dẫn cho các cơ quan nhà nước trong công tác lập báo cáo.<sup>42</sup>

### **Công tác báo cáo và giám sát ở Philippines**

Ở Philippines, cơ quan giám sát không hoạt động độc lập mà trực thuộc Phòng Truyền thông của Tổng thống (Presidential Communications Operations Office, PCOO). Mặc dù đây không được xem là thông lệ quốc tế tốt, đơn vị này đã đưa ra được khá nhiều sáng kiến thúc

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/Right0to0infor0es0on0implementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>40</sup> MRDI, Nghiên cứu: Quyền tiếp cận thông tin của người dân ở Nam Á, Phân tích hiện trạng - Chương Bangladesh, 2013, trang 36. Truy cập tại:

<https://www.mrdibd.org/RTI/RTI%20MRDI%20Country%20Diagonistic.pdf>.

<sup>41</sup> Toby Mendel, Xây dựng luật tiếp cận thông tin cho công tác thực thi hiệu quả, Chuỗi báo cáo nghiên cứu về luật tiếp cận thông tin của Ngân hàng Thế giới, 2015, trang 27-28. Truy cập tại:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22527/Right0to0infor0es0on0implementation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>42</sup> Ủy ban Nhân quyền Nam Phi, Báo cáo thường niên về thúc đẩy quyền tiếp cận thông tin năm 2018/2019, trang 26. Truy cập tại:

<https://www.sahrc.org.za/home/21/files/127032%20PAIA%20Annual%20Report%20for%20WEB.pdf>.

đẩy quyền tiếp cận thông tin. Ví dụ như công bố báo cáo thường niên và báo cáo tuân thủ giữa năm, trong đó cung cấp dữ liệu chung về mức độ tuân thủ đối với các hạng mục chính trong việc thi hành luật tiếp cận thông tin, chấm điểm hoạt động của các cơ quan nhà nước, chẳng hạn như việc tham gia vào cổng thông tin điện tử về tự do thông tin.<sup>43</sup> Ngoài ra, hàng năm Phòng truyền thông còn tổ chức lễ trao giải Quán quân về Tự do thông tin, nhằm vinh danh và khen thưởng cho các cơ quan nhà nước có thành tích xuất sắc dựa trên các tiêu chí công khai.<sup>44</sup> Nhánh hành pháp cũng tích hợp các yêu cầu của luật tiếp cận thông tin vào cơ chế thưởng dựa trên kết quả thực hiện công việc, chẳng hạn như cho điểm thưởng đối với những cơ quan nhà nước có cảm nang hướng dẫn về Tự do thông tin.<sup>45</sup>

## I.6 Nâng cao nhận thức cộng đồng

Nếu người dân không nhận thức rõ về luật tiếp cận thông tin, họ sẽ không tận dụng được quyền yêu cầu cung cấp thông tin cũng như không biết có thể tìm thông tin thuộc loại được chủ động công khai ở đâu. Nâng cao nhận thức cộng đồng có thể là một yêu cầu vô cùng thách thức. Một nghiên cứu ở Nam Á cho thấy 24% người được khảo sát có hiểu biết về luật tiếp cận thông tin của quốc gia mình (tuy nhiên, điều này không có nghĩa là họ biết cách vận dụng luật).<sup>46</sup> Một số nghiên cứu khác ở Ấn Độ cũng cho thấy thường chỉ có tầng lớp trí thức mới có hiểu biết về quyền tiếp cận thông tin, trong khi nhận thức về quyền này của người dân nghèo ở khu vực nông thôn rất hạn chế. Còn ở Mexico, hầu hết những người thật sự đưa ra yêu cầu cung cấp thông tin có hiểu biết tương đối đầy đủ về hệ thống luật tiếp cận thông tin.<sup>47</sup>

Để giải quyết thách thức này, có thể tiến hành các hoạt động nâng cao nhận thức cộng đồng như phổ biến, tuyên truyền thông qua các kênh truyền thông chính như đài phát thanh, truyền hình, báo chí, trang web, bảng tin và áp phích tại trụ sở các cơ quan nhà nước. Ngoài ra, cơ quan nhà nước có thể xây dựng những hướng dẫn thân thiện với người dùng, hỗ trợ tìm hiểu luật tiếp cận thông tin bằng ngôn ngữ địa phương. Ở Bangladesh và Nepal, các ủy viên thông tin khuyến nghị đưa luật tiếp cận thông tin vào chương trình giảng dạy ở trường học, theo đó, các trường phổ thông, cao đẳng và đại học phối hợp với các tổ chức xã hội thiết kế khóa học này.<sup>48</sup> Một hình thức khác là tham gia/tổ chức các hoạt động nhân Ngày Quốc tế về Quyền biết, là ngày 28 tháng 9 hàng năm. Các cơ quan chính phủ có thể cho thấy khả năng sáng tạo của mình qua các hoạt động này. Tuy nhiên, điều quan trọng là tập trung vào các chiến dịch nâng cao nhận thức cộng đồng một cách toàn diện và thường xuyên, tuyên truyền, phổ biến cho nhiều tầng lớp khác nhau trong xã hội, chứ không chỉ đơn thuần là tổ chức một vài hội thảo hoặc sự kiện công cộng mà chỉ có một số ít đối tượng có thể tham gia. Bên cạnh đó, các cơ quan nhà nước cũng cần nỗ lực tăng cường tiếp cận cộng đồng trên diện rộng - đặc biệt là những cơ quan thực hiện chức năng nhiệm vụ trong các lĩnh vực giáo dục, y tế và an ninh - nhằm giúp nâng cao nhận thức của người dân.

<sup>43</sup> PCOO, Báo cáo bán niên về công tác tuân thủ năm 2019, truy cập tại: <https://www.foi.gov.ph/downloads/MIDYEAR2019.pdf>; và PCOO, Báo cáo thường niên về Quyền tự do thông tin 2018/2019, truy cập tại: [https://pcoo.gov.ph/wp-content/uploads/2020/03/2018\\_to\\_2019-FOI-Annual-Report.pdf](https://pcoo.gov.ph/wp-content/uploads/2020/03/2018_to_2019-FOI-Annual-Report.pdf).

<sup>44</sup> PCOO, Thông tư số 2 của Biên bản ghi nhớ Tự do thông tin, năm 2019. Truy cập tại: [https://www.foi.gov.ph/downloads/FOI\\_MC\\_No\\_2\\_s2019\\_FOI\\_Awards\\_and\\_Nomination\\_Form.pdf](https://www.foi.gov.ph/downloads/FOI_MC_No_2_s2019_FOI_Awards_and_Nomination_Form.pdf).

<sup>45</sup> PCOO, Thông tư số 2017-01 của Biên bản ghi nhớ Tự do thông tin. Truy cập tại: [https://www.foi.gov.ph/downloads/memorandum\\_circular\\_No\\_2017\\_1.pdf](https://www.foi.gov.ph/downloads/memorandum_circular_No_2017_1.pdf).

<sup>46</sup> Quỳ Châu Á, Chú thích 13, tr. 24.

<sup>47</sup> Anupama Dokeniya, chú thích 17, tr. 56.

<sup>48</sup> UNDP, Chú thích 34, tr. 48.

Phát huy vai trò của báo chí và các tổ chức xã hội cũng là cách thức hiệu quả để nâng cao nhận thức người dân. Tại Nam Á, các tổ chức xã hội đóng vai trò đáng kể trong việc nâng cao nhận thức người dân về luật tiếp cận thông tin thông qua các hoạt động như hội thảo, tuyên truyền lưu động nhằm phổ biến tài liệu về quy trình tiếp cận thông tin bằng ngôn ngữ địa phương, thành lập các văn phòng tư vấn về quyền tiếp cận thông tin và hàng loạt các hoạt động khác. Các ấn phẩm báo in cũng đóng vai trò quan trọng, chẳng hạn nhật báo địa phương ở Ấn Độ đăng bài về những thành công và thách thức của người dân khi sử dụng quyền tiếp cận thông tin. Một nghiên cứu ở Ấn Độ cho thấy người dân khu vực nông thôn biết về quyền tiếp cận thông tin chủ yếu thông qua báo chí, còn người dân có thu nhập thấp ở các đô thị chủ yếu biết qua kênh truyền hình.<sup>49</sup>

## II. Đánh giá thi hành luật tiếp cận thông tin và các mục tiêu phát triển bền vững

Phần này giới thiệu một số phương pháp đánh giá thực hiện Chỉ tiêu 16.10.2 của Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDG- Mục tiêu 16.9 theo Kế hoạch hành động quốc gia của Việt Nam) liên quan đến quyền tiếp cận thông tin. Mặc dù tập trung vào Chỉ tiêu SDG 16.10.2 nhưng các phương pháp này cũng có thể được vận dụng để xây dựng báo cáo về tình hình thực thi luật tiếp cận thông tin cấp quốc gia.

### II.1 Chỉ tiêu SDG 16.10.2

Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDG) số 16 đề cập đến xã hội hòa bình, công bằng và thể chế vững chắc. Mục tiêu 16.10 đề ra: “Đảm bảo mọi người dân được tiếp cận thông tin và bảo vệ các quyền tự do cơ bản, phù hợp với luật pháp quốc gia và các điều ước quốc tế”. Có hai chỉ tiêu trong Mục tiêu này, trong đó chỉ tiêu thứ hai liên quan đến quyền tiếp cận thông tin của người dân:

Số quốc gia áp dụng và thực hiện các cơ chế đảm bảo theo hiến định, luật định và/hoặc chính sách đối với quyền tiếp cận thông tin của người dân.

Tài liệu siêu dữ liệu (metadata) cho Chỉ tiêu này đề xuất ba yếu tố đánh giá, đó là: các quốc gia có áp dụng các cơ chế bảo đảm pháp lý về quyền tiếp cận thông tin hay không, các bảo đảm pháp lý có đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế hay không, và các bảo đảm pháp lý đó có đang được áp dụng trong thực tiễn hay không. Báo cáo về Chỉ tiêu 16.10.2 cần bao hàm cả ba yếu tố này. Năm 2019, Liên Hợp Quốc đã đưa Chỉ tiêu 16.10.2 thành chỉ tiêu “Bậc 1”, đồng nghĩa với việc Chỉ tiêu này đã rõ ràng và có các phương pháp đo lường được thế giới công nhận.<sup>50</sup>

UNESCO là cơ quan quản lý Chỉ tiêu 16.10.2, đồng nghĩa với việc cơ quan này chịu trách nhiệm giám sát và xây dựng các chuẩn báo cáo cho chỉ tiêu này. Trước đây, báo cáo của UNESCO về chỉ tiêu này chỉ trả lời câu hỏi đầu tiên trong số ba câu hỏi nêu trên, thông qua việc tổng hợp danh sách các quốc gia có áp dụng một số hình thức bảo vệ hợp pháp đối với quyền tiếp cận thông tin.<sup>51</sup> Báo cáo về Chỉ tiêu 16.10.2 cần phản ánh việc đánh giá toàn diện

<sup>49</sup> UNDP, Chú thích 34, tr. 54.

<sup>50</sup> UNESCO, Tiếp cận thông tin tăng bậc trong Khung chỉ tiêu SDG, ngày 12 tháng 11 năm 2019. Truy cập tại: <https://en.unesco.org/news/access-information-gets-upgrade-sdg-indicators-framework>.

<sup>51</sup> Theo báo cáo của Cơ quan Thống kê Liên Hợp Quốc, Các chỉ tiêu SDG, Chỉ tiêu 16.10.2. Truy cập tại: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.



luật tiếp cận thông tin cũng như tình hình thực thi. Phần dưới đây sẽ đề cập đến các phương pháp có thể áp dụng để đánh giá tình hình thi hành luật tiếp cận thông tin.

## II.2 Phương pháp đánh giá Chỉ tiêu 16.10.2

Tài liệu siêu dữ liệu (Metadata) về Chỉ tiêu 16.10.2 cho thấy có nhiều nguồn dữ liệu và “phương thức xác minh”, bao gồm cả phương pháp định lượng và định tính, có thể được sử dụng để đánh giá tình hình thực hiện Chỉ tiêu này.<sup>52</sup> Tuy nhiên, cần có phương pháp cụ thể để đưa các dữ liệu này vào hoạt động đánh giá phù hợp. Hiện nay có một số phương pháp có thể sử dụng nhằm thiết lập các chỉ tiêu, chuẩn đối sánh phù hợp cũng như cung cấp hướng dẫn về cách đo lường các chỉ tiêu này. Tuy nhiên, cần áp dụng các phương pháp khác nhau để đánh giá sự tồn tại và chất lượng của pháp luật về tiếp cận thông tin cũng như tình hình thực thi.

Đánh giá khung pháp lý về tiếp cận thông tin trước hết là xác định xem luật tiếp cận thông tin có tồn tại hay không và nếu có thì luật đó phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế ở mức độ nào. Công cụ toàn cầu hàng đầu hỗ trợ hoạt động đánh giá này là Phương pháp đánh giá quyền tiếp cận thông tin (gọi tắt là Phương pháp đánh giá RTI) do Tổ chức tiếp cận thông tin Châu Âu (AIE) và Trung tâm Pháp luật và Dân chủ (CLD) xây dựng.<sup>53</sup> Phương pháp đánh giá RTI sử dụng 61 chỉ số được đúc kết từ các tiêu chuẩn quốc tế để đánh giá chất lượng của khung pháp lý cho luật tiếp cận thông tin, chấm điểm cho mỗi chỉ số được phản ánh trong khung pháp lý, theo đó, khung pháp lý có điểm số cao hơn sẽ có chất lượng tốt hơn. Các chỉ số được chia thành bảy hạng mục chính:

1. Quyền tiếp cận: Đánh giá điểm mạnh của khung pháp lý tổng thể trong việc đảm bảo quyền tiếp cận thông tin.
2. Phạm vi áp dụng: Xem xét mức độ toàn diện của luật ở góc độ các cơ quan nhà nước và thông tin mà luật áp dụng cũng như đối tượng có quyền yêu cầu cung cấp thông tin.
3. Thủ tục yêu cầu cung cấp thông tin: Đánh giá liệu các thủ tục đối với việc yêu cầu và xử lý yêu cầu cung cấp thông tin có đơn giản, thân thiện với người dùng và hiệu quả hay không.
4. Các trường hợp ngoại lệ và từ chối cung cấp thông tin: Đánh giá liệu cơ chế ngoại lệ hoặc căn cứ pháp lý cho phép từ chối cung cấp thông tin có phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế hay không.
5. Khiếu nại, tố cáo: Xem xét liệu có cơ chế giải quyết khiếu nại nội bộ, độc lập bên ngoài và kháng nghị tư pháp đối với các quyết định từ chối yêu cầu cung cấp thông tin hay không và đặc điểm chính của các cơ chế này.
6. Các biện pháp xử phạt và bảo vệ: Xem xét liệu có các hình thức xử phạt đối với hành vi vi phạm quyền tiếp cận thông tin và có các biện pháp bảo vệ người tiết lộ thông tin vì lý do chính đáng hay không.
7. Các biện pháp tuyên truyền, phổ biến: Đánh giá các biện pháp tuyên truyền, phổ biến như chương trình đào tạo, các yêu cầu báo cáo và nghĩa vụ bổ nhiệm cán bộ thông tin.

Theo phương pháp đánh giá RTI, Luật TCTT của Việt Nam đạt 76 trên mức điểm tối đa có thể đạt được là 150 điểm. So với các quốc gia khác, Việt Nam xếp hạng 84 trên tổng số 128 quốc gia được đánh giá, nằm trong số 1/3 nước thuộc nhóm cuối của bảng xếp hạng. Các quốc gia

<sup>52</sup> Cơ quan Thống kê Liên Hiệp Quốc, Siêu dữ liệu (Metadata), SDG 16.10.2, ngày 16 tháng 01 năm 2017, truy cập tại: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-10-02.pdf>.

<sup>53</sup> Truy cập tại: [www.RTI-Rating.org](http://www.RTI-Rating.org).

có thể cải thiện vị trí xếp hạng thông qua việc sửa đổi hoặc thay thế luật tiếp cận thông tin, áp dụng các quy định thực thi tích cực hoặc thông qua các phán quyết tòa án có đưa ra diễn giải tích cực về các quy tắc áp dụng.

Phương pháp đánh giá RTI là công cụ toàn diện nhất và được thế giới công nhận để đánh giá khung pháp lý về quyền tiếp cận thông tin. Ngoài ra, có thể tham khảo một số phương pháp khác để có thêm thông tin về môi trường pháp lý với quyền tiếp cận thông tin. Ví dụ, năm 2008, Chương trình Quốc tế Phát triển Truyền thông của UNESCO đã hoàn thiện bộ Chỉ số phát triển truyền thông (MDI), trong đó có đưa ra một chỉ số liên quan đến quyền tiếp cận thông tin.<sup>54</sup> Thông thường, UNESCO sẽ phối hợp với một tổ chức độc lập để đánh giá MDI cho một quốc gia cụ thể, tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có đánh giá MDI nào được thực hiện cho Việt Nam.

Một nguồn tham khảo khác là sáng kiến Cơ chế Trách nhiệm giải trình Công cộng (Public Accountability Mechanisms, PAM) của Ngân hàng Thế giới- thu thập dữ liệu về quyền tự do thông tin dựa trên bộ chỉ số bao gồm cả khung pháp lý và thực thi. Tuy nhiên, có vẻ như bộ dữ liệu này không được tích cực duy trì và các chỉ số không chi tiết như ở phương pháp đánh giá RTI.<sup>55</sup>

Việc đánh giá thực thi luật tiếp cận thông tin khó khăn hơn và đòi hỏi quy trình đánh giá toàn diện hơn. Chính vì vậy, một số phương pháp đã được xây dựng (như trình bày dưới đây) để phục vụ mục đích đánh giá này.

Trung tâm Pháp luật và Dân chủ (CLD) đã xây dựng một Phương pháp toàn diện (Comprehensive Methodology) để đánh giá việc thực thi luật tiếp cận thông tin. Phương pháp này được triển khai thí điểm tại Pakistan giai đoạn 2017-2019, với sự hợp tác chặt chẽ của các tổ chức xã hội dân sự địa phương và các ủy ban thông tin của hai tỉnh Khyber Pakhtunkhwa và Punjab. Phương pháp hiện đang được một số quốc gia áp dụng, trong đó có Afghanistan và Philippines. Đúng như tên gọi của nó, đây là phương pháp rất chi tiết với khoảng 60 trang tài liệu hướng dẫn và hỗ trợ đánh giá toàn diện 360 độ về hệ thống, xem xét các cơ chế giám sát cũng như hiệu suất công việc của từng cơ quan nhà nước. Để áp dụng phương pháp này, lý tưởng nhất là có một cơ quan giám sát và giao cho một đơn vị tư vấn độc lập hoặc một tổ chức xã hội thực hiện, mặc dù các tổ chức khác cũng có thể áp dụng trực tiếp. Dưới đây là mô tả tóm tắt về phương pháp đánh giá này. Ngoài ra, có thể tham khảo phiên bản đầy đủ, các công cụ hỗ trợ áp dụng và dữ liệu từ các quốc gia đã áp dụng phương pháp đánh giá này trên trang web về Phương pháp.<sup>56</sup>

### **Phương pháp toàn diện đánh giá việc thi hành quyền tiếp cận thông tin**

Phương pháp toàn diện do Trung tâm Pháp luật và Dân chủ xây dựng để đánh giá việc thực thi luật tiếp cận thông tin ở bốn hạng mục chính: 1) cơ quan trung ương và từng cơ quan nhà nước; 2) các biện pháp thể chế; 3) chủ động công khai thông tin; và 4) công khai thông tin thụ động (giải quyết yêu cầu cung cấp thông tin). Hạng mục đánh giá đầu tiên áp dụng cho cơ quan giám sát độc lập việc thực thi nếu tồn tại tại cơ quan này. Nếu không, việc đánh giá sẽ

<sup>54</sup> Chỉ số phát triển truyền thông: Khung đánh giá phát triển truyền thông, được Hội đồng liên chính phủ của Chương trình Quốc tế Phát triển Truyền thông (IPDC) thông qua tại phiên họp thứ 26 (từ ngày 26-28 tháng 3 năm 2008), Chỉ số 1.2. Truy cập tại:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000163102/PDF/163102eng.pdf.multi>.

<sup>55</sup> Có thể tìm hiểu phương pháp này tại: [https://development-data-hub-s3-public.s3.amazonaws.com/ddhfiles/94618/pammethodology\\_25feb2013.pdf](https://development-data-hub-s3-public.s3.amazonaws.com/ddhfiles/94618/pammethodology_25feb2013.pdf).

<sup>56</sup> Xem tại <http://www.rti-evaluation.org>.

được tiến hành với một cơ quan trong bộ máy nhà nước được giao nhiệm vụ chính liên quan đến quyền tiếp cận thông tin. Đối với ba hạng mục còn lại, tiến hành đánh giá các cơ quan nhà nước với mẫu đánh giá gồm ít nhất 10 cơ quan, tập trung vào các vấn đề: bổ nhiệm và đào tạo cán bộ thông tin, nội quy, quản lý hồ sơ...; những thông tin mà cơ quan nhà nước chủ động công khai; và cách thức mà cơ quan nhà nước phản hồi với yêu cầu cung cấp thông tin thông qua hình thức kiểm nghiệm.

Ở mỗi hạng mục, Phương pháp đưa ra danh sách chi tiết các vấn đề quan trọng cần đánh giá. Để trả lời được các câu hỏi trong danh sách này, cần sử dụng kết hợp bảy công cụ đánh giá, bao gồm nghiên cứu tài liệu, đánh giá quyết định của cơ quan giám sát, đánh giá những thông tin được cơ quan nhà nước chủ động công khai, phỏng vấn người phụ trách cung cấp thông tin, tự đánh giá, đánh giá trực tiếp tại cơ quan cung cấp thông tin, và kiểm nghiệm bằng cách gửi yêu cầu cung cấp thông tin.

Đối với từng cơ quan nhà nước cũng như ở cấp quốc gia nói chung, hệ thống chấm điểm được sử dụng để đánh giá kết quả thực hiện ở từng hạng mục nói trên. Cuối cùng, các mức xếp hạng sẽ được gắn với màu sắc tương ứng như đỏ, vàng hoặc xanh lá cây.

Ngoài phần giải thích chi tiết, phương pháp đánh giá còn đi kèm một bộ công cụ gồm các bảng tính Excel chấm điểm cụ thể. Các tổ chức quan tâm sử dụng phương pháp này vui lòng liên hệ với Trung tâm Pháp luật và Dân chủ qua địa chỉ email: [info@law-democracy.org](mailto:info@law-democracy.org).

Một phương pháp đánh giá đơn giản hơn mà các tổ chức xã hội có thể sử dụng là phương pháp do mạng lưới những người ủng hộ quyền tự do thông tin (FOIANet)<sup>57</sup> xây dựng. Đây là mạng lưới các nhà hoạt động xã hội hàng đầu trên thế giới về quyền tiếp cận thông tin. Theo phương pháp này, tổ chức tiến hành đánh giá sẽ chấm điểm việc thực thi luật tiếp cận thông tin của một quốc gia dựa trên ba chỉ số: 1) mức độ sẵn có của thông tin thông qua hình thức chủ động công khai thông tin; 2) các thiết chế quy định trong luật tiếp cận thông tin có được áp dụng tại cơ quan trung ương cũng như cơ quan nhà nước địa phương hay không; và 3) đánh giá các hệ thống yêu cầu cung cấp thông tin bằng cách thử đưa ra các yêu cầu cung cấp thông tin cho nhiều cơ quan nhà nước khác nhau.<sup>58</sup>

Về phía UNESCO, cơ quan này đang thiết kế hai bảng khảo sát để các cơ quan nhà nước sử dụng cho việc đánh giá Chỉ tiêu 16.10.2. Một bảng khảo sát sẽ dành cho cơ quan giám sát và bảng khảo sát còn lại dành cho các cơ quan nhà nước. Với sự hỗ trợ của Trung tâm Pháp luật và Dân chủ, năm 2019 UNESCO đã triển khai thí điểm khảo sát ở 43 quốc gia. Các kết quả nổi bật của cuộc khảo sát thí điểm đã được trình bày tại Diễn đàn Chính trị Cấp cao (High Level Political Forum, HLPF) về Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDG) năm 2019.<sup>59</sup> Năm 2020, UNESCO đã cập nhật các bảng khảo sát để cho ra phiên bản mới và hiện đang tiến hành một đánh giá dựa trên phiên bản mới này. Các bảng khảo sát hiện vẫn đang trong quá trình hoàn thiện và nhằm mục đích chính là thu thập dữ liệu nhất quán từ các quốc gia và để sử dụng hơn là để đảm bảo tính toàn diện. Ngoài ra, vì các cơ quan tham gia khảo sát cũng chính là các cơ quan được đánh giá nên cũng có một số băn khoăn về vấn đề chất lượng dữ liệu. Tuy nhiên,

<sup>57</sup> Tham khảo tại <http://www.foiadvocates.net>.

<sup>58</sup> FOIANet, Đánh giá chỉ tiêu SDG 16.10.2, Phương pháp sửa đổi năm 2018. Truy cập tại: [https://foiadvocates.net/?page\\_id=11036](https://foiadvocates.net/?page_id=11036).

<sup>59</sup> UNESCO, Thúc đẩy phát triển bền vững với quyền tiếp cận thông tin, 2019. Truy cập tại: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160>.

dữ liệu cũng phản ánh những thông tin mà UNESCO mong đợi từ các quốc gia về chỉ tiêu SGD này. Bảng khảo sát và sổ tay hướng dẫn được cung cấp trực tuyến.<sup>60</sup>

Để đánh giá việc thi hành luật tiếp cận thông tin, cũng còn có một số phương pháp khác. Ví dụ, Chỉ số Chính phủ mở của Dự án Công lý Thế giới (World Justice Project) đánh giá bốn khía cạnh của chính phủ mở, trong đó khía cạnh thứ hai là quyền tiếp cận thông tin. Việc đánh giá được thực hiện thông qua hai hình thức lấy ý kiến khảo sát: khảo sát người dân và khảo sát chuyên gia.<sup>61</sup> Thời điểm áp dụng Chỉ số này gần đây nhất ở Việt Nam là vào năm 2014, trước khi Luật TCTT được thông qua. Theo đó, Việt Nam đạt 0,43 trên 1,0 điểm ở hạng mục quyền tiếp cận thông tin, xếp thứ 85 trên tổng số 102 quốc gia được đánh giá.<sup>62</sup> Chương trình toàn cầu về quyền tiếp cận thông tin của Trung tâm Carter cũng đưa ra một công cụ đánh giá quyền tiếp cận thông tin, tập trung vào các quy trình, thủ tục mà các cơ quan nhà nước thực hiện để cung cấp thông tin.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Truy cập tại: <http://uis.unesco.org/en/news/new-survey-launched-public-access-information-sdg-target-16-10>.

<sup>61</sup> Dự án Công lý Thế giới, Chỉ số Chính phủ mở, Phương pháp. Truy cập tại: [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi\\_methodology\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_methodology_0.pdf).

<sup>62</sup> Có thể xem các thông tin chi tiết hơn về dữ liệu của Việt Nam tại <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/> và <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#/groups/VNM>.

<sup>63</sup> Trung tâm Carter, Công cụ đánh giá thực thi, <https://www.cartercenter.org/peace/ati/IAT/index.html>; Trung tâm Carter, Chỉ số chính thức của Công cụ đánh giá thực thi (Implementation Assessment Tool Final Indicators), truy cập tại: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/ati/IAT-indicators.pdf>.