

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

BÙI THỊ HẢI

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

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2016

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

BÙI THỊ HẢI

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

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số: 62 38 01 02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS. ĐINH NGỌC VƯỢNG

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các thông tin nêu trong luận án là trung thực, chính xác. Các trích dẫn trong luận án đều được chú thích đầy đủ và chính xác. Các kết quả trình bày trong luận án chưa được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận án

Bùi Thị Hải

MỤC LỤC

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

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

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

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

DANH MỤC CÁC BẢNG

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

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Khái niệm quyền được thông tin xuất hiện lần đầu tiên vào năm 1776 tại Thụy Điển trong Luật về tự do báo chí. Đây là đạo luật đầu tiên trên thế giới quy định về QTCTT. Đạo luật này một mặt cho phép công dân quyền tự do ngôn luận, mặt khác công nhận cho công dân có quyền được “*tiếp cận tài liệu công*” [95]. Thế kỷ 20 sau đại chiến thế giới lần thứ 2, Liên hiệp quốc được thành lập và sự ra đời của Bản Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền năm 1948; Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị 1966; Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội 1966 thì QTCTT mới được thế giới thừa nhận rộng rãi. Đặc biệt vào những năm cuối cùng của thế kỷ 20 và những năm đầu thế kỷ 21, một cuộc cách mạng về quyền tự do thông tin đã bùng nổ. Nếu năm 1990 chỉ có 13 nước ban hành Luật tự do thông tin/tiếp cận thông tin thì đến nay đã có 103 nước ban hành luật này.

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

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

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

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

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

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

2.1. Mục đích nghiên cứu của luận án

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

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

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

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

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

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

3.1. Đối tượng nghiên cứu của luận án

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

- Những quan niệm, tư tưởng luật học về QTCTT, QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN.

- Pháp luật về QTCTT trong nước, các văn kiện quốc tế về QTCTT. Pháp luật về QTCTT, các văn kiện quốc tế về QTCTT trong lĩnh vực QLHCNN.

- Thực tiễn thực hiện QTCTT trong QLHCNN.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của luận án

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