

VỀ VẤN ĐỀ QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA NGƯỜI DÂN

TRƯƠNG VĂN DŨNG*

Đặt vấn đề

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, nhu cầu tiếp cận thông tin của con người ngày càng trở lên cấp thiết, bởi “thông tin” đóng một vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế xã hội, con người chủ động tham gia vào các hoạt động của nhà nước và xã hội, đóng góp ý kiến vào xây dựng, hoàn thiện nhờ có thông tin, điều đó giúp cho Nhà nước hoạch định chính sách, pháp luật vừa sát thực tế, vừa hợp với lòng dân, sẽ bảo đảm sự đồng thuận xã hội trước khi ban hành quyết định, qua đó giúp cho điều hành và quản trị xã hội được hiệu quả hơn. Do có thông tin mà con người nắm bắt được các chủ trương, chính sách, những hoạt động của cơ quan công quyền, của các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, những biến động, thay đổi, thời cơ, thách thức của quá trình phát triển xã hội v.v... để đưa ra những lựa chọn phù hợp với thực tiễn cuộc sống.

Xuất phát từ tính cấp thiết của thực tiễn, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3, Ban chấp hành Trung ương Đảng (khoá X) đã đề ra nhiệm vụ nghiên cứu, xây dựng Luật bảo đảm quyền được thông tin của công dân. Đây là một bước quan trọng trong việc cụ thể hoá đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, đồng thời cũng là nội luật hóa một số quy định trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Tuy nhiên, đến nay quyền tiếp cận thông tin của người dân vẫn là một vấn đề bức thiết đặt ra.

1. Về thực trạng quyền tiếp cận thông tin ở nước ta

Ở nước ta, quyền được thông tin đã được xác định trong Hiến pháp năm 1992. Cụ thể, Điều 69 của Hiến pháp quy định công dân có quyền được thông tin theo quy định của pháp luật: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin; có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật”. Trong thời gian qua, quyền được tiếp cận thông tin của người dân cũng được sự quan tâm thích đáng của Đảng và Nhà nước. Sự quan tâm đó được thể hiện rõ trong nhiều chủ trương, chính sách của Đảng và văn bản pháp luật của Nhà nước. Các thông tin về môi trường, quy hoạch, xây dựng, đầu tư, đất đai, dự án, vệ sinh an toàn thực phẩm, chi tiêu công, phân bổ ngân sách v.v. đã được ban hành trong luật và các văn bản dưới luật. Chẳng hạn, Luật phòng chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, Luật đất đai, Luật xây dựng, Luật khiếu nại, tố cáo, Luật ngân sách, Luật thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân, Luật quản lý nợ công, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn... và các văn bản quy định chi tiết thi hành các luật này. Đặc biệt từ khi có Nghị định của Chính phủ về thực hiện dân chủ cơ sở (1998, nay là Pháp lệnh), quyền được thông tin của người dân ngày càng được nâng cao, vấn đề công khai minh bạch các hoạt động của chính quyền các cấp, của cơ quan hành chính sự

* TS.; Viện Nghiên cứu Con người.

ngiệp nhà nước và của doanh nghiệp ngày càng rõ ràng hơn. Đây là một trong những cơ hội để người dân tiếp cận thông tin ngày càng nhiều hơn, đầy đủ hơn v.v...

Tuy nhiên, qua nghiên cứu hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành cho thấy, việc thể chế hóa và chi tiết hóa quyền được tiếp cận thông tin được ghi nhận trong văn kiện của Đảng, trong Hiến pháp thành các quy định của luật và các văn bản pháp quy còn chậm, chưa có tính hệ thống, chưa bao quát đầy đủ các lĩnh vực của cuộc sống, chưa có một cơ chế pháp lý cụ thể, đơn giản để bảo đảm thực hiện quyền này một cách có hiệu quả, nên việc thực hiện quyền được thông tin của công dân còn hạn chế.

Hầu hết các văn bản hiện hành mới chỉ dừng lại ở việc xác định trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan nhà nước cũng như quyền được tự do thông tin mang tính *nguyên tắc*, khái quát hơn là tính thực tiễn. Các quy định về tiếp cận thông tin chủ yếu giao quyền tự quyết định việc cung cấp thông tin cho cơ quan quản lý thông tin thuộc lĩnh vực mà cơ quan đó phụ trách và kết quả là mỗi cơ quan, mỗi lĩnh vực lại có những quy định khác nhau về cách thức, quy trình cung cấp thông tin.

Do thiếu một số quy định chung về các loại thông tin phải công bố công khai rộng rãi; các loại thông tin phải đăng tải trên trang thông tin điện tử; các loại thông tin cung cấp theo yêu cầu; quy trình cung cấp thông tin; lý do từ chối cung cấp thông tin; kiểm tra, giám sát việc thi hành các quy định về tiếp cận thông tin... nên quy trình cung cấp thông tin trong các văn bản chuyên ngành hoặc chưa được quy định hoặc được quy định nhưng còn phức tạp, thiếu rõ ràng, mâu thuẫn, chông chéo và không thuận tiện cho việc tiếp cận thông tin của người dân.

Thực tiễn, do các quy định pháp luật hiện hành chưa quy định về *chủ thể* phải cung cấp thông tin nên việc tiếp cận *thông tin* của người dân vẫn còn khó khăn. Đặc biệt, có nhiều thông tin liên quan trực tiếp, thiết thực đến quyền và lợi ích của người dân, nếu người dân "mù mờ" thông tin về nó sẽ gánh hậu quả rất nặng nề. Chẳng hạn, ở Hà Nội đã diễn ra nhiều vụ lừa đảo (bán nhà dự án trên dự án ma) do những doanh nghiệp cổ phần kinh doanh bất động sản thực hiện. Một thực trạng khác là có nhiều doanh nghiệp (công ty cổ phần, trách nhiệm hữu hạn) vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường, sau khi gây hậu quả thì mới bị báo chí phanh phui và cơ quan nhà nước vào cuộc xử lý mà các phương tiện *thông tin* đại chúng đã đưa tin trong thời gian qua. Chẳng hạn, việc Công ty Vedan xả nước thải ra sông Thị Vải, Đồng Nai là một trường hợp điển hình.

Việc thiếu công khai minh bạch trong hoạt động kinh doanh đã gây ra những thiệt hại nghiêm trọng cho người lao động. Có những doanh nghiệp đến khi tuyên bố phá sản thì người lao động mới biết, toàn bộ tài sản đã bị ngân hàng phát mãi, người lao động không những mất việc mà còn trắng tay (không được hưởng trợ cấp, bảo hiểm và những khoản lợi nhuận mà đáng ra họ phải được hưởng). Tất cả những hiện tượng này đều do không công khai thông tin cho người lao động, cho các cơ quan quản lý nhà nước biết để ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả v.v.

Giả thiết, nếu có luật bắt buộc doanh nghiệp phải công khai về dự án đầu tư, về quy trình, thủ tục bán căn hộ, về nguồn tài chính đầu tư v.v. thì chắc chắn rằng người dân không bị rơi vào vòng lừa đảo của các doanh nghiệp v.v...

2. Quyền tiếp cận thông tin của một số nước trên thế giới

Quyền tiếp cận thông tin là quyền cơ bản của con người; đã xuất hiện ở châu Âu vào thế kỷ XVIII. Cụ thể là, tại Thụy Điển năm 1766, trong luật về tự do báo chí đã thiết lập nguyên tắc các hồ sơ của chính phủ phải công khai cho công chúng và trao cho người dân quyền được yêu cầu tiếp cận các văn bản của các cơ quan chính phủ; tại Pháp, năm 1789, trong bản Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền cũng xác lập nguyên tắc: “Việc tự do trao đổi về tư tưởng và ý kiến là một trong những quyền quý giá nhất của con người; mọi công dân có thể phát ngôn, viết hay tiến hành in ấn một cách tự do, nhưng phải chịu trách nhiệm về sự lạm dụng quyền tự do đó” (Điều 11) và “mọi công dân đều có quyền trực tiếp hoặc thông qua các đại diện của mình được xem xét sự cần thiết của thuế công cộng, được tự do thoả thuận đóng góp, được theo dõi việc sử dụng và được ấn định chỉ tiêu thuế, cách thức và thời hạn đóng góp; xã hội có quyền bắt mọi công chức phải báo cáo về công việc quản lý của họ”¹ Tương tự, các nguyên tắc này cũng được quy định trong Tuyên ngôn của Hà Lan vào năm 1795, v.v...

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, “quyền tiếp cận thông tin” ngày càng được cộng đồng quốc tế và khu vực ghi nhận trong các Công ước quốc tế và trong các văn bản Luật quốc gia.

Trên phạm vi quốc tế, ngay sau khi thành lập, tại phiên họp thứ nhất, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Nghị quyết số 59, quy định: “Tự do thông tin là quyền con người cơ bản và là nền tảng của tất cả các tự do khác”. Tiếp đó, trong bản Tuyên ngôn thế giới về Quyền con người được thông qua vào năm 1948 đã quy định: “Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức” (Khoản 2 Điều 19 của Tuyên ngôn). Quyền tiếp cận thông tin tiếp tục được quy định trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (Điều 19). Ngoài ra, trong một số công ước quốc tế khác như: Công ước quốc tế về quyền trẻ em năm 1989, Công ước về quyền tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng trong việc ra quyết định và tiếp cận tư pháp trong các vấn đề về môi trường năm 1998, Công ước quốc tế về chống tham nhũng năm 2003 v.v... cũng đều có quy định cụ thể về quyền tiếp cận thông tin trong từng lĩnh vực cụ thể và trách nhiệm của các chính phủ phải tôn trọng và bảo đảm thực hiện quyền này của người dân. Như vậy, cả Tuyên ngôn thế giới về Nhân quyền, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị và các Công ước khác đều ghi nhận quyền tự do thông tin là một quyền cơ bản của con người, trong đó đề cập khá rõ nội hàm của quyền này, bao gồm: tự do tìm kiếm, nhận và truyền đạt mọi loại tin tức, ý kiến, quyền tự do giữ quan điểm không có sự can thiệp v.v...

Trong phạm vi khu vực. Quyền tiếp cận thông tin được quy định trong Công ước Nhân quyền châu Âu (ECHR), Công ước Nhân quyền châu Mỹ (ACHR) và trong Chương trình hành động chống tham nhũng dành cho khu vực châu Á - Thái Bình

¹ Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Trung tâm nghiên cứu quyền con người, *Các văn kiện quốc tế về quyền con người*, Nxb. TP Hồ Chí Minh, 1997, tr.15-16.

Dương được ký kết vào ngày 30/11/2001 ở Tokyo (Nhật Bản) cũng đã quy định rõ về tiếp cận thông tin: “bảo đảm rằng công chúng và các phương tiện truyền thông được tự do tiếp nhận và phổ biến thông tin về các vấn đề tham nhũng một cách phù hợp với pháp luật trong nước...”².

Trong phạm vi quốc gia. Hiện nay, các nước trên thế giới dù khác nhau về thể chế chính trị, kinh tế, sự khác biệt về văn hóa trong pháp luật quốc gia đều có quy định về quyền tiếp cận thông tin của công dân, mặc dù tên gọi của luật này còn khác nhau. Tính đến năm 2009 đã có 86 nước ban hành Luật về quyền tiếp cận thông tin, chẳng hạn: Mỹ, Canada, Hungary, Anh, Cộng hòa Nam Phi, Thái Lan, Nhật Bản, Hàn Quốc, Liên bang Nga, Thái Lan, Hàn Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, Trung Quốc v.v...

Qua những vấn đề nêu trên cho thấy, “quyền tiếp cận thông tin” là một vấn đề quan trọng, cần thiết, phục vụ trực tiếp không những cho nhà nước trong quá trình lãnh đạo, chỉ đạo, đề ra các chủ trương, hoạch định chính sách phát triển, ứng phó với các vấn đề biến đổi trong nước, quốc tế và khu vực mà còn phục vụ cho con người (cá nhân), cộng đồng nâng cao nhận thức, hiểu biết về các quyền và nghĩa vụ của một công dân để góp phần chung vào quá trình xây dựng và phát triển xã hội dân chủ, bình đẳng và hài hòa các lợi ích.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quyền tiếp cận thông tin

Thông tin là một trong những công cụ, phương thức, phương tiện để nhân dân phát huy quyền làm chủ đất nước, thực sự tham gia vào quản lý nhà nước và quản lý xã hội. Nó có vai trò chính trị - xã hội quan trọng, bảo đảm phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” và cũng là tiền đề để đảm bảo thực hiện các *quyền cơ bản* của người dân, đó là các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá. Thông tin có tác động tích cực, to lớn, mạnh mẽ và quan trọng trên nhiều phương diện khác nhau, chẳng hạn: hoạch định chính sách, quản lý nhà nước, quản lý xã hội, thúc đẩy thực hiện mục tiêu phát triển con người trong bối cảnh đổi mới và hội nhập quốc tế.

Việc thiếu các quy định ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc công khai thông tin là nguy cơ phát sinh tình trạng lợi dụng đặc quyền đặc lợi của những người có điều kiện, vị trí công tác dễ dàng tiếp cận thông tin để trục lợi, gây nên sự bất bình đẳng, thiếu công bằng trong xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh doanh, đầu tư. Việc thiếu công khai minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước và thiếu cơ chế tiếp cận thông tin chưa tạo cơ chế hữu hiệu để người dân tự bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình; đã phần nào làm hạn chế sự tham gia của tổ chức, công dân vào hoạt động quản lý nhà nước với tính chất là người giám sát, phản biện. Trong việc thi hành pháp luật, do thiếu minh bạch trong hoạt động quản lý đã làm hạn chế về mặt nhận thức, tư duy của những người thi hành pháp luật, bao gồm cả công chức thực thi pháp luật, dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất; còn thiếu bình đẳng trong việc áp dụng pháp luật. Việc thiếu công khai minh bạch cũng là nguy cơ dẫn đến tình trạng tham nhũng, tùy tiện của cán bộ công chức.

² Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin, Nxb. Công an nhân dân, HN. 2007, tr.30.

Thông tin được công khai minh bạch, bảo đảm quyền tiếp cận công bằng sẽ giảm thiểu sự độc quyền và lũng đoạn thông tin; tăng cường khả năng cạnh tranh lành mạnh trong xã hội, qua đó, củng cố lòng tin của người dân đối với nhà nước, mở rộng các hoạt động chính trị, xã hội, bảo đảm công bằng và phát triển hài hòa các nhóm lợi ích trong xã hội. Bên cạnh đó, thông tin còn giúp cho việc nâng cao tính trách nhiệm của nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ và thực hiện các quyền khác của con người được tốt hơn và người dân có điều kiện kiểm chứng hành động của cơ quan công quyền thông qua quyền và nghĩa vụ của họ được tôn trọng, bảo vệ và thực thi như thế nào.

Để đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn cũng như quyền được cung cấp thông tin của người dân, tác giả khuyến nghị một số vấn đề sau:

a. Mở rộng quyền tiếp cận thông tin

Xu hướng phát triển quyền tiếp cận thông tin của các quốc gia trên thế giới theo chiều hướng “mở”, nghĩa là mọi người, ở bất kỳ đâu phải có cơ hội được tham gia và không ai bị loại ra khỏi lợi ích của “Xã hội thông tin”. Nghĩa là, vấn đề *tự do tìm kiếm thông tin, tự do tiếp nhận thông tin, tự do phổ biến thông tin* và “loại bỏ” độc quyền về thông tin. Cho phép mọi cá nhân có quyền yêu cầu được cung cấp thông tin, bất kể địa vị pháp lý của họ là công dân hay nơi cư trú.

b. Cần mở rộng chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin

Chúng ta cần phải nhận thức rằng, không chỉ cơ quan công quyền mới có tác động đến việc thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội theo hướng lành mạnh mà hầu như tất cả các chủ thể đều có trách nhiệm đối với việc thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển lành mạnh. Chính vì vậy, luật tiếp cận thông tin của một số nước quy định rất rộng về chủ thể tiếp cận thông tin. Chẳng hạn, Luật thúc đẩy tiếp cận thông tin của Cộng hòa Nam Phi cho phép cá nhân, các cơ quan Chính phủ yêu cầu thông tin từ các *chủ thể tư nhân* nếu yêu cầu đó là cần thiết để thực thi quyền của người khác, hoặc ở Đan Mạch, Luật tiếp cận hồ sơ hành chính công, áp dụng cả đối với công ty khí gas tự nhiên và nhà máy điện, các công ty phải công bố thông tin về các mối đe dọa tiềm tàng đối với môi trường có ảnh hưởng tới sức khỏe con người v.v...

Quá trình đổi mới nền hành chính nhà nước, thực tế và tương lai có nhiều lĩnh vực nhà nước không nắm giữ, chẳng hạn: Văn phòng công chứng, Văn phòng đăng ký giao dịch bảo đảm, Công ty bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, các tổ chức kinh tế (các loại hình doanh nghiệp) v.v... các đơn vị (*chủ thể*) này quản lý và nắm rất nhiều thông tin quan trọng, có tác động rất nhiều đến các quyền và lợi ích của người dân trong sinh hoạt, đời sống và trong hoạt động thực tiễn. Thực tế có tài sản đã thế chấp cho nhiều nơi để thực hiện các giao dịch dân sự (vay tiền), mà nhiều (chủ nợ) người cho vay không hề biết là tài sản đó đã thế chấp nhiều nơi v.v... Chính vì vậy, chủ thể cung cấp thông tin cần phải rộng hơn và không hạn chế, bao gồm tất cả các cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, các tổ chức kinh tế (không phân biệt quốc doanh hay ngoài quốc doanh) v.v..., có như vậy thì mới đáp ứng được nhu cầu đòi hỏi của công cuộc đổi mới

(công khai minh bạch, lợi ích hài hòa, cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng cơ hội, cùng nhau phát triển), hội nhập và phát triển.

c. Phạm vi thông tin được quyền tiếp cận

Quyền tiếp cận thông tin là quyền được biết sự thật. Nó phản ánh trách nhiệm và nghĩa vụ của nhà nước là bảo đảm cho mọi công dân biết về các vấn đề khác nhau của đời sống kinh tế, chính trị, xã hội, đến quản lý tư pháp, quản lý hành chính của đất nước; về các vấn đề liên quan đến quốc kế dân sinh nói chung; về bảo vệ quyền và các tự do của mọi cá nhân, công dân. Các thông tin này được xác định đó là thông tin công, được cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức kinh tế lưu giữ. Do đó, họ phải có trách nhiệm tạo điều kiện thuận lợi để cá nhân, công dân được quyền tiếp cận các thông tin về các vấn đề trên. Hay nói cách khác, tất cả các thông tin đó đều phải cung cấp cho người dân khi họ có yêu cầu, trừ những loại thông tin nằm trong danh mục hạn chế và cấm phổ biến theo quy định của nhà nước. Chẳng hạn, những loại thông tin mà nếu bị tiết lộ sẽ gây nguy hại lớn đến quyền lợi của quốc gia, như an ninh quốc gia, quốc phòng, sự thống nhất đất nước hay quan hệ ngoại giao; thông tin nếu tiết lộ sẽ gây nguy hại đến tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản, an toàn, lợi ích của cộng đồng; thông tin liên quan đến phòng chống, điều tra tội phạm, đến hoạt động kiểm toán, giám sát và phát triển khoa học, quản lý nhân sự; hoạt động kinh doanh, thương mại.

Tóm lại

Quyền tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của con người, được ghi nhận trong các công ước quốc tế và luật quốc gia. Thông tin không những là công cụ, phương tiện thiết yếu để công dân có điều kiện tham gia vào công việc nhà nước, quản lý, giám sát hoạt động của các cơ quan công quyền mà còn là giải pháp nâng cao tính minh bạch, tính trách nhiệm trong hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước, ngăn ngừa bệnh quan liêu, phòng ngừa tham nhũng; tạo động lực khuyến khích, thúc đẩy con người tham gia tích cực vào công việc nhà nước, xã hội, là phương thức hữu hiệu gắn bó Nhà nước với nhân dân, tạo nên một sự đồng thuận cao trong xã hội. Chính vì vậy, việc sớm hoàn thiện pháp luật về quyền tiếp cận thông tin là rất cần thiết để phục vụ cho nhu cầu thiết yếu của con người và đáp ứng đòi hỏi của công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế.

Tài liệu tham khảo

1. Hiến pháp Việt Nam 1992.
2. Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền 1948.
3. Công ước quốc tế về quyền dân sự, chính trị 1966.
4. <http://www.worldsummit2003.org/>.
5. Báo Lao Động, số 131, ngày 09/06/2007.
6. <http://www.dantri.com>.