

THANH TRA CHÍNH PHỦ
VIỆN KHOA HỌC THANH TRA

BÁO CÁO TỔNG KẾT CÁC CHUYÊN ĐỀ

THUỘC ĐỀ TÀI CẤP BỘ:

“CÁC BIỆN PHÁP ĐẢM BẢO QUYỀN ĐƯỢC THÔNG TIN CỦA CÔNG
DÂN PHỤC VỤ CÔNG TÁC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG”

Chủ nhiệm đề tài: **THS . ĐINH VĂN MINH**

6942-1

07/8/2008

HÀ NỘI - 2007

MỤC LỤC

STT	Tên Chuyên đề	TRANG
1	Quan niệm, ý nghĩa và những nội dung của quyền thông tin và bảo đảm quyền thông tin	3
2	Sự phát triển của quyền được thông tin của công dân trong hệ thống pháp luật Việt Nam	17
3	Hệ thống thông tin ở nước ta hiện nay với việc bảo đảm quyền được thông tin của công dân	31
4	Chuẩn mực tiếp cận thông tin và cuộc đấu tranh chống tham nhũng	46
5	Bảo đảm quyền thông tin, góp phần đấu tranh chống tham nhũng ở Việt Nam	59
6	Suy nghĩ về định hướng và nội dung cơ bản của đạo luật về bảo đảm quyền được thông tin của công dân	74
7	Quyền được thông tin của công dân và việc thực hiện nghĩa vụ công khai hoạt động của các cơ quan nhà nước hiện nay	87
8	Cơ chế thông tin đi và đến đối với người dân và khả năng vận dụng cơ chế trong công tác phòng, chống tham nhũng hiện nay	105
9	Những lĩnh vực cần được ưu tiên đảm bảo thực hiện quyền được thông tin của công dân góp phần phòng, chống tham nhũng	114
10	Kinh nghiệm các nước về bảo đảm quyền thông tin của công dân	139
11	Các loại hình báo chí và việc nâng cao vai trò của báo chí góp phần công khai, minh bạch hoạt động của chính quyền	151
12	Một số vấn đề về công khai, minh bạch hoạt động của Toà án trong điều kiện cải cách tư pháp và phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam	165
13	Các hình thức công khai và một số kiến nghị nhằm bảo đảm quyền được thông tin của công dân trong việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn	178

14	Vai trò của Internet trong việc nâng cao nhận thức của công chúng về công tác phòng, chống tham nhũng	190
15	Thực tiễn thực hiện quyền được thông tin của công dân tại địa phương - những vấn đề đang đặt ra	199

Chuyên đề số 1:

QUAN NIỆM, Ý NGHĨA VÀ NHỮNG NỘI DUNG CỦA QUYỀN THÔNG TIN VÀ BẢO ĐẢM QUYỀN THÔNG TIN

ThS. Lê Thị Thuý

Nghiên cứu viên, Viện KHTT

Thông tin là nhu cầu thiết yếu trong mọi hoạt động của xã hội kể từ khi xuất hiện xã hội loài người. Thông tin đã trở thành công cụ quan trọng để quản lý đất nước. *“Một Chính phủ không có thông tin hay không có phương tiện tiếp cận thông tin là màn đạo đầu cho tấn hài kịch hoặc bi kịch hay cả hai thứ đó”* (James Madison-1981). Thông tin là phương tiện để qua đó thực hiện sự hợp tác giao lưu giữa các dân tộc, là điều kiện cần thiết để công dân có thể thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình theo quy định của pháp luật và cũng là một yếu tố hết sức quan trọng để nhân dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội. *“đối với công dân, tiếp cận thông tin sẽ là cánh cửa then chốt đưa họ tham gia vào một nền quản trị dân chủ, ở đó họ không chỉ được đặt câu hỏi mà ý kiến của họ còn được lắng nghe. Người dân được trao quyền và được tham gia”*.

(Nikhil Dey, Mazdoor Kisai Shakthi Sanghatan)

Thông tin là nhu cầu không thể thiếu, nhờ đó mà hình thành và phát triển nhân cách mỗi con người cũng như các thể chế dân chủ. *“Thông tin là oxy của nền dân chủ”*. Mức độ cởi mở thông tin được xem như tiêu chí đánh giá trình độ phát triển của một xã hội.

Chúng ta đang sống trong thời đại cách mạng thông tin, kinh tế thông tin và xã hội thông tin. Chính vì ảnh hưởng lớn lao của nó trong tiến trình phát triển của lịch sử loài người và của mỗi quốc gia nên việc phát triển thông tin và sử dụng nó một cách có hiệu quả hiện đang là vấn đề được nhiều người quan tâm nghiên cứu. Xuất phát từ nhiều góc độ khác nhau mà thông tin có thể được nghiên cứu theo một số hướng sau đây:

- Thông tin và quyền tự do thông tin với tư cách là một trong số các quyền cơ bản của con người, quyền công dân được quy định trong Hiến pháp và pháp luật cần được tôn trọng và bảo đảm thực hiện.

- Thông tin với tư cách là công cụ của sự lãnh đạo quản lý. Công tác lãnh đạo, quản lý xét cho cùng là làm sao có được đầy đủ thông tin một cách nhanh nhất, chính xác nhất và xử lý tốt các thông tin để phục vụ các nhiệm vụ đặt ra trong mỗi giai đoạn.

- Thông tin là công cụ để nhân dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội, là điều kiện để nhân dân thực hiện quyền của mình và điều kiện để giám sát bộ máy nhà nước, đội ngũ cán bộ công chức nhà nước góp phần đấu tranh chống tệ quan liêu, tham nhũng lãng phí trong bộ máy nhà nước, làm cho nhà nước thực sự là của dân, do dân và vì dân như Hiến pháp đã quy định. Lênin đã nói rằng “chỉ khi nào công dân biết mọi điều và phán xét mọi điều, đồng thời họ tham gia một cách tự giác vào hoạt động quản lý thì khi đó nhà nước mới có sức mạnh”.

I/ Quan niệm về quyền được thông tin của công dân và việc bảo đảm quyền được thông tin của công dân

Quyền tự do thông tin hay quyền được bảo đảm tiếp cận thông tin với tư cách là một trong những quyền hết sức thiết yếu để bảo đảm công dân có thể thực hiện các quyền tự do dân chủ khác đang ngày càng được nhìn nhận như là một trong những biểu hiện của một nền dân chủ. Với việc bảo đảm quyền được thông tin của người dân, Chính phủ thể hiện sự cởi mở và tính minh bạch trong hoạt động của mình cũng như nâng cao trách nhiệm giải trình trước công chúng.

Để có một cái nhìn tương đối toàn diện về quyền tự do thông tin, cần thiết phải khảo sát những quan niệm trong nước và quốc tế từ trước đến nay về vấn đề này.

Tuyên ngôn Thế giới về Quyền con người ghi nhận: “Mọi người đều có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ quan điểm; kể cả tự do bảo lưu ý kiến không phụ thuộc vào bất cứ sự can thiệp nào, cũng như tự do tìm kiếm, thu nhận,

truyền bá thông tin và ý kiến bằng bất cứ phương tiện thông tin đại chúng nào và không giới hạn về biên giới”¹.

Công ước Quốc tế về các Quyền dân sự và Chính trị khẳng định: "Mọi người đều có quyền tự do phát biểu quan điểm bao gồm quyền tự do tìm kiếm, tiếp nhận, và phổ biến mọi tin tức và ý kiến bằng truyền khẩu, bút tự hay ấn phẩm, dưới hình thức nghệ thuật, hay bằng mọi phương tiện truyền thông khác, không kể biên giới quốc gia... Quyền này chỉ có thể bị giới hạn bởi pháp luật vì nhu cầu tôn trọng những quyền tự do, thanh danh của người khác và bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe công cộng hay đạo lý".²

Hiến pháp năm 1992 đã chính thức ghi nhận quyền được thông tin là một trong những quyền cơ bản của công dân: "*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin theo quy định của pháp luật*"³.

Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020: “củng cố cơ sở pháp lý về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng, ban hành kịp thời, đồng bộ và tổ chức thực thi các pháp luật, các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên về quyền con người, quyền công dân trong các lĩnh vực dân sự, chính trị, kinh tế, văn hoá – xã hội”; “hoàn thiện pháp luật về quyền giám sát của các cơ quan dân cử, quyền trực tiếp giám sát, kiểm tra của công dân đối với các hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức; mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp để người dân tham gia vào công việc của nhà nước” và “xây dựng cơ chế phản biện xã hội và tiếp thu ý kiến của các tầng lớp nhân dân đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật”.

Phát biểu tại phiên khai mạc Quốc hội ngày 18/10/2005, nguyên Thủ tướng Phan Văn Khải nêu rõ “Chính phủ chủ trương tăng cường mối quan hệ của bộ máy nhà nước với công chúng, trước hết là trong quan hệ với báo chí. Trừ những nội dung đã được qui định thuộc bí mật nhà nước và bí mật kinh doanh, các cơ quan nhà nước phải tôn trọng quyền được thông tin của dân, bảo

¹ Điều 19 Tuyên ngôn Thế giới về Quyền con người của Liên Hợp quốc năm 1948

² Điều 19 Công ước Quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị của Liên Hợp quốc năm 1966

³ Điều 69 Hiến pháp 1992

đảm cho báo chí tiếp xúc được với hoạt động của mình. Việc thực hiện đầy đủ điều này không thể tùy thích mà phải coi là nghĩa vụ thể hiện tính chất nhà nước của dân, do dân, vì dân. Những qui định cụ thể về quyền được thông tin của dân cần được thể chế hoá”.

Nghị quyết số 04-NQ/TU (tháng 8/2006) của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí và đặt ra yêu cầu: "*Nghiên cứu ban hành Luật Bảo đảm quyền được thông tin của công dân*".

Trong quan hệ quốc tế, Việt Nam đã cam kết tạo điều kiện để người dân tiếp cận thông tin từ các cơ quan nhà nước và khẳng định nghĩa vụ công khai, minh bạch của Nhà nước, thể hiện tại Hiệp định Thương mại Việt nam – Hoa Kỳ đã được Quốc hội Việt Nam Khoá X phê chuẩn tại kỳ họp thứ 10 ngày 28/11/2001 và kết quả đàm phán gia nhập tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng mà Việt Nam đã ký kết và trong quá trình phê chuẩn đã có những nguyên tắc khá rõ ràng trong vấn đề này:

1. Mỗi quốc gia thành viên của Công ước, trong khả năng có thể và phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của luật pháp nước mình, áp dụng các biện pháp thích hợp, nhằm thúc đẩy sự tham gia chủ động của các cá nhân và tổ chức...và nhằm nâng cao nhận thức của công chúng về sự tồn tại, nguyên nhân và tính chất nghiêm trọng cũng như sự đe dọa của tham nhũng... thông qua các biện pháp như:

(a) Tăng cường tính minh bạch trong các quá trình ra quyết định, thúc đẩy đóng góp của công chúng vào các quá trình ra quyết định;

(b) Đảm bảo cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả;

(c) Tổ chức các hoạt động thông tin cho công chúng góp phần đấu tranh không khoan nhượng chống tham nhũng, cũng như các chương trình giáo dục công chúng, bao gồm cả chương trình giảng dạy trong nhà trường và trường đại học.

(d) Tôn trọng, tăng cường và bảo vệ sự tự do tìm kiếm, nhận, xuất bản và tuyên truyền thông tin về tham nhũng. Sự tự do đó có thể cũng có một số giới hạn nhất định, nhưng những giới hạn đó phải được pháp luật quy định và phải là cần thiết để:

(i) Tôn trọng quyền và uy tín của người khác;

(ii) Bảo vệ an ninh quốc gia hay trật tự xã hội hay sức khoẻ cộng đồng hay giá trị đạo đức.

Từ các qui định và định hướng nêu trên trong các Công ước quốc tế cũng như của Việt Nam có thể bước đầu đưa ra một quan niệm về quyền được thông tin như sau:

Quyền được thông tin là quyền của công dân, tổ chức xã hội hay doanh nghiệp được đòi hỏi Nhà nước cung cấp thông tin thường xuyên và đầy đủ về chính sách, pháp luật, về việc thực hiện chính sách pháp luật, về những quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước cũng như quyền lợi và nghĩa vụ của công dân, tổ chức, doanh nghiệp. Nói một cách vắn tắt, công dân có quyền biết những việc nhà nước đã làm, đang làm và hoặc dự định sẽ làm với những mục đích minh bạch, cụ thể và trách nhiệm giải trình công.

II. Nội dung về quyền được thông tin của công dân.

- Các bộ phận cấu thành của quyền được thông tin của công dân.

Quyền này có 3 yếu tố hợp thành (ba quyền cấu thành) đó là:

+ Quyền tiếp nhận thông tin: được hiểu là công dân được nhận thông tin qua các kênh khác nhau, tức là thông qua các loại hình truyền tải thông tin báo chí và trách nhiệm của Nhà nước trong việc thường xuyên tổ chức cung cấp thông tin, nhất là những nội dung liên quan đến lợi ích của người dân hoặc người dân quan tâm, kể cả khi họ không trực tiếp có yêu cầu.

+ Quyền tìm kiếm thông tin: Công dân chủ động bằng các phương thức hợp pháp khác nhau để có được thông tin mà họ thấy cần thiết hoặc quan tâm. Nội dung này đặc biệt liên quan đến quyền đề nghị của công dân đối với các cơ quan, tổ chức hoặc những người có trách nhiệm trong bộ máy nhà nước cung cấp các thông tin mà họ nắm giữ.

+ Quyền phổ biến, chia sẻ thông tin: công dân có quyền truyền đạt, chia sẻ quan điểm, thông tin mà mình nắm giữ bằng các phương thức hợp pháp

Như vậy có thể thấy việc thực hiện quyền thông tin chủ yếu được thực hiện thông qua hai con đường:

+ Nhà nước chủ động cho dân chúng biết thông tin về hoạt động của bộ máy (Nhà nước là người chủ động còn người dân là người được thụ hưởng thông tin do Nhà nước mang đến);

+ Hoặc, Nhà nước tạo cơ chế và sẵn lòng đáp ứng khi công chúng có yêu cầu.

Như vậy trong cả hai trường hợp, trách nhiệm đều thuộc về phía nhà nước, ngoài việc tạo ra cơ chế để công dân có thể tiếp cận dễ dàng với các nguồn thông tin, thì việc bảo đảm thực hiện quyền thông tin của công dân còn thể hiện ở việc nhà nước phát triển hệ thống cung cấp thông tin cho công dân một cách đa dạng và phù hợp với nhiều đối tượng.

III/ Phạm vi, chuẩn mực và giới hạn quyền được thông tin của công dân.

Nhìn chung, pháp luật các nước cũng như pháp luật Việt Nam đều đưa ra chuẩn mực cho việc thực hiện quyền thông tin và khả năng tiếp cận thông tin như: Các thông tin về hoạt động công quyền được tiếp cận phải là các thông tin chính thức, mục đích sử dụng thông tin không được phương hại đến an ninh quốc gia, quyền và tự do của người khác; không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các cơ quan tổ chức hoặc ảnh hưởng đến trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc uy tín của người khác.

Chẳng hạn, Điều 38 Bộ luật Dân sự qui định rằng quyền bí mật đời tư của cá nhân được tôn trọng và được pháp luật bảo vệ; việc thu thập, công bố thông tin, tư liệu về đời tư của cá nhân phải được sự đồng ý của người đó, trừ trường hợp thu thập, công bố thông tin theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Luật Xuất bản năm 2004 cũng có qui định về việc không một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào được lợi dụng quyền phổ biến tác phẩm làm thiệt hại lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác.

Quyền được thông tin của công dân có quan hệ mật thiết và bị giới hạn bởi các nội dung:

- + Bí mật nhà nước;
- + Bí mật đời tư;
- + Bí mật kinh doanh.

Bản tuyên bố chung về cơ chế truyền thông quốc tế nhằm thúc đẩy tự do biểu đạt ngày 06/12/2004 nhấn mạnh: “Quyền tiếp cận thông tin chỉ bị giới hạn rất ít những ngoại lệ nhằm bảo vệ các lợi ích cần thiết của nhà nước và cá nhân, bao gồm cả đời sống tư”.

Trong tuyên bố liên Mỹ về các nguyên tắc của sự tự do bày tỏ ý kiến được Ủy ban liên Mỹ về quyền con người thông qua tại khoá họp thường kỳ thứ 108 của tổ chức này cũng nhìn nhận: “cho phép một số hạn chế ngoại lệ, nhưng phải được pháp luật cho phép trước, trong trường hợp thực sự có sự đe dọa đến an ninh quốc gia trong các xã hội dân chủ”.

Như vậy có thể hiểu quyền tự do thông tin hay quyền được bảo đảm thông tin chỉ bị giới hạn khi nó phương hại đến lợi ích công hoặc xâm phạm đến lợi ích của cá nhân khác nhưng ngay cả sự hạn chế này cũng phải được pháp luật qui định chứ không thể quyết định một cách tùy tiện, áp đặt bởi các cơ quan nhà nước.

IV/ Ý nghĩa của việc bảo đảm quyền thông tin của công dân

Cơ chế công khai thông tin, mà trong đó quyền được tiếp cận thông tin, không thể tự nó loại trừ tham nhũng mà chúng có thể tạo ra môi trường trong đó việc tham nhũng sẽ trở nên khó khăn hơn.

Trong các Nguyên tắc về tự do ngôn luận năm 2002 của Ủy ban Châu Phi về nhân quyền và dân quyền có đưa ra một nhận định hết sức xác đáng như sau: *“Quyền tiếp cận thông tin được thực hiện bởi các cơ quan công quyền sẽ dẫn đến sự minh bạch và trách nhiệm giải trình công khai tốt hơn và cũng dẫn đến sự quản lý tốt và tăng cường tính dân chủ”*.

Quan điểm cho rằng quyền tiếp cận thông tin là “oxy của một nền dân chủ” được rất nhiều người chia sẻ.