Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật học, Tập 31, Số 3 (2015) 1-10

NGHIÊN CỨU

Một số kiến nghị về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin qua hoạt động báo chí ở Việt Nam hiện nay

Nguyễn Thị Quế Anh*, Nguyễn Anh Đức

Khoa Luật, ĐHQGHN, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 18 tháng 6 năm 2015
Chỉnh sửa ngày 24 tháng 7 năm 2015; Chấp nhận đăng ngày 26 tháng 8 năm 2015

Tóm tắt: Quyền tiếp cận thông tin là một quyền con người cơ bản, có liên quan đến hầu hết các lĩnh vực đời sống xã hội trong đó bao gồm hoạt động báo chí. Các tác giả đã tiến hành phân tích mối tác động qua lại giữa quyền tiếp cận thông tin và hoạt động báo chí với quan điểm coi hoạt động báo chí là phương tiện hỗ trợ hữu hiệu cho bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, và ngược lại quyền tiếp cận thông tin cũng là cơ sở quan trọng để thực hiện các hoạt động truyền thông của báo chí, đặc biệt đối với những thông tin liên quan đến hoạt động quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước. Từ xem xét dưới góc độ lý luận, các tác giả đưa ra những đánh giá về thực tiễn bảo đảm quyền tiếp cận thông tin qua hoạt động báo chí ở Việt Nam hiện nay và kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện.

Từ khóa: Quyền tiếp cận thông tin, báo chí, quyền cơ bản.

Đề dẫn

Quyền tiếp cận thông tin, theo nhận thức chung, là khả năng của người dân có thể tiếp cận tới những thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ liên quan đến các chính sách, pháp luật và việc thực thi của các cơ quan nhà nước. Đây là một quyền con người cơ bản đã được khẳng định trong Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người (UDHR, 1948) tại Điều 19, rằng "*Mọi người có quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến, quyền này bao gồm quyền tự do giữ quan điểm không có sự can thiệp và tự do tìm kiếm, tiếp nhận và chia sẻ các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện nào mà không có biên giới*"[1]. Nội dung này tiếp tục được nhấn mạnh tại Điều 19 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR, 1966) đã cho thấy đây là một quyền con người về chính trị rất quan trọng và cần được bảo đảm nhằm thúc đẩy ngày càng tốt hơn các quyền dân chủ khác của con người.

Ở Việt Nam hiện nay đã có rất nhiều quan điểm cho thấy tính cấp thiết của việc ban hành một đạo luật riêng về quyền tiếp cận thông tin. Bởi lẽ, "*suy cho cùng nó là quyền để thực hiện*

* Tác giả liên hệ. ĐT.: 84-4-37547049
Email: anhntq@vnu.edu.vn

mọi quyền. Vì không có thông tin thì người dân không thể biết, không thể bàn, không thể làm, không thể kiểm tra về bất cứ vấn đề gì. Nói một cách khác tất cả các quyền chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội của công dân đều chỉ có thể đảm bảo thực hiện trên cơ sở đảm bảo quyền tiếp cận thông tin"[2]. Và xét trong bối cảnh thực tiễn, một số nguyên nhân cơ bản khác thể hiện tính cấp thiết xây dựng luật về tiếp cận thông tin như "*sự bùng nổ về kinh tế; nâng cao dân chủ hóa, minh bạch hóa hoạt động của các cơ quan công và chống tham nhũng; hội nhập quốc tế,…*"[3] cũng đã được phân tích chi tiết. Cùng với đó, sự nối lại việc thực hiện dự án luật về quyền này (vốn đã bị ngưng trệ từ năm 2009, có lẽ vì muốn đợi Hiến pháp mới để phù hợp) đã càng khẳng định Nhà nước Việt Nam có mối quan tâm lớn đến việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân.

Tuy nhiên, với bản chất là một quyền cơ bản hỗ trợ nâng cao dân chủ và minh bạch hoạt động của các cơ quan công quyền, quyền tiếp cận thông tin có mối liên hệ với nhiều lĩnh vực trong đời sống như tham gia quản lý nhà nước, quyền tự do báo chí, quyền hội họp hòa bình, quyền được bảo vệ đời tư và an ninh cá nhân,… Do đó, để đảm bảo thực thi quyền tiếp cận thông tin có hiệu quả, không đơn thuần là cần có một đạo luật riêng về tiếp cận thông tin mà còn cần lưu ý đến những lĩnh vực liên quan kể trên nhằm tạo ra "môi trường sống" thuận lợi khi luật về quyền tiếp cận thông tin được ban hành.

Với nhận định rằng, hoạt động báo chí, bên cạnh những chức năng khác, cũng là một công cụ quan trọng đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân. Ngược lại, quyền tiếp cận thông tin cũng là cơ sở cho việc thực hiện các hoạt động báo chí, góp phần nâng cao tính dân chủ và sự tham gia của người dân vào các hoạt động của bộ máy nhà nước. Từ đó có thể thấy hai lĩnh vực này có mối quan hệ tương hỗ với nhau, hỗ trợ và thúc đẩy lẫn nhau. Không chỉ vậy, cả quyền tiếp cận thông tin và quyền tự do báo chí đều không phải là những quyền con người mang tính tuyệt đối theo tinh thần của pháp luật quốc tế về quyền con người. Cho nên càng cần chú trọng đến mối quan hệ của hai quyền này khi mà việc thực hiện một quyền có thể xâm phạm đến quyền kia và ngược lại. Chẳng hạn như cơ quan nhà nước không thể viện dẫn giới hạn của quyền tiếp cận thông tin để che giấu, hạn chế khả năng tiếp cận của báo chí; ngược lại, không thể nhân danh tự do báo chí để xâm phạm vào những thông tin đời tư được pháp luật bảo vệ. Với mục đích góp phần nâng cao hơn nữa những tác động tích cực giữa hai quyền này, chúng tôi xin đưa ra một số đánh giá về mối quan hệ giữa quyền tiếp cận thông tin với quyền tự do báo chí, qua đó cung cấp một số góp ý cho thực tiễn hiện nay ở Việt Nam.

1. Hoạt động báo chí là công cụ bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân

Trong một xã hội dân chủ, việc tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng các hình thức trực tiếp hay gián tiếp đều yêu cầu sự hiểu biết của công dân không chỉ về các vấn đề xã hội mà còn về các hoạt động của các cơ quan nhà nước để sự tham gia của người dân không chỉ thực chất mà còn phải đạt được hiệu quả. Đó là lý do vì sao cần phải chú ý đến những công cụ kết nối giữa công dân và nhà nước mà hoạt động báo chí là một trong số đó.

Có thể dẫn ra một số ví dụ cho thấy sự hiểu biết của người dân sẽ cản trở khả năng thực hiện quyền của họ như, nếu không có thông tin công khai về bầu cử và các ứng viên ở những thời điểm trước và sau khi diễn ra bầu cử thì các cử tri cũng không thể có cơ sở để thực hiện quyền bầu cử, và sau đó là quyền giám sát hoạt

động của các đại biểu; nếu không có các thông tin đầy đủ, việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của công dân sẽ rất khó khăn do không biết gửi đơn khiếu kiện đến cơ quan nào, thủ tục giải quyết khiếu kiện sẽ ra sao, ai là người chịu trách nhiệm về các loại vụ việc cụ thể. Do không có thông tin đầy đủ, người dân có thể sẽ bàng quan với những hành vi sai trái của công chức nhà nước với tâm lý "tránh voi chẳng xấu mặt nào", "con kiến kiện củ khoai",… Để hạn chế được những vấn đề còn tồn tại như vậy, hoạt động báo chí với chức năng cung cấp thông tin sẽ là cầu nối quan trọng giúp người dân có thêm những thông tin cần thiết để trên cơ sở đó thực hiện những quyền công dân của họ.

Về lý luận, dễ dàng tìm thấy những cơ sở để xác định báo chí chính là một công cụ thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Như trong Điều 19 Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người đã khẳng định, cùng việc cụ thể hóa tại Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị của Liên Hợp quốc cũng đề cập rằng "*Mọi người có quyền tự do biểu đạt. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật,* ***thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tuỳ theo sự lựa chọn của họ***"[4].

Nhằm nhấn mạnh hơn nữa vai trò của các phương tiện truyền thông đối với đảm bảo thực hiện quyền tiếp cận thông tin, đoạn 13 Bình luận chung số 34 của Ủy ban Công ước ICCPR đã nêu "*Một nền báo chí hay truyền thông tự do, không bị kiểm duyệt và không bị cản trở là cần thiết trong bất kỳ xã hội nào để đảm bảo tự do quan điểm và tự do biểu đạt và thụ hưởng các quyền khác theo Công ước. Đó là một trong các trụ cột của một xã hội dân chủ… Điều này có nghĩa là một tờ báo hay một phương tiện truyền thông có thể bình luận về một vấn đề xã hội mà không bị kiểm duyệt hay hạn chế và để thông tin quan điểm của công chúng. Gắn với điều đó, công chúng cũng có một quyền tương ứng tiếp nhận các sản phẩm truyền thông*"[5].

Qua đó có thể thấy, quan điểm chung trong luật nhân quyền quốc tế là cần xây dựng nền tảng truyền thông tốt, trong đó bao gồm cả báo chí để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của người dân. Việc giới hạn hoạt động báo chí, kiểm duyệt thông tin không được khuyến khích và phải bị coi là cản trở đối với quyền tiếp cận thông tin, đặc biệt đối với những thông tin liên quan đến hoạt động của cơ quan công quyền như những sai phạm, không minh bạch, tham nhũng,…

Trên thực tế, hoạt động báo chí tuy không chỉ giới hạn ở chức năng cung cấp thông tin nhưng đây là chức năng quan trọng hàng đầu giúp cho thông tin có thể được lưu thông rộng rãi trong cộng đồng, bao gồm cả khu vực công quyền và khối dân sự. Xét theo mỗi khía cạnh quyền tiếp cận thông tin, hiểu theo nghĩa rộng sẽ có nội hàm gồm ba khả năng là tìm kiếm, tiếp nhận và phổ biến thông tin ta thấy:

- *Việc thực hiện tìm kiếm thông tin* đã ngày càng trở nên đơn giản hơn với công chúng nhờ sự gia tăng mạnh mẽ của các phương tiện truyền thông nói chung và báo chí nói riêng, đặc biệt với sự xuất hiện của hệ thống báo chí điện tử đã xóa đi những giới hạn về khoảng cách địa lý và thời gian tìm kiếm thông tin.

- *Việc tiếp nhận thông tin* của công chúng không chỉ gia tăng về số lượng nguồn tin mà qua đó, công chúng có thể đánh giá được chất lượng thông tin ở những nguồn khác nhau để có được thông tin hữu ích nhất với nhu cầu của mình. Vấn đề nằm ở chỗ người đọc có đủ năng lực để tiếp nhận đúng và đủ thông tin để phục vụ cho bản thân hay không.

- *Về khả năng phổ biến thông tin* qua báo chí, dễ thấy rằng cơ hội truyền bá, phổ biến thông tin được nhanh chóng, thuận lợi bao nhiêu là phụ thuộc vào mức độ và chất lượng hoạt động của các công cụ truyền thông, việc phổ biến thông tin mang tính chất cá thể, đơn lẻ mà không qua các phương tiện truyền thông sẽ chỉ đạt được hiệu quả trong một phạm vi nhỏ hẹp, làm giảm hiệu quả tác động của thông tin.

2. Quyền tiếp cận thông tin là cơ sở bảo đảm các hoạt động báo chí

Thông tin là một nguồn quan trọng của mọi hoạt động báo chí, nếu như bản thân báo chí không có "quyền được biết" thì họ khó có thể hoạt động[6]. Đối với báo chí, nguồn cung cấp thông tin là cần thiết để đánh giá chất lượng của thông tin. Và để thông tin trở thành phần tri thức, thậm chí tác động đến tư tưởng thì vai trò xử lý thông tin thuộc về nghiệp vụ báo chí của chính các nhà báo. Sau đó, thông tin được chuyển dịch từ nhà báo, cơ quan báo chí đến công chúng để cung cấp thông tin, giúp thay đổi hay định hướng nhận thức và hành vi. Từ quy trình trên có thể thấy thông tin chính là điểm khởi đầu, là nguồn cơ bản nhất của quá trình làm truyền thông nói chung và hoạt động báo chí nói riêng.

Đối với việc xem xét mối tác động của quyền tiếp cận thông tin với hoạt động báo chí, ở đây cần xác định rõ quyền tiếp cận thông tin là đối với những thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ trong quá trình quản lý, điều hành công vụ mà không mở rộng đến khối thông tin vô tận do các chủ thể dân sự nắm giữ, mặc dù trong một số trường hợp hai phạm vi này có sự trùng lặp như khi thông tin nắm giữ bởi tổ chức dân sự nhưng có nhận được sự hỗ trợ của nhà nước trong các hoạt động.

Ngoài việc xác định phạm vi thông tin như trên, để đánh giá đúng mối tác động của quyền tiếp cận thông tin với hoạt động báo chí cần xác định rõ những chức năng, nhiệm vụ của báo chí để xác định cách mà quyền tiếp cận thông tin tác động, cụ thể là:

- *Thứ nhất*, báo chí có chức năng thông tin. Như đã đề cập ở trên, thông tin nói chung đều là nguồn quan trọng của hoạt động báo chí. Đặc biệt hơn thế, những thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ, với những đặc thù của loại thông tin này, lại càng là những nguồn quan trọng do mang tính chính thống và có ảnh hưởng nhất định đến mọi lĩnh vực đời sống của nhân dân. Do đó, quyền tiếp cận tới những thông tin này cần phải được đảm bảo, nhất là dành cho khối báo chí để từ đây thông tin về hoạt động của các cơ quan công quyền có thể lan tỏa một cách nhanh nhất tới cộng đồng và qua đó, cũng là cách nhanh nhất để nhận lại được những phản hồi của công chúng. Đây cũng được coi là chức năng hàng đầu, cốt lõi nhất của báo chí do "*Báo chí thực hiện chức năng thông tin - giao tiếp là nhằm thực hiện các chức năng khác. Mọi chức năng của báo chí đều được thực hiện thông qua con đường thông tin. Báo chí thông tin để thực hiện chức năng giáo dục, thông tin để thực hiện vai trò giám sát, quản lý xã hội, thông tin để thực hiện chức năng văn hoá, giải trí...*"[7]

- *Thứ hai*, báo chí có chức năng tư tưởng. Hơn cả truyền đạt hay phổ biến thông tin, báo chí có thể giúp hình thành tư tưởng ở những người theo dõi bởi hoạt động báo chí không dừng ở việc cung cấp thông tin đơn thuần mà còn đưa ra những bình luận, đánh giá về thông tin đó. Chẳng hạn như với thông tin về một chính sách mới của nhà nước, nếu chỉ dừng lại ở cung cấp thông tin thì báo chí không khác gì một "đường ống" dẫn thông tin. Điều khiến cho báo chí trở nên đặc thù chính nằm ở việc bình luận về chính sách đó để cung cấp cho mọi

người có các góc tiếp cận khác nhau về cùng một chính sách, từ đó hình thành nên tư tưởng (đồng thuận hay phản đối) ở người theo dõi về chính sách mới ban hành. Điều đó có nghĩa là, quyền tiếp cận thông tin càng được mở rộng thì báo chí càng có nhiều cơ sở để đánh giá và đưa ra bình luận, nhận định về những thông tin mà họ thu thập được. Trên cơ sở đó, dù không phải cơ sở duy nhất, cũng góp phần nâng cao hiệu quả của tính tư tưởng được truyền đạt qua hoạt động báo chí.

- *Thứ ba*, báo chí có chức năng giám sát và phản biện xã hội. Báo chí cần đảm bảo được tính hai chiều của luồng thông tin, mà ở đây chính là từ nhà nước đến nhân dân và từ nhân dân tới nhà nước. Có quan điểm cho rằng "*chức năng này như là tính tranh đấu (chiến đấu), tranh luận, thảo luận, chất vấn, công khai, dân chủ, minh bạch và trách nhiệm của báo chí vậy*"[8]. Cần xác định rằng phản biện xã hội là nêu ra điểm hay, điểm dở của các chính sách, pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành chứ không phải là sự kích động tâm lý, tư tưởng chống đối lại những chính sách, chủ chương pháp luật của cơ quan công quyền. Ranh giới này tuy mong manh nhưng dễ nhận ra. Điều này không phải là hiếm và Việt Nam cũng đã xuất hiện tình trạng này, chúng tôi sẽ dẫn chứng cụ thể hơn ở phần sau. Về tác động của quyền tiếp cận thông tin đối với chức năng này của báo chí, có thể thấy rõ rằng nếu không có nguồn tin được tiếp cận thì báo chí không thể thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội. Từ đó sẽ kéo theo những hệ quả như chất lượng tranh luận, thảo luận kém, khả năng chất vấn, công khai, minh bạch, và dân chủ đều không được đảm bảo.

Như vậy, cả ba chức năng chủ yếu của hoạt động báo chí đều cơ bản phụ thuộc quyền tiếp cận thông tin nên có thể khẳng định rằng, báo chí sẽ không còn là báo chí nếu không có sự bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

3. Thực tiễn ở Việt Nam và một số kiến nghị

Cùng với tiến trình phát triển của nền kinh tế đất nước, báo chí cũng ngày càng trưởng thành với sự gia tăng không chỉ về số lượng mà còn về hình thức báo chí. "*Tính đến năm 2008, cả nước có hơn 700 cơ quan báo chí in với 850 ấn phẩm, gần 15.000 nhà báo được cấp thẻ, 68 đài phát thanh, truyền hình của trung ương, cấp tỉnh và đài truyền hình kỹ thuật số mặt đất (đài truyền hình Việt Nam phủ sóng đến 85% hộ gia đình Việt Nam), 80 báo điện tử và hàng nghìn trang tin điện tử trên mạng Internet, 55 nhà xuất bản. Người dân ngày càng tiếp cận tốt hơn với công nghệ thông tin hiện đại, đặc biệt là Internet, với khoảng 20 triệu người truy cập, chiếm 23,5% dân số, cao hơn mức trung bình của châu Á (18%). Ngoài hệ thống thông tin, báo chí, truyền thông trong nước, người dân còn được tiếp cận với hàng chục hãng thông tấn, báo chí và kênh truyền hình nước ngoài, như Reuters, BBC, VOA, AP, AFP, CNN và nhiều báo, tạp chí quốc tế lớn khác*"[9].

Qua những con số nêu trên cho thấy tính cởi mở trong chính sách và pháp luật của Việt Nam về hoạt động báo chí, là cơ sở quan trọng hỗ trợ cho việc thực thi quyền tiếp cận thông tin của người dân trên thực tế. Tuy nhiên, chất lượng hoạt động của báo chí, đặc biệt là báo chí điện tử đang có những dấu hiệu suy giảm về chất lượng cung cấp thông tin, định hướng tư tưởng và cả chức năng phản biện xã hội.

- *Về cung cấp thông tin*, nhiều báo điện tử sẵn sàng sao chép tin, bài từ các báo khác về đăng y nguyên mà không nêu rõ nguồn hoặc "chiêu" tốt nhất để "né" trách nhiệm là công bố "tin do phóng viên tổng hợp". Thậm chí, nhiều

bản tin được dịch từ các báo nước ngoài mà cũng công bố do phóng viên tổng hợp và nhiều khi không thẩm định nguồn tin có chính xác hay không. Gần đây, thậm chí cả hoạt động thông tin báo chí của Đài truyền hình quốc gia Việt Nam (VTV) cũng nhận được nhiều phản hồi về cách cung cấp thông tin thiên lệch, một chiều và không xác thực nguồn tin. Tiêu biểu là các vụ việc liên quan đến cầu thủ bóng đá Nguyễn Công Phượng hay như chương trình "Điều ước thứ bảy". Đây là những dấu hiệu đáng báo động của một nền báo chí còn đang trong giai đoạn "khẳng định thương hiệu". Vậy mối liên hệ với quyền tiếp cận thông tin ở đây là gì? Đa số độc giả vẫn có nhận định rằng các cơ quan báo chí được cấp phép hoạt động ở Việt Nam thì những thông tin đưa ra sẽ mang tính chính thống, tức là có thể xác tín được. Tuy nhiên, với thực trạng cung cấp thông tin như những ví dụ điển hình vừa nêu, việc đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân đã trở nên mơ hồ, mông lung như chính nguồn gốc của những thông tin được cung cấp. Hệ quả là người dân rất khó để đưa ra những phản hồi chính xác và nguy hiểm hơn là sự thờ ơ với thông tin được mang tiếng là "chính thống". Qua đó có thể thấy, thực trạng hệ thống công cụ cung cấp thông tin hiện nay ở Việt Nam, mà chủ yếu là qua báo chí đang có những vấn đề nghiêm trọng, ngay cả những chương trình do Đài truyền hình quốc gia thực hiện còn nhiều lỗi như vậy thì người dân còn biết đặt niềm tin vào đâu để tiếp cận được thông tin đầy đủ, chính xác.

Nguy hiểm hơn, việc cung cấp thông tin (đặc biệt là những thông tin về chính sách, pháp luật và việc thực thi chính sách, pháp luật) không chính xác có thể khiến nảy sinh tâm lý bất bình trong quần chúng đối với những hoạt động của cơ quan nhà nước. Ví dụ điển hình gần đây là việc báo Hà Nội Mới (cơ quan của Thành ủy Hà Nội) cung cấp thông tin về hoạt động của Tỉnh đoàn Quảng Ngãi, hỗ trợ nông dân Quảng Ngãi bán dưa hấu không chính xác đã khiến dư luận lo ngại về hoạt động của tổ chức Tỉnh đoàn Quảng Ngãi. Cụ thể là trong bài báo có tiêu đề "*Họ đã "ăn" trên lưng nông dân 2.000 đồng/kg dưa?*"[10] đăng ngày 6/5/2015, nhóm phóng viên khẳng định đã "*được tỉnh đoàn Quảng Ngãi cho biết*" thông tin về giá thu mua. Tuy nhiên, tại công văn số 2002-CV/TĐTN-TNNT của Ban chấp hành đoàn tỉnh Quảng Ngãi ngày 7/5/2015 lại cho biết "*Báo Hà Nội mới chưa bao giờ trao đổi với tỉnh đoàn*". Câu hỏi đặt ra là nhóm phóng viên đã trao đổi với ai để thu thập thông tin nhưng lại dẫn nguồn từ Tỉnh đoàn Quảng Ngãi? Hơn nữa, với tiêu đề có đặt dấu nghi vấn, song cuối bài báo, nhóm phóng viên đã không đưa ra nhận định "mở" mà lập tức kết luận "*Như vậy đã rõ. Một số cán bộ Tỉnh Đoàn Quảng Ngãi đứng ra làm đầu mối thu gom đã trắng trợn "ăn chênh" của nông dân những 2000 đồng/kg dưa*". Với thông tin như vậy, chắc chắn uy tín của Tỉnh đoàn Quảng Ngãi và hơn nữa là lòng tin của nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan công quyền bị giảm sút nghiêm trọng. Cùng lúc đã làm giảm chất lượng cung cấp thông tin và giảm khả năng định hướng tư tưởng cho người tiếp nhận thông tin.

- *Về định hướng thông tin*, góp phần hình thành tư tưởng, nhận định của người theo dõi thông tin thông qua việc bình luận và đánh giá thông tin của chính các cơ quan báo chí. Không khó để tìm được những bản tin về Triều Tiên trên nhiều trang báo điện tử ở Việt Nam mà nguồn tin được cung cấp từ… Hàn Quốc, đôi khi là Hoa Kỳ, trong khi các quốc gia này hiện vẫn là "đối thủ" của nhau và tất nhiên "cuộc chiến" có diễn ra gay gắt trên mặt trận thông tin. Gần đây hơn là những thông tin đăng tải về cuộc chiến tại Ucraina cùng những tranh chấp

giữa Nga và liên minh châu Âu - Hoa Kỳ. Việc cung cấp và bình luận những thông tin một chiều như vậy dễ dẫn đến việc hình thành những định kiến của người tiếp nhận thông tin đối với những chủ thể được đề cập. Nguy hiểm hơn khi đối tượng khai thác lại là thông tin về những quốc gia khác, những xung đột đang diễn ra trên thế giới mà rất có thể gây phương hại đến đường lối ngoại giao của Việt Nam.

Trở lại với ví dụ về vụ việc giữa báo Hà Nội Mới với Tỉnh đoàn Quảng Ngãi, ở đây thay vì thực hiện chức năng cung cấp thông tin (dù còn chưa phù hợp như trên đã phân tích) thì nhóm phóng viên đã tự cho họ quyền đưa ra kết luận để định hướng dư luận về hoạt động của tỉnh đoàn Quảng Ngãi trong khi báo chí đương nhiên không phải cơ quan có chức năng điều tra và kết luận điều tra, càng không được dùng đến quyền tự do báo chí để xâm phạm danh dự, uy tín của cá nhân, tổ chức khác với những ngôn từ như "*trắng trợn ăn chênh của nông dân*", "*ngang nhiên ăn chặn trên mồ hôi, nước mắt của nông dân*". Ở đây cho thấy hoạt động báo chí mặc dù chưa cẩn trọng xác minh thông tin nhưng đã vượt quá giới hạn của chức năng bình luận, đánh giá về thông tin; tự cho mình quyền kết tội cá nhân, tổ chức khác thay cho cơ quan điều tra, cơ quan xét xử. Cần phải nhắc lại rằng, quyền tự do báo chí là một quyền có giới hạn đã được cộng đồng quốc tế khẳng định nhằm ngăn chặn nguy cơ báo chí tấn công vào những quyền con người khác, đặc biệt là quyền riêng tư cá nhân.

- *Về chức năng phản biện xã hội*. Trong số rất nhiều sự kiện, hẳn chưa thể quên dịch sởi ở Việt Nam vào năm 2014 khi hàng trăm trẻ em đã tử vong. Nguyên nhân được xác định là do người dân đã không đưa trẻ đi tiêm chủng phòng ngừa. Điều này có vẻ như không liên quan đến hoạt động báo chí song hãy nhìn lại khoảng một năm trước đó, hồi tháng 7/2013 khi xảy ra vụ việc đáng tiếc với ba trẻ sơ sinh, tử vong do "tiêm vắc-xin". Hàng loạt cơ quan báo chí cùng vào cuộc, đưa tin, bình luận và phản biện về vai trò của các cơ quan quản lý chuyên môn đối với vắc-xin. Kết quả là đến tháng 3/2015, kết quả xét xử công khai của tòa án mới cho công luận câu trả lời nguyên nhân ba trẻ tử vong không phải do vắc-xin mà chính vì sự sai sót của một y sĩ (lấy nhầm thuốc gây mê thay vì vắc-xin viêm gan B). Phải chăng, chính sự "phản biện" quá mức của báo chí vào thời điểm đó đã gây ra tâm lý hoang mang cho dư luận, đổ dồn trách nhiệm cho cơ quan quản lý y tế và dẫn đến hệ quả là các bậc cha mẹ đã không tích cực, chủ động đưa các trẻ đi tiêm phòng (do lo ngại chất lượng vắc-xin) dẫn đến hệ lụy đau lòng như dịch sởi mà chúng ta phải chứng kiến? Đây cần phải được xem là một bài học đau đớn nếu như chính sự phản biện "cảm tính" của báo chí là nguyên nhân dẫn đến những mất mát như vừa phân tích.

Ví dụ thứ hai liên quan đến một số dự án lớn được đề xuất gần đây như xây dựng tháp truyền hình cao nhất thế giới của Đài truyền hình Việt Nam, xây dựng đường cao tốc Bắc - Nam,… Lẽ đương nhiên là đa số thường nhắm đến khả năng tham nhũng, rất ít đề cập đến hiệu quả dự kiến của các dự án. Ở đây, một lần nữa, thông qua báo chí có rất nhiều tiếng nói "phản biện" với mục tiêu phản đối thực hiện dự án, trong khi có rất ít cơ quan ngôn luận cung cấp những quan điểm ở chiều ngược lại (tức quan điểm ủng hộ dự án này). Vì vậy, thật đơn giản để báo chí, nhân danh tính phản biện xã hội mà cung cấp luồng thông tin một chiều, kích động tâm lý chống đối với những chương trình, dự án của cơ quan nhà nước.

Qua những sự việc này cho thấy thậm chí ngay cả khi quyền tiếp cận thông tin của các cơ quan, tổ chức báo chí được đảm bảo thì những kết quả đầu ra của chuỗi quy trình "xử lý thông

tin" theo nghiệp vụ báo chí chưa hẳn đã đảm bảo được quyền tiếp cận thông tin đúng, đầy đủ của công chúng. Ở đây đòi hỏi một mức độ trách nhiệm cao hơn của hoạt động báo chí đối với vai trò đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của người dân.

Trên cơ sở những phân tích như trên, chúng tôi cung cấp một số kiến nghị nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả đảm bảo tiếp cận thông tin qua hoạt động báo chí như sau:

- *Thứ nhất*, nhanh chóng hoàn thiện dự thảo Luật báo chí thay thế cho Luật báo chí 1989 (sửa đổi 1999) vốn đã không còn phù hợp. Trong đó, nhiều nội dung mới cần nhanh chóng được áp dụng như "những hành vi bị cấm"[11] thay vì chỉ có "những nội dung bị cấm" theo luật báo chí hiện hành. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 11 của Dự thảo cần bổ sung hành vi "lợi dụng quyền tự do báo chí" để xâm phạm các quyền con người, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức và nhà nước. Với đặc trưng hoạt động báo chí không mang tính dân sự thuần túy, việc đưa ra giới hạn như vậy là phù hợp với các công ước quốc tế cũng như góp phần nâng cao tính trách nhiệm trong quá trình thực hiện hoạt động báo chí.

- *Thứ hai*, luật định trách nhiệm của các cơ quan báo chí, nhà báo đối với đảm bảo quyền tiếp cận thông tin đầy đủ, chính xác của nhân dân. Vấn đề này có thể được giải quyết trong Luật về tiếp cận thông tin nhằm giải quyết những thực trạng hiện nay ở Việt Nam mà chúng tôi đã phân tích ở trên. Theo đó, cần bổ sung vào Điều 7 của Dự thảo Luật tiếp cận thông tin[12] về nghiêm cấm phổ biến sai thông tin ảnh hưởng đến uy tín, danh dự của cá nhân, tổ chức. Đây là nội dung cần thiết do nội hàm của quyền tiếp cận thông tin là rộng với ba khả năng là tìm kiếm - tiếp nhận - phổ biến thông tin. Với nội dung hiện nay trong Điều 7 của Dự thảo thì đã xác định (bằng việc cấm) trách nhiệm của chủ thể có nghĩa vụ cung cấp thông tin, của chủ thể tiếp nhận thông tin (ở khoản 3 về cấm sử dụng thông tin để xúc phạm danh dự, uy tín, nhân phẩm) nhưng còn chưa làm rõ trách nhiệm của chủ thể phổ biến thông tin. Ở đây có sự khác nhau giữa cung cấp thông tin, sử dụng thông tin với phổ biến thông tin, đặc biệt là phổ biến qua các kênh truyền thông, báo chí. Trong đó cần hiểu rằng, khả năng phổ biến thông tin là khả năng phái sinh từ việc tiếp nhận thông tin của một chủ thể nhất định (cá nhân, nhà báo,…), có một phần liên quan đến việc sử dụng thông tin của chính chủ thể đó nhưng khi phổ biến thông tin thì hệ quả của việc phổ biến đó vượt ra khỏi tầm kiểm soát của chủ thể và tiếp tục được nhiều chủ thể khác sử dụng chính thông tin đó. Do vậy, Điều 7 của dự thảo cần làm rõ hơn giới hạn của việc phổ biến thông tin như thế nào là bị cấm để đảm bảo trách nhiệm của những chủ thể thực hiện phổ biến thông tin, đặc biệt là qua báo chí. Chúng tôi kiến nghị sửa đổi khoản 3 như sau:

"Cung cấp, sử dụng, phổ biến thông tin gây ảnh hưởng đến danh dự, nhân phẩm của cá nhân; uy tín của cơ quan, tổ chức."

- *Thứ ba*, làm rõ cơ chế tiếp cận thông tin của báo chí ngay trong luật tiếp cận thông tin với tư cách một chủ thể đặc biệt không giống với chủ thể yêu cầu cung cấp thông tin là cá nhân, tổ chức dân sự. Bởi lẽ, hoạt động báo chí ở Việt Nam được coi là cơ quan sự nghiệp của Đảng, Nhà nước chứ không hoạt động mang tính dân sự. Do đó, cần quy định rõ ràng hơn cơ chế tiếp cận thông tin cho báo chí để đảm bảo tính thông tin kịp thời (giúp hạn chế những luồng thông tin xuyên tạc, gây mất uy tín của các cơ quan chính quyền,…) của cơ quan ngôn luận. Theo đó, nên bổ sung vào Điều 12 của Dự thảo Luật tiếp cận thông tin về "Công bố, công khai thông tin trên phương tiện thông tin đại chúng" theo hướng cho phép cơ quan báo chí

có thể tiếp cận thông tin theo trình tự đặc biệt, rút gọn hơn so với trình tự thông thường trong trường hợp nguồn tin có giá trị định hướng, trấn an dư luận. Cụ thể, tại khoản 1 Điều 17 của Dự thảo luật quy định thời hạn cung cấp những "thông tin có thể cung cấp ngay" là 07 ngày làm việc kể từ ngày nhận được yêu cầu hợp lệ. Dễ thấy rằng trong thời đại bùng nổ thông tin như hiện nay, ngay cả Thủ tướng Chính phủ cũng đã đưa ra quan điểm chỉ đạo việc cung cấp thông tin phải chủ động, kịp thời, thậm chí là đưa thông tin chính thống lên mạng xã hội, càng cần thiết hơn với những "thông tin có thể cung cấp ngay" để được công bố càng sớm càng tốt. Do đó, thời hạn 07 ngày đối với các hoạt động báo chí có thể nói là quá chậm so với dòng chảy thông tin vốn có thể thay đổi hàng giờ, và hơn nữa có khả năng tiềm ẩn tình trạng quan liêu, sách nhiễu với lý do chưa hết thời hạn cung cấp thông tin. Một điểm khác nữa là về văn bản yêu cầu cung cấp thông tin. Theo quy định tại Điều 15 của Dự thảo luật thì thông tin trong văn bản chỉ có thể được thực hiện bởi cá nhân mà không có sự phân biệt giữa yêu cầu cung cấp thông tin của cá nhân và yêu cầu của cơ quan, tổ chức. Mặc dù cơ quan, tổ chức có thể đệ trình văn bản thông qua cá nhân đại diện hoặc được ủy quyền song với hoạt động báo chí nói riêng, đặc biệt là do tính cấp thiết của vấn đề cần làm rõ thông tin và chức năng phổ biến thông tin nhanh chóng thì nên có lựa chọn khác để thể hiện được vai trò của chủ thể yêu cầu cung cấp thông tin. Theo đó, điểm a khoản 2 Điều 15 nên bổ sung thêm nội dung như sau:

"Tên, địa chỉ, số chứng minh nhân dân hoặc hộ chiếu của người yêu cầu; số fax, điện thoại, địa chỉ thư điện tử (nếu có); ***hoặc minh chứng về việc nhân danh cơ quan, tổ chức yêu cầu cung cấp thông tin****".*

Như vậy, mối tác động qua lại giữa quyền tiếp cận thông tin và hoạt động báo chí là rõ ràng và có thể dẫn đến những hệ quả hoàn toàn khác nhau nếu không xác định được vai trò và đối tượng tác động trong từng trường hợp cụ thể. Hiện nay Việt Nam đang trên đà hội nhập quốc tế mạnh mẽ nhằm thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xây dựng công bằng, dân chủ, văn minh. Không khí xã hội ngày càng dân chủ, công khai, minh bạch hơn. Ở đó, mối tác động qua lại giữa quyền tiếp cận thông tin và báo chí ngày càng thể hiện rõ rệt và có thể đưa đến nhiều hơn những hệ quả trực tiếp (thay vì chủ yếu là gián tiếp như từ trước tới nay). Trong đó, báo chí có thêm cơ hội để thực hiện các chức năng của mình như thông tin, định hướng dư luận, phản biện và giám sát xã hội; và ngược lại, quyền tiếp cận thông tin được mở rộng nhờ vào chất lượng của báo chí. Tuy nhiên bên cạnh việc phát huy những tác động tích cực trong mối quan hệ này thì cũng cần chú ý đến những mặt trái của vấn đề để kịp thời khắc phục hiệu quả. Để làm được điều đó thì các Dự thảo sửa đổi Luật báo chí và Luật về tiếp cận thông tin cần phải có những điều chỉnh như đã phân tích.

Tài liệu tham khảo

[1] Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người 1948.

[2] Thái Vĩnh Thắng, Sự cần thiết phải xây dựng Luật tiếp cận thông tin ở Việt Nam hiện nay, Chuyên đề 19 thuộc Đề tài khoa học cấp Bộ "Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng luật tiếp cận thông tin", 2009-2010.

[3] Vũ Công Giao, Phạm Quốc Anh, Sự cần thiết và đề xuất khuôn khổ của Luật tiếp cận thông tin của Việt Nam, sách "Tiếp cận thông tin - Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam", NXB ĐHQG Hà Nội, 2011.

[4] Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị của Liên hợp quốc năm 1966.

[5] Human Rights Committee, General comment No. 34, 102nd session, Geneva, 11-29 July 2011 (Bình luận chung số 34 của Hội đồng nhân quyền Liên hợp quốc).

[6] Khoa Luật (ĐHQGHN, 2011), Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR, 1966).

[7] Đỗ Chí Nghĩa, Vai trò của báo chí đối với việc bảo đảm và phát huy quyền được thông tin của người dân ở Việt Nam, http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAMINVIETNAMESE/Resources/6-vaitro-baochi-trong-dambao-quyenconnguoi-VN.pdf (truy cập 20/4/2015).

[8] Đinh Văn Hường, Báo chí truyền thông thực hiện chức năng phản biện, dự báo và giám sát phục vụ phát triển bền vững, http://thuviennoivu.dreamlib.vn:8080/phamquangquyen/bitstream/123456789/590/1/bao%20chi%20truyen%20thong.pdf (truy cập 25/4/2015).

[9] Bộ Ngoại giao (2014), Báo cáo quốc gia kiểm điểm định kỳ việc thực hiện quyền con người ở Việt Nam.

[10] Báo Hà Nội Mới, Họ đã "ăn" trên lưng nông dân 2.000 đồng/kg dưa?, http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Xa-hoi/754375/ho-da-an-tren-lung-nong-dan-2000-dongkg-dua (truy cập 9/5/2015).

Dự thảo Luật báo chí (bản lấy ý kiến nhân dân từ 23/4/2015 đến 23/6/2015), http://mic.gov.vn/layyknd/Trang/DuthaoLuatBaochi.aspx (truy cập 25/4/2015).

[11] Dự thảo 2 Luật tiếp cận thông tin (2015), công bố trên trang điện tử của Bộ Tư pháp tại địa chỉ: http://moj.gov.vn/dtvbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_Detail.aspx?ItemID=253 (truy cập 7/5/2015).

Recommendations on Ensuring the Rights to Access to Press Information in Vietnam Today

Nguyễn Thị Quế Anh, Nguyễn Anh Đức

VNU School of Law, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam

Abtract: Right to information is a fundamental right, relating to many fields of human social life, including press activities. Authors had analyzed the influence of press acitivities on the right to information of people. In contrast, the right to information, especially to the information about government agencies is the grassroots for press activities. Base on theoretical analyses, authors assesses the situation of ensuring the right to information through press activities in Vietnam and suggests some recommendations.

Keywords: Right to access to information, press, fundamental right.