

Tính minh bạch, thông tin và vai trò của phương tiện truyền thông

Ánh nắng làm chết vi trùng.

— *Khuyết danh*

TÍNH MINH BẠCH TRONG HOẠT ĐỘNG HÀNH CHÍNH CÔNG

Không một cơ chế tiếng nói hoặc lối thoát nào có thể phát huy tác dụng nếu người dân không nhận được những thông tin phù hợp. Khi người dân không biết ai là người đưa ra các quyết định hành chính và đưa ra như thế nào, tiếng nói duy nhất của họ chỉ có thể là các cuộc biểu tình phản đối công khai vô tổ chức. Và nếu không tiếp cận được thông tin về việc cung cấp dịch vụ công, người dân sẽ hoàn toàn rút khỏi hoạt động cung cấp dịch vụ này. Như được nhấn mạnh trong suốt cuốn sách này,

tính minh bạch là một trong bốn cột trụ - nguyên tắc chủ đạo để có hoạt động quản lý nhà nước tốt, và thông tin là yếu tố quyết định hiệu quả của hoạt động kinh tế cũng như của mối quan hệ tốt giữa người dân và chính phủ.

Tính minh bạch trong hành chính công có nghĩa là những thông tin phù hợp được cung cấp kịp thời cho người dân dưới hình thức dễ sử dụng, và đồng thời, các quy định và quyết định của chính phủ phải rõ ràng và được phổ biến đầy đủ. Tính minh bạch là điều kiện tiên quyết để có trách nhiệm thực sự và giúp nâng cao khả năng dự báo. Sự không hiệu quả và tham nhũng phát triển mạnh nhất trong bóng tối, và để có được áp lực dẫn đến thay đổi từ bên ngoài chính phủ đòi hỏi người dân phải có thông tin đầy đủ về các hoạt

động cũng như tiêu chuẩn để đánh giá việc thực hiện các dịch vụ công.

Hoạt động hành chính công truyền thống thường được thực hiện một cách bí mật. Các tổ chức lớn, dù là tổ chức công cộng hay tư nhân, đều có xu hướng giấu giếm thông tin, và các nguyên tắc hành chính thường khuyến khích xu hướng này. Các dòng thông tin thường mang tính chất đóng, ngay cả trong nội bộ cũng như giữa các cơ quan chính phủ. Thông tin được giấu giếm trở thành một công cụ cho các biểu hiện quan liêu, và vì vậy gần như được coi là tài sản của một cá nhân hay một nhóm làm ra hoặc xử lý những thông tin đó. Điều này đặc biệt đúng trong trường hợp hệ thống cấp quản lý theo ngành dọc với rất ít trách nhiệm đối với bên ngoài. Cho dù là xuất xứ từ đâu hay được biện minh như thế nào, thói quen giấu giếm thông tin cuối cùng sẽ dẫn đến sự tùy tiện hoặc sai lầm trong việc thực thi quyền hạn, những giao dịch không trung thực, và các quyết định mua bán sai lầm. Người ta thường nói, theo châm ngôn của ngài Acton, rằng có quyền lực là có tham nhũng, quyền lực tuyệt đối sẽ dẫn đến tham nhũng tuyệt đối. Quyền lực đối với thông tin cũng dẫn đến tham nhũng giống như quyền lực đối với con người. Ngược lại, sự

minh bạch sẽ giúp xây dựng một chính phủ cởi mở và có trách nhiệm, và ngăn chặn hiện tượng tham nhũng trong các quan chức khu vực hành chính công. Sự minh bạch trong khu vực hành chính công bao gồm hai khía cạnh chính: truyền thông công cộng và quyền của công dân trong việc tiếp cận thông tin của chính phủ.

TRUYỀN THÔNG CÔNG CỘNG¹

Các dữ liệu mà chính phủ đưa ra, và các nguyên tắc và quy định mà chính phủ ban hành, là quá nhiều và quá đa dạng nên mỗi cá nhân người dân không thể biết hết được. Chính phủ cũng nắm giữ nhiều loại thông tin về các cá nhân cũng như doanh nghiệp, từ những số liệu thống kê sinh tử và giá thú, thuế đến những thông tin về y tế và giáo dục. Các cơ quan của chính phủ độc quyền về từng loại thông tin nhất định, như thông tin điều tra dân số, báo cáo của cảnh sát, hồ sơ đất đai, và thông tin pháp lý. Như vậy, để có được sự minh bạch, đòi hỏi không chỉ việc cung cấp các nguồn thông tin có sẵn. Yêu cầu minh bạch còn đòi hỏi chính phủ phải thực sự sẵn sàng trao đổi thông tin, và những nỗ lực đáng kể để thực hiện việc trao đổi thông tin một cách hiệu quả.

Truyền thông công cộng là một biểu hiện thực tế của một chính

phủ cởi mở. Điều này tạo ra sự minh bạch cho hoạt động của tất cả các cơ quan, và giải quyết vấn đề bất bình đẳng trong việc tiếp cận thông tin của các đối tượng người dân khác nhau. Những mong muốn mang tính thực tế của công chúng và niềm tin vào chính phủ được duy trì bởi niềm tin vào tính chính xác của thông tin do chính phủ sử dụng và cung cấp. Ở nhiều nước, các văn bản luật quy định cụ thể các loại thông tin phải được cung cấp cho người dân, bao gồm các quyết định liên quan tới cá nhân hay các nhóm người, các nguyên tắc và quy định, và hoạt động của các bộ, ngành. Các loại thông tin khác nhau cần được cung cấp cho người dân bao gồm:

- Thông tin về chính phủ với tư cách là người nắm giữ thông tin - các loại báo cáo nào cần được lưu trữ, và tính chính xác của chúng được bảo đảm như thế nào?
- Thông tin về chính phủ với tư cách là một doanh nghiệp - tiêu bao nhiêu tiền, tiêu vào việc gì, tại sao và với kết quả như thế nào?
- Thông tin về chính phủ với tư cách là người cung cấp dịch vụ - có sẵn các dịch vụ gì, với giá cả và chất lượng như thế nào, và chúng được bảo đảm như thế nào?²

Để có được hoạt động truyền

thông công cộng cởi mở, đòi hỏi phải đấu tranh với thực tế quan liêu đã tồn tại lâu đời như đã đề cập ở phần trên và, ở nhiều nước, với những hạn chế về luật pháp. Thông thường, nếu tiết lộ thông tin không được phép cho người ngoài thì cả người truyền thông tin và người nắm giữ thông tin đều phải chịu những hình phạt nặng nề, thông qua quy định về “các thông tin bí mật chính thức” hoặc những văn bản luật tương tự. Sự thận trọng về mặt hành chính thường chi phối việc phân loại các báo cáo theo các cấp bậc bảo mật khác nhau. Một nước ở châu Phi thậm chí coi danh bạ điện thoại của quan chức chính phủ là tài liệu mật, trong khi ngày càng nhiều nước đưa tên và số điện thoại của các quan chức cao cấp lên mạng Internet.

Một khía cạnh hết sức quan trọng trong hoạt động truyền thông công cộng, đặc biệt ở các nước đang phát triển và những nước có nền kinh tế chuyển đổi, là quá trình lập ngân sách không minh bạch. Việc giới thiệu về ngân sách được thực hiện phức tạp và bí mật sẽ làm hạn chế việc bàn bạc và xem xét một cách hiệu quả từ phía cơ quan lập pháp hoặc các phương tiện thông tin. Ngược lại, Vương quốc Anh khuyến khích thảo luận cởi mở về ngân sách của chính quyền địa phương; và một số thành phố ở Braxin, ngân sách địa

phương được xây dựng theo phương pháp tổng hợp từ dưới lên, dựa trên nhu cầu của người dân; tại Mỹ, Ấn Độ và Nam Phi, các tổ chức phi chính phủ được khuyến khích phân tích việc phân bổ các nguồn quỹ công cộng cho các lĩnh vực được đặc biệt quan tâm dành cho các nhóm người nghèo và người thiệt thòi, và công bố những kết quả của họ. Tuy nhiên, giải pháp tốt nhất để khắc phục sự khó hiểu về ngân sách không phải là hỗ trợ công dân trong việc giải mã những ngân sách phức tạp, mà đòi hỏi chính phủ phải trình bày các thông tin tài chính một cách rõ ràng và dễ hiểu đối với từng người dân bình thường. Sự minh bạch về ngân sách theo cách này có lẽ là một trong những khía cạnh mạnh nhất trong quá trình cải cách hành chính được thực hiện ở Niu Dilân trong đầu những năm 1990.³

Tuy nhiên, như đã trình bày trong chương 1, tính minh bạch là một khái niệm tương đối, chứ không phải là khái niệm tuyệt đối. Luật pháp có quy định các quyền riêng tư và vai trò pháp lý của chính phủ trong việc bảo mật thông tin. Ví dụ, các cuộc thảo luận mang tính cởi mở và thẳng thắn trong diễn đàn của các nhà hoạch định chính sách cấp cao nhất hoặc những ý kiến tư vấn độc lập về các vấn đề nhạy cảm cần phải được bảo mật (chương 2).

Việc tiết lộ thông tin sẽ làm cho các cuộc thảo luận này trở nên vô nghĩa, gây nhiều rủi ro cho hoạt động điều hành, trong khi các báo cáo chính thức vẫn không có những thông tin hữu ích hoặc có giá trị đối với người dân. Tuy nhiên, cần xác định những tiêu chí cụ thể để quyết định loại hình giao dịch và thông tin nào phải giữ bí mật. Trong bất kỳ trường hợp nào, việc cung cấp thông tin phải được coi là nguyên tắc chứ không phải là ngoại lệ: tất cả các thông tin của chính phủ cần phải được công khai cho người dân trừ trường hợp có quy định cụ thể với những lý do hợp lý và trên cơ sở những tiêu chí rõ ràng. Do đó, ngay cả khi bản thân thông tin đó là bí mật, những tiêu chí về việc giữ bí mật đối với thông tin đó cũng phải được công bố rộng rãi và công khai.

Hoạt động truyền thông công cộng thông qua mạng Internet ngày càng trở nên phổ biến và người dân chỉ cần dùng đến đầu ngón tay của mình là đã có thể tiếp cận được với rất nhiều thông tin. Tuy nhiên, các nước đang phát triển gặp nhiều trở ngại do số người sử dụng máy vi tính là ít và do những hạn chế về khả năng tìm kiếm trong lượng thông tin quá lớn. Việc tăng cường sử dụng công nghệ thông tin nói chung có thể làm tăng thêm tình trạng bất bình đẳng trong việc tiếp cận thông tin, giữa các nước phát triển và các

nước đang phát triển cũng như trong mỗi nước. Ở đây chính phủ có vai trò quan trọng là: các dịch vụ có thể được cung cấp trực tuyến đến người dân thông qua mạng lưới bưu điện, các cơ quan ở địa phương và các công ty điện thoại. Điểm truy cập đơn hoặc cửa sổ đơn (kiốt thông tin) có thể cung cấp dịch vụ thông tin cho các nhóm khách hàng, từ các nguồn đại lý khác nhau. Đồng thời, các trung tâm thông tin cộng đồng - cung cấp dịch vụ truy cập thông tin trực tuyến với giá rẻ thông qua các nhà cung cấp được ủy quyền - cũng là một phương pháp tiếp cận người dân nghèo. Hoạt động này đã được thử nghiệm ở một số nước đang phát triển, và đặc biệt ở những nước mà chính phủ rất năng động và có nguồn tài trợ nước ngoài. (Chương 18 thảo luận sâu hơn về công nghệ thông tin và hoạt động hành chính công).

Việc có sẵn nhiều thông tin hơn hay công nghệ thông tin được cải thiện tự bản thân nó không thể bảo đảm việc sử dụng công nghệ thông tin, đặc biệt nếu trình độ dân trí thấp hoặc người dân không thể tiếp cận được với những dịch vụ cơ bản nhất và không được tham gia vào các hoạt động kinh tế. Người dân cũng có thể không quan tâm tới thông tin khi họ cảm thấy bị loại khỏi các hoạt động chính trị hoặc họ tin rằng sự tham gia của họ không có

ý nghĩa⁴. Do đó, người dân cần phải được thông báo về sự tồn tại của thông tin về nhiều chủ đề khác nhau, và phải được thuyết phục về sự hữu dụng của chúng. Tất nhiên, thông tin phải *thực sự* hữu ích và dưới hình thức dễ sử dụng. Trong nhiều trường hợp, người dân thiếu sự quan tâm là có lý, ví dụ nếu thông tin không phù hợp với họ hoặc bởi vì họ không phải là đối tượng để tận dụng các cơ hội đó.

Ở nhiều nước phát triển, và ở hầu hết các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, việc quản lý các hồ sơ của khu vực công cần phải được cải thiện đáng kể. Các cơ quan chính phủ phải có trách nhiệm xác định, phân loại và lưu trữ những hồ sơ chính thức, và quy định rõ thời hạn phải công bố rộng rãi những hồ sơ, tài liệu này theo yêu cầu. Một phần cũng quan trọng là những tài liệu để người dân kiểm tra phải được chuẩn bị với ngôn ngữ rõ ràng, không dùng biệt ngữ. Tất cả những hoạt động này đòi hỏi nhiều chi phí và thời gian, và phải được theo dõi thường xuyên. Do đó, giống như trong trường hợp các sáng kiến định hướng phục vụ khách hàng được đề cập trong chương 13, việc lựa chọn là bắt buộc. Việc hoàn thiện và công khai các hồ sơ, tài liệu của khu vực công, đặc biệt ở những nước đang phát triển, chỉ nên tập trung vào

những lĩnh vực mà lợi ích từ việc phổ biến thông tin rõ ràng lớn hơn so với chi phí bỏ ra để làm việc đó. Những lợi ích và chi phí đó ở từng nước khác nhau sẽ khác nhau, nhưng dù ở đâu thì hoạt động ngân sách và mua sắm luôn là hai lĩnh vực mà việc báo cáo và công khai thông tin một cách hiệu quả bao giờ cũng mang lại lợi ích.

Chức năng thông tin cho công chúng của chính phủ từ trước tới nay vẫn được coi là đồng nghĩa với việc tuyên truyền các hoạt động của chính phủ và cung cấp những thông tin đã được điều chỉnh về các quyết định của chính phủ. Một số chính phủ cố tình sử dụng cơ quan thông tin công cộng để đánh lạc hướng dư luận, và điều này vẫn tiếp tục diễn ra ở một mức độ nào đó tại một số nước đang phát triển không có các phương tiện thông tin độc lập và có trình độ. Xu hướng tăng cường hiệu quả của hoạt động điều hành nhà nước và phát triển công nghệ rõ ràng đòi hỏi phải thay đổi vai trò truyền thống này của các cơ quan thông tin công cộng của chính phủ theo hướng tăng cường tính công khai.

Cần phải có các cán bộ chuyên nghiệp trong lĩnh vực thông tin công cộng ở cấp quốc gia và địa phương, với bốn chức năng chính:

- phổ biến những thông tin đáng tin cậy cho công chúng;
- xây dựng lòng tin giữa chính

phủ và người dân thông qua sự cởi mở và trung thực trong hoạt động trao đổi thông tin và việc đối xử lịch thiệp với tất cả công dân;

- đưa ra những hướng dẫn và tập huấn cho tất cả các quan chức chính phủ và các đại biểu dân cử về những kỹ năng trao đổi thông tin thông thường; và
- thường xuyên theo dõi ý kiến của người dân và truyền đạt những phát hiện của mình cho chính phủ.

Những chức năng này đòi hỏi phải có sự trao đổi thông tin hai chiều với người dân và xã hội dân sự, và những người làm công tác thông tin công cộng phải tham gia tích cực trong việc huy động người dân tham gia vào các cuộc thảo luận về các vấn đề quan trọng. Để bổ sung vào việc nói lòng sự kiểm soát đối với các phương tiện thông tin của chính phủ và cung cấp những thông tin thông thường cho các phương tiện thông tin in ấn và điện tử mới, những chính phủ quan tâm tới việc cải thiện hiệu quả của hệ thống thông tin công cộng phải tăng cường quan hệ của họ với các phương tiện truyền thông bên ngoài. Việc tiếp tục phương pháp tiếp cận kiểm duyệt và điều tiết truyền thống chỉ làm suy yếu lòng tin vào các hoạt động trao đổi thông tin chính thức. Để có quan hệ tốt hơn với các phương tiện

truyền thông, chính phủ cần: tăng cường quan hệ với các nhà báo và nâng cao chất lượng thông tin trọn gói; thông tin trung thực và rõ ràng, đặc biệt trong giai đoạn xảy ra các cuộc khủng hoảng; phối hợp chặt chẽ giữa chức năng tư vấn chính sách và quan hệ với báo giới; và các cơ chế thay thế để phổ biến thông tin tới người dân. Vì các chính phủ ngày càng có xu hướng nói lỏng, cả ở cấp chính quyền trung ương và địa phương, nên nguy cơ về sự mơ hồ hay rời rạc ngày càng trở nên lớn hơn, và vai trò điều phối của cơ quan thông tin của chính quyền trung ương (cùng với các bộ ngành liên quan) càng trở nên quan trọng.

Quyền của người dân trong việc tiếp cận thông tin từ các cơ quan của chính phủ khi cần thiết bao gồm:

- những thông tin cá nhân về bản thân họ;
- những thông tin không thuộc cá nhân do chính phủ nắm giữ mà không ảnh hưởng tới an ninh quốc gia, việc thực thi pháp luật, tự do thương mại, hoặc quyền riêng tư của những người khác; và
- những thông tin do chính phủ phổ biến vì mục đích riêng của mình.

Có những khác biệt quan trọng giữa quyền tiếp cận thông tin của người dân và vai trò thông tin cho công chúng của chính phủ. Các cá

nhân có nhu cầu tiếp cận thông tin phải lựa chọn và xác định rõ những tài liệu họ cần. Sự tiếp cận này có thể giúp giám sát việc thực thi quyền hành của chính phủ, nhưng cũng tạo ra nhiều khó khăn đối với người dân. Do đó, trong các lĩnh vực mà quyền tiếp cận không được thực hiện hiệu quả, việc chủ động thông tin cho công chúng là cần thiết để đưa được những thông tin liên quan đến với người dân. Điều này đặc biệt đúng đối với các nước đang phát triển, với phần lớn số dân là người nghèo và trình độ dân trí thấp. Do đó, quyền tiếp cận và truyền thông công cộng là hai yếu tố bổ sung cho nhau: chính phủ chỉ cần đóng vai trò thụ động trong hoạt động thứ nhất, nhưng lại phải chủ động trong hoạt động thứ hai.

Phần lớn các nước phát triển (Ôxtrâyliya, Canada, Pháp, Ailen, Hà Lan, Niu Dilân, Mỹ và các nước Bắc Âu, cùng những nước khác) dành cho người dân và các tổ chức quyền tiếp cận các hồ sơ, tài liệu của chính phủ ngoài những danh mục miễn trừ được quy định cụ thể, thông qua các văn bản luật về quyền tự do thông tin được phê duyệt trong vòng 20-30 năm vừa qua. Những văn bản luật này cũng được thông qua ở cấp địa phương tại một số nước như Ấn Độ và Mỹ. Các bộ luật quy định hoạt động truy cập thông tin có mặt ở các nước như Vương

quốc Anh, mặc dù vẫn có Luật về những thông tin bí mật chính thức (Hộp 16.1). Nhiều nước có các văn bản luật quy định về những thông tin bí mật chính thức cũng có kế hoạch sửa đổi những luật này nhằm mở rộng khả năng tiếp cận

thông tin rộng rãi hơn. Các phán quyết tư pháp ở nhiều nước tạo điều kiện đầy đủ cho người dân tiếp cận thông tin, và giúp hạn chế tình trạng các cơ quan chính phủ hạn chế thông tin mà không có lý do chính đáng.

Hộp 16.1

Bảo vệ quyền tiếp cận thông tin tại Nam Phi

Dự luật dân chủ công khai ở Nam Phi đã trải qua một thời gian dài với nhiều ý kiến đóng góp trong suốt quá trình dự thảo. Người ta đã phải mất tới bốn năm kể từ khi có ý tưởng đầu tiên về việc dự thảo luật này nhằm tăng cường quyền tự do thông tin. Ban đầu, tất cả các chính đảng, các doanh nghiệp cũng như các nhóm công dân đều ủng hộ dự luật, nhưng phần bổ sung về quyền hạn của chính phủ đối với thông tin đã làm cho các phe đối lập không ủng hộ nữa. Trong khi có sự thống nhất về mục đích của luật này thì những vấn đề khó khăn trong quá trình thực hiện lại gây ra nhiều tranh cãi.

Trong thời gian này, dự luật đã được sửa đổi và hợp lý hoá, từ một dự luật đầy tham vọng nhằm cố gắng giải quyết những vấn đề lớn liên quan tới khả năng mở rộng dân chủ thành một dự luật tập trung chủ yếu vào quyền tiếp cận thông tin theo quy định của hiến pháp. Ví dụ, trong dự luật này phần quy định về việc bảo vệ những người tiết lộ thông tin về hiện tượng

tham nhũng, cũng như các vấn đề về quyền riêng tư, được tách ra thành một luật riêng. Luật ra đời sau đó, có lẽ sẽ được đặt tên là Luật tiếp cận thông tin, có phạm vi hẹp hơn, chủ yếu nhằm tăng cường tính minh bạch của các cơ quan chính phủ bằng cách yêu cầu họ cung cấp những thông tin thích hợp.

Mặc dù ban đầu được thiết kế nhằm bảo vệ quyền của người dân trong việc tiếp cận những thông tin do nhà nước nắm giữ, dự luật này cũng quy định về quyền tiếp cận và chỉnh sửa thông tin cá nhân liên quan tới lĩnh vực công cộng hoặc riêng tư và quyền tiếp cận những thông tin do khu vực tư nhân nắm giữ, khi những thông tin đó được yêu cầu để thực hiện hoặc bảo vệ bất kỳ quyền lợi nào. Về mặt đó, dự luật này tạo ra một tiền lệ kể cả trên phạm vi quốc tế, bởi vì luật về quyền tự do thông tin (FOI) thường chỉ điều chỉnh những thông tin do khu vực công cộng nắm giữ, như đã giải thích ở trên.

Cũng giống như các đạo luật về quyền tự do thông tin ở

những nước khác, một số loại thông tin được cung cấp hàng ngày và miễn phí, một số loại khác được cung cấp theo yêu cầu và phải trả một khoản phí nhất định. Các cơ quan chính phủ và tư nhân được yêu cầu phải cung cấp hướng dẫn về danh mục những thông tin mà mình nắm giữ và cách thức tiếp cận những thông tin đó. Dự luật này quy định việc bắt buộc cung cấp những thông tin được đánh giá là phục vụ lợi ích của công chúng. Định nghĩa về lợi ích của công chúng bao gồm sự mâu thuẫn hoặc không tuân thủ luật pháp, an toàn đối với người dân, rủi ro về môi trường, và nền hành chính cởi mở, có trách nhiệm và thu hút được sự tham gia của người dân. Lý do để từ chối cung cấp thông tin bao gồm bảo vệ quyền riêng tư cá nhân, thông tin được cung cấp mật bởi một bên thứ ba, hoặc thông tin được đánh giá là nhạy cảm vì lý do thương mại hoặc an ninh.

Nguồn: Laura Walker, trao đổi thông tin cá nhân (tháng 5-2000).

Hộp 16.2

Tính công khai trong các cơ quan hành pháp ở Vương quốc Anh

Tiếp cận thông tin

Phải có luật cụ thể quy định về việc tiếp cận thông tin, với những thủ tục rõ ràng và được công bố cụ thể, bao gồm:

- Những tiêu chí được xác định rõ ràng quy định về những thông tin được giữ kín, những tiêu chí này sẽ được dẫn chứng khi yêu cầu cung cấp thông tin bị từ chối;
- Những tiêu chuẩn về tính kịp thời trong việc đáp ứng yêu cầu về thông tin;
- Một cơ chế khiếu nại trong nội bộ tổ chức, và sau đó được gửi tới một cơ quan độc lập; và
- Chính sách tính các loại phí đối với việc cung cấp thông tin.

Các cuộc họp

- Các cuộc họp phải được công khai cho người dân, các biên bản phải được cung cấp để người dân kiểm tra, và những

quyết định chính phải được thông báo công khai trên các bản tin, v.v.;

- Phải tổ chức một cuộc họp tổng kết hàng năm được thông báo công khai, cho phép người dân và các phương tiện truyền thông tham gia, cho phép họ đặt câu hỏi đối với các thành viên của ban lãnh đạo về hoạt động của cơ quan đó; và
- Phải hình thành các diễn đàn cho các nhóm người tiêu dùng hoặc người sử dụng, hoặc tổ chức các cuộc họp với người dân về những vấn đề quan trọng, nhằm thông tin cho công chúng và các tổ chức có liên quan tới vấn đề đang được đề cập.

Xuất bản phẩm

- Cơ quan phải lập các báo cáo thường niên và báo cáo kế toán, bao gồm những thông

tin về vai trò và nhiệm vụ, các kế hoạch dài hạn, thành viên ban lãnh đạo, kết quả hoạt động so với những mục tiêu chính, và mục tiêu hoạt động trong năm sau của cơ quan đó;

- Cung cấp hàng ngày các thông tin quan trọng, như những số liệu thống kê chính, lương nhân viên, kết quả hoạt động tư vấn, những thủ tục chính (bao gồm các tiêu chí phân bổ nguồn quỹ công), và các báo cáo thanh tra thường xuyên; và
- Tất cả các xuất bản phẩm này phải được cung cấp cho người dân càng rộng rãi càng tốt, thông qua các thư viện công cộng hoặc những cơ sở tương tự, và tất cả các báo cáo thường niên và báo cáo kế toán phải được lưu tại thư viện của Quốc hội.

Nguồn: Chính phủ Vương quốc Anh (1995).

Các đạo luật về quyền tự do thông tin (FOI) làm thay đổi quan điểm truyền thống về bảo vệ quyền bí mật chính thức. Những văn bản luật này cho phép bất kỳ cá nhân nào (đôi khi thậm chí không phải là công dân) có quyền yêu cầu cung cấp thông tin từ phía chính phủ, các cơ quan chính phủ, hoặc các cơ quan công không thuộc bộ. Các luật FOI thường mở

rộng phạm vi điều chỉnh tới tất cả các cơ quan chủ yếu do chính phủ cấp vốn hoặc kiểm soát (các chính quyền địa phương, toà án, cơ quan lập pháp, các tổ chức giáo dục nhà nước, và các tổ chức tư nhân thực hiện các chức năng pháp lý) và áp dụng đối với các văn bản hiện hành hoặc các văn bản trước đây được lưu giữ dưới bất kỳ hình thức nào, kể cả dưới hình thức điện tử.

Các luật FOI quy định rõ thời hạn, theo đó những thông tin theo yêu cầu phải được cung cấp hoặc trả lời từ chối, và phải có trả lời từ chối bằng văn bản, nêu rõ lý do. Các luật này cũng quy định về hệ thống thu phí công bằng và hợp lý cho chi phí tổng hợp và truyền thông tin đối với người có yêu cầu về thông tin, bởi vì công chúng nói chung không thể phải trả tiền cho những lợi ích về thông tin của một cá nhân, cũng giống như nguyên tắc thu phí đối với người sử dụng các dịch vụ công cộng. Một cơ quan chính phủ phải đưa ra quyết định cung cấp hoặc từ chối cung cấp thông tin trên cơ sở bản chất và nội dung của những thông tin đó, chứ không được dựa trên cơ sở nhân thân của người yêu cầu hay mục đích sử dụng những thông tin đó.

Các hình thức khiếu nại về hành chính và tư pháp cũng được quy định dành cho những người mà yêu cầu cung cấp thông tin của họ bị từ chối. Trong trường hợp có quyết định từ chối cuối cùng về mặt hành chính, luật này thường quy định cho người yêu cầu thông tin quyền được khiếu nại hoặc lên toà án hoặc đến một cơ quan chức năng độc lập, ví dụ như nhân viên thanh tra hoặc uỷ viên thông tin, nếu có. Toà án hoặc cơ quan chức năng độc lập này sau khi kiểm tra các thủ tục sẽ hoặc giữ nguyên quyết định từ chối cung cấp thông

tin hoặc ra lệnh yêu cầu cơ quan chính phủ đó phải cung cấp thông tin. Để bảo đảm nguyên tắc cơ bản của luật FOI, trách nhiệm chứng minh tại sao thông tin không được cung cấp sẽ thuộc về cơ quan chính phủ, chứ không thuộc về người yêu cầu cung cấp thông tin.

Như đã nói ở trên, khuôn khổ pháp lý ở tất cả các nước đều bảo lưu quyền từ chối cung cấp một số loại thông tin nhất định. Những thông tin này thường liên quan tới quốc phòng hoặc chính sách đối ngoại; các tài liệu nội bộ của nội các; hồ sơ bệnh án và nhân sự; thông tin thương mại hoặc tài chính bí mật hoặc đặc quyền; việc thi hành pháp luật; những thông tin có ảnh hưởng tiêu cực tới việc quản lý dịch vụ công; những thông tin có thể làm mất hiệu lực của quyết định của toà án hoặc đặc quyền do nghị viện phê chuẩn; và những thông tin riêng tư của cá nhân.

Thực tế cho thấy, việc thi hành các luật FOI đòi hỏi chi phí đáng kể, những chi phí này có thể quá cao so với những lợi ích tương đương đối với người dân thường. Do đó, những yêu cầu đối với luật FOI thường bắt nguồn từ các doanh nghiệp tìm kiếm thông tin phục vụ mục đích cạnh tranh, và từ các nhóm người có quan tâm, hơn là từ cá nhân từng người dân. Luật này đôi khi cho phép đưa, thậm chí cả thư tín cá nhân của các

bộ trưởng trong chính phủ để công chúng xem xét; mặt khác các quan chức cũng bị chỉ trích là thường lợi dụng những quy định của luật này về các trường hợp ngoại lệ để từ chối cung cấp thông tin cho người dân cho dù đó là những thông tin thông thường. Tuy nhiên, nói chung, ở các nước phát triển, các phương tiện thông tin đại chúng thường dùng luật FOI để thu thập những thông tin liên quan tới các quyết định và hoạt động của chính phủ và công bố chúng, do vậy cũng làm cho chính phủ có trách nhiệm hơn.

Công tác chuẩn bị kỹ lưỡng trong bất kỳ trường hợp nào đều là cần thiết để thi hành pháp luật một cách hiệu quả và xử lý các yêu cầu một cách kịp thời. Điều này có thể vượt quá năng lực hành chính, khả năng lưu trữ hồ sơ, và ngân sách của các nước đang phát triển nghèo, bởi bất kỳ ai đã từng biết đến các văn phòng của chính phủ ở các nước nghèo, với những phòng làm việc đầy chật hồ sơ tài liệu, đều có thể hiểu điều này. Nếu không có sự chuẩn bị đầy đủ và không hình thành được khuôn khổ pháp lý và tổ chức cần thiết thì sẽ làm suy giảm khả năng thực hiện những yêu cầu về việc cung cấp thông tin. Trong Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), quyền tiếp cận của người dân đối với những thông tin do chính phủ nắm giữ giữa các nước cũng có sự

khác biệt rõ rệt, một phần là do lo ngại điều này sẽ làm suy giảm khả năng cạnh tranh của chính phủ so với các nước khác có luật về thông tin chặt chẽ hơn. Tất cả những vấn đề này buộc các chính phủ phải xem xét lại, thậm chí cả đối với những nước đã cho phép người dân có quyền truy cập hợp pháp những thông tin của chính phủ. Đồng thời, một điều đương nhiên đúng là việc giữ bí mật thái quá sẽ làm giảm lòng tin của người dân đối với chính phủ của họ.

Do vậy, vấn đề này là rất phức tạp, và không có một lời giải chung nào cho tất cả các trường hợp. Rất may là các quy định pháp lý về FOI không chỉ là lựa chọn duy nhất, và luôn có những giải pháp khác để đạt được hiệu quả cao hơn trong việc trao đổi thông tin. Ví dụ, các chính phủ có thể thông qua các đạo luật về việc báo cáo công khai và truy cập thông tin công cộng, và các cơ quan độc lập của người dân sẽ đứng ra giám sát quá trình đó; các luật và quy định về việc cấm tiết lộ thông tin có thể được sửa đổi để biến việc cung cấp thông tin trở thành nguyên tắc hơn là trường hợp ngoại lệ; các chính phủ có thể khuyến khích cán bộ của mình cung cấp thông tin và không khuyến khích việc giữ bí mật không cần thiết; có thể yêu cầu các nhà cung cấp dịch vụ quy định rõ các tiêu chuẩn dịch vụ của họ và

tạo điều kiện cho người dân tiếp cận thông tin về những tiêu chuẩn này; v.v.. Các biện pháp này đều có thể giúp nâng cao tính minh bạch trong hành chính công, trước khi áp dụng đầy đủ luật về quyền tự do thông tin.

Phần lớn những thông tin hữu ích do chính phủ nắm giữ đều không quá bí mật. Do đó, vấn đề thực tế ở đây không phải là tiết lộ những thông tin mật, mà là làm thế nào để thực hiện quyền tiếp cận của người dân đối với những thông tin sẵn có một cách hiệu quả hơn. Với những tiến bộ trong hoạt động quản lý văn bản và việc sử dụng ngày càng rộng rãi công nghệ thông tin, thông tin có thể được cung cấp đến người dân thông qua những cơ chế tiếp cận dễ dàng, bao gồm cả các đài phát thanh địa phương đặt tại tất cả các văn phòng cơ quan của chính quyền tại những nước có địa bàn dân cư mạnh mẽ, trình độ dân trí thấp và trình độ sử dụng công nghệ thông tin hạn chế. Ngoài ra, như đã đề cập ở phần trên, vai trò truyền thống của cán bộ phụ trách thông tin của chính phủ phải được mở rộng, từ việc chỉ đơn giản công bố các thành tựu của chính phủ và tạo cơ hội chụp ảnh cho các quan chức cao cấp, tới chỗ chủ động tăng cường hỗ trợ chính sách thông tin mở của chính phủ. Việc tiếp cận thông tin có thể được tăng cường tại hội đồng

nhân dân phường, xã, tỉnh, thành và các cơ quan dân cử khác, thông qua các cuộc họp mở rộng, các bản tin, áp phích, các buổi tiếp dân, và các kênh thông tin cấp địa phương hiệu quả khác. Tuy nhiên, các nỗ lực của chính phủ cũng không thể thay thế cho phương tiện truyền thông đại chúng năng động, chuyên nghiệp và độc lập mà sau đây chúng ta sẽ thảo luận chi tiết hơn.

VAI TRÒ VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC PHƯƠNG TIỆN TRUYỀN THÔNG ĐẠI CHÚNG⁵

Ngay cả một chính phủ được bầu cử dân chủ và ôn hoà cũng dễ dàng bị sụp đổ nếu quyền lực của nó không được giám sát bởi một giới báo chí độc lập.

— Henry Grunwald

Bản chất và vai trò của phương tiện truyền thông đại chúng

Vai trò của các phương tiện truyền thông đại chúng

Các phương tiện truyền thông đại chúng có vai trò quan trọng như một cơ chế phản hồi, truyền và dẫn thông tin ở tất cả các nước. Phần lớn người dân nhận được thông tin về những gì đang diễn ra trong chính phủ, và ảnh hưởng của điều đó đối với họ, thông qua sự sàng lọc của các phương tiện truyền thông đại chúng. Khối lượng thông tin khổng lồ trong xã

hội hiện đại khiến cho không một người dân nào - cho dù đó là người cần cù nhất - có thể theo dõi tất cả các sự kiện, hay tận dụng được sự tiếp cận thông tin của tất cả các cơ quan chính phủ và các cơ quan thuộc khu vực công cộng. Một phương tiện truyền thông đại chúng năng động và chuyên nghiệp có ý nghĩa quan trọng trong việc truyền đạt - theo một hình thức công bằng, có trách nhiệm và dễ hiểu - những thông tin về các hoạt động của chính phủ và mức độ ảnh hưởng có thể của chúng đối với người dân. Ngược lại, các chính phủ dựa khá nhiều vào các phương tiện truyền thông đại chúng để tiếp nhận thông tin phản hồi và ý kiến của người dân về các chính sách và chương trình của chính phủ. Cuối cùng, các phương tiện truyền thông đại chúng cũng đóng vai trò truyền thống là người kiểm soát và chỉ trích trong việc điều tra những hành vi sai phạm của các quan chức chính phủ, chính khách và các doanh nghiệp tư nhân, một vai trò từ trước tới nay được đúc kết là "an ủi người bị hại và làm hại kẻ sung túc". Do đó, các phương tiện truyền thông đại chúng còn là một công cụ bảo đảm trách nhiệm, bên cạnh vai trò là công cụ truyền thông. Một tờ báo và một phương tiện truyền thông đại chúng tự do hoạt động được xếp ngang hàng

với toà án độc lập như một trong hai tổ chức có thể làm đối trọng mạnh đối với hiện tượng tham nhũng trong đời sống công cộng và riêng tư.

Các phương tiện truyền thông đại chúng "cũ" và "mới"

Các phương tiện truyền thông đại chúng truyền thống bao gồm báo chí, tạp chí, và đài phát thanh. Cùng với các bản tin truyền hình, các phương tiện truyền thông đại chúng này vẫn đóng vai trò chủ đạo ở nhiều nước đang phát triển. Đặc biệt, đài phát thanh tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong việc thông tin và giáo dục toàn thể dân chúng. Đây là một công cụ rẻ hơn và phổ biến hơn để tiếp cận người dân ở những nước mà vô tuyến truyền hình vẫn chưa phổ biến ở nông thôn và các vùng sâu, vùng xa. Các phương pháp đổi mới trong việc sử dụng đài truyền thanh là các chương trình phát thanh công cộng phi thương mại, sử dụng các kênh truyền thanh địa phương để truyền thông công cộng, các trường đại học mở và các trường khác cùng các chương trình dạy nghề. Ở nhiều nước đang phát triển, đài truyền thanh vẫn là một phương tiện truyền thông đại chúng chủ yếu để tiếp cận người dân trong những trường hợp khẩn cấp. Những nước như Ấn Độ đang triển khai một số hình thức sử dụng mới của đài phát

thanh: các kênh cấp huyện, các đài phát thanh cộng đồng, và kết nối giữa đài truyền thanh với các cơ quan cấp huyện.

Thuật ngữ “phương tiện truyền thông đại chúng mới” được đặt ra (Davis và Owen 1998) để mô tả các loại hình truyền thông đại chúng mới, ví dụ như các chương trình truyền thanh trực tiếp, các tạp chí truyền hình, các bản tin văn in ấn và điện tử, mạng Internet, và các mạng máy tính. Các phương tiện truyền thông đại chúng mới có thể được phân loại trên cơ sở công nghệ mà chúng sử dụng là công nghệ mới hay cũ. Phương tiện truyền thông đại chúng mới sử dụng công nghệ truyền thông cũ bao gồm chương trình truyền thanh trực tiếp, các chương trình truyền hình trực tiếp, và các tạp chí tin tức. Phương tiện truyền thông mới dựa trên công nghệ mới bao gồm các cuộc họp trực tuyến, các tờ báo điện tử, truyền hình cáp, và tất nhiên bao gồm cả mạng Internet. Những công nghệ mới tạo cho hoạt động truyền thông tính kịp thời, nhờ đó người dân có thể nhận và gửi thông tin dễ dàng và với tốc độ mà chỉ một vài năm trước đây người ta không thể tưởng tượng được. Một số người lập luận rằng vào cuối thế kỷ trước những khả năng này mới chỉ được đề cập sơ qua. Tất nhiên, ở nhiều nước đang phát triển, các phương tiện truyền thông mới

cũng mới chỉ được tiếp cận tại các vùng đô thị và tới những đối tượng người dân khá giả với trình độ dân trí cao.

Các phương tiện truyền thông đại chúng mới, bao gồm cả mạng Internet, tạo nhiều cơ hội để trao đổi thông tin với công chúng, và có tiềm năng lớn trong việc giáo dục, tạo điều kiện đối thoại với người dân, và tăng cường sự tham gia của công chúng, khắc phục những hạn chế về không gian và thời gian của các phương tiện truyền thông cũ. Ngoài ra, công nghệ truyền thông mới có thể dễ dàng vượt qua biên giới quốc gia và quốc tế, do vậy có thể giúp người dân ở một nước tiếp xúc với các nền văn hoá khác nhau và các sự kiện diễn ra ở rất xa với mức độ mà trước đây người ta không thể tưởng tượng được - một trong những khía cạnh quan trọng nhất của toàn cầu hoá (chương 1).

Nhưng đồng thời, vai trò của phương tiện truyền thông mới đối với hoạt động giáo dục là không hoàn chỉnh và không thường xuyên, và chính tốc độ của nó chỉ khuyến khích sự phát triển hời hợt. Để có được thứ hạng và lợi nhuận cao trong môi trường cạnh tranh thì tốc độ thường quan trọng hơn là tính chính xác. Khối lượng thông tin đồ sộ, và sự pha trộn giữa tính hữu ích và tính không phù hợp, đòi hỏi phải có kỹ năng và công nghệ mới để sàng lọc

những thông tin đó sao cho chúng trở nên hữu ích đối với các cơ quan hành chính công, chứ không chỉ đối với người dân bình thường. Điều này làm hạn chế việc sử dụng những phương tiện truyền thông đại chúng mới ngay cả ở các nước phát triển. Ngoài ra, trong khi những tính toán thương mại chi phối cả các hình thức báo chí truyền thống cũng như các phương tiện truyền thông mới, thì báo chí truyền thống đã có nguồn gốc lịch sử trong lĩnh vực dịch vụ công lại lấy cơ sở là những quy chuẩn của nghề làm báo. Khi xem xét nhiều ví dụ về việc thao túng phương tiện thông tin đại chúng mới vì các mục đích chính trị cũng như kinh doanh, người ta không xác định được liệu những phương tiện thông tin đại chúng mới có kế thừa được giá trị đạo đức của báo viết và phương tiện truyền thanh truyền thống hay không. Đây là một thách thức mang tính sống còn đối với xã hội dân sự ở tất cả các nước cũng như đối với các tổ chức toàn cầu, đặc biệt là khi xem xét nguy cơ công nghệ truyền thông mới nằm trong tay những chế độ không có tính đại diện hay tàn bạo.

Quyền tự do của các phương tiện truyền thông đại chúng

Mức độ độc lập thực sự của phương tiện truyền thông được đo bằng mức độ mà nó có thể giám

sát một cách hiệu quả hoạt động của các quan chức trong khu vực công và cung cấp những thông tin không bị kiểm duyệt đến với người dân. Các tổ chức truyền thông đại chúng (báo chí, đài phát thanh và đài truyền hình) ở nhiều nước đang phát triển có vẻ vẫn còn yếu kém. Ở hầu hết các nước, đài phát thanh và truyền hình ban đầu khi thành lập thuộc độc quyền của chính phủ, và tiếp tục chịu sự kiểm soát của nhà nước. Chỉ trong những năm gần đây, khu vực tư nhân mới được tham gia vào lĩnh vực phát thanh và truyền hình, nhưng chính phủ vẫn đóng vai trò chủ đạo. Ngược lại, ở hầu hết các nước, báo viết thường là của tư nhân, mặc dù một số tờ báo được phát hành bởi các cơ quan thuộc chính phủ hoặc các tổ chức do chính phủ tài trợ. Vấn đề ở nhiều nước đang phát triển và có nền kinh tế chuyển đổi không phải là bản chất của việc sở hữu phương tiện truyền thông mà là truyền thống lâu đời về sự kiểm duyệt, cho dù là chính thức hay tự đặt ra.

Kiểm duyệt phương tiện truyền thông thông qua các quy định không phải là một biện pháp phù hợp để bảo đảm tính chuyên nghiệp của phương tiện truyền thông. Các chính phủ không nên buộc quyền lợi của các phương tiện truyền thông phải tương ứng với quyền lợi của đảng cầm quyền

và bộ máy hành chính. Trên thực tế, nếu phương tiện truyền thông cố gắng thay đổi chương trình nghị sự chính trị, thì đó là dấu hiệu về sự thất bại của chính phủ trong việc truyền đạt chương trình nghị sự chính trị của mình, hoặc thất bại trong việc chia sẻ những thông tin chính xác với phương tiện truyền thông.

Để có một chính phủ minh bạch đòi hỏi các chính phủ phải xem xét bộ nguyên tắc cơ bản điều chỉnh sự tự do và tính độc lập của các phương tiện truyền thông (Luật Minh bạch quốc tế năm 1996):

- Các văn bản luật và các hoạt động làm hạn chế quyền thu thập và cung cấp thông tin của các phương tiện truyền thông phải được hạn chế ở mức tối thiểu;
- Các cơ quan của chính phủ, cấp quốc gia và địa phương, không được can thiệp vào nội dung tin tức của báo viết hoặc báo hình, hoặc việc tiếp cận các nguồn tin tức;
- Các phương tiện truyền thông độc lập phải được phép hình thành và hoạt động tự do ở tất cả các nước;
- Chính phủ không nên phân biệt đối xử về mặt kinh tế hay các khía cạnh khác đối với các phương tiện truyền thông công cộng và tư nhân;
- Các phương tiện truyền thông độc lập phải có quyền tiếp cận không hạn chế giống như các phương tiện truyền thông chính thức, tới tất cả điều kiện vật chất và trang thiết bị cần thiết đối với hoạt động phát hành hay phát thanh của họ, bao gồm đối với báo viết là thiết bị in ấn và hệ thống phân phối, và mật độ chương trình phát thanh, trang thiết bị thu phát vệ tinh đối với báo nói và báo hình;
- Hoạt động ngân sách và tài chính không được cản trở luồng thông tin tự do;
- Không nên hạn chế việc tự do tiếp cận lĩnh vực báo chí hoặc hoạt động của lĩnh vực này, ngoại trừ vấn đề trình độ chuyên môn; và
- Nhà báo phải được bảo đảm an toàn và được bảo vệ đầy đủ về mặt pháp lý.

Ở những nước đang phát triển và đang chuyển đổi, những nguyên tắc này đòi hỏi phải được điều chỉnh, đặc biệt là tại những nơi có sự căng thẳng sắc tộc và có các lực lượng chống phá. Những quy định pháp lý hạn chế quyền tự do của các phương tiện truyền thông đại chúng phần lớn bắt nguồn từ mục đích bảo vệ quyền lợi và uy tín của cá nhân hay các nhóm người, nhằm ngăn chặn những hoạt động có thể làm tổn hại đến tình

cảm của cộng đồng và các tôn giáo, và từ vấn đề an ninh quốc gia. (Ví dụ, báo chí và đài phát thanh ở Ruanda đóng vai trò chính trong việc kích động dân chúng gây nên vụ bạo động năm 1994).

Ngoài ra, tất cả các nước đều có luật chống phỉ báng vì mỗi cá nhân đều được quyền bảo vệ khỏi sự phỉ báng của các phương tiện truyền thông đại chúng. Đôi khi, các quan chức cũng có thể bị các phương tiện truyền thông đe dọa buộc tội lợi dụng chức vụ nhằm làm lợi cho cá nhân, và họ có thể đưa vấn đề này ra toà án. Tuy nhiên, trong những trường hợp này, hệ thống toà án - chứ không phải hệ thống hành chính - phải là trọng tài đưa ra những tiêu chuẩn về quyền riêng tư tương xứng với quyền tự do báo chí.

Theo một trong những nguyên tắc liệt kê ở trên, tính độc lập của phương tiện truyền thông có thể bị đe dọa kể cả khi không có sự kiểm duyệt công khai, bằng cách thực hiện quyền của chính phủ trong quá trình phân bổ các nguồn lực khan hiếm như giấy in báo, khả năng vay vốn, hoặc cơ sở hạ tầng và đất đai. Những tác động đó có thể công khai khuyến khích các kênh thông tin mới và các nhà báo thực hiện hoặc không thực hiện hoạt động quảng cáo, nhằm khuyến khích đưa tin có lợi. Các thành viên của chính phủ đôi khi

còn sử dụng các phương tiện truyền thông để “tiết lộ” thông tin, với những động cơ khác nhau.

Ngoài tác động của chính phủ, ở tất cả các nước, sự chi phối các phương tiện truyền thông xuất bản và điện tử của một số công ty lớn và cá nhân thực sự là mối đe dọa đối với sự tự do thông tin ở tất cả các quốc gia, và việc hình thành những tổ chức nhỏ hơn. Tình trạng tài chính yếu kém của nhiều tờ báo khu vực và quốc gia khiến cho các chủ sở hữu và các nhà báo phải phụ thuộc vào những công ty lớn để quảng cáo và hỗ trợ, và điều này dẫn đến tình trạng mất dần quyền độc lập. Những rào cản đối với việc hình thành các phương tiện truyền thông độc lập phải được loại trừ, và cần áp dụng những nguyên tắc chống độc quyền đối với các phương tiện truyền thông.

Các phương tiện truyền thông cần phải chịu trách nhiệm

Trách nhiệm của các phương tiện truyền thông và việc tự điều chỉnh

Trách nhiệm của các phương tiện truyền thông là một vấn đề quan trọng đối với tất cả các nước, và bản thân các phương tiện truyền thông thường có thể là một nguồn tham nhũng chủ động hoặc bị động. Việc kiểm soát và cân bằng vai trò của phương tiện truyền thông không nên do chính

phủ thực hiện, và có thể được tiến hành dưới hai hình thức: tự điều chỉnh, và sự giáo dục, phê phán thường xuyên của công chúng. Trong khi các phương tiện truyền thông tư nhân hoạt động vì mục tiêu thương mại, họ cũng phải tôn trọng lợi ích của công chúng và các nguyên tắc về chuyên môn và đạo đức. Nếu phương tiện truyền thông thời sự bắt đầu cạnh tranh với phương tiện truyền thông giải trí để dành thị phần, hiện tượng “thông tin giải trí” cuối cùng sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến lòng tin của người dân vào phương tiện truyền thông thời sự. Bằng cách tập trung vào các vụ bê bối, các cuộc khủng hoảng bịa đặt, và những chủ đề không lành mạnh, các phương tiện truyền thông sẽ làm giảm lòng tin của người dân vào các nhà lãnh đạo và các tổ chức công cộng, và không thể thực hiện được vai trò thiết yếu của mình là thông tin cho người dân và nâng cao trách nhiệm của chính phủ đối với các quyết định chính sách và những quyết định quan trọng khác. Ngược lại, khi chính phủ buộc phải đối phó với những tin đồn tiêu cực, yêu cầu về tính kịp thời sẽ lấn át yêu cầu về tầm quan trọng, và việc quyết định ngay lập tức sẽ lấn át những khuôn khổ chính sách đã được cân nhắc kỹ.

Một cách để giữ vững tính độc lập của phương tiện truyền thông mà vẫn bảo đảm trách nhiệm của chúng, là để các phương tiện truyền thông tự đưa ra các phán quyết tập thể và điều chỉnh một cách hiệu quả hành vi của các thành viên của mình, nhưng phải có sự giám sát từ bên ngoài. Đây là lý do để một số nước hình thành các hội đồng báo chí tự trị. Những hội đồng này, bao gồm các cá nhân độc lập chính trực, có thể tạo ra diễn đàn mở để người dân có thể chỉ trích các phương tiện truyền thông, và trừng phạt những tờ báo và các phương tiện truyền thông khác khi họ vô trách nhiệm hoặc cố tình sa vào việc đưa tin giật gân và tục tĩu hoặc xâm phạm bất hợp pháp quyền riêng tư. Các hội đồng báo chí này cần có uy tín và độ tin cậy cần thiết để tạo cho các báo cáo của họ giá trị về mặt đạo đức và khuyến khích việc xây dựng các tiêu chuẩn báo chí. Các hội đồng này có thể làm việc với chính phủ để xây dựng những phương pháp tiếp cận chung đối với hoạt động đưa tin độc lập, phù hợp với các tiêu chuẩn chuyên môn và đạo đức đã được thống nhất. Tóm lại, phương châm cũ của tờ *New York Times* vẫn là một hướng dẫn hợp lý: “tất cả những tin tức phù hợp để in.” Một bộ nguyên tắc được soạn thảo công phu hơn đã được Hội đồng Tiếp nhận khiếu nại báo chí Anh hình thành (Hộp 16.3).

Hộp 16.3

Quy tắc hành nghề do Hội đồng Tiếp nhận khiếu nại báo chí Anh thực hiện

Hội đồng Tiếp nhận khiếu nại báo chí Anh được giao nhiệm vụ thực hiện quy tắc hành nghề không do nghị viện ban hành mà do ngành công nghiệp báo chí và các ấn phẩm định kỳ xây dựng nên. Sau đây là những quy định chính của quy tắc này.

Tính chính xác

Báo chí và các ấn phẩm định kỳ phải chú ý không xuất bản những tài liệu sai lệch và bóp méo sự thật, chỉnh sửa kịp thời những thông tin không chính xác và, khi thích hợp, đưa ra lời xin lỗi với các bên có liên quan.

Cơ hội trả lời

Các cá nhân và tổ chức phải được tạo cơ hội công bằng để được trả lời về những thông tin thiếu chính xác.

Ý kiến bình luận, phỏng đoán và sự thật

Các tờ báo, trong khi được phép tự do theo các phe phái, phải phân biệt rõ ràng giữa ý kiến bình luận, phỏng đoán và sự thật.

Quyền riêng tư

Sự xâm phạm hay điều tra cuộc sống riêng tư của một cá nhân (bao gồm cả cuộc sống của người ở trong bệnh viện hay ở những nơi tương tự) mà không được sự đồng ý của họ nhìn chung là không thể chấp nhận được. Các xuất bản phẩm chỉ có thể được điều chỉnh nhằm phục vụ lợi ích của công chúng, để vạch mặt tội phạm, vạch trần hành vi chống phá xã hội nghiêm trọng, bảo vệ sức khỏe và an toàn của người dân, hoặc ngăn chặn tình trạng người dân bị lừa dối bằng hành động hoặc tuyên bố của một cá nhân. Những hạn chế này bao gồm các cuộc phỏng vấn hoặc sử dụng hình ảnh của trẻ em, nhận dạng trẻ em dưới 16 tuổi đã từng bị buộc tội xâm phạm tình dục hay là nạn nhân của các vụ hiếp dâm, và việc đi sâu vào nỗi đau khổ riêng tư.

Sự xuyên tạc

Các nhà báo không được thu thập thông tin hay hình ảnh

thông qua việc lừa gạt hay xuyên tạc, trừ trường hợp nhằm phục vụ lợi ích của công chúng, như đã đề cập ở phần trước.

Sự quấy rối

Các nhà báo không được thu thập thông tin hay hình ảnh thông qua việc hăm dọa hay quấy rối.

Phân biệt đối xử

Báo chí cần tránh đưa tin làm tổn hại hay miệt thị dân tộc, màu da, tôn giáo, giới tính hay xu hướng tình dục, hoặc bất kỳ bệnh tật về thể chất hay tinh thần hoặc khuyết tật.

Báo chí tài chính

Các nhà báo không được sử dụng những thông tin tài chính mà họ nhận được trước khi công bố để làm lợi cho bản thân.

Các nguồn thông tin mật

Các nhà báo có nghĩa vụ về mặt đạo đức là phải bảo vệ các nguồn thông tin bí mật.

Nguồn: Văn phòng thường trực của Nữ hoàng Anh, Vương quốc Anh (1994).

Tính độc lập của các phương tiện truyền thông cũng bao hàm trách nhiệm của các chủ sở hữu phương tiện truyền thông trong việc theo dõi các nguyên tắc về tính độc lập *trong nội bộ* tổ chức của họ. Để theo đuổi và theo

thông lệ nghề nghiệp, các nhà báo và các biên tập viên không phải chịu bất kỳ tác động nào, không chỉ từ phía chính phủ mà cả từ phía chủ của họ. Về khía cạnh này, các tổ chức xã hội đóng vai trò quan trọng.

Nghề làm báo dân sự

Trong bối cảnh các phương tiện truyền thông có trách nhiệm hơn, hiện nay một phong trào mới có tên là nghề làm báo dân sự đang được phát triển. Nghề làm báo dân sự tiêu biểu cho một sự đối phó với mối lo ngại, ngay cả ở những nước phát triển, về nguy cơ là các phương tiện truyền thông điện tử và báo in bị tác động bởi lợi ích của các nhóm có lợi thế hơn, và không thể thông tin và hỗ trợ nhu cầu của người nghèo. Sự tồn tại của phong trào này được chứng minh bởi sự phát triển của các tờ báo địa phương, các kênh truyền thanh cộng đồng, và các bản tin và áp phích địa phương. Nghề làm báo dân sự được mô tả như một phong trào cải cách để xây dựng lại niềm tin của công chúng vào các nhà báo, và đem lại sức sống mới cho nền dân chủ cầm quyền. Nó tạo điều kiện cho công dân tham gia nhiều hơn vào quá trình quản lý nhà nước, khuyến khích công dân và các nhà báo cùng hợp tác để nâng cao hiệu quả hoạt động điều hành của nhà nước, và phát hành thẻ báo cáo cho các phương tiện truyền thông về các vấn đề liên quan tới công dân. Một khía cạnh khác của phong trào này là nâng

cao sự hiểu biết về các phương tiện truyền thông, nhằm cung cấp cho công chúng những kỹ năng để đánh giá hoạt động của các phương tiện truyền thông.

Ở những nước đang phát triển, nghề làm báo dân sự có thể đóng vai trò chính trong hoạt động đào tạo công dân và phổ biến những gương người tốt việc tốt ở cấp quốc gia cũng như cấp địa phương. Có những trường hợp các tờ báo kết hợp với các nhóm công chúng để đề xuất các vấn đề dân sự và hình thành quan hệ cộng tác với công chúng nhằm đòi hỏi các dịch vụ kịp thời và có chất lượng cao hơn. Ở nhiều nước, các phương tiện truyền thông đã từng đóng vai trò quan trọng trong việc huy động sự ủng hộ của người dân đối với các vấn đề như nâng cấp các khu nhà ổ chuột, quan tâm tới các nhóm người bị thiệt thòi và trẻ em, tái định cư cho những người bị di dời do các dự án, v.v.. Để thực hiện được những vai trò này, bản thân các nhà báo cũng cần được hỗ trợ trong việc xây dựng kỹ năng và năng lực điều tra. Điều này đã được công nhận ở một số nước, và các cơ quan công cộng đang khuyến khích những nỗ lực này (Hộp 16.4).

Hộp 16.4

Nghề làm báo ở châu Phi

Tại Uganda, các cuộc hội thảo về nghề làm báo điều tra cho phép các nhà báo trao đổi với những tác nhân khác trong cuộc chiến chống tham nhũng và nhận ra những hạn chế của mình. Việc nhấn mạnh công tác xây dựng kỹ năng, cùng với việc xem xét những tình huống tham nhũng thực tế trong chính phủ, giúp nâng cao năng lực cá nhân của các nhà báo.

Tại Tanzania, một cuộc hội thảo ở Arusha đã xây dựng một chương trình đào tạo một năm cho các biên tập viên và các nhà

quản lý phương tiện truyền thông, các nhà báo, những người không làm việc tại các phương tiện truyền thông, và các nhà báo tự do cao cấp. Chương trình đào tạo này nhằm cung cấp kiến thức về quản lý và kinh doanh, xây dựng kỹ năng chuyên môn, các mối quan hệ với công dân và với bên ngoài, tăng cường hiểu biết, và các kỹ năng nghiên cứu và học thuật.

Một cuộc hội thảo về quản trị được tổ chức tại Bênanh, với sự tham gia của các nhà báo

châu Phi, thảo luận về vai trò của họ trong việc giải mã những thông điệp phức tạp đến từ cơ quan nhà nước cũng như xã hội công dân và truyền đạt những thông tin căn bản đến người dân một cách đơn giản và rộng rãi. Tình trạng thiếu nhà báo được đào tạo là một trở ngại nghiêm trọng đối với việc thực hiện những vai trò này.

—————
 Nguồn: Viện Phát triển kinh tế (năm 1996).

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

Các điểm then chốt

Các cơ chế tiếng nói và lối thoát không thể hoạt động nếu không có đầy đủ thông tin. Tính minh bạch trong hoạt động hành chính công có hai khía cạnh chủ yếu: truyền thông công cộng do chính phủ thực hiện, và quyền của công dân trong việc tiếp cận thông tin. Cả hai khía cạnh này đều rất khó thực hiện nếu các hồ sơ tài liệu của chính phủ được quản lý tồi ngay từ khâu đầu tiên.

Truyền thông công cộng đòi hỏi phải có nỗ lực thực sự từ phía chính phủ trong việc cung cấp và

phổ biến các thông tin phù hợp hoặc các hoạt động của mình. Tất nhiên, tính minh bạch phải được cân bằng với yêu cầu giữ bí mật đối với những thông tin trong các cuộc họp nội bộ và những thông tin ảnh hưởng tới quyền riêng tư của cá nhân. Tuy nhiên, cung cấp thông tin phải là nguyên tắc chung, và những trường hợp giữ kín thông tin chỉ là ngoại lệ. Bởi vì chính phủ đưa ra rất nhiều dữ liệu, nên vai trò của các cán bộ thông tin công cộng chuyên nghiệp là rất quan trọng - không phải để cung cấp thông tin về các quyết định của chính phủ, mà phải phổ biến những quyết định quan trọng hơn cho người dân và

giải thích về những lý do căn bản đề ra các quyết định đó.

Quyền tiếp cận của người dân đối với các thông tin của chính phủ thường được thể hiện trong các văn bản luật về quyền tự do thông tin. Các văn bản luật FOI - hiện đang rất phổ biến ở các nước phát triển - là những quy định đi ngược lại với quan điểm truyền thống về việc giữ bí mật thông tin. Các văn bản này quy định rõ thời hạn phải đưa ra quyết định đối với những yêu cầu cung cấp thông tin, đồng thời quy định rõ thủ tục khiếu nại. Các văn bản luật FOI ở nhiều nước tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của người dân. Tuy nhiên, việc thực hiện cũng đòi hỏi chi phí rất cao. Đồng thời, các luật này thường được các doanh nghiệp có tổ chức và một số nhóm lợi ích có ảnh hưởng tận dụng, chứ không được sử dụng nhiều bởi các cá nhân hay các cộng đồng người dân nghèo.

Vai trò của các phương tiện truyền thông là yếu tố quan trọng bảo đảm tính minh bạch của chính phủ, cả với tư cách là một kênh thông tin cho người dân và giải thích những thông tin liên quan, và cả với tư cách là người giám sát các hoạt động của chính phủ và những hành vi sai trái của các quan chức dân cử và các công chức. Tất nhiên, các phương tiện truyền thông không thể thực hiện

được những vai trò này nếu không được trao quyền tự do để thực hiện chúng - tự do vừa có nghĩa là không bị chính phủ can thiệp, vừa có nghĩa là không bị tác động bởi quyền lợi của doanh nghiệp ở những nước mà các phương tiện truyền thông thuộc sở hữu của một số ít chủ sở hữu lớn.

Một điều có ý nghĩa quan trọng nữa là các phương tiện truyền thông phải có những tiêu chuẩn nghề nghiệp và tiêu chuẩn đạo đức lành mạnh và phải hành động theo những tiêu chuẩn đó. Mặc dù thông thường thì chính phủ không nên trực tiếp can thiệp để chuyên nghiệp hoá hoạt động của các phương tiện truyền thông hay chỉnh sửa các sai phạm, nhưng cũng cần có những cơ chế quy định về trách nhiệm, tốt nhất là xuất phát từ bản thân các phương tiện truyền thông đó, hoặc là có sự tham gia hợp lý của các tổ chức và của công chúng. (Ngoài ra, tất nhiên cũng cần có các biện pháp về mặt pháp luật và toà án để xét xử những sai phạm của các phương tiện truyền thông, ví dụ như luật quy định về tội phỉ báng).

Gần đây đã có sự phân biệt giữa phương tiện truyền thông cũ và mới. Các phương tiện truyền thông cũ bao gồm chủ yếu là các tờ báo, đài phát thanh và các bản tin truyền hình. Phương tiện truyền thông mới bao gồm các

chương trình phát thanh trực tiếp, các tờ báo khổ nhỏ, mạng Internet, và báo điện tử. Các phương tiện truyền thông mới tạo ra nhiều khả năng mới để có luồng thông tin tốt hơn, và điều này là đặc biệt quan trọng để tận dụng lợi ích của quá trình toàn cầu hoá (hay bảo vệ khỏi những rủi ro của nó). Tuy nhiên, chính tốc độ của các phương tiện truyền thông này làm cho chúng chỉ phát triển trên bề mặt, và làm suy yếu các chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp thường có ở các phương tiện truyền thông cũ. Một giải pháp tốt để cân bằng giữa các phương tiện truyền thông cũ và mới có thể được tìm thấy trong phong trào nghề làm báo dân sự, phong trào nhằm giải quyết mối lo ngại là các phương tiện truyền thông cũ cũng như mới đều có thể chỉ phục vụ lợi ích của các nhóm có tổ chức tốt hơn là những cộng đồng người dân nghèo và yếu thế. Nghề làm báo dân sự có thể sử dụng công nghệ của các phương tiện truyền thông cũ cũng như mới để thu hút người dân tham gia nhiều hơn vào quá trình trao đổi thông tin và thiết lập quan hệ mới giữa các phương tiện truyền thông và phần còn lại của xã hội dân sự.

Các định hướng cải thiện

Cùng với hiệu quả hoạt động yếu kém là tình trạng không rõ

ràng trong quá trình ra quyết định và quá trình trao đổi thông tin của chính phủ, và những hạn chế hoặc sự yếu thế của các phương tiện truyền thông đại chúng. Ở hầu hết các nước, các định hướng để nâng cao tính minh bạch đòi hỏi phải có sự nỗ lực ở cả hai lĩnh vực.

Một điều kiện tiên quyết đối với cả hai lĩnh vực này là nâng cao năng lực lưu giữ hồ sơ của chính phủ. Nếu thông tin không được tìm thấy thì cũng không thể được trao đổi; nếu không được tổ chức hợp lý thì không thể tìm thấy; và nếu lưu trữ quá ít hoặc quá nhiều thông tin thì cũng không thể tổ chức hợp lý.

Có những nước mà việc quản lý hồ sơ được thực hiện một cách mạnh mẽ và hầu như không có các hồ sơ, ví dụ như ở nhiều nước châu Phi. Có những nước khác thì lưu trữ quá nhiều thông tin, đặc biệt là ở các nước Nam Á. Tuy nhiên, kết quả của cả hai trường hợp này là giống nhau: không thể tiếp cận được nhanh chóng những thông tin liên quan của chính phủ khi cần. Ở trường hợp thứ nhất, định hướng cải cách là rõ ràng (mặc dù là khó thực hiện), và bao gồm cả việc thi hành các nguyên tắc chính thức về việc lưu trữ thông tin của chính phủ. Trong trường hợp thứ hai, cần loại bỏ thói quen lưu trữ những thông tin không cần thiết, bao gồm cả

những thông tin liên quan tới các giao dịch nhỏ nhất. Việc này đòi hỏi phải đơn giản hoá các nguyên tắc hành chính, vì thói quan liêu vừa là nguyên nhân chính của sự tham nhũng, vừa là trở ngại chính đối với việc tiếp cận thông tin. Đồng thời, cũng cần thay đổi quan điểm: sự cần thiết phải lưu trữ từng hồ sơ (và lưu trữ các bản sao) phải được giải thích, và phải hình thành các hình thức phạt đối với việc lưu trữ những tài liệu không cần thiết và thưởng cho những công chức khuyến khích trao đổi thông tin. Các biện pháp thưởng phạt này phải được coi là một phần trong chính sách quản lý nhân sự của chính phủ.

Tương tự, vai trò của bộ thông tin cần phải thay đổi, từ vai trò truyền thống là phổ biến thông tin tuyên truyền và bảo vệ chính phủ khỏi việc tiết lộ các thông tin bất lợi, sang vai trò tạo kênh trao đổi thông tin và xây dựng lòng tin giữa chính phủ và công dân. Ngoài những yêu cầu khác, sự chuyển đổi vai trò này đòi hỏi việc lựa chọn bộ trưởng thông tin và các cán bộ cấp cao của bộ phải được thực hiện trên cơ sở sự tín nhiệm của người dân đối với họ.

Ở tất cả các nước, công dân không thể bị hạn chế quyền tiếp cận thông tin của chính phủ về bản thân họ. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền của công dân đối với

các thông tin khác của chính phủ phải tập trung vào những lĩnh vực quan trọng nhất đối với công tác điều hành - tức là ngân sách, các quá trình bầu cử, mua sắm, sử dụng đất đai, và cung cấp dịch vụ cơ bản. Ngoài ra, cũng cần phải tìm cách tăng cường khả năng tiếp cận thông tin của tất cả công dân chứ không phải chỉ cho các nhóm giàu hơn và được tổ chức tốt hơn. Do đó, khi quyền tiếp cận thông tin là công bằng trên danh nghĩa nhưng trên thực tế lại không có tác dụng đối với các cá nhân và các nhóm người nghèo, thì cần phải có những nỗ lực truyền thông tiên phong của chính phủ.

Ở hầu hết các nước đang phát triển và những nền kinh tế chuyển đổi, chi phí cao của việc thực hiện luật tự do thông tin thường không tương xứng với lợi ích mà chúng mang lại, một phần là do công tác lưu trữ hồ sơ không đầy đủ làm tăng chi phí thu thập thông tin và một phần do yêu cầu cao của các cơ chế tự do thông tin đối với năng lực hành chính khan hiếm. Do đó, một điều quan trọng hơn cả là phải đưa ra nhiều biện pháp truyền thông mới để đưa những thông tin phù hợp của chính phủ đến với người dân. Về khía cạnh này, sự hợp tác của các tổ chức tình nguyện địa phương đóng vai trò quan trọng.

Để bảo vệ và nâng cao vai trò quan trọng của các phương tiện

truyền thông trong hoạt động điều hành nhà nước có hiệu quả, các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi cần thực hiện phương pháp tiếp cận hai chiều: cắt giảm các biện pháp hạn chế sự tiếp cận và hoạt động của các phương tiện truyền thông, và giúp nâng cao năng lực và chuyên môn của các phương tiện truyền thông. Những hạn chế về năng lực của các phương tiện truyền thông không thể được dùng để biện minh cho sự kiểm soát của chính phủ đối với các phương tiện truyền thông, nhưng cũng không thể được chấp nhận như một tình trạng bình thường. Những biện pháp hạn chế nhất định đối với hoạt động của các phương tiện truyền thông là cần thiết nhằm ngăn chặn hiện tượng các phương tiện truyền thông được sử dụng để phỉ báng và bôi nhọ cá nhân, và không thể thiếu ở những nước đa sắc tộc nhằm ngăn chặn hoặc quản lý xung đột. Tuy nhiên, về mặt này các quy định rõ ràng là thích hợp hơn so với sự điều chỉnh tùy ý của chính quyền, trừ các trường hợp khẩn cấp.

Trách nhiệm của các phương tiện truyền thông là một vấn đề quan trọng ở tất cả các nước. Hơn nữa, ở những nước đang phát triển, các phương tiện truyền thông yếu kém và không đủ sức cạnh tranh có thể dễ dàng trở thành công cụ phục vụ lợi ích của

một nhóm người và không thể thực hiện được vai trò quan trọng của mình là đưa thông tin đến với người dân và phát hiện những hành vi sai trái và tham nhũng của chính phủ. (Trong những trường hợp này, bản thân các phương tiện truyền thông có thể trở thành nguồn gốc của sự tham nhũng chủ động hoặc bị động). Các tổ chức bên ngoài - các nhà tài trợ chính thức và các quỹ chuyên biệt quốc tế - phải giúp các nước đang phát triển nâng cao năng lực và xây dựng tiêu chuẩn cho các phương tiện truyền thông của họ, một phần thông qua việc đào tạo các nhà báo và liên kết với các tổ chức truyền thông đã có bề dày kinh nghiệm ở các nước phát triển.

CHÚ THÍCH

1. Phần này được trích chủ yếu từ OECD (1997d), Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1997d), Cooper và Newland (1997), Chính phủ Vương quốc Anh (1997), Guhan và Paul (1997), Pope (1996), Schachter (1997), và Chính phủ Ấn Độ (1997a).

2. Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1996).

3. Thông tin thêm về các vấn đề liên quan tới việc trình bày và tính minh bạch của ngân sách, xem Schiavo-Campo và Tommasi (1999).

4. Schachter (1997).

5. Phần này được trích chủ yếu từ OECD (1997d), Davis và Owen (1998), Pope (1996), và Bjornlund và Bjornlund (1996).