



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ
PHÒNG THÔNG TIN - VĂN HÓA

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh
Hà Nội, Việt Nam
Điện thoại: 84-4-831-4580 -- Fax: 84-4-831-4601

BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ
VĂN PHÒNG CHƯƠNG TRÌNH THÔNG TIN QUỐC TẾ
CÁC BÀI VIẾT VỀ DÂN CHỦ

**QUYỀN ĐƯỢC BIẾT CỦA CÔNG DÂN:
SỰ MINH BẠCH TRONG CÁC CƠ QUAN CHÍNH PHỦ**
Rodney A. Smolla

*"Thứ quyền lực che dấu thực tế của Chính phủ chính là thứ quyền lực sẽ
huỷ diệt chính phủ đó"*

-- Hạ viện Mỹ

Báo cáo của Ủy ban về Tình hình Tự do Thông tin (1976)

Cụm từ "quyền được biết của công dân" thường được nhắc đi nhắc lại như một khẩu hiệu chính trị pháp lý. Những từ ngữ này thường được gắn với yêu cầu được biết các thông tin của chính phủ và được các phóng viên viện dẫn khi muốn biện hộ cho việc công bố những tài liệu gây nhiều tranh cãi. Tuy nhiên, tách biệt khỏi khái niệm tự do báo chí, "quyền được biết của công dân" mang một ý nghĩa khác, một ý nghĩa thực sự ăn sâu trong tư duy con người và hướng tới quyền của người dân được biết các hoạt động của chính phủ. Đó chính là sự biến tấu của cụm từ "quyền được biết của công dân", nhấn mạnh đến vấn đề thường được đề cập trong thời hiện đại đó là tính minh bạch trong chính phủ, điều mà chúng ta đều quan tâm.

Thông thường, việc công khai các hoạt động của chính phủ, một hành động nhằm nâng cao tính minh bạch là một quá trình khó khăn và phức tạp, đôi khi đòi hỏi phải có sự cân bằng hợp lý giữa các lợi ích đối lập nhau. Bên cạnh một chính phủ công khai là các giá trị trách nhiệm và tham gia dân chủ. Tuy nhiên, để có được một chính phủ công khai đôi khi cũng rất tốn kém, có thể phải hy sinh những lợi ích chính đáng nhất định về hiệu quả hoặc sự ngay thẳng của chính phủ và có thể gây tổn hại đến các giá trị xã hội đáng quý khác như bảo vệ sự riêng tư của cá nhân, an ninh quốc gia và thực thi pháp luật. Các chính phủ dân chủ nói chung phải là những chính phủ công khai và minh bạch. Tuy nhiên, trong một số điều kiện nhất định, ngay cả chính phủ dân chủ và công khai nhất cũng phải có các biện pháp bí mật để có thể vận hành một cách thích hợp.

Trong quá trình giải quyết những lợi ích đối lập nhau này, nước Mỹ tập trung vào ba vấn đề cơ bản sau: (1) tiếp cận hồ sơ và tài liệu của nhà nước, trong đó "hoạt động của người dân" được lưu giữ dưới một hình thức hữu hình nào đó; (2) tiếp cận các cơ chế thảo luận của chính phủ, như các hội nghị hoặc diễn đàn, trong đó các hoạt động của nhà nước được đưa ra thảo luận và giải quyết; (3) tiếp cận các địa điểm tiến hành công việc quản lý không dính líu tới thảo luận như nhà tù, bệnh viện hoặc trường học do chính phủ quản lý.

TỰ DO THÔNG TIN: QUYỀN TIẾP CẬN HỒ SƠ VÀ TÀI LIỆU

Tại Mỹ, "tự do thông tin", quan niệm quyền pháp lý rõ ràng về quyền tiếp cận hồ sơ và tài liệu của chính phủ là một hiện tượng khá mới mẻ, và chỉ mới bắt đầu một cách nghiêm túc vào những năm 60. Quốc hội Mỹ thông qua Đạo luật Tự do Thông tin Liên bang (thường được gọi là đạo luật FOIA) năm 1967 trước quan điểm ngày càng tăng cho rằng luật liên bang trước đó thường được viện dẫn để biện hộ cho việc che giấu thông tin chứ không phải thúc đẩy mạnh mẽ việc công bố thông tin. Đạo luật FOIA đề ra một nghĩa vụ rộng rãi theo đó các thông tin chính thức phải được công khai cho công chúng, chịu sự giám sát của công chúng. Đây là chuẩn mực, một nguyên tắc "mặc định" và các tòa án Mỹ liên tục nhấn mạnh rằng theo qui định của đạo luật FOIA, các cơ quan liên bang phải nhanh chóng và tận tâm đáp ứng các yêu cầu thông tin của công dân.

FOIA qui định 9 trường hợp miễn trừ không bắt buộc công bố. Là những trường hợp duy nhất đạo luật này cho phép, các trường hợp miễn trừ này đơn giản nhằm xây dựng các chuẩn mực cụ thể để quyết định xem tài liệu cụ thể nào có thể không công khai hoặc buộc phải công khai. Nếu cơ quan nào từ chối công bố tài liệu bằng cách viện dẫn ra một trong những trường hợp miễn trừ này, thì người dân bị phiền hà có quyền yêu cầu tòa án áp dụng biện pháp chế tài xử lý ngay lập tức. Nếu tòa án thấy rằng cơ quan này đã sai phạm vì không công khai tài liệu, thì tòa án có quyền ra lệnh công bố tài liệu đó và có thể phạt cơ quan này.

Đạo luật FOIA được nhận thức một cách rộng rãi. Đạo luật cho phép tiếp cận các thông tin chính thức mà từ lâu bị che giấu một cách không cần thiết trước công chúng và nhằm xác lập quyền có thể được thực thi về mặt pháp luật đối với công chúng để đảm bảo những thông tin như vậy sẽ không rơi vào tay các quan chức thiếu thiện chí. Chín trường hợp ngoại lệ trong đạo luật này nhằm tạo ra một khuôn khổ khả thi để gộp, cân đối và bảo vệ tất cả các lợi ích, đồng thời nhấn mạnh đến nghĩa vụ công bố thông tin một cách có trách nhiệm và đầy đủ nhất. Các trường hợp đó là:

- (1) Các bí mật an ninh quốc gia có liên quan đến quốc phòng hoặc chính sách đối ngoại;
- (2) Các tài liệu thuần túy là các qui định nội bộ về nhân sự và hoạt động của cơ quan;
- (3) Các tài liệu thuộc diện đặc biệt không được phép tiết lộ theo quy định của một số luật khác của liên bang;
- (4) Bí mật thương mại và các thông tin thương mại hoặc tài chính thuộc diện có tính chất đặc quyền hoặc bí mật;

(5) Các bản ghi nhớ hoặc thư từ của nội bộ tổ chức hoặc giữa các tổ chức mà theo quy định pháp luật không được công bố cho một cơ quan khác ngoại trừ cơ quan đang có kiện tụng với cơ quan đó;

(6) Các hồ sơ nhân sự và y tế và các hồ sơ tương tự mà việc công bố những hồ sơ đó sẽ xâm phạm một cách tùy tiện, rõ ràng đến bí mật cá nhân;

(7) Hồ sơ hoặc thông tin được biên soạn vì mục đích thực thi pháp luật, nhưng chỉ giới hạn ở mức độ nếu việc biên soạn hồ sơ hoặc các thông tin thực thi pháp luật đó can thiệp tới quá trình thực thi, dẫn đến việc tước bỏ quyền của công dân được xét xử công bằng hoặc không thiên vị, hoặc xâm phạm một cách tùy tiện đến bí mật cá nhân, hoặc tiết lộ danh tính của nguồn bí mật. Trong trường hợp thông tin do cơ quan thực thi pháp luật biên soạn trong quá trình điều tra hình sự hoặc do cơ quan biên soạn khi tiến hành một vụ điều tra tình báo an ninh quốc gia, đạo luật FOIA quy định miễn công bố công khai các thông tin do nguồn bí mật cung cấp dẫn đến tiết lộ các kỹ thuật và quy trình điều tra và truy tố trong quá trình thực thi pháp luật, hoặc tiết lộ những hướng dẫn về điều tra và truy tố trong quá trình thực thi pháp luật nếu việc công bố thông tin đó có nguy cơ dẫn tới việc vi phạm pháp luật, hoặc gây nguy hiểm về tính mạng hoặc an toàn thân thể của bất kỳ cá nhân nào;

(8) Các tài liệu có liên quan đến việc kiểm tra và điều hành các ngân hàng và tổ chức tài chính; hoặc

(9) Các thông tin và dữ liệu địa chất và địa vật lý có liên quan đến các giếng khoan, kể cả bản đồ.

Một số trong những trường hợp miễn trừ này đòi hỏi có sự cân đối giữa các mối quan tâm chính sách cạnh tranh quan trọng, trong khi các trường hợp khác lại liên quan đến những vấn đề khá cụ thể và áp dụng hạn hẹp, chẳng hạn như vị trí của các giếng hoặc việc điều hành các ngân hàng. Ba lĩnh vực chính gây ra những tranh luận lớn về chính sách và các vụ kiện tụng trong quá trình thi hành đạo luật FOIA đó là trường hợp miễn trừ vì lý do an ninh quốc gia và phòng thủ, miễn trừ vì lý do thực thi pháp luật và miễn trừ vì lý do bảo vệ riêng tư của cá nhân.

Xung đột giữa các giá trị của chính phủ công khai với các giá trị của sự riêng tư diễn ra cực kỳ gay gắt. Đặc biệt với sự xuất hiện của hệ thống cơ sở dữ liệu điện tử hiện đại, hầu như không ai trong xã hội hiện đại lại có thể hoàn toàn giữ bí mật những thông tin của mình. Rất nhiều thông tin của các cá nhân hiện nằm trong tay các cơ quan chính phủ vì những lý do chính đáng và được lưu giữ dưới hình thức cơ sở dữ liệu do chính phủ kiểm soát. Do đó, để có được sự bảo vệ có ý nghĩa đối với những điều riêng tư, cần thừa nhận rằng mặc dù việc giữ bí mật hoàn toàn là không thể thực hiện được trong thời hiện đại, song có thể xây dựng các luật để đảm bảo rằng việc công bố các bí mật có tính chọn lọc cao và những luật đó chỉ ít sẽ hướng tới bảo vệ sự riêng tư của cá nhân.

Bổ sung thêm đạo luật FOIA của liên bang là rất nhiều các đạo luật về tự do thông tin của các bang. Tất cả các bang của Mỹ đều có luật quy định quyền tiếp cận hồ sơ của chính quyền bang và địa phương. Tuy nhiên, các đạo luật này có sự khác nhau giữa các bang. Nhiều đạo luật bám khá sát mô hình của đạo luật FOIA của liên bang, tạo khả năng tiếp cận rộng rãi tới các tài liệu của chính phủ và sau đó liệt kê những trường hợp miễn trừ.

Chi phí của luật về tự do thông tin, ở cấp quốc gia và địa phương, từ lâu đã là một vấn đề gây tranh cãi công khai và căng thẳng. Một số chi phí trực tiếp phát sinh từ yêu cầu thông tin theo đạo luật FOIA thường do người có yêu cầu chịu - chẳng hạn như các chi phí như phí tìm kiếm và sao chụp thường được quy định trong biểu phí thống nhất do các cơ quan ấn định. Tuy nhiên, đa phần các chi phí gián tiếp theo đạo luật FOIA, "khoản chi phí hành chính của sự công khai", khi bạn yêu cầu, đơn giản sẽ do cơ quan này trang trải với tư cách là một phần ngân sách hoạt động của họ. Không còn nghi ngờ gì nữa, tự do thông tin gây cho chính phủ nhiều phí tổn hơn do phải thuê nhân viên chính phủ để tiến hành liệt kê, tổ chức, lưu giữ và tìm kiếm dữ liệu, xây dựng một bộ máy hành chính cho phép cơ quan có thể đáp ứng thỏa đáng các yêu cầu theo đạo luật FOIA.

Người Mỹ thấy rằng cần phải đưa giá trị tự do thông tin thành luật chính thức và phải thay đổi lề lối làm việc của chính phủ để các quan chức tuân theo tinh thần của một chính phủ công khai, phải hành động để tạo điều kiện tiếp cận dễ dàng các hồ sơ của nhà nước, thay vì phá vỡ hay làm suy yếu sự công khai đó. Trong nhiều năm ngay sau khi đạo luật FOIA được ban hành, nhiều cơ quan đã coi đạo luật này là nguyên nhân gây ra phiền toái, bực dọc, là thứ gì đó cần vứt bỏ vào bất cứ lúc nào có thể. Tuy nhiên, thái độ đó đã dần dần thay đổi và một thế hệ mới các công chức dường như cởi mở và dễ tiếp thu khái niệm quyền tiếp cận dễ dàng thoải mái hồ sơ của nhà nước.

Xét ở một mức độ nào đó, thì sự thay đổi trong nền văn hóa một phần là do các công nghệ mới về máy tính của những năm 1990 mang lại. Xét một cách tổng thể, ngoài vấn đề tiếp cận các số liệu của chính phủ, Internet đã tạo ra một nền "văn hóa thông tin" trong đó mọi người ở khắp nơi trên thế giới ngày càng trở nên quen với việc nắm bắt một lượng lớn thông tin một cách nhanh chóng và rẻ tiền, đơn giản bằng cách tìm kiếm cơ sở dữ liệu trên máy tính cá nhân của họ. Và một thế hệ con người trên thế giới bắt đầu coi việc tiếp cận thông tin trên Internet như một thứ quyền, cũng tự nhiên như quyền hít thở không khí xung quanh. Tại những quốc gia dân chủ, con người có xu hướng đưa nhận thức về quyền này đến với chính phủ. Việc tạo điều kiện tiếp cận dễ dàng hồ sơ của chính phủ trên mạng ngày càng được coi là một trong những nghĩa vụ cơ bản của chính phủ dân chủ. Vì vậy, người dân không chỉ mong muốn có quyền tự do thông tin; giờ đây họ còn mong muốn tự do thông tin trực tuyến. Quan niệm ngày càng phát triển này đã được đưa vào trong đạo luật liên bang của Mỹ năm 1996 bằng việc thông qua Đạo luật Tự do Thông tin Điện tử, một đạo luật đã quy định rõ ràng là khái niệm "hồ sơ công cộng" bao gồm các hồ sơ được lưu dưới dạng điện tử và yêu cầu các cơ quan liên bang cho phép tiếp cận các hồ sơ của họ bằng công cụ điện tử.

Trong khi Internet phát triển và trở thành một phần quan trọng trong nền văn hóa đại chúng, hầu hết mọi doanh nghiệp và các tổ chức của khu vực tư nhân đều chào hàng các trang Web chứa đựng rất nhiều thông tin và cơ hội tương tác trực tuyến, thì các chính phủ lại phải chịu sức ép cạnh tranh trong thị trường điện tử và làm sao cho mình trở nên "thân thiện với Internet". Ở cấp quốc gia và địa phương, các cơ quan chính phủ bổ sung cơ sở dữ liệu trực tuyến của họ ngày càng nhiều, cung cấp hồ sơ của nhà nước theo cách dễ dàng tiếp cận đối với bất cứ người dân nào có máy vi tính và modem. Cuối cùng, chính điều này có thể sẽ giải quyết được một trong những lo ngại lớn về chi phí do các đạo luật về tự do thông tin đặt ra. Do cơ sở dữ liệu của chính phủ thường dưới dạng điện tử, nên các cơ quan có thể thấy

khá dễ dàng khi cung cấp khả năng tiếp cận cởi mở đối với các dữ liệu công cộng nếu các công dân bình thường dùng Internet sử dụng các phần mềm xác định và tìm kiếm một cách dễ dàng các dữ liệu.

QUYỀN TIẾP CẬN QUÁ TRÌNH THẢO LUẬN CỦA CHÍNH PHỦ

Công khai và minh bạch trong chính phủ không chỉ áp dụng với các hồ sơ và dữ liệu của chính phủ, mà còn áp dụng đối với quá trình ra quyết định của chính phủ. Tại nước Mỹ tồn tại một truyền thống lâu đời, một phần được Hiệp pháp Mỹ bảo vệ, đảm bảo quyền tiếp cận công khai biên bản của tòa án và các cơ quan lập pháp. Gần đây hơn, truyền thống này đã được bổ sung bằng việc thông qua đạo luật liên bang và của các bang, thường được biết với cái tên "đạo luật ánh dương" theo đó đảm bảo quyền tiếp cận của công chúng đối với các cuộc họp do các cơ quan hành pháp và hành chính tiến hành.

Năm 1980, Tòa án Tối cao Mỹ đã phán quyết trong vụ kiện giữa *Báo Richmond, Inc. và Virginia* là việc đảm bảo quyền tự do ngôn luận trong Tu Chính án đầu tiên của Hiến pháp Mỹ bao gồm cả quyền cho phép người dân tham gia các phiên tòa hình sự. Trọng tâm của quyền này là thừa nhận một vai trò có tầm quan trọng sống còn của việc tiếp cận các thủ tục hình sự trong đời sống dân chủ của cộng đồng. Như Tòa án Tối cao giải thích trong quan điểm đại diện cho đa số của Chánh án Burger "lịch sử ban đầu của các phiên tòa công khai (dưới thời Thuộc địa ở nước Mỹ) phần nào phản ánh sự thừa nhận rộng rãi từ rất lâu trước khi có các nhà khoa học theo thuyết hành vi, đó là các phiên tòa công khai có giá trị ngăn ngừa quan trọng trong cộng đồng. Ngay cả khi không có những nhà chuyên môn hình thành nên khái niệm này bằng ngôn từ, thì qua kinh nghiệm và quan sát con người nhận thấy, đặc biệt trong quá trình thực thi công lý hình sự, rằng những phương tiện sử dụng để đạt được công lý cần phải có sự ủng hộ từ phía công chúng chấp thuận cả quá trình tiến hành lẫn kết quả của quá trình đó". Quyền tham dự các phiên tòa hình sự còn được tòa án Mỹ mở rộng sang cả các phiên tòa dân sự. Và thực sự có những lý do mạnh mẽ và có tính thuyết phục, dựa vào lịch sử cũng như quá trình hoạt động đối với việc áp dụng quyền tham gia các phiên tòa dân sự. Như thẩm phán Oliver Wendell Holmes hồi thế kỉ 19 nhận định thì quyền tham gia các vụ án dân sự có "ý nghĩa vô cùng quan trọng" bởi vì chính "sự bảo đảm mà việc công khai sẽ mang lại cho việc thực thi công lý một cách đúng đắn ...". Điều mong ước đó là các phiên tòa xét xử vì động cơ (dân sự) cần tiến hành dưới sự giám sát của công chúng, không chỉ bởi vì những tranh luận diễn ra giữa công dân này với công dân khác là mối quan tâm của công chúng, mà còn bởi đây là lúc cần nhất người thực thi công lý phải luôn hành động với ý thức trách nhiệm chung và rằng mọi người dân trong con mắt của mình cảm thấy hài lòng với cách thức nghĩa vụ công được thực hiện.

Trong kỷ nguyên vô tuyến hiện đại, quyền tham dự các vụ xét xử của công chúng ngày càng được mở rộng bởi một thực tế ngày càng phổ biến ở Mỹ là cho phép ghi hình để đưa tin phiên tòa. Hiện tại, mặc dù các tòa án Mỹ chưa công nhận quyền hiến định cho phép ghi hình tại các phiên tòa, song hiện nay nhiều tòa án, hoặc theo luật của bang hoặc theo quy định riêng của tòa, thường cho phép bố trí máy quay ghi hình và tường thuật các phiên tòa. Thực tế, nước Mỹ có một mạng lưới truyền hình cáp, thường được gọi là Kênh Truyền hình Tòa án, chuyên tường thuật thường xuyên các phiên tòa thực tế với tư cách là một phần chính trong nội dung chương trình. Hiện tại, ở nước Mỹ, quyền tiếp cận này được công nhận tại tòa án các bang rộng rãi hơn tại tòa án liên bang.

Tòa án Tối cao Mỹ không cho phép ghi hình hoặc phát thanh trực tiếp trong phòng xử án. Những năm gần đây, Tòa án Tối cao đã tiến hành ghi âm các vụ xét xử và công bố chúng vào đầu nhiệm kỳ tiếp theo dưới hình thức Tư liệu Quốc gia. Bằng cách áp dụng truyền thống này trong suốt vụ kiện đầy kịch tính của cuộc bầu cử tổng thống năm 2000, Tòa án Tối cao đã cho phép giới truyền thông phát cuốn băng ghi âm toàn bộ quá trình xét xử ngay sau khi tòa kết thúc, để tôn trọng sự quan tâm lớn lao của công chúng. Chính vì vậy, chỉ vài phút ngay sau khi phiên tòa kết thúc người dân Mỹ đã có thể theo dõi phiên tòa kéo dài khoảng 90 phút đó.

Tại tất cả các tòa án cho phép sử dụng máy quay và máy ghi âm, thẩm phán thường có quyền hành rất lớn trong việc đặt ra các quy định và thủ tục nguyên tắc nhằm hạn chế tối đa ảnh hưởng gián đoạn do máy quay và máy ghi âm gây ra và để đảm bảo rằng sự có mặt của chúng không làm giảm tầm quan trọng sống còn của việc bảo đảm một phiên tòa công bằng.

Tại cấp lập pháp, nước Mỹ có truyền thống lâu đời về thảo luận công khai trong các cơ quan lập pháp. Thông thường, điều này không được các văn kiện hiến pháp bảo vệ, mà lại được trao cho cơ quan lập pháp quyết định. Tuy nhiên, theo truyền thống lâu đời, hầu hết quá trình lập pháp của Quốc hội Mỹ cũng như của cơ quan lập pháp các bang đều được công khai trước công chúng. Gần đây hơn, quá trình làm việc của các cơ quan lập pháp xuất hiện thường xuyên trên truyền hình. Tại Mỹ, Kênh C-Span thường xuyên phát sóng quá trình làm việc của Quốc hội, và ở một mức độ hẹp hơn, hiện nay hoạt động của cơ quan lập pháp các bang cũng được đưa lên phát sóng.

Trước quan điểm cho rằng các cuộc họp của các cơ quan liên bang, bang và địa phương thường có tầm quan trọng hơn nhiều so với các cuộc thảo luận của các cơ quan lập pháp trong quá trình điều hành thực tế hoạt động chung, chính quyền liên bang và chính quyền của nhiều bang đã ban hành đạo luật về các cuộc họp công khai, thường được gọi là "đạo luật ánh dương".

Luật về các hội nghị công khai của liên bang, được gọi là "Đạo luật về Công khai Hoạt động của Chính phủ" được Quốc hội thông qua năm 1976. Đạo luật này qui định tất cả các hội nghị của cơ quan liên bang phải được công khai trước công chúng. Đạo luật định nghĩa "hội nghị" phải có "một số lượng thành viên cần thiết tối thiểu" tham gia - đó là, các cuộc thảo luận có sự tham gia của một số lượng tối thiểu cần thiết các quan chức chính phủ để thực hiện một hoạt động chính thức nhân danh cơ quan này. Bằng ngôn từ cứng rắn theo nghĩa rộng, đạo luật quy định các quan chức không được cùng nhau tiến hành hoặc huỷ bỏ công việc của cơ quan "ngoại trừ trong cuộc họp công khai, và quy định rằng tất cả các nội dung trong các cuộc họp của cơ quan phải được công khai để công chúng giám sát".

Tuy nhiên, phần lớn theo như các trường hợp miễn trừ quy định trong đạo luật FOIA, người ta cũng nghĩ rằng có các trường hợp miễn trừ các hội nghị công khai đối với các thủ tục luật pháp, liên quan đến an ninh quốc gia hay chính sách đối ngoại, các quy định nội bộ của cơ quan, bí mật thương mại, các hoạt động điều tra thực thi pháp luật, điều hành các tổ chức tài chính, bí mật cá nhân và việc tiết lộ thông tin khiến cho một cá nhân bị buộc là tội phạm hoặc bị khiển trách chính thức.

Nền tảng của đạo luật ánh dương chính là khái niệm "hội nghị". Ở đây, đạo luật này cố gắng phân biệt giữa hội nghị chính thức có sự tham gia của một số lượng người tham gia cần thiết của cơ quan đó, mà

tại hội nghị đó sẽ đưa ra nhiều quyết định thực tế ảnh hưởng đến công chúng và những cuộc thảo luận sơ bộ và không chính thức về chính sách, là yêu cầu tự nhiên và tất yếu của quá trình điều hành. Quốc hội, khi dự thảo định nghĩa "hội nghị" trong Đạo luật ánh dương đã thừa nhận rằng quá trình quản lý hành chính không thể tiến hành công khai hoàn toàn trước công chúng. Các cuộc thảo luận nền tảng không chính thức nhằm làm rõ các vấn đề và đưa ra những quan điểm khác nhau là một phần quan trọng trong hoạt động của một cơ quan chính phủ. Nếu hạn chế các cuộc thảo luận này sẽ làm giảm đi sự vô tư của các quan chức và gây ảnh hưởng đến hoạt động của chính phủ mà không đạt được lợi ích chung quan trọng. Vì vậy, đạo luật này đòi hỏi sự thỏa hiệp và chỉ có hiệu lực khi ít nhất một số lượng các thành viên tham gia cần thiết của cơ quan đó thực tế tiến hành hoặc huỷ bỏ hoạt động chính thức của cơ quan.

Một lần nữa, truyền hình đã tăng cường thêm cho bức tranh pháp lý này. Trên khắp nước Mỹ, hệ thống truyền hình cáp địa phương thường có một đến hai kênh chuyên phát sóng các cuộc thảo luận của chính quyền địa phương, bao gồm những kỳ họp của chính quyền thành phố hoặc địa hạt, các hội nghị của hội đồng nhà trường hay hội đồng từng vùng.

QUYỀN TIẾP CẬN CÁC ĐỊA ĐIỂM

Trong xã hội tự do, ở mức độ nào thì công dân, kể cả giới truyền thông có quyền pháp lý tiếp cận những địa điểm công cộng như nhà tù hay trường học do nhà nước quản lý?

Một quan điểm trả lời cho vấn đề quyền tiếp cận các địa điểm do chính phủ quản lý đơn giản cho rằng công dân hoàn toàn không có quyền tiếp cận tài sản của chính phủ bởi vì, xét cho cùng, đó là tài sản của chính phủ và chính phủ có quyền cho phép hoặc từ chối việc tiếp cận của bất kì ai nếu muốn. Tuy nhiên, quan điểm này đã bị bác bỏ trong luật pháp của Mỹ và được thay thế bằng một phần trong các nguyên tắc của Tu Chính án Đầu tiên có tiêu đề là "đạo luật về diễn đàn công khai". Các địa điểm cụ thể như công viên, các quảng trường công cộng lớn, đường phố và vỉa hè đều được xem là "các diễn đàn công cộng truyền thống", những khu vực thuộc tài sản của chính phủ được "tin tưởng" dành cho người dân - đó là những nơi mà người dân có quyền hội họp để bày tỏ quan điểm và biểu tình hòa bình với điều kiện trật tự công cộng được bảo đảm. Thậm chí ngoài những địa điểm như công viên và quảng trường công cộng, các tòa án Mỹ còn thừa nhận các cơ sở khác như phòng thính giả công cộng, phòng họp hoặc loa của các tòa nhà công cộng lớn cũng có thể trở thành "diễn đàn công cộng", tại đó bất kì ai cũng có quyền nói hoặc nghe những điều được đưa ra.

Tuy nhiên, nhiều tổ chức của chính phủ lại không phải là "khoảng không công cộng" thích hợp cho việc bày tỏ quan điểm, mà chỉ là những tổ chức làm việc trong đó diễn ra các hoạt động thường xuyên hàng ngày của chính phủ. Ở đây tôi không nói đến hoạt động thảo luận hoặc ra quyết định của chính phủ, những chủ thể tiếp cận của các vụ kiện chính thức, chẳng hạn như các tòa án hoặc những hội nghị của cơ quan hành chính, mà chỉ muốn đề cập đến các hoạt động chức năng phi thảo luận khác của chính phủ, chẳng hạn như các hoạt động không dính líu đến thảo luận của các bệnh viện, trường học hoặc nhà tù của chính phủ. Các tổ chức này từ xưa đến nay không được coi là "các diễn đàn công cộng". Do đó, theo truyền thống, công dân không được thừa nhận là có quyền pháp lý vào những tổ chức này và việc tiếp cận những nơi này chỉ giới hạn với những người có công việc tiến hành tại đây. Trường học có

thể không cho phép tất cả các đối tượng tiếp cận ngoại trừ, học sinh, giáo viên, các nhà quản lý và cha mẹ học sinh chẳng hạn. Bệnh viện cũng có thể không cho các đối tượng tiếp cận ngoại trừ bệnh nhân, nhân viên y tế và những người có nhu cầu thăm viếng. Nhà tù cũng có thể không cho các đối tượng tiếp cận ngoại trừ tù nhân, quản giáo và luật sư.

Tuy nhiên, đối với tất cả các tổ chức này và nhiều tổ chức khác, có thể thấy họ phải chịu sức ép từ phía công dân, bao gồm cả giới truyền thông đối với việc tiếp cận để quan sát và có thể nhận xét về những gì đang diễn ra. Nhiều công chúng và giới truyền thông muốn đưa tin về những cáo buộc về lạm dụng, tham nhũng, điều kiện tồi tàn hoặc những hành vi sai trái được biết diễn ra trong các tổ chức này. Do những tổ chức này được cung cấp tài chính từ nguồn tiền của công chúng, nên có quan điểm cho rằng công chúng có quyền được biết những gì đang diễn ra bên trong các tổ chức đó. Ít nhất hiện nay, các tòa án Mỹ vẫn chưa sẵn sàng thừa nhận bất kì quyền tiếp cận hợp hiến nào nhìn chung có thể áp dụng đối với các tổ chức này. Tuy nhiên, điều mà một số tòa án sẵn sàng thừa nhận đó là nguyên tắc không phân biệt đối xử. Nếu tổ chức có trao quyền tiếp cận cho công chúng - chẳng hạn như các chuyến viếng thăm tới nhà tù - thì các tổ chức này không được phân biệt đối xử đối với giới truyền thông hoặc với công dân mà họ đơn thuần đi thăm nhằm mục đích quan sát và thu thập các thông tin có khả năng nhận xét cách thức tổ chức này đang vận hành.

CHUẨN MỰC CỦA CÔNG KHAI

Trong lịch sử thế giới, tất cả các chính phủ ở khắp mọi nơi và ở mọi thời đại đều có xu hướng cố hữu đó là ít nhất hãy điều hành đất nước phần nào đó trong bí mật. Đây là bản năng tự nhiên của con người và cũng là bản năng tự nhiên của chính phủ. Do đó, một xã hội muốn nghiêm túc coi công khai là một giá trị cần đặt ra những quy tắc thật sự nghiêm về ủng hộ công khai, nếu như lúc đầu đó có thể chỉ là những nguyên tắc - hợp lý - nhằm chống lại xu hướng cố hữu của chính phủ trong việc tham gia kiểm soát, kiểm duyệt và giữ bí mật.

Trong thời buổi hiện đại, chúng ta đang phải đối mặt với nhiều thách thức do những phát triển ngoạn mục trong lĩnh vực viễn thông đặt ra, có tính cách mạng công nghệ như báo chí in ấn, những bước phát triển hứa hẹn sẽ thay đổi đáng kể cách thức chúng ta thu thập, lưu giữ, tổ chức và truyền đạt thông tin. Một quốc gia cam kết với một nền văn hóa mở sẽ bảo vệ tiếng nói và lương tri của con người bằng tất cả mọi cách thức phù hợp và bảo vệ đáng kể cho tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do tôn giáo, tự do lập hội, tự do hội họp và tự do biểu tình hòa bình lớn. Những quyền tự do này không chỉ cần mở rộng sang các cuộc tranh luận chính trị, mà còn mở rộng sang rất nhiều vấn đề về nghệ thuật, khoa học, tôn giáo và triết học đang thu hút và hấp dẫn trí trí tưởng tượng của con người.

Một xã hội muốn coi công khai là một giá trị quan trọng lớn lao không chỉ đơn thuần thừa nhận một loạt các quyền tự do bày tỏ của cá nhân, mà còn phải đi xa hơn nữa, và thực tế cần công khai các quá trình bàn luận của chính phủ ra trước công chúng. Trong một nền văn hóa thực sự mở, nguyên tắc có tính chuẩn mực là chính phủ không được phép thực hiện hoạt động có liên quan đến người dân đằng sau những cánh cửa khép kín. Quá trình lập pháp, hành pháp và tư pháp, dần dần phải được công khai trước công chúng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ellen Alderman và Caroline Kennedy, Quyền Riêng tư (Knopf 1995)

Cách thức Vận dụng Đạo luật Tự Do Thông tin của Liên bang, *Ủy ban Tự do Báo chí của các Nhà báo* (ấn bản lần thứ 6, Trung tâm Dịch vụ FOI)

Ithiel De Sola Pool, Thuật ngữ Chuyên môn về Tự do (Harvard 1983)

Rodney A. Smolla, Tự do Ngôn luận trong Xã hội Công khai (Knopf, 1992)

Sanford Unger, Báo cáo và Các Báo cáo: Hồ sơ Xung đột Pháp lý và Chính trị trong vụ các Báo cáo của Lầu Năm góc (*E.P Dutton, 1972*)

Rodney A. Smolla là Giáo sư Luật học Allen tại Trường Luật của Đại học Richmond. Ông là học giả, tác giả và là luật sư có nhiều kinh nghiệm về luật hiến pháp.

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy/dmpaper10.htm>