

Vai trò của truyền thông đại chúng trong quy trình hiến pháp

Đỗ Đức Minh¹

Tóm tắt: Truyền thông đại chúng (TTĐC) có vai trò quan trọng trong quy trình hiến pháp: tích cực thông tin, phản ánh ý kiến của các tầng lớp nhân dân về quy trình hiến pháp; là cầu nối để người dân tham gia xây dựng dự thảo hiến pháp; tiếp nhận ý kiến của nhân dân; giáo dục, tuyên truyền cho nhân dân về quy trình hiến pháp.

Từ khóa: Truyền thông đại chúng; hiến pháp; xây dựng hiến pháp mới; sửa đổi hiến pháp.

Abstract: The mass media play an important role in the constitutional process. Specifically, the media actively report and reflect the opinions of people's strata on the process, serving as a bridge for the people to partake in the development of the draft constitution, receiving their opinions, sensitising and educating them on the constitutional process.

Keywords: Mass media; constitution; development of the new constitution; amending the constitution.

1. Mở đầu

Nhận thức được vai trò quan trọng và giá trị to lớn của hiến pháp trong đời sống chính trị xã hội, các quốc gia đều quan tâm đặc biệt đối với công tác xây dựng và sửa đổi hiến pháp (quy trình hiến pháp). Do hiến pháp là đạo luật cơ bản hay luật gốc của nhà nước, có giá trị pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật của quốc gia nên việc xây dựng, sửa đổi hiến pháp được quy định rất chặt chẽ. Đồng thời, do hiến pháp là bản khế ước xã hội, thể hiện chủ quyền của nhân dân thông qua việc giới hạn quyền lực của các cơ quan nhà nước và ghi nhận các quyền con người, quyền công dân nên quy trình hiến pháp của các nước luôn đòi hỏi đảm bảo sự tham gia của đông đảo nhân dân để nâng cao tính trung thực của các đánh giá hiến pháp, từ đó có những quy định hiến pháp phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân. TTĐC của các quốc gia

trên thế giới đã tích cực tham gia, chủ động nhập cuộc ngay từ đầu và thậm chí trở thành một bộ phận không thể tách rời của quy trình hiến pháp. Đó là quá trình tham gia thực chất, phản ánh ý chí nguyện vọng của nhân dân. Bài viết phân tích vai trò của TTĐC trong quy trình hiến pháp, bao gồm quy trình xây dựng hiến pháp mới và quy trình sửa đổi hiến pháp.

2. Vai trò của TTĐC trong quy trình xây dựng hiến pháp mới

2.1. Soạn thảo và tham vấn công chúng

Hiến pháp phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân và nhân dân có vai trò quyết định trong việc xây dựng hiến pháp. Nhân dân tham gia vào việc xây dựng hiến pháp bằng việc thành lập, giám sát các cơ quan

¹ Tiến sĩ, Đại học Quốc gia Hà Nội. ĐT: 0983682040. Email: minhdd@vn.edu.vn

nhà nước có thẩm quyền lập hiến (quốc hội lập hiến/quốc hội lập pháp). Để giám sát quy trình soạn thảo hiến pháp do các cơ quan nhà nước thực hiện cũng như đảm bảo quy trình lập hiến ngày càng dân chủ, hiến pháp nhiều nước quy định các hình thức nâng cao sự tham gia của nhân dân trong quá trình soạn thảo, trong đó coi trọng việc lấy ý kiến nhân dân về dự thảo hiến pháp. Điều này phản ánh rất rõ quyền tham gia của nhân dân trong các hoạt động của nhà nước, đặc biệt trong quy trình hiến pháp. Do vậy, các ủy ban hiến pháp phải có trách nhiệm công bố rộng rãi dự thảo hiến pháp để tham vấn ý kiến của nhân dân, đặc biệt là trước khi trình lên quốc hội. Trong quy trình lập hiến mở rộng, vấn đề cần quyết định không phải là có nên tổ chức xin ý kiến công chúng hay không mà là làm thế nào để thực hiện việc đó một cách tốt nhất.

Có nhiều hình thức khác nhau được áp dụng để tham vấn công chúng, như: hội nghị, hội thảo, tọa đàm, phát phiếu khảo sát, sử dụng báo chí, internet...

Tham vấn người dân ở địa phương được xem là một hình thức rất phổ biến để lấy ý kiến nhân dân về dự thảo hiến pháp. Các hoạt động này cho phép người dân trên toàn quốc, đại diện cho các địa phương, cộng đồng dân cư khác nhau, những người dân bình thường ở các tầng lớp, giai cấp khác nhau (nông dân, công nhân, trí thức...) có thể góp ý cho dự thảo hiến pháp. Các cuộc tham vấn mở cho phép những người tham dự được bày tỏ các vấn đề liên quan đến dự thảo hiến pháp. Hình thức này có vai trò rất quan trọng trong việc góp ý, phản biện dự thảo hiến pháp khi các tổ chức xã hội dân sự có vị trí độc lập và mạnh mẽ. Mức độ tham gia phản biện của các tổ chức xã hội

dân sự phản ánh mức độ quan trọng về vai trò của người dân tham gia các dự thảo hiến pháp. Từ những cuộc tham vấn ở địa phương, các cơ quan nhà nước sẽ thu nhận được đầy đủ và chân thực ý kiến của người dân. Từ đây, các vấn đề gốc rễ của nhân dân được nêu ra để hoàn chỉnh dự thảo hiến pháp cho phù hợp.

2.2. Giáo dục, tuyên truyền cho nhân dân

Giáo dục, tuyên truyền cho nhân dân về hiến pháp và quy trình xây dựng văn kiện này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để chuẩn bị cho nhân dân tham gia đóng góp ý kiến trong quy trình xây dựng hiến pháp. Đây là một yêu cầu cơ bản, tiên quyết, đồng thời là trọng tâm để bảo đảm sự thành công của một quy trình xây dựng hiến pháp có sự tham gia của nhân dân.

Giáo dục công dân giúp người dân có thể tham gia hoạt động này một cách có ý nghĩa, đồng thời giúp các cá nhân, nhóm và tổ chức hiểu về quy trình, các vấn đề đang được thảo luận cũng như cách thức đưa ra ý kiến với các nhà lập hiến, giúp cho người dân hiểu biết về hiến pháp, quy trình, thủ tục xây dựng văn kiện này. Yêu cầu cơ bản của các chương trình giáo dục công dân về xây dựng một bản hiến pháp là tính tin cậy và phổ cập. Để đạt mục đích đó, hoạt động giáo dục công dân cần bám sát các giai đoạn chính của quy trình hiến pháp cũng như xác định những mục tiêu cụ thể cho mỗi giai đoạn. Ở giai đoạn chuẩn bị, mục tiêu chính là làm cho người dân biết về tầm quan trọng của hiến pháp, sự cần thiết và quy trình xây dựng hiến pháp; vai trò, quyền và những cách thức mà công chúng có thể tham gia vào quy trình đó. Khi quy trình đã được khởi động, cần làm cho người dân hiểu sâu hơn về những nội dung quan

trọng của hiến pháp, đặc biệt là những nội dung có nhiều quan điểm khác biệt. Sau khi đã có dự thảo hiến pháp mới, cần thông báo với người dân về nội dung của họ được xem xét đưa vào dự thảo như thế nào (nếu như trước đó đã tổ chức xin ý kiến nhân dân) để chuẩn bị cho công chúng đưa ra quan điểm về dự thảo. Trong trường hợp tổ chức trưng cầu dân ý, mục đích của giáo dục công dân là giúp công chúng hiểu về quy trình của hoạt động này, về dự thảo hiến pháp, đặc biệt về những nội dung mà họ cần lưu ý hoặc được yêu cầu cho ý kiến. Sau khi hiến pháp đã được thông qua, hoạt động giáo dục công dân vẫn cần tiếp tục để thông tin cho công chúng về nội dung của hiến pháp mới, nhất là về những quy định quan trọng có ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống của người dân, về các quyền và nghĩa vụ của công dân, về việc thực thi hiến pháp và trách nhiệm của các chủ thể có liên quan.

Chủ thể thực hiện giáo dục công dân ở các quốc gia thông thường là các cơ quan có trách nhiệm xây dựng, sửa đổi hiến pháp. Tuy nhiên, để đạt được hiệu quả giáo dục công dân, các cơ quan này cần hợp tác và huy động sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự và giới truyền thông. Cần áp dụng nhiều cách thức giáo dục công dân để có thể tiếp cận với các nhóm xã hội khác nhau: tuyên truyền, phổ biến trên các phương tiện TTĐC; phân phát tài liệu in cho công chúng; lập ra các website riêng; tổ chức các cuộc họp/hội thảo với người dân; lồng ghép thông tin, kiến thức vào các sự kiện văn hóa, thể thao; sử dụng dịch vụ nhắn tin và các mạng xã hội... Việc giáo dục công dân cũng cần chú ý đến các nhóm dễ bị tổn thương và bị gạt ra ngoài lề xã hội, đồng thời lưu ý đến tính toàn diện

và trung lập của kiến thức thông tin, đặc biệt khi hoạt động này có sự tài trợ của nước ngoài.

2.3. Trưng cầu dân ý về hiến pháp

Có nhiều cách thông qua hiến pháp: hiến pháp do quốc hội thông qua; hiến pháp được thông qua trong cuộc trưng cầu dân ý; hiến pháp do nhà vua ban hành. Phần lớn các bản hiến pháp hiện hành do quốc hội thông qua. Một phương pháp dân chủ nữa được áp dụng để thông qua hiến pháp là trưng cầu dân ý. Theo phương pháp này, trước tiên hiến pháp được quốc hội lập hiến hoặc quốc hội lập pháp soạn thảo, thông qua, sau đó hiến pháp được đưa ra phê chuẩn trong cuộc trưng cầu dân ý.

Trưng cầu dân ý về ban hành hoặc sửa đổi hiến pháp là việc người dân trực tiếp quyết định giá trị pháp lý của dự thảo hiến pháp đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua. Đây là hình thức tham vấn trực tiếp và mạnh mẽ nhất, trao cho nhân dân quyền đồng ý hay không đồng ý dự thảo hiến pháp. Các hình thức tham vấn nhân dân về dự thảo hiến pháp chỉ có giá trị tham khảo cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra các quyết định có giá trị pháp lý, trong khi trưng cầu dân ý về dự thảo hiến pháp cho phép người dân trực tiếp quyết định đồng ý hay không đồng ý các dự thảo hiến pháp tồn tại trong nhiều hệ thống chính trị khác nhau ở các châu lục. Trưng cầu dân ý về hiến pháp có thể được tổ chức trước hoặc sau khi dự thảo hiến pháp đã hoàn thành và phải đảm bảo tính công khai, minh bạch, dân chủ.

Hơn một nửa quy trình lập hiến diễn ra trên thế giới từ năm 1998 đến năm 2007 sử dụng trưng cầu dân ý để quyết định về văn

kiến hiến pháp mới và ít nhất một nửa trong tổng số các bản hiến pháp hiện hành trên thế giới quy định phải tổ chức trưng cầu dân ý cho các sửa đổi hiến pháp. Năm 2007, trong số 195 bản hiến pháp còn hiệu lực được nghiên cứu, có 101 hiến pháp quy định về trưng cầu dân ý đối với hiến pháp.

Trưng cầu dân ý là hình thức dân chủ nhất trong tất cả các hình thức lập hiến trên thế giới. Hình thức này được áp dụng bằng những phương pháp khác nhau: (1) Dự thảo hiến pháp hoặc phương án sửa đổi, bổ sung hiến pháp được một ban soạn thảo của nhà nước (hoặc ủy ban sửa đổi hiến pháp) làm ra, sau đó đưa ra trưng cầu dân ý để thông qua hiến pháp (trưng cầu không có nghị viện). (2) Trưng cầu dân ý trên cơ sở bản hiến pháp (toàn văn hoặc sửa đổi, bổ sung từng phần) đã được quốc hội/hội nghị lập hiến với thẩm quyền hạn chế (hoặc quốc hội/ng nghị viện) thông qua theo đúng thủ tục hợp hiến. Đây là phương pháp trưng cầu dân ý về hiến pháp thông qua nghị viện (quốc hội) và được coi là phương pháp dân chủ, phổ biến hơn so với phương pháp trưng cầu phi nghị viện (vì trong trường hợp này đã có sự “vào cuộc” lần thứ hai của nhân dân).

Quy trình, thủ tục, để trưng cầu dân ý về hiến pháp phản ánh được thực sự ý chí của nhân dân, cần kèm theo một số điều kiện: (1) Cơ quan có thẩm quyền xây dựng và thông qua trước dự thảo hiến pháp để đưa ra trưng cầu dân ý phải được thành lập một cách thực sự dân chủ; các thành viên phải bao gồm những người thực sự đại diện cho lợi ích chung của đất nước, của các tầng lớp nhân dân. (2) Dự thảo hiến pháp phải được công bố trong khoảng thời gian đủ dài để thu hút các tầng lớp nhân dân tham gia thảo

luận, đóng góp ý kiến, kiến nghị một cách dân chủ, công khai trước khi trưng cầu dân ý. Các ý kiến thảo luận, góp ý phải được tổng hợp đầy đủ, phải giải trình những ý kiến, kiến nghị đã được tiếp thu để sửa đổi, bổ sung vào dự thảo hiến pháp và những ý kiến không được tiếp thu... (3) Cơ quan có thẩm quyền xây dựng và thông qua dự thảo hiến pháp để đưa ra trưng cầu dân ý phải thảo luận kỹ; nội dung từng điều, từng chương của dự thảo phải được đa số tuyệt đối (2/3 các thành viên trở lên) tán thành. Đồng thời các câu hỏi đưa ra trưng cầu dân ý phải được nêu cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu, không được mập mờ nước đôi. (4) Các tổ chức chính trị, các tổ chức xã hội (đại diện cho lợi ích của các tầng lớp nhân dân) và các phương tiện TTĐC có vai trò quan trọng việc vận động, giải thích và tuyên truyền về dự thảo hiến pháp để cử tri lựa chọn phương án quyết định của mình đồng ý hay không đồng ý đối với hiến pháp.

3. Vai trò của TTĐC trong quy trình sửa đổi hiến pháp

Về nguyên tắc, hiến pháp có hiệu lực trong một thời gian dài và ít khi thay đổi, trừ trường hợp có chiến tranh hoặc có sự thay đổi đột ngột trong đường lối chính trị của đất nước hoặc khi tương quan lực lượng chính trị thay đổi. Tuy nhiên, đời sống xã hội luôn vận động, hiến pháp được ban hành trong quá khứ không thể bất biến trong hiện tại và tương lai. Điều đó cũng có nghĩa là: một bản hiến pháp hoàn thiện là không tưởng; nó phải được sửa đổi theo thời gian. Mặc dù tính bền vững được xem là một tiêu chí đánh giá sự thành công của một bản hiến pháp; tuy nhiên, sự thay đổi (ban hành mới hoặc sửa đổi) hiến pháp có thể đem lại những kết quả tích cực. Quá

trình phát triển của một đất nước bao gồm cả việc sửa đổi hoặc thay thế hiến pháp. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều nhiều lần sửa đổi hoặc thay thế hiến pháp: Hiến pháp Mỹ từ năm 1787 đến nay đã trải qua 27 lần sửa đổi; Hiến pháp Thái Lan từ năm 1932 đến năm 2007 đã 16 lần thay đổi (chưa tính các bản hiến pháp lâm thời); trong những năm cuối thế kỷ XX, sự sụp đổ của hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa ở Liên Xô và Đông Âu đã dẫn đến sự thay đổi hiến pháp của một loạt quốc gia trong khu vực này và nhiều khu vực khác trên thế giới.

Phương pháp thông dụng nhất đưa những sửa đổi vào hiến pháp là thay thế những quy định cũ bằng những quy định mới, bổ sung quy định mới hay bãi bỏ quy định cũ. Phương pháp thứ hai là đưa những sửa đổi vào hiến pháp mà không loại bỏ những điều khoản, quy định đã mất hiệu lực. Khác với lập hiến, sửa đổi hiến pháp là một quyền lực giới hạn. Nếu nhà lập hiến không bị ràng buộc bởi một thủ tục pháp lý nào, thì sửa đổi hiến pháp là một quyền lực hạn chế bởi nó phải tuân thủ hiến pháp hiện hành. Quyền sửa đổi hiến pháp bị giới hạn không những về nội dung mà còn cả về hình thức. Thông thường, các hiến pháp dành một chương riêng (thường ở gần cuối hiến pháp) để quy định về vấn đề sửa đổi hiến pháp.

Là một quyền phái sinh từ quyền lập hiến và do hiến pháp xác lập, nên bản thân quyền lập pháp không thể quy định về sửa đổi hiến pháp mà chỉ có quyền lập hiến mới có thể quy định hiến pháp được sửa đổi như thế nào. Việc sửa đổi hiến pháp phải tuân thủ các quy định về quy trình sửa đổi hiến pháp, trong đó có những điểm đặc biệt là:

quyền đề xuất sửa đổi hiến pháp, thủ tục thảo luận, phê chuẩn, công bố và giới hạn sửa đổi. Nhằm bảo đảm pháp lý để duy trì sự ổn định chính trị trong quá trình sửa đổi hiến pháp và tránh những va đập xã hội lớn, việc sửa đổi, bổ sung hiến pháp thông thường (từng phần, một số điều) phải tuân theo những trình tự hết sức nghiêm ngặt. Trong quá trình sửa đổi, bổ sung hiến pháp, báo chí giúp tạo môi trường cho người dân đóng góp ý kiến về việc sửa đổi hiến pháp, bao gồm các dự thảo hiến pháp. Tương tự, người dân phải có quyền và được bảo đảm quyền được thông tin về chính sách sửa đổi hiến pháp, quyền bày tỏ các ý kiến đánh giá hiến pháp hiện tại cũng như những nguyện vọng cho một bản hiến pháp trong tương lai.

Yếu tố ý chí nhân dân trong quy trình lập hiến cũng được phản ánh đối với quy trình sửa đổi hiến pháp. Thậm chí, luật về sửa đổi hiến pháp của một số nước quy định ủy ban dự thảo hiến pháp phải tham vấn công chúng trong quá trình dự thảo hiến pháp. Trưng cầu dân ý về sửa đổi hiến pháp thể hiện rõ tư tưởng về chủ quyền nhân dân và là hình thức tham vấn trực tiếp, mạnh mẽ nhất. Việc tham gia của nhân dân vào quá trình soạn thảo và thông qua nội dung sửa đổi hiến pháp được thể hiện trước hết ở chế định về sáng kiến lập hiến. Chế định cho phép các thiết chế nhà nước, các nghị sĩ, một số lượng cử tri nhất định có quyền trình dự án sửa đổi hiến pháp.

Môi trường chính trị - xã hội trong giai đoạn tiến hành sửa đổi hiến pháp cũng xuất hiện nhu cầu nội tại về phát huy tự do báo chí, bởi khi báo chí và xã hội dân sự có tự do thì người dân cảm nhận họ được thông tin một cách đầy đủ về việc sửa đổi hiến

pháp, về các dự thảo đang được chuẩn bị và họ có nhiều cách để nói lên tiếng nói của họ. Ngược lại, sự kiểm soát bởi các lực lượng chính trị sẽ hạn chế hoặc làm mờ nhạt vai trò của báo chí trong việc đóng góp vào các sửa đổi hiến pháp. Mặc dù vậy, với sự phát triển của khoa học công nghệ, hiện nay người ta có nhiều cơ hội để lấy ý kiến người dân (như: tạo website chính thức về quá trình sửa đổi hiến pháp, trong đó có việc lấy ý kiến về dự thảo hiến pháp; xây dựng các kênh truyền hình thực tế; chương trình đài phát thanh; các tờ báo chuyên đề, tin tức; chia sẻ trên facebook...).

4. Kết luận

Với các phương tiện hiện đại, TTĐC có khả năng đem thông tin đến cho công chúng một cách nhanh chóng, chính xác, cập nhật từng ngày, từng giờ, thậm chí một cách trực tiếp qua truyền hình. Không như các kênh cung cấp thông tin chính thức khác (qua con đường nhà nước), TTĐC luôn phản ánh kịp thời, nhanh chóng và phong phú việc tuyên truyền hiến pháp. Người dân có thể mở tivi xem khi thích hợp, có thể đọc báo in, báo mạng, hay nghe radio trên các phương tiện công cộng... Các cơ quan báo chí có thể mở các chuyên trang, chuyên mục, chuyên đề, ra ấn phẩm đặc biệt để tuyên truyền sâu rộng đến người dân những nội dung cơ bản của hiến pháp.

Đặc biệt, các kênh thời sự trên truyền hình cáp và radio có thể giúp các nhà lập pháp tiếp cận các thông tin mới một cách liên tục; giúp người dân hiểu được ý nghĩa, tinh thần, nội dung của bản hiến pháp; góp phần tạo cầu nối trong quá trình đưa hiến pháp vào cuộc sống; góp phần xây dựng lòng tin của nhân dân đối với hiến pháp.

Tài liệu tham khảo

- [1] Ban biên tập Dự thảo Hiến pháp năm 1992 (2012), *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [2] Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ (2004), *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chú thích*, Ấn phẩm của Chương trình Thông tin quốc tế.
- [3] Samuel Kernell, Gary C. Jacobson (2007), *Lôgic chính trị Mỹ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [4] Trường Đại học Luật Hà Nội (2004), *Giáo trình luật hiến pháp nước ngoài*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
- [5] <http://www.nghiencuuquocte.net/2014/03/13/truyen-thong-va-dan-chu/sthash.QQw5lO4D.dpuf>
- [6] <http://www.tks.edu.vn/thong-tin-khoa-hoc/chi-tiet/119/545>
- [7] <http://www.tks.edu.vn/thong-tin-khoa-hoc/chi-tiet/119/662>