

Vai trò thúc đẩy dân chủ của Tòa án hiến pháp Hàn Quốc

Lã Khánh Tùng*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 03 tháng 6 năm 2013

Chỉnh sửa ngày 30 tháng 6 năm 2013; Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 8 năm 2013

Tóm tắt: Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc, cùng với bản Hiến pháp sửa đổi năm 1987, ra đời như một kết quả của phong trào vận động dân chủ diễn ra trong suốt thập niên 80 của thế kỷ XX. Đến lượt nó, Tòa án Hiến pháp đã đóng vai trò tích cực trong việc thúc đẩy và củng cố nền dân chủ thông qua các phán quyết của mình, mà rõ nét nhất là trong các bản án liên quan đến ba lĩnh vực: bảo vệ các quyền tự do cá nhân, bảo đảm các nguyên tắc bầu cử dân chủ và bảo đảm nguyên tắc phân chia quyền lực.

Phong trào vận động dân chủ của các lực lượng tiến bộ diễn ra sôi động trong suốt thập niên 80 của thế kỷ trước, mà đỉnh cao là phong trào dân chủ tháng Sáu (tháng 6 năm 1987), đã dẫn đến sự chuyển đổi dân chủ tại Hàn Quốc và thành lập nên Hệ lục Cộng hòa. Hiến pháp 1948 được sửa đổi lần thứ 9, mà gần như được viết lại hoàn toàn, xác lập mô hình bán tổng thống và thành lập ra Tòa án Hiến pháp (TAHP). Từ khi bắt đầu hoạt động (tháng 9/1988) đến nay, qua bốn khóa nhiệm kỳ (6 năm/1 nhiệm kỳ), TAHP ngày càng khẳng định vai trò thiết yếu như một "người bảo vệ Hiến pháp". Tòa án, thông qua các phán quyết của mình, đặc biệt là liên quan đến việc bảo vệ quyền tiếp cận thông tin, tự do xuất bản, tự do ngôn luận, hội họp, quyền bầu cử, cũng như liên quan đến các thể chế, nguyên tắc dân chủ, bảo đảm trách nhiệm giải trình của cơ quan công quyền, đã có vai trò

trực tiếp thúc đẩy tự do và củng cố nền dân chủ. Mặc dù, giống như nhiều tòa án khác, TAHP vẫn thường thể hiện sự quan tâm đến yếu tố duy trì ổn định trật tự pháp lý.

Bài viết này bắt đầu bằng việc khái quát về bối cảnh ra đời và một số đặc điểm nổi bật của TAHP. Sau đó, tác giả phân tích vai trò của TAHP trong thúc đẩy dân chủ, thể hiện tập trung ở ba lĩnh vực: 1) bảo vệ các quyền tự do cá nhân; 2) bảo đảm các nguyên tắc bầu cử dân chủ; và 3) bảo đảm nguyên tắc phân quyền, cũng như bảo vệ thiểu số trong Quốc hội. Cuối cùng, tác giả đi đến một số kết luận sơ bộ.

1. Sự ra đời và đặc điểm của Tòa án Hiến pháp

Lịch sử Hàn Quốc từ sau cuộc chiến tranh với miền Bắc (1950 -1953) được đánh dấu bằng hai phong trào dân chủ - diễn ra lần lượt vào năm 1960 và năm 1987 - đối đầu với các chế độ

*ĐT: 84 - 916048478

Email: lakhanhtung@gmail.com

chuyên chế, quân phiệt. Phong trào dân chủ năm 1960 không đạt được thành quả nào đáng kể, chế độ mới thiết lập lại bị lật đổ ngay sau đó. Phải đến 27 năm sau, với sự vận động của các mạng lưới sinh viên, trí thức, công đoàn, giáo hội..., cộng với điều kiện thuận lợi là thành quả của những phát triển kinh tế thần kỳ, phong trào dân chủ tháng Sáu vào năm 1987 đã dẫn đến việc rút lui của chế độ quân phiệt. Trong suốt những thập niên dài tranh đấu đó, sửa đổi hiến pháp để bảo đảm các quyền dân chủ, bảo đảm quyền của người dân trực tiếp bầu người đứng đầu hành pháp luôn là những yêu sách trọng tâm của những người vận động dân chủ. Việc sửa đổi Hiến pháp vào năm 1987, mà gần như là viết lại hoàn toàn, chính là thành quả của những nỗ lực đó. Bên cạnh việc xác lập mô hình chính thể bán tổng thống, với tổng thống trực tiếp do dân bầu, bổ sung nổi bật của Hiến pháp là có thêm TAHP, một cơ quan kiểm hiến độc lập với cả lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Cho dù các bản hiến pháp trước đây có quy định một số hình thức giám sát hiến pháp nhất định (Ủy ban Hiến pháp, Tòa án Tối cao...), nhưng thực tế các cơ quan này không thể thực thi quyền độc lập dưới các chế độ quân phiệt, độc đoán. Chỉ từ Hiến pháp 1987, TAHP, phỏng theo mô hình của Đức, mới có môi trường và các yếu tố thể chế để bảo đảm cho sự độc lập khi phán quyết về tính hợp hiến trong hoạt động của các cơ quan lập pháp và hành pháp. Việc ra đời của Tòa án này thực sự là một mốc son trong tiến trình dân chủ hóa và thúc đẩy pháp quyền của quốc gia. Sự lựa chọn mô hình tài phán hiến pháp tập trung của Hàn Quốc đã được kết luận là thành công nếu so với các mô hình bảo hiến nói chung, mô hình tòa án hiến pháp nói riêng, của các quốc gia khác trong khu vực châu Á. Indonesia, Thái Lan và Miến Điện, cũng đều có TAHP với thẩm quyền tương đối khác nhau, nhưng một số luật gia từ

các quốc gia này đã có những nghiên cứu tìm hiểu kinh nghiệm về sự "thành công" của TAHP Hàn Quốc với hi vọng có thể tiếp thu, cải thiện thể chế của mình [1].

Khi được mới được thành lập, từ những bài học lịch sử dưới các chế độ độc đoán, nhiều người không tin rằng TAHP Hàn Quốc sẽ có vai trò gì đáng kể trong thực tiễn. Đồng thời, việc Luật Tòa án Hiến pháp được thông qua một cách vội vàng, thiếu sự thảo luận đầy đủ khiến cho có nhiều hạn chế trong các quy định về tổ chức, thẩm quyền và thủ tục. Việc đòi hỏi phải sử dụng hết các cơ chế khác trước khi khiếu nại hiến pháp làm nhiều người tin rằng điều này chỉ nhằm để các cơ quan công quyền dễ dàng kiểm soát TAHP hơn. Nhiều người cũng tin rằng sẽ có rất ít tòa án tích cực trong việc đệ trình các khiếu nại về tính hợp hiến của các đạo luật đến TAHP, tương tự như trong quá khứ.

Tuy vậy, sau hơn hai thập niên hoạt động Tòa án đã trở thành một trụ cột quan trọng của bộ máy nhà nước và của nền dân chủ quốc gia. Đến nay, tất cả các tài liệu về hiến pháp hay về dân chủ tại Hàn Quốc đều đề cập đến thể chế kiểm hiến quan trọng này. Điều này có thể được lý giải bởi nhiều nguyên nhân, nhưng theo chính TAHP có ba lý do chính. Trước hết, TAHP là sản phẩm của sự quyết tâm của nhân dân Hàn Quốc tiến lên con đường dân chủ, đã được phản ánh trong những nỗ lực, hi sinh để vận động dân chủ, với đỉnh cao là Phong trào dân chủ tháng Sáu. Tiếp đó, sự hiểu biết về Hiến pháp của nhân dân và môi trường chính trị đã đủ chín muồi cho hoạt động của một cơ quan độc lập như Tòa án. Và cuối cùng, những thẩm phán trong TAHP, với kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn sâu rộng, đã có vai trò chủ động và tích cực, dù cho khuôn khổ pháp lý và thể chế lúc ban đầu còn có nhiều hạn chế [2]. Theo Tom Ginsburg, trước hết, sự thành công của tòa án xuất phát từ sự khẳng định rõ ràng về

vai trò của nó là cơ quan "bảo vệ" hiến pháp 1987. Thứ nữa, do vào thời điểm thiết kế mô hình hiến pháp, ba chính đảng có trọng lượng gần tương đương nhau nên đều không dám chắc về khả năng thành công trong tương lai, vì vậy, các bên đều muốn thiết kế một cơ quan bảo hiến mạnh để có thể bảo vệ mình trong tương lai (Tom Ginsburg gọi đây là mô hình "bảo hiểm"). Và thứ ba, cũng giống như đánh giá của chính TAHP và nhiều người khác, là vai trò tích cực, sự chín chắn và kỹ năng của các thẩm phán đã làm nên sự thành công của TAHP [3].

Nhìn tổng quát, chúng ta có thể nhận thấy một số đặc điểm nổi bật của TAHP Hàn Quốc như sau:

Thứ nhất, vị trí, cơ cấu và tổ chức TAHP phản ánh đòi hỏi của nguyên tắc phân quyền, bảo đảm sự độc lập với cả ba nhánh quyền lực. Tòa án gồm có 9 thẩm phán, tuổi đời tối thiểu là 40, hoạt động theo nhiệm kỳ 6 năm và có thể được tái bổ nhiệm. Các thẩm phán được bổ nhiệm bởi Tổng thống. Trong số các thẩm phán, ba người được Quốc hội bầu, ba người được Chánh án Tòa án Tối cao giới thiệu. Gần đây nhất, vào ngày 12/4/2013, Thẩm phán Park Han-Chul đã tuyên thệ nhận chức Chánh án TAHP nhiệm kỳ 5.

Thứ hai, thẩm quyền của TAHP tương đối rộng, nếu so với mô hình này ở các quốc gia khác. Theo Điều 111 Hiến pháp, TAHP có thẩm quyền tài phán về năm lĩnh vực cơ bản sau: 1) Tính hợp hiến của các đạo luật (theo yêu cầu của tòa án thường); 2) Luận tội; 3) Giải tán một chính đảng; 4) Tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước, giữa một cơ quan nhà nước với chính quyền địa phương, giữa các chính quyền địa phương; 5) Khiếu nại hiến pháp. Trong những lĩnh vực trên, khiếu nại hiến pháp là quyền của các cá nhân, chúng có thể là việc khiếu nại một đạo luật hay một điều ước,

khiếu nại một quy định hành chính hay văn bản lập quy, khiếu nại hành vi của cơ quan nhà nước mà không thể giải quyết bằng thủ tục hành chính, khiếu nại hành vi của cơ quan hành chính hoặc khiếu nại các thiếu sót của cơ quan lập pháp. Khi thảo luận xây dựng luật về tổ chức TAHP, thậm chí Hiệp hội Luật sư và Hiệp hội công pháp Hàn Quốc còn mong muốn đi xa đến mức Tòa án này có cả thẩm quyền xem xét lại các phán quyết của tòa án thường.

Thứ ba, các hình thức phán quyết của TAHP tương đối đa dạng, có cả các loại kết luận nhằm giảm nhẹ sự đối đầu, xung khắc với các nhánh quyền lực khác. Thay vì chỉ có hai loại kết luận "đúng" hoặc "sai", điểm đặc biệt là Tòa án có một số hình thức kết luận tương đối ôn hòa, thiên về tính xây dựng. Khi xem xét các vụ việc, TAHP có thể ra các loại kết luận sau: 1) Tuyên bố không hợp hiến; 2) Tuyên bố cần có sự điều chỉnh, có thể là "không phù hợp với hiến pháp", "hợp hiến có giới hạn" hoặc "bất hợp hiến có giới hạn". Như vậy, ngoài khả năng tuyên bất hợp hiến (trái với hiến pháp), TAHP Hàn Quốc còn có khả năng kết luận là đã có vi phạm ở mức độ thấp.

Thứ tư, thủ tục tố tụng của TAHP thường xuyên được điều chỉnh, nhằm đáp ứng nhu cầu thực tiễn và nâng cao hiệu quả hoạt động. Theo quy định tại Điều 113 Hiến pháp, việc tổ chức và quản lý TAHP sẽ được quy định bởi một đạo luật do Quốc hội ban hành. Lúc đầu, một sự thảo do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo đưa ra bị chỉ trích nặng nề bởi giới luật sư và luật gia, Quốc hội tự đưa ra một dự thảo khác. Luật TAHP (thông qua ngày 5/8/1988, có hiệu lực từ 1/9/1988) đã được sửa đổi liên tục 12 lần vào các năm 1991, 1994, 1995, 1997, 2002, 2003, 2005, 2007, 2008 và 2009.

Thứ năm, uy tín của TAHP ngày càng gia tăng, dẫn đến số lượng án thụ lý đang trở nên

qua tài. Trong hai nhiệm kỳ đầu (12 năm, 1987 – 2001), TAHP đã nhận được hơn 7.000 đơn kiện và ra phán quyết đối với hơn 3.100 vụ (trong số này khoảng 2.800 liên quan đến Điều 68 Luật Tòa án Hiến pháp và 270 vụ liên quan đến tính hợp hiến của các đạo luật). Trong số đó, Tòa án phán quyết 451 vụ (14%) là vi phạm hiến pháp toàn bộ hay từng phần. Tỷ lệ luật bị tuyên vi hiến cao hơn, khoảng 37%. Tính đến gần đây (2010), TAHP đã thụ lý gần 20.000 vụ việc, trong số đó có khoảng 700 vụ liên quan đến tính hợp hiến của luật [4].

2. Tòa án Hiến pháp với việc thúc đẩy dân chủ

Trong khi dân chủ được nhìn nhận từ nhiều khía cạnh, những cấu thành căn bản nhất của dân chủ đã được nhiều người tán thành bao gồm quyền tham gia hiệu quả của người dân vào các tiến trình chính trị và sự bình đẳng khi bầu cử [5]. Ngoài ra, cơ chế kiểm chế và đối trọng quyền lực, hay chính là sự phân quyền, cũng đã được coi là cần thiết để bảo đảm trách nhiệm giải trình - cũng là một thành tố thiết yếu của dân chủ [6]. Ở đây, cũng vì vậy, tác giả tập trung phân tích vai trò của TAHP Hàn Quốc trong thúc đẩy dân chủ ở từ ba góc độ: 1) bảo vệ các quyền tự do cá nhân; 2) bảo đảm các nguyên tắc bầu cử dân chủ; và 3) bảo đảm nguyên tắc phân quyền, cũng như bảo vệ thiểu số trong Quốc hội.

2.1. TAHP bảo vệ các quyền tự do cá nhân

Phẩm giá con người, quyền mưu cầu hạnh phúc và nhiều quyền cá nhân trong các lĩnh vực dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa được quy định trong Chương II Hiến pháp (từ Điều 10 đến 39). Để có được các quyền này trong thực tiễn, nhiều thế hệ người dân Hàn Quốc đã phải đổ xương máu để giành lấy từ các

tướng lĩnh và nhà lãnh đạo độc đoán. Nay, Hiến pháp, bản văn pháp lý có giá trị tối cao lại ghi nhận các quyền con người thêm rõ ràng hơn, mà một kênh quan trọng để hiện thực hóa các quyền đó chính là TAHP.

Một số phán quyết mang tính chất tiên phong của TAHP liên quan đến các quyền dân sự và chính trị đã mở đường cho cơ quan lập pháp theo sau. Vụ việc liên quan đến yêu cầu cung cấp thông tin về đất rừng (1989) là một trong những vụ án đầu tiên mà TAHP phán quyết về "quyền được biết" (quyền về thông tin), mãi nhiều năm sau, Quốc hội mới thông qua Luật về cung cấp thông tin (1996, có hiệu lực năm 1998). Vụ việc này xảy ra sau khi nguyên đơn phát hiện rằng mảnh đất mà anh ta được thừa kế từ người cha đã trở thành đất thuộc sở hữu nhà nước, nhưng anh không được biết là từ khi nào. Nhằm khôi phục quyền sở hữu của mình, nguyên đơn khiếu nại chính quyền huyện Ichon, tỉnh Kyong-ki Do đòi xác minh thông tin trong hồ sơ lưu trữ về việc khảo sát, đo đạc đất rừng mà huyện lưu trữ. Tuy nhiên, bên bị khiếu nại đã giữ im lặng, không đáp ứng việc cấp thông tin, do đó, nguyên đơn khiếu nại theo thủ tục hiến pháp về việc không hành động của cơ quan công quyền làm tổn hại đến quyền tài sản của anh. Tại TAHP, căn cứ vào quyền tự do ngôn luận và báo chí được Điều 21 Hiến pháp bảo vệ, tám vị trong số các thẩm phán TAHP đã xác định rằng việc không hành động của bên bị kiện về yêu cầu của nguyên đơn đã vi phạm quyền được biết một cách trái với Hiến pháp. Bởi lẽ, quyền tự do ngôn luận bao hàm việc biểu đạt và truyền bá các ý tưởng, quan điểm, việc hình thành các quan điểm lại cần đến sự bảo đảm có đầy đủ các thông tin. Quyền tiếp cận, thu thập và xử lý thông tin, còn gọi là quyền được biết, do đó, là một thành tố của quyền tự do biểu đạt. Hạt nhân của quyền được biết là quyền của công dân biết

các thông tin mà nhà nước nắm giữ, vì vậy họ có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin [7].

Cũng về tự do ngôn luận, TAHP Hàn Quốc đã có nhiều phán quyết liên quan đến tự do báo chí, xuất bản như vụ việc về không phải đăng ký tạp chí (1992), về không phải duyệt phim trước khi chiếu (1996), về xóa bỏ chế độ khuyến nghị nhập khẩu video từ nước ngoài (2005)... Gần đây, tự do ngôn luận trên internet trở thành một vấn đề nóng trong dư luận. Trong vụ án liên quan đến lệnh cấm các ngôn luận không đúng đắn trên internet (năm 2002), TAHP đã tuyên *Luật hoạt động viễn thông* và một số quy định liên quan là trái với Hiến pháp. Luật này cấm các ngôn luận có nội dung làm tổn hại đến hòa bình, trật tự hoặc đạo đức xã hội, tập quán tốt đẹp, đồng thời cho phép Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông ra lệnh một công ty truyền thông từ chối, ngưng hoặc giới hạn các ngôn luận như vậy. Nguyên đơn, một sinh viên đại học, đã sử dụng internet gửi một thông điệp phê phán phản ứng kém cỏi của Tổng thống Kim Dea Jung trước các xung đột trên biển với nước láng giềng. Theo chỉ đạo của Bộ trưởng Bộ Thông tin, công ty cung cấp dịch vụ đã gỡ bỏ thông điệp này và ngưng việc sử dụng internet của nguyên đơn trong một tháng. Nguyên đơn đã khiếu nại rằng các quy định của Luật và nghị định hướng dẫn thi hành xâm phạm đến quyền tự do biểu đạt và nguyên tắc trình tự đúng đắn (due process) mà Hiến pháp bảo đảm. Với 6 phiếu đồng tình, TAHP đã khẳng định các quy định liên quan đã trái với Hiến pháp [8].

Trong khi các cuộc biểu tình, tuần hành với hàng chục ngàn người có vai trò quan trọng trong các cuộc vận động dân chủ, quyền tự do hội họp, biểu tình vẫn tiếp tục là một chủ đề gây tranh cãi. Để bảo vệ quyền này trước sự lạm dụng của cơ quan lập pháp và hành pháp,

trong một vụ kiện năm 2003, TAHP đã tuyên *Luật về hội họp và biểu tình*, quy định việc cấm toàn diện các cuộc biểu tình trong phạm vi một trăm mét từ các cơ quan ngoại giao nước ngoài, là trái với Hiến pháp [9].

Quyền về xét xử công bằng là quyền có nội hàm rộng, bao gồm nhiều quyền cấu thành, được ghi nhận tại Điều 27 Hiến pháp. Trong vụ án bị cáo bị từ chối tiếp cận hồ sơ vụ án (1997), nguyên đơn là một người bị truy tố vì vi phạm luật về an ninh quốc gia, luật sư bị cơ quan công tố từ chối cung cấp các biên bản về lời khai và chứng cứ. Từ đó, nguyên đơn khiếu nại theo tố tụng hiến pháp về việc đã có sự vi phạm Điều 12 (quyền được trợ giúp bởi luật sư) và Điều 27 (quyền được xét xử công bằng và nhanh chóng) của Hiến pháp. TAHP đã mạnh mẽ khẳng định quyền tiếp cận hồ sơ là thiết yếu cho việc tạo ra sự bình đẳng giữa các bên trong tố tụng hình sự. Trong năm 1996, TAHP cũng đã tuyên Điều 221 của *Bộ luật Tố tụng Hình sự* cho phép công tố viên gặp nhân chứng trước khi mở phiên tòa là trái với Điều 27 Hiến pháp, vì như vậy cũng làm mất đi sự bình đẳng về tranh tụng giữa bên buộc tội và gỡ tội.

Một điểm đặc biệt rong thực tiễn xét xử, giống như Viện Tư pháp (tòa án hiến pháp) ở Đài Loan, bên cạnh việc dẫn chiếu đến các phán quyết của tòa án nước ngoài, nhất là của Tòa án Tối cao Hoa Kỳ, TAHP Hàn Quốc bắt đầu dẫn chiếu đến luật nhân quyền quốc tế trong hoạt động xét xử từ những năm 1990 [10]. Điều này là đáng ngạc nhiên đối với nhiều người, vì ngay cả nền dân chủ lớn như Hoa Kỳ cũng không thừa nhận việc áp dụng trực tiếp các điều ước như *Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị* (ICCPR, 1966). Cho đến gần đây, dù khuynh hướng tiến triển của chủ nghĩa hiến pháp trên thế giới khiến việc nội luật vào hiến pháp quốc gia các chuẩn mực quốc tế, cũng như áp dụng trực tiếp các văn kiện quốc tế ngày

càng phổ biến, các quốc gia Đông Á thường rất thận trọng về điều này. Khuynh hướng này trên thế giới được mô tả như là sự thắng lợi của chủ nghĩa phổ quát (universalism), thường được gọi là “quốc tế hóa luật hiến pháp” và “hiến pháp hóa luật quốc tế”.

Hàn Quốc là quốc gia tiên phong trong khu vực châu Á khi gia nhập rất nhiều điều ước quốc tế về nhân quyền và công nhận thẩm quyền của các cơ chế nhân quyền Liên Hợp quốc (LHQ). Các cơ chế LHQ đã được nhiều công dân sử dụng, khi họ nhận thấy các cơ chế trong nước, kể cả TAHP, đã không bảo vệ được quyền của mình. Gần đây, vụ *Jong-Cheol kiện Cộng hòa Hàn Quốc* (968/01), liên quan đến luật kiểm duyệt của Hàn Quốc, đã gây chia rẽ lớn về quan điểm trong Ủy ban Nhân quyền LHQ (cơ quan giám sát việc thực thi ICCPR). Luật kiểm duyệt của Hàn Quốc cấm việc công bố các thăm dò quan điểm chính trị trong vòng 23 ngày trước ngày bầu cử. Người khiếu nại, đã bị phạt vì vi phạm điều cấm này, cho rằng quyền tự do ngôn luận của mình theo Điều 19 ICCPR đã bị vi phạm. Trong khi 6 trong số 18 thành viên của Ủy ban Nhân quyền ủng hộ người khiếu nại rằng sự hạn chế đã vượt quá mức cần thiết, đa số thành viên lại tán đồng với biện minh do Hàn Quốc đưa ra rằng nền dân chủ của quốc gia "chưa trưởng thành", các kết quả thăm dò có thể bị lợi dụng hoặc làm sai lệch bởi các cơ quan truyền thông, gây ảnh hưởng tiêu cực và "can thiệp" vào kết quả bầu cử [11].

Các phán quyết của TAHP, liên quan đến mọi mặt của đời sống xã hội, từ những vấn đề liên quan đến quyền cá nhân, hình phạt tử hình, hình phạt đối với tội ngoại tình..., đều gây nhiều tranh cãi trong dư luận công chúng. Do đó, TAHP phải thảo luận rất thận trọng (có vụ việc phải mất hơn 100 giờ thảo luận) và có sự dè dặt trong các phán quyết. Các đạo luật bị

TAHP tuyên bất hợp hiến, với các lập luận mang tính thuyết phục cao, thường được Quốc hội chỉnh sửa theo hướng tôn trọng và bảo vệ tốt hơn các quyền hiến định. Những phán quyết và hoạt động tích cực của TAHP, cùng với hoạt động của Ủy ban Nhân quyền quốc gia, cộng với vai trò tích cực của các phương tiện truyền thông, đã giúp cho nhận thức và mối quan tâm của công chúng về các quyền hiến định, cũng như các chuẩn mực quốc tế, kinh nghiệm nước ngoài về các quyền liên quan, gia tăng đáng kể. Tinh thần của chủ nghĩa lập hiến được lan tỏa rộng rãi hơn trong xã hội. Thậm chí, trong cuộc bầu cử tổng thống năm 1997, ứng cử viên của đảng bảo thủ đã đưa ra khẩu hiệu tranh cử của mình là “dân chủ là chủ nghĩa lập hiến”.

Dù cho có những bước tiến, vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề liên quan đến các quyền tự do tại Hàn Quốc. Gần đây, Báo cáo viên độc lập về tự do ngôn luận và biểu đạt của LHQ Frank La Rue, sau chuyến viếng thăm vào tháng 5 năm 2010, đã có báo cáo về hiện trạng nhân quyền Hàn Quốc nộp cho Hội đồng Nhân quyền LHQ. Báo cáo cho rằng quyền tự do ngôn luận đã bị suy thoái đáng kể từ sau sự kiện người dân thấp nển chống lại việc nhập khẩu thịt bò từ Hoa Kỳ. Báo cáo, 28 trang, cũng nhắc đến nhiều vụ việc mà các cá nhân có quan điểm trái với chính quyền đã bị truy tố và trừng phạt theo các quy định pháp luật quốc gia trái với luật quốc tế. Chuyên gia mặc dù hoan nghênh phán quyết của Tòa án tuyên quy định của Luật khung về Viễn thông, có thể bị lạm dụng để giới hạn tự do ngôn luận trên internet, là bất hợp hiến, ông cũng khuyến nghị bãi bỏ một số quy định trong Luật An ninh quốc gia.

2.2. TAHP bảo đảm các nguyên tắc bầu cử dân chủ và cạnh tranh

Bầu cử thường được coi là tấm gương phản ánh sức khỏe của các nền dân chủ. Hiến pháp

Hàn Quốc không chỉ ghi nhận quyền bình đẳng của công dân trước pháp luật mà còn ghi nhận quyền tự do thành lập các đảng phái chính trị (Điều 8), quyền bỏ phiếu (Điều 24), quyền tham gia vào các chức vụ công (Điều 25). TAHP đã có nhiều phán quyết hướng đến bảo vệ các nguyên tắc bầu cử phổ thông, tự do, bình đẳng trong nhiều vụ án liên quan đến bầu cử như vụ việc về nguyên tắc “một người - một phiếu” (2001), về việc phân bổ khu vực bầu cử không cân bằng (2001), về quyền bỏ phiếu của công dân ở nước ngoài (2007), về việc giới hạn quyền bỏ phiếu của tù nhân (2004)... Các thẩm phán hiến pháp đã thảo luận rất kỹ lưỡng, toàn diện các khía cạnh của hệ thống bầu cử, kinh nghiệm của các quốc gia dân chủ cũng được phân tích, đối chiếu.

Trong vụ kiện liên quan đến nguyên tắc “một người - một phiếu” (2000), các nguyên đơn (gồm một số ứng cử viên, cử tri, ủy ban vận động thành lập chính đảng để tham gia cuộc bầu cử Quốc hội tháng 4/2000) đã khiếu nại việc luật yêu cầu ứng cử viên vào Quốc hội phải đặt cọc số tiền quá cao (20 triệu won), tiêu chí để có thể nhận lại số tiền đặt cọc lại quá khắt khe, cũng như việc nguyên tắc bầu cử trực tiếp bị vi phạm bởi cơ chế đại diện tỷ lệ. Theo Luật bầu cử, cử tri bỏ phiếu cho các cá nhân ứng cử viên, mà không phải bỏ phiếu cho đảng, nhưng thực tế, việc phân bổ phiếu được hiểu như giành cho các đảng. Điều này dẫn đến cử tri không thể thực hiện việc bỏ phiếu cho một ứng cử viên nhất định khi họ không muốn bỏ phiếu cho đảng của ứng cử viên đó. Hệ thống này cũng khiến cho các đảng mới chịu thiệt hơn các đảng thành lập từ lâu (các đảng cũ được phân bổ nhiều ghế hơn lẽ ra họ có). Hơn thế nữa, cử tri phải bầu cho các ứng cử viên thuộc về một đảng nhất định, vì nếu họ bỏ phiếu cho các ứng cử viên độc lập, không thuộc về đảng nào thì là phiếu sẽ không có giá trị khi tính tỷ

lệ. Từ những lập luận đó, TAHP đã kết luận phương pháp xác định việc trả lại tiền đặt cọc cho ứng cử viên và hệ thống phân bổ ghế cho các đại diện tỷ lệ tại Quốc hội theo phần trăm số phiếu mỗi đảng thu được tại đơn vị bầu cử là trái với hiến pháp [12].

Liên quan đến nguyên tắc bầu cử bình đẳng, trong vụ việc liên quan đến sự phân bổ khu vực bầu cử không cân bằng (năm 2001), việc mất cân bằng nghiêm trọng của số lượng cử tri trong các khu vực bầu cử đã bị TAHP phán quyết là vi phạm quyền bình đẳng, theo đó, toàn bộ Kế hoạch phân bổ khu vực của Quốc hội đã bị tuyên là không phù hợp với Hiến pháp. Trong cuộc tổng tuyển cử Quốc hội khóa 16 ngày 13/4/2000, khu vực bầu cử A có dân số đông hơn 95% mức trung bình của cả nước, nguyên đơn là người sống trong khu vực này đã khiếu nại rằng do Kế hoạch phân bổ khu vực của Quốc hội khiến giá trị của phiếu bầu của ông thấp hơn giá trị của phiếu do cử tri khu vực B, điều này vi phạm nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử, cũng như vi phạm quyền hiến định về bình đẳng và quyền bầu cử. Trong vụ việc này, Tòa án cũng xem xét đến việc phân chia gian lận khu vực bầu cử (gerrymandering) do có một số công dân khu vực C khiếu nại cho rằng quyền mưu cầu hạnh phúc, quyền bình đẳng và quyền bầu cử của họ bị vi phạm. Kế hoạch phân bổ khu vực đã quy định khu vực C gồm hai địa bàn có khoảng cách xa nhau 20 km, lại có đặc điểm rất khác biệt (một vùng công nghiệp và một vùng nông nghiệp). Sau khi xem xét, TAHP kết luận rằng trong khi khu vực bầu cử A đã vượt quá giới hạn được phép về cử tri, việc thành lập khu vực bầu cử C là bất hợp pháp. Với lập luận rằng trong một nền dân chủ, việc quyết định ranh giới khu vực bầu cử phải phản ánh đầy đủ ý chí của nhân dân. Nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử bao hàm cả sự bình

đẳng về số phiếu bầu (theo nguyên tắc “một người - một phiếu”) và giá trị của phiếu bầu (mỗi lá phiếu có giá trị ngang nhau về vai trò, trọng lượng trong việc quyết định kết quả cuộc bầu cử - người đại biểu được bầu ra). Tòa án khẳng định mặc dù Quốc hội có thẩm quyền lớn trong việc xác định khu vực bầu cử, việc xác định này lại phải tuân thủ nguyên tắc hiến định về bình đẳng trong bầu cử. Vụ án đã dẫn đến việc Luật bầu cử được sửa đổi vào năm 2004 theo hướng TAHP đã phán quyết [13].

Về quyền bầu cử của các công dân Hàn Quốc cư trú tại nước ngoài, nhiều công dân thường trú tại Nhật Bản, Hoa Kỳ và Canada cũng đã khiếu nại hiến pháp đòi bảo vệ quyền chính trị của mình đến TAHP Hàn Quốc (2007). TAHP đã kết luận quy định trong nhiều đạo luật đòi hỏi cử tri phải cư trú trong nước mới có thể tham gia bầu cử hoặc trưng cầu ý dân là vi phạm quyền bầu cử được hiến định, quyền bình đẳng, cũng như nguyên tắc phổ thông đầu phiếu [14]. Vụ việc này liên quan đến nhiều đạo luật, gồm *Luật Bầu cử*, *Luật Bầu cử địa phương*, *Luật trưng cầu ý dân*, đều có các quy định hạn chế quyền ứng cử và bầu cử của công dân cư trú ở nước ngoài. Phán quyết của Tòa án Hàn Quốc trong vụ việc cũng tương tự như một phán quyết đã được Tòa án Tối cao Nhật Bản đưa ra vào năm 2005 về việc Luật bầu cử (sửa đổi năm 1998) trái với các điều 15, 43 và 44 của Hiến pháp Nhật Bản 1946. Cùng với việc khẳng định sự loại trừ quyền bầu cử của công dân Nhật Bản sống ở nước ngoài là vi phạm nguyên tắc công bằng, Tòa án Tối cao còn tuyên khoản bồi thường 5.000 yên cho các công dân đã bị xâm phạm quyền [15]. Cũng về bầu cử, trong một vụ án năm 1985 liên quan đến giá trị của cuộc bầu cử Hạ viện ngày 18/12/1983, là một trong số bốn vụ án hiểm hoi có việc tuyên trái với hiến pháp trong hơn 40 năm đầu hoạt động của Tòa án Tối cao Nhật

Bản, Tòa án đã phán quyết của quy định trong *Luật bầu cử cấp huyện* và việc phân bổ ghế là bất hợp hiến, do vi phạm quyền bình đẳng trước pháp luật của mọi công dân quy định tại Điều 14 Hiến pháp 1946. Theo Tòa án, khoản 1 Điều 14 cần đặt trong mối liên hệ với các quyền của mỗi công dân bỏ phiếu bầu thành viên Hạ viện và Thượng viện, nó không chỉ cấm mọi sự phân biệt về điều kiện của cử tri (như Điều 44 quy định không phân biệt đối xử trong bầu cử), mà còn đòi hỏi sự bình đẳng về nội dung của quyền, nói cách khác cần sự bình đẳng về mức độ ảnh hưởng của mỗi lá phiếu của cử tri trong việc bầu thành viên quốc hội (bình đẳng về trọng lượng lá phiếu) [Vụ án số 1984 (Gyo-Tsu) số 339]. Tuy nhiên, dù tuyên quy định liên quan trái với Hiến pháp, Tòa án Tối cao, đứng như truyền thống thận trọng, dè dặt của mình, lại bác bỏ yêu cầu của người kháng cáo đòi đề nghị tuyên vô hiệu cuộc bầu cử này [16].

2.3. TAHP duy trì nguyên tắc phân quyền và bảo vệ thiểu số trong Quốc hội

Hiến pháp (sửa đổi 1987) đã thiết kế nên mô hình cộng hòa lưỡng tính, với ưu thế nghiêng về tổng thống. Với vị trí độc lập với cả ba nhánh quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, TAHP đã thể hiện sự khéo léo trong nhiều vụ việc để vừa bảo đảm nguyên tắc kiểm chế, đối trọng giữa các nhánh quyền lực, vừa tránh sự xung đột trực diện nếu có thể. Mặc dù có thẩm quyền tương đối rộng, liên quan đến tranh chấp thẩm quyền, Điều 62 của Luật TAHP đã giới hạn việc giải quyết tranh chấp giữa các chủ thể là Quốc hội, Chính phủ, các tòa án và Ủy ban Bầu cử quốc gia. Một số vụ án, mang tính chính trị cao, nổi bật là vụ việc liên quan đến bổ nhiệm quyền Thủ tướng (1997), vụ án luận tội Tổng thống (2004), việc rời chuyển thủ đô (2004).

Trong vụ Kim Jong-pil được Tổng thống Kim Dea-jung bổ nhiệm làm “quyền” Thủ tướng vào năm 1997, do không đủ đa số phiếu Quốc hội thông qua việc bổ nhiệm chính thức vì đảng đối lập (Đại Dân tộc) chiếm đa số trong Quốc hội. Đảng Đại dân tộc đã đưa vụ việc ra trước TAHP đề nghị tuyên việc bổ nhiệm “quyền” Thủ tướng là bất hợp hiến. TAHP đã rơi vào tình thế khó khăn vì chưa hình thành nên đường lối rõ ràng về các vấn đề chính trị nào là có thể hoặc không thể xét xử. Sau khi thảo luận, TAHP đã ra quyết định không thụ lý đơn kiện với lý do rằng phải toàn bộ Quốc hội, chứ không phải các cá nhân dân biểu, mới có quyền khởi kiện hiến pháp về vấn đề liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội. Tuy nhiên, trong thực tiễn, việc bác đơn này chỉ có thể trì hoãn vụ việc chứ chưa thể giải quyết gốc rễ của tranh chấp. Dầu vậy, sự do dự của Tòa án tham gia vào vụ việc đã buộc các bên liên quan phải ngồi lại đối thoại tìm giải pháp chính trị. Cuối cùng, Kim Jong-pil vẫn được bổ nhiệm để đối lấy việc nhường ghế chủ tịch của 6 ủy ban trong Quốc hội cho Đảng Đại Dân tộc. Vụ việc này phản ánh xu hướng hiến pháp hóa (constitutionalization)/ tư pháp hóa (judicialization) các vấn đề chính trị, đặc biệt là liên quan đến giải quyết những tranh chấp, đối đầu dễ xảy ra khi phe nắm hành pháp với phe chiếm đa số trong Quốc hội đối lập nhau. Việc TAHP không tham gia giải quyết vụ việc, buộc các bên phải đối thoại, thỏa hiệp, cũng đã được nhận định là góp phần giúp cho nền dân chủ được củng cố thêm một bước [17].

Một vụ việc khác mang tính chính trị rõ nét gần đây liên quan đến việc luận tội Tổng thống Roh Moo-hyun. Tháng 3 năm 2004, Roh Moo-hyun trở thành Tổng thống tại vị đầu tiên của Hàn Quốc bị luận tội bởi Quốc hội. Đảng đối lập, chiếm đa số trong Quốc hội, đã khởi động và thúc đẩy việc luận tội Tổng thống với các lý

do lạm dụng quyền lực và không trung lập trong phát ngôn. Nền chính trị và toàn bộ xã hội đã thực sự bị chia rẽ vì vụ việc này. Sau khi Nghị quyết của Quốc hội luận tội Tổng thống được thông qua, với 195 phiếu ủng hộ và 2 phiếu chống, phía Tổng thống đã đưa vụ việc ra TAHP. Một nội dung chính yếu mà Tòa án phải phán quyết liên quan đến giải thích Khoản 1 Điều 65 quy định “vi phạm Hiến pháp và các luật khác khi thực thi công quyền” hàm nghĩa như thế nào. Cuối cùng, sau nhiều cuộc tranh luận của các bên trước tòa, vào ngày 14 tháng 5, TAHP đã ra kết luận rằng việc bỏ phiếu luận tội của Quốc hội bị tuyên hủy vì trái với Hiến pháp. Bởi lẽ, Điều 53 của Hiến pháp không có nghĩa là luận tội có thể áp dụng đối với mọi vi phạm hiến pháp, mà chỉ đối với những vi phạm “nghiêm trọng” đủ đến mức phải bãi miễn chức vụ của chính trị gia. Mặc dù Tổng thống Roh đã có những vi phạm, nhưng chúng lại chưa đến mức “nghiêm trọng”, nghĩa là chưa “phản ánh sự phản bội niềm tin của người dân và không còn xứng đáng để cầm quyền”, để có thể luận tội [18]. Kể cả trên phạm vi toàn thế giới, đây là sự kiện khá hiếm hoi khi một tòa án đã ra phán quyết chung cuộc về việc lập pháp luận tội tổng thống một cách bất hợp hiến.

Dân chủ cũng đòi hỏi sự bảo vệ lợi ích của thiểu số trước sự áp đặt của đa số, TAHP đã ít nhiều thể hiện vai trò của mình ở khía cạnh này trong một số phán quyết. Trong vụ kiện về thúc ép thông qua luật (1997), TAHP đã lên tiếng bảo vệ phe thiểu số trong Quốc hội. Tại phiên họp toàn thể thứ 182 ngày 23/12/1996, do nhận định rằng một số đạo luật chưa được thảo luận kỹ nên chưa thể thông qua, các dân biểu thành viên của đảng đối lập đã bao vây văn phòng Chủ tịch Quốc hội. Mấy ngày sau, trong phiên họp vắng mặt đối lập, Phó Chủ tịch Quốc hội, thay mặt Chủ tịch, đã thông báo lịch họp thông qua luật cho 155 dân biểu thành viên của đảng

cầm quyền (Đảng Tân Hàn Quốc). Đến cuối tháng, thành viên của hai đảng đối lập (Tân Chính trị và Liên minh Dân chủ Tự do) đã khởi kiện ra trước TAHP yêu cầu xem xét vấn đề tranh chấp thẩm quyền (theo Khoản 1 Điều 62 Luật TAHP), với lập luận rằng việc thông qua các luật đã vi phạm thủ tục quy định trong Hiến pháp và Luật Quốc hội, làm tổn hại đến quyền tham gia thảo luận và bỏ phiếu về dự luật của họ. Các thẩm phán TAHP đã tương đối chia rẽ về khả năng thụ lý, cũng như về hậu quả pháp lý của vụ việc. Ba thẩm phán cho rằng việc thông qua năm dự luật là công khai trước công chúng và truyền thông, do đó, mặc dù có vi phạm Luật về Quốc hội nhưng klại không phải là một vi phạm rõ ràng các điều khoản về trình tự lập pháp trong Hiến pháp (quy tắc bỏ phiếu theo đa số tại Điều 49 và quy tắc công khai tại Điều 50). Một số thẩm phán khác lại cho rằng nguyên tắc bỏ phiếu theo đa số đòi hỏi cả việc phải bảo đảm cho phe thiểu số tham gia, nên trong vụ việc này đã có sự vi phạm Điều 49. Cuối cùng, TAHP đã kết luận rằng Chủ tịch Quốc hội đã vi phạm quyền của thành viên đảng đối lập. Tuy nhiên, do không hội đủ số phiếu ủng hộ, Tòa án đã bác yêu cầu tuyên đạo luật đã được thông qua là bất hợp hiến [19].

Vụ việc trên đây đã được nhìn nhận như một thay đổi trong quan điểm của TAHP so với trước, khi phạm vi thụ lý các tranh chấp thẩm quyền đã được mở rộng, nhưng Tòa án dường như đã ít quan tâm đến việc bảo đảm yếu tố trình tự luật định (due process). Điều này phần nào thể hiện đường hướng của TAHP trong mong muốn cân bằng giữa việc bảo đảm các nguyên tắc dân chủ với “duy trì sự ổn định của trật tự pháp lý” [20].

3. Kết luận

TAHP Hàn Quốc ra đời như một kết quả của tiến trình dân chủ hóa. Trong tiến trình

củng cố các thiết chế dân chủ, thông qua các lập luận và phán quyết của mình, Tòa án bảo hiến này đã có vai trò tích cực thúc đẩy các quyền tự do cá nhân, đặc biệt là các quyền bầu cử, bảo đảm nguyên tắc phân quyền. Mặc dù nền dân chủ còn tồn tại những hạn chế, nó đã có một cơ quan với tiềm năng lớn trong việc bảo vệ Hiến pháp-bộ luật tối cao làm khuôn khổ cho các sinh hoạt dân chủ.

Trường hợp tòa bảo hiến chuyên trách của Hàn Quốc để lại một bài học tương đối rõ ràng, đặc biệt là cho những quốc gia có nhiều nét tương đồng về văn hóa, lịch sử và địa lý, về vai trò cơ chế này trong việc mở rộng và củng cố dân chủ, bảo đảm sự tôn trọng đối với nhân quyền và nhân phẩm của người dân.

Tài liệu tham khảo:

- [1] Andy Omara, Lessons from the Korean Constitutional Court: what can Indonesia learn from the Korean Constitutional Court Experience? (Những bài học từ Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc: Indonesia có thể học gì từ kinh nghiệm Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc?), Asia Legal Information Network, 2008: <http://www.e-alin.org/file/attach>.
- [2] Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc, Twenty Years of the Constitutional Court of Korea: Abridged Edition (Hai mươi năm Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc: ấn bản tóm tắt), 2010, trang 153 – 154.
- [3] Tom Ginsburg, "Constitutional Court and Judicialization of Korean Politics" (Tòa án Hiến pháp và tư pháp hóa chính trị Hàn Quốc), trong "New Court in Asia" (Các tòa án mới thiết lập ở châu Á), Andrew Harding et al eds, Routledge, 2009, trang 20 - 21.
- [4] Trang tin điện tử của Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc: <http://english.court.go.kr/home/english>.
- [5] Theo R.Dahl, dân chủ gồm năm thành tố chính là sự tham gia hiệu quả, bình đẳng khi bỏ phiếu, có sự hiểu biết đầy đủ, thực thi quyền kiểm soát chương trình nghị sự và bảo đảm mọi người trưởng thành có thể tham gia - Robert A.Dahl, On Democracy (Về dân chủ), Nxb. Đại học Yale, 2000, trang 38. Theo D. Beetham và K. Boyle, dân chủ gồm hai thành tố chính là sự tham gia của

- công chúng vào tiến trình ra quyết định và bình đẳng về quyền khi thực thi điều đó (nhằm tránh độc tài của đa số) - David Beetham và Kevin Boyle, *Introducing Democracy: 80 questions and Answers* (Giới thiệu về dân chủ: 80 câu hỏi đáp), UNESCO Publishing, 2009, trang 13.
- [6] Theo Ph.Schmitter, trách nhiệm giải trình là "một trong những thành tố quan trọng nhất của dân chủ", Philippe C. Schmitter, *Political Accountability in 'Real-Existing' Democracies: Meaning and Mechanisms* (Trách nhiệm giải trình chính trị trong các nền dân chủ đang tồn tại: ý nghĩa và các cơ chế), Tạp chí Khoa Chính trị và khoa học xã hội, European University Institute, www.eui.eu, trang 1.
- [7] Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc, tài liệu đã dẫn, trang 190
- [8] Như trên, trang 206.
- [9] Như trên, trang 209.
- [10] Wen-Chen Chang, *The Convergence of Constitutions and International Human Rights: Taiwan and South Korea in Comparison* (Sự tương tác của hiến pháp và luật nhân quyền quốc tế: so sánh Đài Loan và Hàn Quốc), *N.C. J. INT'L L. & COM. REG.*, Vol. XXXVI, trang 593.
- [11] Sarah Joseph, *United Nations Human Rights Committee: Recent Cases*, trong "Human Rights Law Review", Nxb. Đại học Oxford, 2006, trang 375 - 377.
- [12] Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc, tài liệu đã dẫn, trang 231.
- [13] Như trên, trang 235.
- [14] Như trên, trang 247.
- [15] Tập hợp các phán quyết trên trang tin điện tử Tòa án Tối cao Nhật Bản: www.courts.go.jp/english/judgments/
- [16] Như trên.
- [17] Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases* (Giám sát tư pháp tại các nền dân chủ mới nổi: Tòa án Hiến pháp ở châu Á), Nxb. Đại học Cambridge, 2003, trang 238-239. Tom Ginsburg, "Constitutional Court and Judicialization of Korean Politics" (Tòa án Hiến pháp và tư pháp hóa chính trị Hàn Quốc), trong "New Court in Asia" (Các tòa án mới thiết lập ở châu Á), Andrew Harding et al eds, Routledge, 2009.
- [18] Tòa án Hiến pháp Hàn Quốc, tài liệu đã dẫn, trang 243 - 246.
- [19] Như trên, trang 222 - 225.
- [20] Như trên, trang 225.

The Role in Enhancing Democracy of the Constitutional Court in the Republic of Korea

Lã Khánh Tùng

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

Abstract: The Constitutional Court of the Republic of Korea, together with the 19 (amended), constitutional, is the result of the democratic campaign happening through out the 1980s. In its turn, the Constitutional Court has played an active role in promoting, and consolidating democracy through its judgments, notably in the indictments relating to three areas: defending the rights to individual freedom, ensuring the principles of democratic election and guaranteeing the principle of the separation of powers.