

MỐI QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC LIÊN BANG VÀ CÁC TIỂU BANG TẠI CHLB ĐỨC

Võ Trí Hảo

Đại học Quốc gia Hà Nội

Mối quan hệ giữa nhà nước Liên bang và các tiểu bang tại CHLB Đức chủ yếu được đề cập tại ba chương kế tiếp nhau của Hiến pháp CHLB Đức 1949: Chương VII, Chương VIII và Chương VIIIa. Khác với các nước tập quyền, nơi mà Hiến pháp chỉ đưa ra các quy định chung về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương và để cho các đạo luật điều chỉnh chi tiết sự phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương, ở CHLB Đức, vấn đề mối quan hệ giữa nhà nước liên bang (Bund) và các tiểu bang (Länder) được quy định rất chi tiết trong Hiến pháp và chỉ bằng Hiến pháp. Nhà nước liên bang không được phép thông qua các đạo luật của mình làm thay đổi mối quan hệ này, mặc dầu Quốc hội Liên bang cũng do nhân dân toàn Liên bang trực tiếp bầu ra. Nếu chính quyền Liên bang hay chính tiểu bang cho rằng bên kia vi phạm mối quan hệ này thì có thể khởi kiện ra Tòa án Hiến pháp. Thông qua các bản án Hiến pháp, Tòa án Hiến pháp Liên bang góp phần làm sáng tỏ nội dung mối quan hệ này. Hay nói cách khác, trong trường hợp lời văn trong Hiến pháp không rõ ràng, để bù đắp sự không rõ ràng này không thể bằng một đạo luật của nhà nước Liên bang mà chỉ có thể hoặc bằng một bản án Hiến pháp hoặc bằng một sự sửa đổi Hiến pháp.

Mối quan hệ giữa nhà nước Liên bang và các tiểu bang được thể hiện trên ba phương diện lập pháp, hành pháp và tư pháp.

1. Mối quan hệ trong lĩnh vực lập pháp

Phức tạp nhất và quan trọng nhất trong mối quan hệ này là sự phân định thẩm quyền lập pháp. Vì trên cơ sở có thẩm quyền lập pháp về một vấn đề tương ứng, Liên bang hay tiểu bang sẽ có quyền hành pháp tương ứng cũng như ấn định thủ tục thực thi thẩm quyền đó. Nếu Hiến pháp không nói gì khác thì chủ thể nào có thẩm quyền lập pháp về một vấn đề nhất định sẽ có thẩm quyền hành pháp tương ứng.

Độc quyền lập pháp của Liên bang

Theo Điều 71, 73, 105I Hiến pháp Liên bang, một số lĩnh vực sẽ thuộc đặc quyền lập pháp của Liên bang. Điều 71 quy định: *"Trong các lĩnh vực thuộc đặc quyền lập pháp của Liên bang, các tiểu bang chỉ có quyền lập pháp khi và chỉ trong phạm vi tiểu bang được ủy quyền một cách rõ ràng trong một đạo luật của Liên bang"*.

Theo Bản án số 8 (Về việc thăm dò dư luận của chính quyền Hamburg và Bremen

về vũ khí nguyên tử)¹ của Tòa án Hiến pháp Liên bang, sự hạn chế của Điều 71 không chỉ áp dụng đối với các cơ quan lập pháp của tiểu bang mà cả với những cuộc *trung cầu dân ý* do tiểu bang tiến hành và thậm chí cả những cuộc *thăm dò dư luận* do chính quyền tiểu bang tiến hành nhằm tạo ra các áp lực chính trị đối với các cơ quan nhà nước của chính quyền Liên bang.

Về phía Liên bang, sự ủy quyền này phải bằng một đạo luật của Hạ viện² (Bundestag), chứ không thể bằng một văn bản dưới luật. Sự ủy quyền này không phải là không có giới hạn, vì Liên bang không thể tùy tiện chuyển hết các thẩm quyền lập pháp mà Hiến pháp đã trao cho mình sang cho một chủ thể khác. Những thẩm quyền lập pháp gắn liền với bản chất, các mối quan hệ của Liên bang như bầu cử Tổng thống Liên bang, Hạ viện Liên bang, nghĩa vụ quân sự, hệ thống quốc phòng, ký kết điều ước quốc tế không thể chuyển giao cho các tiểu bang. Ngoài những lĩnh vực không thể chuyển giao cho tiểu bang lập pháp, một câu hỏi đặt ra là đối với những lĩnh vực có thể chuyển giao cho tiểu bang lập pháp thì liệu có thể chuyển giao toàn bộ hay chỉ được phép chuyển giao một số vấn đề trong lĩnh vực này. Theo quan điểm của đa số các nhà luật học Đức, kể cả trong các lĩnh vực có thể chuyển giao cho

tiểu bang lập pháp, thì Liên bang cũng không được phép chuyển giao toàn bộ³. Một sự chuyển giao toàn bộ đòi hỏi sự thay đổi Hiến pháp, vì nó đã làm thay đổi bản chất quan hệ giữa Liên bang và các tiểu bang. Ngoài hai hạn chế vừa nêu, Liên bang cũng không thể tùy tiện hay “lười biếng” chuyển công việc lập pháp của mình cho tiểu bang, mà cần phải có những điều kiện khác. Theo giáo sư luật học Ingo von Münch, người khởi xướng *Bộ bình luận Hiến pháp Liên bang Münch/Kunig* nổi tiếng, chỉ chuyển giao khi nó “*phù hợp về mặt chuyên môn*” với tiểu bang. Còn theo giáo sư luật học Rudolf thì chỉ “*ủy quyền lập pháp cho tiểu bang khi Liên bang không thể nào thực hiện được đặc quyền lập pháp của mình một cách thuận tiện và hiệu quả như khi chuyển giao cho tiểu bang*”⁴. Quan trọng nhất, theo Tòa án Hiến pháp Liên bang, tại Bản án số 18, sự chuyển giao quyền lập pháp phải “*cấp thiết và đúng mục đích*”⁵.

Một vấn đề đặt ra tiếp theo là, khi Liên bang ủy quyền lập pháp cho tiểu bang thì phải đồng thời ủy quyền cho tất cả các tiểu bang hay chỉ ủy quyền cho một số tiểu bang được lựa chọn. Đa số các nhà luật học cho rằng, Điều 71 Hiến pháp muốn để sự linh hoạt cho các nhà lập pháp Liên bang trong

¹ BverfGE 8, 104 (121 f.)

² Hạ viện của CHLB Đức có vai trò lớn hơn nhiều so với Hạ viện Hoa Kỳ, và ngược lại Thượng viện CHLB Đức (Bundesrat) lại có vai trò khá hạn chế so với Thượng viện Hoa Kỳ. Chính vì lý do này nên một số người dịch Bundestag là Quốc hội.

³ Xem Philip Kunig (2003) in Münch/Kunig, *Grundgesetz - Kommentar Band 3*, Verlag C.H. Beck, München, S.24. Rn.10

⁴ Xem W.Rudolf (1963), *Die Ermächtigung der Länder zur Gesetzgebung im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes*, AöR 88, S.159.

⁵ BverfGE 18, 407-418.

vấn đề liên quan đến câu hỏi này. Không những thế, kể cả khi Liên bang ủy quyền cho các tiểu bang thì nội dung, phạm vi ủy quyền nên có sự khác nhau gắn liền với những đặc thù địa phương của từng bang⁶.

Tuy nhiên, thực tiễn lập pháp cho thấy Liên bang rất ít khi ủy quyền cho tiểu bang thực hiện việc lập pháp đối với những lĩnh vực thuộc đặc quyền của mình⁷.

Sau khi định nghĩa đặc quyền lập pháp của Liên bang và những hạn chế áp dụng khi sử dụng đặc quyền này, Điều 73 Hiến pháp liệt kê danh mục 16 lĩnh vực thuộc đặc quyền lập pháp của Liên bang, theo đó, Liên bang có đặc quyền lập pháp về:

1. Các quan hệ đối ngoại cũng như quốc phòng bao gồm các biện pháp bảo vệ nhân dân;

2. Quốc tịch;

3. Tự do cư trú, hệ thống hộ chiếu, hệ thống đăng ký cư trú, di cư, nhập cư và trục xuất;

4. Hệ thống tiền tệ, đo lường, trọng lượng cũng như thời gian;

5. Sự thống nhất của các khu thuế quan, khu thương mại, các hợp đồng thương mại và vận chuyển đường biển; sự tự do lưu thông hàng hóa và sự lưu thông hàng hóa

tiền tệ với nước ngoài bao gồm cả vấn đề bảo vệ thuế quan và bảo vệ biên giới;

5a. Bảo vệ các tài sản văn hóa Đức chống lại sự dịch chuyển ra nước ngoài;

6. Giao thông hàng không;

6a. Giao thông trên các hệ thống đường sắt mà toàn bộ hay đa số thuộc sở hữu của Liên bang (đường sắt Liên bang), xây dựng, bảo trì và vận hành của hệ thống đường ray của đường sắt Liên bang cũng như thu tiền sử dụng hệ thống đường ray này;

7. Hệ thống bưu chính và viễn thông;

8. Mọi quan hệ pháp luật đối với những người trong hệ thống công vụ Liên bang và những người làm việc trong các pháp nhân công quyền trực tiếp thuộc Liên bang;

9. Bảo vệ quảng cáo, Luật Sở hữu trí tuệ và Luật Xuất bản;

9a. Chống lại những nguy hiểm của chủ nghĩa khủng bố quốc tế thông qua cơ quan cảnh sát chống tội phạm Liên bang ở các chi nhánh, khi một mối nguy hiểm vượt ra ngoài phạm vi một tiểu bang, khi mà trách nhiệm của một cơ quan cảnh sát tiểu bang khó xác định hoặc khi cơ quan tối cao của tiểu bang đề nghị cơ quan cảnh sát chống tội phạm Liên bang giúp đỡ;

10. Việc phối hợp hành động giữa Liên bang và tiểu bang: Trong vấn đề cảnh sát hình sự; Nhằm bảo vệ trật tự dân chủ tự do, bảo vệ các thành tố và an ninh của Liên bang hoặc của một tiểu bang (gọi chung là bảo hiến) và; Nhằm bảo vệ chống lại những hoạt động dùng vũ lực hoặc chuẩn bị dùng vũ lực

⁶ Xem Philip Kunig (2003) in Münch/Kunig, *Grundgesetz - Kommentar Band 3*, Verlag C.H. Beck. München, S.25. Rn.12.

⁷ Xem Philip Kunig (2003) in Münch/Kunig, *Grundgesetz - Kommentar Band 3*, Verlag C.H. Beck. München, S.22. Rn.3.

trong lãnh thổ Liên bang làm nguy hại đến các quan hệ đối ngoại của Cộng hòa Liên bang Đức;

11. Thống kê phục vụ cho các mục đích Liên bang;

12. Luật về Vũ khí và Chất nổ;

13. Chăm sóc cho nạn nhân chiến tranh hoặc người thân của những người đã chết trong chiến tranh và chăm sóc cho những người từng là tù binh;

14. Sản xuất và sử dụng năng lượng hạt nhân cho mục đích hòa bình; việc xây dựng, vận hành các cơ sở phục vụ cho năng lượng hạt nhân hòa bình; bảo vệ chống lại các nguy hiểm do rò rỉ năng lượng hạt nhân hay các phóng xạ ion hóa và việc xử lý các vật liệu phóng xạ.

Lập pháp cạnh tranh

Ngoài nhóm vấn đề thuộc đặc quyền lập pháp của Liên bang, Hiến pháp lại liệt kê nhóm vấn đề, trong đó cả Liên bang và tiểu bang đều có thể lập pháp tạo nên sự cạnh tranh. Tuy nhiên, để tránh sự chồng chéo, trùng lặp giữa lập pháp Liên bang và lập pháp tiểu bang, Điều 72 Hiến pháp nêu ra những nguyên tắc, trật tự và tiêu chí nhất định. Điều 72 Hiến pháp quy định:

“1. Trong lĩnh vực lập pháp cạnh tranh, các tiểu bang có thẩm quyền lập pháp cho đến khi và cho đến phạm vi mà Liên bang chưa thông qua các đạo luật để sử dụng thẩm quyền lập pháp của mình.

2. Liên bang có quyền lập pháp trong lĩnh vực này, khi việc tạo ra điều kiện sống

đồng đều trong phạm vi toàn Liên bang hoặc việc bảo đảm sự thống nhất về luật pháp hoặc kinh tế trong một lợi ích nhà nước chung đòi hỏi các quy định lập pháp ở cấp Liên bang.

3. Khi những mục đích, yêu cầu ở khoản 2 không còn tồn tại thì quy định lập pháp tương ứng do Liên bang đã ban hành có thể bị thay thế bởi luật của tiểu bang. Việc xác định sự không tồn tại các điều kiện ở khoản 2 sẽ do đạo luật của Liên bang ấn định”.

Mặc dù Điều 72 có tên gọi là “Lập pháp cạnh tranh”, nhưng sự cạnh tranh thực sự ở đây không xảy ra, bởi vì tiểu bang chỉ có quyền lập pháp chừng nào Liên bang chưa có hoạt động lập pháp trong lĩnh vực tương ứng hoặc Liên bang trả lại không gian lập pháp cho tiểu bang trong trường hợp ở khoản 3. Trong một lĩnh vực thuộc danh mục lập pháp cạnh tranh, nếu trước đó tiểu bang đã ban hành một văn bản thì văn bản này sẽ tự động hết hiệu lực nếu sau đó Liên bang cũng ban hành luật về cùng lĩnh vực. Cho nên, chính xác hơn thì trong lĩnh vực lập pháp cạnh tranh, Liên bang được quyền ưu tiên và tiểu bang chỉ đóng vai trò bổ trợ nhằm bù đắp lại sự chậm chạp trong hoạt động lập pháp của Liên bang, hoặc khi Liên bang cho rằng không cần thiết phải can thiệp để tạo ra sự đồng đều về mức sống, sự thống nhất về kinh tế trong toàn Liên bang nữa và tự nguyện thu hẹp quyền lập pháp của mình thì tiểu bang lại có thể phát huy quyền lập pháp của mình để phát huy các đặc thù của địa phương mình. Cho nên có lẽ chính xác hơn

nếu gọi là *lĩnh vực lập pháp tương hỗ, ưu tiên Liên bang*.

Để tránh sự lạm dụng quyền ưu tiên lập pháp của Liên bang, khoản 2 Điều 72 được xem là những điều kiện được đặt ra, trên cơ sở đó, Liên bang mới có quyền sử dụng quyền lập pháp ưu tiên. *Thứ nhất*, khi quan hệ xã hội được điều chỉnh bởi các quy định của từng tiểu bang riêng rẽ sẽ không mang lại hiệu lực, hiệu quả cần thiết; *Thứ hai*, khi điều chỉnh một quan hệ xã hội thông qua luật của một tiểu bang có thể làm ảnh hưởng đến lợi ích của tiểu bang khác hoặc ảnh hưởng lợi ích của toàn Liên bang; *Thứ ba*, nhằm bảo đảm sự đồng đều về mức sống, sự thống nhất về kinh tế, luật pháp.

Tiếp theo Điều 72, Hiến pháp liệt kê danh mục 32 vấn đề lập pháp cạnh tranh tại Điều 74. Theo đó, các vấn đề lập pháp cạnh tranh bao gồm:

1. Luật Dân sự, Luật Hình sự, tổ chức Tòa án, Luật Tố tụng (không bao gồm Luật Cường chế tạm giam), luật sư, công chứng, tư vấn luật;

2. Hệ thống quản lý thông tin nhân thân;

3. Luật về Hộ;

4. Luật về Cư trú có xác định thời hạn và cư trú không xác định thời hạn của người nước ngoài;

4a. Đã hủy;

5. Đã hủy;

6. Các vấn đề về người tị nạn;

7. Chăm sóc cộng đồng (Không bao gồm Luật về Nhà dưỡng lão);

8. Đã hủy;

9. Thiệt hại chiến tranh và khôi phục;

10. Mộ của chiến binh và mộ của những nạn nhân chiến tranh khác và nạn nhân của chế độ độc tài;

11. Luật Kinh tế (khai mỏ, công nghiệp, năng lượng, thủ công, quảng cáo, thương mại, ngân hàng và hệ thống chứng khoán, hệ thống bảo hiểm tư nhân); không bao gồm vấn đề thời gian đóng cửa hiệu, nhà khách, khu giải trí, biểu diễn bằng người, triển lãm, các hoạt động trưng bày và họp chợ;

11a. Đã hủy;

12. Luật Lao động bao gồm thỏa ước lao động tập thể, bảo vệ lao động, môi giới lao động cũng như bảo hiểm xã hội bao gồm bảo hiểm thất nghiệp;

13. Trợ cấp giáo dục và hỗ trợ nghiên cứu khoa học;

14. Luật về Quốc hữu hóa, trong phạm vi không thuộc đặc quyền lập pháp của Liên bang (được quy định tại Điều 73 Hiến pháp);

15. Chuyển đổi đất đai, tài nguyên và tư liệu sản xuất thành tài sản công hoặc thành các hình thức sở hữu khác của kinh tế công;

16. Phòng ngừa việc lạm dụng quyền lực kinh tế;

17. Khuyến khích kinh tế nông lâm nghiệp (không bao gồm vấn đề tái phân phối đất đai), an toàn thực phẩm, xuất nhập khẩu

các sản phẩm nông lâm nghiệp, đánh bắt cá xa bờ và gần bờ, bảo vệ bờ biển;

18. Giao dịch đất xây dựng đô thị, Luật Đất đai (không bao gồm Luật về Đóng góp phát triển) và Luật về Tiền nhà ở, Luật Trợ giúp trả nợ cũ⁸, Luật Hỗ trợ xây nhà ở, Luật Hỗ trợ xây dựng nhà ở cho thợ mỏ và Luật về Vấn đề cư trú của thợ mỏ;

19. Các biện pháp chống lại những bệnh nguy hiểm chung hoặc bệnh truyền nhiễm ở người và động vật; cấp phép cho việc hành nghề chữa bệnh và quảng cáo chữa bệnh, Luật về Hệ thống dược, các loại thuốc chữa bệnh, các sản phẩm y tế, thực phẩm chức năng, chất gây tê gây mê và chất độc;

19a. Bảo đảm kinh tế cho các bệnh viện và điều chỉnh chế độ chăm sóc trong bệnh viện;

20. Luật về Thực phẩm bao gồm động vật phục vụ chế biến thực phẩm, thực phẩm thường thức (Genussmittel)⁹, nhu yếu phẩm, thức ăn gia súc, bảo vệ việc lưu thông các loại nông lâm sản từ cây, hạt, bảo vệ thực vật chống lại bệnh tật, sâu bọ, bảo vệ động vật;

21. Giao thông viễn dương và giao thông bờ biển, hệ thống biển báo trên biển, giao thông thủy nội địa, dự báo thời tiết, đường giao thông biển, đường thủy nội địa phục vụ giao thông nói chung;

22. Giao thông đường bộ, hệ thống đường cao tốc, việc xây dựng và duy tu đường giao thông của bang cho các phương tiện vận tải đường xa, cũng như việc thu phí và phân chia phí hoặc các việc thu phí, việc sử dụng các đường giao thông công cộng khác đối với xe cơ giới;

23. Đường sắt không thuộc hệ thống đường sắt Liên bang, ngoại trừ đường sắt trong các hầm mỏ;

24. Kinh tế tái chế rác, bảo vệ không khí, chống ồn (không bao gồm việc chống ồn trực tiếp liên quan hành vi con người);

25. Trách nhiệm Nhà nước;

26. Tạo ra đời sống con người mới với sự trợ giúp của y học; việc nghiên cứu và thay đổi nhân tạo các thông tin di truyền cũng như quy định về việc cấy ghép các bộ phận cơ thể, mô, tế bào;

27. Quyền và nghĩa vụ của công chức tiểu bang, cộng đồng và của những pháp nhân công quyền khác, cũng như thẩm phán ở các tiểu bang ngoại trừ tiền lương, các chế độ đãi ngộ và việc sử dụng công chức;

28. Hệ thống săn bắn;

29. Bảo tồn thiên nhiên và danh lam thắng cảnh;

30. Phân phối đất đai;

31. Quy hoạch vùng;

32. Nguồn nước;

33. Tuyển sinh và tốt nghiệp các trường đại học, cao đẳng, sau đại học.

⁸ Xem thêm về luật này tại <http://de.wikipedia.org/wiki/Stadtumbau>

⁹ Loại thực phẩm này người ta sử dụng vì mục đích thưởng thức hương vị chứ không vì mục đích chống đói, ví dụ: cà phê, sôcôla.

Quyền lập pháp của các tiểu bang

Hiến pháp liệt kê danh mục các lĩnh vực thuộc độc quyền lập pháp của Liên bang, nhưng lại không tìm thấy điều khoản tương tự cho tiểu bang. Điều này không có nghĩa là các tiểu bang không có các lĩnh vực độc quyền lập pháp; chỉ có điều độc quyền lập pháp của các tiểu bang không xác định theo nguyên tắc liệt kê mà theo nguyên tắc “*nhà nước có chân đế*”. Hay nói cách khác, ở CHLB Đức và các nhà nước dân chủ nói chung, quyền lực xuất phát từ “dưới lên” được tuân thủ triệt để. Từ “dưới lên” ở đây được hiểu là từ nhân dân, từ các cộng đồng tự quản, từ các tiểu bang. Sợi dây xích quyền lực “từ dưới lên” này không được phép gián đoạn. Nếu một chủ thể, một cơ quan thực thi quyền lực nhà nước nhưng có nguồn gốc quyền lực không rõ ràng, thì tính chính đáng của của cơ quan này bị nghi ngờ. Theo nguyên tắc này, Nhà nước Liên bang chỉ có quyền lực chừng nào còn được nhân dân, các cộng đồng tự quản, các tiểu bang trao cho. Chính vì vậy, trong danh mục “độc quyền lập pháp của Liên bang” tại Điều 74, Hiến pháp đóng vai trò như một bản kê nội dung, phạm vi ủy quyền của hợp đồng ủy quyền. Và theo một nguyên tắc chung, những gì không liệt kê trong danh mục ủy quyền sẽ thuộc về người ủy quyền. Theo tinh thần này, khoản 1 Điều 70 Hiến pháp ghi: “*Các tiểu bang có quyền lập pháp đối với tất cả các lĩnh vực mà Hiến pháp này không trao cho Liên bang*”.

Trong thực tiễn, các tiểu bang thường thực hiện quyền lập pháp trong các lĩnh vực sau:

- Luật Xây dựng¹⁰;
- Luật điều quy định về Tài sản công của tiểu bang¹¹;
- Luật Bảo vệ các di tích;
- Luật về Hệ thống các bác sĩ chuyên khoa;
- Luật về Ngày nghỉ lễ (ngoại trừ ngày lễ quốc gia, áp dụng chung cho toàn Liên bang. Ngày 03 tháng 10)¹²;
- Luật về các Cộng đồng tự quản¹³;
- Luật về Văn hóa;
- Luật về Cảnh sát. Trong lĩnh vực cảnh sát và giữ trật tự nói chung, mục đích giữ gìn an ninh và trật tự nói chung sẽ thuộc về thẩm quyền lập pháp của tiểu bang, ngoại trừ một số vấn đề như điều tra tội phạm, bảo vệ biên giới¹⁴;
- Hệ thống trường học tư;
- Phát thanh, truyền hình;

¹⁰ Lĩnh vực này có một số vấn đề dễ bị nhầm lẫn với đặc quyền lập pháp của Liên bang. Xem BVerfGE 3, 407, BVerfGE 40, 261.

¹¹ BVerfGE 42, 20; BVerfGE 56, 249.

¹² Ở CHLB Đức, dân cư các bang ở phía nam thường theo đạo Cơ Đốc, một số bang phía bắc theo đạo Tin Lành. Vì vậy, chưa nói đến khía cạnh lịch sử, từ khía cạnh văn hóa, các bang thường có ngày nghỉ lễ khác nhau.

¹³ BVerfGE 56, 298; E 57m 43; 58, 117, E 1, 167, E44, 216, E26, 172.

¹⁴ Xem Philip Kunig (2003) in Münch/Kunig, *Grundgesetz - Kommentar Band 3*, Verlag C.H. Beck. München, S.6. Rn.8.

- Suu tầm đồ vật;
- Đường bộ, không bao gồm đường Liên bang¹⁵;
- Luật về Casino;
- Luật Thủ tục hành chính (không áp dụng đối với các thủ tục hành chính do các cơ quan Liên bang đảm nhiệm);
- Luật Bầu cử các cơ quan tiểu bang, bao gồm các vấn đề chuẩn bị, tổ chức, thực hiện và giải quyết các khiếu nại.

Điều 70 khoản 1 trao cho tiểu bang quyền quyết định thời điểm, nội dung lập pháp và cả hình thức lập pháp dưới dạng Hiến pháp Tiểu bang, Luật của Quốc hội Tiểu bang hay các sắc lệnh, miễn rằng các văn bản này tuân thủ các yêu cầu tại Điều 20 khoản 3, Điều 1 khoản 3 và Điều 28 khoản 1 câu thứ nhất¹⁶.

Theo Điều 70, chỉ có Hiến pháp Liên bang mới có thể trao quyền lập pháp cho Liên bang, còn bản thân các tiểu bang cũng không thể thỏa thuận trao quyền lập pháp của mình cho Liên bang. Bản án số 13 của Tòa án Hiến pháp Liên bang ghi rằng: *“Thẩm quyền lập pháp của tiểu bang không phải là thứ mà tiểu bang có thể mời chào. Và Liên bang không có quyền thực thi một quyền lập pháp nào đó mà Hiến pháp không trao cho, kể cả khi quyền lập pháp này có*

*được thông qua sự đồng thuận của tiểu bang.*¹⁷”

Vai trò của Bundesrat

Là một cơ quan Liên bang, nhưng Bundesrat khác với Thượng nghị Viện Hoa Kỳ ở điểm cơ bản là các thành viên của Bundesrat không được bầu trực tiếp từ cử tri, mà được các chính phủ tiểu bang cử ra để đại diện cho tiểu bang trong một số mối quan hệ ở cấp Liên bang hoặc quan hệ với EU. Theo Điều 51 khoản 1: *“Bundesrat hợp thành từ các thành viên của các chính phủ của các tiểu bang. Những thành viên này sẽ do chính phủ của các tiểu bang cử ra và triệu hồi. Chính phủ các tiểu bang cũng có thể cử thành viên khác của chính phủ thay mặt các thành viên tương ứng của Bundesrat.”*

Chính vì vậy, mặc dù là một cơ quan Liên bang, nhưng trên thực tế lại được xem như là cơ quan phát ngôn của các tiểu bang. Theo Christoph Degenhart, Bundesrat *“là một phương tiện thực hiện sự ảnh hưởng của các tiểu bang lên Liên bang”*¹⁸. Bundesrat thực hiện chức năng này qua hoạt động *“lập pháp phối hợp”*.

Quyền phê chuẩn các một số dự luật của Hạ viện (Bundestag)

Đối với các dự luật liên quan, điểm 25 và điểm 27 khoản 1 Điều 74 (Lĩnh vực trách nhiệm nhà nước và lĩnh vực quyền và nghĩa vụ của công chức tiểu bang, cộng đồng và

¹⁵ BVerfGE 26, 338, E 67, 299.

¹⁶ Điều 28 khoản 1 câu thứ nhất yêu cầu *“Trật tự Hiến pháp trong các tiểu bang phải phù hợp với các nguyên tắc về nhà nước cộng hòa, dân chủ và nhà nước pháp quyền xã hội của Hiến pháp Liên bang.”*

¹⁷ BVerfGE 1, 14.

¹⁸ Christoph Degenhart (2005), *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, C.F.Müller. Heidelberg, S. 228.Rn.653.

của những pháp nhân công quyền khác, cũng như thẩm phán ở các tiểu bang ngoại trừ tiền lương, các chế độ đãi ngộ và việc sử dụng công chức) đòi hỏi phải có sự phê chuẩn của Bundesrat mới có thể trở thành luật được. Đây là hai lĩnh vực thuộc nhóm lập pháp cạnh tranh, nơi cả Liên bang có quyền lập pháp ưu tiên và tiểu bang có quyền lập pháp bổ sung. Các vấn đề thuộc nhóm lập pháp cạnh tranh không có các thuộc tính luôn gắn liền với bản chất của Liên bang. Và để ngăn chặn sự lạm dụng của Liên bang trong hai lĩnh vực nêu trên, các tiểu bang có quyền veto dự luật liên quan thông qua Bundesrat.

Ngoài ra, điểm 9a khoản 1 Điều 73 (*Chống lại những nguy hiểm của chủ nghĩa khủng bố quốc tế thông qua cơ quan cảnh sát chống tội phạm Liên bang ở các chi nhánh, khi một mối nguy hiểm vượt ra ngoài phạm vi một tiểu bang, khi trách nhiệm của một cơ quan cảnh sát tiểu bang khó xác định hoặc khi cơ quan tối cao của tiểu bang đề nghị cơ quan cảnh sát chống tội phạm Liên bang giúp đỡ*) tuy thuộc độc quyền lập pháp của Liên bang nhưng đòi hỏi có sự đồng ý của Bundesrat mới có thể thành luật. Sở dĩ điểm 9a đòi hỏi sự phê chuẩn của Bundesrat vì nội dung của nó liên quan sự phối hợp hành động với cảnh sát của các tiểu bang. Mặt khác, đây là lĩnh vực nhạy cảm, nơi cơ quan lập pháp Liên bang có thể vì mục đích chống khủng bố áp dụng các biện pháp hạn chế đối với các nghi can, các biện pháp tiềm tàng khả năng xâm phạm các quyền tự do cơ

bản. Vì vậy nó cần được giám sát chặt chẽ và cần sự đồng thuận của Bundesrat.

Quyền phản đối một dự luật bất kỳ

Nếu một dự luật do Bundestag (Hạ viện Liên bang) thông qua, nhưng không thuộc điểm 25 và điểm 27 khoản 1 Điều 74, điểm 9a khoản 1 Điều 73 thì Bundesrat không có quyền phủ quyết tuyệt đối, mà chỉ có quyền phản đối. Quyền phản đối này tạo ra một loại veto tương đối, cái mà Bundestag có thể vượt qua được bằng sự đồng thuận cao hơn. Theo đó, trong vòng ba tuần sau khi nhận được dự luật đã được Bundestag thông qua, Bundesrat có quyền yêu cầu triệu tập Ủy ban Điều tra Liên viện. Ủy ban Điều tra Liên Viện gồm 16 thành viên của Bundestag và 16 thành viên của Bundesrat.

Nếu Ủy ban Điều tra Liên Viện không kiến nghị Bundestag xem xét lại dự luật thì Ủy ban phải thông báo ngay cho Bundesrat. Trong vòng hai tuần sau khi nhận được thông báo, Bundesrat có quyền họp và thông qua nghị quyết yêu cầu Bundestag xem xét lại dự luật. Nếu Ủy ban Điều tra đề nghị thay đổi dự luật thì dự luật được chuyển lại cho Bundestag. Bundestag phải **thảo luận và bỏ phiếu lại** dự luật. Và nếu dự luật mới vẫn được Bundestag tiếp tục thông qua thì Bundestag có quyền thông qua nghị quyết yêu cầu Bundesrat xem xét lại dự luật.

Nếu một dự luật bị Bundesrat phản đối, Bundestag sẽ họp và bỏ phiếu lại (không cần phải thảo luận lại). Để vượt qua sự phản đối của Bundesrat, Bundestag phải thông qua dự luật với đa số tăng cường. Nếu Bundesrat

thông qua nghị quyết đề nghị xem xét lại dự luật với đa số đơn giản (đa số các thành viên có mặt) thì Bundestag phải thông qua với đa số tất cả các thành viên Bundestag theo luật định; Nếu Bundesrat thông qua với tỷ lệ đa số 2/3 thành viên có mặt thì Bundestag phải thông qua với sự đồng thuận ít nhất 2/3 số thành viên luật định. Nếu Bundestag vượt qua sự phản đối bằng tỷ lệ nhất trí nói trên, dự luật sẽ trở thành luật, bất chấp sự phản đối của Bundesrat trước đó.

Quyền khởi xướng dự luật

Theo Điều 76 khoản 1 Hiến pháp, Bundesrat có thể khởi xướng một dự luật. Mặc dầu trên thực tế, sáng kiến lập pháp thường xuất phát từ Chính phủ, nhóm nghị sĩ, hoặc đảng đoàn trong Bundestag (Hạ viện Liên bang), nhưng đôi khi các tiểu bang cũng “thông qua Bundesrat có thể tung quả bóng vào sân độc quyền lập pháp của Liên bang”¹⁹. Hay nói cách khác, các tiểu bang có thể cùng nhau thông qua Bundesrat thực hiện gián tiếp sáng quyền lập pháp.

2. Mối quan hệ trong lĩnh vực hành pháp

Các đạo luật do Liên bang ban hành sẽ do các cơ quan hành pháp Liên bang trực tiếp một phần như lĩnh vực quan hệ ngoại giao, quản trị hệ thống tài chính Liên bang, đường thủy Liên bang, năng lượng nguyên tử, giao thông đường bộ... Nhưng trong hầu hết các trường hợp, nghĩa vụ thực thi nội

dung các đạo luật của Liên bang lại thuộc về các tiểu bang.

Điều 30 Hiến pháp ghi: “Việc thực hiện các thẩm quyền của nhà nước và hoàn thành các công việc của nhà nước là vấn đề của các tiểu bang, nếu Hiến pháp này không có quy định khác”.

Điều 83 Hiến pháp ghi rõ hơn trách nhiệm của các tiểu bang trong vấn đề hành chính: “Các tiểu bang thực thi các đạo luật của Liên bang như là giải quyết các quan hệ của chính mình, nếu Hiến pháp này không có quy định khác.”

Hai điều khoản nói trên không dẫn đến sự phân công các công việc quản lý nhà nước trên thực tế giữa Liên bang và tiểu bang, mà tác dụng chính của Điều 83 là đặt ra điều kiện: “Các tiểu bang phải xây dựng hệ thống hành chính của mình theo qui mô, năng lực, cách thức để đáp ứng các đòi hỏi hoàn thành các công việc hành chính phát sinh từ những đạo luật của Liên bang.”²⁰

Thực tiễn đời sống pháp luật ngày nay cho thấy trọng tâm thực thi các thẩm quyền, hoàn thành các nghĩa vụ của nhà nước nằm ở Liên bang chứ không phải ở tiểu bang²¹. Sở dĩ như vậy vì số đầu việc, số dự án do Liên bang trực tiếp đảm nhiệm tuy ít, nhưng là những dự án lớn, những công việc cần nhiều nhân lực và tốn nhiều tiền. Đặc biệt, trong

¹⁹ Christoph Degenhart (2005), *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, C.F.Müller. Heidelberg, S. 230.Rn.657.

²⁰ Xem Siegfried Broß (2003) in Münch/Kunig, *Grundgesetz - Kommentar Band 3*, Verlag C.H. Beck. München, S.299. Rn.2.

²¹ Xem Siegfried Broß (2003) in Münch/Kunig, *Grundgesetz - Kommentar Band 3*, Verlag C.H. Beck. München, S.299. Rn.3.

bối cảnh hiện đại hóa, toàn cầu hóa, ngày càng có nhiều công việc đòi hỏi phải giải quyết ở cấp độ Liên bang mới mang lại hiệu quả cao. Điều này hoàn toàn không trái với Điều 30 Hiến pháp, mà ngược lại nó phù hợp với nguyên tắc phân định chức năng: cơ quan nào làm việc gì hiệu quả hơn thì nên được giao việc đó. Và công việc tương xứng với tiền (nguồn thuế, các khoản thu khác).

Đối với những công việc Liên bang không tự mình thực hiện mà ủy thác cho các tiểu bang thì Liên bang có những hình thức giám sát nhất định và ngược lại có những công việc của tiểu bang, nhưng nếu phạm vi công việc liên quan vượt ra khỏi phạm vi một tiểu bang thì các tiểu bang có thể yêu cầu Liên bang phối hợp giúp đỡ. Việc ủy thác từ Liên bang hay yêu cầu giúp đỡ từ tiểu bang được xây dựng dựa trên nguyên tắc đối tác chứ không phải nguyên tắc mệnh lệnh phục tùng của quân đội. Giáo sư Harmut Mauer đã tổng kết những hình thức phối hợp thực hiện quản lý nhà nước giữa Liên bang và tiểu bang thành các nhóm sau²²:

a, Giám sát và ủy thác hành chính

Trong trường hợp các đạo luật của Liên bang được thực thi bởi các tiểu bang, Liên bang có quyền giám sát và tác động lên tiểu bang theo Điều 84 và 85 Hiến pháp.

Điều 84 Hiến pháp đề cập đến sự giám sát của Liên bang khi tiểu bang thực thi các đạo luật Liên bang như là chính công việc

của mình: *“Nếu tiểu bang thực thi các đạo luật Liên bang như là chính công việc của mình thì các tiểu bang có quyền quyết định thủ tục hành chính, thiết lập các cơ quan hành chính tương ứng. Nếu trong đạo luật của Liên bang đã đề cập đến vấn đề thủ tục hành chính, cơ quan hành chính, thì các tiểu bang vẫn có quyền thoát ly các quy định này. Trong trường hợp một tiểu bang đã ban hành các quy định thoát ly thủ tục hành chính của Liên bang và sau đó Liên bang lại ban hành mới các quy định về thủ tục hành chính, cơ quan hành chính tương ứng, thì các quy định này của Liên bang không được phép có hiệu lực tại tiểu bang này sớm hơn sáu tháng kể từ thời điểm ban hành, trừ khi đạo luật này được sự phê chuẩn của Bundesrat. Trong một số ngoại lệ, vì nhu cầu cần sự thống nhất thủ tục hành chính trong toàn Liên bang thì Liên bang có thể quy định các tiểu bang không được thoát ly các thủ tục hành chính của Liên bang. Những đạo luật quy định các trường hợp ngoại lệ như vậy phải có sự phê chuẩn của Bundesrat...”*

Chính phủ Liên bang với sự đồng thuận của Bundesrat có thể ban hành các quy định chung về thủ tục hành chính.

... Chính phủ Liên bang vì mục đích giám sát việc thực thi Luật Liên bang của các tiểu bang có thể biệt phái các giám sát viên đến làm việc ở các cơ quan cao nhất của tiểu bang; và có thể gửi các giám sát viên này đến các cơ quan cấp dưới của tiểu bang nếu được tiểu bang đồng ý, hoặc nếu tiểu bang không đồng ý thì phải được phê chuẩn của Bundesrat.

²² Harmut Mauer (2006), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Verlag C.H.Beck. München, S.571 ff.

Khi một sai sót trong quá trình tiểu bang thực thi Luật liên bang đã được Chính phủ Liên bang kết luận nhưng không được sửa chữa, Bundesrat sẽ kết luận liệu tiểu bang đó có vi phạm luật Liên bang trên cơ sở đề nghị của Chính phủ Liên bang hoặc đề nghị của tiểu bang. Chống lại kết luận này của Bundesrat, các bên liên quan có thể mang vụ việc ra Tòa án Hiến pháp."

Điều 85 Hiến pháp quy định về trường hợp tiểu bang thực hiện các công việc hành chính theo sự ủy thác của Liên bang. Hành chính ủy thác thường liên quan đến các công việc gắn liền với bản chất của Liên bang, vốn dĩ công việc này không mấy liên quan đến tiểu bang, nên các tiểu bang không xem "như là công việc của chính mình", nhưng vì Liên bang "nhờ thì làm". Chính vì vậy trong quan hệ hành chính ủy thác, Liên bang can thiệp nhiều hơn vào thủ tục hành chính tương ứng và thường cũng phải cấp tiền nhiều hơn cho tiểu bang vì cái sự "nhờ" này.

Điều 85 khoản 2 và khoản 3 quy định: *"...Chính phủ Liên bang có quyền quy định về đào tạo và tuyển dụng các công chức thực hiện các công việc hành chính ủy thác. Lãnh đạo tâm trung của các cơ quan hành chính của tiểu bang nhận công việc hành chính ủy thác được tuyển dụng với sự đồng ý của Chính phủ Liên bang."*

Các cơ quan hành chính tiểu bang nhận công việc hành chính ủy thác sẽ chịu sự hướng dẫn trực tiếp của cơ quan cấp cao của Liên bang."

b, Cùng thực hiện những công việc chung

Trong một số công việc vốn dĩ thuộc nhiệm vụ của tiểu bang, ví dụ, phá hủy hoặc xây mới các trường đại học, cao đẳng hoặc cải thiện cấu trúc kinh tế, nông nghiệp của khu vực thì Liên bang có thể phối hợp với tiểu bang trong vấn đề lập kế hoạch và tài chính.

c, Thiết lập các cơ quan hành chính chung

Cơ quan quản lý thuế chung của Liên bang và tiểu bang. Mặc dầu Liên bang và tiểu bang có hệ thống tài chính riêng biệt, nhưng ở các quận, một cơ quan thuế được thiết lập chung giữa Liên bang và tiểu bang. Việc thiết lập cơ quan chung này sẽ mang lại thuận tiện cho người dân khi làm các thủ tục liên quan đến thuế, tránh phải đến hai cơ quan khác nhau để khai báo và nộp thuế; Điều này cũng mang lại hiệu quả cao hơn trong vấn đề chống gian lận thuế. Người đứng đầu cơ quan thuế này sẽ do Liên bang và tiểu bang cùng bổ nhiệm. Người này có thể là công chức của Liên bang hoặc cũng có thể là công chức của tiểu bang²³.

d, Các hội đồng hỗn hợp

Có rất nhiều hội đồng hỗn hợp được thành lập ở CHLB Đức. Hội đồng này bao gồm các chuyên gia của Liên bang và tiểu bang thuộc về một lĩnh vực hành chính nhất định. Chủ yếu các hội đồng này mang tính

²³ Xem Điều 108 khoản 4 Hiến pháp Liên bang và Luật Quản lý tài chính Liên bang.

chất lâm thời, nhưng cũng có một số hội đồng mang tính chất thường trực. Nhiệm vụ của các hội đồng này là tư vấn về các vấn đề liên quan đến lợi ích chung của cả Liên bang và tiểu bang. Tuy nhiên, kết luận của các hội đồng này thường mang tính chất khuyến nghị, không có hiệu lực pháp lý ràng buộc.

3. Mỗi quan hệ trong lĩnh vực tư pháp

Về mặt tổ chức, Liên bang và tiểu bang có hệ thống tòa án riêng. Tuy nhiên, trái với sự phân định trong lĩnh vực lập pháp, hành pháp dựa trên lĩnh vực các quan hệ xã hội, sự phân định trong lĩnh vực tư pháp lại dựa trên tiêu chí chức năng: đối với các tranh chấp hay vi phạm pháp luật liên quan đến Luật Liên bang, về mặt nguyên tắc, các tòa án tiểu bang vẫn đóng vai trò xét xử sơ thẩm²⁴, các Tòa án Liên bang chỉ thực hiện vai trò phúc thẩm. Để thực hiện chức năng phúc thẩm, năm Tòa Tối cao của Liên bang được thành lập theo Điều 95 Hiến pháp: Tòa án Dân sự - Hình sự Liên bang, Tòa án Hành chính Liên bang, Tòa án Tài chính Liên bang, Tòa án Xã hội Liên bang và Tòa án Lao động Liên bang. Năm tòa án này tồn tại độc lập và có trụ sở chính nằm rải rác ở các thành phố khác nhau trên toàn Liên bang chứ không tập trung ở thủ đô. Như vậy, ở CHLB Đức không tồn tại một Tòa án Tối cao duy nhất theo kiểu Việt Nam.

Đối với một số lĩnh vực đặc biệt, một số tòa án Liên bang được thành lập ra và thực

hiện chức năng xét xử sơ thẩm, bao gồm Tòa án Bảo vệ các sáng chế, Tòa án Quân sự (Tòa án này chỉ xét xử người trong quân đội, và trong trường hợp tình trạng chiến tranh được tuyên bố thì có thể xét xử cả bị cáo không phải là quân nhân), Tòa án Kỷ luật công chức.

Khi xét xử, các tòa án Liên bang chỉ áp dụng Luật Liên bang, nhưng trong một số trường hợp Tòa án Hiến pháp Liên bang và 5 Tòa án Tối cao Liên bang có thể nhận sự ủy quyền từ tiểu bang xét xử phúc thẩm các vụ việc vốn dĩ thuộc công việc của các tiểu bang. Trong trường hợp này, Tòa án Liên bang được chỉ định sẽ áp dụng cả luật của tiểu bang tương ứng. Ví dụ: Các khiếu kiện Hiến pháp của Berlin được thành phố Berlin (thành phố Berlin đồng thời là một bang) ủy quyền cho Tòa án Hiến pháp Liên bang xét xử. Trong trường hợp này, khi xét xử, Tòa án Hiến pháp Liên bang sẽ áp dụng cả Hiến pháp của thành phố Berlin.

Xét trên cả ba phương diện lập pháp, hành pháp, tư pháp, mỗi quan hệ giữa nhà nước Liên bang và các tiểu bang ở CHLB Đức mang nhiều đặc điểm của quan hệ giữa các đối tác hơn là đặc điểm mệnh lệnh phục tùng trong quân đội. “Quan hệ đối tác” này lấy Hiến pháp và chỉ Hiến pháp làm cơ sở; các tranh chấp phát sinh từ “quan hệ đối tác” này sẽ do một “trọng tài” đảm nhiệm, đó chính là Tòa án Hiến pháp Liên bang. “Quan hệ đối tác” này đã tồn tại êm thấm hơn 60 năm qua chính là nhờ các điều khoản phân định thẩm quyền rất rõ ràng, khá chi tiết, khoa học trong Hiến pháp CHLB Đức 1949.

²⁴ Christoph Degenhart (2005), *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, C.F.Müller. Heidelberg, S. 177.Rn.527.