

MỘT SỐ ĐẶC ĐIỂM CƠ BẢN CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC

Chữ Thị Nhuận
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Năm 1949, nước Đức có bản Hiến pháp đầu tiên. Sau nhiều lần sửa đổi, ngày 3/10/1990, Hiến pháp này đã có hiệu lực trên toàn nước Đức. Năm 1999, người Đức đã nhìn lại những thành tựu thu được trong nửa thế kỷ qua với bản Hiến pháp đầu tiên của mình. Nó được ca ngợi là Hiến pháp tốt nhất, tự do nhất và chứng tỏ là một nền móng vững chắc cho một nền dân chủ chung, ổn định đã từng có trên đất Đức. Xây dựng nhà nước pháp quyền (hay chế độ pháp trị) là một trong những nguyên tắc hiến định cơ bản điều chỉnh trật tự công cộng được ghi nhận trong Hiến pháp ở Cộng hoà Liên bang Đức. Nội dung của nguyên tắc này được Hiến pháp mô tả trong nhiều điều khoản cụ thể, các điều khoản này thể hiện mối quan tâm cơ bản của nhà nước pháp quyền (chế độ pháp trị) là bảo vệ quyền tự do cá nhân và quyền lực nhà nước dưới sự kiểm soát của pháp luật. Từ những điều khoản được quy định trong Hiến pháp Đức, chúng ta có thể nhận thấy một số đặc điểm cơ bản nhất của nhà nước pháp quyền như sau:

1. Đảm bảo tính tối cao của Hiến pháp và pháp luật

Một trong những điều kiện tiên quyết để xây dựng nhà nước pháp quyền đó là phải có hệ thống các công cụ để điều chỉnh các quan hệ xã hội và một trong những công cụ đó là pháp luật. Pháp luật trong Nhà nước pháp quyền cần được hiểu theo nghĩa rộng tức là bao gồm tất cả các lĩnh vực của đời sống pháp luật: xây dựng, thực hiện, áp dụng pháp luật, ý thức và nền văn hoá pháp lý. Đảm bảo tính tối cao của Hiến pháp và pháp luật là nguyên tắc hiến định trong nhà nước pháp quyền ở Cộng hoà Liên bang Đức. Cụ thể, Điều 20 Khoản 3 Hiến pháp Đức quy định: “Lập pháp tuân thủ trật tự hiến định; hành pháp và tư pháp tuân thủ pháp luật và công lý”. Với điều khoản này, Hiến pháp Đức xác định lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của Đức rằng, Hiến pháp có hiệu lực pháp lý cao nhất. Không đạo luật nào do Chính phủ ban hành được đi ngược lại Hiến pháp. Do vậy, Chính phủ, chính quyền, cơ quan thực thi pháp luật đều phải tuân thủ Hiến pháp. Theo Điều 73 Khoản 3, ngay cả các điều bổ sung

Hiến pháp Đức cũng không thay đổi được các điều khoản này¹.

Bên cạnh đó, nguyên tắc pháp luật phải phù hợp với Hiến pháp, không những đòi hỏi nội dung của các luật phải thống nhất với Hiến pháp, mà các luật cũng chỉ có thể do cơ quan dân cử tức Nghị viện thông qua. Các văn bản pháp luật không được phép điều chỉnh các trường hợp cá biệt, mà chỉ có hiệu lực chung.

Như vậy, Hiến pháp điều chỉnh toàn bộ trật tự pháp chế, tạo nên nền tảng chế độ pháp trị ở Cộng hoà Liên bang Đức.

2. Bảo đảm các quyền tự do, dân chủ và bình đẳng trước pháp luật của công dân

“Giá trị cao cả của nhà nước pháp quyền là ở chỗ: nó đã xuất hiện trên những chặng đường tìm kiếm tự do và đến lượt mình, nó khao khát trở thành người bảo vệ tự do ấy”. Thật vậy, các quyền và tự do của con người là những giá trị xã hội cao quý nhất của nền văn minh nhân loại, nên việc ghi nhận, tôn trọng và bảo vệ chúng không chỉ là một trong các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung, mà còn là một trong những chức năng chủ yếu và quan trọng của nhà nước pháp quyền².

Xuất phát từ các nguyên tắc được thừa nhận chung của pháp luật quốc tế, Hiến pháp

Đức ghi nhận không chỉ các quyền tự do và nghĩa vụ của công dân, mà còn một loạt các quy phạm dân chủ và nhân đạo như là những cơ sở hiến định rất quan trọng cho việc bảo vệ các quyền và tự do của con người. Ví dụ, Điều 1 Hiến pháp Đức quy định:

a. Nhân phẩm là bất khả xâm phạm. Tôn trọng và bảo vệ nó là nghĩa vụ của tất cả các cơ quan công quyền.

b. Nhân dân Đức vì lẽ đó đề cao các quyền con người là bất khả xâm phạm và không thể chuyển nhượng được như cơ sở của mỗi cộng đồng, của hoà bình và công lý trên thế giới.

c. Các quyền cơ bản sau đây sẽ có giá trị ràng buộc đối với ngành lập pháp, hành pháp và tư pháp như pháp luật thực thi trực tiếp.

Đứng đầu danh mục những quyền tự do ghi trong Hiến pháp Đức là quyền được tự thể hiện, quyền này lại được diễn đạt cụ thể hơn trong nhiều điều khoản riêng biệt. Ta có thể phân loại các quyền tự do thành các nhóm sau:

Nhóm thứ nhất bao gồm tất cả các quyền bảo vệ con người với tư cách cá nhân, nhân phẩm và con người của họ, trong đó có quyền được sống, quyền bất khả xâm phạm về thân thể, quyền bảo vệ về nơi ở, bí mật thư tín, quyền tự do tôn trọng tôn giáo, ý thức hệ và quyền tự do đi lại. Ngoài ra, thuộc nhóm này còn có các quyền và đảm bảo để bảo vệ công dân trước toà án, mặc dù chúng không nằm trong danh mục các quyền cơ bản

¹ Josef Thesing, *Nhà nước pháp quyền*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 87.

² Lê Văn Cẩm, *Học thuyết về nhà nước pháp quyền và thực tiễn của nó ở Liên bang Nga*, NXB Sáng tạo, Matxcova-1997, tr. 87.

mà được quy định trong một chương khác của Hiến pháp.

Nhóm thứ hai bao gồm các quyền liên quan đến tự do kinh tế, chủ yếu có quyền sở hữu và thừa kế. Tuy nhiên, có một số hạn chế mang tính xã hội đó là quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp và quyền tự do lập hội, trong trường hợp áp dụng cho việc thành lập các công đoàn của người lao động và các nghiệp đoàn của người sử dụng lao động.

Nhóm thứ ba bao gồm các quyền tự do liên quan đến việc tham gia vào đời sống công cộng và xã hội, bao gồm quyền tự do hội họp, tự do lập hội, tự do ngôn luận, tự do báo chí, cũng như các quyền cơ bản khác về việc tham gia chính trị, như quyền bầu cử và ứng cử.³

Nhìn chung có thể phân làm ba nhóm chính như vậy, tuy nhiên, tất cả các quyền tự do cụ thể đó không có phạm vi phân biệt rạch ròi, trái lại chúng liên kết, bổ trợ cho nhau. Ví dụ, Hiến pháp quy định mọi người đều có quyền tự do đi lại và cư trú ở bất cứ nơi nào trên lãnh thổ nước Cộng hoà Liên bang Đức, điều này thể hiện quyền tự do cá nhân, nhưng đồng thời cũng là một trong những điều kiện làm cơ sở cho việc tự do tham gia vào đời sống cộng đồng.

Bên cạnh những quyền tự do là các quyền bình đẳng. Hiến pháp Đức đã cụ thể hoá nguyên tắc chung “mọi người đều bình đẳng trước pháp luật” bằng các điều khoản

như: Quyền bình đẳng nam nữ, Điều 3 đoạn 2; Cấm mọi phân biệt đối xử theo chủng tộc, tôn giáo, nhận thức chính trị và các khía cạnh riêng khác của cá nhân, Điều 3 đoạn 3; và Một điều khoản ấn định bình đẳng quy chế công dân cho mọi người Đức, Điều 33. Vậy bình đẳng trước pháp luật có nghĩa là gì? Để hiểu được thực chất điều khoản tương chừng như dễ hiểu này có hai quan điểm, một liên quan đến hình thức và một liên quan đến nội dung. Trong thế kỷ XIX, bình đẳng trước pháp luật có nghĩa là áp dụng pháp luật hiện hành cho mọi trường hợp, mọi công dân và bình đẳng trước pháp luật được hiểu là áp dụng pháp luật “không phân biệt”. Đây thể hiện sự tiến bộ lớn, vì mục tiêu cuối cùng của nó là loại trừ mọi sự áp dụng tùy tiện pháp luật. Theo Hiến pháp Đức, bình đẳng được áp dụng đối với cả hình thức lẫn nội dung của pháp luật. Không những pháp luật phải được áp dụng một cách bình đẳng, mà nội dung của pháp luật cũng phải đáp ứng các yêu cầu bình đẳng. Như vậy, bình đẳng trước pháp luật đã trở nên phức tạp hơn trước đây, vì những quy định pháp lý nói chung gắn những vấn đề cụ thể với những hậu quả cụ thể, phân biệt các vấn đề với nhau theo cách chúng được pháp luật điều chỉnh và xử lý. Đúng ra không thể có hai vấn đề nào hoàn toàn giống nhau về mọi khía cạnh. Điều quan trọng là xác định được những đặc điểm lớn để qua đó có thể khẳng định liệu các vấn đề có tương tự nhau hay không. Về điều này, Toà án Hiến pháp Liên bang quy định nguyên lý bình đẳng “nói chung bắt buộc nhà lập pháp phải có cách xử

³ Josef Thesing, *Nhà nước pháp quyền*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 90.

lý giống nhau, khác nhau đối với các vấn đề khác nhau, theo yêu cầu thực tế của từng trường hợp và luôn theo đúng châm ngôn của công lý”⁴.

3. Phân định quyền lực nhà nước

Trong nhà nước thực hiện Hiến pháp dân chủ, để tránh tập trung quyền lực vào một cá nhân hoặc một nhóm xã hội, các chức năng khác nhau của quyền lực nhà nước được phân chia cho nhiều cơ quan độc lập với nhau. Điều 20 Khoản 2 Hiến pháp Đức quy định: “Tất cả quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nhân dân”, nhân dân thực hiện quyền lực đó thông qua bầu cử và trưng cầu ý dân cũng như thông qua các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp cụ thể.

Konral Hesse, một chuyên gia về Luật Hiến pháp và là Thẩm phán Toà án Hiến pháp Liên bang Đức, giải thích ý nghĩa của nguyên tắc này trong hệ thống Hiến pháp như sau:

- Hiến pháp phân biệt về căn bản ba loại hoạt động của nhà nước, gồm quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Các chức năng này được trao cho các cơ quan cụ thể được thành lập phù hợp với mục đích và có một phạm vi thẩm quyền cụ thể. Trong giới hạn phạm vi quyền lực được trao, cơ quan lập pháp có thể ban hành các quy phạm pháp luật cần thiết cho đời sống chung trong nhà nước mà hành chính và tư pháp phải tuân thủ. Ở cấp Liên bang, quyền lập pháp được

thực thi chủ yếu bởi Nghị viện với vị trí là đại diện của nhân dân và bởi Hội đồng Liên bang và Toà án Hiến pháp Liên bang - cơ quan phán xét về tính hợp hiến của luật pháp, cũng tham gia vào việc thực thi quyền lập pháp; Cơ quan hành pháp thi hành pháp luật, trước hết là Chính phủ Liên bang, Chính phủ các bang và cơ quan hành chính cấp dưới của mình chịu trách nhiệm thực thi các luật. Chính phủ Liên bang thực hiện các nhiệm vụ lãnh đạo chính trị, có thể ban hành các quy định hành chính và giám sát việc thực thi. Các luật của bang do chính các bang thực hiện với tính cách là thẩm quyền của riêng mình; Cơ quan tư pháp đảm nhận việc giải thích pháp luật có tính bắt buộc chung và áp dụng các nguyên tắc pháp luật và các trường hợp cụ thể. Quyền này nằm trong tay các toà án độc lập, cấp cao nhất là Toà án Hiến pháp Liên bang và 5 Toà án Tối cao của Liên bang.

- Tuy nhiên, không thể bảo đảm mối tương tác giữa các cơ quan quyền lực Nhà nước chỉ bằng cách phân định thẩm quyền. Cần phải thiết lập mối quan hệ rõ ràng giữa các cơ quan nhà nước để giúp chúng thực hiện nhiệm vụ của mình. Hiến pháp Đức đã đề ra vô số điều khoản điều chỉnh các quan hệ này. Một hệ thống chặt chẽ về sự cộng đồng tham gia ràng buộc tất cả các cơ quan nhà nước. Ví dụ, Quốc hội Đức (Hạ viện), Hội đồng Liên bang (Thượng viện), Chính phủ Liên bang và ngay cả Tổng thống Liên bang Đức cũng tham dự vào quá trình lập pháp. Thủ tướng Liên bang được Quốc hội

⁴ Josef Thesing, *Nhà nước pháp quyền*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 95.

bầu ra và phụ thuộc vào sự tín nhiệm của Quốc hội trong khi Chính phủ và chính quyền gắn liền với nhau thông qua sự hiện diện then chốt của các thành viên nội các.

- Trật tự điều chỉnh mối tương tác giữa các cơ quan Nhà nước chứa đựng những yếu tố quan trọng của sự cân bằng, không một cơ quan nào được phép đòi hỏi những thẩm quyền vốn đã không được trao cho nó. Vì vậy, cả sự tách biệt lẫn mối tương tác của các cơ quan quyền lực không chỉ giúp chúng hoàn thành nhiệm vụ của bản thân chúng, mà còn góp phần hạn chế và kiểm soát quyền lực Nhà nước⁵.

Như vậy, sự phân định quyền lực theo quy định của Hiến pháp Đức không phải là thực hiện một mô hình trừu tượng, mà là nguyên tắc tổ chức làm cơ sở cho sự hình thành Nhà nước dân chủ. Nếu nghiên cứu kỹ ý nghĩa của nguyên tắc này đối với việc điều tiết và kiểm soát quyền lực chính phủ trong một nhà nước theo chế độ pháp trị, chúng ta phải bắt đầu từ việc phân biệt hai cấp độ như sau:

- Sự phân bổ ảnh hưởng của các cơ quan nhà nước cũng như hệ thống quan hệ giữa chúng với nhau tự nó làm hạn chế quyền lực, bởi lẽ việc tuân thủ yêu cầu của trình tự cần thiết tự nó đã hạn chế quyền lực tùy tiện. Vì vậy, các quy chế về thẩm quyền và thủ tục là những thể thức vô nghĩa đối với nội dung các quyết định của Nhà nước.

- Hơn nữa, hiệu quả của việc hạn chế quyền lực trong một hệ thống các định chế nhà nước phụ thuộc vào các lực lượng chính trị hoạt động trong hệ thống đó. Sự phân chia quyền lực cứng nhắc trước đây giữa Quốc hội và Chính phủ nay đã bị thay thế bởi một hệ thống rộng khắp những quan hệ tương tác phức tạp.

4. Sự độc lập của tư pháp

Hiến pháp không thể tự bảo vệ mà cần được bảo vệ thông qua các thẩm phán. Vì lẽ đó, tư pháp có một vị trí nổi bật như một yếu tố cấu thành thiết yếu của chế độ pháp trị.

Mặt khác, ngày nay, “Nhà nước pháp quyền” không còn được đặc trưng bởi chức năng lập pháp như trước, mà bởi sự phát triển của một hệ thống các thủ tục pháp lý nhằm bảo vệ pháp luật thực chất trước quyền lực tùy tiện của lập pháp và hành pháp. Chính vì vậy mà những nhà soạn thảo Hiến pháp Đức cho rằng, điều đặc biệt quan trọng là phải bảo vệ chế độ pháp trị trước mọi sự lạm dụng. Vì lẽ đó, họ đã tạo ra những phương tiện bồi thường pháp định chống lại mọi hành vi cưỡng bức của công quyền, tăng cường chức năng của tư pháp và trao cho Toà án Hiến pháp những quyền hạn đặc biệt. Cũng chính vì lẽ đó, trật tự hiến định nêu trong Hiến pháp Đức đã dành cho Tư pháp, với tính chất là “quyền lực thứ ba”, một vị trí đặc biệt, trung lập và tách biệt hoàn toàn với các quyền lực nhà nước khác là Lập pháp và

⁵ Josef Thesing, *Nhà nước pháp quyền*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002. tr. 98.

Hành pháp⁶. Cũng trong Hiến pháp Đức Điều 19 đoạn 4 quy định: “Người dân có quyền dựa vào pháp luật khi quyền lợi bị các cơ quan công quyền vi phạm”. Bất cứ ai cho rằng quyền lợi của mình bị cơ quan công quyền vi phạm đều có thể khiếu nại tại toà án. “Điều 19 đoạn 4 quan trọng ở chỗ nó huỷ bỏ hành vi độc đoán trong quan hệ giữa hành pháp và công dân. Không một hành vi vi phạm nào can thiệp đến quyền lực của công dân có thể được miễn trừ khỏi sự giám sát của tư pháp”.

Như vậy, để bảo đảm cho pháp luật được bảo vệ và thực thi trên mọi lĩnh vực của đời sống vốn bị ảnh hưởng của nhiều mối quan hệ, bao gồm sự tương tác giữa công dân với nhà nước cũng như giữa công dân với nhau, tư pháp phải được tách khỏi các quyền lực khác của nhà nước. Tuy nhiên, chúng ta cũng không thể phủ nhận được rằng, cả lập pháp lẫn hành pháp đều có ảnh hưởng đến các toà án. Ví dụ, thông qua những quy chế pháp định, việc thiết lập các toà án, quy chế pháp định của thẩm phán cũng như việc bổ nhiệm thẩm phán đều do hành pháp đơn phương thực hiện hoặc thông qua các cơ quan hỗn hợp. Tuy nhiên trong thực thi nhiệm vụ, ngành tư pháp hoàn toàn độc lập. Theo Hiến pháp Đức, Điều 97 quy định: Thẩm phán có quyền độc lập trong xét xử vì khi thực hiện nghĩa vụ họ không phải tuân theo chỉ thị mà chỉ tuân thủ pháp luật. Thẩm phán không thể bị bãi chức hoặc

chuyển chức trái với mong muốn của họ. Mặc dù Hiến pháp Đức có thừa nhận những ngoại lệ trong những điều kiện nhất định, song nguyên tắc kể trên có hiệu lực cố định⁷.

Tóm lại, trên đây là những đặc điểm cơ bản nhất của nhà nước pháp quyền Đức, những đặc điểm này được thể hiện tương đối hoàn chỉnh trong các điều khoản của Hiến pháp và đều ở trong một tổng thể thống nhất và biện chứng, có mối quan hệ chặt chẽ và hữu cơ, bổ sung tương hỗ nhau, vì nếu như thiếu dù chỉ là một trong những đặc điểm ấy thì sẽ không có Nhà nước pháp quyền đúng với nghĩa của nó. Chẳng hạn nếu không thực hiện nguyên tắc phân công quyền lực thì sẽ không thể nào đảm bảo được các nguyên tắc khác như: tôn trọng các quyền tự do dân chủ của công dân, tính tối cao của pháp luật.

Nhìn chung ở các nước đều thể hiện những đặc điểm chung của nhà nước pháp quyền như: phân định quyền lực, bảo đảm các quyền tự do dân chủ của công dân, bảo đảm tính tối cao của pháp luật, có khác chẳng chỉ là mức độ thể hiện, thực hiện các đặc điểm đó ở mỗi nước. Chẳng hạn, ở Anh, cơ chế tam quyền phân lập là một trong những đặc điểm nổi bật trong nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền Anh và là đặc điểm không thể thiếu, không có nó thì không còn là mô hình nhà nước pháp quyền. Nhưng ở Đức cho rằng “Nhà nước pháp quyền” không còn được đặc trưng

⁶ PTS. Thang Văn Phúc. *Tổ chức bộ máy nhà nước và cải cách hành chính ở Cộng hoà Liên bang Đức*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999, tr. 45.

⁷ Josef Thesing. *Nhà nước pháp quyền*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 111.

bởi chức năng lập pháp như trước, mà bởi sự phát triển của một hệ thống các thủ tục pháp lý nhằm bảo vệ pháp luật thực chất trước quyền lực tùy tiện của lập pháp và hành pháp, hay nói cách khác là đề cao vai trò của cơ quan tư pháp.

Như vậy, dựa trên các nguyên tắc và các đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền, mỗi quốc gia, dân tộc xây dựng riêng cho mình mô hình nhà nước pháp quyền xuất phát từ điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội, lịch sử và truyền thống dân tộc. Không thể có một “mô hình kiểu mẫu” duy nhất của nhà nước pháp quyền, bắt buộc các dân tộc phải tuân theo⁸.

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Đăng Dung, Bùi Xuân Đức. *Luật hiến pháp của các nước tư bản (phần phụ lục: Hiến pháp Mỹ, Nhật, CHLB Đức, Anh)*, NXB Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội - Khoa Luật, 1994.

2. Phạm Khiêm Ích - Hoàng Văn Hoà, (chủ biên). *Quyền con người trong thế giới hiện đại*, NXB Viện Thông tin Khoa học xã hội, Hà Nội, 1995.

3. Lê Văn Cẩm. *Học thuyết về nhà nước pháp quyền và thực tiễn của nó ở Liên bang Nga*. NXB Sáng tạo, Matxcova – 1997.

4. Thang Văn Phúc. *Tổ chức bộ máy nhà nước và cải cách hành chính ở Cộng hoà Liên bang Đức*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội - 1999.

5. Josef Thesing. *Nhà nước pháp quyền*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội - 2002.

6. *Nước Đức quá khứ và hiện tại*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội - 2004.

7. Tài liệu dịch: *Các nguyên lý của nền pháp quyền*. Ấn phẩm của Chương trình Thông tin Quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, tháng 4/2005.

8. Nguyễn Kim Thoa, Nguyễn Sỹ Đại. *Tổ chức chính quyền địa phương Cộng hoà Liên bang Đức*, NXB Tư pháp, Hà Nội - 2006.

9. http://ddcvn.org/index.php?option=com_content&task=view&id=133&Itemid=1

10. <http://ajc.edu.vn/Desktopdefault.aspx?tabid=59&ItemID=162&cid=1&ArticlePage=2>