

PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN GIỮA LIÊN BANG, TIỂU BANG Ở CỘNG HÒA LIÊN BANG ĐỨC VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

*Nguyễn Minh Tuấn**

Tóm tắt: Bài viết tập trung làm rõ cơ chế phân định thẩm quyền theo chiều dọc ở Cộng hòa liên bang Đức hiện nay. Cụ thể, tác giả làm rõ sự phân định thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang về lập pháp, hành pháp, tư pháp, ngoại giao, tài chính và các lĩnh vực khác. Ngoài ra, hình thức pháp lý, cơ chế giám sát, cơ chế giải quyết tranh chấp và cơ chế hợp tác, phối hợp giữa liên bang và tiểu bang cũng được phân tích, làm rõ. Từ những bài học kinh nghiệm về phân định thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang ở Đức, tác giả đưa ra một số gợi ý mở cho việc phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam.

Abstract: This article clarifies the mechanism of vertical division of power in the Federal Republic of Germany. Specifically, the author clarifies the division of power between the federal and the states in legislative, executive, judicial, diplomatic, financial, and other fields. In addition, the legal forms, supervision, dispute settlement and cooperation mechanisms between the federal and states are also analyzed and clarified. From the lessons learned on the division of powers between the federal and the states in Germany, the author makes proposals for the division of power between the central and local government in Viet Nam.

1. Phân định thẩm quyền theo chiều dọc ở Cộng hòa liên bang Đức: Bản chất và đặc điểm

Nước Đức là một Nhà nước liên bang, vì vậy cách thức tổ chức nhà nước cũng tuân thủ nguyên tắc *phân quyền theo chiều dọc* (vertikale Gewaltenteilung) giữa liên bang và tiểu bang.

Quy định về thẩm quyền, mối quan hệ giữa liên bang và tiểu bang được quy định cụ thể ở các Điều 31, 30, 70 Luật Cơ bản (LCB).

Điều 31 LCB nêu rõ: “*Luật của liên bang có hiệu lực cao hơn Luật của tiểu bang*”. Các Điều 30 và 70 LCB xác định nguyên tắc phân chia thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang

(Kompetenzverteilungsregeln). Điều 30 nêu rõ vai trò của các bang trong việc thực thi các nhiệm vụ của Nhà nước: “*Việc thực thi các thẩm quyền của Nhà nước và thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước là công việc của các bang, trong chừng mực Đạo luật này không cho phép hoặc không có quy định khác*”. Điều 70 LCB cũng quy định rõ: “(1) Các bang có quyền lập pháp, trong chừng mực Luật cơ bản này không trao cho liên bang thẩm quyền lập pháp. (2) Việc phân định thẩm quyền giữa liên bang và các bang căn cứ vào các quy định của Đạo luật cơ bản này về lập pháp độc quyền và lập pháp cạnh tranh”.

Cả liên bang và tiểu bang có chung nghĩa vụ bảo vệ và xây dựng *trật tự phù hợp với Hiến pháp ở tất cả các bộ phận và các cấp độ của Nhà nước liên bang*. Nguyên tắc

* PGS.TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Hiến pháp này chứa đựng trách nhiệm của cả Nhà nước liên bang và Nhà nước tiểu bang, nghĩa vụ hành động vì liên bang.

Điều 28 khoản 1 LCB quy định về những vấn đề của Hiến pháp tiểu bang, theo đó, *Hiến pháp của tiểu bang phải thể hiện trật tự hợp hiến mà LCB đã nêu rõ*, trong đó nhất thiết phải có những trụ cột như xây dựng Nhà nước cộng hòa, dân chủ, xã hội và pháp quyền. Xét dưới góc độ thực tiễn, những quy định này chỉ hướng đến các bang nói chung, mà không quy định rõ các quyền cụ thể cho từng bang nào. Người ta cho rằng, ở Đức có cả những nguyên tắc bất thành văn (ungeschrieben) thừa nhận sự tin tưởng, tương trợ lẫn nhau giữa chính quyền cấp liên bang và cấp tiểu bang¹.

Ngoài ra, cũng có hàng loạt các quy định quan trọng của LCB sẽ được áp dụng trực tiếp, không cần có thêm các quy định cụ thể hóa ở Hiến pháp của các tiểu bang, ví dụ Điều 1 khoản 3 LCB (về sự ràng buộc trách nhiệm của lập pháp, hành pháp, tư pháp trong việc bảo vệ quyền cơ bản), Điều 33 LCB (các quyền của công dân ở các tiểu bang), Điều 34 (Trách nhiệm bồi thường nhà nước), Điều 35 LCB (Trợ giúp pháp lý, trợ giúp trong trường hợp thảm họa, thiên tai), Điều 104a đến Điều 109 LCB (Về tài chính).

Mô hình chính quyền địa phương (chính quyền của các tiểu bang) của Đức dựa trên nguyên lý Nhà nước liên bang (Bundesstaat) mà ở đó vị thế của cả Nhà nước liên bang và các tiểu bang là khá độc lập². Nhà nước liên bang không được phép thông qua đạo luật làm thay đổi các quy

định về mối quan hệ này đã nêu trong LCB. Trong trường hợp một trong hai bên vi phạm, bên kia có quyền khởi kiện ra Tòa án Hiến pháp để giải quyết. Cơ sở pháp lý vĩnh viễn hóa tính chất Nhà nước liên bang được thể hiện ở Điều 79 khoản 3 LCB. Điều khoản này quy định: *“Việc sửa đổi Đạo luật cơ bản này mà đụng chạm đến việc chia nhỏ liên bang thành các bang độc lập, động chạm đến việc tham gia của các bang vào hoạt động lập pháp hoặc các nguyên tắc cơ bản được quy định tại Điều 1 và Điều 20 của LCB này là không được phép”*.

Cả liên bang (Bund) và các tiểu bang (Laender)³ đều có đầy đủ những đặc trưng cơ bản của Nhà nước (Staatsqualitaet)⁴. Mặc dù vậy, các tiểu bang không có chủ quyền quốc gia tuyệt đối (keine uneingeschraenkte Souveranetaet)⁵.

Trung tâm của mô hình tự quản địa phương ở Đức là các cộng đồng (Gemeinden), ***một đơn vị hành chính tự nhiên***. Khoản 1 Điều 28 LCB quy định: *“Trật tự Hiến pháp ở các bang phải phù hợp với các nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền cộng hòa, dân chủ và xã hội trong ý nghĩa của Đạo luật cơ bản này. Ở các bang, các huyện và các cộng đồng, nhân dân phải có đại diện được lập ra thông qua bầu cử phổ thông, trực tiếp, tự do, bình đẳng và bỏ phiếu kín”*. LCB Đức quy định các cộng đồng này cũng có quyền quản lý và tự quản về nhân sự, tổ chức, kế hoạch, pháp lý, tài chính⁶. Khoản 2 Điều 28 LCB xác định rõ việc tự chịu trách nhiệm của cộng đồng về

¹Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl., München 2011, Rn. 893; Sodan/Ziekow, *Grundkurs Öffentliches Recht*, 5. Aufl., München 2012; Rn. 232; Will, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2012, München, Rn. 125.

² Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., Osnabrück 2011, S. 145 ff.

³ Hiện nay, nước Đức có 16 tiểu bang.

⁴ Gröpl, *Staatsrecht I*, 4. Aufl., München 2012, Rn. 601 f.

⁵ Katz, Alfred, *Staatsrecht (Grundkurs im öffentlichen Recht)*, 16. Auflage, Heidelberg, 2005, Rn. 240 ff.

⁶ Katz, Alfred, *Staatsrecht (Grundkurs im öffentlichen Recht)*, tlđđ, Rn. 249.

các vấn đề cụ thể ở cơ sở: “Cộng đồng phải được đảm bảo quyền tự chịu trách nhiệm quy định về tất cả các vấn đề của cộng đồng cơ sở trong khuôn khổ của các đạo luật. Các liên cộng đồng trong khuôn khổ lĩnh vực nhiệm vụ luật định cũng có quyền tự quản hành chính theo quy định của đạo luật. Việc bảo đảm quyền tự quản hành chính bao gồm cả điều kiện về tài chính cho việc tự chịu trách nhiệm; các điều kiện này gồm có cả nguồn thuế mà các cộng đồng có thẩm quyền đưa ra công thức tính thuế dựa trên sức lực của nền kinh tế”.

Điều 28 khoản 2 LCB quy định khá chi tiết về các cộng đồng này, theo đó, các cộng đồng này phải được đảm bảo quyền tự quản, tự chịu trách nhiệm đối với tất cả các quan hệ trong phạm vi cộng đồng. Mục tiêu của Điều 28 khoản 2 LCB hướng tới tiểu bang phải đảm bảo tính chất phi tập trung sao cho các công dân có khả năng tham gia mạnh mẽ vào hoạt động của các cộng đồng. Khi một cộng đồng nào đó cho rằng quyền tự quản hiến định bị xâm phạm, cộng đồng đó có thể khiếu kiện ra Tòa án Hiến pháp⁷.

Ở đây ta có thể thấy đặc trưng của phân quyền theo chiều dọc ở Đức⁸ bao gồm:

(1) Mỗi một nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp hay tư pháp) xét tổng thể không thể được trao toàn bộ cho liên bang hay tiểu bang.

(2) Nhiệm vụ của Nhà nước nói chung được chia theo các lĩnh vực (Sachgebieten) mà ở đó với từng lĩnh vực cụ thể đều có sự phân chia.

(3) Tương ứng với từng nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp và tư pháp), toàn bộ nhiệm vụ của Nhà nước phân biệt theo các lĩnh vực và tương ứng theo chức năng. Điều này có nghĩa rằng, khi mà liên bang có thẩm quyền lập pháp về một vấn đề nào đó, điều này không nhất thiết là cơ quan hành pháp liên bang cũng làm luôn việc đó. Bởi vậy, với mỗi một vấn đề, từng lĩnh vực phải xem xét kỹ lưỡng về thẩm quyền (Zustaendigkeitsfrage).

Nguyên tắc Nhà nước liên bang ở Đức ra đời có lịch sử từ sự thống nhất về chính trị của quốc gia (historisch-politische Zwecke), cũng như mục đích bảo tồn sự đa dạng, đặc sắc vùng miền. Ưu điểm nổi bật của mô hình Nhà nước liên bang ở Đức thể hiện ở chỗ:

(1) Nhà nước liên bang là mô hình có khả năng thúc đẩy dân chủ (demokratie verstaerkende Funktion)⁹.

(2) Về mặt chính trị, mô hình Nhà nước liên bang cũng khuyến khích sự đa dạng các quan điểm chính trị. So với Nhà nước đơn nhất, *khả năng phát huy dân chủ ở Nhà nước liên bang sẽ cao hơn*¹⁰. Bởi lẽ, cấu trúc liên bang cho phép tính chủ động cao của các tiểu bang, tạo môi trường thuận lợi cho sự tham gia của công dân vào hoạt động của Nhà nước. Ngoài ra, với một Nhà nước liên bang, các đảng phái chính trị có khả năng phát huy lợi thế của đảng mình ở từng tiểu bang, ngay cả khi đảng đó trở thành một đảng thiểu số đối lập ở cấp liên bang.

(3) Tự quản địa phương thúc đẩy sự đa dạng về văn hóa (Kulturpluralismus) và khả năng cạnh tranh về chính trị (Politikenkonkurrenz)¹¹. Trật tự Nhà nước

⁷ Xem thêm: Phạm Hồng Thái, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Ngọc Chí (Đồng chủ biên), *Phân cấp quản lý nhà nước*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2011, tr. 59-107.

⁸ Xem: Katz, Alfred, *Staatsrecht (Grundkurs im öffentlichen Recht)*, tldđ, 2005, Rn. 240 ff.

⁹ Gröpl, *Staatsrecht I*, tldđ, Rn. 603.

¹⁰ Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, tldđ, S. 147.

¹¹ Katz, Alfred, *Staatsrecht (Grundkurs im öffentlichen Recht)*, tldđ, Rn. 252; Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., Osnabrück 2011, S. 148.

liên bang hiện thực hóa một sự đa dạng vùng miền, sự đa dạng nhưng vẫn trong sự thống nhất (eine Vielfalt in Einheit). Trật tự ấy bảo vệ và phát huy mọi nguồn lực cả về kinh tế, đa dạng văn hóa, xã hội và phát huy được lợi thế mỗi vùng miền.

(4) Cấu trúc Nhà nước liên bang là mô hình lý tưởng để phát huy sự cạnh tranh lành mạnh. Chỉ có cạnh tranh (Wettbewerb) từng tiểu bang mới có thể không ngừng sáng tạo, tư duy và đổi mới. Họ buộc phải vươn lên phấn đấu bằng hoặc hơn các tiểu bang khác¹².

(5) Mô hình Nhà nước liên bang được xem như là một chiếc phanh an toàn (eingebaute Bremse) chống lại sự yếu kém, suy thoái và sự tập quyền quá mức¹³.

Nhiều tác giả ở Đức hiện nay cũng có những quan điểm trái ngược nhau, có người cho rằng, trong thời kỳ mà nhu cầu thống nhất đất nước cao thì việc tổ chức Nhà nước liên bang tỏ ra cần thiết, tuy nhiên, trong thời bình, duy trì mô hình này sẽ tạo ra thế bất bình đẳng giữa các bang lớn và bang nhỏ¹⁴. Nhưng cũng có ý kiến phản đối cho rằng, nếu thiếu đi tính cạnh tranh thì ngay cả những bang được coi là mạnh cũng trở nên suy yếu và thiếu đi động lực¹⁵. Thực ra điểm mạnh của Nhà nước liên bang cũng là điểm yếu của Nhà nước đơn nhất và ngược lại điểm yếu của Nhà nước đơn nhất cũng là

điểm mạnh của Nhà nước liên bang¹⁶. Tính đa dạng vùng miền của Nhà nước liên bang có xu hướng phát triển mạnh hơn Nhà nước đơn nhất, trong khi đó tính thống nhất, tập trung trong Nhà nước đơn nhất lại cao hơn Nhà nước liên bang.

2. Phân định thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang về lập pháp, hành pháp, tư pháp, ngoại giao, tài chính và các lĩnh vực khác

2.1. Phân định thẩm quyền lập pháp

Điều 31 LCB nêu rõ “*luật của liên bang có hiệu lực cao hơn luật của tiểu bang*”. Quy định này có giá trị như một nguyên tắc thiết lập thứ bậc quy phạm trong Nhà nước liên bang Đức¹⁷. Trong trường hợp có sự mâu thuẫn giữa quy định của liên bang và tiểu bang, theo Điều 31 LCB vẫn theo nguyên tắc ưu tiên áp dụng luật của liên bang (tức luật có hiệu lực pháp lý cao hơn). Đây là quy định xác định rõ hiệu lực của luật liên bang và luật tiểu bang. Trong trường hợp luật của tiểu bang trái với luật của liên bang thì luật của tiểu bang đương nhiên mất hiệu lực.

Điều 73 LCB quy định danh mục các lĩnh vực thuộc quyền lập pháp của liên bang¹⁸. Đối với đời sống Hiến pháp và các

¹² Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, tlđd, Rn. 1023; Gröpl, *Staatsrecht I*, tlđd, Rn. 607.

¹³ Degenhart, *Staatsrecht I*, 27. Aufl., Heidelberg 2011, Rn. 256; Gröpl, *Staatsrecht I*, tlđd, Rn. 608.

¹⁴ Xem thêm: Volkmann DOV 1998, 613 ff.; Bauer DOV 2002, 837 ff.; Haug DOV 2004, 190 ff.

¹⁵ Xem thêm: Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, 10. Aufl., München 2012; Erbguth, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2007; Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, *Landesrecht Saarland*, Studienbuch, 2. Aufl., Verlag Normos, Baden-Baden 2013.

¹⁶ Gröpl, *Staatsrecht I*, tlđd, Rn. 607.

¹⁷ Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, tlđd, Rn. 1023; Gröpl, *Staatsrecht I*, tlđd, Rn. 609.

¹⁸ Bao gồm: “*Các công việc đối ngoại cũng như quốc phòng, kể cả việc bảo vệ dân thường; Quốc tịch; Tự do cư trú, hộ chiếu, hộ tịch và các giấy tờ nhận dạng, di cư, nhập cư và trục xuất; Tiền tệ, đo lường, trọng lượng cũng như quy định về thời gian; Sự thống nhất trong lĩnh vực hải quan và 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 biên giới và hải quan; Bảo vệ các tài sản văn hóa Đức, chống lại việc chuyển dịch ra nước ngoài; Giao thông hàng không; Giao thông đường sắt, toàn bộ hoặc phần lớn thuộc sở hữu liên bang (đường sắt liên bang), xây dựng, bảo trì và vận hành của hệ*

lĩnh vực hành chính cụ thể, việc phân định thẩm quyền giữa liên bang và các tiểu bang đóng vai trò hết sức quan trọng. Chẳng hạn Nghị viện bang Saarland chỉ thực hiện hoạt động lập pháp, khi LCB quy định rõ thẩm quyền của Nghị viện bang được phép quy định về vấn đề pháp lý tương ứng.

Điều 70 LCB quy định: “*Các tiểu bang có quyền lập pháp đối với tất cả các lĩnh vực mà Luật cơ bản này không trao cho liên bang. Việc phân định thẩm quyền giữa liên bang và các bang căn cứ vào các quy định của Đạo luật cơ bản này về lập pháp độc*

thống đường ray thuộc đường sắt liên bang cũng như việc đưa ra phí sử dụng các đường ray này; Hệ thống bưu chính và viễn thông; Mỗi 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; Bảo vệ quảng cáo, luật sở hữu trí tuệ và luật xuất bản; 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; Việc hợp tác của liên bang và các tiểu bang; Trong công việc cảnh sát hình sự, nhằm bảo vệ nền tự do dân chủ, sự tồn tại và an ninh của liên bang hoặc một bang (bảo vệ Hiến pháp) và nhằm bảo vệ chống lại các hoạt động trong lãnh thổ liên bang thông qua việc sử dụng vũ lực hoặc các hành vi chuẩn bị để gây nguy hại đến quan hệ đối ngoại của Cộng hòa liên bang Đức, cũng như việc thành lập Cục cảnh sát hình sự liên bang và việc đấu tranh chống tội phạm quốc tế; Thống kê cho các mục đích liên bang; Pháp luật về vũ khí và chất nổ; Việc cấp dưỡng cho những người bị thương tật trong chiến tranh và thân nhân của những người đã chết trong chiến tranh và chăm sóc các cựu tù binh chiến tranh; Việc sản xuất và sử dụng năng lượng hạt nhân vì các mục đích hòa bình, việc thiết lập và vận hành các cơ sở phục vụ các mục đích này, bảo vệ chống lại các hiểm họa phát sinh trong quá trình giải phóng năng lượng nguyên tử hoặc phóng xạ ion hóa, và việc xử lý các chất thải phóng xạ và các đạo luật quy định về các vấn đề được quy định tại điểm 9a khoản 1 của Điều này cần thiết phải có sự đồng ý của Hội đồng liên bang”.

quyền và lập pháp cạnh tranh”. Như vậy, có thể hiểu rằng, liên bang không thể tùy tiện chuyển hết thẩm quyền lập pháp mà Hiến pháp trao cho các bang.

Điều 74 LCB quy định rõ về lập pháp cạnh tranh. Đây là những lĩnh vực mà tiểu bang hay liên bang bên nào có điều kiện tốt hơn, ban hành sớm hơn thì bên đó sẽ ban hành¹⁹.

¹⁹ Lập pháp cạnh tranh bao gồm các lĩnh vực sau đây: “*Pháp luật dân sự, pháp luật hình sự, tổ chức tòa án, thủ tục Tòa án (ngoại trừ pháp luật về thi hành lệnh bắt giam điều tra), luật sư, công chứng và tư vấn pháp luật; hộ tịch; pháp luật về hội; pháp luật về cư trú và đặt chi nhánh của người nước ngoài; các vấn đề liên quan đến người tị nạn và người di tản; cứu trợ của Nhà nước (ngoại trừ pháp luật về chỗ ở); thiệt hại chiến tranh và việc bồi thường; các ngôi mộ chiến tranh và ngôi mộ của các nạn nhân khác trong chiến tranh và nạn nhân của chế độ độc tài; pháp luật về kinh tế (khai thác mỏ, công nghiệp, năng lượng, nghề thủ công, kinh doanh, thương mại, ngân hàng và chứng khoán, bảo hiểm theo pháp luật tư) không phải pháp luật về giờ đóng cửa hiệu, các nhà hàng, nơi vui chơi giải trí, trình diễn cá nhân, hội chợ triển lãm và chợ búa; pháp luật về lao động kể cả tổ chức doanh nghiệp, an toàn lao động và môi giới lao động cũng như bảo hiểm xã hội kể cả bảo hiểm thất nghiệp; quy định về hỗ trợ đào tạo nghề và thúc đẩy nghiên cứu khoa học; pháp luật về tịch thu đối với lĩnh vực chuyên môn được quy định tại Điều 73 và 74 của Đạo luật cơ bản này; Việc chuyển đất đai, tài nguyên thiên nhiên và các phương tiện sản xuất thành sở hữu chung hoặc các hình thức khác của kinh tế cộng đồng; phòng chống lạm dụng quyền lực kinh tế; thúc đẩy sản xuất kinh tế nông nghiệp và lâm nghiệp (ngoại trừ pháp luật về vệ sinh hành lang), an ninh lương thực, xuất nhập khẩu nông, lâm sản, đánh cá vùng sâu và ven biển và bảo vệ bờ biển; giao dịch đất đai đô thị, pháp luật về đất đai (ngoại trừ đóng góp khai khẩn đất) và pháp luật về hỗ trợ tiền nhà, pháp luật về hỗ trợ nợ cũ, pháp luật về tiền hỗ trợ xây dựng nhà, pháp luật về xây dựng nhà ở cho công nhân mỏ và pháp luật về định cư của thợ mỏ; các biện pháp chống lại bệnh tật truyền nhiễm hoặc nguy hiểm cho cộng đồng ở người và động vật, cấp phép hành nghề bác sĩ và các nghề chữa bệnh khác và cho phép kinh doanh chữa bệnh, cũng như pháp luật về hiệu thuốc, các loại thuốc, sản phẩm y tế, thuốc chữa bệnh, ma túy và các chất độc; bảo*

Về vấn đề Ủy quyền lập pháp, khoản 1 Điều 80 LCB quy định: “*Chính phủ liên bang, các bộ trưởng liên bang hoặc các Chính phủ bang có thể được ủy quyền bởi luật để ban hành văn bản hướng dẫn (Rechtsverordnungen). Ở đây, nội dung, mục đích và phạm vi ủy quyền phải được xác định trong đạo luật đó. Cơ sở pháp lý về ủy quyền phải được chỉ rõ trong văn bản hướng dẫn*”. Điều 80 LCB cho thấy, quyền lập pháp nguyên thủy là thuộc về Nghị viện liên bang và các Nghị viện tiểu bang, các chủ thể khác bao gồm Chính phủ liên bang, các bộ trưởng liên bang hoặc các Chính phủ bang chỉ là những chủ thể được ủy quyền một cách có điều kiện.

đảm kinh phí cho các bệnh viện và quy định về viện phí; pháp luật về thực phẩm kể cả các động vật để chế biến thực phẩm, đồ uống, các mặt hàng thiết yếu và thức ăn chăn nuôi cũng như việc bảo vệ vận chuyển hạt giống và cây trồng, bảo vệ thực vật chống lại bệnh tật và sâu bệnh cũng như bảo vệ động vật; tàu thủy vận chuyển ngoài biển nước sâu và ven biển cũng như các cứu trợ hàng hải, tàu thủy vận chuyển nội địa, dịch vụ khí tượng, các tuyến đường biển và các tuyến đường thủy nội địa phục vụ giao thông chung; giao thông đường bộ, phương tiện vận tải, xây dựng và bảo trì đường bộ nông thôn cho các xa lộ cũng như đưa ra và phân chia lệ phí hoặc phí sử dụng giao thông công cộng cho xe cơ giới; các đường ray đường sắt mà không phải đường sắt liên bang, ngoại trừ đường sắt trên núi; xử lý chất thải, kiểm soát vấn đề ô nhiễm không khí và đấu tranh chống tiếng ồn (ngoại trừ việc bảo vệ chống tiếng ồn liên quan đến hành vi); trách nhiệm bồi thường Nhà nước; thụ tinh nhân tạo, phân tích và làm biến đổi thông tin di truyền học cũng như các quy định về cấy ghép cơ quan, mô và tế bào; các quyền và nghĩa vụ của công chức của các bang, thôn/xã và các cơ quan khác theo quy định pháp luật công cũng như các thẩm phán ở các bang ngoại trừ bậc thang công chức, tiền lương và cấp dưỡng; săn bắn; bảo vệ thiên nhiên và duy trì cảnh quan; phân chia đất đai; quy hoạch khu vực, vùng; tài nguyên nước; tuyển sinh đại học và các bằng cấp đại học; Các đạo luật quy định về các vấn đề được quy định tại điểm 25 và 27 khoản 1 của Điều này cần thiết phải có sự đồng ý của Hội đồng liên bang”.

Điều 71 LCB nêu rõ một số lĩnh vực sẽ thuộc đặc quyền lập pháp của liên bang: “*Trong lĩnh vực lập pháp độc quyền của Liên bang thì các bang chỉ có thẩm quyền lập pháp, nếu và trong phạm vi các bang được một đạo luật liên bang ủy quyền cụ thể để làm việc đó*”. Một đạo luật của liên bang được thông qua theo các Điều 71 xác định rõ những đạo luật nào, những vấn đề gì thì liên bang được thông qua luật. Tương ứng, trong chính đạo luật đó, Nghị viện sẽ xác định vấn đề nào tiểu bang được ủy quyền lập pháp. Nếu không có ủy quyền lập pháp thì tiểu bang không có quyền tự ban hành.

2.2. Phân định thẩm quyền về hành pháp

Theo Điều 83 LCB, *Nghị viện của bang không chỉ thực thi những đạo luật mà mình đã ban hành mà cả những đạo luật của liên bang (Bundesgesetze)*. Liên quan đến thẩm quyền hành chính cũng tồn tại nguyên tắc tạo thuận lợi tối đa cho các tiểu bang. Các tiểu bang dành trọn thẩm quyền hành chính (Verwaltungskompetenzen) đối với việc thực thi các đạo luật của liên bang²⁰.

Điều 30 LCB quy định: “*Việc thực thi thẩm quyền và các nhiệm vụ của Nhà nước về cơ bản là nhiệm vụ của các bang. Thông qua hàng loạt các quy định phân định thẩm quyền, từng lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp đều có sự phân định rõ*”.

Điều 83 LCB xác định rõ hơn: “*Các bang thực thi các đạo luật liên bang như là công việc của riêng mình, trừ khi Đạo luật cơ bản này không cho phép hoặc có quy định khác*”.

Như vậy, có thể hiểu rằng các tiểu bang phải tự xây dựng hệ thống hành chính theo quy mô, năng lực, cách thức để đáp ứng yêu cầu hoàn thành các công việc hành chính phát sinh từ các đạo luật của liên bang.

²⁰ Xem Điều 83, 84 và 85 LCB.

2.3. Phân định thẩm quyền về tư pháp

Việc phân định thẩm quyền tư pháp được quy định từ Điều 92 LCB trở đi. Trên thực tế chức năng tư pháp được thực hiện chủ yếu bởi các tiểu bang.

Điều 92 quy định: “*Quyền tư pháp được trao cho các thẩm phán; quyền này được thực thi bởi Tòa án Hiến pháp liên bang, các Tòa án liên bang được quy định trong Đạo luật cơ bản này và bởi các Tòa án của các bang*”.

Tòa án Hiến pháp liên bang là một thiết chế có chức năng bảo vệ Hiến pháp và bảo vệ nền dân chủ ở Đức. Thiết chế này được đánh giá là một trong những mẫu hình bảo hiến thành công nhất trên thế giới hiện nay. Thẩm quyền của Tòa án này được quy định cụ thể ở nhiều điều luật khác nhau trong LCB như Điều 93, Điều 100, khoản 2 Điều 21, khoản 2 Điều 41, Điều 61, khoản 1 số 4b Điều 93. Trong những quy định này, thẩm quyền quan trọng nhất của Tòa án Hiến pháp gồm: Quyền tuyên bố một đạo luật là vi hiến nếu đạo luật đó trái với LCB (khoản 1 Điều 100); quyền giải thích Hiến pháp (khoản 1 số 2 Điều 93), quyền giải quyết xung đột thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở liên bang (khoản 1 số 1 Điều 93); quyền giải quyết tranh chấp thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang (khoản 1 số 3 và số 4 Điều 93) và đặc biệt là quyền giải quyết khiếu kiện Hiến pháp của cá nhân (khoản 1 số 4a Điều 93).

Ngoài Tòa án Hiến pháp liên bang, hệ thống các tòa án thường ở Cộng hòa liên bang Đức được thiết kế thành năm loại hình bao gồm: Tòa án chính ngạch là Tòa án có thẩm quyền xét xử các vụ việc về hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình. Riêng đối với Tòa án chính ngạch được tổ chức theo đơn vị: Tòa án địa phương, Tòa án bang, Tòa án cấp cao của bang, Tòa án liên bang; Tòa án

Lao động được tổ chức theo đơn vị: Tòa án địa phương tòa bang và Tòa án liên bang. Đây là Tòa án giải quyết các tranh chấp phát sinh trong quan hệ pháp luật lao động; Tòa án hành chính cũng được tổ chức theo các đơn vị: Tòa án địa phương, Tòa án bang và Tòa án liên bang. Đây là Tòa án giải quyết các tranh chấp liên quan đến các vụ việc hành chính công; Tòa án Xã hội xét xử những tranh chấp liên quan đến lĩnh vực bảo hiểm xã hội; Tòa án Tài chính chỉ được tổ chức ở cấp bang và liên bang. Đây là Tòa án xét xử những tranh chấp về thuế, cũng như các khoản thu nộp.

2.4. Phân định thẩm quyền về ngoại giao

Trong việc thiết lập các quan hệ ngoại giao song phương và đa phương với các chủ thể khác của Luật Quốc tế và các hiệp ước theo Luật Quốc tế về ***nguyên tắc đây là thẩm quyền của liên bang***. Chỉ trong trường hợp thẩm quyền lập pháp của bang quy định rõ khi đó các hiệp định tương ứng bởi các bang mới được thông qua, tất nhiên là với sự giới hạn rằng Chính phủ liên bang phải nhất trí.

Liên bang có thể mở rộng thẩm quyền của mình theo Điều 79 khoản 3 LCB. Lợi ích của các bang được bảo đảm đầy đủ thông qua đại diện của từng bang tại Thượng viện (Bundesrat) khi tham gia vào hoạt động lập pháp của liên bang.

Việc phân chia thẩm quyền ***về các vấn đề ngoại giao*** được quy định ở Điều 32 LCB. Về vấn đề này, liên bang có thẩm quyền ưu tiên: Theo Điều 32 khoản 1 LCB, nghĩa vụ thiết lập, duy trì các quan hệ ngoại giao về cơ bản là nhiệm vụ của liên bang; các tiểu bang theo khoản 2 và khoản 3 Điều 32 LCB chỉ có thẩm quyền thi hành. Nguyên tắc ưu tiên này theo Điều 23 LCB cũng áp dụng đối với các vấn đề của EU.

Các tiểu bang với các đại diện của mình ở Thượng nghị viện cũng góp phần cùng liên bang thực hiện các nhiệm vụ ngoại giao này (Xem khoản 2, 4, 5, 6, 7 Điều 23 LCB). Nội dung Điều 32 LCB nêu rõ: *“chăm lo quan hệ với các nước ngoài là công việc của liên bang. Trước khi ký kết một điều ước có đụng chạm đến quan hệ đặc thù của một bang thì phải kịp thời nghe ý kiến của bang đó. Trong phạm vi các bang có thẩm quyền lập pháp thì các bang với sự đồng ý của Chính phủ liên bang có thể ký điều ước quốc tế với các nước ngoài khác”*. Như vậy, Điều 32 chứa đựng nguyên tắc phân định thẩm quyền về các vấn đề đối ngoại, việc thiết lập quan hệ ngoại giao với các chủ thể khác của công pháp quốc tế. Thẩm quyền thực hiện các vấn đề đối ngoại về cơ bản do liên bang phụ trách để đảm bảo sự thống nhất²¹. Điều 32 quy định rõ nghĩa vụ duy trì, phát triển các quan hệ đối ngoại là nhiệm vụ của liên bang và các tiểu bang có quyền đưa ra các quan điểm thông qua các đại diện của mình trong cuộc họp của Thượng viện.

Theo Điều 59 LCB, Tổng thống liên bang đại diện cho liên bang về các quan hệ đối ngoại. Tổng thống liên bang ký kết các điều ước quốc tế nhân danh liên bang với nước ngoài. Tổng thống liên bang xác nhận và đón nhận đại sứ nước ngoài. Khoản 1 Điều 73 liên quan đến quyền lập pháp của liên bang nêu rõ liên bang độc quyền lập pháp về các vấn đề đối ngoại.

Ngoài ra, theo phán quyết của Tòa án Hiến pháp liên bang nếu thiết lập quan hệ chính trị của tiểu bang với nước ngoài mà trái với chính sách của liên bang là mâu thuẫn với bản chất của Nhà nước liên bang²².

2.5. Phân định thẩm quyền về tài chính

Trong Nhà nước liên bang, một vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng là sự phân chia thẩm quyền trong vấn đề tài chính (Finanzwesen), đặc biệt là việc phân chia thuế (Steuerverteilung) (Xem các điều từ Điều 104 a trở đi liên quan).

Nước Đức chia thành 3 cấp chính quyền (liên bang, bang và cộng đồng địa phương). Mỗi cấp này đều quản lý tài chính theo những điều kiện khác nhau. Nguồn thu của chính quyền địa phương tùy thuộc vào các loại phí, đóng góp và thuế. Ví dụ: Phí bể bơi, phí hành chính; đóng góp xây dựng đường, cơ sở vui chơi; thuế kinh doanh, thuế thu nhập. Điều 104a quy định: *“1. Liên bang và các bang cấp kinh phí cho các khoản chi tiêu phát sinh từ việc thực hiện các nhiệm vụ của mình một cách riêng biệt, trong chừng mực Đạo luật cơ bản này không có quy định khác. 2. Nếu các bang hoạt động theo ủy quyền của liên bang, thì liên bang cấp kinh phí cho các khoản chi tiêu phát sinh từ hoạt động đó...”*.

LCB cũng quy định rõ về các loại thuế tương ứng khoản nào nộp cho liên bang, khoản nào nộp cho các tiểu bang. Có ba cách quy định về thuế bao gồm: Thuế của liên bang, thuế của bang, thuế của cộng đồng địa phương. Điều 106 quy định:

“(1) Khoản lợi từ độc quyền tài chính và việc thu các nguồn thuế dưới đây nộp cho Liên bang:

1. Thuế hải quan,
2. Thuế tiêu thụ, trong chừng mực nó không được nộp cho các bang theo quy định tại Khoản 2 (của Điều này), không cùng được nộp cho Liên bang và các bang theo quy định tại khoản 3 (của Điều này) hoặc không được nộp cho các thôn/xã theo quy định tại khoản 6 (của Điều này),

3. Thuế vận chuyển hàng hóa đường bộ, thuế xe cơ giới và các loại thuế giao thông

²¹ Katz, Alfred, Staatsrecht (Grundkurs im öffentlichen Recht), tldd, Rn. 254.

²² Xem phán quyết BverfGE 2, 347, 378f.

khác liên quan đến phương tiện giao thông gắn máy,

4. Thuế chuyển nhượng vốn, thuế bảo hiểm và thuế chuyển đổi (*Wechselsteuer*),

5. Khoản nộp không thường xuyên liên quan đến tài sản và khoản nộp bồi thường được đưa ra nhằm thực hiện việc bồi thường cho quá khứ trước đây (*Lastenausgleich*),

6. Khoản nộp bổ sung đối với thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập doanh nghiệp,

7. Các khoản nộp trong khuôn khổ của Cộng đồng châu Âu.

(2) Các khoản thu từ các loại thuế dưới đây được nộp cho các bang:

1. Thuế tài sản,

2. Thuế thừa kế,

3. Thuế giao thông trong chừng mực không phải nộp cho liên bang theo quy định tại khoản 1 Điều này hoặc không phải nộp đồng thời cho liên bang và các bang theo quy định tại khoản 3 Điều này.

4. Thuế bia,

5. Khoản nộp của các sông bạc”.

Khoản 1 Điều 109 LCB quy định rõ sự phân định tài chính độc lập giữa liên bang và các tiểu bang: “*Liên bang và các bang là độc lập và không phụ thuộc lẫn nhau trong kinh tế ngân sách của mình*”.

Khoản 2 Điều 107 LCB nêu rõ pháp luật phải đảm bảo rằng sức mạnh tài chính khác nhau của các bang phải được điều chỉnh cân đối hợp lý; ở đây, sức mạnh tài chính và nhu cầu tài chính của các thôn/xã phải được xem xét. [...] Liên bang bảo đảm hỗ trợ tài chính từ nguồn kinh phí của mình cho các bang yếu kém về năng lực tài chính để đáp ứng bổ sung nhu cầu tài chính chung của họ (trợ cấp bổ sung).

Việc chi của chính quyền địa phương được phân loại theo các tiêu chí như nhân sự, hoạt động, lãi suất, thanh toán, phúc lợi xã hội và các khoản khác.

Việc phân quyền về tài chính góp phần tạo nên sự bình đẳng về tài chính, xây dựng một nhà nước xã hội, đảm bảo tiêu chuẩn sống đồng đều giữa các bang.

2.6. Những lĩnh vực khác

Không phải tất cả các vấn đề đều quy định ở trong LCB. Ở Đức, bên cạnh Hiến pháp của liên bang, mỗi bang đều có thẩm quyền ban hành Hiến pháp riêng, trong đó quy định cụ thể về những vấn đề quan trọng nhất của tiểu bang. Chính quyền liên bang sẽ không can thiệp vào những vấn đề cụ thể mà Hiến pháp của mỗi tiểu bang đã quy định.

Ngoài những lĩnh vực nêu trên, ở Đức cũng có sự phân định thẩm quyền về hệ thống bảo hiểm, về giáo dục và nhiều lĩnh vực khác. Bảo hiểm có hai loại chính là: Bảo hiểm y tế công và bảo hiểm y tế tư. Bảo hiểm y tế công do Bộ Y tế liên bang quản lý. Bảo hiểm y tế tư được xác định trên cơ sở thỏa thuận giữa công ty bảo hiểm với người được nhận bảo hiểm.

Về giáo dục, mỗi một bang có chính sách quản lý giáo dục rất khác nhau. Tên gọi và nội dung đào tạo cũng có sự khác biệt nhất định giữa các bang.

3. Hình thức pháp lý phân định thẩm quyền

Về mặt phân chia các đơn vị hành chính lãnh thổ, hiện nay, ở Đức mỗi một bang tùy thuộc vào điều kiện tự nhiên và tính chất quản lý, mà có sự phân chia khác nhau. Có những bang phân chia thành các vùng hành chính. Hiện tại, có 5 bang chia thành 22 vùng hành chính khác nhau. Tuy nhiên, vùng hành chính thường không phải là một cấp chính quyền theo nghĩa của LCB quy

định mà do Hiến pháp của bang quy định. Đa phần các bang còn lại chia đơn vị hành chính thành các huyện (Kreise). Huyện cũng có hai loại là đô thị và nông thôn. Dưới cấp huyện là cấp cộng đồng

(Gemeinden). Cấp này có quan hệ trực tiếp nhất với cấp trên là huyện và bang.

Trật tự quy phạm của Nhà nước liên bang Đức có thể được mô tả như sau:

Phạm vi Rechtskreise	Các cấp độ pháp lý
Luật Liên minh châu Âu	Các loại văn bản pháp luật của Liên minh châu Âu
Luật liên bang (Bundesrecht)	- Hiến pháp liên bang (Grundgesetz) - Các luật liên bang theo nghĩa hình thức (Các đạo luật nghị viện - Parlamentsgesetze) - Các văn bản hướng dẫn thi hành (Rechtsverordnungen) - Các quy phạm pháp lý do cơ quan nhà nước ban hành (Satzungen)
Luật tiểu bang (Landesrecht)	- Hiến pháp tiểu bang (Landesverfassung) - Các luật tiểu bang theo nghĩa hình thức (Các đạo luật nghị viện - Parlamentsgesetze) - Các văn bản hướng dẫn thi hành (Rechtsverordnungen) - Các quy phạm pháp lý do cơ quan nhà nước ban hành (Satzungen)

4. Sự giám sát, cơ chế giải quyết tranh chấp và cơ chế hợp tác, phối hợp giữa liên bang và tiểu bang

4.1. Thẩm quyền giám sát của liên bang đối với tiểu bang

Liên bang có *quyền giám sát* (Aufsichtsbefugnisse) đối với tiểu bang theo khoản 1, khoản 3 Điều 84 và khoản 3 Điều 85 LCB.

Do xã hội phát triển nên nhiều vấn đề không phải Hiến pháp đã xác định rõ là thuộc thẩm quyền của liên bang hay của tiểu bang. Chừng nào Hiến pháp liên bang không quy định khác, điều đó có nghĩa thẩm quyền thực thi sẽ thuộc về tiểu bang. Đây là một sự ưu tiên thẩm quyền cho tiểu bang (Zustaendigkeitsvermutung zugunsten der Laenderkompetenz) với tính chất là sự phân chia thẩm quyền mang tính tổ chức và kỹ thuật

pháp lý (organisatorische, rechtstechnische Kompetenzaufteilungsregelung)²³.

4.2. Cơ chế giải quyết tranh chấp về thẩm quyền

Khi có sự mâu thuẫn về thẩm quyền luôn phải tìm hiểu, liệu trong LCB có điều khoản nào nêu rõ rằng đó là thẩm quyền của liên bang hay không. Nếu không có thì chỉ có tiểu bang mới có thẩm quyền (Subsidiariteatsprinzip – nguyên tắc phụ theo nghĩa ưu tiên tiểu bang những vấn đề cụ thể).

Điều 30 LCB quy định: “*Việc thực thi thẩm quyền và các nhiệm vụ của Nhà nước về cơ bản là nhiệm vụ của các bang. Thông qua hàng loạt các quy định phân định thẩm*

²³ Xem phán quyết BverfGE 37, 363, 390.

quyền, từng lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp đều có sự phân định rõ”.

Khoản 3 Điều 28 nêu rõ trách nhiệm của liên bang trong việc giám sát các tiểu bang tuân thủ trật tự Hiến pháp: *“Liên bang bảo đảm rằng trật tự Hiến pháp của các bang phù hợp với các quyền cơ bản và các quy định tại khoản 1 và khoản 2 của Điều này”.*

Đức lựa chọn cơ chế tư pháp thay vì cơ chế hành chính để giải quyết tranh chấp phát sinh liên quan đến phân định thẩm quyền. Tòa án liên bang sẽ là cơ quan giải quyết cuối cùng các tranh chấp thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang. Về tranh chấp thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang thường được giải quyết theo điểm 1 khoản 1 Điều 93 (tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan hiến định), khoản 1 điểm 3 (tranh chấp thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang), khoản 1 điểm 4 (tranh chấp nội bộ tiểu bang) và khoản 4b (quyền khiếu kiện Hiến pháp của các cộng đồng) bởi Tòa án Hiến pháp liên bang. Cơ chế này đảm bảo sự khách quan, vô tư, tính chuyên môn, minh bạch cao.

4.3. Cơ chế hợp tác, phối hợp liên bang – tiểu bang

Trong quan hệ liên bang tiểu bang (Bund – Laender – Verhaeltnis) tồn tại nhiều hình thức hợp tác khác nhau. Ngoài thiết chế Thượng nghị viện (Bundesrat) được thành lập bao gồm đại diện của các bang ở cấp liên bang thì có nhiều quan hệ không chính thức, chẳng hạn thông qua các cuộc gặp giữa Thủ tướng liên bang và Thủ hiến của các bang²⁴, hàng loạt các Nghị quyết giữa liên bang và tiểu bang...

Sự hợp tác giữa các tiểu bang (Kooperation zwischen den Laendern) thường là sự hợp tác phi chính thức (informelle Zusammenarbeit) thông qua hội nghị thường niên của các Thủ hiến bang và hội nghị các Bộ trưởng của bang...

Điều 37 cũng quy định cả trường hợp nếu một bang không thực hiện nghĩa vụ liên bang bắt buộc theo LCB hoặc luật liên bang thì Chính phủ liên bang với sự đồng ý của Hội đồng liên bang có thể ban hành các biện pháp cần thiết nhằm thông qua con đường cưỡng chế liên bang buộc bang đó phải thực hiện nghĩa vụ của mình.

5. Kết luận và một số gợi mở

Qua việc khảo cứu sự phân định thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang của Cộng hòa liên bang Đức, có thể rút ra một vài nhận xét khái quát có tính gợi mở như sau:

(1) Nước Đức là Nhà nước liên bang do vậy có sự phân định thẩm quyền theo chiều dọc giữa liên bang và tiểu bang. Các tiểu bang được nhìn nhận như là một thực thể tồn tại khá độc lập so với liên bang. Trung tâm của mô hình tự quản địa phương ở Đức là cộng đồng (Gemeiden) với tính cách là một đơn vị hành chính tự nhiên, tự quản. LCB Đức quy định cộng đồng (Gemeiden) *cũng có quyền quản lý và tự quản về nhân sự, tổ chức, kế hoạch, pháp lý, tài chính*. Cộng đồng là cấp thấp nhất được LCB trao cho khả năng tự quản và tự chịu trách nhiệm cao, có quyền “quyết định các vấn đề của địa phương do luật định”. Trao quyền tự chủ cho cộng đồng, người dân cũng có thêm nhiều cơ hội được tham gia vào đời sống chính trị, được trực tiếp quyết định chính sách phát triển của địa phương mình. Ưu điểm của mô hình này ở Đức đó là tạo ra khả năng thúc đẩy dân chủ; khuyến khích sự đa dạng các quan điểm chính trị; thúc đẩy sự đa dạng về văn hóa; phát huy sự cạnh tranh lành mạnh;

²⁴ Xem Điều 31 Luật Tổ chức Chính phủ - GeschOReg.

chống lại sự yếu kém, suy thoái và sự tập quyền quá mức. Đây là vấn đề mà trong chính sách phân định thẩm quyền ở Việt Nam cần tham khảo và tiếp thu.

(2) Ở Đức, Điều 31 LCB nêu rõ ưu thế *Luật của liên bang có hiệu lực cao hơn Luật của tiểu bang*”. Đây là quy định thể hiện rõ nhất cơ chế phân quyền có kiểm soát ở Đức. Trao quyền tự chủ quá nhiều cho địa phương mà thiếu kiểm soát thì chắc chắn sẽ dẫn đến tình trạng lạm quyền. Vấn đề là kiểm soát như thế nào, đến đâu để vẫn phát huy được tính tự chủ, năng động, tính tự chịu trách nhiệm của địa phương mới là vấn đề quan trọng. Nhà nước Đức đã làm rất tốt việc chi tiết hóa việc phân định thẩm quyền, làm rõ phạm vi phân định thẩm quyền, cơ chế xử lý tranh chấp thẩm quyền, tạo điều kiện đảm bảo cho việc phân định thẩm quyền có hiệu quả. Đây cũng là bài học thứ hai cần tiếp tục nghiên cứu xem xét tham khảo.

LCB Đức đã có sự phân định rõ đâu là thẩm quyền của liên bang, đâu là thẩm quyền của tiểu bang và các cộng đồng khá rành mạch. Mỗi quan hệ giữa tiểu bang và liên bang mang đặc điểm của “quan hệ đối tác” nhiều hơn là mối quan hệ hành chính phụ thuộc, mệnh lệnh – phục tùng. Sự phân định thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang được xác định tương đối rõ nét trên tất cả các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ngay cả trong cùng một vấn đề, ví dụ như thuế, tài chính hay ngoại giao cũng có sự phân định rõ đâu là thẩm quyền của liên bang đâu là thẩm quyền của tiểu bang. Đặc biệt trong lĩnh vực lập pháp, Nghị viện có quyền lập pháp nguyên thủy, ủy quyền lập pháp cho những chủ thể khác chỉ trong những trường hợp rất cụ thể. Nghị viện liên bang cũng không nắm toàn bộ quyền lập pháp, mà có sự phân định thẩm quyền rất rõ ràng giữa Nghị

viện liên bang và Nghị viện tiểu bang. Đây cũng tiếp tục là bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam trong việc vừa phát huy được tính sáng tạo, chủ động của địa phương nhưng vẫn đảm bảo cơ chế quyền lực tập trung trong điều kiện Việt Nam.

(3) Các tiểu bang được tổ chức rất đa dạng, phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, đơn vị hành chính - kinh tế. Quy định này cũng tạo cơ sở để xây dựng những quy chế đặc thù cho một số địa phương cụ thể phát huy được những tiềm năng của các cấp địa phương, nhưng vẫn đảm bảo được tính tập trung, thống nhất.

(4) Mặc dù liên bang có quyền thực hiện việc giám sát đối với việc tuân thủ LCB của tiểu bang, nhưng liên bang cũng không được vi phạm những quy định về thẩm quyền đã nêu trong LCB. Những nhà lập hiến Đức đã lường trước khá tốt cơ chế giải quyết tranh chấp phát sinh tại điểm 1 khoản 1 Điều 93 (tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan hiến định), điểm 3 khoản 1 (tranh chấp thẩm quyền giữa liên bang và tiểu bang), điểm 4 khoản 1 (tranh chấp nội bộ tiểu bang) và khoản 4b (quyền khiếu kiện Hiến pháp của các xã) bởi Tòa án Hiến pháp liên bang.

(5) Quan hệ liên bang và các tiểu bang ở Đức là quan hệ mang tính tương hỗ, thúc đẩy, hỗ trợ nhau cùng phát triển. Có nhiều hình thức, cơ chế, các diễn đàn khuyến khích sự hợp tác giữa liên bang và tiểu bang, giữa tiểu bang với nhau cả chính thức và không chính thức. Mặc dù Nhà nước Việt Nam là một Nhà nước đơn nhất, có chế độ chính trị khác với nước Đức, nhưng vấn đề giải quyết mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương luôn có những mẫu số chung mà ta có thể tham khảo, hoàn thiện phù hợp với bối cảnh chính trị - xã hội ở Việt Nam.