

Tóm tắt Tiếng Việt

PHÂN QUYỀN TRONG LUẬT CƠ BẢN CỘNG HÒA LIÊN BANG ĐỨC VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM

TS. Nguyễn Minh Tuấn
Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

1. Phân quyền (Gewaltenteilung) là một dấu hiệu của nhà nước dân chủ hiện đại và là một nguyên tắc có ý nghĩa quan trọng nhất trong việc hạn chế quyền lực của nhà nước và mở rộng quyền tự do của công dân. Thông qua phân công nhiệm vụ và giám sát quyền lực, các nhiệm vụ của nhà nước có thể được thực thi một cách hiệu quả nhất. Không có phân quyền thì không có tự do, không có Hiến pháp và không có nhà nước pháp quyền.
2. Chính sự tập trung quyền lực là căn nguyên của sự độc tài, chuyên chế và khiến cho người dân không được hưởng những quyền tự do. Ngay từ thời cổ đại, Aristoteles (384–322 TCN) đã đưa ra quan điểm về sự phân công giữa các ba nhóm nhiệm vụ (die Existenz dreier Gruppen von Aufgaben) lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tuy nhiên phải đến thời kỳ khai sáng, vấn đề phân chia quyền lực (Gewaltenteilung) mới thực sự trở thành một học thuyết, nhiều vấn đề được giải quyết cụ thể hơn với những đại diện tiêu biểu như *John Locke* (1632–1704) và *Montesquieu* (1689–1755).
3. Ở CHLB Đức, đặc trưng của nguyên tắc phân quyền được thể hiện cụ thể ở Điều 20, Khoản 2, Câu 2 và Điều 20 Khoản 3 và Điều 1 Khoản 3 Luật cơ bản Cộng hòa liên bang Đức. Điều 20 Khoản 2 Câu 2 Luật cơ bản qui định rằng: “*Quyền lực nhà nước được thực hiện thông qua các cơ quan độc lập thực hiện của quyền lập pháp (besondere Organe der Gesetzgebung), của quyền thi hành pháp luật (der vollziehenden Gewalt) và của quyền tư pháp (der Rechtsprechung)*”.
Phân quyền ở Đức được hiểu một cách toàn diện trên cả 3 góc độ: chức năng, tổ chức và nhân sự.

- *Phân quyền về chức năng (funktional)*, chức năng của lập pháp (Gesetzgebung) là xây dựng một trật tự pháp luật, đưa ra các qui định ổn định, giải quyết các vấn đề của cuộc sống liên quan đến cả các vấn đề của *trương lai* (Festsetzung der Rechtsordnung; dauerhafte Regelung des Zusammenlebens in Bezug auf künftige Sachverhalte); chức năng của hành pháp (Vollziehung) được hiểu là hoạt động của cơ quan hành chính (Verwaltung) nhằm thi hành luật *ở thời hiện tại*; còn chức năng của tư pháp là quyết định về tính hợp pháp của các vấn đề đã diễn ra *ở thời quá khứ* (Entscheidung über Gesetzmäßigkeit vergangener Sachverhalte).

- *Phân quyền về tổ chức (organisatorisch)*, quyền lực cũng không tập trung vào một cơ quan nào mà được phân chia cho các cơ quan nhà nước khác nhau mang tính chuyên môn hóa. Mỗi một cơ quan có những thẩm quyền và trách nhiệm khác nhau như Hạ viện (Bundestag), Thượng viện (Bundesrat), Bundesregierung (Chính phủ liên bang), Verwaltungsbehörden (Các cơ quan hành chính), Các tòa án (Gerichte). Ví dụ: Cùng một hoạt động lập pháp (Gesetzgebungsverfahren, Điều. 76 ff. LCB) nhưng do nhiều cơ quan cùng thực hiện. Cụ thể quyền trình dự án luật là Chính phủ, Thượng viện, hay Nghị

sĩ hoặc Ủy ban của Hạ viện; Quyền thông qua luật là Hạ viện và Thượng viện; Quyền ký phê chuẩn là Tổng thống liên bang. Như vậy sẽ không ai hiểu máy móc rằng lập pháp ở Đức là chỉ là chức năng hay công việc của Nghị viện. Đây là điểm khác với cơ chế phân chia quyền lực cứng rắn theo mô hình ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ (Gewaltentrennung/ Separation of powers).

- *Phân quyền về nhân sự (personell)*, quyền lực cũng được thực hiện thông qua những con người cụ thể thực hiện thẩm quyền và nhiệm vụ cụ thể. Một người về cơ bản không thể đồng thời thực hiện nhiều chức năng, nhiệm vụ khác nhau (Inkompatibilitaeten - Điều 55, Điều 94 khoản 1 câu 3, Điều 137 khoản 1 LCB). Ví dụ: Thẩm phán không thể là thành viên của Hạ viện, Thượng viện, Chính phủ liên bang (Điều 94 khoản 1 câu 3 LCB) hay không thể một người vừa là Tổng thống, vừa là Thủ tướng, vừa là Chủ tịch Hạ viện được (Điều 63 LCB).

4. Vì CHLB Đức là một nhà nước liên bang nên còn tồn tại cả cơ chế phân quyền theo chiều ngang (ngang hàng giữa các cơ quan) và phân quyền theo chiều dọc (quan hệ liên bang và tiểu bang)

Khác với các bản Hiến pháp của Cộng hòa dân chủ Đức (Hiến pháp của Đông Đức - DDR) trước đây thừa nhận cơ chế tập trung quyền lực, trong Luật cơ bản (Grundgesetz) của CHLB Đức hiện nay không có một điều nào khẳng định Hạ viện là cơ quan quyền lực tối cao, cho dù đây là cơ quan do dân bầu ra hay Thượng viện cũng vậy, cho dù đây là cơ quan đại diện của các bang. Với qui định của Điều 20 khoản 2 câu 2 LCB, các ngành quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp về nguyên tắc là quan hệ ngang hàng (Gleichordnung), không phải là quan hệ có tính thứ bậc trên dưới (keine Über- Unterordnung). Sự phân quyền như vậy trong Luật cơ bản được gọi là phân quyền mang đặc tính pháp quyền (Rechtsstaatliche Gewaltenteilung), hay phân quyền theo chiều ngang (horizontale Gewaltenteilung). Hành pháp (Exekutive) và Chính phủ (Regierung) ở Đức không phải đồng nhất là một và chức năng giữa Chính phủ (Regierung) với Hành chính (Verwaltung) cũng được phân biệt rõ. Xuất phát từ bản chất hoạt động của Nghị viện và Chính phủ (Regierung) là hoạt động có những yếu tố "động" (dynamische Elemente), chịu ảnh hưởng mạnh về yếu tố Đảng phái chính trị (starker politischer Einfluss), còn hoạt động hành chính - thi hành luật (Verwaltung) và hoạt động tư pháp - xét xử (Judikative) lại mang nhiều yếu tố "tĩnh" (statische Elemente), mang tính ổn định (Stabilität), nên ngành hành pháp (Exekutive) được phân chia thành Chính phủ - Regierung (hay còn gọi là Gubernative, gốc Tiếng Latinh là gubernare - điều hành) và Hành chính - Verwaltung (hay còn gọi là Administrative/ Administration, gốc Tiếng la tinh là administrare - hành chính) với những chức năng, nhiệm vụ khác nhau.

Với tính chất của nhà nước liên bang, ở Đức còn có **sự phân quyền theo chiều dọc** (Vertikale Gewaltenteilung) giữa liên bang và các tiểu bang (Điều 30 LCB). Mỗi một tiểu bang có Hiến pháp riêng của bang, có những cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp riêng được tổ chức và hoạt động trên cơ sở một hệ thống pháp luật riêng không trái với Hiến pháp và những đạo luật của Liên bang.

5. Hiểu về cơ chế phân quyền theo chiều ngang và chiều dọc ở Đức hiện nay hoạt động ra sao trên thực tế **cần phải hiểu và đặt trong liên hệ với những yếu tố khác có ảnh hưởng hay tác động đến cơ chế này** như: Hệ thống đa đảng (Điều 21 LCB); Tính

cạnh tranh bởi nguyên tắc đa số và bảo vệ quyền lợi thiểu số trong Hạ viện (Điều 42 II, 63, 67, 68 LCB; Điều 44, 46, 93 I Nr. 1, 2 LCB); Thiết chế Thượng viện trong việc tham gia vào hoạt động lập pháp (Điều 50 ff., 77, 80 II, III GG); Tự quản địa phương (Điều 28 II LCB); Ràng buộc bởi các qui định của EU (Điều 23 LCB); Cơ chế bảo hiến ở liên bang và tiểu bang (Điều 93, 94 LCB); Chế định công chức suốt đời (Điều 33 II, IV, V LCB); Chế định trưng cầu dân ý (Volksentscheid - Điều 29, 118, 118a LCB); Tác động của quyền tự do ngôn luận, báo chí (Điều 5 LCB), Tác động của quyền lập hội (Điều 9 LCB); Tác động của quyền biểu tình (Điều 8 GG)...Hiểu trong một tổng thể như vậy mới thấy được dù có phân quyền nhưng vẫn đảm bảo quyền lực thuộc về nhân dân và bảo vệ những quyền tự do của công dân.

6. Chính sự phân quyền thông qua việc cùng thực hiện quyền lực (Zusammenwirken) và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan (gegenseitige Kontrolle der Organe) theo cả chiều dọc và chiều ngang như vậy sẽ giới hạn được quyền lực nhà nước (Mäßigung der Staatsgewalt), ngăn ngừa nguy cơ lạm quyền và độc quyền (Verhinderung von Machtmissbrauch und Monopol) qua đó cũng bảo vệ tự do cá nhân (Sicherung der individuellen Freiheit). Hay nói cách khác, phân quyền là làm cho quyền lực giữa các cơ quan cân bằng, không có quyền lực nào vượt trội hơn quyền lực nào. Quyền lực được **kiểm soát và cân bằng** (Prinzip der gegenseitigen Kontrolle [*checks*] und des Machtgleichgewichts [*balances*]) ở bên trong là chính các cơ quan nhà nước và bên ngoài với các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do biểu tình, tự do lập hội **để tránh nguy cơ độc quyền, lạm quyền**.
7. Phân quyền ở Đức không phải là sự phân quyền tuyệt đối (keine Gewaltentrennung), mà là phân quyền tương đối (Gewaltenteilung), có những đặc điểm quan trọng là: 1) Ngành lập pháp, hành pháp và tư pháp về cơ bản là ngang hàng nhau (Gleichordnung). Hành pháp tiếp tục được phân thành 2 bộ phận: Chính phủ (Regierung) với tính chất là hệ thống điều hành, lập chính sách và Hành chính (Verwaltung) với tính chất là các hệ thống thi hành luật. 2) Phân quyền toàn diện theo chức năng, theo cơ quan và nhân sự. 3) Phân quyền toàn diện theo cả theo chiều ngang và chiều dọc đảm bảo sự kiểm soát và cân bằng quyền lực.
8. Hiến pháp Việt Nam năm 1946 đã có những biểu hiện của cơ chế phân công quyền lực và giám sát quyền lực. Kể từ Hiến pháp năm 1959 trở đi, học tập theo mô hình của Xô-Viết, thay vì phát triển cơ chế phân công quyền lực đã có từ Hiến pháp 1946, Hiến pháp Việt Nam thừa nhận nguyên tắc tập trung dân chủ (*das Prinzip des demokratischen Zentralismus*). Bản chất của nguyên tắc này là việc kết hợp hai yếu tố „tập trung“ và „dân chủ“. Tập trung quyền lực („Zentralismus“) biểu hiện rõ nhất là quyền lực nhà nước tập trung vào hệ thống các cơ quan quyền lực, ở trung ương là Quốc hội và ở địa phương là Hội đồng nhân dân các cấp (Ví dụ: Điều 83, Điều 119 Hiến pháp năm 1992) và biểu hiện rõ nhất của dân chủ („demokratisch“) là việc quyết định theo nguyên tắc đa số (Ví dụ: Điều 88, Điều 115 Hiến pháp 1992). Theo Điều 83 Hiến pháp 1992, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ở Việt Nam. Tuy nhiên, cả phương diện pháp lý cũng như thực tế không diễn ra đúng như qui định ở Điều 83. Điều khoản này mâu thuẫn với qui định tại Điều 4 của Hiến pháp năm 1992 „Đảng Cộng sản Việt Nam (die

Kommunistische Partei Vietnams) [...] là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội“ (Điều 4 Hiến pháp 1992).

9. Nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa có những giá trị lịch sử nhất định, phù hợp với hoàn cảnh lịch sử nhất định của đất nước. Tuy nhiên, trải qua một thời gian dài, bước sang thời kỳ hội nhập, cơ chế thị trường, nguyên tắc này đã dần bộc lộ những hạn chế, không phù hợp với xu hướng vận động khách quan của các nhà nước hiện đại dân chủ, pháp quyền trên thế giới. Thay vì tiếp tục thừa nhận nguyên tắc tập trung dân chủ như trong dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992, tôi cho rằng chúng ta nên tiếp tục nghiên cứu, kế thừa và ứng dụng cơ chế phân quyền và giám sát quyền lực đã có từ Hiến pháp năm 1946, cũng như những giá trị của cơ chế phân quyền trong Luật cơ bản của Cộng hòa Liên bang Đức vào việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước hiện nay.