

Mô hình Nghị viện – Liên bang cho Việt Nam

Nguyễn Huy Vũ¹

Mục Lục

Mô hình Nghị viện – Liên bang cho Việt Nam	134
1 Lời giới thiệu	135
2 Những thành tố cần thiết của một mô hình chính trị tốt	136
2.1 Ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới	139
2.2 Ngăn ngừa đảo chính với cấu trúc liên bang	141
Chính quyền liên bang	141
Ưu điểm của hệ thống liên bang	143
Nhược điểm của hệ thống liên bang	145
Xu hướng tương lai	147
2.3 Bảo đảm một chính quyền ổn định và làm được việc	148
Bảo đảm một chính quyền ổn định	148
Bảo đảm một chính quyền làm được việc	150
2.4 Ngăn ngừa sự thực thi các chính sách tồi dở	151
2.5 Kéo dài sự cầm quyền của một chính phủ thành công	155
3 Tại sao không nên chọn chế độ tổng thống?	157
3.1 Sự xung khắc thường xuyên giữa tổng thống và quốc hội	159
3.2 Đối đầu giữa tổng thống và các lãnh đạo chính trị	161
3.3 Tổng thống khó dung hòa hai vai trò: Biểu tượng quốc gia và đại diện cho đảng	162

¹ Oslo, Na Uy. Email: vunguyenc@gmail.com

3.4 Cố định nhiệm kỳ nhưng khó ổn định chính trị trong lâu dài	164
3.5 Ảnh hưởng của nhiệm kỳ	166
3.6 Mô hình tổng thống của Hoa Kỳ	168
3.7 Sự thất bại của chế độ tổng thống của Việt Nam Cộng Hòa	169
4 Mô hình nghị viện - liên bang của Đức	174
4.1 Giới thiệu	174
4.2 Cấu trúc chính quyền	176
4.3 Hạ nghị viện (Bundestag)	176
4.4 Hệ thống bầu cử	179
4.5 Thượng nghị viện (Bundesrat)	183
4.6 Hành pháp: Thủ tướng và Nội các	186
4.7 Hành pháp: Tổng thống	190
4.8 Hệ thống Tư pháp	192
4.9 Cấu trúc của tiểu bang và phân quyền giữa liên bang và tiểu bang	197
4.10 Phân chia tài chính và thuế giữa liên bang và tiểu bang	201
Phân chia Tài chính	201
Phân chia Thuế	202
4.11 Quy trình làm chính sách của chính quyền liên bang	204
Giai đoạn 1: Khởi xướng dự luật bởi Chính phủ Liên bang, Thượng nghị viện, hoặc Hạ nghị viện	204
Giai đoạn 2: Thảo luận và bỏ phiếu tại Hội nghị Toàn thể của Hạ nghị viện	205
Giai đoạn 3: Bỏ phiếu tại Thượng nghị viện	208
Giai đoạn 4: Ban hành và đưa dự luật vào hiệu lực	209
4.12 Kết luận	210
Tham Khảo	214

1 Lời giới thiệu

Đâu là một mô hình chính trị tốt, và giả sử như một ngày nào đó khi Việt Nam chuyển đổi, trở thành một nước dân chủ, thì mô hình chính trị nào là một lựa chọn cho Việt Nam? Đây là một câu

hỏi quan trọng mang tính sống còn cho cả một dân tộc. Nó xuất phát từ những kinh nghiệm của thế giới rằng sự tồn tại và phát triển của các hệ thống dân chủ chịu ảnh hưởng một cách lớn lao bởi hệ thống chính trị. Ở một số nước hệ thống chính trị giúp duy trì sự cân bằng giữa các thế lực chính trị và bảo đảm sự phát triển của dân chủ và sự thịnh vượng của quốc gia. Trong khi ở những nước khác, sự chọn lựa sai lầm các hệ thống chính trị khiến cho quyền lực chính trị tập trung vào một nhóm nhỏ nào đó, và sự thiếu cân bằng giữa các đối trọng chính trị dẫn đến sự sụp đổ của hệ thống dân chủ, kéo theo sự tàn lụi của quốc gia.

Việc so sánh các ưu và khuyết điểm của các hệ thống chính trị đã trở thành một ngành khoa học với nhiều nghiên cứu và thảo luận. Vì vậy mà việc chọn lựa một mô hình chính trị không nên là một hành động cảm tính, mà đó phải là một công việc khoa học dựa trên cả lý thuyết và kiểm chứng thực nghiệm theo thời gian.

Tiểu luận dưới đây sẽ có ba phần. Phần đầu trình bày 5 thành tố cần thiết mà một mô hình chính trị tốt cần có, đó là: ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới; ngăn ngừa đảo chính; bảo đảm một chính quyền ổn định và làm được việc; ngăn ngừa sự thực thi các chính sách tồi dở; và cuối cùng là kéo dài sự cầm quyền của một chính phủ thành công. Phần thứ hai sẽ lý giải tại sao chúng ta không nên chọn chế độ tổng thống. Và phần cuối cùng trình bày một cách chi tiết cấu trúc và cơ chế hoạt động của các bộ phận trong mô hình nghị viện - liên bang của Đức, một mô hình có những đặc điểm thỏa mãn cả 5 thành tố đã được đề cập ở trên. Mô hình nghị viện - liên bang của Đức do đó là một mô hình mà Việt Nam nên tham khảo để kiến lập hệ thống chính trị dân chủ cho mình.

2 Những thành tố cần thiết của một mô hình chính trị tốt

Chọn lựa và thiết lập một mô hình chính trị dân chủ làm nền tảng cho sự phát triển là công việc đầu tiên và quan trọng nhất của một quốc gia khi chuyển đổi chế độ từ độc tài sang dân chủ. Chọn lựa một mô hình chính trị là một công việc khoa học và do đó một mô hình nên được chọn lựa dựa trên những đánh giá một cách khoa học và khách quan. Là một nước đi sau, Việt Nam có cả thuận lợi và bất lợi. Thuận lợi ở chỗ Việt Nam có thể tham khảo các mô hình chính trị dân chủ của các nước cũng như tất cả các bản hiến pháp, luật lệ, và cấu trúc của các cơ quan chính quyền. Bên cạnh những thuận lợi đó, một bất lợi lớn nhất đối với Việt Nam là đa phần người dân, kể cả giới trí thức, chưa có dịp sinh

hoạt và những kinh nghiệm quản trị trong một chế độ dân chủ. Nhưng nếu nhìn kinh nghiệm của các nước như Đài Loan hay Hàn Quốc, và gần đây hơn là Indonesia, từng bước thiết lập và vun xới những cơ chế chính trị dân chủ nở rộ, những người Việt Nam hẳn sẽ phải tự tin vào chính mình rằng rồi đây chúng ta, bằng óc cầu tiến, chịu khó tham khảo và đào sâu tìm hiểu sự thành công cũng như những yếu kém của các mô hình chính trị, sẽ có thể thiết lập và vun đắp một mô hình chính trị dân chủ phù hợp với tình hình Việt Nam.

Thiết lập một công trình cần một bộ khung. Dựng xây một chế độ chính trị cũng vậy. Một mô hình chính trị cần những nguyên tắc nhất định. Những nguyên tắc này là trụ cột mà dựa vào đó hiến pháp, luật lệ, và sự phân bổ của các cơ quan chính phủ được dựng xây sao cho nhằm đảm bảo những nguyên tắc này. Có năm nguyên tắc quan trọng mà một mô hình chính trị thành công cần phải có:

- Một, chế độ chính trị phải có khả năng giúp ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới;
- Hai, chế độ phải giúp ngăn ngừa xảy ra các cuộc đảo chính;
- Ba, chế độ bảo đảm một chính quyền ổn định và làm được việc;
- Bốn, chế độ có khả năng ngăn ngừa sự thực thi các chính sách tồi dở;
- Năm, chế độ giúp kéo dài sự cầm quyền của một chính phủ thành công.

Nhiều người thường mắc một lỗi sai khi đánh giá một mô hình chính trị rằng họ chỉ nhìn chức vụ những người đứng đầu chính quyền rồi đưa ra một kết luận hời hợt về sự thành công của mô hình chính trị đó. Họ nhìn thấy nước Mỹ hùng mạnh và nghĩ rằng mô hình tổng thống là thành công. Nhiều người khác, kể cả người Mỹ, nhìn thấy người Bắc Âu sống sung túc và hạnh phúc, rồi họ nghĩ rằng chế độ đại nghị là ưu việt. Nhưng nếu nhìn kỹ lại thì không mấy mô hình tổng thống thành công, trừ Mỹ, cũng như không phải tất cả mô hình đại nghị đều thắng lợi. Một số mô hình đại nghị đem lại sự giàu có của một quốc gia nhưng thiếu vắng ở đó những giá trị của tự do và dân chủ. Sự sai lầm nằm ở chỗ khi đánh giá một mô hình chính trị dựa vào bề ngoài của các cơ quan chính phủ, nhiều người đã bỏ qua cơ chế tương tác quyền lực giữa các cơ quan, và sâu xa hơn là những nguyên tắc phân bổ quyền lực

vốn liên quan đến việc thiết lập các cơ chế bầu cử cũng như việc phân chia nhiệm vụ, cân bằng và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan để từ đó hình thành nên các chính sách của một quốc gia. Hiểu được điều đó thì mới thấy mục đích của những người chọn lựa hệ thống bầu cử, phân chia trách nhiệm và quyền hạn của từng cơ quan chính phủ đang làm cho bộ máy chính quyền hoạt động thông suốt và hiệu quả trong một chế độ dân chủ.

Liệu rằng có một chế độ chính trị nào đã từng tồn tại và thành công có chứa đựng đủ 5 nguyên tắc đề cập bên trên hay không? Câu trả lời là có, đó là chế độ đại nghị - tản quyền kiểu Đức của nước Cộng Hòa Liên Bang Đức.

Gọi là đại nghị - tản quyền kiểu Đức để phân biệt với các chế độ đại nghị - tản quyền khác như Canada, Úc, Bỉ, Ấn Độ, hay Malaysia. Sự khác biệt chính nằm ở chỗ người Đức thiết lập một cơ chế bầu cử khác biệt nhằm hình thành nên các đảng lớn nhưng không cho đảng nào dễ dàng chiếm được đa số trong quốc hội để khuynh loát quyền lực chính phủ, đồng thời họ thiết lập các luật chính phủ cũng như phân bổ quyền lực giữa ba nhánh lập pháp, hành pháp, tư pháp, và quyền lực giữa chính quyền liên bang và tiểu bang nhằm làm cho chính phủ ổn định, hoạt động hiệu quả, và bảo đảm dân chủ được thực thi.

Bên cạnh 5 nguyên tắc trên, việc chọn lựa một mô hình chính trị cho Việt Nam còn nên xét đến các yếu tố đặc trưng về lịch sử, văn hóa, vùng miền, và dân số. Một cách may mắn, Đức mang nhiều nét tương đồng với Việt Nam. Nước Đức có hơn 80 triệu người, trải rộng ra các khu vực địa lý khác nhau và khác biệt nhau nhiều về văn hóa. Khác với một vài nước châu Âu khác nơi người dân quen với nếp sống dân chủ, chế độ dân chủ Weimar của Đức nhanh chóng sụp đổ, và vì thế người Đức chưa có bề dày văn hóa dân chủ khi chính quyền Tây Đức áp đặt chế độ đại nghị - tản quyền bắt đầu vào năm 1949.

Sự thành công của mô hình chính trị Đức không những giúp nước Đức phát triển một cách mạnh mẽ, vươn lên trở thành nền kinh tế hùng mạnh nhất châu Âu, mà còn giúp xây dựng một chế độ dân chủ bền vững kể từ ngày thiết lập chế độ dân chủ đại nghị - tản quyền năm 1949, trải qua cuộc sát nhập Đông Đức, và tiếp tục mạnh mẽ vươn lên. Sự ổn định của chế độ dân chủ Đức còn ở chỗ trong suốt sáu thập kỷ của Hạ nghị viện Đức, nơi bầu chọn ra thủ tướng, chỉ có duy nhất 8 thủ tướng, khi so với Ý trong cùng thời kỳ có tới 37 thủ tướng. Những đặc điểm trong thiết kế luật

chính quyền nhằm giúp cho sự ổn định của chính phủ Đức sau đó đã được dùng lại ở các quốc gia khác nhau từ Bỉ, Tây Ban Nha, Hungary, Slovenia và Lesotho.

Sự thành công của mô hình chính trị đại nghị - tản quyền kiểu Đức, cùng với những tương đồng về dân số, địa lý, và văn hóa dân chủ do đó cung cấp thêm những yếu tố thuyết phục cho việc chọn lựa mô hình chính trị đại nghị-tản quyền kiểu Đức làm mô hình chính trị tham khảo của một nước Việt Nam dân chủ.

2.1 Ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới

Để giúp ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới cũng như ngăn ngừa sự khuynh loát hệ thống chính trị của một đảng cầm quyền cần thiết phải có tản quyền. Có hai dạng tản quyền: tản quyền của trung ương về các chính quyền địa phương và tản quyền ngay chính trong cơ cấu chính quyền trung ương.

Cơ chế tản quyền của trung ương về chính quyền địa phương được thực hiện thông qua hệ thống chính quyền liên bang. Một số nước tiêu biểu có hệ thống chính quyền liên bang gồm Hoa Kỳ, Canada, Úc, Đức, Thụy Sĩ, Bỉ, Ấn Độ, và Malaysia. Tùy mỗi nước mà sự phân chia quyền lực và trách nhiệm giữa chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang là khác nhau. Khi chính quyền tiểu bang càng có nhiều quyền lực, chế độ càng có xu hướng tản quyền; ngược lại, khi tất cả các quyền lực tập trung về chính quyền liên bang, nó không còn là mô hình liên bang nữa mà trở thành một chế độ nhất thể tập quyền. Mô hình liên bang chỉ tồn tại khi chính quyền tiểu bang được phép duy trì một số quyền nhất định, ít nhất là quyền trong các lĩnh vực an ninh, kinh tế, giáo dục, văn hóa, và các vấn đề đặc trưng khác của địa phương. Một chế độ độc tài chỉ tồn tại được khi chính quyền trung ương kiểm soát được tất cả các chính sách của chính quyền địa phương. Một khi các quyết định của chính quyền trung ương không thể ép buộc được các mong muốn của chính quyền địa phương chế độ độc tài trung ương sẽ bị kèm chế.

Cơ chế tản quyền ngay chính trong cơ cấu chính quyền trung ương thể hiện ở cách phân bổ quyền lực và kiểm soát quyền lực ở chính quyền trung ương. Cơ chế tản quyền này được thực hiện thông qua hai cách. Với các chế độ nghị viện, đó là thiết kế các cách bầu cử nhằm làm cho không một đảng nào chiếm đa số ghế để có thể một mình lập nên chính phủ; các chính phủ do đó là các chính phủ liên minh. Mối lo ngại duy nhất là sự ổn định của các

chính phủ liên minh. Để giải quyết điều này cần thiết phải thiết kế một hệ thống bầu cử nhằm loại bỏ đi các đảng quá nhỏ. Chẳng hạn như trường hợp của Đức, chỉ có những đảng chiếm ít nhất 5% tổng số phiếu theo lối bầu theo tỉ lệ hoặc giành được 3 ghế từ lối bầu trực tiếp mới được có mặt ở quốc hội. Với các chế độ tổng thống như Hoa Kỳ, cơ chế tản quyền trung ương được thực hiện thông qua nâng cao quyền lực của hai viện trong quốc hội và bầu chọn riêng lẻ các thành viên trong hai viện của quốc hội.

Nhưng tản quyền mới chỉ là điều kiện cần, điều kiện đủ là cần phải có một cơ chế kèm chế quyền lực của người lãnh đạo cầm quyền. Những kinh nghiệm của hệ chống chính quyền liên bang Malaysia cho thấy cho dù hệ thống chính trị của Malaysia có tản quyền giữa trung ương - địa phương nhưng liên minh cầm quyền UMNO vẫn có thể tiếp tục khuynh loát hệ thống chính trị và đàn áp đối lập kể từ ngày giành độc lập cho tới nay. Đảng đối lập cho đến gần đây dù đạt đến hơn 50% tổng số phiếu toàn quốc nhưng vẫn chỉ đứng ở vị trí đối lập. Nguyên nhân sâu xa là lối bầu cử theo đa số tương đối (first pass the post) kiểu Anh. Đất nước chia thành các khu vực tranh cử, ở mỗi khu vực riêng rẽ có một ghế đại diện trong Hạ nghị viện và ứng cử viên nào dành nhiều phiếu nhất thì giành được ghế đại diện. Ở những nước đang phát triển, mới có dân chủ, khi các tổ chức đối lập chưa lớn mạnh, cách bầu cử này khiến cho một đảng lớn dễ dàng giành đa số ghế và một mình thiết lập chính quyền. Chính quyền được điều hành bởi một đảng quá mạnh sẽ theo đó chèn ép đối lập và phong trào dân sự của quốc gia, biến đất nước thành một thể chế dân chủ nửa vời thiếu tự do.

Có hai cách để kèm chế quyền lực của lãnh đạo cầm quyền: hoặc là cố định số nhiệm kỳ đảm nhận vai trò lãnh đạo như trong hệ thống chính trị của Hoa Kỳ khi tổng thống chỉ có thể tại vị tối đa 2 nhiệm kỳ; hoặc là thiết lập một hệ thống bầu cử sao cho không có một đảng nào dễ dàng giành được đủ đa số ghế trong Hạ nghị viện để nắm quyền và một chính quyền trung ương thường là một liên minh giữa các đảng lớn như trường hợp của Đức.

Trong trường hợp của mô hình đại nghị - tản quyền kiểu Đức, hệ thống có đầy đủ ba đặc điểm giúp ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới, đó là: (i) cơ chế tản quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền tiểu bang; (ii) không một đảng nào có thể dễ dàng giành được đa số ghế trong Hạ nghị viện để tự mình lập chính phủ, các chính phủ do đó là các chính phủ liên minh; và

(iii) sự tương đối độc lập và có thực quyền của hai viện trong quốc hội giúp kèm chế quyền lực của chính phủ.

2.2 Ngăn ngừa đảo chính với cấu trúc liên bang

Đảo chính sẽ có cơ may xảy ra khi những kẻ âm mưu đảo chính biết rằng họ có khả năng nắm giữ quyền lực sau khi đảo chính thành công. Việc nắm giữ quyền lực sau đảo chính sẽ chỉ được thực hiện khi có sự tiếp tay của một lực lượng chính trị nhằm dựng nên tính chính danh của lực lượng đảo chính. Lực lượng chính trị này sẽ chỉ hợp tác với nhóm đảo chính khi quyền lợi chia chác sau đảo chính lớn hơn quyền lợi và vị trí họ đang có. Đảo chính do đó có nguồn gốc từ xung đột quyền lợi và quyền lực chính trị. Muốn ngăn ngừa đảo chính thì hệ thống chính trị cần phải có khả năng chia sẻ và kiểm soát quyền lợi và quyền lực chính trị giữa các nhóm chính trị có ảnh hưởng. Sự ổn định chính trị chỉ có được khi các bên đồng ý với các thỏa hiệp chính trị.

Hệ thống chính quyền liên bang là một cơ chế quan trọng giúp giảm thiểu các xung đột về quyền lợi chính trị. Thất bại trong cuộc bầu cử giành chính quyền trung ương không phải là mất tất cả khi mà các đảng phái hay cá nhân có thể tranh cử để dành các vị trí xứng đáng ở các chính quyền cấp tiểu bang.

1.1.1. Chính quyền liên bang

So với các hệ thống chính quyền theo mô thức nhất thể - tập quyền vốn tập trung nhiều quyền lực hành pháp, lập pháp, và tư pháp về tay một chính quyền trung ương, hệ thống chính quyền theo mô thức liên bang – tản quyền, vốn đã được áp dụng thành công ở một số nước tiêu biểu như Hoa Kỳ, Canada, Úc, Đức, Thụy Sĩ, Bỉ, Mexico, Brazil, Ấn Độ và Malaysia, chia sẻ nhiều quyền lực hơn về cho các tiểu bang.

Các chính quyền tiểu bang thường là một phiên bản thu nhỏ của chính quyền trung ương, được nhân dân trong vùng bầu lên và chịu trách nhiệm đưa ra các chính sách và luật lệ phục vụ cộng đồng mình.

Tùy vào từng nước mà sự phân bổ quyền lực và trách nhiệm giữa chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang là khác nhau. Sự phân bổ này cũng không hẳn là cố định, mà nó sẽ thay đổi theo thời gian, phụ thuộc vào bối cảnh chính trị. Hai ví dụ là ở Đức và ở Áo, cả hai nước trên danh nghĩa đều cùng theo thể chế đại nghị - liên bang.

Áo về mặt lý thuyết là một nước theo thể chế đại nghị - liên bang. Với dân số vốn vẹn chưa tới 9 triệu người, nước Áo được chia làm 9 bang. Bốn bang đông dân nhất chỉ có dân số chưa tới 2 triệu người, 5 bang còn lại dân số chỉ từ 300 ngàn cho tới 700 ngàn người. Hiến pháp lúc đầu trao nhiều quyền lập pháp cho các bang; tuy vậy, theo thời gian, nhiều quyền lực của các bang dần dần đã được thu tóm chuyển về chính quyền trung ương. Giờ đây, các bang chỉ còn các quyền quản lý liên quan đến quy hoạch đất đai, tài nguyên thiên nhiên, nông lâm ngư nghiệp, cũng như quyền liên quan đến một số vấn đề về sức khỏe cộng đồng, an sinh xã hội, và quyền thu một số loại thuế. Chế độ liên bang – tản quyền của Áo giờ chỉ còn trên lý thuyết.

Ngược lại, trong trường hợp của nước Đức, Thượng nghị viện – cơ quan lập pháp liên bang gồm các đại diện của chính quyền tiểu bang – giữ một vị trí độc lập và Hiến pháp ban đầu trao quyền cho Thượng nghị viện giám sát tất cả các đạo luật liên quan đến tiểu bang. Và như vậy, đa số các đạo luật đều cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện trước khi được thông qua. Nhược điểm của điều này là khi đối lập kiểm soát được Thượng nghị viện, phe đối lập sẽ chặn tất cả những nỗ lực của chính phủ khi muốn thông qua bất cứ dự án nào. Các dự án nếu được thông qua phải chịu đối chác và mặc cả cho những điều khác, và do đó thường bị bóp méo.

Để giải quyết bế tắc này, Hiến pháp sau đó được sửa lại sao cho danh sách các lĩnh vực lập pháp cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện được rút ngắn lại. Đổi lại, các bang sẽ có nhiều quyền hơn. Nếu như trước đây, 70% số dự luật của chính quyền liên bang cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện thì sau khi Hiến pháp sửa đổi thông qua vào ngày 1/9/2006, chỉ còn 40% số dự luật của chính quyền liên bang cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện để được thông qua. Đổi lại, chính quyền tiểu bang sẽ có đặc quyền trong lĩnh vực giáo dục, kể cả giáo dục bậc cao ở cấp đại học. Chính quyền tiểu bang cũng dành thêm đặc quyền trong việc đưa ra các luật lệ liên quan đến nhân viên chính quyền tiểu bang cũng như các luật lệ khác như giờ mở cửa khu mua sắm, qui định cấm hút thuốc trong các nhà hàng, v.v.

Vậy đâu là sự phân quyền thường thấy giữa chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang trong các thể chế liên bang – tản quyền đúng nghĩa? Thường, các chính sách và luật lệ trong một quốc gia theo thể chế liên bang – tản quyền chia làm ba nhóm.

Nhóm đầu tiên thuộc đặc quyền duy nhất của chính quyền liên bang; nhóm thứ hai chịu sự chi phối chung của cả liên bang và tiểu bang; và nhóm thứ ba chính quyền tiểu bang có toàn quyền quyết định.

Chính quyền liên bang sẽ chịu trách nhiệm trong các lĩnh vực liên quan đến chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, và các lĩnh vực mà ở đó phạm vi và ảnh hưởng mang tính toàn quốc, vượt quá khả năng quản lý của một chính quyền tiểu bang riêng biệt. Các lĩnh vực tiêu biểu thuộc đặc quyền của chính quyền liên bang gồm có: ngoại giao; quốc phòng; thiết lập các hiệp ước, hiệp định thương mại quốc tế; phát hành tiền và quản lý hệ thống tài chính – tiền tệ; xuất nhập cư và quy chế công dân; quyền sở hữu công nghiệp bao gồm quyền tác giả và xuất bản; vận tải hàng không và hệ thống đường sắt liên bang; hệ thống bưu chính viễn thông.

Những lĩnh vực song trùng có sự chia sẻ quyền lực giữa chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang bao gồm: làm luật và áp dụng luật; đưa ra các sắc thuế và thu thuế; vay tiền; nghiên cứu và giáo dục; lập kế hoạch vùng và bảo vệ tài nguyên; vận tải hàng hải và hệ thống đường bộ liên bang; và phúc lợi cộng đồng. Đối với những vấn đề trong lĩnh vực song trùng này, nếu chính quyền liên bang chưa ban hành các đạo luật liên quan, chính quyền tiểu bang có quyền đưa ra các đạo luật của mình. Trong trường hợp tồn tại cả hai văn bản luật từ liên bang và tiểu bang trong cùng một lĩnh vực, nếu không có những quy định luật hóa nào khác, luật liên bang theo mặc định có giá trị pháp lý đứng trên luật tiểu bang. Ngoài ra, ở một số nước, ví dụ như Đức, Hiến pháp cho phép chính quyền tiểu bang có quyền đưa ra các đạo luật ngược lại với các đạo luật vốn đã được thông qua bởi chính quyền liên bang trong một số lĩnh vực cụ thể, ví dụ như săn bắn, bảo vệ thắng cảnh, thiên nhiên, phân bổ đất đai, kế hoạch vùng, quản lý nguồn nước, thiết lập điều kiện được nhận vào học và tốt nghiệp ở các viện giáo dục bậc cao, và trong mối tương quan giữa hai đạo luật liên bang và tiểu bang ở đây, đạo luật có ưu thế là đạo luật được thông qua sau cùng. Chính quyền liên bang chỉ được thực thi các quyền mà hiến pháp và luật pháp quy định, ngược lại, chính quyền tiểu bang có toàn quyền đối với tất cả các lĩnh vực còn lại trong phạm vi tiểu bang của mình.

II.1.1. Ưu điểm của hệ thống liên bang

So với các hệ thống chính trị nhất thể - tập quyền, hệ thống liên bang – tản quyền giúp phân quyền mạnh mẽ hơn. Trong hệ

thống liên bang, quyền lực không chỉ được chia sẻ giữa ba nhánh lập pháp, hành pháp, và tư pháp theo chiều ngang, mà còn được chia sẻ và cân bằng theo chiều dọc giữa chính quyền trung ương và chính quyền vùng hay bang. Việc phân quyền giúp thiết lập một cơ chế cân bằng và kiểm soát nhằm ngăn chặn việc khuynh loát và lạm dụng quyền lực. Sự cân bằng và kiểm soát lẫn nhau giữa các nhóm quyền lực còn giúp tránh được những chọn lựa cực đoan, mà thay vào đó, các chọn lựa chính sách thường có xu hướng dung hòa và thỏa hiệp. Sự dung hòa và thỏa hiệp tới lượt nó kiến tạo nên sự cân bằng và bền vững trong hệ thống chính trị của quốc gia.

Một đặc điểm nữa của hệ thống liên bang là giúp thúc đẩy hình thành một đất nước đa cực về quyền lực kinh tế - văn hóa - chính trị. Khác với các hệ thống chính trị tập quyền nơi mà kinh tế, văn hóa và chính trị hay tập trung về một nơi, hệ thống liên bang giúp thúc đẩy việc hình thành các trung tâm kinh tế - văn hóa - chính trị vệ tinh. Các trung tâm vệ tinh này sẽ cạnh tranh với nhau trong phát triển, là động lực cho nền kinh tế, cũng như phân cực quyền lực khi các nhóm chính trị lớn duy trì ảnh hưởng ở các vùng. Khi các trung tâm vệ tinh lớn mạnh và cạnh tranh với thủ phủ trung ương nó sẽ giúp ngăn ngừa đảo chính vì một nhóm đảo chính cho dù nắm giữ được thủ phủ trung ương cũng không thể nào kiểm soát hết được tất cả các trung tâm vệ tinh còn lại.

Ngoài vai trò giúp giảm thiểu việc xung đột quyền lợi giữa các đảng phái và hình thành nên cơ chế cân bằng và kiểm soát quyền lực nhằm ngăn chặn lạm quyền và đảo chính, hệ thống liên bang còn có những ảnh hưởng tích cực khác.

So với hệ thống chính trị nhất thể - tập quyền, hệ thống liên bang - tản quyền dân chủ hơn. Việc trao nhiều quyền hơn cho các chính quyền vùng giúp các chính quyền địa phương này dễ dàng nắm bắt được các nhu cầu ở khu vực mình quản lý cũng như giải thích và đưa ra các chính sách phù hợp. Điều đó không những giúp tăng cường trách nhiệm giải trình và phân xạ của chính quyền địa phương đối với các nhu cầu của người dân, mà nó còn giúp thúc đẩy việc can dự tích cực hơn của công dân vào các hoạt động chính trị của địa phương. Họ làm điều đó bằng nhiều cách, từ việc tích cực tham gia bỏ phiếu chọn ra các dân biểu của quốc hội tiểu bang, cho đến áp lực trực tiếp lên các chính quyền địa phương của mình, vì đó là nơi trực tiếp đưa ra các chính sách giải quyết nhu cầu của họ. Các chính trị gia và các cơ quan công quyền trong hệ thống

tân quyền do đó dễ dàng tiếp cận và gần gũi hơn với nhân dân. Sẽ không còn kiểu các tỉnh lẻ bị bỏ rơi như trong các chính thể tập quyền, nơi mà các cơ quan chính quyền nhiều quyền lực đường như rất xa lạ với đại bộ phận cư dân ở các tỉnh hẻo lánh, xa xôi.

Hệ thống liên bang – tân quyền còn đóng vai trò như một môi trường cởi mở hơn trong việc nuôi dưỡng và cung cấp những cơ hội nhằm đào tạo ra các lãnh đạo của quốc gia. Trong các thể chế liên bang, các đảng chính trị có nhiều cơ hội nắm giữ các vị trí quan trọng trong chính quyền hơn. Một đảng nếu không giành được quyền lãnh đạo quốc gia có thể tham gia và giành quyền lãnh đạo ở các tiểu bang. Những đảng nhỏ nếu không đủ sức gửi người vào quốc hội liên bang thì có thể tranh cử để gửi người vào quốc hội tiểu bang. Những cơ hội thử sức ở các vị trí chính trị trong chính quyền tiểu bang và địa phương giúp trau dồi kỹ năng và kinh nghiệm cho các lãnh đạo của quốc gia, giúp họ thăng tiến, đi xa hơn vào các vị trí sau này. Những quan sát trong mô hình chính trị đại nghị - tân quyền của Đức cho thấy rằng đa số các thủ tướng Đức đều có xuất thân là thủ hiến của các bang.

Và cuối cùng, hệ thống liên bang – tân quyền tạo ra cơ chế cạnh tranh giữa các chính quyền trong một quốc gia với nhau. Theo chiều ngang, chính quyền các bang cạnh tranh với nhau về mặt chính sách, và theo chiều dọc chính quyền bang cạnh tranh với chính quyền trung ương. Sự cạnh tranh chính nó mang lại một ảnh hưởng tích cực. Nó đóng một vai trò quan trọng trong cơ chế cân bằng và kiểm soát lẫn nhau giữa các thể lực chính trị. Mặc khác, nó cho phép các bang tự động thực hiện các chính sách cải tiến thử nghiệm khác nhau, và sự thành công hay thất bại trong chính sách của một bang sẽ được dùng làm kinh nghiệm cho việc thực thi chính sách ở các bang khác. Bằng cách cạnh tranh và trao đổi kinh nghiệm lẫn nhau giữa các bang, cơ chế giúp thúc đẩy sự hình thành các chính sách tiên bộ và thành công, đồng thời ngăn ngừa các chính sách sai lầm có cơ hội được áp dụng trên qui mô toàn quốc.

III.1.1. Nhược điểm của hệ thống liên bang

Nhược điểm nổi bật của hệ thống liên bang – tân quyền là tính thiếu đồng nhất. Sự tự quản (autonomy) của các chính quyền tiểu bang dẫn đến những đa dạng và khác biệt trong hệ thống giữa các tiểu bang. Sự khác biệt trong hệ thống giữa các tiểu bang gây ra những khó khăn nhất định. Ví dụ như khi chuyển việc học của trẻ em hay đổi bằng lái xe khi gia đình phải chuyển sang một tiểu

bang khác. Tuy vậy, để hạn chế những sự khác biệt trong luật lệ và điều hành giữa các tiểu bang, theo thời gian chính quyền các bang thường tạo ra những diễn đàn để trao đổi và thực hiện những chính sách giúp làm mờ đi sự khác biệt hoặc giúp quá trình chuyển đổi giữa các bang trở nên dễ dàng hơn.

Nhược điểm thứ hai của hệ thống liên bang – tản quyền đó là tính phức tạp của hệ thống. Sự phân chia quyền lực trong hệ thống liên bang khiến cho nhiều trung tâm quyền lực cấp tiểu bang cùng tồn tại song song với nhau. Điều này buộc các bang phải thiết lập các mạng lưới để phối hợp cùng nhau, xem xét, giám sát, và tôn trọng những giới hạn trong quyền lực và trách nhiệm của mỗi đơn vị trong cấu trúc liên bang.

Việc đưa ra chính sách trong hệ thống liên bang – tản quyền rất tốn thời gian. Hệ thống liên bang – tản quyền được thiết lập trên nền tảng đồng thuận rằng quyền lực được phân tán và các quyết định đưa ra phải được thảo luận và đồng ý bởi các tác nhân quyền lực đại diện cho các bộ phận dân chúng khác nhau. Trong hệ thống này, để đưa ra các quyết sách, quốc hội, chính quyền, và các cơ quan hành chính cấp liên bang và tiểu bang phải đợi những báo cáo, quyết định, hoặc đồng ý từ các bang khác, cũng như phải tham gia vào những cuộc thương thảo kéo dài hòng tạo được một đồng thuận về chính sách. Tuy vậy, bên cạnh nhược điểm này, việc cố gắng đưa ra một quyết sách mang tính đồng thuận chính nó lại là một ưu điểm, vì các quyết sách mang tính đồng thuận này sẽ đại diện cho nhiều bộ phận dân chúng hơn, tránh được sự cực đoan trong chọn lựa.

Và cuối cùng, một số ý kiến cho rằng việc duy trì hệ thống liên bang là đắt đỏ. Lập luận của họ là chi phí để duy trì cùng một lúc quốc hội, chính quyền, và các cơ quan hành chính khác nhau cả ở cấp tiểu bang và liên bang trong hệ thống liên bang – tản quyền là tương đối tốn kém khi so với một hệ thống nhất thể - tập quyền. Điều này cho đến nay vẫn chỉ là một giả thuyết tranh cãi vì đơn giản là việc bỏ đi các cơ quan trong các chính quyền tiểu bang sẽ phải đi kèm với nó là việc phình to hơn của chính quyền liên bang nhằm giải quyết các công việc của chính quyền địa phương. Và liệu rằng cuối cùng chi phí cho một chính quyền sau chuyển đổi theo hệ thống nhất thể - tập quyền có rẻ hơn so với một chính quyền liên bang – tản quyền hay không, đó vẫn còn là một dấu hỏi.

IV.1.1. Xu hướng tương lai

Nhìn lại để thấy rằng giữa những mặt tích cực và tiêu cực mang lại bởi hệ thống liên bang – tản quyền, chọn một hệ thống liên bang – tản quyền đem lại nhiều ích lợi hơn cho đất nước. Nó không những giúp các chính sách đưa ra trở nên hiệu quả và mang tính đại diện nhiều hơn cho các bộ phận dân chúng, mà sự chia sẻ quyền lực giữa các bộ phận khác nhau trong hệ thống chính quyền theo chiều dọc và theo chiều ngang giúp cân bằng và kiểm soát hệ thống. Vì lý do đó mà ngày càng nhiều các nước cơ cấu chính quyền theo hướng tản quyền hơn. Bên cạnh những nước tiêu biểu theo thể chế liên bang như Canada, Hoa Kỳ, Mexico, Brazil, Argentina, Úc, Nga, Áo, Bỉ, Thụy Sĩ, Ấn Độ, và Malaysia, các nước theo truyền thống tập quyền như Pháp, Tây Ban Nha, và Ý giờ đây cũng đang hướng đến việc chia sẻ nhiều quyền hơn sang cho các chính quyền vùng.

Có hai lập luận thường gặp nhằm phản bác mô thức liên bang - tản quyền.

Một là về mặt lịch sử, chấp nhận tản quyền chỉ là một thỏa hiệp quyền lực đối với sự có sẵn của những trung tâm quyền lực kinh tế và khá độc lập. Lập luận này phủ nhận vai trò của các chính quyền vùng trong việc kiến tạo nên sự phát triển của vùng đó. Câu hỏi phải là liệu một vùng được cho nhiều tự do hơn trong các chính sách thì có phát triển hơn không? Về mặt lịch sử, sự thành công của các vùng này chứng tỏ rằng nhờ chính quyền vùng có nhiều quyền lực hơn mà họ có khả năng thúc đẩy và chịu trách nhiệm với chính những quyết định của mình. Sự thành công và hình thành vùng đó là một hệ quả lịch sử của tản quyền. Hơn nữa, khi nói đến tản quyền là nói đến khả năng phản ứng của chính quyền địa phương đến những đòi hỏi của chính những người dân gần nhất, và do đó tản quyền là một hình thức dân chủ trực tiếp nhất. Vì vậy, nhờ tản quyền mà người dân cảm thấy gần bó hơn về chính trị và tham gia nhiều hơn vào quá trình phát triển của một quốc gia.

Một biện cố khác của những người không tán thành tản quyền cho rằng tản quyền gây ra ly khai. Điều ngạc nhiên là ly khai thường chỉ xảy ra khi vùng đó cảm thấy không có ích lợi gì khi đứng trong cùng một quốc gia với phần còn lại. Ly khai do đó là một sự xung đột quyền lợi và quyền lực, và xảy ra khi vùng đó cảm thấy quyền của vùng trong liên minh không được tôn trọng cũng như họ cảm thấy không có tiếng nói trong các chính sách quốc gia. Ly khai do đó là một việc chẳng đáng dừng. Quyền tự

trị không phải là một giải pháp lâu dài vì quyền tự trị chỉ là quyền của vùng dành cho những người dân của mình. Giải pháp duy nhất phải là một cơ chế để vùng đó có tiếng nói tương xứng, cùng với một ý kiến lớn hơn trong việc hoạch định các chính sách quốc gia ở tầm ảnh hưởng mà đáng lẽ ra vùng này phải có. Sự ổn vững của một quốc gia do đó phụ thuộc vào sự đồng thuận và thỏa hiệp quyền lực của các vùng trên bình diện quốc gia. Giải pháp liên bang mà ở đó chính quyền vùng chịu trách nhiệm trực tiếp với dân trong vùng và đại diện tiếng nói người dân trong các chính sách quốc gia do đó là một lựa chọn.

Hệ thống chính trị Thái Lan cho ta một bài học kinh nghiệm. Mô hình chính trị Thái Lan là một mô phỏng của mô hình chính trị kiểu Anh nơi mà toàn bộ quyền lực chính trị - kinh tế - văn hóa tập trung về Bangkok. Việc đảo chính sẽ được thực hiện dễ dàng một khi kiểm soát được Bangkok. Trừ khi các chính quyền mới của Thái Lan chủ trương một hệ thống chính trị liên bang nhằm thỏa hiệp chia sẻ quyền lực giữa các đảng phái và thúc đẩy sự phát triển các vùng, đảo chính sẽ là một nguy cơ thường trực của Thái Lan.

Cuối cùng, tản quyền giờ đây đã trở nên là một xu thế và ngay cả Liên minh Châu Âu cũng không thể nào hoạt động được nếu nó không dựa trên cơ chế tản quyền. Cấu trúc liên bang do đó là một chọn lựa cho tương lai của đất nước.

2.3 Bảo đảm một chính quyền ổn định và làm được việc

Một cơ chế chính trị tốt phải bảo đảm sự hình thành một chính quyền ổn định và làm được việc. Ổn định chính trị theo nghĩa một chính quyền bầu ra tồn tại đủ dài để thực hiện các chính sách của mình. Làm được việc theo nghĩa các chính sách một khi được chính quyền đề ra được thông qua và thực hiện.

V.1.1. Bảo đảm một chính quyền ổn định

Để bảo đảm một chính quyền ổn định có hai cách. Cách đầu tiên là cố định nhiệm kỳ cho những lãnh đạo hành pháp như việc bầu chọn tổng thống trong các chế độ tổng thống hay các ủy viên trong Hội đồng Hành pháp Liên bang của Thụy Sĩ. Cách thứ hai là thiết lập một hệ thống bầu cử nhằm loại bỏ đi các đảng quá nhỏ.

Có hai hệ thống bầu cử chính nhằm loại bỏ đi các đảng quá nhỏ. Hệ thống đầu tiên là bầu theo đa số kiểu Anh, trong đó quốc gia được chia nhỏ thành nhiều khu vực bầu cử tương ứng với số

nghe viên. Mỗi khu vực sẽ bầu chọn ra một ứng cử viên duy nhất và ứng cử viên nào dành nhiều phiếu nhất trong khu vực bầu cử sẽ giành ghế đại diện khu vực đó. Lối bầu cử này về lâu về dài sẽ hình thành nên hệ thống có hai đảng lớn thay phiên nhau lãnh đạo đất nước. Anh và các quốc gia thuộc địa cũ của Anh như Hoa Kỳ, Canada, Úc, Ấn Độ, Malaysia theo lối bầu cử này. Tuy vậy, đối với các quốc gia mới trở nên dân chủ, lối bầu cử này sẽ có nguy cơ dẫn đến việc một đảng lớn dễ dàng chiếm đa số trong quốc hội và giành quyền kiểm soát chính phủ. Đến lượt nó, đảng cầm quyền sẽ dễ dàng kiểm soát đất nước và trở nên lạm quyền. Trường hợp của Malaysia và Ấn Độ là hai ví dụ điển hình.

Hệ thống thứ hai là lối bầu cử theo tỉ lệ hỗn hợp (mixed-member proportional representation - MMP), kết hợp giữa lối bầu cử theo đa số kiểu Anh và lối bầu cử theo tỉ lệ, của Đức. Trong hệ thống bầu cử này, một nửa số ghế của Hạ nghị viện được bầu theo phương thức đa số kiểu Anh, và một nửa số ghế còn lại được bầu theo tỉ lệ. Trong ngày bầu cử, mỗi cử tri sẽ có hai phiếu, một phiếu bầu trực tiếp cho ứng cử viên của khu vực theo phương thức đa số và ứng cử viên nào dành được nhiều phiếu nhất sẽ đại diện cho khu vực đó trong Hạ nghị viện; phiếu thứ hai bầu cho một danh sách các ứng cử viên đại diện cho một đảng ở tiểu bang. Cuối cùng, tỉ lệ số phiếu thứ hai mà một đảng nhận được tương ứng tỉ lệ tổng số ghế mà một đảng nắm ở Hạ nghị viện. Phiếu thứ hai do đó quan trọng hơn. Để bảo đảm loại đi những đảng quá nhỏ, luật quy định chỉ có những đảng giành được 5% tổng số phiếu thứ hai hoặc ít nhất 3 ghế đại diện từ bầu cử trực tiếp mới có quyền hiện diện ở Hạ nghị viện. Lối bầu cử này giúp loại bỏ đi những đảng quá nhỏ và cùng lúc khiến cho không đảng nào có thể dễ dàng chiếm đa số trong Hạ nghị viện. Kết quả là các chính phủ cầm quyền đều là các liên minh giữa các đảng lớn.

Bên cạnh đó, những nhà thiết kế Hiến pháp Đức còn đề xướng một cơ chế gọi là quy định “bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng” (constructive vote of no confidence) nhằm giúp ổn định liên minh chính phủ cầm quyền. Cơ chế này vốn lúc đầu được sử dụng ở Tây Đức giờ đây đã được áp dụng ở các nước khác nhau như Tây Ban Nha, Hungary, Lesotho, Israel, Ba Lan, Slovenia, Albania và Bỉ.

Quy định bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng có hai điều. Điều đầu tiên (Điều 67 trong Hiến pháp Đức) phát biểu rằng Hạ nghị viện thể hiện việc bất tín nhiệm thủ tướng bằng cách chọn

một ứng cử viên mới có được sự ủng hộ của đa số nghị viên trong Hạ nghị viện cho chức vụ thủ tướng và yêu cầu tổng thống thay thế. Tổng thống bắt buộc phải tuân theo yêu cầu và thay thế thủ tướng. Và điều thứ hai (Điều 68 trong Hiến pháp Đức) quy định rằng yêu cầu bỏ phiếu tín nhiệm nhằm giải tán chính phủ của thủ tướng đương nhiệm nếu không nhận được đa số ủng hộ trong Hạ nghị viện thì tổng thống có quyền giải tán quốc hội theo yêu cầu của thủ tướng mở đường cho cuộc bầu cử mới; tuy vậy, yêu cầu giải tán Hạ nghị viện sẽ bị bãi bỏ nếu Hạ nghị viện theo đa số chọn được một ứng cử viên khác cho vị trí thủ tướng.

Hai điều luật này, một cách đáng kể, giúp ổn định chính phủ. Ở điều luật đầu tiên, nội các cầm quyền nếu thất bại trong cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm sẽ không tự động bắt buộc phải từ chức hay tổ chức một cuộc bầu cử mới. Thay vào đó, nội các sẽ tiếp tục duy trì hoạt động chừng nào mà đa số nghị viên trong Hạ nghị viện chưa chọn được một thủ tướng kế nhiệm.

Ở điều thứ hai, tổng thống chỉ được phép giải tán Hạ nghị viện và thực hiện một cuộc bầu cử mới chỉ sau khi một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm thất bại và Hạ nghị viện theo đa số không chọn được người kế nhiệm. Cả Tổng thống và Hạ nghị viện do đó không thể tự động giải tán Hạ nghị viện. Điều luật này nhằm hạn chế quyền lực của tổng thống.

Trong suốt sáu thập niên trong lịch sử của Hạ nghị viện Đức, Đức chỉ có tổng cộng 8 thủ tướng, một con số sống động về mức độ ổn định của hệ thống chính trị, khi so với nước Ý trong cùng thời gian đó có tới 37 thủ tướng.

VI.1.1. Bảo đảm một chính quyền làm được việc

Một chính quyền làm được việc khi cơ quan hành pháp cần thông qua các quyết định ở quốc hội và không bị phá hoại bởi cơ quan lập pháp. Sự kiểm soát của lập pháp đối với các quyết định quan trọng của hành pháp là cần thiết; tuy vậy, trong nhiều trường hợp khi lập pháp bị thao túng bởi đối lập chống đối, sự phá hoại nhằm ngăn chặn các chính sách do hành pháp đưa ra khá thường xuyên và chính phủ trở nên bị vô hiệu hóa. Điều này xảy ra khá phổ biến trong các chế độ tổng thống khi mà tổng thống và quốc hội được bầu riêng rẽ vào hai thời điểm cách xa nhau.

Trong các hệ thống tổng thống như Hoa Kỳ, quyền lực lớn của tổng thống trong chính quyền trung ương được cân bằng thông qua hai viện của quốc hội. Khi đảng của tổng thống kiểm soát cả

hai viện của quốc hội, các quyết định của tổng thống dễ dàng được thông qua. Ngược lại, khi một trong hai viện chịu sự kiểm soát của đảng đối lập, tổng thống bị trói tay, khó mà thi hành được các chính sách. Trong suốt 8 năm cầm quyền của tổng thống Hoa Kỳ Barack Obama, chỉ có hai năm đầu tiên là đảng Dân Chủ của Barack Obama nắm quyền cả hai viện của Quốc hội Hoa Kỳ và dễ dàng thông qua các đạo luật. Sáu năm kế tiếp, đảng Cộng hòa chiếm đa số và khống chế Hạ viện. Trong hai năm cuối cùng, đảng Cộng hòa chiếm đa số và khống chế luôn Thượng viện, trói tay tổng thống.

Ngược lại, khi một đảng dễ dàng nắm quyền cả ở hành pháp và lập pháp chính quyền nghiêm nhiên trở thành một chính quyền “độc tài có chọn lựa”; họ có thể thực hiện bất cứ chính sách gì họ muốn. Trong nhiều trường hợp nhất là ở các nước có nền dân chủ non yếu, các chính quyền “độc tài có chọn lựa” này đưa ra các chính sách mị dân nhằm thu hút cử tri và chèn ép các đảng đối lập. Những kinh nghiệm dân chủ ở Thái Lan, Malaysia, hay Ấn Độ cho thấy các đảng cầm quyền khi nắm cả hành pháp và lập pháp dễ dẫn đến sự lộng quyền và khuynh loát chính trị, dùng đủ các chính sách mị dân và chèn ép đối lập.

Nhìn lại để thấy rằng phương án kiến tạo nên một chính quyền ổn định và hữu hiệu trong thực thi chính sách đó là tham khảo mô hình chính trị của Đức – mô hình mà ở đó chính phủ cầm quyền luôn là một liên minh giữa hai đảng lớn chi phối cả hành pháp và lập pháp. Các chính sách do chính phủ cầm quyền đưa ra được dễ dàng thông qua ở quốc hội, vì Thượng nghị viện Đức có ít quyền lực hơn so với Hạ nghị viện Đức. Trong mô hình của Đức, khi biết một mình không thể chi phối được chính trường, các đảng lớn giành nhiều phiếu nhất trong cuộc bầu cử trở nên ôn hòa và thỏa hiệp hơn với các đảng trung bình, nhỏ hơn. Cơ chế này một mặt giúp duy trì và nuôi dưỡng các đảng trung bình nhỏ, một mặt khác nó hình thành nên cơ chế đồng thuận và ôn hòa. Các đảng chính trị, dù cạnh tranh với nhau, vẫn sẽ giữ thái độ ôn hòa hơn và các chính sách do các liên minh đề xướng sẽ trở nên mang tính đồng thuận, tránh được những thay đổi mang tính cực đoan.

2.4 Ngăn ngừa sự thực thi các chính sách tồi dở

Một ưu tư không kém phần quan trọng trong việc thiết lập các mô hình chính trị là làm sao để ngăn ngừa các chính sách tồi

dở của các chính phủ cầm quyền, nhất là trong các hệ thống chính trị dân chủ non trẻ? Hay ít nhất là bảo đảm cho hệ thống chính trị có cơ hội được thể hiện những quan điểm và cách điều hành mới, khác với tư tưởng đang thống trị?

Có ba điểm cần quan tâm: một, cần phải bảo đảm rằng đất nước luôn có một chọn lựa khác khi đang cầm quyền tồi; hai, ngăn ngừa các chính sách tồi được thực thi; và ba, bảo đảm rằng các tư tưởng khác với tư tưởng chính thống có cơ hội được thực hiện.

Điều này đặc biệt quan trọng khi quan sát những kinh nghiệm của Malaysia và Ấn Độ, cả hai đều là những nền dân chủ non trẻ và đều bị thống trị trong một thời gian dài bởi một đảng/liên minh cầm quyền. Lịch sử chính trị của Malaysia và Ấn Độ tiêu biểu cho mô hình dân chủ nhưng “thiếu tự do”. Sự thiếu vắng vai trò mạnh mẽ của đối lập trong suốt một thời gian dài khiến đảng cầm quyền lạm quyền, mị dân, tham nhũng, và tiếp tục chèn ép sự xuất hiện của đối lập. Nhưng nguy hiểm hơn, khi một đất nước không có một đảng đối lập lớn mạnh làm đối trọng và cạnh tranh với đảng cầm quyền, một đảng cầm quyền tầm thường sẽ tiếp tục cầm quyền cho đến khi nào đưa đất nước vào cơn khủng hoảng thì lúc đó đảng đối lập mới có hi vọng lôi kéo và xây dựng được lực lượng.

Trong trường hợp của Malaysia đó là việc chính phủ dùng các chính sách trợ cấp nhằm mị dân và chèn ép đối lập. Liên minh cầm quyền đứng đầu bởi Tổ chức Dân tộc Mã Lai Thống nhất (UMNO) kiểm soát chính trị tại Malaysia suốt từ ngày Malaysia giành độc lập với cuộc tổng tuyển cử đầu tiên vào năm 1959 cho tới nay. Liên minh đối lập trong cuộc bầu cử vào tháng 5, năm 2013 cho dù chiếm được hơn 50% tổng số phiếu bầu cũng chỉ có được 89 ghế khi so với liên minh dẫn đầu bởi UMNO chiếm 47% số phiếu và 133 ghế. Ở trường hợp của Ấn Độ đó là sự thống trị hệ thống chính trị của đảng Quốc Đại với chính sách kinh tế kiểu xã hội, vốn chẳng mấy thành công từ ngày giành độc lập cho tới khi bị đảng đối lập Bharatiya Janata đánh bại và giữ quyền hơn 6 năm. Ấn Độ chắc chắn sẽ khá hơn nếu các đảng đối lập được nuôi dưỡng và có dịp thể hiện những tư tưởng hướng đến nền kinh tế thị trường sớm hơn ít nhất là ở cấp độ tiểu bang. Sự thống trị chính trường lâu dài của đảng Quốc Đại để lại hậu quả là một nền chính trị tham nhũng và quan liêu.

Do đó, một hệ thống chính trị tốt phải có cơ chế nuôi dưỡng và hình thành đảng đối lập. Phương thức bầu cử đóng một vai trò quyết định đến sự hình thành và cơ cấu đảng phái. Phương thức

bầu cử theo tỉ lệ sẽ đưa đến sự hình thành nhiều đảng nhỏ; các liên minh cầm quyền do đó trở nên yếu, và thường chỉ tồn tại trong một thời gian ngắn, làm mất đi sự ổn định về chính trị. Ngược lại phương thức bầu cử theo đa số (majority voting) kiểu Anh làm lợi cho đảng lớn nhất, làm bất lợi cho đối lập và triệt tiêu các đảng nhỏ; về lâu về dài sẽ hình thành hệ thống hai đảng lớn song song. Tuy vậy, phải mất ít nhất 50 năm như hai trường hợp của Malaysia và Ấn Độ để các đảng đối lập có thể lớn mạnh cạnh tranh được với đảng cầm quyền.

Liệu có phương thức nào vừa giúp bảo đảm sự ổn định về chính trị của các liên minh cầm quyền, vừa giảm sự hình thành các đảng quá nhỏ, và vừa giúp nuôi dưỡng các đảng khác? Mô hình của Đức cho một ví dụ bảo đảm được cả ba điều này.

Lối bầu cử gồm hai phiếu, một phiếu bầu cho một đảng và một phiếu bầu trực tiếp cho ứng cử viên khu vực, của hệ thống bầu cử Đức khiến cho không một đảng nào có thể dễ dàng chiếm đa số trong quốc hội. Phe cầm quyền luôn là liên minh giữa một đảng lớn và một đảng nhỏ hơn. Điều này khiến các đảng lớn luôn tìm sự hỗ trợ của các đảng nhỏ hơn thay vì triệt tiêu hay đàn áp họ. Để hạn chế các đảng quá nhỏ xuất hiện trong Hạ nghị viện, luật được đưa ra rằng chỉ các đảng giành được hơn 5% trong tổng số phiếu toàn quốc hoặc 3 ghế từ bầu cử trực tiếp mới được có mặt ở Hạ nghị viện. Các đảng xuất hiện ở Hạ nghị viện do đó là các đảng không quá nhỏ, điều đó giúp hình thành các liên minh bền vững. Tuy vậy, liên minh giữa các đảng lớn chỉ mới là điều kiện cần để có được sự ổn định của một liên minh cầm quyền. Hệ thống của Đức còn giới thiệu thêm nguyên tắc “bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng” (constructive vote of no-confidence) nhằm bảo đảm rằng một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm chỉ diễn ra khi các nghị viên trong Hạ nghị viện đã chọn được một ứng cử viên thủ tướng mới nhận được đa số ủng hộ trong Hạ nghị viện. Thêm vào đó, thủ tướng chỉ có thể đề nghị tổng thống bãi nhiệm Hạ nghị viện và tổ chức bầu cử sớm nếu như đề nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm của thủ tướng không thể nhận được đa số ủng hộ trong Hạ nghị viện. Nguyên tắc này giúp ổn định hệ thống chính trị vì nó ngăn ngừa các đảng đối lập muốn phá rối liên minh cầm quyền và ngược lại nó hạn chế việc thủ tướng hay tổng thống muốn tự động giải tán Hạ nghị viện để bầu cử sớm nhằm có được ưu thế cho đảng của mình.

Vấn đề thứ hai là làm sao để ngăn ngừa các chính sách tồi và lạm quyền được thực thi? Trong các mô hình dân chủ, các quyết định quan trọng cần sự chuẩn thuận của quốc hội. Vai trò của quốc hội được dùng để kiểm soát các chính sách tồi của nội các cầm quyền. Cách phổ biến nhất là nâng cao vai trò của thượng nghị viện và sắp xếp số nhiệm kỳ của thượng nghị viện dài hơn nhiệm kỳ của đảng cầm quyền.

Trong hệ thống chính trị Hoa Kỳ, nhiệm kỳ của các thượng nghị sỹ là 6 năm, và một phần ba các thượng nghị sỹ phải bầu lại mỗi hai năm. Các cuộc bầu chọn do đó còn là thước đo mức hài lòng về chính sách của người dân với chính quyền trung ương. Sự bất mãn của người dân sẽ khiến họ bầu cho đại diện của đảng đối lập. Khi một trong hai viện của quốc hội bị khống chế bởi đảng đối lập nó sẽ giúp ngăn ngừa sự thực thi các quyết định tồi dở hay gây tranh cãi của chính quyền. Tuy vậy, sự khống chế chính nó cũng là một nhược điểm khi trói tay chính quyền của tổng thống trong việc đưa ra các chính sách mới.

Ngược lại, vai trò của các thượng nghị viện trong các hệ thống nghị viện của Canada, Úc, hay Đức yếu hơn hoặc ít quyền lực hơn so với hạ viện – nơi bị ảnh hưởng bởi đảng/liên minh cầm quyền – và do đó, các chính sách được đề xuất bởi chính phủ dễ dàng được thông qua.

Trong hệ thống của Đức, Thượng viện chủ yếu giữ vai trò kiểm soát việc ban hành các luật lệ liên quan đến chính quyền bang và sửa đổi hiến pháp. Điều đó cho phép chính quyền Berlin vốn đã là một liên minh chính trị dễ dàng thông qua các chính sách ít có liên quan đến quyền lợi của các tiểu bang hơn và trở nên một chính quyền làm được việc. Trong trường hợp đối với các chính sách có ảnh hưởng đến quyền lợi của tiểu bang, sự cần thiết phải có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện khi thông qua các chính sách khiến cho những chính sách phải trải qua các phản biện và rà soát chặt chẽ hơn, đặc biệt là trong những trường hợp khi mà Thượng nghị viện rơi vào tay liên minh đối lập.

Trong những trường hợp khi mà những đề xuất không thể được áp dụng trên toàn quốc ngay lập tức, hệ thống liên bang cho phép những tiểu bang có thể thử nghiệm những chính sách riêng rẽ ở phạm vi trong tiểu bang mình. Hệ thống liên bang do đó cung cấp những uyển chuyển trong việc thực thi và thử nghiệm các chính sách mới mẽ trước khi có thể được áp dụng đại trà trên toàn quốc. Các chính sách tồi dở nếu thất bại ở các cấp tiểu bang có thể

được dừng lại, và do đó hạn chế được mức thiệt hại. Ngược lại, khi toàn hệ thống đắm chìm trong sự kiểm soát của một hệ tư tưởng, những thử nghiệm thành công ở các cấp tiểu bang có thể cung cấp cho các bang lân cận và toàn quốc một hướng đi mới cho đất nước. Một hệ thống chính quyền liên bang do đó giúp giảm thiểu đi rất nhiều sự hình thành các chính sách tồi dở.

2.5 Kéo dài sự cầm quyền của một chính phủ thành công

Trong hệ thống chính trị tổng thống, mối lo ngại xuất hiện một chế độ độc tài khiến cho các nhà thiết kế hệ thống chính trị có xu hướng giới hạn số nhiệm kỳ của tổng thống. Việc giới hạn số nhiệm kỳ của tổng thống là cần thiết nhằm hạn chế sự xuất hiện độc tài, nhưng cách làm này bộc lộ hai điểm yếu đó là: một, trong trường hợp một nội các làm được việc và trẻ trung, việc giới hạn nhiệm kỳ vô tình bỏ đi một đội ngũ lãnh đạo thành công; và hai, sự thay đổi một nhóm lãnh đạo nhiều khả năng sẽ dẫn đến các thay đổi về chính sách khiến làm gián đoạn sự phát triển của một đất nước. Đó là lý do mà ở một số nước phát triển vượt bậc nhanh chóng như Đức hay Nhật sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai, vai trò cầm quyền liên tục của một đảng hay liên minh cầm quyền thành công đóng một vai trò rất quan trọng.

Hệ thống nghị viện do đó cho phép kéo dài sự cầm quyền của một chính phủ thành công. Mối lo ngại duy nhất rằng chính phủ này có thể trở thành một đảng độc tài hay khuynh loát chính trị nên được giải quyết bằng các phương cách được thảo luận ở các phần bên trên.

Thiết lập một mô hình chính trị không giống như vẽ những nét cho một bức tranh trên một tờ giấy trắng. Chỉ trong một vài trường hợp đặc biệt mà những mô hình chính trị được áp đặt, như của Nhật và Đức sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai. Bất cứ một hệ thống chính trị nào cũng là kết quả của những đấu án lịch sử, và là một quá trình đấu tranh và thỏa hiệp giữa các thế lực chính trị với nhau. Ngay cả mô hình chính trị dân chủ của Đức và Nhật sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai cũng đã được dựng lên dựa trên những hoàn cảnh lịch sử vốn đã từng tồn tại sao cho phù hợp với cả hai quốc gia này. Vì vậy mà sự hiểu biết về những hậu quả và kết quả của các cơ chế hoạt động trong các mô hình chính trị sẽ giúp định rõ những hướng đi cần thiết nhằm xây dựng một thể chế phù hợp để kiến tạo nên một xã hội tự do và phát triển.

Trong trường hợp của Việt Nam, cuối cùng rồi hệ thống chính trị độc tài cũng sẽ cáo chung nhường đường cho một thể chế dân chủ. Mô hình chính trị do đảng Cộng sản cầm quyền hiện nay có những cơ cấu tương tự như một mô hình đại nghị. Và vì vậy mà việc chuyển đổi mô hình hiện nay sang một mô hình đại nghị - liên bang - tản quyền kiểu Cộng hòa Liên bang Đức trở nên dễ dàng và thuận tiện. Ưu điểm của việc chọn lựa chuyển đổi sang mô hình đại nghị - tản quyền kiểu Đức không chỉ là dễ dàng, mà còn là ở đó nước Đức có những cơ cấu đặc thù tương tự với Việt Nam về mặt đông dân số, sự đa dạng vùng miền, và quan trọng nhất là mô hình chính trị Đức đã được kiểm nghiệm và chứng tỏ một sự thành công trong việc kiến tạo nên một nước Đức dân chủ và phát triển.

Để chuyển đổi từ mô hình chính trị cộng sản hiện nay sang mô hình đại nghị - liên bang kiểu Đức, việc đầu tiên là tách đảng ra khỏi chính quyền. Sau đó chúng ta có thể gộp một vài tỉnh lân cận lại với nhau thành một đơn vị hành chính tiểu bang sao cho mỗi tiểu bang có thể tự quản lý, thu thuế và chi tiêu. Với một dân số trong tương lai lên đến 100 triệu người, Việt Nam có thể chia thành khoảng 15 tiểu bang. Quốc hội sẽ cơ cấu thêm Thượng nghị viện đại diện cho các tiểu bang. Luật bầu cử kiểu hỗn hợp theo tỉ lệ, hiến pháp, và cơ cấu tổ chức hoạt động của các cơ quan chính phủ sau đó chúng ta tham khảo từ hệ thống của Đức.

Những hệ thống chính trị dân chủ được xây dựng trên cơ sở tham khảo, kế thừa và bổ sung những hệ thống đi trước, và một ích lợi của các nước chuyển đổi sang dân chủ đi sau đó là họ có thể học và tham khảo từ những thể chế đã chứng tỏ sự thành công của nó. Vì vậy mà việc chọn lựa và áp dụng một mô hình dân chủ đúng đắn sẽ giúp Việt Nam nhanh chóng kiến tạo nên một xã hội dân chủ sống động và một đất nước phồn thịnh trong tương lai.

3 Tại sao không nên chọn chế độ tổng thống?

Tại sao không nên chọn chế độ tổng thống? Nhiều người Việt mỗi khi nhắc đến một chế độ chính trị dân chủ thường nghĩ đến chế độ tổng thống, và một mô hình họ thường hướng về đó là mô hình tổng thống của Hoa Kỳ. Và như vậy, trong hình dung của nhiều người, nếu một ngày nào đó Việt Nam có cơ hội trở thành một nước dân chủ, chế độ dân chủ mà những người Việt này kỳ vọng đó sẽ là một mô hình tổng thống cho Việt Nam theo hình mẫu của Hoa Kỳ.

Có lẽ có ba lý do giúp hình thành nên lối suy nghĩ này của nhiều người Việt. Lý do thứ nhất là nhiều người đã quen nghe hoặc đã trải nghiệm chế độ tổng thống của Việt Nam Cộng Hòa. Lý do thứ hai là nhiều người Việt, sau biến cố sụp đổ chế độ Việt Nam Cộng Hòa, đã có mặt một cách đông đúc ở Hoa Kỳ; những người này sinh hoạt trong hệ thống chính trị của Hoa Kỳ và do đó, một cách nghiêm nhiên, quen với mô hình tổng thống. Và cuối cùng, sự áp đảo của truyền thông Hoa Kỳ cùng những tiên bộ về khoa học, kỹ thuật và giáo dục khiến mô hình Hoa Kỳ trở nên hấp dẫn với nhiều người.

Nhiều người chọn và cổ xúy cho mô hình tổng thống vì nghĩ một cách đơn giản rằng nó có thể giúp một nước Việt Nam dân chủ trở nên thành công như Hoa Kỳ.

Nhưng, có một câu hỏi lớn hơn rằng liệu một mô hình tổng thống có thể đem lại dân chủ và thịnh vượng cho Việt Nam không, hay cuối cùng nó sẽ lại hình thành nên một nhà độc tài mới kéo theo sự hỗn loạn tiếp tục của quốc gia?

Sự thành công của một hệ thống chính trị dân chủ thể hiện ở chỗ hệ thống đó có khả năng duy trì nền tảng dân chủ một cách liên tục và bền vững, song song đó giúp kiến tạo nên những chính quyền có khả năng đem lại sự phát triển của quốc gia.

Cho đến nay, chế độ dân chủ duy nhất theo mô hình tổng thống thành công chỉ có Hoa Kỳ, và đó là một ngoại lệ. Bên cạnh Hoa Kỳ, Chile là nước thứ hai duy trì được hệ thống dân chủ liên tục trong khoảng 150 năm dưới chế độ tổng thống để rồi bị sụp đổ vào thập niên 1970. Đa số các nước châu Mỹ La tinh theo chế độ tổng thống và nhiều nước rập khuôn mô hình của Hoa Kỳ, nhưng tất cả hầu như đều thất bại. Ở các nước này, tính dân chủ trong các chế độ tổng thống chỉ tồn tại trong một thời gian để rồi uy quyền của tổng thống hoặc một sự can thiệp của quân đội đưa đất nước

bước vào một nền độc tài mới. Sự sai lầm của những tay độc tài tiếp sau đó đưa đất nước vào cuộc khủng hoảng và phá hủy tất cả những thành quả có được của một quốc gia.

Ở Việt Nam, chế độ Việt Nam Cộng Hòa dưới hai thời kỳ Đệ Nhất và Đệ Nhị đã thử nghiệm chế độ tổng thống nhưng cuối cùng chỉ để lại là một sự thất bại. Nhưng khi mà chế độ tổng thống đã từng được áp dụng và thất bại ở hầu như tất cả mọi quốc gia, ngoại trừ Hoa Kỳ, thì có gì phải ngạc nhiên khi nó tiếp tục thất bại ở Việt Nam?

Sự thất bại của một chế độ tổng thống đến từ những khó khăn mang tính hệ thống của chính mô hình, và khi mà một mô hình có quá nhiều điểm yếu mang tính hệ thống thì việc dùng nó và nhận lấy sự thất bại không phải là một điều khó dự đoán được. Cái thiệt lớn nhất là việc mất đi một cơ hội gây dựng nên sự phồn thịnh của một dân tộc. Và cái tiếc lớn nhất đó là quốc gia đã thiếu một lực lượng các học giả chuyên tâm nghiên cứu và thảo luận nghiêm túc các vấn đề về hệ thống chính trị. Bởi vì chỉ khi mà tầng lớp ưu tú của một quốc gia hiểu biết một cách tường tận các ưu và nhược điểm của các hệ thống chính trị, sau đó lựa chọn một hệ thống phù hợp cho đất nước và liên tục vun đắp và bổ sung thì nền dân chủ mới có cơ hội phát triển và bám rễ sâu.

Trong bài này, chúng ta sẽ bắt đầu với những khó khăn của một mô hình tổng thống; sau đó sẽ thảo luận những đặc tính đã làm nên một sự ngoại lệ cho sự thành công của mô hình tổng thống ở Hoa Kỳ; và cuối cùng chúng ta sẽ điếm lại những thất bại của mô hình tổng thống ở miền Nam Việt Nam trước năm 1975.

Trước hết, cần định nghĩa lại một cách rõ ràng về các chế độ chính trị. Chế độ tổng thống là một chế độ mà trong đó tổng thống được dân bầu trực tiếp làm người đứng đầu quốc gia, nắm giữ cơ quan hành pháp và được hiến định giữ một số quyền lực khác trong một nhiệm kỳ cố định. Quốc hội trong chế độ tổng thống có thể là một viện hoặc hai viện và các nghị sỹ được bầu trực tiếp bởi cử tri toàn quốc. Tổng thống trong chế độ tổng thống không bị truất phế bởi việc bỏ phiếu bất tín nhiệm bởi quốc hội như trong các chế độ nghị viện, mà việc truất phế giữa nhiệm kỳ, thường rất hiếm hoi, chỉ được thông qua bằng cơ chế buộc tội (impeachment) trong những trường hợp phạm tội đặc biệt nghiêm trọng.

Bên cạnh chế độ tổng thống là chế độ nghị viện. Trong chế độ nghị viện, quốc hội là cơ quan duy nhất có tính chính danh đại

diện cho nhân dân. Trong chế độ này, thẩm quyền của chính phủ phụ thuộc vào sự tín nhiệm của quốc hội; và do vậy, sự tồn tại của nội các chính phủ là do quyết định theo đa số của các thành viên trong quốc hội. Chế độ nghị viện cũng có thể bao gồm cả tổng thống nhưng thường tổng thống không giữ nhiều quyền lực như thủ tướng mà tổng thống chỉ đóng vai trò là biểu tượng của quốc gia, đứng trên tất cả mọi đảng phái, và là một nhân tố để hòa giải các xung đột chính trị nhằm duy trì sự ổn định và liên tục của hệ thống chính trị quốc gia.

Ngoài hai chế độ tổng thống và nghị viện ra, còn có một chế độ hỗn hợp pha trộn giữa chế độ tổng thống và chế độ nghị viện mà trong đó quyền lực hành pháp được chia sẻ giữa tổng thống và thủ tướng. Chế độ chính trị của Pháp là một chế độ như vậy.

Khi những nhà lập hiến quyết định chọn chế độ tổng thống làm chế độ chính trị của quốc gia, thường có vài suy nghĩ khiến họ đưa ra một quyết định như vậy. Trước hết, họ muốn một chính quyền ổn định và mạnh mẽ, nơi mà tổng thống có đủ tính chính danh, độc lập và quyền lực, nắm giữ cơ quan hành pháp nhằm thực thi các quyết định quan trọng của quốc gia. Họ thực hiện điều này bằng cách bầu trực tiếp tổng thống và trao cho tổng thống những quyền hiến định mạnh mẽ. Bên cạnh một quốc hội với những nghị sỹ đại diện cho các khuynh hướng và lợi ích khác nhau của cử tri, và thường khó giữ được bí mật, vai trò của tổng thống được cho là có khả năng nhanh chóng đưa ra các quyết định tối mật, đặc biệt là khi phải đối phó với những tình huống khẩn cấp của quốc gia. Tuy vậy, với nỗi lo sợ một tổng thống với nhiều quyền lực trong tay có thể trở thành một nhà độc tài mới, những nhà lập hiến thường quy định mỗi tổng thống chỉ có thể tái cử tối đa một nhiệm kỳ.

Việc trao cho tổng thống nhiều quyền lực và tính chính danh, trong khi một cách cứng nhắc quy định nhiệm kỳ cố định và số lần tái ứng cử, một cách trực tiếp, tạo nên những điểm yếu nghiêm trọng của chế độ tổng thống.

3.1 Sự xung khắc thường xuyên giữa tổng thống và quốc hội

Điểm yếu đầu tiên và dễ nhận thấy nhất trong một chế độ tổng thống đó là sự xung khắc thường xuyên giữa tổng thống và quốc hội.

Trong chế độ tổng thống, tổng thống được dân bầu trực tiếp và đôi khi thắng cử chỉ với một đa số yếu. Thậm chí, trong nhiều

trường hợp khi mà cuộc bầu cử tổng thống chỉ có một vòng và ứng cử viên nào dành được nhiều phiếu nhất sẽ trở thành tổng thống, sự tham dự của nhiều ứng cử viên cuối cùng sẽ dẫn đến trường hợp một tổng thống được bầu chọn chỉ với một tỉ lệ thấp hơn đa số. Một ví dụ đó là liên minh giữa Nguyễn Văn Thiệu và Nguyễn Cao Kỳ thắng cử tổng thống Việt Nam Cộng Hòa chỉ với 34,4% phiếu bầu năm 1967. Và như vậy, số phiếu ủng hộ mà một tổng thống nhận được trong nhiều trường hợp thấp hơn nhiều sự ủng hộ mà một thủ tướng với đảng cầm quyền nhận được trong một chế độ nghị viện, vì đơn giản rằng để giành được vị trí thủ tướng, đảng hoặc liên minh cầm quyền phải giành được một đa số ghế trong quốc hội.

Tuy vậy, thẩm quyền của tổng thống trong vai vừa là người đứng đầu và biểu tượng quốc gia, vừa là người lãnh đạo hành pháp và quân đội, khiến cho cá nhân vị tổng thống cảm nhận một vị trí quyền lực và sứ mệnh. Vàng hào quang của tổng thống kéo theo những kỳ vọng và áp lực mà một vị thủ tướng thường ít phải chịu đựng. Cảm nhận quyền lực khiến cho tổng thống thường cảm thấy khó chịu đối với các chống đối chính sách đến từ các hướng khác nhau. Điều này khác với vai trò thủ tướng trong các chế độ nghị viện vốn thường được xem chỉ là một đại diện và người phát ngôn của đảng cầm quyền và do đó cảm thấy dễ chịu hơn với các chỉ trích về mặt chính sách.

Những nhà lập pháp trong chế độ tổng thống được dân bầu trực tiếp làm người đại diện cho tiếng nói của họ tại quốc hội. Với một quốc hội độc lập, không thể bị giải tán bởi tổng thống, và khi mà những nhà lập pháp này nắm đa số ghế trong quốc hội, gắn kết với nhau trong những chính đảng có đầy tính kỷ luật và mang tư tưởng chống đối lại niềm tin của tổng thống thì sự đối đầu giữa tổng thống và quốc hội diễn ra. Trong những trường hợp như vậy, câu hỏi sẽ là lực lượng nào mới là đại diện cho tiếng nói của người dân, tổng thống hay là cơ quan lập pháp, khi cả hai đều được dân bầu.

Sự xung đột trong nhiều trường hợp được khuếch tán trở thành một cuộc khủng hoảng xã hội khi mà sự khác biệt lớn lao giữa các vùng miền và sự phân bổ ghế đại diện lập pháp không theo tỉ lệ khiến cho tổng thống nhận được nhiều sự ủng hộ từ một vùng nông thôn chẳng hạn, trong khi những nhà lập pháp được bầu chọn đại diện cho khuynh hướng của khu vực thành thị.

Tổng thống dùng các ảnh hưởng mang tính ý thức hệ để hấp dẫn những người ủng hộ mình và làm mất uy tín đối thủ. Những đám đông ủng hộ tổng thống trở nên cuồng nhiệt bởi các ý thức hệ, tin rằng tổng thống có nhiều quyền lực hơn là thực có, và do đó trở nên mạnh động hơn, tạo ra một bầu không khí chính trị ngày càng căng thẳng. Ngược lại, các đối thủ của tổng thống sẽ phản kháng bằng cách vận động những cuộc nổi loạn mang tính xã hội và chính trị.

Thông thường, không có một công thức cố định nào có thể giải quyết các tranh chấp và đối đầu giữa tổng thống và quốc hội. Trong một vài xã hội, những căng thẳng này có thể được hòa giải một cách hòa bình thông qua thương thảo, nhưng trong những trường hợp khác thì cả hai phe vận động xuống đường và giải quyết trên đường phố.

Và cuối cùng, quân đội có thể lợi dụng sự bế tắc để can thiệp vào chính trị với lý do là văn hồi trật tự và ổn định chính trị quốc gia, nhưng cuối cùng sẽ hình thành nên một chế độ độc tài mới. Trong những trường hợp khác như ở Hoa Kỳ, sự bế tắc giữa tổng thống và quốc hội có thể không khiến cho quân đội can thiệp vào nhưng khiến tổng thống trở nên bị trói tay trong việc đề ra các chính sách mới nhằm cải thiện tình hình quốc gia.

3.2 Đối đầu giữa tổng thống và các lãnh đạo chính trị

Một yếu điểm khác của chế độ tổng thống đó là tình trạng đối đầu giữa tổng thống và các lãnh đạo chính trị. Sự đối đầu này không chỉ giữa tổng thống với các lãnh đạo phe đối lập, mà còn giữa tổng thống với các lãnh đạo khác trong cùng phe đảng của mình.

Các cuộc bầu chọn tổng thống là những cuộc đua một mất một còn, bắt đầu với các cuộc tranh cử và tuyển chọn ứng viên bên trong đảng, và sau đó là sự cạnh tranh giữa các ứng viên của các đảng phái khác nhau. Vị trí tổng thống chỉ có một với đầy uy quyền và hào quang. Trong khi đó, phe thua cuộc trong cuộc chạy đua tổng thống thường trắng tay, phải đợi ít nhất là một nhiệm kỳ, bốn hoặc năm năm, mới có thể tranh cử tiếp với hi vọng giành được chiếc ghế lãnh đạo cơ quan hành pháp. Các cuộc tranh cử quá căng thẳng và phân cực khiến cho các ứng viên tham gia tranh cử khó mà có thể trở nên hòa hoãn lại với nhau sau đó. Thêm vào đó, sự độc quyền của chiếc ghế quyền lực hành pháp khiến cho các đối thủ trở nên khó mà chấp nhận.

Ngược lại, trong chế độ nghị viện, quyền lực thường có xu hướng được chia sẻ và các quyết định về chính sách thường mang xu hướng đồng thuận. Sự chia sẻ quyền lực và đồng thuận về chính sách này không chỉ giữa các thành viên của chỉ riêng một đảng, mà còn thường diễn ra giữa các đảng trong cùng liên minh với nhau. Các cuộc bầu cử có thể giúp một đảng chiếm đa số và tự mình thành lập chính phủ, tuy vậy, rất thường xuyên chính phủ là một liên minh giữa một đảng lớn với một hoặc vài đảng nhỏ khác. Khi lập chính phủ, người đứng đầu đảng hoặc liên minh sẽ nắm giữ vị trí thủ tướng. Các vị trí bộ trưởng sẽ được chia sẻ cho các lãnh đạo khác. Bộ trưởng trong các chế độ nghị viện có một vị trí gần gũi với thủ tướng. Trong trường hợp bị bãi nhiệm chức bộ trưởng, bộ trưởng có thể quay lại quốc hội và trở thành một nghị viên, thực thi quyền chất vấn thủ tướng trong các buổi họp của nghị viện hoặc các đại hội đảng.

Đảng đối lập nếu không dành được đa số để thành lập chính phủ có thể trở thành một lực lượng đối lập có nhiều uy quyền và có chân trong nhiều ủy ban khác nhau của quốc hội. Sự chia sẻ quyền lực giữa các đảng phái với nhau giúp dung hòa sự chống đối và đảng lớn thường chú ý giữ gìn mối quan hệ với các đảng nhỏ hơn. Khi biết rằng một đảng khó có thể giành được đa số ghế trong quốc hội để tự mình lập chính phủ riêng, các đảng chính trị sẽ có khuynh hướng kèm chế, tránh đối đầu với nhau trong các hoạt động nghị trường và các chiến dịch tranh cử nhằm giữ một mối quan hệ để có thể liên minh hợp tác với nhau trong tương lai.

3.3 Tổng thống khó dung hòa hai vai trò: Biểu tượng quốc gia và đại diện cho đảng

Trong các chế độ tổng thống, tổng thống trước hết là người đứng đầu quốc gia, là một biểu tượng của đất nước, lãnh đạo quân đội và cơ quan hành pháp. Bên cạnh đó, tổng thống còn là một đại diện và là lãnh đạo cho đảng của mình. Những thông điệp, hành động, và chính sách của tổng thống không chỉ thể hiện cho hướng đi và quyền lợi của quốc gia mà còn của chính đảng của tổng thống.

Khó mà kết hợp cả hai vai trò vốn dĩ đối nghịch này lại với nhau. Khi một tổng thống hoạt động như một người đại diện cho đảng của mình tất sẽ làm mất đi vai trò là người đứng đầu, đại diện và là biểu tượng của quốc gia, bởi vì đơn giản rằng một người đại diện và biểu tượng của quốc gia tất phải đứng trên tất cả các vấn đề mang tính đảng phái để có thể duy trì được sự cân bằng và trung

hòa các khuynh hướng chính trị của quốc gia. Ngược lại, là một lãnh đạo đảng và muốn có được sự ủng hộ lớn hơn của nhân dân cho đảng của mình, và cũng để nhận một sự ủng hộ của các thành viên cùng đảng trong quốc hội, tổng thống tất phải lưu tâm đến các quyền lợi của đảng mình trong các chính sách quốc gia.

Và như vậy, trong trường hợp có sự xung đột giữa các khuynh hướng hay ý thức hệ, khó có thể hi vọng rằng tổng thống sẽ hành xử một cách công bằng trong vai trò là người hòa giải các xung đột. Trong trường hợp ở các quốc gia nơi mà xã hội dân sự chưa trưởng thành, với một uy quyền to lớn, tổng thống dễ dàng dùng ảnh hưởng và quyền lực của mình tác động lên các vị trí của cơ quan luật pháp, khiến cho các tòa án tối cao là một cơ quan đóng vai trò như sân sau của tổng thống, hợp pháp hóa các mong muốn của tổng thống và đảng phái của mình trong trường hợp có tranh chấp hay xung đột. Hậu quả là bầu không khí ngày càng trở nên ngột ngạt, sự đối đầu giữa tổng thống và đảng của mình đối với các lực lượng đối lập ngày càng thêm gay gắt, không có một nhân tố nào có thể giúp hòa giải tình hình, và hoặc là các lực lượng đối lập viên dẫn tới quyền lực của quân đội để giải quyết tình hình hoặc là họ sẽ bằng cách nào đó lật đổ vị trí của tổng thống.

Khác với chế độ tổng thống, trong chế độ nghị viện thủ tướng chỉ là người đứng đầu chính phủ và là lãnh đạo của liên minh nắm nhiều ghế nhất trong quốc hội. Người đứng đầu và là biểu tượng của quốc gia là một vị tổng thống hoặc một vị vua. Tổng thống trong các chế độ nghị viện không có nhiều quyền lực như thủ tướng và thường được bầu chọn bởi một ủy ban bao gồm một hỗn hợp giữa các nghị sỹ quốc hội trung ương và các nhà lập pháp trong các quốc hội hoặc ủy ban ở địa phương cho một nhiệm kỳ cố định. Tổng thống hay vua trong các chế độ nghị viện có vai trò bảo đảm sự đoàn kết và ổn định quốc gia, bảo đảm pháp luật được thực thi một cách công bằng, đứng trên các vấn đề đảng phái, và hoạt động vì lợi ích quốc gia. Tổng thống hay vua trong các chế độ nghị viện đóng vai trò hòa giải, cân bằng các xung đột chính trị, và đồng thời là một nhân tố góp phần kiểm soát quyền lực của thủ tướng.

Ngoài tổng thống, trong các chế độ nghị viện còn có vai trò của người phát ngôn nghị viện. Người phát ngôn của nghị viện khi chấp nhận vị trí phát ngôn buộc phải từ bỏ các liên hệ mang tính đảng phái và hoạt động như là một người đứng trên và dàn xếp các xung đột giữa các phe phái trong quốc hội. Trong các buổi họp

quốc hội, thủ tướng chỉ là một thành viên chủ trì bởi người phát ngôn quốc hội. Tổng thống và người phát ngôn quốc hội trong các chế độ nghị viện đóng một vai trò vô cùng quan trọng trong việc hòa giải các xung đột phe phái, và song song đó là một nhân tố giúp cân bằng quyền lực của thủ tướng.

3.4 Cố định nhiệm kỳ nhưng khó ổn định chính trị trong lâu dài

Một trong các lý do mà nhiều người ủng hộ một chế độ tổng thống đó là họ tin rằng bằng việc cố định nhiệm kỳ cho tổng thống, bầu và trao cho tổng thống những quyền hành pháp mạnh mẽ sẽ giúp chính phủ trở nên bền vững và đưa ra các quyết định nhanh chóng làm thay đổi đất nước, tránh việc bị dễ dàng truất phế làm chính phủ mất ổn định như trong các chế độ nghị viện.

Lập luận này bỏ qua ba điều. Thứ nhất, nó bỏ qua những bằng chứng rằng các chế độ nghị viện khá uyển chuyển và tính ổn định đáng kể của các chính phủ nghị viện, đặc biệt là trong các hệ thống chính trị nơi mà các đảng phái hiện diện ở quốc hội không quá nhỏ khiến cho các liên minh dễ bền vững hơn. Điều này có thể được thực hiện dễ dàng bằng cách thiết kế luật bầu cử chỉ cho phép những đảng nắm giữ trên một lượng phiếu nhất định, chẳng hạn 5% tổng số phiếu toàn quốc, mới được quyền giữ ghế ở quốc hội. Thủ tướng trong các chế độ nghị viện chỉ là một trong các lãnh đạo của đảng nắm đa số ghế trong quốc hội. Việc thay một thủ tướng đương nhiệm bằng một lãnh đạo khác trong đảng hay liên minh đa số trong quốc hội không khác bao nhiêu việc thay một bộ trưởng đương nhiệm, bởi vì đơn giản rằng các chính sách được đề xướng và thi hành bởi nội các thường là một đồng thuận bởi đảng nắm quyền, và do đó, việc thay thủ tướng thường chỉ tạo những xáo trộn nhỏ trên bề mặt hướng đi của đảng cầm quyền. Nhiều người chú ý vào sự thay đổi thủ tướng và cho rằng đó là sự bất ổn chính trị mà quên rằng đảng cầm quyền với các bộ trưởng khác nhau vẫn duy trì quyền lực và vị trí, lèo lái quốc gia vượt ra khỏi những thời khắc khó khăn của cuộc khủng hoảng. Những so sánh về tính ổn định của chính phủ trong hai thể chế cũng dường như không chú ý đến sự bất ổn của nội các trong các chế độ tổng thống khi mà các bộ trưởng là cấp dưới và dễ dàng bị sa thải bởi tổng thống.

Thứ hai, nó bỏ qua sự suy xét rằng chính sự cứng nhắc trong truất phế một vị tổng thống khiến cho những tổng thống không có năng lực với các chính sách sai lầm tiếp tục được duy trì để đưa

đất nước đi sâu hơn vào cơn khủng hoảng. Trong chế độ tổng thống, đối với một tổng thống đã không còn tín nhiệm trong đảng hoặc trong nhân dân thì việc truất phế và thay đổi tổng thống là một đề xuất cực kỳ khó khăn. Tiến trình luận tội tổng thống là một tiến trình rất không chắc chắn và tốn nhiều thời gian hơn là việc bỏ phiếu bất tín nhiệm nhằm thay đổi một thủ tướng đương nhiệm trong chế độ nghị viện. Trong những trường hợp như vậy, cho dù không còn có thể chấp nhận sự tại vị của tổng thống cho đến hết nhiệm kỳ, phe đối lập cũng không có lựa chọn nào khác, ngoại trừ thực hiện một tiến trình luận tội đầy khó khăn hoặc mong đợi sự từ chức từ tổng thống. Thậm chí trong trường hợp mà các biện pháp hợp pháp được đưa ra nhằm luận tội vị tổng thống, những ủng hộ viên của tổng thống có thể cảm thấy mình bị lừa dối và xuống đường phản đối, tạo nên một cuộc khủng hoảng. Rất khó xử lý cuộc khủng hoảng bằng hòa giải giữa các lãnh đạo chính trị hay tòa án. Sự thay đổi lãnh đạo chính trị giữa nhiệm kỳ vốn chỉ là một cuộc khủng hoảng chính phủ nhỏ trong các chế độ nghị viện giờ đây có thể trở thành một cuộc khủng hoảng chế độ toàn diện trong chế độ tổng thống. Cuối cùng, khi mà những cơ chế khó khăn nhằm truất phế vị tổng thống đã được thông qua thành công thì nó có thể đã là quá muộn để cứu vãn những sai lầm của các chính sách.

Và thứ ba là luôn luôn có rủi ro rằng một tổng thống có thể đột ngột mất khả năng điều hành giữa nhiệm kỳ vì lý do sức khỏe, và sự tự động chuyển giao quyền lực có thể dẫn đến một chính quyền không có khả năng, làm tình hình tệ hơn. Dù có định nhiệm kỳ nhưng không có gì bảo đảm rằng một tổng thống có đủ khả năng duy trì trọn vẹn hết nhiệm kỳ để thực thi những hứa hẹn. Một tổng thống có thể đột ngột qua đời hoặc trở nên mất khả năng làm việc. Trong những trường hợp như vậy, vị trí của tổng thống sẽ được tự động thay thế, thường bằng một vị phó tổng thống. Việc tự động thay thế tổng thống dẫn đến một hiện tượng là người kế nhiệm có thể có những định hướng chính trị khác so với tổng thống quá cố. Trong một số trường hợp, người kế nhiệm tự động là một vị phó tổng thống vốn được chọn như là một đối tác tranh cử với mục đích chính là nhằm tiếp cận và thu hút một bộ phận cử tri nào đó chứ không quan tâm đến khả năng thực thi quyền lực hay duy trì sự ảnh hưởng. Sự thay thế tự động giữa nhiệm kỳ do đó dẫn đến việc những người không tương xứng được chọn để trao cho chức vụ tổng thống mà đúng ra họ có thể sẽ không bao giờ được chọn vào vị trí đứng đầu quốc gia trong một cuộc bầu cử trực tiếp.

3.5 Ảnh hưởng của nhiệm kỳ

Những nhà lập hiến khi ủng hộ chế độ tổng thống, một mặt, họ muốn tổng thống có đầy đủ uy quyền và sự tập trung quyền lực hành pháp để có thể nhanh chóng thực hiện các chính sách; mặt khác, việc lo sợ sự tập trung quyền lực rất lớn vào tay tổng thống có thể dẫn đến sự hình thành một nhà độc tài mới, vì vậy mà các chế độ tổng thống thường quy định mỗi tổng thống thường chỉ được tái cử thêm một nhiệm kỳ. Việc cứng nhắc quy định số nhiệm kỳ tối đa một tổng thống có thể tại vị dẫn đến những yếu điểm nghiêm trọng như sau.

Thứ nhất, sự cố định nhiệm kỳ một cách cứng nhắc đã phân chia tiến trình chính trị thành những chu trình ngắt quãng, không liên tục, khi mỗi vị tổng thống sẽ theo đuổi một chính sách riêng biệt nhằm để lại dấu ấn cho riêng mình. Thậm chí, trong nhiều trường hợp, chính sách của các vị tổng thống sau sẽ đảo ngược lại hoàn toàn chính sách của các người tiền nhiệm.

Thứ hai, việc cố định của nhiệm kỳ đồng nghĩa với thời gian tại vị của chính phủ là giới hạn. Sự giới hạn thời gian cầm quyền đến lượt nó kèm chế khả năng của tổng thống và chính phủ trong việc thực hiện những hứa hẹn vốn đã được đưa ra trong khi tranh cử. Khi mà những lời hứa trở nên khó với tới, chẳng hạn như các chương trình thay đổi xã hội sâu sắc, đám đông sẽ cảm thấy họ bị lừa dối mặc dù đó là một thực tế rằng sự giới hạn của nhiệm kỳ được áp đặt lên các lãnh đạo của họ. Ngược lại, nếu những ứng cử viên tổng thống chỉ đưa ra những đề xuất khiêm tốn với nhiều khả năng thực hiện được trong khoảng thời gian cố định của một nhiệm kỳ thì khó mà nhận được sự ủng hộ lớn lao của cử tri để thắng cử.

Thứ ba, sự giới hạn về thời gian khiến tổng thống trở nên vội vã trong việc thông qua các chính sách. Biết rằng mình không thể tái nhiệm và lo sợ rằng các đề xuất của mình không được thi hành bởi người kế nhiệm, các tổng thống thường cố gắng bằng mọi giá thực thi chính sách của mình. Sự khẩn trương thông qua chính sách bằng mọi giá có thể để lại những hậu quả nghiêm trọng cho đất nước. Đó có thể là các chính sách kém hiệu quả, nhiều lỗ hổng, tiêu tốn các khoản ngân sách vô tội vạ, hoặc tạo ra sự phân cực gay gắt giữa các nhóm khác nhau trong đất nước.

Ngược lại, trong các chế độ nghị viện, khi một thủ tướng mong đợi liên minh của mình chiến thắng trong các kỳ bầu cử kế tiếp sẽ cảm thấy không phải chịu áp lực để làm điều này. Thủ

tướng có thể tại vị vài nhiệm kỳ mà không phải lo sợ về một nhà độc tài nảy sinh, vì các khả năng thay đổi chính phủ luôn luôn được mở ra bất cứ lúc nào. Những đề xuất và chính sách của các liên minh cầm quyền thường được kéo dài một cách liên tục với những thay đổi vừa phải vì nó thường là sự thỏa hiệp giữa các đảng phái trong liên minh cầm quyền.

Thứ tư, việc cố định nhiệm kỳ và giới hạn số lần tái cử của tổng thống cũng đồng nghĩa rằng một hệ thống chính trị phải có khả năng sản sinh ra một lãnh đạo có khả năng và được tín nhiệm rộng rãi mỗi 4 hoặc 5 năm một lần. Đó thật sự là một thách thức, đặc biệt là ở các quốc gia đang phát triển khi thiếu vắng những lãnh đạo có nhiều kinh nghiệm và hiểu biết về chính trị. Sự tích lũy vốn và kinh nghiệm chính trị mà một vị tổng thống có được trong suốt nhiệm kỳ sẽ không thể kéo dài sau khi ông ta rời đi khi mà các kinh nghiệm chính trị hành pháp đều tập trung vào tay của mình. Trong chế độ nghị viện, các bộ trưởng chia sẻ quyền lực và kinh nghiệm điều hành với thủ tướng và vì vậy mà những kinh nghiệm hành pháp luôn luôn được duy trì và chia sẻ. Thậm chí trong trường hợp tồn tại các liên minh chính trị, những kinh nghiệm về hành pháp còn được chia sẻ và duy trì giữa các đảng phái với nhau.

Và cuối cùng, sự kế nhiệm giữa hai tổng thống cũ và mới thường tạo ra một sự căng thẳng. Tổng thống mới có thể cảm thấy phải thực hiện một sự độc lập và thể hiện rằng mình khác người tiền nhiệm, dù có thể ở trong cùng một đảng. Vị tổng thống cũ vốn đã quen với tôn trọng và quyền lực sẽ thấy rằng khó mà dung hòa chính mình khi phải ra đi mà không thể quay lại, đặc biệt là khi thấy rằng vị tổng thống mới đã chứng tỏ một sự thất bại thảm hại trong các chính sách của mình. Nội bộ đảng cũng có thể phải đối mặt với khủng hoảng và thù địch khi mà vị cựu tổng thống có thể giật dây đảng sau để ảnh hưởng lên người kế nhiệm nhằm ngăn chặn các chính sách hay sự lãnh đạo đảng.

Những điều này dễ dàng được giảm nhẹ trong các chế độ nghị viện vì nhu cầu giữ gìn sự đoàn kết trong đảng, sự tôn trọng các nhân vật có ảnh hưởng, và vị thủ tướng mới muốn có sự giúp đỡ từ người tiền nhiệm. Những điều này đóng góp vào sự hòa hợp. Những lãnh đạo của cùng một đảng có thể thay nhau làm thủ tướng; và khi mà một người biết rằng người kia có thể được chọn để thay thế mình bất cứ lúc nào thì đôi đầu thường trở nên bất lợi cho cả hai, vì thế mà họ thường chia sẻ quyền lực.

3.6 Mô hình tổng thống của Hoa Kỳ

Như đã đề cập, cho đến nay, Hoa Kỳ là nước duy nhất dưới chế độ tổng thống đã thành công trong việc duy trì được nền dân chủ lâu dài với một hiến pháp dân chủ và xây dựng nên một nền kinh tế phồn thịnh. Nhiều người đã xem sự thành công của chế độ tổng thống ở Hoa Kỳ như là một ngoại lệ, bởi vì ở các nước khác nhau, mô hình tổng thống của Hoa Kỳ đã được rập khuôn nhưng cuối cùng chỉ dẫn tới thất bại. Vậy đâu là những thành tố đóng góp vào sự thành công của mô hình tổng thống Hoa Kỳ?

Điểm thứ nhất đó là hai chính đảng của Hoa Kỳ hầu như không có một ý thức hệ rõ rệt nào. Cả hai đều cổ xúy cho chủ nghĩa tư bản, trọng thương, nâng đỡ doanh nghiệp, và điều hướng các chính sách của mình đến tầng lớp trung lưu. Hoa Kỳ chưa bao giờ có một chính đảng chống tư bản hay theo khuynh hướng xã hội đúng nghĩa. Về mặt hình thức Hoa Kỳ có hai chính đảng, nhưng về mặt thực chất, sinh hoạt chính trị ở Hoa Kỳ thể hiện dưới dạng như một hệ thống nhiều đảng phái. Trên bình diện quốc gia, cơ cấu đảng phái trong đảng của các chính đảng Hoa Kỳ khá lỏng lẻo. Hệ thống đảng là một mạng lưới để mỗi bốn năm một lần phối hợp với nhau nhằm đưa các ứng cử viên của mình giành vị trí tổng thống. Đa phần các hoạt động đảng phái chủ yếu diễn ra ở cấp địa phương ở các bang. Ở đây, các đảng phái hoạt động gắn kết hơn trong nỗ lực giành quyền kiểm soát các vị trí của chính quyền trong các cuộc bầu cử diễn ra liên tục. Thêm nữa, chính vì sự lỏng lẻo và ít tính kết nối đó, không có một quy định nào bắt buộc các nghị viên phải một lòng bỏ phiếu theo định hướng của đảng mình, và chuyện mà một đảng viên thể hiện tư tưởng đi ngược lại đường lối của đảng mình là chuyện thường gặp. Các nghị viên chỉ bỏ phiếu theo quyền lợi của khu vực cử tri mình đại diện. Chính vì tình trạng vô kỷ luật trong các chính đảng của Hoa Kỳ mà một tổng thống Hoa Kỳ khó lòng nhận được một sự ủng hộ toàn tâm bởi các nghị sỹ đảng mình trong quốc hội. Và điều này chính là lý do mà thậm chí cho dù tổng thống và đảng của ông ta có thể nắm đa số trong quốc hội thì các nghị sỹ trong đảng của ông ta trong quốc hội cũng luôn luôn giữ được một sự độc lập với tổng thống và đóng vai trò kiểm soát quyền lực, duy trì hệ thống dân chủ.

Điểm thứ hai đó là tinh thần tự do của nhân dân Hoa Kỳ. Lịch sử của Hoa Kỳ là lịch sử của di dân tị nạn, và những cộng đồng di cư đến Hoa Kỳ đa phần dưới một tâm thế mưu cầu sự tự do cho cá nhân và gia đình. Tinh thần tự do và chủ nghĩa cá nhân vì thế đã

trở nên một lý tưởng sống ăn sâu vào mỗi cá nhân của các công dân Hoa Kỳ, bao gồm cả các chính trị gia. Tinh thần tự do đến lượt nó thúc đẩy những nỗ lực duy trì một văn hóa tự do bằng cách dựng xây nên các tổ chức xã hội dân sự để bảo vệ và phụng sự cho những quyền lợi của các công dân. Một xã hội dân sự mạnh mẽ trong đó dư luận luôn luôn lên tiếng chống lại những xu hướng độc tài khiến cho các chính trị gia khó lòng nào thao túng được nền chính trị quốc gia.

Điểm thứ ba, và quan trọng nhất, đó là các cơ cấu chính trị trong chính quyền Hoa Kỳ được phân bổ theo cơ chế đồng thuận. Trong cơ chế này, không một cơ quan nào có thể nắm toàn bộ quyền hành, mà quyền hành được phân chia và tản quyền. Một chính sách hay một quyết định chính trị quan trọng được thông qua phải có sự đồng thuận giữa các cơ quan hoặc cá nhân với nhau. Chính vì vậy mà quyền lực luôn luôn được cân bằng và kiểm soát, tránh lạm quyền và tránh độc tài. Trong cơ chế liên bang, quyền lực của chính quyền trung ương không những được phân quyền theo hàng ngang giữa hành pháp, tư pháp, và lập pháp, mà còn phân quyền theo chiều dọc là giữa chính quyền liên bang trung ương và chính quyền tiểu bang. Trong các cơ quan của chính quyền liên bang ở trung ương, quyền lực cũng được phân tán khi có thể. Chẳng hạn như Cục Dự trữ Liên bang Hoa Kỳ chịu trách nhiệm trong việc điều hành chính sách tiền tệ và bình ổn hệ thống tài chính được độc lập khỏi chính quyền, và chính sách tiền tệ được đưa ra sau khi một nhóm các thống đốc ngân hàng bàn thảo và bỏ phiếu đồng ý. Tương tự là Tòa án Tối cao của Hoa Kỳ. Chính vì sự cân bằng và kiểm soát quyền lực hiện diện ở mọi cơ quan, các quyết định chính sách đưa ra luôn tuân thủ theo cơ chế đồng thuận. Vì lẽ đó, khó mà một tư tưởng độc tài được dịp phát triển và hình thành nên một nhà độc tài mới.

3.7 Sự thất bại của chế độ tổng thống của Việt Nam Cộng Hòa

Ở miền Nam Việt Nam, chế độ Việt Nam Cộng Hòa đã thử nghiệm chế độ tổng thống một cách chính thức trong suốt gần 20 năm, kể từ khi ra đời của Hiến pháp 1956 dưới chế độ Đệ Nhất Cộng Hòa kéo dài sang chế độ Đệ Nhị Cộng Hòa với Hiến pháp 1967, cuối cùng để lại là một sự thất bại. Bởi vì những yếu điểm nghiêm trọng của chế độ tổng thống như đã trình bày ở trên, khó mà xây dựng thành công một nền dân chủ dưới một chế độ tổng thống. Và khi mà chế độ tổng thống đã thất bại ở hầu như mọi

quốc gia mà nó được thử nghiệm, ngoại trừ Hoa Kỳ là một ngoại lệ, thì có gì là ngạc nhiên khi nó lại thất bại ở Việt Nam?

Dưới chế độ Đệ Nhất Cộng Hòa, với nỗ lực tập trung quyền lực nhằm dẹp tan cộng sản, những nhà lập hiến đã thiết kế ra bản Hiến pháp 1956. Thoạt nhìn, chế độ tổng thống được trình bày trong Hiến pháp 1956 có vẻ giống như chế độ tổng thống ở Hoa Kỳ, nhưng thật ra nó khác xa hoàn toàn. Hiến pháp Hoa Kỳ và sự cơ cấu quyền lực các cơ quan của Hoa Kỳ chú trọng đến phân quyền, tản quyền, cân đối và kiểm soát quyền lực, và vì vậy mà các chính sách đưa ra thường mang tính đồng thuận. Điều này không hề có trong Hiến pháp 1956, ngược lại nó có tư tưởng tập quyền và được thiết kế để tập trung tất cả quyền lực hành pháp vào tay của tổng thống và cho phép tổng thống không chế bộ máy nhà nước.

Chế độ Đệ Nhất Cộng Hòa không theo cơ chế liên bang hay tản quyền, và tổng thống có quyền bổ nhiệm và cách chức tất cả các viên chức dân sự và quân sự (Điều 37). Tổng thống không bắt buộc phải điều trần trước quốc hội, không chịu trách nhiệm trước quốc hội và không thể bị quốc hội truất phế bằng cơ chế bất tín nhiệm. Thậm chí điều 98 của Hiến pháp cho rằng: «Trong nhiệm kỳ lập pháp đầu tiên tổng thống có thể tạm đình chỉ sự sử dụng những quyền tự do đi lại và cư ngụ, tự do ngôn luận và báo chí, tự do hội họp và lập hội, tự do nghiệp đoàn và đình công để thỏa mãn những đòi hỏi đích đáng của an toàn chung, trật tự công cộng và quốc phòng». Và như vậy, điều luật này chính nó đặt dấu chấm hết cho tính tự do và dân chủ của bản hiến pháp.

Độc giả muốn hình dung về sự tập quyền của chế độ Đệ Nhất Cộng Hòa thì hãy tưởng tượng với mô hình tổng thống của Hoa Kỳ rằng, giả sử như tổng thống Hoa Kỳ có quyền bổ nhiệm và cách chức tất cả các nhân viên ở cấp liên bang, các thống đốc và nhân viên ở các tiểu bang, không tồn tại quốc hội ở các tiểu bang, và rằng tổng thống có thể tạm đình chỉ tất cả các quyền tự do khác nhau từ di trú, ngôn luận, báo chí, cho đến tự do hội họp trong nhiệm kỳ đầu tiên. Đó sẽ là một chế độ uy quyền cá nhân, nơi tất cả mọi quyền hành được tập trung chủ yếu vào văn phòng chính phủ. Và quan trọng nhất là quốc hội không có quyền buộc tổng thống phải điều trần cũng như truất phế tổng thống. Đó thật sự là một chế độ độc tài được chọn lựa, và khi đã chọn ra một tổng thống rồi thì nhân dân không thể nào truất phế được ông ta.

Cũng cần phải nói thêm rằng sau khi Hiến pháp 1956 được thông qua, đúng ra vị trí của tổng thống Ngô Đình Diệm phải được bãi bỏ và cần phải tiến hành một cuộc bầu cử mới để chọn ra một tổng thống trong một chế độ với hiến pháp mới, đó mới là một tiến trình dân chủ và hợp hiến. Nhưng điều này đã không diễn ra, và nó là một chỉ dấu cho thấy rằng tổng thống Ngô Đình Diệm không có tinh thần dân chủ.

Sự căng thẳng của chế độ do đó là một hệ quả có thể dự đoán được khi tất cả quyền lực chính trị được tập trung vào tay một người. Cộng với những sai lầm chính trị của chế độ trong việc trấn áp và triệt tiêu đối lập, kể cả những người quốc gia không cộng sản nhưng không ưa thích ngài tổng thống, khiến cho bầu không khí chính trị ngày càng trở nên ngột ngạt mà không có một cơ chế nào có thể khai thông vì không có một cơ chế hợp pháp nào có thể truất phế vị tổng thống. Giải pháp cuối cùng chỉ còn lại là sự can thiệp của quân đội thông qua đảo chính – vốn là một điều thường thấy trong các chế độ tổng thống – và cuộc đảo chính ngày 1/11/1963 cuối cùng đã đánh dấu chấm hết cho chế độ tổng thống của Đệ Nhất Cộng Hòa.

Sự truất phế một tổng thống trong các chế độ tổng thống thường đi kèm với nó là một cuộc khủng hoảng chính trị sâu sắc của đất nước, và Việt Nam Cộng Hòa cũng không phải là một ngoại lệ. Sự sụp đổ của Đệ Nhất Cộng Hòa kéo theo những hỗn loạn chính trị sau đó để rồi 4 năm sau bản Hiến pháp của chế độ Đệ Nhị Cộng Hòa được khai sinh, thiết lập nên chế độ cộng hòa thứ hai ở miền Nam.

Chứng kiến chế độ tổng thống trong nền Đệ Nhất Cộng Hòa suy thoái trở thành một chế độ tập quyền vào tay một cá nhân, những nhà lập hiến thiết lập nên nền Đệ Nhị Cộng Hòa đã thiết kế lại bản hiến pháp với mục đích kiểm soát quyền lực của tổng thống. Đầu tiên, họ xây dựng nên một quốc hội mạnh hơn với hai viện, khi so với quốc hội vốn chỉ có một viện trong nền Đệ Nhất Cộng Hòa. Nhiều điều luật được đưa ra nhằm ràng buộc mối quan hệ cân bằng và kiểm soát quyền lực giữa tổng thống và quốc hội. Thứ hai, bên cạnh tổng thống và phó tổng thống vốn là hai nhân vật đứng đầu trong cơ quan hành pháp, những nhà lập hiến còn đưa ra vị trí thủ tướng như là một nhân vật quan trọng thứ ba trong cơ quan hành pháp. Tuy vậy, thủ tướng trong chế độ Đệ Nhị Cộng Hòa có vai trò chỉ là người thừa hành những chỉ thị của tổng thống và là người «đứng mũi chịu sào» cho một chính phủ thất bại. Tổng

thống bổ nhiệm thủ tướng và các bộ trưởng dưới đề xuất của thủ tướng. Tổng thống có quyền bãi nhiệm thủ tướng và các bộ trưởng. Thêm vào đó, thủ tướng cũng có thể bị giải nhiệm bởi quốc hội. Chính vì vậy mà trong trường hợp đối diện với một chính phủ thất bại, khi mà quốc hội không thể truất phế tổng thống, thủ tướng sẽ là nhân vật thế thân đứng ra chịu trách nhiệm giải trình.

Hai cải cách chính trong Hiến pháp 1967 với hi vọng có thể giúp kiến tạo nên một chính phủ vững mạnh, đủ tính chính danh, nhằm vực dậy nền chính trị hỗn loạn, cuối cùng chỉ để lại là một sự bế tắc. Những quy định phức tạp và mù mờ trong mối quan hệ quyền lực giữa hai vị trí tổng thống và thủ tướng trong cơ quan hành pháp và giữa tổng thống với hai viện của quốc hội đã khiến cho hoạt động của các cơ quan chính phủ trở nên chông chéo lẫn nhau, không thể phối hợp hiệu quả, để rồi cuối cùng, người có tiếng nói và ảnh hưởng chính trị bao trùm lại chính là tổng thống. Ở đây, vai trò và quyền lực của tổng thống chủ yếu gắn liền với khả năng điều động quân đội thay vì là một sự tín nhiệm rộng rãi của nhân dân, bởi vì liên minh của tổng thống Nguyễn Văn Thiệu và Nguyễn Cao Kỳ chỉ nhận được tổng cộng có 34,4% tổng số phiếu bầu trong cuộc bầu cử tổng thống một vòng năm 1967, ít hơn nhiều số phiếu mà một liên minh của thủ tướng cầm quyền trong một chế độ nghị viện phải đạt được.

Một nghịch lý lớn lao của chế độ tổng thống đó là những nhà lập hiến cố tình tạo ra một cơ quan hành pháp mạnh mẽ và ổn định với đầy đủ tính chính danh để có thể hành động nhanh và dứt khoát, chống lại hàng loạt các lợi ích đại diện bởi các dân biểu trong cơ quan lập pháp. Hiến pháp được thiết kế để vị trí tổng thống rất chắc chắn và khó mà bị truất phế. Mặc khác, nỗi lo sợ sự xuất hiện của một nhà độc tài khiến những nhà lập hiến thêm vào đó quy định giới hạn số nhiệm kỳ của một tổng thống. Tuy vậy, sự cứng nhắc của chế độ tổng thống đã để lại những điểm yếu vô cùng nghiêm trọng. Trong nhiều trường hợp, sự suy thoái của chế độ tổng thống trở thành một nền độc tài cá nhân nơi mà quốc hội không thể can thiệp để truất phế tổng thống buộc quân đội phải can thiệp để lập lại dân chủ. Trong những trường hợp khác, khi một tổng thống mất uy tín và không đủ sự ủng hộ để tiếp tục lèo lái đất nước, những luật lệ khó khăn trong việc truất phế một tổng thống, khiến đất nước phải chịu đựng những chia rẽ và sự mất hiệu quả trong các chính sách. Và cho đến khi một tổng thống buộc phải từ nhiệm đề ra đi thì hậu quả đã trở nên không thể cứu vãn.

Trong cả hai trường hợp, sự truất phế một tổng thống thường đi kèm với nó là một sự khủng hoảng của chế độ. Nền Đệ Nhất và Đệ Nhị Cộng Hòa đã rơi vào hai hoàn cảnh như vậy. Giả sử nếu Việt Nam Cộng Hòa theo thể chế nghị viện, chế độ có lẽ đã có một tương lai khác. Một thủ tướng Ngô Đình Diệm nắm quyền hành pháp khi đối diện với sự mất uy tín và các áp lực buộc phải từ chức sẽ dễ dàng nhường vị trí thủ tướng lại cho một cá nhân lãnh đạo khác trong đảng Cần Lao để lui về giữ vị trí dân biểu. Hành động này không những giúp ông tránh được cái chết, mà còn có thể giúp duy trì được sự chuyển tiếp ổn định của chế độ khi mà đảng Cần Lao vẫn còn có thể duy trì quyền lãnh đạo đất nước. Và nếu chế độ Đệ Nhị Cộng Hòa theo thể chế nghị viện, đảng của Nguyễn Văn Thiệu và Nguyễn Cao Kỳ sẽ buộc phải liên minh với các đảng phái khác nhằm thành lập chính phủ liên minh. Điều này làm tăng tính chính danh và cả sự ủng hộ cho chính phủ, giúp chính phủ dễ dàng hơn trong việc thực thi các chính sách mạnh mẽ.

Lẽ dĩ nhiên, lịch sử không có chữ nếu, nhưng lịch sử cung cấp cho chúng ta những bài học đắt giá; và một bài học mà chúng ta cần phải học đó là đừng chọn mô hình tổng thống.

4 Mô hình nghị viện - liên bang của Đức

4.1 Giới thiệu

Những người quan tâm đến vận mệnh của quốc gia hẳn sẽ cùng đồng ý với nhau một điều rằng chế độ cộng sản cuối cùng rồi sẽ cáo chung, nhường đường cho một chế độ chính trị dân chủ. Câu hỏi còn lại đó là đâu là một mô hình chính trị dân chủ tốt mà Việt Nam có thể tham khảo và áp dụng.

Chọn lựa một mô hình chính trị có ý nghĩa sống còn đối với sự phát triển của một quốc gia và sự tồn vong của một dân tộc. Nhờ tiếp nhận các giá trị dân chủ và thiết kế các hệ thống chính trị nhằm đảm bảo được tính ổn định chính trị mà các nước đã duy trì được những phát triển bền vững. Ngược lại, việc chọn lựa sai lầm một mô hình chính trị không những đưa đất nước nhanh chóng vào cuộc khủng hoảng, phá hủy những thành quả của quốc gia, mà còn để lại những hậu quả tai hại lâu dài cho đất nước.

Trở lại câu hỏi rằng đâu là một mô hình chính trị mà Việt Nam có thể tham khảo. Trước hết, hãy dứt khoát một điều rằng đừng chọn chế độ tổng thống. Bởi vì những khiếm khuyết của nó, mô hình tổng thống dễ biến một tổng thống dân cử trở thành một nhà độc tài. Ở các nước theo chế độ tổng thống, nền dân chủ thường chỉ được duy trì trong những khoảng thời gian ngắn, để rồi uy quyền của tổng thống hoặc một sự can thiệp của quân đội khi nhận thấy tổng thống lạm quyền sẽ đưa đất nước quay trở lại chế độ độc tài, phá hủy mọi thành quả dân chủ và sự phát triển của quốc gia. Cho đến nay, Hoa Kỳ là nước duy nhất thành công với chế độ tổng thống. Các nước châu Mỹ La-tinh khác theo mô hình tổng thống, thậm chí nhiều nước rập khuôn mô hình của Hoa Kỳ, nhưng tất cả đều thất bại. Ở Việt Nam, chế độ Việt Nam Cộng Hòa ở miền Nam Việt Nam đã áp dụng chế độ tổng thống trong suốt 20 năm nhưng cuối cùng cũng không thành công. Nhưng, khi mà chế độ tổng thống đã thất bại ở hầu như mọi quốc gia nó được áp dụng, trừ Hoa Kỳ như một ngoại lệ, thì có gì phải ngạc nhiên khi nó tiếp tục thất bại ở Việt Nam?

Chọn lựa cho mô hình chính trị của Việt Nam do đó phải là một mô hình nghị viện. Tuy vậy, có nhiều mô hình nghị viện khác nhau và cho ra những hệ quả khác nhau. Như đã trình bày trong các bài trước, một mô hình chính trị tốt phải đảm bảo đủ 5 tiêu chuẩn: (1) chế độ chính trị phải có khả năng giúp ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới; (2) chế độ phải giúp ngăn ngừa

xảy ra các cuộc đảo chính; (3) chế độ bảo đảm một chính quyền ổn định và làm được việc; (4) chế độ có khả năng ngăn ngừa sự thực thi các chính sách tồi dở; và (5) chế độ giúp kéo dài sự cầm quyền của một chính phủ thành công.

Câu hỏi tiếp theo là liệu rằng có một mô hình nghị viện nào thỏa mãn đủ 5 tiêu chuẩn đó không? Câu trả lời là có và đó là mô hình nghị viện – liên bang kiểu Đức.

Sự thành công của mô hình nghị viện – liên bang của Đức đã được minh chứng theo thời gian trên cả ba khía cạnh. Trước hết, nó giúp hệ thống chính trị của Đức ổn định, khi so với các nền cộng hòa nghị viện khác. Trong suốt 6 thập niên sau khi Hiến pháp Đức 1949 thiết lập chế độ nghị viện – liên bang Đức cho tới nay, nước Đức chỉ có 8 thủ tướng; trong khi đó, chế độ nghị viện của Ý có tới tổng cộng 37 thủ tướng (dù vài vị đã phục vụ các nhiệm kỳ riêng rẽ). Thứ hai, mô hình chính trị của Đức đã kiến tạo nên các chính phủ cầm quyền thành công, đưa nước Đức từ chỗ là một nước bại trận và chia cắt sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai trở thành một nước thống nhất và một nền kinh tế vững mạnh đứng đầu châu Âu. Và thứ ba, mô hình chính trị của Đức đã duy trì và nuôi dưỡng các giá trị dân chủ. Khác với các nước phương Tây khác vốn có truyền thống dân chủ lâu đời, chế độ dân chủ đầu tiên của Đức, Cộng hòa Weimar (1919-1933), đã nhanh chóng sụp đổ và biến thành một chế độ phát xít. Mô hình nghị viện – liên bang của Đức với Hiến pháp 1949 đã biến Đức chỉ trong hơn nửa thế kỷ trở thành một nền dân chủ rực rỡ đi đầu trong xiển dương các giá trị tự do của nhân loại.

Sự chọn lựa mô hình nghị viện – liên bang của Đức còn xuất phát từ nhiều điểm tương đồng khác. Thứ nhất, cả hai nước, Việt Nam và Đức, đều là những nước đông dân. So với Việt Nam với dân số hơn 90 triệu dân, dân số nước Đức khoảng hơn 80 triệu. Thứ hai, văn hóa các vùng miền của Đức rất đa dạng và Việt Nam cũng vậy. Và thứ ba, trước khi chuyển sang chế độ nghị viện – liên bang, người Đức đã làm quen với chế độ nghị viện trong nền Cộng hòa Weimar; tương tự, mô hình chính trị của chế độ Việt Nam hiện nay với thủ tướng đứng đầu có nhiều điểm tương đồng với mô hình nghị viện.

Vậy, mô hình nghị viện – liên bang của Đức được cấu trúc như thế nào và hoạt động ra sao? Đó sẽ là chủ đề chính của bài này.

4.2 Cấu trúc chính quyền

Nước Cộng hòa Liên bang Đức theo thể chế nghị viện – liên bang. Trong thể chế nghị viện, quyền lực của nhân dân được đại diện bởi quốc hội, vốn gồm các thành viên được dân bầu chọn thông qua lá phiếu của mình. Có hai dạng quốc hội: một quốc hội liên bang gồm hai viện, và các quốc hội tiểu bang chỉ có một viện. Thể chế liên bang của Đức phân quyền rõ rệt giữa chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang. Mỗi tiểu bang có một quốc hội và chính quyền riêng chịu trách nhiệm điều hành các hoạt động trong phạm vi của bang. Với dân số hơn 81 triệu người theo thống kê năm 2015, nước Đức được chia thành 16 tiểu bang.

Chính quyền liên bang được chia làm ba nhánh riêng biệt: lập pháp, hành pháp, và tư pháp. Cơ quan lập pháp là quốc hội gồm hai viện riêng biệt: Hạ nghị viện (Bundestag) và Thượng nghị viện (Bundesrat). Hạ nghị viện bao gồm các dân biểu đại diện cho quốc gia được dân bầu cho nhiệm kỳ 4 năm. Thượng nghị viện đại diện cho quyền lợi các tiểu bang, và các ghế nghị sỹ được nắm giữ bởi chính các lãnh đạo của các chính quyền tiểu bang. Đứng đầu cơ quan hành pháp là thủ tướng, được bầu chọn bởi các thành viên của Hạ nghị viện cho một nhiệm kỳ là 4 năm. Ngoài ra, cơ quan hành pháp còn có tổng thống. Tuy vậy, tổng thống chủ yếu đóng vai trò mang tính biểu tượng của quốc gia, đứng trên tất cả các vấn đề đảng phái, và hoạt động vì sự đoàn kết của quốc gia. Tổng thống được bầu bởi một ủy ban đặc biệt gồm có các dân biểu của Hạ nghị viện và các nghị viên của các quốc hội tiểu bang. Chịu trách nhiệm giám sát và kiểm soát hệ thống chính trị dân chủ nhằm bảo đảm việc tuân theo các nguyên tắc được đề ra trong Hiến pháp là Tòa án Hiến pháp Liên bang. Tòa án Hiến pháp Liên bang có một nửa số thẩm phán được bổ nhiệm bởi Hạ nghị viện và một nửa còn lại được bổ nhiệm bởi Thượng nghị viện. Các thẩm phán phục vụ một nhiệm kỳ duy nhất kéo dài 12 năm.

4.3 Hạ nghị viện (Bundestag)

Hạ nghị viện liên bang (Bundestag) là cơ quan quyền lực nhất trong thể chế nghị viện – liên bang của Đức. Các thành viên của Hạ nghị viện, tức dân biểu, được bầu chọn bởi cử tri trong một cuộc bầu cử toàn quốc cho một nhiệm kỳ 4 năm, trừ khi Hạ nghị viện bị giải tán trước kỳ hạn. Hạ nghị viện Đức được thiết kế để kết hợp yếu tố độc lập của Hạ nghị viện Hoa Kỳ và chức năng tranh luận của Hạ nghị viện ở Anh. Tầm quan trọng của Hạ nghị viện không chỉ bởi vì các thành viên của Hạ nghị viện được dân

bầu chọn ra trong một cuộc bầu cử toàn quốc, làm đại diện cho nhân dân trong việc điều hành đất nước, mà còn là vì Hạ nghị viện được trao giữ nhiều quyền quan trọng ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp lên toàn bộ hoạt động chính trị của quốc gia.

Đầu tiên, Hạ nghị viện có trách nhiệm bầu chọn ra thủ tướng, người sẽ đứng đầu cơ quan hành pháp. Liên minh nắm quyền kiểm soát đa số ghế trong Hạ nghị viện sẽ chọn ra thủ tướng, thường là lãnh đạo của liên minh. Trong trường hợp nhận thấy thủ tướng đương nhiệm mất uy tín hoặc không có khả năng điều hành đất nước, Hạ nghị viện có thể thông qua một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng (constructive vote of no confidence) để chọn ra một thủ tướng mới và truất phế thủ tướng đương nhiệm.

Thứ hai, Hạ nghị viện giữ vai trò là cơ quan lập pháp chính. Hạ nghị viện ở Đức thường không tự mình khởi xướng các dự luật mà các dự luật chủ yếu được bắt đầu và đề xuất bởi nhánh hành pháp, tức văn phòng thủ tướng, trước khi được chuyển sang cơ quan lập pháp. Hạ nghị viện tập trung vào việc đánh giá và chỉnh sửa các dự luật. Phần lớn các công việc này được thực hiện ở các ủy ban Hạ nghị viện, nơi mà các thành viên nghiên cứu những đề xuất của chính phủ và khuyến nghị những thay đổi.

Thứ ba, Hạ nghị viện cung cấp một diễn đàn cho các tranh luận. Các tranh luận tại các buổi họp toàn thể được bố trí thời gian tương ứng với độ lớn của các đảng chính trị tại Hạ nghị viện. Vì thành viên của các đảng thường đã họp kín với nhau và thống nhất về mặt ý kiến đối với các dự luật, các buổi họp toàn thể có mục đích chính là dịp để thể hiện quan điểm của các đảng một cách công khai.

Thứ tư, Hạ nghị viện còn đóng một vai trò quan trọng trong việc bầu chọn ra tổng thống, các thẩm phán trong Tòa án Hiến pháp Liên bang và các tòa án tối cao của các nhánh tư pháp khác. Tổng thống được bầu chọn bởi các thành viên trong Hội nghị Liên bang (Federal Convention) cho một nhiệm kỳ 5 năm. Tất cả các thành viên của Hạ nghị viện chiếm một nửa số thành viên trong Hội nghị Liên bang; nửa còn lại là các thành viên được chọn lựa bởi các cơ quan lập pháp cấp tiểu bang với số lượng tỉ lệ tương ứng với dân số của bang. Một nửa số thẩm phán Tòa án Hiến pháp Liên bang của Đức được bổ nhiệm bởi Hạ nghị viện, nửa còn lại được bổ nhiệm bởi Thượng nghị viện. Các thẩm phán của các tòa án tối cao trong 6 nhánh tư pháp gồm phổ thông (ordinary), hành chính, tài chính, lao động, xã hội, và luật bản quyền được bầu chọn

bởi Bộ trưởng Tư pháp Liên bang và một hội đồng tuyển chọn gồm có 16 bộ trưởng tư pháp của các tiểu bang và 16 đại diện từ Hạ nghị viện.

Và cuối cùng, Hạ nghị viện giữ vai trò giám sát và soi chiếu các hành động của văn phòng thủ tướng trên các vấn đề về chính sách và hành chính. Việc giám sát được thực hiện bằng các phương cách khác nhau. Cách phổ biến nhất là chất vấn tại các giờ tra vấn, một cơ chế tương tự như ở Hạ nghị viện của Anh. Thành viên của Hạ nghị viện gửi câu hỏi đến bộ trưởng chính phủ để tra vấn về các vấn đề liên quan đến chính sách hoặc nhu cầu cụ thể của một khu vực cử tri. Đại diện của chính phủ sẽ trả lời trong giờ tra vấn. Lúc này, các dân biểu có thể đưa câu hỏi bổ sung. Một phương pháp khác là gửi những câu hỏi dưới dạng văn bản tới chính quyền và yêu cầu trả lời dưới dạng viết hay lời nói một cách chính thức. Để gửi một văn bản như vậy đòi hỏi có sự bảo trợ của vài dân biểu. Ngoài ra, một nhóm các dân biểu cũng có thể yêu cầu một cuộc tranh luận đặc biệt về một vấn đề chính sách đang diễn ra. Và cuối cùng, các ủy ban của Hạ nghị viện cũng có thể tiến hành các buổi điều trần công khai hoặc các buổi họp để trình bày các vấn đề chính sách trong lĩnh vực chuyên môn của mình. Các cơ hội tra vấn của Hạ nghị viện là dịp để cho các đảng đối lập kiểm tra và phơi bày các hành động sai trái của chính quyền. Vì vậy mà đa số các câu hỏi trong giờ tra vấn thường là do thành viên của các đảng đối lập đưa ra.

Tương tự như Quốc hội Hoa Kỳ, hoạt động của Quốc hội Đức dựa chủ yếu vào hệ thống các ủy ban chuyên gia. Hầu hết các hoạt động của Hạ nghị viện được diễn ra ở các ủy ban. Tổ chức của các ủy ban được phân chia tương ứng với các bộ của liên bang và Hạ nghị viện lần thứ 16 bắt đầu từ năm 2005 có tổng cộng 22 ủy ban như vậy. Những thành viên trong ủy ban thường sở hữu những chuyên môn đặc biệt liên quan đến hoạt động của ủy ban. Các vị trí trong ủy ban được phân phối cho các dân biểu theo tỉ lệ tương ứng với tỉ lệ hiện diện của các đảng trong Hạ nghị viện. Các vị trí trưởng các ủy ban cũng được chia theo tỉ lệ tương ứng với sự hiện diện của các đảng trong Hạ nghị viện. Điều này có nghĩa là một lượng đáng kể các ủy ban trong Hạ nghị viện được điều hành bởi các đại diện của các đảng đối lập. Đây là một ví dụ cho thấy rằng hệ thống chính trị của Đức được xây dựng dựa trên các nguyên tắc cân bằng và kiểm soát.

Lãnh đạo của Hạ nghị viện và đại diện của các đảng phái điều phối các hoạt động của họ thông qua một ủy ban gọi là Hội đồng Bô lão (Council of Elders). Hội đồng này có trách nhiệm định hướng các hoạt động của Hạ nghị viện. Hội đồng chịu trách nhiệm tổ chức các cuộc tranh luận, thiết lập thời gian biểu cho các hoạt động lập pháp, và đưa ra nhiệm vụ cho các ủy ban của Hạ nghị viện. Những cuộc thương thảo giữa các đảng phái thường diễn ra ở đây khi các đảng cố gắng áp lực để đưa quan điểm của mình vào các vấn đề lập pháp trong Hạ nghị viện. Chủ tịch Hạ nghị viện đứng đầu Hội đồng và dự tất cả các buổi họp; đây thường là một vị trí danh dự dành cho một dân biểu lớn tuổi và người nắm giữ vị trí này được mong đợi đứng trên tất cả các vấn đề chính trị đảng phái. Chủ tịch Hạ nghị viện và các phó chủ tịch cũng thiết lập và đứng đầu một cơ quan thứ hai, gọi là Praesidium, vốn chịu trách nhiệm điều phối các hoạt động hành chính hàng ngày ở quốc hội.

Khác với các hệ thống nghị viện khác nơi mà các dân biểu đại diện cho lợi ích của khu vực bầu cử hay đảng của mình, quy tắc của Hạ nghị viện và điều luật trong Hiến pháp Đức cho rằng các dân biểu có trách nhiệm đánh giá vấn đề dựa trên góc nhìn cá nhân và phục vụ vì lợi ích quốc gia.

4.4 Hệ thống bầu cử

Các thành viên của Hạ nghị viện được bầu chọn trong một cuộc bầu cử toàn quốc để phục vụ cho một nhiệm kỳ 4 năm. Cuộc bầu cử được thực hiện theo các nguyên tắc phổ quát, trực tiếp, tự do, công bằng và kín. Phổ quát tức tất cả các công dân từ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử. Trực tiếp nghĩa là các công dân bầu chọn cho các đại diện của mình một cách trực tiếp mà không thông qua bất cứ cá nhân được ủy nhiệm nào. Tự do nghĩa là cử tri bỏ phiếu trong một tâm thế không chịu bất cứ áp lực nào. Công bằng tức mỗi lá phiếu có sức mạnh ngang nhau trong việc bầu chọn ra các thành viên của Hạ nghị viện. Và kín tức mỗi cử tri được giữ kín chọn lựa trong lá phiếu của mình.

Khi lựa chọn hệ thống bầu cử, những nhà lập hiến lấy kinh nghiệm từ quá khứ thất bại của nền dân chủ Weimar nơi mà sự xuất hiện của các đảng quá nhỏ khiến cho các liên minh chính trị nhanh chóng đổ vỡ, họ muốn thấy sự hiện diện của các đảng lớn trong Hạ nghị viện. Tuy vậy, họ không muốn thấy một đảng nào dễ dàng chiếm được đa số trong Hạ nghị viện dẫn đến dễ dàng khuynh loát và lũng đoạn chính quyền. Chính vì vậy mà họ đã dùng một phương pháp bầu cử kết hợp cả hai phương pháp đại

diện theo tỉ lệ (proportional representation) và đại diện theo đa số (majoritarian representation).

Hệ thống bầu cử đại diện theo tỉ lệ phân chia ghế cho các đảng phái tại một đơn vị bầu cử dựa trên tỉ lệ số lượng phiếu mà một đảng nhận được. Trong hệ thống bầu cử này, đất nước sẽ được chia thành các đơn vị bầu cử khác nhau; mỗi đơn vị sẽ được ấn định một số ghế đại diện nhất định trong Hạ nghị viện tỉ lệ với dân số của đơn vị bầu cử. Mỗi đảng ra tranh cử ở một đơn vị bầu cử thường sẽ kèm theo một danh sách ứng viên của đảng xếp theo thứ tự từ cao xuống thấp. Cử tri sẽ bỏ phiếu bầu chọn cho một đảng. Sau cuộc bầu cử, số ghế mà một đảng nhận được tại đơn vị bầu cử sẽ tỉ lệ với số phiếu mà đảng nhận được tại đơn vị bầu cử này. Sau khi nhận được ghế, đảng sẽ chia lại cho các ứng viên trên danh sách ứng viên của đảng theo thứ tự từ cao xuống thấp, tức các ứng viên đứng đầu danh sách đảng sẽ có xác suất được trúng cử cao hơn. Ưu điểm của phương pháp bầu cử này đó là nó giúp nhiều đảng nhỏ có cơ hội hiện diện ở Hạ nghị viện, và do đó các ý kiến thể hiện ở Hạ nghị viện trở nên đa dạng hơn. Một nhược điểm đó là những chính phủ hình thành bởi sự liên minh giữa các đảng nhỏ rất khó làm việc và dễ đổ vỡ. Điều đó khiến cho hệ thống chính trị không được ổn định.

Trong hệ thống bầu cử đại diện theo đa số, đất nước sẽ được chia nhỏ thành các đơn vị bầu cử khác nhau, và tại mỗi đơn vị bầu cử sẽ được ấn định bởi một ghế đại diện trong Hạ nghị viện. Mỗi đảng thường sẽ gửi một ứng viên của đảng mình đến tranh cử tại đơn vị bầu cử. Mỗi cử tri sẽ bỏ phiếu chọn ra một ứng viên đại diện cho đơn vị bầu cử của mình. Ứng viên nào dành nhiều phiếu nhất ở đơn vị bầu cử sẽ giành quyền đại diện cho đơn vị bầu cử trong Hạ nghị viện. Ưu điểm của phương pháp bầu cử này là hệ thống về lâu dài sẽ hình thành nên hệ thống chính trị gồm hai đảng lớn. Sự hiện diện của các đảng lớn trong Hạ nghị viện giúp ổn định hệ thống chính trị. Bên cạnh đó, nó còn giúp tăng cường tính chịu trách nhiệm và giải trình của các dân biểu đối với khu vực bầu cử của họ. Tuy vậy, một nhược điểm của lối bầu cử này là nó làm bất lợi và triệt tiêu các đảng nhỏ; các đảng nhỏ khó có thể hiện diện ở Hạ nghị viện và thể hiện tiếng nói của mình. Một nhược điểm khác nghiêm trọng hơn đó là khi một đảng lớn dễ dàng chiếm đa số trong Hạ nghị viện và đề cử thủ tướng, đảng sẽ vừa kiểm soát cơ quan lập pháp, vừa kiểm soát cơ quan hành pháp, và do đó dẫn đến việc đảng cầm quyền dễ dàng lạm dụng quyền lực và khuynh loát

chính quyền, đặc biệt là ở những đất nước nơi chưa có nhiều kinh nghiệm tiếp xúc với hệ thống dân chủ.

Để nhận được ưu điểm và bù đắp cho các yếu điểm của hai hệ thống bầu cử trên, những nhà thiết kế hệ thống chính trị Đức đã chọn một phương pháp bầu cử kết hợp được cả hai phương pháp bầu cử trên, gọi là phương pháp bầu cử «Đại diện Theo Tỷ lệ Với Thành viên Hỗn hợp» (Mixed-Member Proportional Representation – MMRP).

Hạ nghị viện về mặt danh nghĩa có 598 ghế. Một nửa số thành viên của Hạ nghị viện được bầu chọn trực tiếp từ 299 đơn vị bầu cử địa phương trên toàn nước Đức theo phương pháp bầu cử đại diện theo đa số. Mỗi đơn vị bầu cử sẽ được ấn định bởi một ghế đại diện và ứng viên nào giành được nhiều phiếu bầu nhất sẽ làm đại diện khu vực bầu cử. Một nửa số thành viên còn lại của Hạ nghị viện được bầu chọn theo phương pháp đại diện theo tỉ lệ thông qua 16 đơn vị bầu cử bang tương ứng với 16 bang trên toàn nước Đức, tức mỗi bang sẽ là một đơn vị bầu cử được phân phối một số lượng ghế tỉ lệ với dân số của bang; đại diện cho mỗi đảng là một danh sách các ứng viên của đảng xếp theo thứ tự.

Mỗi cử tri sẽ có hai phiếu bầu: phiếu đầu tiên bầu trực tiếp cho một ứng viên đại diện cho đơn vị bầu cử địa phương của mình vào trong Hạ nghị viện; phiếu thứ hai bầu cho một đảng. Phiếu thứ hai quan trọng hơn phiếu đầu tiên bởi vì phiếu thứ hai quyết định một đảng sẽ giành được tổng cộng bao nhiêu ghế ở mỗi đơn vị bầu cử bang, và do đó tỉ lệ số ghế mà một đảng giành được tại Hạ nghị viện sẽ tỉ lệ với tổng số phiếu thứ hai mà một đảng nhận được trên toàn quốc.

Theo quy định, một đảng chỉ được chia ghế trong Hạ nghị viện nếu giành được ít nhất 3 ghế tại 3 khu vực bầu cử địa phương hoặc giành được nhiều hơn 5% tổng số phiếu thứ hai trên phạm vi toàn quốc. Quy định này nhằm ngăn chặn các đảng rất nhỏ có dịp xuất hiện ở Hạ nghị viện, làm mất ổn định hệ thống chính trị.

Tổng số ghế mà một đảng được chia ở một đơn vị bầu cử bang sẽ tỉ lệ với số phiếu thứ hai mà đảng giành được ở đơn vị bầu cử này. Trong trường hợp mà tổng số ghế được chia cho một đảng tại một đơn vị bầu cử bang lớn hơn số ghế mà các ứng viên của đảng giành được trực tiếp từ các đơn vị bầu cử địa phương thuộc bang đó, số ghế trống còn lại sẽ được phân bổ cho các ứng viên trên danh sách ứng viên của đảng theo thứ tự từ cao xuống thấp.

Ngược lại, trong trường hợp mà tổng số ghế được chia cho một đảng tại một đơn vị bầu cử bang thấp hơn số ghế mà các ứng viên của đảng giành được trực tiếp từ các đơn vị bầu cử địa phương, thì số ghế giành được nhiều hơn này được gọi là ghế «dôi ra» (overhang seats). Ghế dôi ra này khiến cho tỉ lệ ghế mà các đảng giành được không còn tỉ lệ với số phiếu thứ hai mà các đảng nhận được. Vì vậy mà một phương pháp tính mới được thực hiện để làm tròn số ghế này. Theo đó các đảng có ghế «dôi ra» được quyền giữ các ghế này, song song đó, các đảng khác được phân bổ thêm các ghế mới sao cho cuối cùng tỉ lệ ghế mà các đảng nắm giữ trong Hạ nghị viện tỉ lệ với tổng số phiếu thứ hai mà các đảng nắm giữ trên phạm vi toàn quốc. Vì sự điều chỉnh này mà cuối cùng số dân biểu trong Hạ nghị viện thường lớn hơn con số 598 danh nghĩa ban đầu.

Phương pháp phân chia ghế một cách chi tiết được thực hiện theo các bước như sau. Đầu tiên, số ghế sẽ được ấn định cho các đơn vị bầu cử bang dựa vào tỉ lệ dân số của bang. Sau đó, số ghế ở mỗi bang sẽ được chia cho từng đảng dựa vào tỉ lệ số phiếu thứ hai mà mỗi đảng nhận được ở đơn vị bầu cử bang.

Bước thứ hai sẽ xác định tổng số ghế ít nhất trên toàn quốc mà mỗi đảng sẽ nhận được. Ở mỗi bang, so sánh số ghế mà các ứng viên của một đảng giành được ở các đơn vị bầu cử địa phương nhờ lá phiếu đầu tiên và số ghế mà một đảng được chia theo tỉ lệ nhờ lá phiếu thứ hai, số lớn nhất trong hai con số này là số ghế ít nhất mà một đảng sẽ được chia ở bang này. Cộng tất cả các số ghế ít nhất mà một đảng được chia ở từng bang cho tất cả 16 bang sẽ được tổng số ghế ít nhất mà một đảng sẽ được chia trên toàn quốc.

Bước thứ ba sẽ bổ sung thêm ghế ở Hạ nghị viện và cân đối các ghế nhằm bảo đảm rằng số ghế mà mỗi đảng nhận được sau khi cân đối không nhỏ hơn tổng số ghế ít nhất mà mỗi đảng được chia và tỉ lệ số ghế sau khi cân đối giữa các đảng tỉ lệ với tổng số phiếu thứ hai mà các đảng nhận được trên toàn quốc.

Cuối cùng, sau khi số ghế mà một đảng sẽ nhận được trên toàn quốc đã được xác định, những ghế này sẽ được phân bổ lại cho các ứng viên của đảng ở từng bang. Số ghế được chia ở mỗi bang phải ít nhất là bằng với số ghế mà các ứng viên của đảng giành được trực tiếp từ các đơn vị bầu cử địa phương trong phạm vi của bang.

Phương pháp Sainte-Laguë/Schepers được dùng để phân phối ghế cho các đảng dựa theo tỉ lệ số phiếu thứ hai mà các đảng nhận được. Đây là phương pháp phân phối ghế dùng cho các hệ thống bầu cử đại diện theo tỉ lệ mà nhiều nước khác nhau đang dùng, từ Na Uy, Thụy Điển cho đến New Zealand.

Phương pháp thực hiện chi tiết như sau. Bước đầu tiên, sau khi tổng số phiếu thứ hai của mỗi đảng đã được kiểm đếm, các thương số sẽ được tính cho mỗi đảng. Công thức tính thương số cho một đảng là: $Q = V/(2s+1)$; với Q là thương số, V là tổng số phiếu thứ hai mà một đảng nhận, s là số ghế mà một đảng đã được chia. Ở bước thứ hai, sau khi thương số của các đảng đã được tính, đảng nào có thương số cao nhất sẽ được nhận thêm một ghế. Tiếp tục lặp lại bước đầu tiên và phân phối cho đến khi nào hết ghế.

Để ghi danh ứng cử tại các đơn vị bầu cử địa phương, tức tranh lá phiếu thứ nhất, các ứng viên hoặc được giới thiệu bởi một đảng chính trị hoặc có thể ra ứng cử với tư cách cá nhân. Chỉ có những ứng viên độc lập và ứng viên của các đảng chính trị không có thực lực, tức nắm giữ ít hơn 5 ghế ở Hạ nghị viện liên bang hoặc ở các quốc hội tiểu bang, cần chứng minh có được sự ủng hộ của ít nhất 200 cử tri ở đơn vị bầu cử địa phương; đảng không có thực lực cũng phải báo cáo với văn phòng bầu cử ý định tham gia vào cuộc bầu cử liên bang ít nhất là 97 ngày trước kỳ bầu cử. Bất kỳ đảng nào cũng có thể giới thiệu danh sách ứng viên của mình tham gia tranh cử ở các đơn vị bầu cử bang, tức tranh lá phiếu thứ hai. Tuy vậy, đối với các đảng chưa có thực lực, danh sách ứng viên phải kèm theo chữ ký ủng hộ của một ngàn (và tối đa là hai ngàn) cử tri tiểu bang. Các đảng và ứng viên không phải đóng tiền ký quỹ.

Khi ghế trong Hạ nghị viện bị trống và nếu ghế đó thuộc về một đảng, ghế sẽ được tự động phân cho ứng viên của đảng dựa trên một danh sách đã được xếp thứ tự. Quy luật này áp dụng cho tất cả các ghế thuộc về đảng. Nếu ghế trống trong Hạ nghị viện vốn từng được nắm giữ bởi dân biểu độc lập thì ghế sẽ được bổ nhiệm bởi dân biểu mới thông qua một cuộc bầu cử đặc biệt ở đơn vị bầu cử tương ứng.

4.5 Thượng nghị viện (Bundesrat)

Thượng nghị viện trong hệ thống chính trị Đức gọi là Bundesrat. Thoạt nhìn thì Thượng nghị viện Đức trông giống như ở các nước có hệ thống liên bang khác. Tuy vậy, Thượng nghị viện

trong hệ thống chính trị nghị viện - liên bang của Đức có hai khác biệt chính:

Thứ nhất, thành viên của Thượng nghị viện không được bầu chọn trực tiếp bởi cử tri, cũng không được bầu chọn bởi các quốc hội cấp bang, mà họ là các thành viên nội các của các chính quyền cấp bang. Các chính quyền cấp bang bổ nhiệm các thành viên nội các của mình kiêm chức vụ thượng nghị sỹ trong Thượng nghị viện nhằm đại diện cho quyền lợi của bang mình. Chính quyền tiểu bang có thể bãi nhiệm chức vụ thượng nghị sỹ của các thành viên nội các trong chính quyền tiểu bang của mình bất cứ lúc nào. Thông thường, thủ hiến (minister-president) của bang sẽ cầm đầu đoàn thượng nghị sỹ đại diện cho bang.

Thứ hai, số phiếu ở Thượng nghị viện phân bổ cho các bang là khác nhau tùy vào dân số của mỗi bang. Số phiếu ấn định cho mỗi bang có thể được xấp xỉ theo công thức: $2.01 + \sqrt{\text{căn bậc hai của dân số mỗi bang (tính theo triệu người)}}$, và số phiếu tối đa cho mỗi bang là 6 người. Quy luật phân bổ này tương thích với phương pháp Penrose vốn dựa vào lý thuyết trò chơi. Điều này có nghĩa rằng mỗi bang trong 16 bang sẽ giữ khoảng từ 3 đến 6 phiếu trong Thượng nghị viện.

Với phương pháp phân phối ghế này, Thượng nghị viện có tổng cộng 69 phiếu. Gọi là phiếu là bởi vì các bang có thể bổ nhiệm một số đại diện tương ứng nắm giữ số phiếu bang được chia, hoặc cũng có thể chỉ cử một đại diện nắm giữ tất cả các phiếu đại diện cho bang. Số người đại diện không quan trọng, vì khác với các hệ thống lập pháp khác, các đại diện của một bang ở Thượng nghị viện được yêu cầu bỏ phiếu theo cùng một quyết định duy nhất. Nếu các lá phiếu từ cùng một bang bỏ theo các quyết định khác nhau, các lá phiếu sẽ trở nên là bất hợp lệ. Điều này được lý giải rằng các lá phiếu của cùng một bang phải đại diện cho ý chí của bang đó, chứ không phải theo ý chí của từng mỗi cá nhân đại diện cho bang, và do đó tất cả các lá phiếu của bang phải có cùng một quyết định. Trong thực tế, chỉ cần một đại diện của bang bỏ các lá phiếu đại diện cho bang mình, thậm chí khi các đại diện khác của bang đang hiện diện trong Thượng nghị viện.

Thượng nghị viện Đức có bốn nhiệm vụ chính. Nhiệm vụ đầu tiên đó là lập pháp. Thượng nghị viện là cơ quan lập pháp lớn thứ hai sau Hạ nghị viện. Với nhiều nhất là 69 thành viên, Thượng nghị viện nhỏ hơn nhiều so với Hạ nghị viện, nơi có ít nhất 598 thành viên. Với một kích cỡ nhỏ như vậy, Thượng nghị viện không

có các cấu trúc tương tự như trong các cơ quan lập pháp lớn. So với Hạ nghị viện tổ chức trung bình 50 buổi họp toàn thể (plenary session) hàng năm, Thượng nghị viện chỉ tổ chức khoảng 12 buổi họp toàn thể. Phần lớn các hoạt động lập pháp của Thượng nghị viện cũng được tổ chức chủ yếu trong các ủy ban, với một tỉ lệ thậm chí cao hơn trong Hạ nghị viện. Tất cả các dự luật được đề xuất bởi chính phủ phải được gửi đến Thượng nghị viện trước khi chuyển đến Hạ nghị viện. Nhìn chung, đối với các dự luật liên quan đến sửa đổi Hiến pháp, các vấn đề tài chính của các tiểu bang, và các dự luật ảnh hưởng đến tổ chức và quản trị hệ thống tư pháp các tiểu bang cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện trước khi dự luật được thông qua. Những luật liên bang liên quan đến các lĩnh vực cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện được trình bày chi tiết trong Hiến pháp.

Thứ hai, Thượng nghị viện đóng vai trò là một cơ quan đại diện cho quyền lợi của các chính quyền tiểu bang tại quốc hội liên bang. Sự hiện diện của các viên chức hành pháp tiểu bang ngay trong Thượng nghị viện của liên bang giúp cung cấp trực tiếp cho cơ quan lập pháp liên bang những kinh nghiệm quản trị quan trọng trong việc thực thi các đạo luật và điều hành các chính quyền tiểu bang.

Thứ ba, Thượng nghị viện đóng vai trò như một diễn đàn quốc gia bao gồm các viên chức chính quyền cấp bang nhằm thể hiện quan điểm của mình. Sự có mặt của các đại diện chính thức của các chính quyền tiểu bang ngay tại chính quyền liên bang cung cấp một cơ hội quan trọng cho sự phối hợp việc thực thi chính sách giữa chính quyền liên bang trung ương và các chính quyền cấp bang ở địa phương.

Và cuối cùng, Thượng nghị viện có quyền bổ nhiệm một nửa số thẩm phán trong 16 thẩm phán của Tòa án Hiến pháp Liên bang cho một nhiệm kỳ duy nhất kéo dài 12 năm.

Vai trò chính trị của Thượng nghị viện thay đổi liên tục theo thời gian. Khi phác thảo bản hiến pháp, nó đã là một trong những chủ đề tranh luận nảy lửa giữa các phe nhóm. Những người thuộc phe dân chủ xã hội muốn thấy một chính quyền liên bang mạnh mẽ và do đó giới hạn quyền lực và phạm vi hoạt động của Thượng nghị viện, trong khi những chính trị gia bảo thủ thì ngược lại muốn thấy các bang được trao nhiều quyền lực hơn. Thượng nghị viện trong những năm đầu của nền cộng hòa liên bang Đức được trao cho một phạm vi hoạt động khá hẹp. Mục đích là khiến cho chính

quyền liên bang trung ương, nơi mà liên minh đảng nắm đa số trong Hạ nghị viện và đề cử nên thủ tướng dễ dàng thông qua các chính sách và nhanh chóng làm thay đổi bộ mặt quốc gia. Khác với các hệ thống liên bang khác như Hoa Kỳ, trong hệ thống liên bang Đức, các hoạt động lập pháp chủ yếu diễn ra ở chính quyền trung ương; còn các chính quyền tiểu bang chủ yếu thực hiện việc quản trị các chính sách của quốc gia. Và bởi vì các tiểu bang chịu trách nhiệm quản trị hầu như một đa số các luật lệ liên bang, Thượng nghị viện theo thời gian gần như có nhiệm vụ phải chuẩn thuận gần như tất cả các dự luật, vì vậy mà vai trò của Thượng nghị viện trở nên ngày càng lớn. Đặc biệt kể từ thập niên 1960, Thượng nghị viện mở rộng định nghĩa các chính sách liên quan đến cấp bang, và tăng cường quyền hạn của mình. Sự mở rộng quyền hạn của Thượng nghị viện chủ yếu vì những cân nhắc chính trị hơn là hành chính, và hai phần ba các đề xuất lập pháp cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện. Tuy vậy, một điểm yếu rất lớn của việc mở rộng quyền hạn của Thượng nghị viện đó là khi Hạ nghị viện được kiểm soát bởi liên minh đảng cầm quyền còn Thượng nghị viện lại được kiểm soát theo đa số bởi đảng đối lập, và hậu quả dẫn đến là một sự bế tắc (deadlock) trong chính quyền. Lúc này, mỗi một đề xuất chính sách được đưa ra bởi chính phủ đều sẽ bị Thượng nghị viện chặn lại. Một ví dụ là năm 2002, liên minh SPD/Greens kiểm soát Hạ nghị viện còn liên minh CDU/CSU và FDP kiểm soát đa số Thượng nghị viện. Giải pháp để tránh được sự bế tắc trong chính quyền đó là giảm vai trò của Thượng nghị viện và thúc đẩy văn hóa đồng thuận và hợp tác giữa những nhà làm chính sách. Cả hai giải pháp này sau đó đã được thực hiện và cuộc cải cách hiến pháp năm 2006, đã giảm bớt lĩnh vực và số dự luật cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện; đổi lại các bang có nhiều quyền lực hơn trong giáo dục, thuế, và việc đề ra các dự luật. Song song đó, văn hóa đồng thuận và hợp tác giữa các đảng phái cũng được cổ vũ.

4.6 Hành pháp: Thủ tướng và Nội các

Cứ mỗi 4 năm một lần, các cử tri của Đức tham gia cuộc bầu cử quốc gia để chọn ra những dân biểu đại diện cho mình ở Hạ nghị viện. Các thành viên của Hạ nghị viện sau đó sẽ quyết định ai sẽ là thủ tướng chính phủ.

Quy trình chọn thủ tướng được trình bày theo điều 63 của Hiến pháp Đức. Đầu tiên, sau khi tham vấn với từng nhóm trong Hạ nghị viện, tổng thống sẽ giới thiệu một ứng viên thủ tướng để

Hạ nghị viện bỏ phiếu bầu. Không có thảo luận trước cuộc bỏ phiếu và cuộc bỏ phiếu là kín nhằm bảo đảm rằng sự ủng hộ của đa số dành cho thủ tướng là thực lòng, chứ không phải là bằng mặt bởi vì cùng một đảng.

Để được bầu, ứng viên thủ tướng phải nhận được sự ủng hộ của một đa số tuyệt đối thành viên trong Hạ nghị viện, tức ít nhất là một nửa số thành viên và thêm một phiếu.

Nếu ứng viên thủ tướng không thể nhận được sự ủng hộ của một đa số tuyệt đối trong Hạ nghị viện, thì vòng bầu chọn thủ tướng thứ hai bắt đầu. Ở vòng này, Hạ nghị viện có 14 ngày để tự chọn ra một ứng viên khác cho chức vụ thủ tướng; và thủ tướng cũng phải bắt buộc nhận được một sự ủng hộ đa số tuyệt đối.

Nếu ở vòng thứ hai, Hạ nghị viện vẫn không thể chọn ra thủ tướng, thì vòng thứ ba bắt đầu. Ở vòng này, một cuộc bầu cử trong Hạ nghị viện sẽ bắt đầu và dân biểu nào nhận được nhiều phiếu ủng hộ nhất sẽ được chọn làm thủ tướng trúng cử (chancellor-elect). Nếu thủ tướng trúng cử nhận được một đa số tuyệt đối sự ủng hộ trong Hạ nghị viện thì tổng thống phải chính thức bổ nhiệm thủ tướng trong vòng 7 ngày. Ngược lại, nếu thủ tướng trúng cử không nhận được một đa số tuyệt đối ủng hộ thì tổng thống có quyền quyết định hoặc sẽ chính thức bổ nhiệm thủ tướng trong vòng 7 ngày hoặc sẽ giải tán Hạ nghị viện, mở đường cho một cuộc bầu cử mới.

Kể từ khi thực hiện Hiến pháp 1949 cho đến nay (2017), tất cả các thủ tướng đều được chọn từ vòng đầu tiên.

Nhiệm kỳ của một thủ tướng Đức bắt đầu kể từ khi thủ tướng được tổng thống bổ nhiệm sau khi quá trình tuyển chọn hoàn thành, và nó thường kết thúc khi một Hạ nghị viện mới được triệu tập. Tuy vậy, Hạ nghị viện có thể thông qua quy trình bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng theo điều 67 của Hiến pháp Đức để truất phế thủ tướng đương nhiệm giữa nhiệm kỳ và đồng thời chọn ra một thủ tướng mới.

Hệ thống chính trị Đức tập trung quyền lực hành pháp vào văn phòng thủ tướng. Khác với các hệ thống dân chủ nghị viện khác nơi mà thủ tướng và các bộ trưởng nội các chia sẻ quyền lực, thủ tướng Đức (chancellor) đứng trên các bộ trưởng và chọn lựa bộ trưởng mà không cần thông qua sự đồng ý của quốc hội Đức. Thủ tướng Đức giữ quyền đề cử và bãi nhiệm các bộ trưởng, và các đề xuất về nhân sự này của thủ tướng sau đó được tổng thống

chính thức thông qua. Thủ tướng cũng được quyền quyết định số bộ trưởng và nhiệm vụ của họ. Điều này khiến cho quyền lực của thủ tướng Đức lớn hơn nhiều quyền lực của các thủ tướng khác trong các chế độ nghị viện như Anh.

Hoạt động của chính phủ liên bang tuân theo ba nguyên tắc, vốn đã được luật hóa theo Điều 65 trong Hiến pháp như sau:

Thứ nhất, thủ tướng một mình chịu trách nhiệm cho tất cả các chính sách của chính quyền liên bang. Các định hướng chính thức về chính sách được đưa ra bởi thủ tướng bắt buộc phải được chấp hành bởi các bộ trưởng. Đây là những nguyên tắc có tính ràng buộc pháp lý. Các bộ trưởng sẽ đề xuất hay thực hiện các chính sách nhất định phù hợp với hướng dẫn chung của văn phòng thủ tướng. Thủ tướng được hỗ trợ bởi một số lượng lớn các nhân viên trong văn phòng thủ tướng; những nhân viên này sẽ giám sát hoạt động của các bộ và hình thành các hướng dẫn tổng quát về các chính sách. Khác với hệ thống của Anh nơi các bộ trưởng chia sẻ trách nhiệm, nội các chính phủ Đức một cách chính thức là thuộc cấp của thủ tướng trong việc hình thành chính sách.

Thứ hai, bộ trưởng có quyền quyết định việc tổ chức các hoạt động trong bộ của mình mà không cần có sự can thiệp của nội các chính phủ, miễn sao các chính sách đưa ra tuân theo các định hướng chính sách tổng quát của chính phủ. Bộ trưởng sẽ chịu trách nhiệm việc đưa ra các chính sách, chuẩn bị dự luật, và giám sát việc thi hành các chính sách trên toàn quốc.

Và thứ ba, nội các sẽ chịu trách nhiệm xử lý khi có xung đột nảy sinh giữa các bộ trưởng.

Thông thường các hoạt động của chính phủ liên bang diễn ra khá trôi chảy. Trong các chính phủ liên minh, việc phân chia các bộ nắm giữ bởi mỗi đảng là một vấn đề lớn cần phải thương thảo khi xây dựng liên minh. Các bộ trưởng được bổ nhiệm khi họ nắm giữ những chuyên môn hay sở thích liên quan đến một lĩnh vực chính sách nào đó. Trong thực tế, họ khá độc lập trong việc thực hiện chính sách và thể hiện mình là người đứng đầu một bộ chứ không hẳn là nhân viên của thủ tướng.

Để định hình các chính sách của chính phủ, trong thực tế những bộ trưởng sẽ đề xuất những chính sách xuất phát từ bộ của mình với hi vọng sẽ nhận được sự ủng hộ của chính phủ. Thủ tướng sau đó sẽ đưa ra một chương trình chính sách của chính phủ

dựa trên những thương thảo và thỏa hiệp nhằm tạo ra sự đồng thuận trong nội các.

Để kiến lập nên một chính phủ ổn vững, những nhà lập hiến của Đức đã làm hai việc: Việc đầu tiên là thiết lập một hệ thống bầu cử trong đó loại đi những đảng quá nhỏ đồng thời không cho bất kỳ một đảng nào dễ dàng chiếm đa số để khuynh loát quốc hội; và việc thứ hai là giới thiệu một cách chính thức nguyên tắc bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng (constructive vote of no confidence) nhằm duy trì tính liên tục của chính phủ. Nguyên tắc bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng được trình bày tại hai điều 67 và 68 của Hiến pháp Đức.

Điều 67 Hiến pháp Đức phát biểu rằng Hạ nghị viện chỉ có thể thể hiện việc bất tín nhiệm một thủ tướng bằng cách chọn một ứng viên khác cho vị trí thủ tướng; yêu cầu thay thế thủ tướng sau đó sẽ được gửi đến tổng thống và tổng thống sẽ bổ nhiệm ứng viên thủ tướng mới. Điều luật này hàm ý rằng cho dù chính phủ thất bại trong một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm thì điều này không bắt buộc nội các phải tự động từ chức hay diễn ra một cuộc bầu cử mới, mà thay vào đó chính phủ có thể tồn tại như một chính phủ thiểu số nếu như đối lập không đồng ý được với nhau về việc chọn ra một thủ tướng mới. Thậm chí trong trường hợp đối lập có thể giành được đa số và lập nên chính phủ mới thì quá trình chuyển giao cũng không tạo ra những xáo trộn lớn. Kể từ khi Hiến pháp năm 1949 có hiệu lực tới nay, chỉ có duy nhất một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng diễn ra thành công. Đó là khi Helmut Schmidt của đảng Dân chủ Xã hội (SPD) bị thay thế bởi Helmut Kohl của đảng Dân chủ Thiên chúa giáo (CDU).

Điều 68 Hiến pháp Đức phát biểu rằng nếu đề nghị của thủ tướng cho một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm không nhận được sự ủng hộ của đa số dân biểu trong Hạ nghị viện, thì tổng thống liên bang có thể giải tán Hạ nghị viện theo đề nghị của thủ tướng trong vòng 21 ngày. Quyền giải tán sẽ mất hiệu lực khi Hạ nghị viện bầu ra được một thủ tướng mới bằng biểu quyết theo đa số thành viên của Hạ nghị viện. Điều luật này hàm ý rằng tổng thống chỉ có thể giải tán Hạ nghị viện sau khi cuộc bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ thất bại và Hạ nghị viện không thể chọn ra một thủ tướng mới nhận được sự ủng hộ của đa số dân biểu trong Hạ nghị viện thay thế. Và như vậy, tổng thống hay Hạ nghị viện không thể tự mình giải tán chính phủ. Trong quá khứ, để có thể giải tán Hạ nghị viện nhằm mở đường cho một cuộc bầu cử mới, thủ tướng đề nghị một cuộc

bỏ phiếu tín nhiệm và cố gắng thất bại bằng cách kêu gọi các dân biểu không ủng hộ chính phủ của mình; tiếp sau đó, các dân biểu theo đa số cũng không chọn lựa bất kỳ một ứng viên nào cho vị trí thủ tướng.

Cơ chế bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng đã là một thành công và đem lại sự ổn định chính trị cho nước Đức. Trong suốt 6 thập kỷ kể từ năm 1949, nước Đức chỉ có 8 thủ tướng, một sự bền vững đáng kinh ngạc khi so với hệ thống nghị viện của Ý đã có 37 thủ tướng. Chính vì lý do đó mà cơ chế này sau đó đã được dùng ở các quốc gia khác nhau như Tây Ban Nha, Hungary, Lesotho, Israel, Ba Lan, Slovenia, Albania, và Bỉ.

Một điểm đặc trưng của các mô hình nghị viện đó là có sự phụ thuộc giữa hai nhánh hành pháp và lập pháp, bởi vì liên minh chiếm đa số trong Hạ nghị viện thường sẽ đề cử lãnh đạo của mình làm thủ tướng, lãnh đạo cơ quan hành pháp. Một nhược điểm đó là trong trường hợp mà một đảng dễ dàng giành được đa số ở Hạ nghị viện, đảng có thể khuynh loát chính quyền. Để ngăn ngừa điều này, hệ thống chính trị Đức đã thiết kế hai điều. Thứ nhất, hệ thống bầu cử theo tỉ lệ với thành viên hỗn hợp ngăn không cho một đảng nào dễ dàng kiểm soát Hạ nghị viện và chính phủ. Chính phủ luôn luôn là một chính phủ liên minh và các đảng trong liên minh sẽ kiểm soát lẫn nhau. Và thứ hai là hệ thống thiết lập một sự độc lập nhất định giữa quốc hội và văn phòng chính phủ khi mà các đại diện của các chính quyền tiểu bang hiện diện trong Thượng nghị viện. Quốc hội do đó đóng một vai trò tương đối độc lập và rất tích cực trong việc xem xét các chính sách và chỉnh sửa các dự luật đề xuất bởi chính phủ.

4.7 Hành pháp: Tổng thống

Đứng đầu nhà nước là tổng thống, một chức vụ mang nhiều tính lễ nghi và là biểu tượng của đất nước, tương đối ít có ảnh hưởng chính trị. Tổng thống được tại vị tối đa hai nhiệm kỳ, mỗi nhiệm kỳ là 5 năm. Tổng thống được bầu chọn bởi một Hội đồng Liên bang trong đó tất cả các thành viên của Hạ nghị viện là một nửa số thành viên của Hội đồng; nửa số thành viên còn lại của Hội đồng là các thành viên của các cơ quan lập pháp ở các tiểu bang.

Tổng thống thường được chọn từ các lãnh đạo lão thành của đảng lớn nhất trong Hạ nghị viện. Tuy vậy, khi đảm nhận vị trí tổng thống, tổng thống phải từ bỏ các vai trò đảng phái và hoạt

động trong tư thế đứng ngoài và đứng trên các tranh chấp chính trị.

Tổng thống có 4 nhiệm vụ chính. Nhiệm vụ quan trọng nhất của tổng thống đó là người đứng đầu chịu trách nhiệm bảo đảm sự đoàn kết và ổn định của quốc gia. Tổng thống đóng vai trò là người dàn xếp trong các thời điểm quốc gia xảy ra khủng hoảng.

Thứ hai, tổng thống chịu trách nhiệm thực hiện các hoạt động chính trị mang tính hình thức như bổ nhiệm các quan chức quân đội và chính phủ, ký các hiệp ước và luật, có quyền miễn xá. Trong các trường hợp như vậy, tổng thống chỉ thực hiện theo ý nguyện của chính phủ và các hành động này phải có sự phê chuẩn của thủ tướng. Tổng thống cũng chịu trách nhiệm đề cử thủ tướng cho Hạ nghị viện và bổ nhiệm thủ tướng sau khi nhận được đa số ủng hộ từ Hạ nghị viện. Tổng thống giải tán quốc hội dưới đề xuất của chính phủ sau khi chính phủ thất bại trong cuộc bỏ phiếu tín nhiệm và Hạ nghị viện không chọn được vị thủ tướng mới được sự ủng hộ bởi đa số trong Hạ nghị viện.

Thứ ba, tổng thống đảm nhiệm các hoạt động mang tính nghi lễ quốc gia bao gồm chào hỏi các nguyên thủ quốc gia viếng thăm, tham gia các hoạt động chính thức của nhà nước, thăm viếng các quốc gia nước ngoài, và những nhiệm vụ tương tự.

Và cuối cùng, tổng thống giữ một quyền lực ngầm khác đó là sự mập mờ trong hiến pháp rằng liệu tổng thống có bắt buộc phải tôn trọng các yêu cầu của chính phủ hay không. Tổng thống có thể có quyền theo hiến pháp phủ quyết các văn bản pháp chế bằng cách từ chối không ký. Trong quá khứ đã từng có hàng tá những dự luật gây tranh cãi và có nhiều đồn đoán rằng tổng thống sẽ không ký thông qua. Tuy vậy, đã chưa có một tiền lệ nào tổng thống không thông qua các dự luật này theo yêu cầu của chính phủ. Trong trường hợp khi tổng thống không thông qua theo yêu cầu của thủ tướng, bắt buộc phải có sự can thiệp của Tòa án Hiến pháp nhằm giải quyết các tranh tụng về quyền lực. Nhiều nhà phân tích nhìn nhận rằng sự mập mờ về vị trí quyền lực này của tổng thống đóng vai trò như một van an toàn nhằm kiểm soát và cân bằng quyền lực.

Điều này tương tự như trong hệ thống chính trị Mỹ, khi người thắng cử để giành ghế tổng thống chỉ cần dành đủ 270 phiếu đại cử tri. Một cách chính thức các đại cử tri sẽ bỏ phiếu để chọn ra tổng thống và đại cử tri có quyền từ chối. Tuy vậy, tiền lệ cho thấy

rằng tất cả các tổng thống đều được thông qua, đều có một số các đại cử tri rải rác từ chối bỏ phiếu chính thức chọn ra tổng thống.

Quyền lực tiềm ẩn của tổng thống Đức do đó đóng vai trò quan trọng như một chiếc van an toàn nhằm kiểm soát và điều hòa môi trường chính trị trong trường hợp xảy ra khủng hoảng chính trị sâu sắc. Nó không chỉ là các quyền lực theo hiến pháp mà ở đó còn là vai trò ảnh hưởng một cách không chính thức từ uy tín cá nhân.

4.8 Hệ thống Tư pháp

Triết lý pháp luật của Đức xoay quanh khái niệm Rechtsstaat, dịch nghĩa là một nhà nước dựa trên công bằng và liêm chính. Một nhà nước theo khái niệm Rechtsstaat là một nhà nước hiến định, khai sinh từ luật pháp, và quyền lực của chính quyền bị ràng buộc bởi những giới hạn về mặt pháp luật và những quyền công bằng của công dân. Khái niệm Rechtsstaat thường được so sánh với khái niệm nhà nước pháp quyền «rule of law» của Anh-Mỹ, nhưng khác ở chỗ Rechtsstaat nhấn mạnh rằng các hoạt động của chính quyền còn bị giới hạn trong sự chính đáng (just) – một khái niệm dựa trên các giá trị về đạo đức, sự hợp lý, luật pháp, luật tự nhiên, tôn giáo, và sự bình đẳng.

Những nhà cải cách theo khuynh hướng tự do trong lịch sử nước Đức hi vọng rằng một hệ thống luật lệ như vậy sẽ giúp kềm chế những nhà lãnh đạo chính trị, đem lại cải cách và hiện đại hóa hệ thống chính trị. Tuy vậy, hệ thống Rechtsstaat trong nền Cộng hòa Weimar chính nó đã không thể ngăn được sự hình thành chế độ độc tài Nazi và việc lạm dụng quyền lực của chính quyền phát xít. Trong hệ thống này, pháp luật được thượng tôn trên hết và các tòa án không thể đảo ngược được các dự luật được thông qua bởi chính quyền. Các điều luật vi phạm nhân quyền được đưa ra bởi chính quyền phát xít, và tiếp theo đó việc thực thi các hành động vi phạm nhân quyền chiếu theo luật bỗng trở nên hợp pháp.

Lấy kinh nghiệm từ thất bại của hệ thống Rechtsstaat trong nền Cộng hòa Weimar, những nhà lập hiến sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai đã cải cách hệ thống tư pháp nhằm xây dựng một hệ thống tư pháp độc lập, có khả năng xét lại các dự luật của chính quyền, và sẵn sàng phủ quyền các điều luật đi ngược lại tinh thần dân chủ của hiến pháp. Họ làm điều đó bằng cách xây dựng nên một hệ thống tòa án độc lập, một tòa án hiến pháp mạnh mẽ và đầy

quyền lực, và một lực lượng quan tòa mang trong mình tinh thần bảo vệ hệ thống dân chủ của quốc gia.

Khác với các hệ thống khác trong chính quyền vốn dựa trên cơ cấu phân quyền giữa chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang, hệ thống tư pháp của Đức được cơ cấu theo một cấu trúc đơn nhất (unitary system). Hệ thống tư pháp được chia thành 7 nhánh, gồm có: hiến pháp, phổ thông (ordinary), hành chính, tài chính, lao động, xã hội, và luật bản quyền. Các nhánh tư pháp này hoạt động độc lập và song song với nhau, đứng đầu mỗi nhánh là một tòa án liên bang tối cao phụ trách lĩnh vực của mình.

Mỗi tiểu bang sẽ có một tòa án hiến pháp của riêng mình. Tòa án Hiến pháp Liên bang (Federal Constitutional Court) là tòa án hiến pháp tối cao của quốc gia. Nhiệm vụ của Tòa án Hiến pháp Liên bang gồm có: xét lại tính hợp hiến của các đạo luật và phủ quyết nếu cần; kèm chế việc lạm quyền của các thẩm phán; kiểm soát các tác nhân chính trị; phân giải các xung đột giữa các cấp của chính quyền; bảo vệ hiến pháp và trật tự dân chủ. Chính vì vậy mà tòa án hiến pháp đóng một vai trò cực kỳ quan trọng trong việc việc bảo vệ bản hiến pháp với các nguyên tắc dân chủ và duy trì hệ thống dân chủ hiện đại của nước Đức.

Tòa án Hiến pháp Liên bang gồm có 16 thẩm phán chia làm hai ban hội thẩm. Mỗi thẩm phán chỉ phục vụ một nhiệm kỳ duy nhất kéo dài 12 năm và phải về hưu lúc 68 tuổi. Một nửa số thẩm phán này được bầu bởi Hạ nghị viện, nửa còn lại được chọn bởi Thượng nghị viện; và trong cả hai trường hợp mỗi thẩm phán phải dành đủ ít nhất 2/3 số phiếu ủng hộ của viện đề cử. Khi một thẩm phán được chọn, ông hoặc bà ta sẽ được bổ nhiệm bởi tổng thống. Một khi được bổ nhiệm, thẩm phán chỉ có thể được bãi nhiệm bởi chính Tòa án Hiến pháp Liên bang cho tội lạm dụng quyền lực của mình. Thẩm phán Tòa án Hiến pháp Liên bang không được làm thêm công việc nào khác, ngoại trừ việc có thể đi dạy như một giáo sư luật học.

Khác với Tòa án Tối cao của Hoa Kỳ (United States Supreme Court), Tòa án Hiến pháp Đức không đóng vai trò là tòa án phúc thẩm cao nhất, vốn là nhiệm vụ của các tòa án liên bang đứng đầu các nhánh tư pháp khác ở Đức. Hiến pháp quy định Tòa án Hiến pháp Liên bang của Đức chỉ có thẩm quyền đối với các vấn đề liên quan đến hiến pháp. Tòa án Hiến pháp Liên bang của Đức can thiệp mạnh mẽ vào các hoạt động chính trị như cấm một số đảng chính trị cực đoan hoặc xem xét các dự luật liên quan đến chiến

dịch vận động tài chính của các đảng chính trị – một điều mà Tòa án Tối cao Hoa Kỳ thường né tránh.

Nhánh lớn nhất trong hệ thống tư pháp của Đức là hệ thống tòa án phổ thông, chịu trách nhiệm giải quyết các án dân sự và hình sự. Hệ thống tòa án phổ thông chia làm 4 bậc. Bậc thấp nhất là các tòa án địa phương (Amtsgerichte), với 687 tòa án, chịu trách nhiệm tiếp nhận các vụ kiện nhỏ về dân sự và hình sự, đồng thời kiêm luôn các chức năng pháp lý thông thường như chứng thực. Những tòa án này đa số có một thẩm phán chuyên nghiệp, và được hỗ trợ bởi hội thẩm nhân dân (lay judges) trong các vụ kiện hình sự. Bậc kế tiếp của hệ thống tòa án phổ thông là các tòa án vùng (Landesgerichte), với 115 tòa án. Các tòa án vùng chia làm hai nhánh riêng biệt: một nhánh chỉ tiếp nhận các án dân sự trọng điểm, và nhánh còn lại tiếp nhận các án hình sự trọng điểm. Các tòa án vùng vừa đóng vai trò khởi xử các án trọng điểm về dân sự và hình sự, vừa đóng vai trò là tòa án phúc thẩm đối với các phán quyết của các tòa án địa phương. Bậc thứ ba của hệ thống tòa án phổ thông là các tòa án phúc thẩm cấp bang (Oberlandesgerichte), với 24 tòa phúc thẩm. Tương tự như các tòa án vùng, các tòa phúc thẩm cũng được chia thành hai nhánh riêng biệt là dân sự và hình sự. Tòa án phúc thẩm cấp bang chịu trách nhiệm phúc thẩm các phán quyết của các tòa án cấp dưới; ngoài ra, tòa án còn có thể khởi xử các tội liên quan đến phản quốc và chống lại hiến pháp. Đối với các vụ án khởi xử bởi tòa án địa phương, phúc quyết bởi tòa án cấp bang là quyết định cuối cùng. Đứng đầu hệ thống luật phổ thông là Tòa án Tư pháp Liên bang (Federal Court of Justice). Tòa án Tư pháp Liên bang đóng vai trò là tòa án tối cao trong hệ thống luật phổ thông, giữ vai trò phúc thẩm đối với tất cả các án khởi xử từ các tòa án cấp vùng và cấp bang. Tòa án Tư pháp Liên bang không giữ vai trò khởi xử.

Năm nhánh còn lại của hệ thống tư pháp Đức là hành chính, tài chính, lao động, xã hội, và luật bản quyền có cấu trúc gần giống với hệ thống tòa án phổ thông. Hệ thống tòa án hành chính gồm có các tòa án địa phương, các tòa án cấp cao hơn, và đứng đầu bởi Tòa án Hành chính Liên bang (Federal Administrative Court). Hệ thống tòa án hành chính chịu trách nhiệm giải quyết các khiếu nại của công dân chống lại các quyết định của cơ quan chính quyền, chẳng hạn như việc công dân chống lại kế hoạch xây dựng đường cao tốc, các hoạt động cấp giấy phép của chính quyền, các tiêu chuẩn an toàn và vị trí xây dựng nhà máy điện hạt nhân. Tòa án xã

hội được chia làm ba bậc, đứng đầu bởi Tòa án Xã hội Liên bang (Federal Social Court) chịu trách nhiệm phân xử các án liên quan đến các chương trình bảo hiểm xã hội như bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế, các chi trả thuộc an sinh xã hội, và các chương trình tương tự. Hệ thống tòa án lao động được chia làm ba bậc, đứng đầu bởi Tòa án Lao động Liên bang, chịu trách nhiệm phân xử các tranh tụng liên quan đến các thỏa thuận lao động và điều kiện làm việc. Hệ thống tòa án tài chính được chia làm hai bậc, đứng đầu bởi Tòa án Tài chính Liên bang (Federal Finance Court), chịu trách nhiệm phân xử các án liên quan đến thuế. Và cuối cùng, các tranh tụng liên quan đến luật bản quyền sẽ được phân xử bởi một tòa án duy nhất và tối cao, đó là Tòa án Bản quyền Liên bang (Federal Patents Court).

Về mặt hành chính, các tòa án thuộc tiểu bang sẽ được quản lý bởi các bộ tư pháp tiểu bang tương ứng. Các tòa án liên bang được quản lý bởi các bộ có thẩm quyền tương ứng trong chính quyền liên bang: Bộ Tư pháp Liên bang quản lý Tòa án Tư pháp Liên bang, Tòa án Hành chính Liên bang, và Tòa án Tài chính Liên bang; Bộ Lao động và Các Vấn đề Xã hội (Federal Ministry of Labour and Social Affairs) chịu trách nhiệm đối với Tòa án Lao động Liên bang và Tòa án Xã hội Liên bang. Các cơ quan quản lý các tòa án đồng thời sẽ quản lý ngân sách chi tiêu của các tòa án. Có một ngoại lệ là Tòa án Hiến pháp Liên bang và các tòa án hiến pháp của các tiểu bang được phép duy trì quyền tự quản như các tổ chức độc lập, chịu trách nhiệm đề xuất mức kinh phí hoạt động và nhận phê chuẩn từ chính quyền.

Ngoại trừ thẩm phán của Tòa án Hiến pháp Liên bang, các thẩm phán của các tòa án tối cao liên bang của 6 nhánh tư pháp còn lại được chọn bởi Bộ trưởng Tư pháp Liên bang và một hội đồng tuyển chọn gồm có 16 bộ trưởng tư pháp của các tiểu bang và 16 đại diện từ Hạ nghị viện. Các thành viên tham gia hội đồng bầu chọn phải giữ nguyên tắc bí mật, và cuộc bỏ phiếu là kín. Ứng viên cho vị trí thẩm phán tòa án tối cao sau khi giành đủ đa số phiếu bầu sẽ được bổ nhiệm bởi tổng thống. Vị trí thẩm phán của các tòa án tối cao kéo dài cả đời.

Một Viện Chung (Joint Chamber) của 5 tòa án tối cao, gồm Tòa án Tư pháp Liên bang, Tòa án Hành chính Liên bang, Tòa án Tài chính Liên bang, Tòa án Lao động Liên bang và Tòa án Xã hội Liên bang, được lập nhằm đảm bảo tính đồng nhất trong các phán quyết của hệ thống tư pháp.

Các thẩm phán của các tòa án thuộc tiểu bang sẽ được chọn bởi bộ trưởng tư pháp tiểu bang và một ủy ban chọn lựa thẩm phán.

Trong hệ thống tư pháp của Đức, luật liên bang phác thảo cơ cấu của hệ thống tư pháp quốc gia, trong khi việc quản lý hầu hết các tòa án đều theo luật của tiểu bang. Liên bang chỉ quản lý các tòa án tối cao, trong khi các tòa án cấp dưới đều chịu sự quản lý của các tiểu bang. Sự phân chia trách nhiệm quản lý hệ thống tòa án giữa liên bang và tiểu bang nhằm đảm bảo luật pháp được thực thi công bằng trên toàn quốc. Hơn nữa, việc các hệ thống tòa án được quản lý chủ yếu bởi các tiểu bang còn giúp đảm bảo được tính độc lập của hệ thống tư pháp khỏi chính quyền liên bang.

Nhằm duy trì hệ thống dân chủ, hệ thống tư pháp của Đức còn thực hiện một cải tiến quan trọng nữa đó là thiết lập các quy chuẩn trong các hoạt động phụng sự pháp luật của các thẩm phán. Các thẩm phán không còn giữ một vị trí trung lập như truyền thống trong nền tư pháp của Đức nữa, mà thay vào đó thẩm phán phải được xem như là những người bảo vệ nền dân chủ và các giá trị cơ bản của quyền con người được xiển dương trong Hiến pháp. Trong trường hợp một thẩm phán vi phạm các nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp Liên bang, hoặc trật tự hiến định của một tiểu bang trong thẩm quyền của mình, hoặc, một cách không chính thức, dưới sự đề nghị của Hạ nghị viện, Tòa án Hiến pháp Liên bang có thể bỏ phiếu với một đa số 2 phần 3 để chuyển hoặc bãi bỏ chức vụ một thẩm phán tòa án liên bang. Việc bãi nhiệm chức vụ có thể được tiến hành khi các vi phạm là cố ý.

Hệ thống pháp luật của Đức dựa trên hệ thống luật Roman, và do vậy, một cách cơ bản khác với hệ thống thông luật Anglo-Saxon của Anh và Mỹ. Trong hệ thống thông luật của Anh và Mỹ, tòa án đưa ra phán quyết dựa trên các án lệ, tức các án đã được xử trước đây; trong khi đó, ở Đức, các tòa án đưa ra các phán quyết dựa theo một hệ thống rất lớn các điều luật. Triết lý của hệ thống luật Roman là công lý có thể được thực hiện bằng cách tuân theo các điều luật được ghi ra. Vì các điều luật cố gắng dự đoán tất cả các trường hợp mà một tòa án đối mặt, cho nên hệ thống các điều luật rất lớn và phức tạp.

Bởi phụ thuộc vào một hệ thống phức tạp với nhiều điều luật, các thẩm phán buộc phải trải qua một quá trình đào tạo về luật pháp rất kỹ. Sau khi đậu kỳ thi tốt nghiệp đại học, cử nhân luật học phải trải qua vài năm thực tập tại các lĩnh vực khác nhau của hệ thống luật. Sau khi trải qua kỳ tập sự, các cử nhân luật học phải

tốt nghiệp kỳ thi thứ hai để được nhận chứng nhận hành nghề luật sư. Sau khi đậu kỳ thi lần thứ hai này, cử nhân sẽ quyết định liệu sẽ hành nghề với tư cách là một luật sư hay theo đuổi nghề thẩm phán. Để trở thành thẩm phán, cử nhân sẽ phải mất thêm vài năm đào tạo trước khi có thể hành nghề thẩm phán.

Yếu điểm đáng kể của hệ thống luật Roman đó là sự phức tạp của hệ thống luật và việc tốn rất nhiều thời gian để đào tạo ra một thẩm phán khi so với các tiêu chuẩn của hệ thống thông luật Anh – Mỹ. Trong trường hợp của Việt Nam, vốn có một hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện, một trong các yêu cầu lớn nhất khi chuyển sang một chế độ dân chủ đó là nhanh chóng đào tạo một lực lượng thẩm phán đủ trình độ và hiểu biết các hoạt động tư pháp trong một hệ thống dân chủ. Song song đó là xây dựng một hệ thống luật đơn giản để có thể phổ biến và sử dụng, đồng thời hệ thống luật mới phải tương thích với các nước phát triển trên thế giới để vừa có thể tham khảo hệ thống luật của họ, vừa khiến cho việc trao đổi, đầu tư và kinh doanh giữa Việt Nam với thế giới trở nên dễ dàng. Chính vì các lý do đó mà Việt Nam nên chuyển hệ thống pháp luật của mình sang hệ thống thông luật của Anh-Mỹ. Trong trường hợp như vậy, Việt Nam có thể tham khảo và học hỏi cấu trúc hệ thống tư pháp và việc thiết kế hệ thống tòa án của Đức, trong khi chuyển hệ thống pháp luật sang dùng hệ thống thông luật của Anh-Mỹ.

Việc chuyển đổi sang hệ thống thông luật của Anh-Mỹ đem lại nhiều ích lợi cho Việt Nam. Trước hết, nó giúp người Việt học hỏi và tham khảo dễ dàng các hệ thống luật của Anh-Mỹ khi tiếng Anh ngày càng được dùng phổ biến. Việc đào tạo các chuyên viên luật pháp ở các nước nói tiếng Anh, vốn đa phần theo hệ thống thông luật, cũng dễ dàng và nhanh chóng hơn khi so với việc đào tạo ở các nước dùng hệ thống luật Roman. Và cuối cùng, các nước dùng thông luật chiếm một vị thế áp đảo trong các nước phát triển trên thế giới; bằng việc dùng hệ thống thông luật, sự tương thích của hệ thống luật lệ Việt Nam với các nước này giúp thúc đẩy các hoạt động trao đổi và kinh doanh.

4.9 Cấu trúc của tiểu bang và phân quyền giữa liên bang và tiểu bang

Hệ thống hành chính của nước Đức được chia thành 16 tiểu bang, tiếng Đức gọi là Länder. Hai thành phố Berlin và Hamburg được gọi là bang thành phố (Stadtstaaten theo tiếng Đức, hay city state theo tiếng Anh); bang Bremen bao gồm hai quận thành thị; ngoài ra 13 bang còn lại được gọi là bang vùng (Flächenländer

theo tiếng Đức hay area state theo tiếng Anh). Bang ít dân nhất là Bremen với hơn 600.000 dân, và bang đông dân nhất là North Rhine-Westphalia với gần 18 triệu người. Quyền hạn của các bang được quy định trong Hiến pháp Liên bang.

Cấu trúc của chính quyền tiểu bang mô phỏng cấu trúc của chính quyền liên bang và được phác thảo trong hiến pháp tiểu bang. Tương tự như chính quyền liên bang, mỗi tiểu bang có một quốc hội, một chính quyền và một tòa án hiến pháp tiểu bang. Tuy vậy, khác với chính quyền liên bang với quốc hội gồm hai viện, các chính quyền tiểu bang chỉ có quốc hội gồm một viện. Nhiệm kỳ quốc hội của các quốc hội tiểu bang tùy mỗi bang mà kéo dài từ khoảng 4 đến 5 năm. Các thành viên của quốc hội tiểu bang được chọn trực tiếp trong cuộc bầu cử quốc hội tiểu bang. Mỗi tiểu bang có luật bầu cử quốc hội riêng cho tiểu bang mình. Nhìn chung bầu cử quốc hội cấp bang được thực hiện theo phương thức đại diện theo tỉ lệ với thành viên hỗn hợp, tương tự như phương thức bầu cử Hạ nghị viện cấp liên bang hoặc theo một phiên bản đơn giản hơn. Ngày bầu cử của quốc hội cấp bang cũng khác nhau giữa các bang.

Các thành viên của quốc hội tiểu bang sau đó theo đa số bầu ra một thủ hiến (minister-president), đứng đầu chính quyền tiểu bang. Thông thường, đảng hoặc liên minh các đảng chiếm đa số ghế trong quốc hội tiểu bang sẽ chọn lãnh đạo của mình cho chức vụ thủ hiến. Thủ hiến bổ nhiệm nội các để thực thi các nhiệm vụ hành pháp của chính quyền bang. Các thủ hiến bang có vai trò rất quan trọng trong chính trị Đức. Hệ thống chính quyền liên bang của Đức cho phép họ ảnh hưởng quyền lực trực tiếp cả ở cấp tiểu bang và quốc gia bởi vì các lãnh đạo chính quyền tiểu bang sẽ đồng thời nắm giữ luôn các phiếu trong Thượng nghị viện vốn được giành cho tiểu bang. Vị trí thủ hiến còn là một bộ đỡ quan trọng giúp xây dựng kinh nghiệm và uy tín cho các chính trị gia trước khi bước chân vào văn phòng chính phủ. Bốn trong năm thủ tướng của Đức từng là thủ hiến của các bang.

Kết quả của các cuộc bầu cử quốc hội tiểu bang có những ảnh hưởng quan trọng đến chính trị cấp liên bang. Trước hết, kết quả chính nó phản ánh mức độ tín nhiệm của người dân trong bang đối với các đảng chính trị. Thứ hai, tùy theo dân số, mỗi bang sẽ giữ từ 3 đến 6 phiếu trong tổng số 69 phiếu của Thượng nghị viện. Số phiếu này được nắm giữ bởi các lãnh đạo chính quyền tiểu bang, và do đó, các lãnh đạo chính quyền tiểu bang sẽ đồng thời tạo ra

ảnh hưởng trực tiếp lên chính quyền trung ương ở ngay chính cơ quan lập pháp liên bang. Thứ ba, các lãnh đạo chính quyền tiểu bang có thể tác động lên các chính sách cấp tiểu bang và liên bang thông qua các kênh tương tác khác nhau như những ủy ban liên chính phủ hoặc những nhóm hoạch định điều phối lợi ích giữa chính quyền liên bang và tiểu bang. Và cuối cùng, các chính quyền tiểu bang đóng một vai trò quan trọng trong việc chọn ra tổng thống và các thẩm phán của các tòa án liên bang.

Hệ thống liên bang của Đức khác hệ thống liên bang của Hoa Kỳ ở một điểm quan trọng đó là việc phân quyền cho phép chính quyền liên bang Đức đảm nhận nhiều trách nhiệm lập pháp hơn, trong khi các chính quyền tiểu bang giữ nhiều trách nhiệm trong việc thực thi các chính sách.

Việc phân chia quyền hạn giữa chính quyền liên bang và tiểu bang được trình bày trong Hiến pháp Liên bang. Theo đó, chính quyền liên bang chỉ có quyền lập pháp ở những lĩnh vực mà Hiến pháp Liên bang quy định, những lĩnh vực còn lại sẽ thuộc về quyền lập pháp của chính quyền tiểu bang. Như vậy, sẽ có ba lĩnh vực lập pháp riêng biệt, gồm có: các lĩnh vực thuộc thẩm quyền duy nhất của chính quyền liên bang; các lĩnh vực lập pháp song trùng nơi mà cả chính quyền liên bang và chính quyền tiểu bang đều có trách nhiệm; và cuối cùng còn lại là các lĩnh vực lập pháp thuộc về tiểu bang.

Ở những lĩnh vực thuộc về thẩm quyền lập pháp duy nhất của chính quyền liên bang, chính quyền tiểu bang chỉ có thể thực hiện quyền lập pháp ở những lĩnh vực này khi được cho phép bởi một đạo luật liên bang. Đối với những vấn đề trong lĩnh vực song trùng, nếu chính quyền liên bang chưa ban hành các đạo luật liên quan, chính quyền tiểu bang có quyền đưa ra các đạo luật của mình, có giá trị trong phạm vi của bang. Trong trường hợp tồn tại cả hai văn bản luật từ liên bang và tiểu bang trong cùng một vấn đề thuộc lĩnh vực song trùng, nếu không có những quy định luật hóa nào khác, luật liên bang theo mặc định có giá trị pháp lý đứng trên luật tiểu bang. Ngoài ra, Hiến pháp cho phép chính quyền tiểu bang có quyền đưa ra các đạo luật ngược lại với các đạo luật vốn đã được thông qua bởi chính quyền liên bang trong một số lĩnh vực song trùng cụ thể như săn bắn, bảo vệ thắng cảnh, thiên nhiên, phân bổ đất đai, lập kế hoạch cho vùng, quản lý nguồn nước, thiết lập điều kiện được nhận vào học và tốt nghiệp ở các viện giáo dục bậc cao;

và trong mỗi tương quan giữa hai đạo luật liên bang và tiểu bang ở đây, đạo luật có ưu thế là đạo luật được thông qua sau cùng.

Chính quyền liên bang giữ thẩm quyền lập pháp duy nhất ở các lĩnh vực liên quan đến chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, và các lĩnh vực mà ở đó phạm vi và ảnh hưởng mang tính toàn quốc, vượt quá khả năng quản lý của một chính quyền tiểu bang riêng biệt. Những lĩnh vực như vậy được trình bày một cách chi tiết ở Điều 73 Hiến pháp Liên bang. Một cách tóm tắt, những lĩnh vực này bao gồm: ngoại giao và quốc phòng; thiết lập các hiệp định thương mại quốc tế, thống nhất hệ thống hải quan và biên phòng; phát hành tiền và quản lý hệ thống tiền tệ; xuất nhập cư và quy chế công dân; quyền sở hữu công nghiệp, quyền tác giả và xuất bản; vận tải hàng không và hệ thống đường sắt liên bang; hệ thống bưu chính viễn thông; hệ thống thống kê và các hệ thống đo lường; chất nổ, vũ khí, và sử dụng năng lượng hạt nhân vì mục đích hòa bình; Văn phòng Cảnh sát Hình sự Liên bang và các vấn đề an ninh toàn quốc; quan hệ pháp lý của nhân viên chính phủ và phúc lợi cho nạn nhân chiến tranh; và cuối cùng là bảo vệ các tài sản văn hóa không bị đem đi khỏi đất nước.

Những lĩnh vực lập pháp song trùng chịu sự chi phối của cả chính quyền liên bang và tiểu bang được trình bày ở Điều 74 Hiến pháp Liên bang. Một cách tóm tắt, những lĩnh vực này được chia thành 7 nhóm như sau. Nhóm đầu tiên là làm luật và áp dụng luật, trong đó bao gồm luật dân sự, luật hình sự, tổ chức hệ thống tòa án và nghề luật sư, công chứng viên, cung cấp các hướng dẫn pháp luật.

Nhóm thứ hai liên quan đến việc quản lý công dân và an sinh xã hội, bao gồm đăng ký khai sinh, khai tử, kết hôn, cư trú và định cư của công dân nước ngoài, các vấn đề về người tị nạn và người bị trục xuất, phúc lợi công cộng, bồi thường chiến tranh, quản lý phần mộ chiến tranh và mộ của các nạn nhân của chiến tranh hoặc chế độ độc tài, và các quyền lợi và nghĩa vụ của công chức tiểu bang.

Nhóm thứ ba liên quan đến quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, môi trường và quy hoạch chiến lược của vùng, bao gồm luật đất đai, chuyển nhượng đất đai và địa ốc đô thị, tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ cảnh quan và thiên nhiên, quản lý nguồn nước, bảo tồn các bờ biển, săn bắn, xử lý chất thải, kiểm soát ô nhiễm không khí, tiếng ồn, và lên kế hoạch cho vùng.

Nhóm thứ tư liên quan đến hệ thống giao thông, bao gồm giao thông đường bộ, xây dựng và quản lý hệ thống đường cao tốc, hệ thống đường sắt không thuộc liên bang, vận chuyển đường thủy.

Nhóm thứ năm liên quan đến hệ thống y tế và thực phẩm, bao gồm luật về tiệm thuốc, thuốc men, sản phẩm y khoa, chất gây nghiện và chất độc, hoạt động kinh tế của bệnh viện và quy định về mức phí của bệnh viện, các phương tiện chống lại bệnh tật truyền nhiễm nguy hiểm trên người và động vật, các quy định về nhân bản, cấy ghép bộ phận cơ thể, mô và tế bào, việc kết nạp vào nghề y khoa, luật về đồ uống có cồn và thuốc lá, luật về các sản phẩm thực phẩm, sự bảo vệ cây trồng chống lại bệnh tật và sâu bọ, bảo vệ động vật.

Nhóm thứ sáu liên quan đến các vấn đề kinh tế, bao gồm luật kinh tế, luật lao động, luật về sung công, nợ của bang, chuyển các phương tiện sản xuất sang sở hữu bởi công chúng, ngăn ngừa việc lạm dụng các quyền lực kinh tế, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp và lâm nghiệp, bảo đảm lương thực cung cấp đầy đủ, xuất nhập khẩu các sản phẩm nông nghiệp và lâm nghiệp, đánh bắt cá gần bờ và xa bờ.

Và nhóm cuối cùng liên quan đến hệ thống giáo dục, bao gồm các điều kiện để nhận vào và tốt nghiệp ở các viện giáo dục bậc cao, quy định về các khoản tài trợ cho giáo dục, đào tạo và thúc đẩy nghiên cứu.

4.10 Phân chia tài chính và thuế giữa liên bang và tiểu bang

VII.1.1. Phân chia Tài chính

Hệ thống chính quyền liên bang và các tiểu bang hoạt động độc lập và hỗ trợ lẫn nhau. Các nguyên tắc liên quan đến thu thuế và chi tiêu được trình bày một cách cơ bản trong Hiến pháp và, một cách chi tiết hơn, được trình bày trong các luật liên bang đi kèm.

Về mặt nguyên tắc, Chính quyền Liên bang và các chính quyền tiểu bang sẽ, một cách tách biệt, chi trả cho các chi phí hành chính bởi cơ cấu chính quyền và hoạt động trong các lĩnh vực thuộc trách nhiệm của mình. Khi các tiểu bang thực hiện nhiệm vụ được ủy thác bởi Liên bang, Chính quyền Liên bang sẽ chi trả cho các chi phí liên quan.

Liên bang và tiểu bang sẽ chịu trách nhiệm lẫn nhau nhằm đảm bảo hệ thống hành chính hoạt động ổn định. Chi tiết được

trình bày trong một luật liên bang và cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện.

Liên bang cũng cung cấp cho tiểu bang các khoản hỗ trợ tài chính trong các dự án đầu tư đặc biệt quan trọng nhằm ổn định tình hình kinh tế, giảm thiểu sự chênh lệch về tiềm lực kinh tế giữa các vùng, và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong liên bang. Chi tiết được trình bày trong luật liên bang và sẽ cần có sự thông qua của Thượng nghị viện.

Đối với các khoản trợ cấp được quản lý bởi các tiểu bang và Liên bang đóng góp ít nhất là một nửa thì các tiểu bang sẽ thực hiện dựa trên sự ủy thác của Liên bang.

Các tiểu bang cũng có thể bị bắt buộc phải cung cấp các khoản trợ cấp cho một bên thứ ba và toàn bộ được chi trả bởi chính họ hoặc hơn một nửa khoản tài trợ được đóng góp bởi Liên bang và tiểu bang thực hiện dưới sự ủy thác của Liên bang. Đạo luật liên quan cần có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện.

Liên bang và các tiểu bang sẽ chia sẻ với nhau trách nhiệm gánh vác các chi phí gây ra bởi Đức khi vi phạm các điều luật quốc tế. Chi tiết về việc chia sẻ trách nhiệm giữa liên bang và tiểu bang sẽ được quy định rõ trong một đạo luật liên bang có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện. Một ví dụ là trong trường hợp mà các trừng phạt tài chính bởi Liên minh Châu Âu với ảnh hưởng vượt quá khả năng chi trả của một bang, Liên bang và các tiểu bang sẽ chia nhau trách nhiệm chi phí theo tỉ lệ 15-85. Toàn bộ các tiểu bang sẽ chịu trách nhiệm 35%, và 50% sẽ chịu bởi các bang đã gây ra lỗi phạt.

Để tránh tình trạng xảy ra khủng hoảng ngân sách ở cả cấp liên bang và tiểu bang, một đạo luật liên bang với sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện sẽ được đưa ra với ba nhiệm vụ: Thứ nhất, thiết lập một Hội đồng Ổn định (Stability Council) có nhiệm vụ giám sát liên tục việc quản lý ngân sách của Liên bang và các tiểu bang; thứ hai, đề ra những điều kiện và thủ tục để xác định mối đe dọa xảy ra khủng hoảng ngân sách; và cuối cùng, đề ra những nguyên tắc nhằm thiết lập và quản lý những chương trình xử lý khủng hoảng ngân sách. Những quyết định của Hội đồng Ổn định và những giấy tờ liên quan sẽ được công bố.

VIII.1.1. Phân chia Thuế

Liên bang và các tiểu bang chia nhau quyền lập pháp đối với các sắc thuế và phân bổ doanh thu từ thuế. Thuế được chia thành

ba nhóm riêng biệt, gồm có: nhóm thuế thuộc toàn quyền của liên bang; nhóm thuế thuộc toàn quyền của tiểu bang; và nhóm thuế sẽ được chia sẻ bởi liên bang và tiểu bang theo một tỉ lệ xác định.

Liên bang có toàn quyền lập pháp đối với thuế hải quan và các độc quyền tài chính (fiscal monopoly). Bên cạnh đó, Liên bang có thẩm quyền lập pháp song trùng đối với các sắc thuế mà thu nhập từ nó đóng góp vào doanh thu của liên bang.

Lợi nhuận từ các độc quyền tài chính và doanh thu từ thuế sẽ thuộc về liên bang gồm có: (1) thuế hải quan; (2) các khoản thuế tiêu thụ mà không thuộc toàn quyền của các tiểu bang hoặc không được chia sẻ giữa liên bang với tiểu bang hay thành phố; (3) thuế vận tải hàng hóa đường bộ, thuế xe cơ giới, và các loại thuế khác về giao dịch liên quan đến xe cơ giới; (4) các loại thuế đánh vào các giao dịch vốn, bảo hiểm và hối phiếu; (5) các khoản thu về tài sản không định kỳ và sự cân bằng các khoản thu thuế; (6) thu nhập và thuế lợi tức lũy tiến của công ty; và (7) các loại thuế bị áp đặt trong khuôn khổ cộng đồng châu Âu.

Tiểu bang có toàn quyền lập pháp đối với các loại thuế địa phương về tiêu thụ và tiêu dùng miễn sao các loại thuế này không quá giống các mức thuế được quản lý bởi luật liên bang. Tiểu bang có toàn quyền xác định mức thuế đối với việc mua bất động sản. Bất kỳ đạo luật liên bang nào liên quan đến thuế mà thu nhập từ nó đóng góp vào ngân sách tiểu bang đều cần phải có sự chuẩn thuận (consent) của Thượng nghị viện.

Doanh thu từ các loại thuế sau đây sẽ thuộc về tiểu bang: (1) thuế tài sản; (2) thuế thừa kế; (3) thuế xe cơ giới; (4) thuế bia; (5) thuế thành lập các cơ sở cờ bạc; và (6) các loại thuế giao dịch mà hoặc không thuộc toàn quyền của liên bang hoặc không được chia sẻ giữa tiểu bang và liên bang.

Và cuối cùng, doanh thu từ thuế thu nhập, thuế doanh nghiệp, và thuế doanh thu sẽ được chia sẻ bởi Liên bang và tiểu bang. Liên bang và tiểu bang chia đôi khoản thu từ thuế thu nhập và thuế doanh nghiệp. Việc phân chia thuế doanh thu giữa tiểu bang và Liên bang sẽ được quy định bởi một đạo luật liên bang đòi hỏi sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện.

Trong việc phân chia thuế, tiểu bang chỉ có quyền lợi đối với phần thuế được thu bởi các giới chức có thẩm quyền trong phạm vi của bang (hay còn gọi là doanh thu địa phương). Chi tiết về việc

phân chia phạm vi thu thuế sẽ được quyết định bởi một luật liên bang cần sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện.

Để quản lý hệ thống thuế, cần có sự phối hợp của các giới chức liên bang và tiểu bang. Các loại thuế được quản lý bởi luật liên bang gồm thuế hải quan, độc quyền tài chính, thuế tiêu thụ, bao gồm cả thuế doanh thu đối với hàng nhập khẩu, thuế xe cơ giới và thuế giao dịch liên quan đến xe cơ giới, và các loại phí áp dụng trong khuôn khổ châu Âu, sẽ được quản lý bởi cơ quan tài chính liên bang. Tổ chức cơ quan thuế sẽ quy định theo luật liên bang và người đứng đầu các cơ quan thuế sẽ được bổ nhiệm với sự tham vấn chính quyền tiểu bang.

Các loại thuế khác được quản lý bởi cơ quan tài chính tiểu bang. Tổ chức và đào tạo nhân sự của các cơ quan thuế này sẽ tuân theo một đạo luật liên bang có sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện. Việc bổ nhiệm người đứng đầu các cơ quan thuế này cần có sự đồng ý của Chính phủ Liên bang.

Đối với các loại thuế đóng góp vào ngân sách liên bang nhưng được quản lý bởi các cơ quan thuế tiểu bang, các cơ quan thuế tiểu bang này hoạt động dưới sự ủy nhiệm của cơ quan thuế liên bang.

4.11 Quy trình làm chính sách của chính quyền liên bang

Một dự luật có thể được khởi xướng bởi một trong ba cơ quan là Chính phủ Liên bang, Hạ nghị viện, hoặc Thượng nghị viện. Tuy vậy, phần lớn các dự luật hoặc các vấn đề đáng thảo luận thường được đưa ra bởi chính phủ. Với tư cách là cơ quan hành pháp trung ương, chính phủ là cơ quan có nhiều kinh nghiệm nhất trong việc áp dụng các chính sách cũng như biết được rằng đâu là những đạo luật cần được thông qua để triển khai các chính sách của mình. Một đạo luật từ khi khởi đầu đến lúc được ban hành sẽ trải qua bốn giai đoạn: Giai đoạn đầu tiên là khởi xướng dự luật; giai đoạn thứ hai gồm có ba buổi thảo luận tại phiên họp toàn thể của Hạ nghị viện và bỏ phiếu chấp thuận; giai đoạn ba là bỏ phiếu tại Thượng nghị viện; và giai đoạn cuối cùng là quá trình ban hành dự luật.

IX.1.1. Giai đoạn 1: Khởi xướng dự luật bởi Chính phủ Liên bang, Thượng nghị viện, hoặc Hạ nghị viện

Như đã đề cập ở trên, một dự luật có thể được khởi xướng bởi Chính phủ Liên bang, Hạ nghị viện, hay Thượng nghị viện.

Tùy theo cơ quan khởi xướng dự luật mà quy trình sẽ khác nhau. Tuy vậy, điểm chung là dự luật sau khi khởi xướng, dù bởi bất cứ cơ quan nào, cuối cùng đều sẽ được chuyển tới Hạ nghị viện để chuẩn bị cho các phiên thảo luận chi tiết diễn ra ở đây.

Nếu chính phủ liên bang muốn sửa hay đề xuất mới một dự luật, đầu tiên văn phòng thủ tướng phải chuẩn bị bản thảo của dự luật. Dự luật sau đó được gửi tới Thượng nghị viện để xem xét. Theo luật, Thượng nghị viện sẽ phải gửi góp ý về dự luật trong vòng 6 tuần. Sau khi nhận được các góp ý dự luật từ Thượng nghị viện, chính phủ có thể gửi một văn bản phản hồi đối với các góp ý dự luật đến Thượng nghị viện. Tiếp sau đó, văn phòng thủ tướng sẽ chuyển dự luật kèm với những góp ý của Thượng nghị viện đến Hạ nghị viện. Một ngoại lệ là đối với các dự luật về ngân sách quốc gia, chính phủ sẽ gửi đồng thời dự luật đến cả Hạ nghị viện và Thượng nghị viện cùng một lúc.

Nếu một dự luật được khởi xướng bởi Thượng nghị viện, sau khi dự luật được sự ủng hộ của đa số thành viên Thượng nghị viện, đạo luật sẽ được gửi tới chính phủ liên bang. Trong vòng 6 tuần, chính phủ liên bang sẽ phải đưa ra những góp ý và chuyển dự luật cùng các góp ý của mình tới Hạ nghị viện.

Khi một dự luật được đề xuất bởi các thành viên của Hạ nghị viện, dự luật phải nhận được sự ủng hộ của ít nhất một đảng trong Hạ nghị viện (còn gọi là nhóm đảng – parliamentary group) hoặc ít nhất 5 phần trăm số thành viên của Hạ nghị viện. Dự luật sau đó không cần phải gửi ngay lập tức cho Thượng nghị viện. Chính vì lý do này mà trong những trường hợp cần thông qua nhanh chóng các dự luật mang tính khẩn cấp, chính phủ phải nhờ sự giúp đỡ của những nhóm đảng trong Hạ nghị viện để đệ trình một dự luật.

X.1.1. Giai đoạn 2: Thảo luận và bỏ phiếu tại Hội nghị Toàn thể của Hạ nghị viện

Trước khi một dự luật được đưa ra thảo luận kỹ lưỡng ở Hạ nghị viện, dự luật bắt buộc phải được chuyển trước hết tới văn phòng tổng thống liên bang, sau đó đạo luật được lưu vào hệ thống và in ra.

Tiếp theo, các bản thảo của dự luật được Hạ nghị viện phân phát tới tất cả các thành viên của Hạ nghị viện, Thượng nghị viện và các bộ của liên bang.

Ngay khi dự luật được đưa vào chương trình nghị sự của phiên họp toàn thể, bước đầu tiên của tiến trình làm ra dự luật đã thành công. Lúc này, dự luật một cách chính thức đã được đưa vào diễn đàn của Hạ nghị viện.

Phiên họp đầu tiên

Phiên họp đầu tiên với toàn thể dân biểu của Hạ nghị viện có mục đích chính là bổ nhiệm một hoặc vài ủy ban có trách nhiệm xem xét dự luật và chuẩn bị nó cho phiên thảo luận thứ hai. Trong trường hợp có vài ủy ban được giao nhiệm vụ, một ủy ban sẽ được giao trách nhiệm chủ trì chung trong việc điều phối thảo luận chi tiết dự luật. Ủy ban này có trách nhiệm bảo đảm dự luật được thông qua tại quốc hội. Các ủy ban khác sẽ được tham vấn để đóng góp vào dự luật. Hội đồng Bô lão (Council of Elders) có trách nhiệm giới thiệu các ủy ban đảm nhận công việc làm luật.

Tại buổi họp đầu tiên, cuộc tranh luận chỉ được phép diễn ra nếu nó nhận được sự đồng ý của Hội đồng Bô lão (Council of Elders) hoặc được yêu cầu bởi một nhóm đảng trong Hạ nghị viện. Thông thường, điều này chỉ diễn ra đối với các dự luật mang tính tranh cãi hoặc có sự quan tâm đặc biệt bởi công chúng.

Hoạt động lập pháp của các ủy ban

Công việc lập pháp chủ yếu diễn ra tại các ủy ban. Các ghế thành viên trong các ủy ban lập pháp được phân chia đều cho các nhóm đảng trong Hạ nghị viện theo tỉ lệ hiện diện của nhóm trong Hạ nghị viện. Tương tự, các vị trí chủ tịch của các ủy ban cũng được phân chia cho các nhóm đảng theo tỉ lệ hiện diện của các nhóm. Thành viên của các ủy ban tham gia làm luật có trách nhiệm tìm hiểu các tài liệu và thảo luận một cách chi tiết dự luật tại các buổi họp của họ. Họ cũng có thể mời đại diện của các nhóm lợi ích hoặc chuyên gia đến tham gia tại các buổi điều trần công khai.

Bên cạnh các hoạt động lập pháp diễn ra tại các ủy ban, các nhóm đảng cũng tổ chức các nhóm làm việc riêng nhằm xem xét các vấn đề liên quan và xác định lập trường của mình.

Do sự có mặt của đại diện các nhóm đảng khác nhau trong các ủy ban lập pháp, các dự luật do đó thường được chỉnh sửa ít nhiều tại các ủy ban phản ánh sự hợp tác và thỏa hiệp giữa nhóm đảng cầm quyền và các nhóm đảng đối lập.

Theo sau các thảo luận chi tiết tại các ủy ban, ủy ban chủ trì chính sẽ có trách nhiệm lập báo cáo tổng hợp các kết luận và đưa

ra những gợi ý. Báo cáo này sẽ được trình bày tại phiên họp lần hai với toàn thể dân biểu Hạ nghị viện.

Phiên họp lần hai

Phiên họp lần hai với toàn thể dân biểu của Hạ nghị viện có mục đích chính là tổ chức một cuộc tranh luận chung về dự luật.

Trước phiên họp lần hai này, tất cả các thành viên của Hạ nghị viện sẽ nhận được bản báo cáo với những đề xuất về dự luật. Các dân biểu do đó đã được chuẩn bị kỹ càng cho cuộc tranh luận. Thêm nữa, các nhóm đảng đã điều phối và thỏa hiệp các lập trường của họ trong các buổi họp nội bộ trước phiên họp lần hai này nhằm thể hiện một mặt trận đoàn kết.

Theo thông lệ, ngay sau cuộc tranh luận chung, phiên họp toàn thể sẽ ngay lập tức tiến hành bỏ phiếu cho toàn bộ dự luật.

Tất cả những điều khoản trong dự luật đều có thể được xem xét riêng rẽ sau cuộc tranh luận chung. Bất kỳ thành viên nào của Hạ nghị viện cũng có thể đề xuất các sửa đổi, và các sửa đổi đó được tiến hành ngay lập tức trong phiên họp toàn thể. Nếu phiên họp toàn thể chấp nhận các sửa đổi, phiên bản mới của dự luật phải được in ra và phân phát. Quy trình chỉnh sửa này có thể được rút ngắn lại nếu có sự đồng ý của hai phần ba thành viên hiện diện. Phiên họp lần ba sẽ được tiến hành ngay lập tức sau đó.

Phiên họp lần ba

Phiên họp lần ba với toàn thể dân biểu của Hạ nghị viện có mục đích chính là tổ chức cuộc bỏ phiếu lần cuối.

Trong phiên họp này, một cuộc thảo luận sẽ được tiến hành nếu như Hạ nghị viện nhận được yêu cầu từ một nhóm đảng hoặc ít nhất 5 phần trăm thành viên của Hạ nghị viện.

Lúc này, những đề xuất sửa đổi dự luật bởi những dân biểu riêng lẻ trong Hạ nghị viện không còn được cho phép. Thay vào đó, những đề xuất sửa đổi dự luật chỉ dành cho những nhóm đảng hoặc một nhóm với ít nhất 5 phần trăm số dân biểu tại Hạ nghị viện; và việc sửa đổi chỉ được cho phép đối với các chỉnh sửa đã thực hiện trong phiên họp lần hai.

Cuộc bỏ phiếu lần cuối được tổ chức vào cuối buổi thảo luận. Khi bỏ phiếu, Chủ tịch Hạ nghị viện hỏi lần lượt những dân biểu nào ủng hộ, chống đối hay bỏ phiếu trắng, và các dân biểu thể hiện ý kiến của mình bằng cách đứng lên.

Khi một dự luật đã nhận được đa số ủng hộ tại phiên họp toàn thể của Hạ nghị viện, nó sẽ ngay lập tức được chuyển đến Thượng nghị viện.

XI.1.1. Giai đoạn 3: Bỏ phiếu tại Thượng nghị viện

Thượng nghị viện là cơ quan lập pháp có quyền lực thứ hai sau Hạ nghị viện. Thượng nghị viện đại diện cho quyền lợi của các tiểu bang và do đó nắm giữ những quyền quan trọng trong việc định hình nên nội dung của các dự luật.

Có hai nhóm luật: nhóm thứ nhất không cần sự chuẩn thuận (consent) của Thượng nghị viện, và nhóm thứ hai cần sự chuẩn thuận. Các dự luật cần sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện được trình bày rất chi tiết trong Hiến pháp và nhìn chung bao gồm: (1) các dự luật sửa đổi Hiến pháp; (2) các dự luật liên quan đến vấn đề tài chính của các tiểu bang; và (3) các dự luật ảnh hưởng đến tổ chức và quản trị hệ thống tư pháp các tiểu bang.

Sau khi nhận được một dự luật đã được chấp thuận ở Hạ nghị viện, trong vòng 3 tuần, Thượng nghị viện có thể triệu tập một ủy ban bao gồm các thành viên của Hạ nghị viện và Thượng nghị viện, gọi là Ủy ban Thương thảo (Mediation Committee) để thảo luận về dự luật. Tổ chức và hoạt động của ủy ban này tuân theo những quy định chấp thuận bởi Hạ nghị viện và có sự đồng ý của Thượng nghị viện. Ủy ban Thương thảo sẽ bao gồm 32 thành viên, trong đó 16 thành viên đến từ Thượng nghị viện, đại diện cho 16 tiểu bang, và 16 thành viên còn lại đại diện cho Hạ nghị viện.

Ủy ban Thương thảo chỉ có quyền đề xuất những thay đổi chứ không có quyền thông qua dự luật. Trong trường hợp Ủy ban thông qua đồng thuận đưa ra những đề xuất thay đổi đối với dự luật, theo luật, dự luật cùng với những đề xuất thay đổi này buộc phải gửi trả về lại Hạ nghị viện. Tại đây, Hạ nghị viện buộc phải thông qua một phiên họp toàn thể và bỏ phiếu thông qua dự luật với những chỉnh sửa được đề xuất bởi Ủy ban. Sau khi dự luật được bỏ phiếu chấp thuận, ngay lập tức nó sẽ được chuyển đến Thượng nghị viện để Thượng nghị viện tiến hành bỏ phiếu. Ngược lại, trong trường hợp mà Ủy ban Thương thảo không đồng thuận để đưa ra bất cứ đề xuất thay đổi nào, dự luật sẽ ngay lập tức chuyển đến Thượng nghị viện để tiến hành bỏ phiếu.

Nếu Thượng nghị viện theo đa số bỏ phiếu thuận, dự luật sẽ được thông qua và chuyển sang bước cuối cùng để ban hành, trở thành một luật có hiệu lực. Trong trường hợp Thượng nghị viện

theo đa số bỏ phiếu chống, tùy theo nhóm luật mà quy trình sẽ khác nhau. Đối với dự luật cần sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện, dự luật sẽ thất bại nếu không nhận được đa số ủng hộ của Thượng nghị viện. Đối với các dự luật không cần sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện, dự luật bị chống đối ở Thượng nghị viện sẽ được chuyển ngược lại Hạ nghị viện và Hạ nghị viện buộc phải tổ chức bỏ phiếu thuận một lần nữa để bác bỏ quyết định của Thượng nghị viện, thông qua dự luật, và chuyển sang bước kế tiếp để chuẩn bị ban hành.

Quy luật bỏ phiếu của Hạ nghị viện nhằm phủ nhận quyết định của Thượng nghị viện đối với các dự luật không cần sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện được trình bày như sau. Khi Thượng nghị viện bỏ phiếu chống với tỉ lệ đa số, Hạ nghị viện với tất cả các thành viên phải bỏ phiếu thuận theo đa số để lật ngược quyết định này. Trong trường hợp Thượng nghị viện bỏ phiếu chống với tỉ lệ ít nhất là 2/3 thì để lật ngược quyết định Hạ nghị viện phải có được sự ủng hộ dự luật của ít nhất 2/3 số thành viên đang hiện diện trong phiên họp của Hạ nghị viện và đồng thời nhận được sự ủng hộ của một đa số các thành viên của Hạ nghị viện. Sự khác biệt ở đây là bởi vì trong các hoạt động của nghị viện, một số dân biểu có thể bỏ phiếu mà không cần có mặt ở Hạ nghị viện, vì khi bỏ phiếu họ chỉ cần gửi phiếu bầu kèm tên của họ, kết quả cuối cùng sẽ được công bố trong một báo cáo.

XII.1.1. Giai đoạn 4: Ban hành và đưa dự luật vào hiệu lực

Tổng kết lại, một dự luật sau khi được chấp thuận bởi Hạ nghị viện sẽ trở thành luật nếu: (i) hoặc nó được sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện, (ii) hoặc nó không bị chống đối bởi Thượng nghị viện trong khoản thời hạn cho phép, (iii) hoặc sự chống đối của Thượng nghị viện bị phủ nhận bởi Hạ nghị viện (đối với các dự luật không cần sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện).

Dự luật được chấp thuận sẽ được thông qua các bước kế tiếp để ban hành và đưa vào áp dụng. Quá trình ban hành dự luật gồm có các bước như sau. Đầu tiên, văn bản dự luật được in ra và gửi tới văn phòng thủ tướng liên bang và bộ trưởng có thẩm quyền. Bộ trưởng sẽ có trách nhiệm phê chuẩn dự luật.

Tổng thống Liên bang sau đó tiếp nhận dự luật để ký ban hành. Tổng thống có trách nhiệm kiểm tra liệu dự luật đã được chấp thuận có tuân theo các điều khoản trong hiến pháp hay không. Khi việc rà soát đã được thực hiện xong, tổng thống sẽ ký dự luật

và yêu cầu đăng nó trên Công báo Luật Liên bang (Federal Law Gazette). Nếu đạo luật được ban hành không kèm với thời điểm đạo luật bắt đầu có hiệu lực, thì theo mặc định, đạo luật sẽ có hiệu lực kể từ ngày thứ 14 sau khi được đăng chính thức trên Công báo Luật Liên bang. Và như vậy, dự luật đã chính thức thành luật và được ban hành.

Bên cạnh quy trình thông qua một đạo luật thông thường như trên, có một số quy định đặc biệt đối với một số luật đặc biệt. Sau đây là các luật như vậy.

Đối với các dự luật liên quan đến tăng ngân sách chi tiêu hoặc khiến làm giảm doanh thu của chính phủ, cần có thêm sự chuẩn thuận của Chính phủ Liên bang trước khi dự luật được thông qua. Chính phủ Liên bang có thể yêu cầu Hạ nghị viện hoãn việc bỏ phiếu và Chính phủ Liên bang sẽ gửi những góp ý của mình đến Hạ nghị viện trong vòng 6 tuần. Trong trường hợp dự luật đã được chuẩn thuận bởi Hạ nghị viện, Chính phủ Liên bang có thể yêu cầu Hạ nghị viện phải tổ chức bỏ phiếu lần thứ hai. Và cuối cùng, nếu đạo luật đã trở thành luật, Chính phủ Liên bang có 6 tuần để rút lại sự chuẩn thuận của mình.

Trong trường hợp quốc gia đang trong tình trạng chiến tranh, Hiến pháp ủy thác một quy trình lập pháp đơn giản hơn. Các dự luật được xem là khẩn cấp bởi Chính phủ Liên bang sẽ được tranh luận tại một buổi họp chung giữa Hạ nghị viện và Thượng nghị viện. Nếu một đạo luật cần sự chuẩn thuận của Thượng nghị viện, chỉ cần một đa số ủng hộ tại buổi họp là đủ để thông qua.

Đối với các sửa đổi Hiến pháp, cần có sự đồng ý của 2/3 số thành viên của Hạ nghị viện và 2/3 số phiếu của Thượng nghị viện. Các sửa đổi trong Hiến pháp sẽ được phép diễn ra trừ hai điều thứ 1 và 20. Điều thứ 1 minh định một cách rộng rãi các quyền cơ bản của con người. Điều thứ 20 minh định rằng Cộng hòa Liên bang Đức là một nước dân chủ và liên bang, quyền lực được tạo dựng từ nhân dân thông qua bầu cử và ba hệ thống lập pháp, hành pháp, và tư pháp; hệ thống lập pháp bị ràng buộc bởi Hiến pháp, hành pháp và tư pháp theo luật và công lý; và rằng tất cả những người dân Đức có quyền phản kháng chống lại bất cứ ai tìm cách thay đổi trật tự lập hiến này, nếu họ không có chọn lựa nào khác.

4.12 Kết luận

Sự thành công của mô hình nghị viện – liên bang của Đức trong việc kiến tạo nên các chính quyền ổn định, xây dựng dân

chủ, và phát triển kinh tế đã được minh chứng theo thời gian. Trong suốt 6 thập niên kể từ năm 1949, Cộng hòa Liên bang Đức chỉ có 8 thủ tướng, trong khi cùng thời gian, nước Cộng hòa Ý với chế độ nghị viện trải qua tới 37 nhiệm kỳ thủ tướng (mặc dù có vài người đảm nhiệm các nhiệm kỳ rời rạc nhau). Nước Đức từ chỗ chưa có nhiều kinh nghiệm dân chủ so với các nước phương Tây khác khi nền Cộng hòa Weimar (1919-1933) – chế độ dân chủ đầu tiên của họ – đã nhanh chóng sụp đổ và bị thay thế bởi chế độ độc tài phát xít, ngày nay Đức đã trở thành một xứ dân chủ phồn thịnh, liên tục ủng hộ và xiển dương các giá trị tự do của nhân loại. Đức cũng từ chỗ là một nước chia đôi, nền kinh tế hoàn toàn sụp đổ sau thất bại trong Chiến tranh Thế giới thứ Hai, đã vươn lên một cách mạnh mẽ, thống nhất đất nước một cách hòa bình, trở thành nền kinh tế hùng mạnh nhất châu Âu và là một lãnh đạo đầy uy tín trên thế giới.

Cơ cấu của các chế độ liên bang – tản quyền luôn phức tạp hơn các chế độ nhất thể - tập quyền, và mô hình nghị viện – liên bang của Đức cũng không phải là một ngoại lệ. Sự phức tạp này đến từ các mục đích của nó, đó là thiết kế một mô hình chính trị với đầy đủ các cơ chế cân bằng và kiểm soát quyền lực nhằm thỏa mãn 5 tiêu chí, gồm có: ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới; tránh một cuộc đảo chính; bảo đảm một chính quyền ổn định và làm được việc; ngăn ngừa sự thực thi các chính sách tồi dở; và cuối cùng là giúp kéo dài sự cầm quyền của một chính phủ thành công.

Để thực thi được 5 tiêu chí này, một loạt các cơ chế chính trị đã được kết hợp trong mô hình nghị viện – liên bang kiểu Đức. Đầu tiên đó là sự phân quyền mạnh mẽ theo cả chiều ngang và chiều dọc trong hệ thống chính trị. Theo chiều ngang, khác với các hệ thống dân chủ nghị viện khác, hai nhánh hành pháp và lập pháp sở hữu quyền lực một cách mạnh mẽ trong những lĩnh vực của họ. Ở nhánh lập pháp, sự độc lập và các hoạt động của hai viện trong quốc hội Đức vượt xa vai trò của quốc hội Anh hay Pháp. Ở nhánh hành pháp, quyền lực hành pháp được tập trung mạnh mẽ vào thủ tướng. Thủ tướng chịu trách nhiệm đối với chính sách của chính phủ, và thủ tướng có vai trò lớn hơn nhiều so với các bộ trưởng nội các, có quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm bộ trưởng mà không cần thông qua quốc hội. Thêm vào đó, thủ tướng cũng không dễ dàng bị truất phế thông qua một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm thường thấy trong các mô hình nghị viện, vì vậy mà vị trí của thủ tướng

Đức mạnh hơn so với vị trí của thủ tướng trong các mô hình nghị viện khác ở châu Âu.

Theo chiều dọc, bằng việc thiết lập cơ chế liên bang để tản quyền, quyền lực của chính quyền tiểu bang được tăng cường và tiểu bang đóng vai trò như một đối trọng quyền lực đối với chính quyền liên bang. Các chính quyền tiểu bang kiểm soát cảnh sát, tòa án, và thi hành luật pháp cho phép chính quyền tiểu bang chống lại bất cứ thế lực nào cố gắng kiểm soát quyền lực thông qua kiểm soát chính quyền liên bang.

Cơ chế quan trọng thứ hai đó là sự cân bằng và kiểm soát quyền lực ngay trong nội bộ chính phủ cầm quyền. Phương pháp bầu cử theo tỉ lệ với thành viên hỗn hợp của Đức khiến cho không một đảng nào có thể dễ dàng giành đa số ghế trong Hạ nghị viện để tự mình lập chính phủ. Thêm vào đó quy định rằng chỉ có các đảng chiếm ít nhất 5% phiếu bầu theo tỉ lệ hoặc nắm giữ ít nhất 3 ghế đại diện từ bầu cử trực tiếp mới được phép hiện diện tại Hạ nghị viện đã giúp gạt đi những đảng quá nhỏ. Các chính phủ vì vậy luôn là các chính phủ liên minh. Hai đảng trong liên minh sẽ liên tục thỏa hiệp và kèm chế lẫn nhau. Cơ chế này nhằm ngăn ngừa việc một đảng dễ dàng thành lập chính phủ và khuynh loát đất nước.

Thứ ba, để giúp các chính phủ liên minh ổn định, người Đức đã giới thiệu cơ chế «bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng» (constructive vote of no confidence). Trong chế độ nghị viện, Hạ nghị viện là cơ quan duy nhất có tính chính danh đại diện cho nhân dân; sự tồn tại của chính phủ nhờ ở sự tín nhiệm của Hạ nghị viện. Vì vậy mà với một chính phủ mất uy tín, Hạ nghị viện có thể tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm để thay thế chính phủ. Tuy vậy, cơ chế này hay bị lạm dụng khi các đảng nhỏ lũng đoạn hệ thống dân chủ và chống đối thủ tướng đương nhiệm, khiến cho hệ thống chính trị mất ổn định. Đây là một điều đã từng xảy ra trong nền Cộng hòa Weimar. Cơ chế bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng được giới thiệu ở điều 67 Hiến pháp Đức rằng Hạ nghị viện có thể tiến hành một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm Thủ tướng Liên bang bằng cách chọn ra một thủ tướng mới kế nhiệm nhận được đa số ủng hộ bởi các dân biểu Hạ nghị viện. Tổng thống sau đó sẽ phê truất thủ tướng đương nhiệm và bổ nhiệm thủ tướng mới. Điều luật này không những khiến cho việc lãnh đạo chính quyền được liên tục, thủ tướng mới nhận được tín nhiệm đa số, mà còn khiến

cho việc truất phế một thủ tướng đương nhiệm trở nên khó khăn hơn.

Thứ tư, Hiến pháp Đức còn giới thiệu một «cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm» (vote of confidence) nhằm trao quyền cho thủ tướng kiểm tra mức độ tín nhiệm của Hạ nghị viện đối với mình, đồng thời ngăn ngừa thủ tướng lạm quyền tự giải tán Hạ nghị viện. Cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm được trình bày ở Điều 68 Hiến pháp rằng nếu một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm được đề xuất bởi thủ tướng không nhận được sự ủng hộ của đa số dân biểu trong Hạ nghị viện, tổng thống liên bang có thể giải tán Hạ nghị viện trong vòng 21 ngày sau khi nhận được đề xuất của thủ tướng. Quyền giải tán này sẽ bị hủy bỏ chỉ khi Hạ nghị viện theo đa số chọn ra một thủ tướng mới. Trong quá khứ, khi tiến hành một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm, thủ tướng thường đính kèm một dự luật quan trọng của chính phủ nhằm tạo áp lực để Hạ nghị viện thông qua. Trong những trường hợp hiếm hoi, điều luật này còn giúp chính phủ đương nhiệm và các dân biểu hợp tác để giải tán Hạ nghị viện và tổ chức bầu cử sớm, như trong các năm 1972, 1982, và 2005.

Và cuối cùng, sự độc lập của hệ thống tư pháp được thiết lập khi hệ thống tòa án được quản lý chủ yếu bởi các chính quyền tiểu bang, trong khi việc giám sát các nhánh tư pháp được thực hiện bởi các tòa án liên bang, đóng vai trò là tòa án tối cao và được quản lý bởi các bộ của chính phủ liên bang. Thêm nữa, hệ thống tòa án hiến pháp với Tòa án Hiến pháp Liên bang và các tòa án hiến pháp tiểu bang đóng vai trò duy trì trật tự dân chủ và tuân thủ pháp luật của các cơ quan chính quyền. Sự cân bằng và kiểm soát trong hệ thống tư pháp do đó không chỉ giữa các cơ quan tư pháp cấp liên bang và tiểu bang trong cùng một nhánh tư pháp, mà còn giữa các nhánh tư pháp khác nhau, và trên nó là Tòa án Hiến pháp Liên bang.

Câu hỏi cuối bài của độc giả có lẽ là làm sao để chuyển mô hình chính trị hiện tại của Việt Nam sang mô hình nghị viện – liên bang của Đức sau khi chế độ cộng sản cáo chung? Đây không phải là một công việc khó khăn bởi vì chúng ta đã có một mô hình nghị viện – liên bang của Đức để tham khảo. Quốc hội Lập hiến đầu tiên của Việt Nam gồm các dân biểu được bầu trực tiếp trên toàn quốc có thể thông qua một đạo luật gộp các tỉnh lân cận của Việt Nam thành một tiểu bang; những thành phố lớn như Hà Nội, Đà Nẵng và Sài Gòn sẽ là những tiểu bang thành phố (city states) tương tự như các bang thành phố Berlin hay Hamburg của Đức.

Sự sắp xếp được tiến hành sao cho các tiểu bang đủ lớn để có thể nhận phần thuế trong phạm vi khu vực mình và tự quản lý các hoạt động hành chính trong vùng. Hiến pháp và luật bầu cử được viết lại trên cơ sở tham khảo các điều lệ trong Hiến pháp và luật bầu cử của Đức. Tiếp sau đó, dưới sự chỉ đạo của một chính phủ lâm thời được bầu bởi Quốc hội Lập hiến, các cơ quan ở ba nhánh tư pháp, hành pháp, lập pháp được sắp xếp lại và bổ sung nếu cần. Quốc hội Lập hiến sau đó sẽ giải tán, mở đường cho một cuộc bầu cử tự do và dân chủ đầu tiên cho cả dân tộc. Chính phủ lâm thời sẽ duy trì cho đến khi Hạ nghị viện với các dân biểu mới đắc cử họp và chọn ra thủ tướng liên bang. Tương tự, việc bầu cử và chọn ra các thủ hiến cũng được diễn ra ở các tiểu bang.

Oslo, 30.7.2017.

Tham Khảo

[1] Arnold, Paul. A. *About America: How the United States is Governed*. Braddock Communications, 2004.

[2] “Basic Law for the Federal Republic of Germany (Hiến pháp Đức, bản tiếng Anh)”. Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. Nguồn: <https://www.gesetze-im-internet.de/englischgg/>. Truy cập: 30/7/2017.

[3] Bednar, Jenna. “The Resilience of the American Federal System”. *The Oxford Handbook of the US Constitution*, 2014.

[4] Bundesrat (Federal Council). Inter-Parliamentary Union, 2017. Nguồn: <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2122A.htm>. Truy cập: 30/7/2017.

[5] Cavalli, Carl D., et al. *The Basics of American Government*. Georgia: University Press of North Georgia, 2013.

[6] Dalton, Russell J. *Politics in Germany: The Online Edition*. 2014. Nguồn: <http://www.socsci.uci.edu/rdalton/Pgermany.htm>. Truy cập: 30/7/2017.

[7] Darlington, Roger. “A Short Guide To The American Political System”. 2017. Nguồn: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Americanpoliticalsystem.html>. Truy cập: 30/7/2017.

- [8] Darlington, Roger. “A Short Guide To The German Political System”. 2017. Nguồn: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Germanpoliticalsystem.html>. Truy cập: 30/7/2017.
- [9] Deutscher Bundestag (German Bundestag). Inter-Parliamentary Union, 2017. Nguồn: <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2121A.htm>. Truy cập: 30/7/2017.
- [10] Eric Solsten, ed. *Germany: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1995. Nguồn: <http://countrystudies.us/germany/>. Truy cập: 30/7/2017.
- [11] Gesley, Jenny. “National Parliaments: Germany”. *Library of Congress*, 2016. Nguồn: <https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/germany.php>. Truy cập: 30/7/2017.
- [12] Gesley, Jenny. “How Judges Are Selected in Germany”. *Library of Congress*, 2016. Nguồn: <https://blogs.loc.gov/law/2016/05/how-judges-are-selected-in-germany/>. Truy cập: 30/7/2017.
- [13] Hạ nghị viện Liên bang Đức. Nguồn: <http://www.bundestag.de/en/>. Truy cập: 30/7/2017.
- [14] Hệ thống pháp luật của Đức. Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. Nguồn: <http://www.gesetze-im-internet.de/Teillistetranslations.html>. Truy cập: 30/7/2017.
- [15] “Hiến pháp bang thành phố Berlin”. Berlin.de. Nguồn: <http://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/artikel.16546.en.php>. Truy cập: 30/7/2017.
- [16] Lê, Xuân Khoa. *Việt Nam 1945-1995: Chiến tranh, Tị nạn và Bài học Lịch sử*. 2005.
- [17] Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, 1990.
- [18] Nguyễn, Huy Vũ. “So Sánh Các Mô Hình Dân Chủ Dựa Trên Cơ Chế Đồng Thuận và Theo Đa Số”. *Thời Đại Mới*, 2015. Nguồn: <http://www.tapchithoidai.org/ThoiDai33/201533NguyenHuyVu.pdf>
- [19] Nguyễn, Văn Bông. *Luật Hiến pháp và Chính trị học*. Sài Gòn, 1969.

[20] Reuter, Konrad. *The Bundesrat and the Federal System: The Federal Council of the Federal Republic of Germany*. 2009.

[21] Thủ tướng Liên bang Đức. Nguồn:
<https://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BKin/EN>. Truy cập:
30/7/2017.

[22] Thượng nghị viện Liên bang Đức. Nguồn:
<http://www.bundesrat.de/EN/homepage/homepage-node.html>.
Truy cập: 30/7/2017.

[23] Tổng thống Liên bang Đức. Nguồn:
<http://www.bundespraesident.de/EN>. Truy cập: 30/7/2017.

[24] Wollmann, Hellmut. “The Recent reform of German Federalism through constitutional amendment”. 2013.

© *Thời Đại Mới*