

(4Đ12)
105H

EKKEHARD HANDSCHUH

BAN HÀNH VĂN BẢN
QUY PHẠM PHÁP LUẬT,
KẾ HOẠCH VÀ LỘ TRÌNH
CỦA
CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

EKKEHARD HANDSCHUH

BAN HÀNH VĂN BẢN
QUY PHẠM PHÁP LUẬT,
KẾ HOẠCH VÀ LỘ TRÌNH
CỦA
CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC
(*SÁCH THAM KHẢO*)

Người dịch: Thạc sĩ NGUYỄN SỸ ĐẠI
 Tiến sĩ NGUYỄN KIM THOA

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
HÀ NỘI - 2003

CHÚ DẪN CỦA NHÀ XUẤT BẢN

Quy phạm pháp luật là những quy tắc xử sự chung do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo một trình tự, thủ tục nhất định, mang tính chuẩn mực, được áp dụng chung cho các chủ thể khi tham gia vào các quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh. Mỗi một nhà nước khi ban hành các văn bản luật đều phải căn cứ vào những quy định đã có của Hiến pháp và pháp luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành các văn bản quy phạm pháp luật - đó là Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Nhằm giúp bạn đọc có tài liệu tham khảo về Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các nước trên thế giới, nhất là những nước có nền lập pháp lâu đời và phát triển, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia tổ chức dịch và xuất bản cuốn sách ***Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, kế hoạch và lộ trình của Cộng hoà Liên bang Đức***. Đối với những độc giả quan tâm, đặc biệt là các nhà làm luật, cuốn sách sẽ là tài liệu hữu ích phục vụ cho công tác nghiên cứu, tham khảo.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 10 năm 2003

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
* Chú dẫn của Nhà xuất bản	5
1. Luật là gì?	11
1.1. Khái niệm về Luật	12
1.2. Luật theo nghĩa hình thức	14
1.3. Tính tối thượng của luật	14
1.4. Luật theo nghĩa vật chất	15
1.5. Tổng hợp vấn đề	15
2. Giới thiệu về lịch sử lập pháp	16
2.1. Thời kỳ chủ nghĩa chuyên quyền	16
2.2. Nền quân chủ lập hiến	18
2.3. Chủ quyền của nhân dân	20
3. Vai trò của Luật trong một nhà nước hiện đại	21
3.1. Khái niệm luật trong thế kỷ XIX	21
3.2. Luật trong nhà nước hiện đại	22
3.3. Dòng lũ quy phạm	24
4. Tự do và trách nhiệm của nhà làm luật	28
4.1. Trách nhiệm phải phù hợp với các quyền cơ bản và với trật tự hiến pháp của nhà lập pháp	29
4.2. Sự giám sát các văn bản Luật thông qua Toà án Hiến pháp liên bang	30
5. Sự phân định thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật (hoặc lập pháp) giữa Liên bang và các tiểu bang	31

5.1. Các nguyên tắc phân định thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật và các dạng thuộc thẩm quyền liên bang	31
a) Thẩm quyền lập pháp riêng của Liên bang	32
b) Thẩm quyền cùng Lập pháp của Liên bang	33
c) Thẩm quyền ban hành văn bản khung	34
5.2. Thẩm quyền lập pháp của tiểu bang	34
5.3. Thẩm quyền lập pháp bất thành văn	35
6. Xây dựng dự thảo văn bản Luật và việc trình dự thảo ra trước Quốc hội Liên bang	36
6.1. Ai được phép trình dự thảo?	36
6.2. Những động lực làm nảy sinh một sáng kiến lập pháp của chính phủ Liên bang	38
a) Giai đoạn một: Dự thảo của chuyên viên	39
b) Giai đoạn Hai: Dự thảo trình chính phủ	42
c) Giai đoạn Ba: Dự thảo chính phủ	44
d) Bước thông qua đầu tiên tại Hội đồng Liên bang	44
6.3. Dự thảo của Liên minh Đảng đoàn quốc hội	46
6.4. Dự thảo của Hội đồng Liên bang	49
6.5. Trình dự thảo tại Quốc hội Liên bang	50
7. Kỳ họp thảo luận thứ nhất và chuyển cho các Ủy ban	51
8. Thảo luận của Ủy ban: Chuẩn bị quyết định của Phiên họp toàn thể	55
8.1. Chuẩn bị cho việc họp thảo luận	56
8.2. Nhìn chung về kỳ họp thảo luận của Ủy ban	58
8.3. Chi tiết về kỳ họp thảo luận của Ủy ban	65
9. Thảo luận Dự thảo tại các nhóm đảng phái	73
10. Cuộc họp kết thúc thảo luận tại Phiên họp toàn thể	78
10.1. Kỳ họp thảo luận thứ hai	79

10.2. Kỳ họp thảo luận thứ ba	82
10.3. Biểu quyết cuối cùng	85
10.4. Quy định về biểu quyết	85
11. Hội đồng Liên bang và Ủy ban trung gian	88
11.1. Sự phối hợp của Hội đồng Liên bang trong quá trình làm luật	88
11.2. Phương thức làm việc của Hội đồng Liên bang	92
11.3. Ủy ban Trung gian	94
11.4. Trình tự tiếp theo sau khi kết thúc thủ tục trung gian	100
12. Ký và công bố luật	106
12.1. Chuẩn bị ký và công bố	106
12.2. Ký chứng thực	106
12.3. Ký và công bố	107
13. Thẩm tra các đạo luật thông qua Toà án, đặc biệt là Toà án Hiến pháp Liên bang	111

1. LUẬT LÀ GÌ?

Khái niệm về luật không chỉ bị giới hạn trong lĩnh vực pháp luật. Hầu như không một biểu hiện nào trong tự nhiên, trong cuộc sống cá nhân hay trong đời sống xã hội không liên quan đến từ "luật".

Đối với khoa học tự nhiên, người ta thường nói đến luật theo nghĩa quy luật để chỉ một hiện tượng nào đó thường xảy ra theo một trình tự nhất định, một hình thức nhất định và có các biểu hiện giống hệt nhau. Các loại quy luật này tồn tại độc lập với ý chí của con người. Đối với khoa học ngôn ngữ, người ta thường đề cập luật của ngữ pháp. Đối với nghệ thuật, người nghệ sĩ định sáng tác một tác phẩm nghệ thuật theo một trường phái nào đó thường phải chú ý đến một số luật nhất định. Trong hai lĩnh vực vừa nêu, ý muốn của con người và quy luật hoà quyện với nhau để tạo thành "luật". Tuy nhiên, các loại "luật" này không bắt buộc đối với con người, chỉ bắt buộc khi đó là quy tắc của đạo đức, của tập quán và đặc biệt là của pháp luật.

Người ta phân biệt quy tắc của đạo đức, của tập quán với quy phạm của pháp luật qua việc Nhà nước đưa ra chế tài để trừng trị việc không thi hành luật. Quy tắc của đạo đức, của tập quán chỉ có giá trị pháp luật khi chúng được pháp luật hoá hoặc được Nhà nước

mặc nhiên công nhận sự tồn tại của chúng trong hệ thống pháp luật. Phần tiếp theo của cuốn sách này chỉ đề cập luật theo nghĩa pháp luật.

1.1. Khái niệm về Luật

Luật được hiểu là quy luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh cuộc sống chung của con người trong xã hội. Trong xã hội của chúng ta tồn tại rất nhiều luật để điều chỉnh từng vấn đề trong cuộc sống cộng đồng, ví dụ: bộ luật dân sự, các luật về thuế, các luật xã hội, các luật và các quy định về thái độ của người dân khi tham gia giao thông, luật hình sự, v.v.. Đặc tính cơ bản cho sự hiện diện của một luật nào đó chính là nó đề cập một nhóm người, nó chứa đựng một nội dung bắt buộc phải làm hoặc được hưởng thụ và bản thân các nội dung phải hướng tới ý tưởng của sự công bằng.

Thông thường, đạo luật được ban hành nhằm mục đích xác định ranh giới, điều kiện của sự can thiệp của Nhà nước vào quyền tự do, quyền sở hữu của công dân, ví dụ: luật hình sự, luật thuế, v.v...Tuy nhiên, đó không phải là mục đích duy nhất của luật. Luật còn đưa ra các hình thức để Nhà nước bảo đảm cuộc sống tự do và đầy đủ cho người dân và những chuẩn mực nhất định nhằm duy trì quyền tự do và quyền bình đẳng trong Nhà nước pháp quyền.

Luật phải chứa đựng các quy định mang tính áp dụng chung và trừu tượng. Theo đó, sự trừu tượng

nhằm vào một sự việc mà theo quy định của luật luôn luôn sẽ được áp dụng, nếu sự việc đó trong luật thuộc phạm vi cuộc sống. Đặc tính "áp dụng chung" có nghĩa là luật đó không quy định áp dụng cho một người nhất định, mà quy định cho nhiều người.

Các quy định trừu tượng và có tính áp dụng chung thường được cụ thể hoá qua các hành vi cụ thể của từng cá nhân. Không có các quy định chung thì Nhà nước hiện đại sẽ trở nên bất lực, bởi sẽ không thể thực hiện được - nếu Nhà nước phải quyết định - hình thức - mức độ can thiệp của Nhà nước đến người dân thông qua từng trường hợp cụ thể. Cán bộ sở thuế sẽ tính thuế của từng người dân như thế nào, nếu như không có các quy định mang tính áp dụng chung như các luật thuế? Ngược lại, với việc Nhà nước ban hành các quy định chung, cán bộ sở thuế hoàn toàn có khả năng tính toán được. Chỉ có sự tồn tại của các quy định chung người dân mới biết được họ phải đóng mức thuế nào và chỉ có như vậy người dân mới tính toán được khả năng kinh tế của họ.

Cuối cùng thì chính các quy định chung hạn chế việc đối xử không công bằng giữa các trường hợp giống nhau được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước khác nhau; qua đó, các quy định chung bảo vệ quyền lực của người dân trong trường hợp có sự yếu kém của cơ quan quản lý nhà nước.

Luật phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền

ban hành. Cơ quan nào có thẩm quyền ban hành? - Điều này được quy định trong Hiến pháp. Cuối cùng, luật phải mang đến cho người chấp hành những hiểu biết, kiến thức nhất định bằng các hình thức thích hợp.

1.2. Luật theo nghĩa hình thức

Khoa học pháp lý thường phân ra luật hình thức và luật vật chất.

Luật vật chất là tất cả các quy định pháp luật có nội dung trừu tượng và có tính áp dụng chung, không phụ thuộc liệu các quy định đó do Quốc hội ban hành hay do các cơ quan nhà nước khác ban hành với sự uỷ quyền của Quốc hội, ví dụ như nghị định, điều lệ.

Luật hình thức là các quy định trừu tượng và có tính áp dụng chung, được ban hành bởi các chủ thể có thẩm quyền theo một trình tự nhất định (trình tự ban hành luật) và được ban hành bằng hình thức luật. Luật hình thức chỉ có thể là các văn bản pháp luật được ban hành bởi cơ quan đại diện của dân. Luật đề cập trong các phần còn lại của cuốn sách này là luật hình thức.

1.3. Tính tối thượng của luật

Luật hình thức trong Nhà nước pháp quyền, trừ Hiến pháp, là biểu hiện cao nhất của quyền lực nhà nước; vì lý do này mà các quyền lực nhà nước khác như quyền hành pháp, quyền tư pháp phải tuân theo luật hình thức. Sự tuân theo này còn được gọi là tính tối thượng của luật. Điều này cũng có nghĩa là: một vấn đề

nào đó mà đã được pháp luật quy định thì các cơ quan hành pháp, tư pháp không được phép làm khác. Tính tối thượng của luật không chỉ chứa đựng hàm ý các thẩm phán chỉ xét xử theo quy định của luật, mà còn có nghĩa: thông qua luật, Quốc hội ra chỉ thị cho Chính phủ. Trong luật của Đức thì tính tối thượng của luật (hiểu theo nghĩa đầy đủ như trên) đã được biết từ Hiến pháp Vaima. Hiến pháp Đức cũng đã xuất phát từ ý tưởng này.

1.4. Luật theo nghĩa vật chất

Như đã trình bày, bên cạnh luật hình thức còn có luật vật chất. Luật vật chất chứa đựng các quy định trừu tượng và có tính áp dụng chung, không do Quốc hội ban hành.

Trong Nhà nước dân chủ pháp quyền Đức thì việc ban hành luật vật chất chỉ hợp pháp nếu được Quốc hội uỷ quyền.

Để phân biệt luật hình thức với luật vật chất, các luật vật chất được gọi là nghị định, nếu luật này do Chính phủ ban hành; được gọi là điều lệ, nếu do các chủ thể được uỷ quyền khác ban hành (ví dụ: quy chế xã).

1.5. Tổng hợp vấn đề

Luật hình thức là quy định pháp luật được thông qua bởi cơ quan có thẩm quyền ban hành theo một trình tự nhất định, dưới một hình thức nhất định và áp dụng cho nhiều quan hệ xã hội và cho nhiều người. Các

quy định trừu tượng và có tính áp dụng chung được ban hành bởi sự uỷ quyền của Quốc hội, ví dụ như nghị định, điều lệ, là luật vật chất. Liệu các quy định hành chính (hướng dẫn, các quy định) có phải là luật theo nghĩa luật vật chất hay không, đây là vấn đề ở Đức còn đang được tranh luận rất nhiều.

Tính tối thượng của luật được hiểu như sau: về một vấn đề nào đó mà luật hình thức đã quy định thì các cơ quan hành pháp và tư pháp không được phép quyết định khác. Đó là thành quả của quá trình lập pháp phát triển lâu dài.

2. GIỚI THIỆU VỀ LỊCH SỬ LẬP PHÁP

2.1. Thời kỳ chủ nghĩa chuyên quyền

Trong thời kỳ chủ nghĩa chuyên quyền, nhà thống trị nắm tất cả quyền lực nhà nước trong tay mình, kể cả quyền hành pháp. Luật chỉ là một hình thức thể hiện ý chí của bậc đế vương. Nhà vua đưa ra, hay nói đúng hơn là ban ra, các đạo luật. Tuỳ theo ý chí của mình trong từng trường hợp, nhà vua có thể bãi bỏ các đạo luật, hay giao cho các cận thần của mình thi hành chúng và nhà vua cũng là vị đứng đầu toà án. Quan toà, người mà ngày nay hoạt động độc lập, chỉ tuân theo luật và có nhiệm vụ kiểm tra tính hợp hiến của các luật, khi đó cũng chỉ là một người phục vụ cho lãnh chúa.

Trong thời kỳ thống trị của chủ nghĩa chuyên quyền, Môngtétxkiơ tiếp thu tư tưởng của giới quý tộc đã đề xướng mô hình một Nhà nước hiến pháp phân chia quyền lực. Xuất phát điểm của ông này là nhận thức: nếu tập trung tất cả mọi quyền lực nhà nước (quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền xét xử) trong tay một người thì sẽ làm mất hết quyền tự do của con người, và điều đó cũng có nghĩa là chuyên quyền. Vì vậy, ông đề xướng phân chia quyền lực nhà nước cho nhà vua, giới quý tộc và nhân dân làm sao để có được một hệ thống các cơ quan nhà nước có sự phân chia quyền lực và kiểm chế quyền lực lẫn nhau. Quyền lập pháp nên trao cho các cơ quan đại diện do giới quý tộc và nhân dân bầu ra. Sự tham gia của nhân dân vào công việc lập pháp là một bước tiến quan trọng nhất trong thế kỷ XIX. Bước mở đầu được chuẩn bị từ trước bằng các học thuyết luật tự nhiên của Hốp và Rút-xô theo đó Nhà nước chỉ là tinh thần và sự tượng trưng cho việc cùng tập hợp của mọi người có tính theo thoả ước, và bằng tư tưởng thoả ước về sự tuân thủ này đã làm thay đổi bộ mặt châu Âu một cách căn bản.

Việc nhân dân có vai trò đối với quyền lập pháp thể hiện ở châu Âu bằng cuộc Cách mạng Pháp¹, ở Nam Mỹ bằng việc hình thành một nhà nước dân chủ. Cuộc Cách mạng Pháp đã làm phát triển tư tưởng cho rằng

1. Cách mạng tư sản 1789 (BT).

nhệm vụ của lập pháp còn là tác động vào thực trạng xã hội. Đồng thời, tính chất chung của luật cũng được nhấn mạnh như là một bảo đảm chống lại sự bất bình đẳng và độc đoán.

Đối với nước Đức thì cuộc chiến chống Napôlêông đã tạo ra một thời khắc triệt để cho sự tham gia của dân chúng vào công việc lập pháp. Sự tham gia của toàn dân vào cuộc chiến đấu giành tự do là một bước đi trước cho việc xoá sổ chế độ chuyên quyền sau năm 1815. Tại vùng Prôttxen thì còn kéo dài tới tận cuộc Cách mạng năm 1848, tới khi đó nhân dân mới được tham gia vào quyền lực nhà nước, nhất là quyền lập pháp.

Trên con đường từ quyền lập pháp chỉ của riêng nhà vua chuyên quyền tới quyền lập pháp chỉ của riêng các cơ quan đại diện cho nhân dân trải qua nhiều giai đoạn. Tới cuộc Cách mạng năm 1848, về cơ bản quyền lập pháp chỉ của nhà vua, vì có quyền lực tuyệt đối nhà vua tự đặt cho mình giới hạn là trao cho cơ quan đại diện nhân dân (cơ quan này lại không thay đổi) quyền tham gia vào việc lập pháp. Nếu không tính tới điều này thì nhà vua là chủ nhân của toàn bộ quyền lực nhà nước.

2.2. Nền quân chủ lập hiến

Từ giữa thế kỷ XIX thì Hiến pháp đã trở thành một bộ phận không thể thiếu của một Nhà nước hiện đại. Nhà nước đã trở thành một nhà nước hiến pháp. Nền quân chủ lập hiến kéo dài tại nước Đức tới năm 1918. Trong nền quân chủ lập hiến thì quyền lập pháp được

phân chia giữa Quốc hội và nhà vua. Quốc hội không phải một mình chiếm giữ quyền lập pháp, bởi vì, nhà vua là người có toàn quyền phủ quyết. Thực tế, văn bản luật không thể được ban hành nếu không có sự chấp thuận của Quốc hội, nhưng mặt khác, nhà vua không có nghĩa vụ ban hành các văn bản luật đã được Quốc hội thông qua. Với quyền phủ quyết này, nhà vua có thể tránh được việc phải có nghĩa vụ tuân theo những đạo luật của Quốc hội, những đạo luật mà nhà vua không thích. Nhà vua có quyền phủ quyết cũng có nghĩa là Quốc hội không thể ban hành mệnh lệnh cho cơ quan hành pháp mà không có sự chấp thuận của nhà vua. Quốc hội trong một nền quân chủ lập hiến không thể thực hiện được tư tưởng, tư tưởng thể hiện qua quy định của Hiến pháp rằng luật của Quốc hội là biểu tượng cao nhất của quyền lực nhà nước, quyền lực điều chỉnh nền hành pháp mà không cần tới sự chấp thuận của bộ máy này. Vị trí hàng đầu của luật không tồn tại trong Nhà nước quân chủ lập hiến ở Đức.

Trong giai đoạn này, với sự hỗ trợ của các luật, quan hệ giữa Quốc hội với cơ quan hành pháp cũng có thay đổi căn bản.

Quốc hội đã thành công trong việc tạo được sự thuyết phục về mặt pháp lý nói chung, theo đó thì cơ quan hành pháp trên một số lĩnh vực nhất định chỉ hành động nếu có cơ sở trong một đạo luật. Cuộc tranh đấu nhằm giành giật những lĩnh vực này tạo ra không

khí sôi sục với những thắng thua đổi thay trong suốt giai đoạn từ Đại hội Viên tới cuối Chiến tranh thế giới lần thứ nhất. Trong giai đoạn đầu, xuất hiện những bản Hiến pháp tại khu vực miền Nam nước Đức. Trong các bản Hiến pháp này, việc ban hành luật ngân sách, việc tước quyền tự do, việc trưng thu tài sản và việc đánh thuế là có bảo lưu luật. Sau đó, xuất hiện quan điểm cho rằng, Chính phủ chỉ có thể ban hành một văn bản pháp quy nếu có một căn cứ pháp lý quy định trong một đạo luật; và một sự cho phép về mặt pháp lý là cần thiết đối với tất cả các hoạt động của cơ quan hành pháp, khi mà các hành vi này động tới quyền tự do và sở hữu của công dân. Trong khoa học pháp lý thì điều mới tìm thấy này được gọi là khái niệm "bảo lưu luật". Bởi vì, trong Nhà nước ở giai đoạn chuyển tiếp thế kỷ XIX, gần như toàn bộ hoạt động của bộ máy hành pháp chỉ có thể được gọi bằng khái niệm "sự can thiệp vào quyền tự do và quyền sở hữu", nên vào cuối thời kỳ hiến pháp quân chủ, bức tranh của nước Đức như sau: Quốc hội không thể ban hành các mệnh lệnh của mình cho Chính phủ, nhưng bộ máy hành pháp gần như trên toàn bộ các lĩnh vực của đời sống xã hội lại chỉ có thể hành động được nếu có sự cho phép của Quốc hội, sự cho phép này có thể là một quy định pháp lý hoặc một sự uỷ quyền cho phép ban hành các văn bản pháp quy.

2.3. Chủ quyền của nhân dân

Với việc sụp đổ của nền quân chủ tại nước Đức vì

Vương quốc và các tiểu bang trở thành những nền dân chủ cộng hoà, chủ quyền của nhân dân hoàn toàn thống trị. Trong Điều 1 của Hiến pháp Vaima cũng như trong Điều 20 Luật cơ bản¹ Đức quy định là tất cả quyền lực nhà nước phải từ nhân dân mà ra.

Với điều đó thì giai đoạn thứ ba và cũng là giai đoạn cuối của 150 năm cuối cùng của lịch sử lập pháp đã kết thúc. Các văn bản pháp luật chỉ được ban hành thông qua cơ quan đại diện của nhân dân; người đứng đầu Nhà nước theo các quy định của Hiến pháp phải công bố những văn bản luật pháp đã được thông qua; cơ quan hành chính và toà án phải tuân thủ theo những văn bản này. Văn bản luật theo quy định của hiến pháp là biểu tượng cao nhất của quyền lực nhà nước. Vị thế hàng đầu của văn bản luật được khẳng định.

3. VAI TRÒ CỦA LUẬT TRONG MỘT NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

3.1. Khái niệm luật trong thế kỷ XIX

Khái niệm luật trong thế kỷ XIX cho thấy luật là nguyên tắc chung và khái quát hoá cho các hành vi ứng xử của con người. Luật được ban hành có tính lâu dài và nhằm thực hiện những tư tưởng công lý vượt lên

1. Được hiểu là Hiến pháp (B.T).

trên thời gian. Luật phải tạo ra một trật tự công bằng và ổn định cho các quan hệ sẵn có, trong đó, quyền tự do của con người và sự an toàn đời sống dân sự có thể được thực hiện. Xuất phát từ sự song song tồn tại Nhà nước và xã hội mà biểu hiện của nó là nền quân chủ và dân chúng, nên nhiệm vụ chính của luật là bảo vệ quyền tự do và quyền sở hữu của công dân. Cách hiểu về luật như vậy gắn liền với quan niệm cho rằng xã hội, nơi mà các quan hệ của nó được luật điều chỉnh, trong nền tảng cơ bản của mình là bất biến, vì vậy luôn luôn có những vấn đề giống nhau xuất hiện đòi hỏi những cách giải quyết giống nhau. Nếu xã hội được coi như là một tổng thể không thể tách rời, thì có thể cho rằng cuộc sống của người dân có thể điều chỉnh bằng những quy định được ban hành có tính lâu dài. Lý do đó giải thích được hiện tượng trong thế kỷ XIX đã xuất hiện nhiều văn bản luật lớn, ví dụ như Bộ luật dân sự. Cái được gọi là sự pháp điển hoá này chứa đựng kiến thức pháp lý của cả một giai đoạn. Tất nhiên nó cho thấy quá khứ nhiều hơn là tương lai.

3.2. Luật trong Nhà nước hiện đại

Giai đoạn quá độ chuyển sang trật tự xã hội và Nhà nước của thế kỷ XX, với bước ngoặt chuyển sang xã hội khoa học - kỹ thuật, không chỉ thẩm quyền lập pháp tự thay đổi mà vai trò của luật cũng tự thay đổi. Nhà nước xã hội hiện đại bây giờ không giống Nhà nước quân chủ

chỉ là một quyền lực duy trì trật tự xã hội, Nhà nước bây giờ đã tạo điều kiện đặt các mối quan hệ xã hội trong sự chuyển động của nó. Nhà nước tăng cường "chạm tay" vào các diễn biến xã hội. Nhà nước thông qua các luật can thiệp vào các lĩnh vực rộng hơn và điều chỉnh chúng. Qua đó, luật có được một đặc điểm là mang tính chất phương tiện: nó trở thành một phương tiện điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Nếu nhiệm vụ của lập pháp không chỉ là tạo ra một trật tự khuôn khổ mang tính lâu dài mà còn là thực hiện các mục đích chính trị - xã hội mang tính thời sự thì luật trở nên hay thay đổi hơn cùng với thời gian. Vì lý do đó mà trọng tâm của lập pháp ngày nay không nằm trong công việc pháp điển hoá có tính chất quy mô lớn. Các nhà làm luật tạo ra nhiều văn bản luật, để điều chỉnh các vấn đề cụ thể, ví dụ như giảm bớt khó khăn xã hội, chống khủng hoảng kinh tế v.v... Có trường hợp nhiều luật cùng được kết hợp để áp dụng giải quyết những vấn đề khó khăn xuất hiện hoặc có nguy cơ xuất hiện. Đối với các luật này hình thành khái niệm "luật biện pháp" để phân biệt chúng với luật mang tính kinh điển. Bởi vì, trong thời kỳ khoa học - công nghệ, nhiệm vụ của lập pháp không chỉ là điều chỉnh sự phát triển của xã hội mà còn phải điều chỉnh sự phát triển đó một cách có mục đích và có kế hoạch; nên có quan niệm cho rằng, Nhà nước cần phải có một loại luật nữa, đó là luật có tính chất phương hướng - kế

hoạch bên cạnh luật mang tính kinh điển và luật biện pháp. Nhưng quan điểm này chưa phát triển đến mức là quan điểm chủ đạo - được thừa nhận chung nên nó mới chỉ là một gợi ý mang tính tham khảo.

Nếu luật được sử dụng như một phương tiện điều chỉnh các quan hệ của xã hội, thì tất nhiên nó sẽ có nhiều ý nghĩa chính trị hơn; một điều rõ ràng rằng luật cũng là một sản phẩm trong cuộc đấu tranh giữa đa số với thiểu số. Tất nhiên, trong điều kiện luật được sử dụng như một phương tiện điều chỉnh các quan hệ xã hội thì cũng sẽ có hiện tượng tìm cách chỉ sử dụng luật như một công cụ: dùng luật làm thay đổi quan hệ xã hội. Tính bảo đảm công bằng là mục đích của luật nhưng bây giờ tính chất này của luật không mạnh bằng tính là công cụ duy trì; luật trở thành một công cụ đòi hỏi cân đối lại sự phân chia xã hội.

3.3. Dòng lũ quy phạm

Sự chuyển biến sâu sắc vai trò của luật dẫn đến việc mở rộng mạnh mẽ hoạt động lập pháp, cái mà ngày nay được gọi là "dòng lũ quy phạm". Việc hiện diện nhiều văn bản luật có nhiều lý do khác nhau. Bên cạnh lý do vai trò của luật có nhiều chuyển biến, còn có một số nguyên nhân tác động khác: đó là yếu tố dân chủ trong Hiến pháp Đức đã trao cho các nhà làm luật (đối với các vấn đề cơ bản của xã hội, những vấn đề cần phải có một quy định của Nhà nước mang tính quy phạm) quyền tự

đưa ra tất cả quy định quan trọng, không phụ thuộc vào việc quy định đó có can thiệp vào quyền tự do hay quyền sở hữu của công dân hay không (cái được gọi là bảo lưu nghị viện), trong trường hợp này, một ví dụ mang tính thời sự có thể nhắc tới là quy định về những nguyên tắc sử dụng năng lượng hạt nhân.

Nhà nước pháp quyền ở mức độ cao là Nhà nước của văn bản luật, bởi vì, công việc của Nhà nước chỉ có thể thực hiện được với các quy định của một bản Hiến pháp (một bản Hiến pháp xuất phát từ nguyên tắc là bộ máy hành chính phải bảo đảm tính hợp pháp) và với một hệ thống pháp luật thành văn đầy đủ. Sự chăm lo cho lợi ích của xã hội, việc bù lỗ và hỗ trợ cho lợi ích chung cần phải có quy định pháp lý để bảo đảm tính công bằng, mọi đối tượng được đối xử bình đẳng và cân bằng xã hội. Hệ thống xã hội trước hết phải là một cơ cấu các quy phạm. Yêu cầu về quy định pháp lý tăng lên cũng là do quan hệ đời sống ngày càng phức tạp trong xã hội khoa học và công nghệ. Những phạm trù mới xuất hiện có thể nêu làm ví dụ: vấn đề bảo vệ số liệu, bảo vệ môi trường, luật năng lượng hạt nhân, v.v.. Cả sự hội nhập quốc tế ngày càng mạnh mẽ của Cộng hoà Liên bang Đức, nhất là việc thống nhất châu Âu đang tiến triển nhanh, không phải là không có tác động tới việc gia tăng ban hành các quy định. Bên cạnh đó, việc cố gắng tạo ra các văn bản quy định tất cả các nội dung chi tiết có thể cũng đã tác động quan trọng tạo ra dòng lũ quy

phạm. Cuối cùng, việc có rất nhiều văn bản pháp luật ban hành gắn với hiện tại và không dự kiến trước những thay đổi sẽ diễn ra trong thời gian tới cũng góp phần tạo nên dòng lũ quy phạm. Một ví dụ điển hình ở đây là luật thuế, đặc biệt thuế thu nhập, không có năm nào là năm mà không phải sửa đổi rất nhiều điều khoản trong luật này.

Các ví dụ nêu trên cũng chỉ ra rằng gia tăng hoạt động lập pháp của Nhà nước, một hoạt động quan trọng trong việc điều tiết xã hội, cũng làm nảy sinh hàng loạt vấn đề:

Hiện tượng có nhiều văn bản luật tự nó đã làm giảm đi giá trị của luật. Vì việc hiểu biết dù là sơ lược hệ thống pháp luật hiện hành thực sự là rất khó, nên đối với một người dân bình thường thì dường như Nhà nước đã tự thể hiện mình như là "cánh rừng rậm" gồm toàn những điều khoản và thang bậc. Ngay cả chính những nhà chuyên môn phải có cố gắng mới hiểu được cái mớ "bồng bong" này, thì tất yếu có nguy cơ là công dân không phải khi nào cũng được đối xử giống như mục đích chính thực sự của luật. Dẫn đến sự an toàn pháp lý không được bảo đảm.

Những sửa đổi thường xuyên các luật hiện hành cũng làm mất đi nhiều tính ổn định của các luật; bất cứ một sửa đổi nào cũng có nghĩa là phá vỡ tính liên tục của hiệu lực văn bản luật. Nhằm tránh hạn chế trên thì việc có những văn bản luật quá độ là cần thiết, nhưng

chính những văn bản này có xu hướng rơi vào nguy cơ bị cản trở vì nguyên tắc bình đẳng.

Liên quan tới sự gia tăng hoạt động lập pháp thì nhà làm luật hay bị mang một thành kiến là họ thường làm việc không tốt do bị sức ép về mặt thời gian. Nếu nắm vững về quy trình ban hành luật thì có thể khẳng định rằng, thành kiến này nhìn chung mà nói là không công bằng. Tất nhiên, trong số rất nhiều văn bản pháp luật thì nhất định sẽ có những khiếm khuyết; nếu như những sai sót này vi phạm Hiến pháp, thì Toà án Hiến pháp Liên bang có nhiệm vụ sửa những sai sót đó.

Trong số lớn các văn bản pháp luật, điều đáng tiếc là hành văn và câu chữ thường còn những khoảng cách. Ngài Stendhal đã từng nói rằng khi ông viết tác phẩm văn xuôi của mình, ông đã tham khảo Bộ luật dân sự a Napôlêông. Không thể chắc chắn rằng các văn bản pháp luật ngày nay có thể được một nhà thơ nổi tiếng chạm khắc bằng cách như vậy. Nhưng, yêu cầu của nhà luật gia lớn nước Đức, ngài Rudolf von Jhering, là nhà làm luật phải tư duy như một nhà triết học nhưng nói năng phải như một người nông dân đã từ lâu không được tính đến nữa.

Khuôn khổ phân kết này sẽ bị quá tải, nếu như phải tìm cách đưa ra một phương thuốc điều trị cần thiết cho căn bệnh "cơ lũ quy phạm" này, một phần vì câu trả lời cho câu hỏi là liệu số lượng các luật là quá nhiều hay quá ít phụ thuộc vào việc người ta trao cho Nhà nước

những nhiệm vụ gì.

Từ đây có một số lưu ý nhỏ: sẽ là một thắng lợi lớn nếu như đối với mỗi sáng kiến lập pháp đều được kiểm tra thật kỹ lưỡng xem luật đó có thật sự cần thiết hay không, các quy định được đề xuất có là một giải pháp đơn giản nhất và phù hợp nhất với mục đích hay không, và con đường vạch ra cho công dân và bộ máy hành chính phải đi, có phải là con đường đỡ phiến toái nhất hay không. Những điều này trong quá khứ cũng như cho đến gần đây còn chưa được chú trọng tới.

Cũng sẽ rất có ích, nếu chính các nhà làm luật thường xuyên tâm niệm rằng: theo Hiến pháp họ chỉ có trách nhiệm đưa ra các quy định quan trọng với một độ xác định vừa phải đối với các lĩnh vực cơ bản của xã hội; còn lại, họ hoàn toàn tự lựa chọn, hoặc là họ đi theo hướng đưa ra các quy định có tính chi tiết nhưng ít rành mạch và thường xuyên đòi hỏi phải được sửa đổi, hoặc là họ đi theo hướng đưa ra các quy định pháp lý không có tính xác định cụ thể, những cái cụ thể đó dành cho bộ máy hành chính và hoạt động xét xử của Toà án khi giải quyết các tranh chấp, nhưng sẽ có tính ổn định hơn rất nhiều.

4. TỰ DO VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA NHÀ LÀM LUẬT

Đối với tư tưởng dân chủ thì thật khó có thể chấp nhận được nếu như nhà làm luật có thể quy định tất cả

những cái gì mà họ cho là cần phải có quy định. Hiến pháp chỉ trao cho nhà làm luật quyền tự do này một cách không đầy đủ; nhà làm luật trong công việc của mình phải chú ý tới những giới hạn nhất định. Quyền lực lập pháp - giống như tất cả các quyền lực nhà nước khác - phải gắn liền với các quy định của Hiến pháp, đặc biệt là gắn với các quy định về quyền cơ bản. Liệu nhà làm luật có ở trong khuôn khổ mà Hiến pháp trao cho mình hay không, điều đó thì Tòa án Hiến pháp Liên bang sẽ giám sát, một nhiệm vụ của Tòa án Hiến pháp Liên bang là kiểm tra tính hợp hiến của tất cả các quy định của nhà lập pháp.

Về việc hạn chế khuôn khổ hoạt động của nhà lập pháp chắc chắn xuất phát từ thực tế lịch sử sau: một văn bản của cơ quan lập pháp - cái được gọi là luật uỷ quyền - đã thoát hoàn toàn ra khỏi sự kiểm chế của Hiến pháp Vaima, không nằm trong sự ràng buộc là phải bảo đảm tính hợp hiến. Những bài học lịch sử về quá khứ của Nhà nước Vaima và chế độ quốc xã đã làm cho các "cha đẻ" của bản Hiến pháp chú trọng tới việc làm sao tránh được thảm hoạ như trên không xảy ra một lần nữa.

4.1. Trách nhiệm phải phù hợp với các quyền cơ bản và với trật tự Hiến pháp của nhà lập pháp

Ngược lại với Hiến pháp Vaima, Hiến pháp ngày nay đã chú trọng tới các quyền cơ bản, bởi vì, Hiến pháp ngày nay đã biến chúng từ sự tuyên ngôn bình

luận không có tính ràng buộc trở thành luật pháp có hiệu lực trực tiếp. Tất cả các hành vi của Nhà nước phải phù hợp với quy định về quyền cơ bản.

Đối với hoạt động lập pháp, điều này có nghĩa là: khác với Hiến pháp Vaima, trong đó, quyền cơ bản chỉ nằm trong khuôn khổ mà luật trao cho, chính vì thế mà một nhà làm luật bình thường đã có trong tay quyền quyết định nội dung và phạm vi các quyền cơ bản, thì ngày nay, luật chỉ có hiệu lực trong khuôn khổ của các quyền cơ bản. Nhà làm luật phải kiểm tra từng quy định của một đạo luật xem nội dung của chúng có phù hợp với các quyền cơ bản và cả với các quy định khác của Hiến pháp hay không.

Việc gán trách nhiệm một cách chặt chẽ của nhà làm luật với các quyền cơ bản có nghĩa là một sự kiểm chế các khả năng hoạt động lập pháp. Sự kiểm chế này thực ra không tới mức chỉ coi hoạt động lập pháp như là hình thức thực thi Hiến pháp, bởi vì, quy định rộng rãi của quyền cơ bản đã để cho nhà làm luật một phạm vi hoạt động lớn. Quyền tự do hoạt động của nhà làm luật cũng còn bị hạn chế, vì Hiến pháp bắt nhà làm luật phải quy định một số vấn đề nhất định thông qua văn bản luật.

4.2. Sự giám sát các văn bản luật thông qua Toà án Hiến pháp Liên bang

Một trong số những nhiệm vụ mà Hiến pháp đã trao cho Toà án Hiến pháp Liên bang là giám sát các cơ

quan nhà nước tuân thủ các quy định của Hiến pháp. Toà án Hiến pháp Liên bang cũng có thẩm quyền này đối với nhà làm luật. Toà án Hiến pháp Liên bang sẽ giám sát xem liệu nhà làm luật có hoạt động trong khuôn khổ mà Hiến pháp trao cho hay không, liệu họ có bảo đảm tính công bằng và tính chất chung của luật hay không, và liệu những can thiệp của Nhà nước đối với công dân là chấp nhận được hay đã đi quá mức.

Toà án Hiến pháp Liên bang chỉ được phép xem xét một luật dưới góc độ liệu nhà làm luật có vi phạm quyền cơ bản và trật tự Hiến pháp hay không; Toà án Hiến pháp Liên bang mặc dù vậy không thể sửa lại quy định của nhà làm luật với lập luận cho rằng, những quy định này sai về mặt chính trị hoặc không phù hợp mục đích hoặc cho rằng có một giải pháp khác thích hợp hơn giải pháp đã đưa ra (chi tiết hơn xin xem tại mục 13).

5. SỰ PHÂN ĐỊNH THẨM QUYỀN BAN HÀNH VĂN BẢN PHÁP LUẬT (HOẶC LẬP PHÁP) GIỮA LIÊN BANG VÀ CÁC TIỂU BANG

5.1. Các nguyên tắc phân định thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật và các dạng thuộc thẩm quyền Liên bang

Cộng hoà Liên bang Đức là một Nhà nước Liên bang. Điều đó có nghĩa rằng, không chỉ Liên bang mà

các Tiểu bang đều là những Nhà nước có quyền lập pháp giống như Liên bang. Tuy từng trường hợp ai là chủ thể lập pháp mà người ta phân biệt luật của Liên bang hay luật của Tiểu bang.

Về nguyên tắc, Liên bang và Tiểu bang đều có quyền lập pháp, vì vậy, cần phải quy định những nguyên tắc rõ ràng, để tránh trường hợp Liên bang và Tiểu bang ban hành những văn bản pháp luật khác nhau cho cùng một lĩnh vực. Luật cơ bản (Hiến pháp) trong các điều từ Điều 30 tới Điều 70 đã phân định thẩm quyền lập pháp giữa Liên bang và các Tiểu bang bằng cách luôn coi quyền lập pháp là thuộc thẩm quyền của các Tiểu bang, Liên bang chỉ có quyền này nếu như Hiến pháp quy định cụ thể như vậy.

Hiến pháp phân biệt ba dạng lập pháp thuộc thẩm quyền lập pháp của Liên bang, đó là thẩm quyền lập pháp riêng, thẩm quyền cùng lập pháp và thẩm quyền ban hành văn bản khung; một nội dung thuộc thẩm quyền ban hành văn bản khung được gọi là thẩm quyền ban hành các nguyên tắc chung theo các điều 91a, 109 và 140 của Hiến pháp. Các dạng lập pháp thuộc thẩm quyền lập pháp của Liên bang được quy định trong các điều 70 tới 75, 91a, 109 và 140 của Hiến pháp.

a) Thẩm quyền lập pháp riêng của Liên bang

Thẩm quyền lập pháp riêng của Liên bang (các điều 71, 73 Hiến pháp) được hiểu bằng quy định là các Tiểu bang thuộc lãnh thổ chịu sự điều tiết của thẩm quyền

lập pháp này, thông thường bị loại trừ không có thẩm quyền lập pháp đó, các Tiểu bang chỉ có thẩm quyền đó nếu như Liên bang ủy quyền cho, nhưng trong thực tế điều này gần như không bao giờ xảy ra.

Thuộc thẩm quyền lập pháp của riêng Liên bang là tất cả các vấn đề phải được quy định thống nhất trên toàn bộ lãnh thổ Liên bang, ví dụ các vấn đề quốc tịch trong Liên bang, đối ngoại, quốc phòng, tiền tệ.

b) Thẩm quyền cùng lập pháp của Liên bang

Các lĩnh vực thẩm quyền cùng lập pháp của Liên bang (các điều 72, 74, 74a Hiến pháp) được Hiến pháp quy định là các lĩnh vực mà Liên bang và các Tiểu bang đều có quyền lập pháp. Ví dụ như pháp luật dân sự (luật tư), pháp luật hình sự cùng toàn bộ các lĩnh vực thuộc pháp luật lao động và pháp luật kinh tế. Liên bang chỉ được sử dụng thẩm quyền cùng lập pháp trên các lĩnh vực này nếu như cần thiết phải có một quy định thống nhất trên toàn Liên bang. Trên thực tế thì quy định này không thể hiện là một sự hạn chế thẩm quyền lập pháp của Liên bang. Liên bang thường xuyên sử dụng thẩm quyền trên lĩnh vực cùng lập pháp, nếu như Liên bang cho là cần thiết. Nếu Liên bang sử dụng thẩm quyền lập pháp của mình trên lĩnh vực cùng lập pháp, thì Tiểu bang mất thẩm quyền lập pháp trên lĩnh vực cùng lập pháp; khi đó, các văn bản pháp luật của Tiểu bang đã được ban hành sẽ bị huỷ bỏ nếu như các văn bản này không phù hợp với văn bản của Liên bang,

bởi theo Điều 31 của Hiến pháp thì luật của Liên bang được ưu tiên so với luật của Tiểu bang.

c) Thẩm quyền ban hành văn bản khung

Dạng thứ ba của thẩm quyền lập pháp của Liên bang là thẩm quyền ban hành văn bản khung (Điều 75 Hiến pháp). Các lĩnh vực thuộc thẩm quyền này ví dụ như pháp luật dịch vụ hành chính công, các nguyên tắc chung ngành Giáo dục đại học, pháp luật báo chí, pháp luật bảo vệ tự nhiên cũng như pháp luật đăng ký nơi cư trú và chứng minh thư. Đối với các nội dung thuộc thẩm quyền ban hành văn bản khung của Liên bang thì Liên bang được phép quy định các nội dung đó dưới hình thức các nguyên tắc chung. Liên bang chỉ được tạo nên một khuôn khổ pháp luật, còn nội dung cụ thể nằm trong khuôn khổ đó thì dành cho các Tiểu bang quy định. Phần nội dung dành cho Tiểu bang quy định phải có một độ lớn nhất định, nếu Liên bang vượt quá thẩm quyền của mình thì Liên bang sẽ chỉ dành lại cho Tiểu bang quy định các nội dung không quan trọng.

5.2. Thẩm quyền lập pháp của tiểu bang

Trên bất kỳ một lĩnh vực nào mà Hiến pháp không trao thẩm quyền lập pháp cho Liên bang thì lĩnh vực đó thuộc thẩm quyền lập pháp của Tiểu bang (khoản 1 Điều 70 của Hiến pháp). Các lĩnh vực đó bao gồm pháp luật về cảnh sát, pháp luật về nước, một phần của pháp luật xây dựng và nhất là toàn bộ nội dung về giáo dục

phổ thông.

5.3. Thẩm quyền lập pháp bất thành văn

Bên cạnh các dạng thẩm quyền lập pháp được quy định trên văn bản thì còn một bộ phận nhỏ các dạng thẩm quyền lập pháp bất thành văn. Người ta phân biệt hai dạng thẩm quyền lập pháp bất thành văn, đó là dạng xuất phát từ mối quan hệ của sự việc, và dạng xuất phát từ cái tự nhiên của sự việc. Với thẩm quyền lập pháp bất thành văn xuất phát từ mối quan hệ của sự việc có một tình trạng như sau: Không phải lúc nào quy định trong Hiến pháp cũng đưa đến một sự khẳng định rạch ròi là Liên bang hay Tiểu bang được quyền ban hành một văn bản cụ thể nào đó. Trong những trường hợp này, thẩm quyền lập pháp phụ thuộc vào việc xem xét quan hệ của văn bản dự kiến ban hành gắn gũi hơn với các lĩnh vực thuộc thẩm quyền lập pháp của Liên bang hay với các lĩnh vực thuộc thẩm quyền lập pháp của Tiểu bang. Tùy theo kết quả xem xét, thẩm quyền lập pháp sẽ thuộc về chủ thể nào mà thẩm quyền lập pháp có quan hệ gắn gũi hơn với nội dung văn bản dự kiến. Dạng thẩm quyền lập pháp bất thành văn xuất phát từ sự đương nhiên của sự việc, thường là các trường hợp khi mà một số vấn đề nhất định chỉ có thể do một người nhất định giải quyết được mà thôi. Ví dụ: vấn đề trụ sở của Chính phủ Liên bang thì chỉ do Liên bang quyết định. Quy định các nội dung về vấn đề này thì chỉ Liên bang được

phép ban hành các văn bản luật.

Trong việc tiếp nhận các dạng thẩm quyền lập pháp bất thành văn, nhất là dạng xuất phát từ cái đương nhiên của sự việc, tất nhiên có sự khuyến nghị nên thận trọng nhằm tránh trường hợp với sự hỗ trợ của thẩm quyền lập pháp bất thành văn này mà sự phân chia tương đối tốt thẩm quyền lập pháp giữa Liên bang và các Tiểu bang bị ảnh hưởng.

6. XÂY DỰNG DỰ THẢO VĂN BẢN LUẬT VÀ VIỆC TRÌNH DỰ THẢO RA TRƯỚC QUỐC HỘI LIÊN BANG

Quy trình ban hành luật theo Điều 76 Hiến pháp bắt đầu bằng việc trình dự thảo ra trước Quốc hội Liên bang. Nếu một dự thảo đã đạt tới sự chín muồi là có thể đem trình ra trước Quốc hội Liên bang thì có nghĩa là một phần cơ bản của việc làm luật đã được thực hiện.

6.1. Ai được phép trình dự thảo?

Theo Hiến pháp thì không phải bất kỳ ai cũng được trình dự thảo, mà chỉ có ba cơ quan được phép trình dự thảo, đó là:

- Chính phủ Liên bang
- Liên minh đảng đoàn trong Quốc hội
- Hội đồng Liên bang

Các dự thảo được trình ra Quốc hội Liên bang từ khoá 1 đến khoá 8

	Khoá 1 1949- 1953	Khoá 2 1953- 1957	Khoá 3 1957- 1961	Khoá 4 1961- 1965	Khoá 5 1965- 1969	Khoá 6 1969- 1972	Khoá 7 1972- 1976	Khoá 8 1976- 1980
Dự thảo trình	805	877	613	635	665	577	670	485
Trong đó								
- Chính phủ Liên bang	472	446	401	378	417	362	461	322
- Liên minh đảng đoàn trong Quốc hội	301	414	207	245	227	171	136	111
- Hội đồng Liên bang	32	17	5	12	21	44	73	52

(Dự thảo luật có thể do Chính phủ Liên bang, Đoàn chủ tịch Quốc hội, Hội đồng Liên bang trình ra Quốc hội. Các số liệu dự thảo luật của Chính phủ thể hiện vai trò quan trọng nhất trong việc đưa ra sáng kiến lập pháp cả về số lượng và chất lượng)

Các con số trên cho thấy ba cơ quan có quyền có sáng kiến lập pháp đã sử dụng quyền của mình ở các mức độ khác nhau.

Trong cả nhiệm kỳ Quốc hội khoá 8 có 485 dự thảo luật được đem ra trình trước Quốc hội. Trong đó, Chính phủ Liên bang trình 322, các liên minh đảng đoàn trong Quốc hội trình 111 và Hội đồng Liên bang trình 52.

Dự thảo luật của Chính phủ thể hiện vai trò quan trọng nhất của Chính phủ trong sáng kiến lập pháp cả về số lượng và chất lượng, chính vì vậy, trong bảng

trên, tên Chính phủ được đưa lên đầu tiên trong số những người có quyền trình dự thảo.

6.2. Những động lực làm nảy sinh một sáng kiến lập pháp của Chính phủ Liên bang

Chính phủ Liên bang khi đưa ra một sáng kiến lập pháp có rất nhiều nguyên do. Những động lực chính xuất phát từ bản báo cáo Chính phủ của Thủ tướng đương nhiệm. Nếu như Chính phủ là kết quả của một liên minh nhiều lực lượng chính trị khác nhau, thì bản báo cáo của Chính phủ dựa trên bản thoả thuận liên minh, trong bản thoả thuận liên minh đó khẳng định đường lối chính trị chung của các Đảng liên minh trong suốt nhiệm kỳ bầu cử. Trong hệ thống Chính phủ nghị viện thì giữa những bản thoả thuận liên minh và những bản báo cáo của Chính phủ không phải là một khoảng trống. Nó bị chi phối bởi các tư tưởng của các đảng chính trị nằm trong Chính phủ.

Tất nhiên, ngay khi Chính phủ bắt đầu một nhiệm kỳ mới không thể nắm bắt được hết các vấn đề cần phải giải quyết bằng việc ban hành văn bản luật. Nếu làm được như vậy thì công việc làm luật của Chính phủ chỉ còn là việc xây dựng dự thảo điều chỉnh các vấn đề đã biết và làm sao để các quy định cần thiết trong dự thảo trình được thông qua trước khi nhiệm kỳ kết thúc.

Công việc của Chính phủ cũng là kịp thời đưa các vấn đề mới nảy sinh trong đời sống xã hội vào quy định

trong hệ thống pháp luật. Ví dụ, từ đầu tới cuối nhiệm kỳ Quốc hội khoá 8 ít ai tính đến ý nghĩa của vấn đề năng lượng lại quan trọng như vậy trong tổng thể chính trị; trong năm 1978 không ai nghĩ là tới năm 1979 cần phải có một dự thảo luật về trợ cấp sưởi ấm.

Lý do tác động tới việc Chính phủ xây dựng dự thảo luật có thể là nghĩa vụ quốc tế mà Cộng hoà Liên bang Đức đảm nhận, là các yêu cầu lớn nhỏ của Quốc hội hoặc của toà án đối với Chính phủ. Những kiến nghị và đề xuất của công dân và các hiệp hội cũng có thể là cơ sở để Chính phủ Liên bang xây dựng một dự luật. Trong một số trường hợp thì dự thảo luật của Chính phủ chỉ là sự thể hiện việc đáp trả lại dự thảo luật của phe đối lập. Cuối cùng thì việc theo dõi các tác động của luật trong xã hội cũng có thể là tiền đề dẫn đến sửa đổi một luật đang tồn tại.

a) Giai đoạn một: dự thảo của chuyên viên

Nếu đã quyết định một vấn đề nào đó cần phải có sự điều chỉnh của pháp luật thì Bộ phụ trách vấn đề có thể bắt tay vào xây dựng dự thảo. Nếu đây là một dự thảo mang ý nghĩa chính trị quan trọng thì ngay từ khi bắt đầu công việc phải thông báo cho Văn phòng Thủ tướng. Những quy định về trình tự cần phải chú ý ở đây nằm tại phần riêng quy chế hoạt động chung của các Bộ Liên bang (GGO II).

Dự thảo luật được công bố lần đầu tiên được gọi là dự thảo cấp chuyên viên. Người chuyên viên của Bộ

chịu trách nhiệm chấp bút dự thảo, trước đây chỉ gọi là chuyên viên, bây giờ được gọi là chuyên viên chính. Chuyên viên chính là người đứng đầu một đơn vị của Bộ, gọi là nhóm. Làm việc trong một nhóm, bên cạnh chuyên viên chính, có các chuyên viên (trước đây gọi là trợ lý chuyên viên), nhân viên và các cộng tác viên khác. Trong việc xây dựng dự thảo thì Bộ chủ trì được cấp phương tiện vật chất và tài chính từ ngân sách hành chính. Thông thường, nhóm chuyên viên này không đủ khả năng nhìn thấy hết các vấn đề cần đưa vào điều chỉnh trong dự thảo. Trong những trường hợp này, Bộ chủ quản có thể yêu cầu giới chuyên môn và hiệp hội các ngành kinh tế mà dự thảo luật sẽ động chạm đến, cung cấp thông tin và tài liệu, bởi vì, các hiệp hội có những kiến thức thực tế mà các Bộ thiếu. Thông thường, các hiệp hội không chờ tới khi được yêu cầu. Khi hiệp hội nhận được từ Quốc hội thông tin về một luật dự kiến ban hành, lập tức họ sẽ đưa ra đề nghị được giúp đỡ của mình. Bằng cách đó, họ tạo ảnh hưởng tới các quy định của dự thảo luật. Và về việc này, họ thường tìm cách thể hiện quyền lợi của mình như một yêu cầu vì lợi ích chung. Quy chế GGO II quy định - không phải không có lý do - đối với đại diện giới chuyên môn và hiệp hội thì không được nhận sự giúp đỡ của họ là để cho họ không "nhúng tay" vào dự thảo, vì cái đó sẽ làm cho Chính phủ gặp khó khăn khi đưa ra quyết định.

Đối với các dự án luật có phạm vi áp dụng rộng rãi

thì Bộ chủ trì sẽ mời và nghe ý kiến của nhóm đối tượng chịu tác động của luật đó. Nếu là một dự thảo luật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng thì có thể một uỷ ban dự thảo sẽ được thành lập, uỷ ban này sẽ thu thập các vấn đề và xử lý các vấn đề này, rồi xây dựng một đề cương nội dung cho dự thảo luật hoặc xây dựng trực tiếp một dự thảo luật. Sự chuyên môn hoá và khả năng sử dụng nhiều biện pháp khác nhau của bộ máy hành chính đã làm cho sự quan liêu trong Bộ có chỗ tồn tại, đặc biệt điều này dẫn đến có một số vấn đề trong quan hệ với Quốc hội. Vấn đề này sẽ tồn tại tới khi Quốc hội thảo luận dự thảo luật.

Khi chuyên viên chính hoàn thành dự thảo thì việc đầu tiên sẽ thông qua dự thảo trong nội bộ của Bộ chủ quản và với các Bộ khác liên quan tới dự thảo luật. Bộ Tư pháp Liên bang chịu trách nhiệm kiểm tra tất cả các dự thảo này. Kiểm tra hình thức pháp lý là bước đầu tiên họ làm; Bộ Tư pháp phải kiểm tra dự thảo đó có gây sự chồng chéo trong hệ thống pháp luật chung không và dự thảo đó có phù hợp với Hiến pháp không. Ngoài ra, Bộ Nội vụ Liên bang sẽ kiểm tra xem dự thảo đó có khả thi về mặt hành chính hay không. Bộ Tài chính Liên bang sẽ tham gia vào nếu như dự thảo đó động chạm tới nguồn ngân sách của Liên bang. Sau đó, dự thảo sẽ được gửi đi lấy ý kiến của các cơ quan cấp cao nhất của Tiểu bang. Trong một số trường hợp nhất định, dự thảo được gửi đi lấy ý kiến của lãnh đạo các

hiệp hội địa phương (các hiệp hội sẽ chịu tác động của dự thảo luật) và của đại diện những người quan tâm tới dự thảo. Đồng thời, các liên minh đảng đoàn trong Quốc hội Liên bang Đức cũng sẽ nhận được dự thảo. Như vậy, trong từng trường hợp, ngay từ giai đoạn rất sớm đã bắt đầu một cuộc thảo luận công khai về dự thảo luật với những đề xuất giải quyết cụ thể. Trong mọi trường hợp, việc tham khảo ý kiến các Tiểu bang và các hiệp hội đã tạo điều kiện kiểm tra lại các nội dung của dự thảo một cách nghiêm túc và chuẩn bị các kiến nghị cho dự thảo Chính phủ.

b) Giai đoạn hai: dự thảo trình Chính phủ

Khi Bộ chủ trì làm xong các công việc trên thì có nghĩa là đã chín muồi để có dự thảo trình Chính phủ. Từ dự thảo chuyên viên hình thành một dự thảo trình Chính phủ. Dự thảo này được gửi tới Văn phòng Chính phủ để Chính phủ làm cơ sở quyết định trình dự thảo ra trước cơ quan lập pháp.

Kèm theo dự thảo là một bản tổng quan nội dung vấn đề, cách giải quyết các vấn đề của dự thảo, các hướng giải quyết khác các vấn đề đó và các tác động về mặt tài chính.

Dự thảo trình Chính phủ phải kèm một tờ trình, trong tờ trình đó phải đề cập các nội dung đã nêu và giải trình cụ thể. Tờ trình thông thường bao gồm phần giải trình chung và phần giải trình cụ thể, trong phần giải trình cụ thể sẽ đi vào từng quy định một.

Bản tổng quan nội dung và tờ trình sẽ cung cấp thông tin cho các thành viên Chính phủ trong khi Chính phủ thảo luận. Nếu Chính phủ quyết định trình dự thảo ra Quốc hội, thì bản tổng quan nội dung và tờ trình thông thường không thay đổi. Chúng đóng vai trò thông tin cho các đại biểu Quốc hội mục đích điều chỉnh của dự thảo và cách điều chỉnh.

Trong bản tổng quan của các dự thảo Chính phủ thì nội dung về các phương án giải quyết khác được đề xuất và chi phí tài chính thì đã có khuôn mẫu định sẵn. Trong bản tổng quan, ở mục các đề xuất khác, thường viết là: không có. Điều tất nhiên là trong bản tổng quan và trong tờ trình thì không thể nêu ra hết các đề xuất không đáng chú ý; nhưng cũng thật khó hiểu là trong nhiều trường hợp như vậy mà không thấy có những đề xuất đáng chú ý. Cũng không thể bằng lòng với mục nói về chi phí tài chính. Trong mục này thường Chính phủ Liên bang chỉ đưa ra chi phí trực tiếp xây dựng dự thảo. Còn các chi phí khác có thể phát sinh thường không được chú ý đề cập.

Trong các cuộc họp của Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Tư pháp và Bộ trưởng Bộ Nội vụ có một vai trò nổi bật. Nếu các nội dung liên quan tới vấn đề tài chính hoặc là tính hợp hiến và hợp pháp thì các Bộ trưởng này có quyền phản đối. Nếu xảy ra như vậy thì vấn đề phải tạm hoãn đến phiên họp sau. Trong buổi họp tiếp sau đó của Chính phủ các Bộ

trường này chỉ chấp thuận nếu Thủ tướng ra quyết định với đa số phiếu. Trong thực tế, những trường hợp phản đối như vậy thường hiếm khi xảy ra; thông thường, người ta tìm cách giải quyết xong các bất đồng ý kiến trước đó, nhằm tránh những cuộc "thủ sức" nhau trong Chính phủ.

c) Giai đoạn ba: dự thảo Chính phủ

Khi Chính phủ ra nghị quyết đem dự thảo trình trước Quốc hội, lúc đó sẽ có một dự thảo của Chính phủ. Trước khi dự thảo được đem ra trình tại Quốc hội, nó cũng được gửi tới xin ý kiến của Hội đồng Liên bang. Giai đoạn này người ta gọi là cửa thông qua đầu tiên tại Hội đồng Liên bang. Thủ tục này chỉ bắt buộc đối với dự thảo của Chính phủ.

d) Bước thông qua đầu tiên tại Hội đồng Liên bang

Hội đồng Liên bang sẽ cho ý kiến đối với dự thảo trong thời hạn 6 tuần. Nếu Chính phủ Liên bang thấy dự thảo là đặc biệt gấp, thì thời hạn có thể là sau 3 tuần kể từ khi chuyển dự thảo tới Hội đồng Liên bang, dự thảo được trình ra Quốc hội, kể cả khi vẫn chưa có ý kiến của Hội đồng Liên bang đối với dự thảo. Thủ tướng Chính phủ trình Bản kế hoạch ngân sách và Luật ngân sách đồng thời một lúc ra trước Quốc hội và Hội đồng Liên bang.

Thời hạn 6 tuần đối với các trường hợp dự thảo luật lớn và khó là rất ngắn. Bởi vì, trong khoảng thời gian

này đại diện của các Bang trong Hội đồng Liên bang phải nghiên cứu dự thảo để ngay từ giai đoạn này họ đã phải đưa ra những ý kiến để Quốc hội có thể nắm bắt được những ý kiến này trong các cuộc họp với Hội đồng Liên bang.

Trong bước đầu tiên này, Hội đồng Liên bang không chỉ giới hạn việc nghiên cứu dự thảo của Chính phủ một cách chung chung, mà thường đưa ra mong muốn cụ thể và khuyến nghị chỉnh lý lại dự thảo. Mỗi một Bang có thể đưa ra các kiến nghị sửa đổi hoặc bổ sung của mình. Nếu kiến nghị sửa đổi hoặc bổ sung nhận được sự ủng hộ của đa số thành viên Đoàn Chủ tịch Hội đồng Liên bang thì kiến nghị sửa đổi hoặc bổ sung đó là một phần nội dung ý kiến đóng góp của Hội đồng Liên bang cho dự thảo.

Chủ tịch Hội đồng Liên bang gửi cho Thủ tướng Chính phủ ý kiến đóng góp dự thảo, Thủ tướng lại gửi ý kiến này cho bộ phận chủ trì. Bộ phận này, nếu thấy cần thiết thì sẽ có một bản tiếp thu ý kiến đóng góp của Hội đồng Liên bang. Nếu Chính phủ Liên bang thống nhất với kiến nghị sửa đổi của Hội đồng Liên bang thì điều này phải được ghi trong bản tiếp thu ý kiến đó. Dự thảo luật không được phép sửa đổi nên Chính phủ Liên bang có thể tự do lựa chọn hoặc là trình dự thảo trước Quốc hội chậm lại, hoặc không trình nữa. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá 8 điều này chỉ xảy ra với một dự thảo luật trong số 323 dự thảo của Chính phủ.

Nếu Chính phủ Liên bang quyết định trình dự thảo thì Thủ tướng Liên bang sẽ chuyển dự thảo này cùng bản ý kiến đóng góp của Hội đồng Liên bang và bản tiếp thu ý kiến của Chính phủ Liên bang tới Chủ tịch Quốc hội.

6.3. Dự thảo của Liên minh đảng đoàn Quốc hội

Tại nhiệm kỳ Quốc hội khoá 8, trong số 485 dự thảo trình có 111 dự thảo xuất phát từ Liên minh đảng đoàn Quốc hội.

Một đại biểu Quốc hội chỉ có thể thực hiện quyền trình dự thảo luật khi đại biểu đó được sự ủng hộ của các đồng nghiệp, bởi vì, theo Điều 76 Quy chế hoạt động của Quốc hội Liên bang Đức thì dự thảo luật đưa ra trình của chính đại biểu Quốc hội phải có chữ ký của các thành viên một liên minh đảng đoàn trong Quốc hội hoặc của 5% thành viên đại biểu Quốc hội - tức là 26 đại biểu - ký. Quy chế hoạt động của Quốc hội Liên bang yêu cầu dự thảo luật xuất phát từ chính đại biểu Quốc hội cần phải có bản giải trình; nếu dự thảo này cần có chi phí tài chính thì cũng phải nêu trong giải trình. Dự thảo luật xuất phát từ chính đại biểu Quốc hội trước khi trình không phải chuyển cho một cơ quan nhà nước nào khác. Tuy vậy, nếu một sáng kiến lập pháp mà cần có chi phí tài chính thì Chủ tịch Quốc hội Liên bang cho phép Chính phủ Liên bang cơ hội trong vòng 4 tuần lấy ý kiến của cơ quan tài chính Liên bang

và các Bang về khoản chi phí cho dự thảo luật này.

Sáng kiến lập pháp xuất phát từ chính các đại biểu Quốc hội là con đường duy nhất dành cho phe đối lập đem dự thảo ra trình trước Quốc hội - nếu người ta không tính đến thực tế là phe đối lập trong Quốc hội đại diện cho đường lối chính trị giống như đường lối chính trị của số đông thành viên Hội đồng Liên bang.

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá 8 có 71 dự thảo của phe đối lập được đưa ra trình. Liên minh với Chính phủ có 26 dự thảo, trong khi đó chỉ có 14 dự thảo do các Liên minh đảng đoàn còn lại trình.

Con số tương đối lớn dự thảo do liên minh với Chính phủ trình tạo nên ấn tượng là thường có bất đồng ý kiến giữa Chính phủ Liên bang với các đảng đoàn Liên minh trong công việc lập pháp. Nhưng thực ra không phải như vậy. Trong số dự thảo do phe liên minh với Chính phủ trình phải trừ đi số dự thảo do các Bộ Liên bang xây dựng.

Có trường hợp là các dự thảo của Chính phủ khi kết thúc nhiệm kỳ Quốc hội khoá trước chưa thảo luận xong nhưng theo Quy chế hoạt động của Quốc hội thì coi như là đã xong khi nhiệm kỳ bầu cử kết thúc. Khi bắt đầu Quốc hội khoá mới, những dự thảo này thông thường không cần sửa đổi gì cả, được đem trình dưới danh nghĩa là dự thảo của phe liên minh với Chính phủ. Trong những trường hợp này, thì không phải qua bước thông qua đầu tiên tại Hội đồng Liên bang, điều

này đã tạo điều kiện cho Quốc hội mới ngay sau khi nhóm họp đã có thể bắt đầu ngay với công việc lập pháp. Bởi vì, Hội đồng Liên bang trước đó đã nghiên cứu các dự thảo này, nên việc bỏ qua bước thông qua điều tiên tại Hội đồng Liên bang là không có vấn đề gì.

· Cũng có những trường hợp các dự thảo của Chính phủ Liên bang có tính cấp thiết, theo đề nghị của Chính phủ Liên bang, các dự thảo này được phe đa số trong Quốc hội nhận đem ra trình dưới danh nghĩa là dự thảo xuất phát từ chính các đại biểu Quốc hội. Bằng cách đó sẽ rút ngắn được thủ tục thông qua Hội đồng Liên bang; nhưng sự tiết kiệm thời gian này lại phải trả giá bằng việc hạn chế bớt quyền của Quốc hội Liên bang, vì vậy quy trình này không phải là không có vấn đề.

Một liên minh đảng đoàn hoặc một nhóm các đại biểu Quốc hội sẽ gặp khó khăn hơn rất nhiều so với Chính phủ Liên bang trong việc xây dựng một dự thảo kỹ lưỡng và giàu tính thuyết phục, bởi vì họ không có được sức mạnh như Chính phủ Liên bang.

Các liên minh đảng đoàn trong Quốc hội chỉ có một nhóm chuyên gia khoa học riêng lo việc xây dựng dự thảo. Nhưng, các liên minh đảng đoàn này cũng như bất kỳ một đại biểu Quốc hội nào đều có thể sử dụng các chuyên gia khoa học của bộ máy Văn phòng Quốc hội. (Chi tiết về bộ phận các chuyên gia khoa học sẽ nói tới trong phần 8.2). So với đội ngũ chuyên gia của các Bộ thì số chuyên gia này là nhỏ bé, vì vậy so với sự

thấu hiểu nội dung của các Bộ thì họ khó có thể cạnh tranh được; họ cũng rơi vào tình huống tương tự trong việc xây dựng những dự thảo có tính chuyên sâu. Thường thì các liên minh đảng đoàn cũng kêu gọi sự trợ giúp của các Bộ ở các Bang, nơi mà Đảng của họ nắm Chính phủ.

6.4. Dự thảo của hội đồng liên bang

Hội đồng Liên bang là cơ quan nhà nước thứ ba có thể trình dự thảo luật ra trước Quốc hội Liên bang. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá 8 Hội đồng Liên bang đã có 52 lần sử dụng quyền này, tăng nhiều so với các nhiệm kỳ Quốc hội khoá trước. Điều đó có thể lý giải là hiện nay¹ các Bang do Đảng CDU hoặc Đảng CSU nắm quyền tại Chính phủ chiếm đa số trong Hội đồng Liên bang.

Quyền có sáng kiến lập pháp của Hội đồng Liên bang là quyền của toàn bộ Hội đồng Liên bang, từng thành viên của Hội đồng Liên bang không có quyền này. Quyền này cũng không dành cho các Bang. Yêu cầu ban hành một luật của một Bang riêng lẻ có thể dẫn đến có một dự thảo luật của Hội đồng Liên bang chỉ khi đa số trong Hội đồng Liên bang ủng hộ yêu cầu này.

1. Chỉ thời điểm khi CDU đang nắm quyền lực Chính phủ (BT).

Nếu một Bang đưa ra yêu cầu ban hành một luật thì theo Quy chế, yêu cầu này được xử lý giống như đối với một dự thảo luật của Chính phủ chuyển tới Hội đồng Liên bang. Chủ tịch Hội đồng Liên bang sẽ chuyển yêu cầu này cho các uỷ ban chức năng và chỉ định uỷ ban chủ trì. Việc thảo luận trong các uỷ ban kết thúc bằng một kiến nghị với Đoàn Chủ tịch Hội đồng Liên bang là có đem trình dự thảo này lên Quốc hội Liên bang hay không. Khi Hội đồng Liên bang quyết định đem trình một dự thảo luật thì Hội đồng Liên bang sẽ chuyển cho Thủ tướng Liên bang tờ trình. Thủ tướng Liên bang sẽ gửi một bản sao tới Bộ phụ trách về vấn đề điều chỉnh trong dự thảo. Bộ này sẽ chuẩn bị một bản đóng góp ý kiến cho dự thảo có sự thảo luận với các Bộ có liên quan. Chính phủ sẽ thông qua bản đóng góp ý kiến này. Quy trình này phải được gói gọn trong 3 tháng, bởi vì, Chính phủ Liên bang phải chuyển cho Quốc hội liên bang bản dự thảo của Hội đồng Liên bang cùng với bản đóng góp ý kiến của mình trong vòng 3 tháng kể từ khi Hội đồng Liên bang thông qua nghị quyết đem dự thảo ra trình.

6.5. Trình dự thảo tại Quốc hội Liên bang

Nếu dự thảo của Chính phủ liên bang, của Hội đồng Liên bang hoặc dự thảo xuất phát từ chính các đại biểu Quốc hội được chuyển đến cho Chủ tịch Quốc hội Liên bang, thì vị này sẽ cho in và phát tới các đại biểu Quốc

hội. Các dự thảo đều có một số hiệu, con số đó cho biết dự thảo thuộc nhiệm kỳ Quốc hội khoá nào. Các bản dự thảo cũng được công bố công khai.

Với việc phân phát các bản dự thảo thì sự chuẩn bị về mặt kỹ thuật cho việc thảo luận trong Quốc hội đã hoàn tất; điều đó có nghĩa là dự thảo đã được đem ra trình. Nếu dự thảo đã được đem ra trình trước Quốc hội thì các câu hỏi khác như dự thảo xuất phát từ ai, đó là một dự thảo lớn phải có sự tham gia của dân chúng hay đó chỉ là một dự thảo sửa đổi một luật nào đó, sẽ không còn vai trò gì nữa.

7. KỶ HỌP THẢO LUẬN THỨ NHẤT VÀ CHUYỂN CHO CÁC ỦY BAN

Khi dự thảo luật được đưa ra, Chủ tịch Hội đồng nguyên lão sẽ lấy ý kiến nhất trí của các nhóm đảng phái về việc khi nào thì sẽ đưa dự thảo ra chương trình nghị sự của Quốc hội Liên bang Đức và Ủy ban nào sẽ phải bàn về dự thảo.

Hội đồng nguyên lão gồm Chủ tịch Quốc hội Liên bang Đức, 4 Phó Chủ tịch và 23 thành viên do các nhóm đảng phái tùy theo tương quan quyền lực của mình chỉ định ra. Những thành viên chủ chốt của Hội đồng nguyên lão bên cạnh các thành viên của Chủ tịch đoàn Quốc hội Liên bang là lãnh đạo các đảng phái

trong Quốc hội Liên bang. Đó là các nghị sĩ (đại biểu Quốc hội) giúp cho Chủ tịch đảng phái trong công việc lãnh đạo, hay nói đúng hơn họ là người điều hành đảng phái. Hội đồng nguyên lão giúp Chủ tịch Quốc hội Liên bang lãnh đạo, điều hành hoạt động và đặc biệt là lấy ý kiến tán thành về kế hoạch làm việc của Quốc hội Liên bang.

Mỗi dự thảo luật sẽ được thảo luận ba lần trong Đại hội toàn thể.

Về cơ bản, các dự thảo luật sẽ được Quốc hội Liên bang thảo luận (gọi là thuyết trình) ba lần. Đối với các luật mà qua đó một điều ước quốc tế cần được nội luật hoá thì theo quy định chỉ được thảo luận hai lần. Lần thảo luận thứ ba chỉ tiến hành một cách ngoại lệ. Quy chế hoạt động của Quốc hội Liên bang quy định rằng, kỳ thảo luận đầu tiên được tiến hành sớm nhất vào ngày thứ ba sau khi phân phát tài liệu in ấn có liên quan. Ở đây không nhất thiết phải theo đa số 2/3 các nghị sĩ có mặt.

Tại kỳ thảo luận đầu tiên có việc đọc dự thảo nếu Hội đồng nguyên lão đề xuất hoặc do một nhóm đảng phái hoặc do ít nhất 26 nghị sĩ yêu cầu. Trên thực tế, điều này chỉ xảy ra với các dự thảo có tính chính trị quan trọng. Việc thảo luận chung tạo cho các nhóm đảng phái cơ hội để họ trình bày một cách công khai dự định của mình đối với các nguyên tắc của dự thảo.

Trong hầu hết mọi trường hợp, kỳ thảo luận đầu

tiên chỉ có việc ra nghị quyết về Ủy ban nào của Quốc hội Liên bang sẽ chủ trì thảo luận dự thảo và - trường hợp dự thảo có liên quan đến nhiều lĩnh vực - thì các Ủy ban nào khác sẽ tham gia vào việc thảo luận. Thông thường, phiên họp toàn thể sẽ theo đề xuất của Hội đồng nguyên lão.

Thế theo đề nghị của một nhóm đảng phái hoặc của 26 nghị sĩ, trong trường hợp ngoại lệ, đối với các dự thảo đặc biệt cấp bách, phiên họp toàn thể với đa số 2/3 các nghị sĩ có mặt có thể quyết định mà không phải giao cho Ủy ban tiến hành kỳ thảo luận thứ hai. Vì kỳ thảo luận thứ ba tiếp theo kỳ thảo luận thứ hai cho nên sẽ có khả năng tiến hành tất cả các kỳ thảo luận một dự luật trong cùng một ngày. Tuy nhiên, trường hợp này rất hiếm khi được áp dụng.

Quốc hội Liên bang Đức

Báo cáo tốc ký

Kỳ họp thứ 180

Bonn, thứ năm, ngày 18 tháng 10 năm 1979

Nội dung:

Cáo phó Nghị sĩ Koblitz	14131A	Mueller (Schweinfurst) SPD	14142C
Bầu Nghị sĩ Kittelmann Flaemig và Pawelczyk làm các thành viên danh dự và Nghị sĩ TS Bardens làm Phó thành viên của Đại hội Nghị sĩ của Cộng đồng châu Âu	14131C	Paintner FDP TS Boehme, Quốc vụ khanh BMF	14144A 14146A

		Kuehbachner SPD	
Thông báo công vụ không đọc	14131D	Bà Mathaeus-Maier FDP	14148D
Chào mừng đoàn đại biểu Quốc hội Liên bang và Thượng viện Bang Bayern	14144A	Gallus, Quốc vụ khanh BML	14149D
Kỳ thảo luận đầu tiên về dự thảo luật quy định mới thuế thu nhập nông, lâm nghiệp do Chính phủ Liên bang đưa ra - Bản in 8/3239		Kiechle CDU/CSU	14150A
Matthoefer, Bộ trưởng Liên bang BMF	14132B	Họp bàn đề nghị của nhóm đảng CDU/CSU	
TS Schaeble CDU/CSU	14133D	Chương trình khuyến khích học sinh, người làm công trẻ, sinh viên, và nhà khoa học nước ngoài lưu trú	
	14147B		
Goebrecht SPD	14136D	- Bản in 8/2458- Rueehe CDU/CSU	14150D
Ba Funcke FDP	14139B	Lattmann SPD	14154D
TS Ritz CDU/CSU	14141A	Bà Schuchardt FDP	14157C
		TS Chmude, Bộ trưởng BMBW	14160A
		TS Homhues CDU/CSU	14162D
		Bà TS Hamm-Brueccher, Bộ trưởng AA	14164B

Biên bản kỳ thảo luận đầu tiên tại Phiên họp toàn thể

Không được phép hoàn toàn bác bỏ một dự thảo luật ngay từ lần trình bày đầu tiên, bởi lẽ không thể quyết định sự việc tại giai đoạn này của thủ tục lập pháp. Theo Quy chế hoạt động thì một dự thảo luật được giao cho một Ủy ban, chỉ giao cho nhiều Ủy ban trong các trường hợp đặc biệt. Tuy nhiên, trên thực tế, các dự thảo thường được giao cho nhiều Ủy ban. Đối với các dự thảo luật có tác

động đáng kể đến tài chính công cộng Liên bang và các Bang, thì ngoài giao cho Ủy ban chuyên môn còn phải luôn giao cho Ủy ban ngân sách để Ủy ban này thẩm định liệu dự thảo có đáp ứng bội chi phát sinh hoặc thu tối thiểu và đáp ứng như thế nào.

Các dự thảo luật có tác động về tài chính cũng phải luôn được giao cho Ủy ban ngân sách.

Khi một dự thảo được giao cho nhiều Ủy ban thì một Ủy ban sẽ được giao chủ trì. Ủy ban chủ trì có trách nhiệm báo cáo Phiên họp toàn thể về kết quả họp thảo luận của Ủy ban. Trên thực tế, việc chủ trì sẽ do Ủy ban hữu quan với Bộ Liên bang có thẩm quyền chủ trì trong lĩnh vực của Chính phủ Liên bang đối với vấn đề đang bàn thảo, đảm nhiệm. Một Ủy ban không được Phiên họp toàn thể giao dự thảo, với sự nhất trí của Ủy ban chủ quản, có thể tham gia từ góc độ chuyên gia vào việc thảo luận một số vấn đề nhất định của dự thảo. Lợi thế của việc tham gia của nhiều Ủy ban là ở chỗ bằng cách này tất cả mọi khía cạnh của dự thảo sẽ được làm sáng tỏ; tất nhiên là vì thế mà thời gian thảo luận có thể kéo dài.

8. THẢO LUẬN CỦA ỦY BAN: CHUẨN BỊ QUYẾT ĐỊNH CỦA PHIÊN HỌP TOÀN THỂ

Phiên họp toàn thể không phải là nơi thích hợp để giải quyết các vấn đề cụ thể của tất cả các dự thảo luật. Phiên họp toàn thể với quy mô của nó thì không thích hợp. Hơn

nữa, việc xử lý tất cả các vấn đề cụ thể sẽ vượt quá công suất lao động của phiên họp toàn thể. Phiên họp toàn thể khi đi vào các vấn đề cụ thể có thể sẽ mắc kẹt dẫn đến việc các quan điểm đối lập và tranh cãi của các xu hướng đối lập với nhau sẽ không còn minh bạch nữa.

Vì các lý do đó mà một phần đáng kể công việc của Quốc hội Liên bang được tập trung vào các Ủy ban cũng như các nhóm làm việc của đảng phái. Công việc tại các Ủy ban thể hiện một giai đoạn rất quan trọng trong trình tự lập pháp vì ở đó các nghị quyết của Phiên họp toàn thể sẽ được chuẩn bị. Cuối các kỳ họp thảo luận của Ủy ban sẽ có khuyến nghị bằng nghị quyết của Ủy ban đến Phiên họp toàn thể cũng như một báo cáo trong đó Báo cáo viên trình bày quan điểm của Ủy ban đối với dự thảo luật và nêu căn cứ những sửa đổi của dự thảo.

Phiên họp toàn thể thường chấp thuận các đề nghị của Ủy ban. Điều này còn do việc các Ủy ban có cơ cấu theo tương quan quyền lực của các đảng phái.

8.1. Chuẩn bị cho việc họp thảo luận

Nghị quyết khuyến nghị gửi đến Phiên họp toàn thể là điểm kết thúc của kỳ họp thảo luận của Ủy ban. Việc họp thảo luận bắt đầu bằng việc Chủ tịch Ủy ban đưa dự thảo luật vào chương trình nghị sự tại một cuộc họp của Ủy ban. Ngoại trừ các tuần lễ họp, trong các trường họp đặc biệt khẩn cấp có tính ngoại lệ thì có thể lấy ý kiến nhất trí với dự thảo luật bằng văn bản. Khi đưa vào chương trình nghị sự thì Chủ tịch Ủy ban lấy ý kiến biểu quyết với

người đứng đầu các đảng phái trong Quốc hội Liên bang. Chủ tịch của từng đảng phái trong Ủy ban được coi là những người đứng đầu. Khi đưa vào chương trình nghị sự, Chủ tịch sẽ được sự trợ giúp của Ban Thư ký Ủy ban.

Ban Thư ký Ủy ban

Ban Thư ký Ủy ban là trụ sở làm việc của Ủy ban, là nơi hoàn thành tất cả các công việc cần thiết nhằm tiến hành các cuộc họp thảo luận của Ủy ban. Trong đó, đặc biệt là việc in ấn và phân phát các tài liệu thảo luận. Một trong những phương tiện làm việc quan trọng nhất trong kỳ họp thảo luận là các bản tóm tắt, trong đó dự thảo luật sẽ được đem ra so sánh với pháp luật hiện hành, có lập luận, nêu quan điểm của Hội đồng Liên bang và ý kiến phản hồi của Chính phủ Liên bang. Qua đó, các thành viên Ủy ban sẽ dễ dàng có một cái nhìn khái quát các quy định nào cần phải được sửa đổi và sửa đổi như thế nào. Các bản tóm tắt trước tiên sẽ được hoàn thành đối với các dự thảo luật rộng rãi. Ban Thư ký Ủy ban do một Thư ký, một viên chức công vụ cao cấp lãnh đạo. Khi cần thiết, có thể có những viên chức cao cấp khác tham gia. Ngoài ra, Ban Thư ký còn có một hoặc nhiều nhân viên công vụ có trình độ để làm chuyên viên cũng như lực lượng ghi chép, đánh máy cần thiết. Chương trình nghị sự của Ủy ban sẽ được thông báo cho các thành viên Ủy ban, các Ủy ban tham gia kể cả các Bộ Liên bang tham gia cũng như đại diện các Bang. Thành viên của Hội đồng Liên bang và Chính

phủ Liên bang cũng như những người được uỷ quyền có quyền theo Hiến pháp bảo đảm là tham dự các cuộc họp của Uỷ ban. Nếu vắng mặt đại diện các Bộ Liên bang thì khó có thể có một cuộc họp thảo luận có ý nghĩa. Khi một dự thảo luật đụng chạm đến những vấn đề cơ bản của các địa phương, thì các Uỷ ban phải lấy ý kiến của các cơ quan quyền lực địa phương.

Báo cáo viên

Trước khi họp thảo luận, một nghị sĩ sẽ được chỉ định làm Báo cáo viên. Người này là bất kỳ nghị sĩ nào trong Uỷ ban đặc biệt có liên quan đến dự thảo luật có trách nhiệm chuẩn bị báo cáo trước Phiên họp toàn thể và đồng thời bổ sung và hoàn thiện báo cáo tại Phiên họp toàn thể. Có thực tế là một số Uỷ ban cử nhiều Báo cáo viên đối với các dự thảo luật quan trọng. Bên cạnh đó, mỗi nhóm đảng phái chính trị còn cử một Báo cáo viên riêng nội bộ, theo đó, Báo cáo viên của Uỷ ban thông thường cũng là Báo cáo viên thuộc nhóm đảng phái của mình.

8.2. Nhìn chung về kỳ họp thảo luận của Uỷ ban

Trước khi họp thảo luận trong Uỷ ban, Báo cáo viên hoặc thường là một thành viên hoặc đại diện của Chính phủ Liên bang trình bày những khuynh hướng cơ bản của dự thảo luật. Tiếp theo đó, là việc thảo luận chung về dự thảo. Giờ đây, Quốc hội Liên bang lại có cơ hội để xem xét từ cách nhìn nhận của mình liệu quy định pháp luật được đưa ra có thật sự cần thiết không. Nếu tính cần thiết còn chưa chắc chắn, đạo luật sẽ không được ban hành. Trong

mối liên hệ này, xin dẫn ra câu nói của Môngtécxkiô: *Nếu không cần thiết để ban hành một đạo luật thì cần thiết phải không ban hành luật.* Nếu người ta giải quyết vấn đề đang bị phê phán nhiều của việc tràn ngập các quy phạm thì trong tương lai điều này phải được tăng cường chú ý hơn.

Cũng còn phải đặt câu hỏi rằng liệu một đạo luật xét về riêng nó, về thời gian, và tài chính là có tính thực thi hay không, bởi vì chỉ qua đó mà văn bản pháp luật được ban hành. Câu trả lời cho vấn đề này còn kéo theo cả sự tính toán về chi phí và hiệu quả của một biện pháp.

Các Ủy ban của Quốc hội Liên bang khoá 9 của Đức

20 Ủy ban thường trực

CDU/	SPD	FDP	Số thành viên	Chủ tịch Ủy ban				
CSU								
6	6	1	Ủy ban kiểm tra bầu cử Miền trư và Quy chế	13	33 Ủy ban lao động và Trật tự xã hội	15	15	3
12	12	3	Ủy ban Thịnh nguyên	27	27 Ủy ban Quốc phòng	12	12	3
15	15	3	Ủy ban Đối ngoại	33	25 Ủy ban Thanh niên, Gia đình và Y tế	11	11	3
12	12	3	Ủy ban Đối nội	27	27 Ủy ban Giao thông	12	12	3
6	6	1	Ủy ban Thể thao	13	13 Ủy ban Bưu điện và Viễn thông	6	6	1
12	12	3	Ủy ban Pháp luật	27	27 Ủy ban Trật tự không gian, Xây dựng và Đô thị	12	12	3
14	14	3	Ủy ban Tài chính	31	25 Ủy ban Quan hệ	11	11	3

					Đối nội Đức			
15	15	3	Ủy ban Ngân sách	33	25 Ủy ban Nghiên cứu và Công nghệ	11	11	3
14	14	3	Ủy ban Kinh tế	31	25 Ủy ban Giáo dục và khoa học	11	11	3
12	12	3	Ủy ban Dinh dưỡng, Nông và Lâm nghiệp	27	25 Ủy ban Hợp tác kinh tế	11	11	3

Công việc tại các Ủy ban thể hiện một giai đoạn quan trọng trong quá trình làm luật bởi tại đây các nghị quyết của Phiên họp toàn thể sẽ được chuẩn bị.

Các nghị sĩ cũng phải cân nhắc liệu có được sự bảo đảm và bảo đảm như thế nào để các mục đích mà một đạo luật dự kiến đạt được và liệu hiệu quả mong muốn có gây nên những tác động phụ không thể chấp nhận được. Nếu một đạo luật - dù vì lý do gì đi chăng nữa - không đạt được mục đích, thì điều đó đụng chạm đến tận gốc rễ của nền dân chủ Quốc hội Liên bang (lập hiến). Khi một cử tri xác định rằng kết quả là một cái gì khác chứ không phải cái mà những vị đại diện do họ đã bầu ra dự kiến, thì cử tri này sẽ tự hỏi rằng quyết định của mình trong cuộc bầu cử Quốc hội Liên bang có giá trị gì không?

Ngoài ra, nhà lập pháp khi ban hành luật không chỉ suy nghĩ về tác động và tác động phụ của đạo luật, mà còn xem xét những ảnh hưởng của đạo luật. Quốc hội Liên bang cũng đã hướng sự chú ý của mình vào vấn đề này.

Kiểm tra hiệu lực

Quốc hội Liên bang khi ban hành luật sẽ yêu cầu Chính phủ báo cáo về ảnh hưởng của đạo luật sau một thời hạn do Quốc hội Liên bang quy định. Đáng tiếc là, trong thực tế lập hiến của Quốc hội Liên bang, người ta không phải lúc nào cũng chú ý đúng mức tới các báo cáo này.

Nghị sĩ phải có khả năng bằng tư cách tối thượng đưa ra một đánh giá "tối thượng" về dự thảo trước Quốc hội Liên bang.

Để đáp ứng được đòi hỏi này, trước tiên là nghị sĩ phải có năng lực chuyên môn để có thể đưa ra trước Quốc hội Liên bang với tư cách tối thượng một sự đánh giá "tối thượng" không lệ thuộc với các chuyên gia của Chính phủ Liên bang và Hội đồng Liên bang. Lẽ dĩ nhiên sẽ là thiếu sót nếu bố trí ở các Ủy ban chỉ những chuyên gia thuộc lĩnh vực thẩm quyền của Ủy ban. Qua đó, sẽ không chỉ xuất hiện nguy cơ làm biến tướng công việc của Ủy ban thành công tác chuyên gia, theo đó, các thành viên Ủy ban đồng thời cũng là những "Hội đồng trên Bộ" chỉ tập trung vào những vấn đề chi tiết và như vậy sẽ bỏ quên việc làm sáng tỏ và thảo luận những nội dung chính sách của đạo luật.

Cũng cần phải cân nhắc đến yếu tố các chuyên gia thường có những kiến thức chuyên môn của mình suy ra từ một quan hệ gần gũi với các đối tượng đang bàn thảo và qua đó, tìm cách để duy trì mong muốn của nhóm mình nhân danh cho lợi ích chung.

Vấn đề "cân bằng vũ khí" của Nghị viện đối với trình độ hiểu biết về chuyên môn của Chính phủ

Khi đánh giá một dự thảo luật, các thành viên Ủy ban thường đối mặt với vấn đề là làm thế nào để họ tạo ra một sự "cân bằng vũ khí" đối với trình độ chuyên môn tập trung ở quan chức cấp Bộ, lại còn được tăng cường thêm các cố vấn phục vụ trong Chính phủ. Trong rất nhiều trường hợp, các Ủy ban với hiểu biết của riêng mình có khả năng đánh giá sự khó khăn về tình tiết và pháp lý của một dự thảo luật. Tất nhiên, cũng có một loạt các dự thảo mà khả năng chuyên môn của Ủy ban không đủ để làm sáng tỏ tất cả các vấn đề của dự thảo. Trong các trường hợp đó, các Ủy ban chủ yếu thương lượng một cách không công khai để nghe ý kiến của các chuyên gia và cả những đại diện quan tâm về các vấn đề đa dạng của một dự thảo luật nhất định. Lôi kéo những người cung cấp thông tin phù hợp nhất, lấy ý kiến họ một cách sáng tạo và đánh giá các câu trả lời trong quá trình thảo luận tiếp theo là công việc của Ủy ban.

Việc lôi cuốn những đại diện quan tâm thể hiện một phương tiện thích hợp cho việc hình thành ý tưởng của các nghị sĩ, bởi vì, sự hiểu biết chi tiết của các Hiệp hội sẽ tạo nên một đối trọng đối với hiểu biết chuyên môn của quan chức cấp Bộ. Khi các Hiệp hội có lợi ích mâu thuẫn được hỏi ý kiến, thì các ý kiến khác nhau về vấn đề được hỏi giúp cho các nghị sĩ dễ dàng hơn trong việc xác định những lợi ích chung hoặc riêng cần phải quan tâm và cái gì không phụng sự cho lợi ích chung mà chỉ phụng sự cho

lợi ích riêng của nhóm.

Lẽ dĩ nhiên, trình tự này chỉ có thể vận hành được khi nó thể hiện một cách minh bạch là ai sẽ đại diện cho lợi ích nào. Từ lý do đó, Chủ tịch Quốc hội Liên bang đưa ra một danh sách công khai để tất cả các Hiệp hội được đưa đại diện cho lợi ích của mình đối diện với Quốc hội Liên bang hoặc Chính phủ Liên bang. Chỉ có những đại diện đã được đưa vào danh sách mới được phép đưa ra ý kiến trước Ủy ban.

Lấy ý kiến công khai

Việc lấy ý kiến công khai là một trong những phương tiện cơ quan lập pháp thường sử dụng để lắng nghe về các vấn đề của một đạo luật một cách kịp thời, toàn diện và tạo cho các đối tượng mà đạo luật tác động đến khả năng chủ động khi thực thi một quy định mới quan trọng.

Các Ủy ban cũng có khả năng lấy ý kiến tại một cuộc họp không công khai. Ví dụ như: khi các Hiệp hội yêu cầu được phép trình bày bằng miệng những gì mà họ đưa ra trước Ủy ban hoặc khi các thành viên của Ủy ban cho việc đó là có mục đích để người có liên quan hoặc chuyên gia có thể trình bày vấn đề trước hội nghị của toàn Ủy ban.

Để vấn đề được nghiên cứu triệt để, các nghị sĩ không chỉ giới hạn ở việc để cho các chuyên gia bên ngoài cố vấn tại buổi lấy ý kiến và tại các Ủy ban nghị sự diễn ra như thế nào mà các Nghị sĩ còn dựa vào sự

giúp đỡ của một loạt các lực lượng giúp việc bên trong nội bộ. Trước hết có thể kể đến Bộ phận khoa học công vụ của Cơ quan quản lý Quốc hội Liên bang. Bên cạnh đó, các nhóm đảng phái còn có bộ tham mưu riêng của mình. Thứ nữa là mỗi nghị sĩ được ngân sách của Quốc hội Liên bang hỗ trợ để tạo điều kiện có người giúp việc riêng.

Trong khuôn khổ của Bộ phận khoa học công vụ có chín lĩnh vực chuyên đề, theo đó, những nhân viên khoa học công vụ cấp cao của cơ quan quản lý Quốc hội Liên bang làm việc với tư cách là những chuyên gia. Nhiệm vụ của các chuyên gia là chuẩn bị những vấn đề theo yêu cầu của nghị sĩ. Chủ đề của các công việc dự thảo bao gồm toàn bộ lĩnh vực hoạt động của các nghị sĩ mà thường liên quan đến một thủ tục làm luật cụ thể. Việc chuẩn bị có thể liên quan tới việc phân tích vấn đề, dự thảo lời văn cho việc sửa đổi luật hoặc thể hiện những khả năng giải quyết mang tính thay thế. Mặc dù các nhân viên của Bộ phận khoa học công vụ tham gia vào Dự thảo lập pháp, nhưng họ không có chức năng công vụ trong lập pháp. Việc dự thảo liên quan đến những chủ đề riêng có tính trọng điểm và phục vụ riêng cho từng nghị sĩ. Các lĩnh vực chuyên môn đó không mang tính tổ chức để chuẩn bị các dự thảo luật riêng rẽ một cách có kế hoạch và thường xuyên hoặc xem xét dự thảo của những người có quyền sáng kiến lập pháp khác. Thêm vào đó, Bộ phận khoa học công vụ nói

chung có nghĩa vụ phải trung lập với các đảng phái chính trị và bản thân việc diễn đạt các dự thảo luật hoặc các giải pháp lựa chọn đối với những dự thảo hiện hành chính là sự thể hiện mong muốn chính trị, mà những nguyện vọng này trong rất hiếm các trường hợp được phát triển theo cách thức trung lập đảng phái chính trị.

8.3. Chi tiết về kỳ họp thảo luận của Ủy ban

Khi việc trình bày chung về dự thảo kết thúc, Ủy ban sẽ đi vào họp thảo luận riêng. Trong đó, mỗi quy định sẽ được thảo luận một cách tường tận sau khi nội dung của nó đã được một đại diện của Chính phủ Liên bang hoặc một Báo cáo viên trình bày.

Các Ủy ban dùng thời gian cần thiết tại các kỳ họp thảo luận của mình để làm rõ các vấn đề của dự thảo mà Ủy ban cho là cơ bản. Tất nhiên, điều này sẽ không loại trừ những lỗ hổng khi thực hiện một đạo luật mà Ủy ban không nhận ra được. Bản thân việc lập pháp cũng là một quá trình thử nghiệm và sai sót. Những lỗ hổng như vậy thường được khắc phục qua việc bình luận pháp luật, nếu điều này không khắc phục được thì phải sửa đổi đạo luật.

Các cuộc họp thảo luận của Ủy ban là không công khai

Cường độ của các cuộc họp sẽ được hỗ trợ bằng việc họp không công khai. Các thành viên của Ủy ban có khả năng đưa các quan điểm và suy nghĩ của mình

một cách thẳng thắn mà không cần phải tôn trọng bất kỳ lợi ích nào. Nói chung, những cuộc họp của Ủy ban được xem là sự cố gắng một cách không định kiến của tất cả các thành viên để tìm cách giải quyết tốt nhất cho các vấn đề được đặt ra. Lẽ dĩ nhiên, sẽ có những ý kiến khác nhau về các vấn đề. Nếu không đạt được sự nhất trí thì cần phải sử dụng đến hình thức đa số. Điều có tính đặc trưng của cuộc họp là không khí thường xuyên nhất trí và hữu hảo trong số các thành viên. Nó cũng có tác dụng bảo đảm một cách xử sự hợp lẽ phải và nhã nhặn trong các mâu thuẫn sâu sắc về nội dung mà cách ứng xử này gây tác động tốt tới sự im lặng của một số cuộc họp bàn toàn thể.

Mọi kiến nghị đối với Ủy ban sẽ được xem xét

Tại các cuộc họp riêng, mọi đề xuất của các Hiệp hội có liên quan hoặc của những cá nhân đối với Ủy ban cũng sẽ được xem xét. Mỗi nghị sĩ có quyền lĩnh hội một thỉnh nguyện. Nếu nghị sĩ làm việc đó, người ta sẽ quyết định tại cuộc họp và lấy biểu quyết liệu thỉnh nguyện có thể có lối để vào được văn bản pháp luật hay không.

Song song với các cuộc họp thảo luận của Ủy ban thì các nhóm đảng phái đặc biệt là các tổ, nhóm công tác của họ cũng quan tâm đến dự thảo luật. Các cuộc họp thảo luận ở các ban của nhóm đảng phái thường diễn ra một ngày trước cuộc họp của Ủy ban.

Quốc hội Liên bang Đức

Khoá 8

- Ủy ban thứ 7 -
- 733 - 2450 -

Chỉ dùng trong công vụ

BIÊN BẢN TÓM TẮT

Cuộc họp thứ 75 của Ủy ban Tài chính
ngày thứ tư, 16-01-1980, 9 giờ 30
tại Toà nhà Quốc hội Liên bang - Bonn
Chủ tọa: Bà Nghị sĩ M.M
Nhất thời Nghị sĩ Meinike (Oberhausen)

Trang
5

Ngoài chương trình nghị sự

Chương trình nghị sự

1. Dự thảo luật về sửa đổi Luật ngân hàng cầm thế chấp bất động sản và Luật về các thư tín cầm cố và trái vụ của các tổ chức tín dụng công cộng.

Dự thảo luật của nhóm đảng CDU/CSU

- Bản in 8/3264 -

7

2. Dự thảo luật của các Nghị sĩ TS Jenninger, TS Jobst Koenner và các nghị sĩ khác

Dự thảo Luật sửa đổi Luật tăng cường đầu tư

- Bản in 8/2780 -

8

3. Dự thảo Luật quy định mới thuế thu nhập nông, lâm nghiệp

- Bản in 8/3239-

15

Các cuộc họp thảo luận của Ủy ban sẽ được ghi lại bằng các biên bản tóm tắt

Thông qua việc kế tiếp thời gian này mà các tổ làm việc sẽ được khởi động trên cơ sở kết quả thảo luận đã có để xác định hướng thảo luận tiếp theo trong Ủy ban.

Trong trường hợp Ủy ban quyết định sửa đổi dự thảo, quyết định nội dung của các nghị sĩ phải được chuyển thành ngôn ngữ đạo luật. Trong đó, tính hệ thống và tính nghệ thuật ngôn ngữ của Dự thảo cần được bảo đảm. Do hạn chế về thời gian mà các nghị sĩ không có khả năng khái quát được liệu sửa đổi do họ đưa ra có những tác động hệ quả đến các quy định của dự thảo khác, họ thường yêu cầu đại diện của Chính phủ Liên bang - và trong một số trường hợp ít khi xảy ra là nhân viên của Bộ phận khoa học công vụ của Quốc hội Liên bang - chuyển những suy nghĩ của họ thành ngôn ngữ của đạo luật. Điều này diễn ra thông qua cái gọi là "giúp về diễn đạt" là công việc không thể thiếu được trong công tác lập pháp.

Diễn đạt thông qua đại diện của Chính phủ Liên bang

Đại diện của Chính phủ Liên bang thực hiện sự hỗ trợ diễn ra mà không cần biết đến uy tín cá nhân hoặc việc liệu nguyện vọng của các thành viên Ủy ban có phù hợp với ý tưởng của Chính phủ Liên bang không. Các nghị sĩ đối lập cũng nhận được sự trợ giúp diễn đạt một cách cẩn thận cũng như là đối với thành viên các nhóm đảng phái lập ra Chính phủ.

Viên chức chuẩn bị trợ giúp diễn đạt chỉ trợ giúp về

kỹ thuật, bởi lẽ, người này chỉ thể hiện ý tưởng của thành viên Ủy ban thành ngôn ngữ đạo luật. Từ đó, công việc của người này gắn liền với nghĩa vụ là đại diện của Chính phủ Liên bang trong Ủy ban về quan điểm đã được thể hiện trong Nghị quyết nội các.

Một số trường hợp khi họp thảo luận dự thảo, Chính phủ Liên bang đề xuất bổ sung một hoặc nhiều điều vào dự thảo mà những điều này không có quan hệ hoặc chỉ có quan hệ rời rạc với dự thảo ban đầu. Điều này đôi khi không tránh khỏi việc có thể tiến hành sửa đổi một đạo luật. Bởi vì, những Luật "Leporello" rút bớt quyền của Hội đồng Liên bang trong việc cho ý kiến "giai đoạn thứ nhất", trong từng trường hợp cụ thể, Ủy ban phải xem xét chu đáo liệu có bỏ qua bước họp hiến này không.

Nếu các vấn đề của dự thảo luật được giải thích một cách chi tiết và khi đã có ý kiến của các Ủy ban tham gia, thì Ủy ban có thể kết thúc việc họp thảo luận. Khi đó mỗi quy định cụ thể sẽ được biểu quyết. Gần như mỗi dự thảo đều được thay đổi ở nhiều điểm trong quá trình họp thảo luận của Ủy ban. Cuối cuộc họp thảo luận thì biểu quyết toàn bộ dự thảo đã được sửa đổi. Biểu quyết thể hiện rõ ràng, đạo luật là một sản phẩm của cuộc đấu tranh của các nhóm và đảng phái chính trị và nó cũng là bản chất của dân chủ. Nếu không có sự nhất trí của tất cả các bên, đa số sẽ thực thi nguyện vọng của mình đối với thiểu số. Đối

với mỗi quyết định, đa số cần phải suy nghĩ rằng một đạo luật không chỉ thể hiện nguyện vọng của đa số, vì nếu không thì sự việc sẽ bị lẫn lộn rằng quyền lực nhà nước thể hiện ở trong đạo luật rốt cuộc phải là trung lập.

Ban Thư ký của Ủy ban sẽ hoàn thành biên bản về các cuộc họp thảo luận của Ủy ban. Các văn bản này thông thường phải sau hai khoá Quốc hội Liên bang mới được phổ biến.

Công việc Ủy ban kết thúc bằng một nghị quyết khuyến nghị và một báo cáo cho Phiên họp toàn thể sẽ được in để phát hành và phân phát cho các nghị sĩ.

Khi cuộc họp thảo luận trong Ủy ban kết thúc, Ủy ban sẽ trình Phiên họp toàn thể một đề nghị của Ủy ban về một khuyến nghị có nội dung hoặc là bác bỏ dự thảo hoặc là chấp thuận dự thảo, do Ủy ban đưa ra. Khi một dự thảo được chấp thuận theo một bản thảo có sửa đổi thì khuyến nghị là một bản thảo bao hàm một ý kiến đối lập với dự thảo và bản dự thảo đạo luật do Ủy ban đưa ra. Trong các trường hợp ngoại lệ, khi có khoảng hai dự thảo về một đạo luật được tóm tắt thì khuyến nghị sẽ có thêm một bản thảo mới. Đề nghị của Ủy ban sẽ được Chủ tịch Ủy ban và Báo cáo viên ký. Trong báo cáo gắn liền với khuyến nghị, Báo cáo viên do Ủy ban chỉ định phải thể hiện quá trình và kết quả của việc thảo luận của Ủy ban.

Quốc hội Liên bang Đức

Khoá 8

Bản in 8/3673

Khuyến nghị của Uỷ ban tài chính (Uỷ ban 7)

Dự thảo Luật quy định mới về đánh thuế thu nhập nông, lâm nghiệp

- Bản in 8/3239

A. Vấn đề

Cơ chế đánh thuế nông, lâm nghiệp hiện hành với mức áp dụng rộng rãi cho các trường hợp điều tra lợi nhuận theo nguyên tắc bình quân và mức nghĩa vụ kế toán (khoảng 85.000 xí nghiệp) với sự đóng góp 1.200/2.400 DM đối với người độc thân/đã kết hôn gặp phải sự phê phán đặc biệt vì mức bình quân áp dụng kể từ năm 1974 trên thực tế thu dưới mức bình quân dẫn đến hậu quả:

- Phải bảo đảm trợ cấp thuế lớn hơn;
- Bảo đảm kết quả chuyển giao gắn vào thu nhập thuế làm cho chủ nông trại rộng lượng hơn;
- Khi vượt quá ranh giới kế toán sẽ phát sinh một cách đáng kể gánh nặng thuế.

Mặt khác cần phải lưu ý đến tình hình cạnh tranh nông nghiệp Đức trong khuôn khổ Cộng đồng châu Âu và tình hình đặc thù của nông nghiệp trong nền kinh tế quốc dân.

Bản mô tả "Khuyến nghị và Báo cáo"

Trong bản báo cáo phải phản ánh những cân nhắc dẫn đến việc Ủy ban đề nghị sửa đổi và bổ sung dự thảo. Nhưng báo cáo cũng phải bao hàm cả đề nghị và đề xuất không chiếm được đa số trong Ủy ban. Đồng thời, cũng phải thông báo quan điểm của các Ủy ban tham gia. Cần phải phản ánh lại trong báo cáo của Ủy ban những ý kiến cơ bản của những chuyên gia, đại diện lợi ích và những người khác đã được lấy ý kiến. Nếu như các hiệp hội hàng đầu địa phương có nêu quan điểm đối với dự thảo thì quan điểm của họ đồng thời cũng phải được phản ánh lại trong báo cáo. Báo cáo viên sẽ được nhân viên của Ban Thư ký giúp trong việc hoàn thành báo cáo.

Nghị quyết khuyến nghị và báo cáo sẽ được phát hành thành tài liệu in ấn của Quốc hội Liên bang. Việc giải thích trong báo cáo Ủy ban không có tính ràng buộc đối với cơ quan hành chính và cả tòa án. Theo quan điểm của Tòa án Hiến pháp Liên bang, đối với việc giải thích một quy định pháp luật thì quan điểm khách quan thể hiện trong quy định đó của nhà lập pháp là có tính quyết định, như nó đã được thể hiện trong lời văn của quy định pháp luật và mối quan hệ ý thức mà nó được đưa vào. Ngược lại, ý thức chủ quan của các cơ quan tham gia vào quá trình lập pháp hoặc cá nhân thành viên của các cơ quan đó đối với quy định là không có tính quyết định. Theo đó, trong tất cả các trường hợp, lịch sử xuất hiện của một quy định là một chức năng trợ giúp cho việc giải thích nó.

9. THẢO LUẬN DỰ THẢO TẠI CÁC NHÓM ĐẢNG PHÁI

Các nhóm đảng phái thảo luận các dự thảo luật trước khi đưa ra (chừng nào đó là dự thảo theo sáng kiến của riêng họ) hoặc trước cuộc họp thảo luận thứ nhất tại Phiên họp toàn thể.

Trong khi họp thảo luận tại Ủy ban, lộ trình của một dự luật cũng sẽ theo các cuộc họp thảo luận tại các nhóm làm việc và tổ làm việc của các nhóm đảng phái.

Trước kỳ họp thảo luận lần hai và lần ba, Hội nghị toàn thể của các nhóm đảng phái lại tiếp tục làm việc với dự thảo luật. Giờ đây, họ sẽ quyết định liệu họ tán thành hay phản đối dự thảo theo bản đề xuất của Ủy ban, có cần đưa ra những đề nghị sửa đổi nào không và phải có ý kiến như thế nào đối với những đề nghị sửa đổi của các nhóm đảng phái khác.

Tại các cuộc họp của các nhóm đảng phái sẽ hình thành quan điểm của toàn nhóm đảng phái về kết quả thảo luận trong Ủy ban.

Tại các cuộc họp của các nhóm đảng phái sẽ hình thành quan điểm của toàn nhóm đảng phái. Ở đây, các chuyên gia về các lĩnh vực chuyên môn riêng biệt phải tìm cách thuyết phục các thành viên của nhóm đảng phái về các kết quả đạt được tại các Ủy ban là đúng đắn. Các thành viên của nhóm đảng phái không phải là chuyên gia về lĩnh vực có liên quan, thể hiện quan điểm

về đường lối chính sách nghiêm túc của mình và xem xét từ cách nhìn nhận của mình liệu kết quả thảo luận của Ủy ban có thể hiện giải pháp tối ưu của vấn đề hay không. Theo cách này sẽ bảo đảm việc tất cả các quan điểm cần phải lưu ý sẽ được lý giải. Cũng không hiếm các trường hợp có những đề xuất mà các chuyên gia do quá phụ thuộc vào sự hiểu biết chuyên môn mà đã không nhìn thấy. Cũng có trường hợp, khi thảo luận chi tiết thấy rằng một đạo luật tạo lợi thế cho một nhóm nhất định, nhưng nếu lưu ý đến những lợi ích chính đáng của những nhóm khác bị loại bỏ bởi lợi thế này thì sẽ thấy là không thể chấp nhận được.

Cơ cấu tổ chức của các nhóm đảng phái trong Quốc hội Liên bang khi bắt đầu khoá 9

Nhóm đảng phái CDU/CSU	Nhóm đảng phái SPD	Nhóm đảng phái F.P.D
237 thành viên	228 thành viên	54 thành viên
15 tổ làm việc	6 nhóm làm việc	6 nhóm làm việc
1. Luật	I. Chính sách đối ngoại, và an ninh, quan hệ nội bộ Đức chính sách châu Âu và phát triển	I. Chính sách đối ngoại, Đức, an ninh và phát triển
2. Nội vụ và môi trường	II. Nội vụ, đào tạo và thể thao	II. Chính sách kinh tế, tài chính và nông nghiệp
3. Kinh tế	III. Chính sách kinh tế	III. Chính sách lao động, xã hội và y tế
4. Điện lực	IV. Chính sách xã hội	IV. Chính sách đối nội và pháp luật
5. Dinh dưỡng, nông, lâm nghiệp	V. Kinh tế tài chính công	V. Đào tạo và công nghệ
6. Giao thông và bưu điện	VI. Luật	VI. Châu Âu
7. Không gian, xây dựng và đô thị	14 tổ làm việc	15 tổ làm việc
8. Tài chính và ngân sách		
9. Chính sách đối ngoại		
10. Quốc phòng		

11. Hợp tác kinh tế		
12. Chính sách Đức và vấn đề Berlin		
13. Lao động, gia đình và y tế		
14. Đào tạo và nghiên cứu		
Ban lãnh đạo	Ban lãnh đạo	Ban lãnh đạo
48 thành viên	32 Thành viên	7 thành viên
1 Chủ tịch nhóm	1 Chủ tịch	1 Chủ tịch
6 Phó Chủ tịch	5 Phó Chủ tịch	3 Phó Chủ tịch
5 Lãnh đạo điều hành tại Quốc hội Liên bang	5 Lãnh đạo điều hành tại Quốc hội	2 Lãnh đạo điều hành tại Quốc hội Liên bang
1 Chuyên viên pháp chế	2 Phó Chủ tịch Quốc hội Liên bang	1 Phó Chủ tịch Quốc hội Liên bang Đức
1 Trợ lý chuyên viên pháp chế		
2 Thành viên của Đoàn Chủ tịch Quốc hội Liên bang	19 thành viên khác	
32 thành viên khác		

Kết thúc quá trình hình thành nguyện vọng chính trị trong nội bộ các nhóm đảng phái thì đa số sẽ quyết định về việc liệu có nhất trí tán thành hoặc bác bỏ dự thảo luật

Quá trình thảo luận ở Hội nghị toàn thể các nhóm đảng phái để nhằm mục đích tổng hợp những kết quả được hình thành trong các Ủy ban của các nhóm đảng phái, và để đưa ra kết hợp cùng với các mục tiêu chính sách chung của đảng có liên quan.

Sự đoàn kết của nhóm đảng phái.

Có một thực tế là trong các nhóm đảng phái lớn

không phải lúc nào tất cả các ý kiến đều cũng theo một quan điểm thống nhất với nhau. Câu hỏi liệu một nghị sĩ khi đưa những đề nghị của mình ra nhóm mà lại không thực hiện được sẽ tỏ thái độ như thế nào, dẫn đến vấn đề kỷ luật của nhóm đảng phái hoặc nói đúng hơn là sự đoàn kết trong nhóm đảng phái ra sao.

Các thành viên của một nhóm đảng phái thông thường thuộc về một đảng tương ứng. Trong vận động bầu cử họ đứng ra đấu tranh vì quyền lợi của đảng mình và khi là nghị sĩ họ là những đại diện quan trọng nhất cho đảng đó. Bởi vì nền dân chủ lập hiến chỉ có thể vận hành khi đạt được đủ đa số trong Quốc hội Liên bang, nên đòi hỏi cơ bản là các nhóm đảng phái phải hình thành được ý chí thống nhất. Dân chủ nghị viện không chỉ đòi hỏi sự trung thành của các nghị sĩ đối với lương tâm của mình được tôn trọng, như Điều 38 Hiến pháp khẳng định, mà đòi hỏi phải còn có sự trung thành đối với tập thể nhóm đảng phái của mình.

Sự trung thành này đòi hỏi các thành viên của một nhóm đảng phái về cơ bản phải hoạt động trong khuôn khổ của tổ chức đó và vì nó.

Các nhóm đảng phái thường ra nghị quyết theo biểu quyết. Nghị quyết đó đa phần thể hiện rõ là nhóm đảng phái sẽ thực hiện chính sách gì. Nhóm đảng phái chỉ có thể theo đuổi chính sách này khi tất cả các thành viên của nhóm xử sự một cách phù hợp. Vì lý do đó, thông thường tất cả các thành viên của

nhóm đảng phái có ý kiến phù hợp với nghị quyết mà đa số trong nhóm đảng phái đó được biểu quyết trong Phiên họp toàn thể. Nếu một nghị sĩ muốn tỏ thái độ khác, người đó phải trình bày ý kiến của mình. Nếu nghị sĩ này qua đó vẫn không thực hiện được ý định của mình thì phải cân nhắc và quyết định xem mình sẽ tỏ thái độ như thế nào khi biểu quyết tại Hội nghị toàn thể. Trong rất nhiều trường hợp, nghị sĩ đó sẽ đi theo đa số vì cho rằng giải pháp mà đa số mong muốn là có thể chấp nhận được. Việc rất nhiều bạn là chính khách mà nghị sĩ đó luôn cùng chia sẻ quan điểm trong hầu hết các vấn đề, giờ đây lại có quan điểm khác, thì đó cũng là lúc để nghị sĩ suy xét lại quan điểm của mình để đi theo đa số.

Đoàn kết trong nhóm đảng phái và quyết định theo lương tâm.

Nếu như - vì những lý do lương tâm chẳng hạn - nghị sĩ nào đó không thể theo đa số, nhưng cũng không biểu quyết chống lại các đồng đảng của mình, người đó có thể bỏ phiếu trắng hoặc không tham gia biểu quyết. Nếu đa số trong Quốc hội Liên bang quá sát sao thì việc bỏ phiếu trắng hoặc không bỏ phiếu không phải là lối thoát, bởi vì thái độ này có thể gây ảnh hưởng chống lại nhóm đảng phái của mình. Trong hoàn cảnh đó, nghị sĩ phải tự quyết định giữa một bên là đòi hỏi của lương tâm và bên kia là đoàn kết với nhóm đảng phái của mình. Chưa có một nhóm

đảng phái nào của Quốc hội Liên bang Đức phải áp dụng biện pháp bắt buộc đối với nghị sĩ đã đi chệch khỏi định hướng của nhóm đảng phái. Dĩ nhiên, một nghị sĩ khi đối mặt với các vấn đề có tính quyết định, tỏ thái độ khác với nhóm đảng phái của mình, phải đặt câu hỏi liệu mình có sai lầm khi tham gia vào đảng phái đó không.

10. CUỘC HỌP KẾT THÚC THẢO LUẬN TẠI PHIÊN HỌP TOÀN THỂ

Sau khi đã xem xét một cách ngắn gọn việc họp thảo luận dự thảo luật tại các nhóm đảng phái thì trình tiếp theo của dự thảo là: Khi việc họp thảo luận của các Ủy ban kết thúc, và đã có nghị quyết khuyến nghị và báo cáo của Ủy ban chủ trì cũng như - đối với dự thảo tài chính - của Ủy ban Ngân sách, Hội đồng nguyên lão sẽ thoả thuận bao giờ tiến hành cuộc họp thảo luận thứ hai và thứ ba cũng như việc lên lịch lấy ý kiến biểu quyết kết thúc đối với chương trình nghị sự của Phiên họp toàn thể. Đối với dự thảo tài chính có một đặc thù: Khi Chính phủ Liên bang còn cân nhắc vì tác động tài chính, thì còn cơ hội để bày tỏ quan điểm. Trong trường hợp này, dự thảo chỉ có thể được đưa vào chương trình nghị sự sau khi đã có ý kiến hoặc sau bốn tuần.

10.1. Kỳ họp thảo luận thứ hai

Kỳ họp thảo luận thứ hai nhìn chung sẽ bắt đầu sớm nhất là vào ngày thứ hai sau khi đã phân phát nghị quyết khuyến nghị và báo cáo của Ủy ban chủ trì. Thời hạn này nhằm mục đích dành thời gian nghiên cứu các khuyến nghị của các Ủy ban. Thời hạn có thể được rút ngắn lại khi một nhóm đảng phái hoặc 26 nghị sĩ đề xuất việc này và khi 2/3 các nghị sĩ có mặt tại phiên họp quyết nghị như vậy.

Đối tượng và trọng điểm của cuộc họp thảo luận thứ hai.

Đối tượng của cuộc họp thảo luận thứ hai là bản dự thảo do Ủy ban chủ trì đưa ra. Khi bắt đầu cuộc họp thảo luận thứ hai, Báo cáo viên có thể bổ sung báo cáo của Ủy ban đã được in và trình ra. Thường thì khả năng này ít được sử dụng. Việc thảo luận các điều khoản cụ thể sẽ là trọng điểm của cuộc họp thảo luận thứ hai. Việc đi vào thảo luận cụ thể có thể được tiến hành bằng một sự trình bày tổng quát theo đó các đảng phái của Chính phủ và phe đối lập nêu những quan điểm khác nhau của họ đối với Dự thảo pháp luật. Việc trình bày tổng quát chỉ tiến hành khi Hội đồng nguyên lão đề xuất hoặc khi do một nhóm đảng phái hoặc 26 nghị sĩ có mặt yêu cầu. Khác với các khoá Quốc hội Liên bang trước đây, sắp tới việc trình bày chung có thể tiến hành trong khuôn khổ hoặc là của kỳ họp thảo luận thứ hai hoặc của kỳ họp thứ ba. Điều này dẫn đến việc trong tương lai tất cả các việc thảo luận chung sẽ diễn ra ở kỳ họp thảo luận thứ ba.

**Biên bản phiên họp toàn thể 8/203
(còn tiếp)**

Quốc hội Liên bang Đức

Báo cáo tốc ký

Kỳ họp thứ 203

Bonn, thứ năm ngày 28 tháng 2 năm 1980

Nội dung

Chúc mừng sinh nhật Nghị sĩ Luecke	16167A	Cuộc thảo luận thứ hai và thứ ba của dự thảo luật	
Hủy điểm 11 và 12 của Chương trình nghị sự	16167b	về quy định mới việc đánh thuế thu nhập nông, lâm nghiệp do Chính phủ Liên bang đưa ra.	
Hủy giờ hỏi	16199D	- Bản in 8/3239 -	
Mở rộng chương trình nghị sự	16222D	Báo cáo của Ủy ban Ngân sách theo Điều 96	
Thông báo công vụ không đọc	16167A	Quy chế hoạt động	
Trình tuyên bố của Chính phủ Liên bang	16183D	- Bản in 8/3717 -	
Schmidr. Thủ tướng Liên bang	16167D,	Nghị quyết khuyến nghị và báo cáo của Ủy ban	
	16209C	Tài chính	
		- Bản in 8/3673 -	
TS Kohl CDU/CSU	16175A, 16217C	TS Mayer về Bentrop CDU/CSU	16223C
Genschre, Bộ trưởng Ngoại giao Liên bang	16183D	Gobrecht SPD	16227C
		Paintner FPD	16231A
TS Strauss, Thủ hiến bang Bayern	16191B	Matthoefer, Bộ trưởng BMF	16233D
Brandt SPD	16200a	Cuộc thảo luận thứ hai và thứ ba của Dự thảo	
Moellemann FPD	16205B	Luật thứ tư về sửa đổi Luật chống hạn chế cạnh	
TS Gruhl không nhóm đảng phái	16220C	tranh	
Thảo luận nghị quyết khuyến nghị của Ủy ban theo Điều 77 của Hiến pháp (Ủy ban trung gian) đối với Luật về Hiệp định số 147 của Tổ chức lao động quốc tế ngày 29-10-1976 về tiêu chuẩn tối thiểu của tàu thương mại		- Bản in 8/2136	
- Bản in 8/3712 -		Nghị quyết khuyến nghị và báo cáo của Ủy ban Kinh tế	
TS Schaefer (Tuebingen) SPD	1622D	- Bản in 8/3690 -	
		TS Waigel CDU/CSU	16235D
		TS Jens SPD	16239D
		TS Haussmann FPD	16241D
		Đảng Xanh, Quốc vụ khanh	16243D

Từ dự thảo đến nghị quyết về đạo luật: sau khi thảo luận lần thứ hai và thứ ba, tiếp đó là biểu quyết cuối cùng của Phiên họp toàn thể.

Tại kỳ họp thảo luận lần thứ hai, về cơ bản mỗi nghị sĩ có thể có ý kiến và đưa ra những đề nghị sửa đổi đối với các quy định.

Các đề nghị sửa đổi sẽ được phân phát như là tài liệu in ấn của Quốc hội Liên bang. Tại kỳ họp thảo luận thứ hai, thường thì phe đối lập đưa ra đề nghị mà các đề nghị này chưa được đề cập đúng mức tại Ủy ban. Bằng cách này, chính sách do phe đối lập theo đuổi cũng có thể phổ biến rộng rãi trong công chúng. Mỗi đề nghị sửa đổi đều được bàn bạc và biểu quyết. Nếu một quy định không có đề nghị sửa đổi, thì sẽ biểu quyết theo tinh thần đề xuất của Ủy ban. Khi Ủy ban đề nghị chấp thuận một quy định mà không được thay đổi thì đối tượng của biểu quyết là dự thảo luật như nó được đưa ra. Thông qua các cuộc thảo luận ngắn gọn và biểu quyết về những đề nghị sửa đổi nhỏ, kỳ họp thảo luận thứ hai thường diễn ra rất sôi động và đa dạng. Tất nhiên, kết quả nhanh chóng của việc biểu quyết sẽ đặt ra đối với những nhà không phải là chuyên gia những đòi hỏi đáng kể để tự định hướng trong các đề nghị sửa đổi phức tạp.

Tại kỳ họp thảo luận thứ hai một dự thảo luật có thể bị bác bỏ hoàn toàn. Tuy nhiên điều này ít khi xảy ra. Nhưng trong trường hợp đó, sẽ không có kỳ họp thảo

luận thứ ba nữa.

Khi nhiều đề nghị sửa đổi được chấp thuận, nếu cần thiết thì có thể giao dự thảo trở lại cho Ủy ban.

10.2. Kỳ họp thảo luận thứ ba

Các nghị quyết của kỳ họp thảo luận thứ hai sẽ tạo cơ sở cho kỳ họp thảo luận thứ ba. Kỳ họp thứ ba sẽ diễn ra ngay sau kỳ họp thảo luận thứ hai, bởi lẽ, nếu không thì các đề nghị sửa đổi đã được chấp thuận trong kỳ thảo luận thứ hai. Trong trường hợp này, Chủ tịch Quốc hội Liên bang tập hợp tất cả các đề nghị và phân phát như là tài liệu in ấn của Quốc hội Liên bang. Sau đó, kỳ thảo luận thứ ba có thể bắt đầu từ ngày thứ hai sau khi phân phát tài liệu in ấn. Kỳ hạn này chỉ có thể được rút ngắn theo các điều kiện tương tự như thời hạn tương ứng đối với việc tiến hành kỳ thảo luận thứ hai.

Trong kỳ thảo luận thứ ba, các đề nghị sửa đổi cũng có thể được đưa ra. Các đề nghị đó phải được hoặc là một nhóm đảng phái hoặc là 26 nghị sĩ ủng hộ và chỉ được phép liên quan đến các quy định đã được quyết định sửa đổi trong kỳ thảo luận thứ hai. Cuộc họp thảo luận riêng chỉ giới hạn vào các quy định này. Tuy nhiên, trọng tâm của kỳ thảo luận thứ ba là việc thảo luận chung mà thỉnh thoảng trong các đạo luật quan trọng được thể hiện bằng những bài thuyết trình lớn và thường đầy nhiệt huyết. Tất nhiên, chỉ trong rất ít trường hợp, các đóng góp thảo luận thực thi được chức

năng là giải pháp tốt nhất được hình thành từ trong bài diễn thuyết và lời đáp. Quá trình này diễn ra tại các Ủy ban và các nhóm đảng phái. Tại Phiên họp toàn thể, các nghị sĩ ít khi đối mặt để tìm cách thuyết phục nhau, thay vì đó, các tổ, nhóm nghị sĩ đem số phiếu đặt lên bàn cân trong việc biểu quyết. Thay vì tìm sự thật qua thảo luận, cuộc đấu tranh chính trị của các tổ nhóm thường diễn ra với các biện pháp hùng biện trong đó việc đấu tranh với các lập luận của đối thủ thường dành chỗ cho sự trình diễn của nhóm đảng phái trước công chúng, đó là các cử tri.

Đối tượng của các bài trình diễn là công chúng hơn là các đối thủ chính trị. Việc tranh luận phục vụ cho sự trình diễn và lập luận cho quyết định của các nhóm đảng phái đa số nắm giữ Chính phủ cũng như lập luận của phe đối lập là tại sao họ lại không thể theo những ý tưởng của đa số. Như thế, việc tranh luận có mục đích để làm cơ sở và biện minh cho lá phiếu dự định. Việc tranh luận tại Phiên họp toàn thể cần khuyến khích sự chú ý của cử tri. Chính vì vậy, những bài tranh luận phần lớn đều được trình bày không chỉ trong bốn bức tường của cuộc họp.

Tất nhiên, cũng không nên nhầm lẫn rằng việc tranh luận tại Phiên họp toàn thể chỉ dành cho các dự án luật lớn và quan trọng. Đối với các dự án luật ít quan trọng hơn thì việc tranh luận thỉnh thoảng chỉ cần có một buổi gặp gỡ chuyên môn giữa nghị sĩ có

chuyên môn với Bộ trưởng có thẩm quyền là đủ. Điều này không có nghĩa là không tác động vào cơ cấu của Quốc hội Liên bang. Có mặt trong Phiên họp toàn thể thường là các thành viên của các Ủy ban có liên quan đến dự thảo luật và của Bộ trưởng Liên bang có thẩm quyền. Một thực tế nữa mà vẫn nhận được những ý kiến phê phán của công chúng là việc mặc dù Quốc hội Liên bang (theo Quy chế hoạt động của mình) chỉ có thể ra nghị quyết khi có ít nhất một nửa số thành viên có mặt, như vậy khả năng ra nghị quyết sẽ thấp, chừng nào nó không bị một nhóm đảng phái hoặc ít nhất 26 nghị sĩ nghi ngờ (Toà án Hiến pháp Liên bang đã phê chuẩn quy định này).

Sẽ là không cân nhắc, khi người ta xuất phát từ cơ cấu thừa thớt của Phiên họp toàn thể mà vội vàng kết luận rằng đa số các nghị sĩ làm việc không phải hoàn toàn nghiêm túc. Ai đánh giá như vậy, một mặt sẽ không thấy rõ sức ép nhiều mặt mà một nghị sĩ phải chịu, mặt khác, không rút ra được những kết luận cần thiết từ góc độ chuyên môn hoá lập pháp. Đơn giản là mỗi nghị sĩ đã bị yêu cầu quá sức, không những làm việc với những vấn đề trong lĩnh vực chuyên môn của mình mà còn có tất cả các vấn đề chuyên môn khác. Sự phân công lao động của thế giới hôm nay không đặt ra đối với nghị viện. Vì lẽ đó mà sẽ có ý nghĩa khi đối với các dự thảo ít quan trọng hơn và không có tranh cãi giao cho một nghị sĩ chuyên môn hoá về các vấn đề

khác làm. Cũng vì lẽ đó mà nghị sĩ có thể hành động theo lương tâm, bởi vì các quyết định trước đó đã được bàn bạc chi tiết tại các cuộc họp của nhóm đảng phái.

10.3. Biểu quyết cuối cùng

Kết thúc kỳ họp thảo luận thứ ba thì sẽ biểu quyết nhất trí cuối cùng về dự thảo luật. Biểu quyết cuối cùng là nghị quyết về đạo luật theo tinh thần của Điều 77 khoản 1 của Hiến pháp. Nếu các nghị quyết của kỳ thảo luận thứ hai vẫn không bị thay đổi tại kỳ thảo luận thứ ba, thì sẽ biểu quyết cuối cùng ngay khi tiếp tục kỳ thảo luận thứ ba. Khi có sự sửa đổi tại kỳ họp thảo luận thứ ba, theo đề nghị của một nhóm đảng phái hoặc của 26 nghị sĩ thì có thể hoãn việc biểu quyết cho đến khi tập hợp và phân phát tất cả các nghị quyết. Đối với các dự luật dẫn đến tăng chi phí so với dự kiến trong ngân sách hoặc giảm thu, thì Chính phủ Liên bang đòi hỏi Quốc hội Liên bang phải hoãn việc ra nghị quyết để tạo điều kiện cho Chính phủ Liên bang nêu quan điểm của mình. Chính phủ Liên bang phải đưa ra quan điểm của mình trong vòng sáu tuần.

10.4. Quy định về biểu quyết

Khi biểu quyết, các nghị sĩ phải quyết định một cách rõ ràng liệu có nhất trí hoặc bác bỏ dự luật hoặc bỏ phiếu trắng. Việc bỏ phiếu kín chỉ xảy ra trong Quốc hội Liên bang đối với việc bầu nhân sự (ví dụ bầu Chủ

tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ Liên bang).

Biểu quyết thường là giơ tay, còn biểu quyết cuối cùng thì đứng dậy hoặc ngồi yên. Biểu quyết ghi tên hoặc "biểu quyết rời phòng họp" (theo cách đó tất cả rời khỏi phòng họp rồi sau đó đến theo từng nhóm chống, nhóm thuận và nhóm trung dung) thường hiếm khi xảy ra.

Nói chung, biểu quyết thường được thực hiện bằng cách giơ tay khi Chủ tịch hỏi ý kiến nhất trí, bác bỏ hoặc bỏ phiếu trắng. Biểu quyết cuối cùng sau kỳ thảo luận thứ ba về một dự luật sẽ được thể hiện bằng cách các nghị sĩ đứng dậy khỏi ghế. Khi Chủ tịch đoàn (quyền Chủ tịch và các thành viên Chủ tịch đoàn) không thống nhất với nhau về việc đa số phụ thuộc vào số người nhất trí hay số người bác bỏ, thì phải lại một lần "biểu quyết phản nghiệm" (phản quyết), nếu còn có sự nghi ngờ thì sẽ đếm số phiếu. Về thủ tục này người ta dùng khái niệm "biểu quyết rời phòng họp" mà đã từng được sử dụng trong Quốc hội của đế chế Đức¹. Khi "biểu quyết rời phòng họp" các nghị sĩ sẽ rời phòng họp toàn thể, sau đó quay trở lại theo ba cửa khác nhau: một cửa nhất trí tán thành, một cửa bác bỏ hoặc một cửa không tham gia biểu quyết. Theo đó họ sẽ được các thư ký đếm.

Biểu quyết ghi tên với việc lập biên bản đầu phiếu

1. Chỉ thời Đức quốc xã (B.T).

của các nghị sĩ nhất trí tán thành chỉ diễn ra khi được một nhóm đảng phái hoặc ít nhất 26 thành viên của Quốc hội Liên bang yêu cầu.

Đối với việc chấp thuận một dự luật hoặc một đề nghị sửa đổi thì chỉ cần biểu quyết theo đa số của các nghị sĩ nhất trí tán thành, tức là đa số tương đối. Những trường hợp khác đa số hợp lệ chỉ áp dụng đối với việc chấp thuận một dự luật, qua đó Hiến pháp sẽ được sửa đổi. Ở đây cần phải có sự nhất trí tán thành của 2/3 tất cả các thành viên Quốc hội Liên bang có mặt.

Khiếu nại của Hội đồng Liên bang về một đạo luật đã được Quốc hội Liên bang nhất trí thông qua chỉ có thể bị bác bỏ với đa số thành viên theo luật định (tức là 249 lá phiếu).

Khi Quốc hội Liên bang Đức đã ra Nghị quyết biểu quyết cuối cùng về một đạo luật, thì đạo luật vẫn còn chưa xong. Nó đòi hỏi còn phải có sự cộng tác của các cơ quan nhà nước khác trước khi đạo luật được đăng lên Công báo và có hiệu lực pháp luật.

Nếu đó là một đạo luật, mà qua đó chi phí dự kiến trong ngân sách tăng lên hoặc giảm thu, thì Chính phủ Liên bang trong thời hạn bốn tuần có thể yêu cầu Quốc hội Liên bang một lần nữa ra Nghị quyết về đạo luật. Trong trường hợp này, Quy chế hoạt động của Quốc hội Liên bang sẽ xác định việc giao lại đạo luật cho Ủy ban chủ trì hoặc giao lại cho Ủy ban Ngân sách.

Nếu có ngoại lệ này thì tiếp theo nghị quyết của

Quốc hội Liên bang về đạo luật là việc hợp thảo luận về đạo luật trong Hội đồng Liên bang. Để tạo điều kiện cho Ủy ban được giao làm việc với đạo luật, Chủ tịch Quốc hội Liên bang sẽ chuyển đạo luật đã được thông qua cho Chủ tịch Hội đồng Liên bang.

11. HỘI ĐỒNG LIÊN BANG VÀ ỦY BAN TRUNG GIAN

Trong phần này sẽ trình bày cách thức mà một đạo luật do Quốc hội ra nghị quyết thông qua tại Hội đồng Liên bang và nếu có thủ tục trung gian - thì phải qua Ủy ban trung gian.

11.1. Sự phối hợp của Hội đồng Liên bang trong quá trình làm luật

Không một đạo luật nào của Liên bang có hiệu lực mà không có sự tham gia của Hội đồng Liên bang

Hội đồng Liên bang bao gồm thành viên của Chính phủ các bang.

"Thông qua Hội đồng Liên bang, các bang sẽ phối hợp vào việc làm luật và quản lý Liên bang" - đó là quy định tại Điều 50 của Hiến pháp về chức năng của Hội đồng Liên bang. Một đạo luật sẽ không có hiệu lực pháp luật nếu không có sự tham gia của Hội đồng Liên bang. Hội đồng Liên bang là cơ quan của Liên bang, Hội đồng Liên bang bao gồm các thành viên của Chính phủ các

bang. Những ai là thành viên của Chính phủ bang mới có thể trở thành thành viên Hội đồng Liên bang. Các thành viên của Hội đồng Liên bang sẽ không được bầu mà được chỉ định theo nghị quyết của Chính phủ bang. Mỗi Chính phủ bang có thể cử một số đại diện vào Hội đồng Liên bang theo số phiếu biểu quyết mà bang đó có. Tương quan phiếu biểu quyết sẽ theo số dân cư của từng bang theo nguyên tắc: mỗi bang có 3 phiếu biểu quyết. Các bang có dân số từ 2 triệu người trở lên thì có 4 phiếu, còn các bang có 6 triệu người trở lên thì có 5 lá phiếu. Theo đó, tổng số thành viên Hội đồng Liên bang là 45, trong đó 4 đại diện Beclin chỉ có quyền tư vấn¹. Các thành viên Hội đồng Liên bang của một bang chỉ có thể tham gia biểu quyết một cách thống nhất và phải theo nghị quyết của Chính phủ bang.

Quy định về việc tham gia của Hội đồng Liên bang vào việc lập pháp của Quốc hội Liên bang.

Quy định về sự tham gia của Hội đồng Liên bang vào quá trình lập pháp của Quốc hội Liên bang là tương đối đơn giản. Người ta phân biệt các luật phản đối (đối với các luật này thì có thể bị phản đối) và các luật nhất trí (đối với các luật này đòi hỏi phải có sự tán thành). Đối với các luật phản đối, Hội đồng Liên bang có khả năng ảnh hưởng đặc biệt ở chỗ có quyền phản đối. Tuy

1. Điều này được quy định trước khi nước Đức tái thống nhất - chỉ khu Tây Beclin (BT).

nhiên, việc phản đối chỉ có tác dụng trì hoãn bởi vì nó có thể bị Quốc hội Liên bang bác bỏ. Tất nhiên, muốn bác bỏ được sự phản đối Quốc hội Liên bang ít nhất cần phải có đa số các thành viên tán thành theo quy định của pháp luật (tức là 249 phiếu). Nếu Hội đồng Liên bang quyết định với đa số 2/3 là phản đối thì Quốc hội chỉ có thể bác bỏ với đa số 2/3 nhất trí tán thành mà số này chiếm đa số các thành viên theo quy định của pháp luật. Nếu việc phản đối bị bác bỏ bởi đa số cần thiết, thì đạo luật sẽ được thực hiện, có thể ký và công bố. Đối với các đạo luật nhất trí thì việc phủ quyết của Hội đồng Liên bang cũng có thể không đứng về phía đạo luật. Khi Hội đồng Liên bang bác bỏ một đạo luật đòi hỏi phải có sự nhất trí của Hội đồng Liên bang, thì đạo luật đó không có giá trị thi hành.

Đối với các đạo luật nhất trí, thì Ủy ban trung gian có thể được giao phó việc ngăn cản sự thất bại của dự luật. Đối với các dự luật phản đối thì Hội đồng Liên bang phải cậy đến Ủy ban trung gian trước khi có thể phản đối.

Để giữ cho con số phản đối và từ chối nhất trí ít đến mức có thể, Hiến pháp quy định một thủ tục trung gian được gọi là Ủy ban trung gian. Đối với các đạo luật phản đối phải tiến hành thủ tục trung gian trước khi Hội đồng Liên bang đưa ra sự phản đối. Đối với các đạo luật nhất trí thì Hội đồng Liên bang yêu cầu đến Ủy ban trung gian và cũng thường xuyên thực hiện việc

này khi không đồng ý với nội dung của một đạo luật. Sự phân biệt thủ tục lập pháp thành hai loại khác nhau với những khả năng tác động khác nhau của Hội đồng Liên bang chỉ rõ các quy định của Hiến pháp về vấn đề này quan trọng như thế nào, liệu một đạo luật để thực hiện được có cần sự nhất trí của Hội đồng Liên bang hay không. Nguyên tắc hiến định cơ bản ở đây cũng đơn giản: các đạo luật Liên bang thường là các đạo luật phản đối. Các đạo luật nhất trí chỉ có khi quy định của Hiến pháp xác định một cách rõ ràng việc này. Tuy nhiên, một đạo luật còn cần sự nhất trí của Hội đồng Liên bang khi chỉ còn một điều khoản duy nhất tạo cơ sở để cần sự nhất trí, thì một đạo luật luôn có thể được công bố toàn văn hoặc hoàn toàn không công bố trên Công báo Liên bang.

Khoảng một nửa trong số tất cả đạo luật đòi hỏi phải có sự nhất trí của Hội đồng Liên bang. Điều này dựa trên quy định tại Điều 84 khoản 1 và Điều 105 khoản 3 của Hiến pháp.

Số điều khoản Hiến pháp quy định các đạo luật Liên bang đòi hỏi phải có sự nhất trí là rất lớn. Các đạo luật sửa đổi Hiến pháp luôn đòi hỏi phải có sự nhất trí của Hội đồng Liên bang, và còn cả hình thức đa số 2/3. Còn lại trước hết là hai quy định của Hiến pháp đã ghi nhận về việc hiện nay một nửa số đạo luật Liên bang cần phải có sự nhất trí của Hội đồng Liên bang.

- Theo Điều 84 khoản 1 Hiến pháp thì Liên bang chỉ

được phép can thiệp vào cơ quan chức trách của các bang khi có sự nhất trí của Hội đồng Liên bang.

- Theo Điều 105 khoản 3 của Hiến pháp thì các đạo luật của Liên bang đòi hỏi phải có sự nhất trí khi có liên quan đến thuế, mà tỷ lệ hưởng lợi của nó hoàn toàn hoặc phần nào vào túi của các bang hoặc các địa phương. Cơ sở này đặt ra đối với các loại thuế quan trọng nhất.

11.2. Phương thức làm việc của Hội đồng Liên bang

Nếu một đạo luật đã được chuyển đến Hội đồng Liên bang, thì nó sẽ được Chủ tịch hoặc Giám đốc do Chủ tịch uỷ quyền của Hội đồng Liên bang giao cho một hoặc nhiều Uỷ ban để thảo luận. Hội đồng Liên bang giống như Quốc hội Liên bang cũng thành lập nhiều Uỷ ban để đề xuất với Hội nghị toàn thể của Hội đồng Liên bang về các quyết định của mình. Hiện có 14 uỷ ban. Các bang có đại diện của mình tại mỗi Uỷ ban thông qua một thành viên Hội đồng Liên bang.

Mỗi bang có một lá phiếu tại các Uỷ ban. Họp thảo luận các thành viên Uỷ ban còn có các viên chức từ các Bộ của bang bên cạnh. Các thành viên Uỷ ban cũng có khả năng cử người đại diện mà thông thường đó là các viên chức. Các Uỷ ban khác nhau sử dụng khả năng này khác nhau. Khả năng đại diện khuyến khích ảnh hưởng của công chức Bộ vào trình tự lập pháp.

Sau khi chuyển cho các Uỷ ban thì dự thảo luật sẽ

được in như là tài liệu của Hội đồng Liên bang. Các tài liệu in ấn của Hội đồng Liên bang cũng công khai giống như tài liệu in ấn của Quốc hội Liên bang.

Các văn phòng của Hội đồng Liên bang tương ứng với các Ban Thư ký Ủy ban của Quốc hội Liên bang có nhiệm vụ tập hợp các dự thảo đưa ra chương trình nghị sự. Đối với các nghị quyết luật của Quốc hội Liên bang thì Hội đồng Liên bang chỉ có một thời gian thảo luận hạn chế, bởi vì, Hội đồng Liên bang phải xử lý các dự thảo đó trong thời hạn ba tuần, để ngỏ khả năng có thể phải yêu cầu đến Ủy ban trung gian. Các cuộc họp của Ủy ban không công khai. Ngoài những thành viên của Hội đồng Liên bang và viên chức của các bang, thành viên của Chính phủ Liên bang cũng có thể tham dự vào các cuộc họp bàn. Viên chức của các Bộ liên bang cũng thường tham dự vào các cuộc họp mặc dù quyền tham dự đó không được quy định trong Quy chế hoạt động của Hội đồng Liên bang.

Các Ủy ban đưa ra khuyến nghị cho Hội đồng Liên bang về các cuộc họp toàn thể và ra nghị quyết theo đa số đơn giản. Vì mỗi bang có một lá phiếu trong Ủy ban trong khi số phiếu định mức tùy thuộc vào số dân cư nên có thể nảy sinh việc đa số các bang không đồng thời là đa số lá phiếu nhất trí với nhau trong phiên họp toàn thể. Tình trạng này - đôi khi đối với các dự thảo còn tranh cãi về mặt chính sách - có thể dẫn đến việc Phiên họp toàn thể không theo khuyến nghị của các Ủy ban.

Khi các cuộc họp thảo luận kết thúc thì đạo luật do Quốc hội Liên bang ra quyết nghị sẽ được đưa ra chương trình nghị sự của Phiên họp toàn thể của Hội đồng Liên bang. Nếu đó là một đạo luật nhất trí, thì Hội đồng Liên bang có những khả năng quyết định như sau: Nhất trí với đạo luật. Như vậy đạo luật sẽ được thực hiện. Hội đồng Liên bang có thể nhờ Ủy ban trung gian; Hội đồng Liên bang cũng có khả năng từ chối sự nhất trí của mình ngay từ đầu. Như vậy, đạo luật hoàn toàn thất bại, bởi lẽ, Quốc hội Liên bang hoặc Chính phủ Liên bang về phần mình sẽ yêu cầu đến Ủy ban trung gian.

Nếu đó là một dự luật phản đối, thì Hội đồng Liên bang có thể từ bỏ việc yêu cầu đến Ủy ban trung gian. Nếu ra nghị quyết về việc này thì đạo luật sẽ được thực hiện. Nếu không nhất trí với đạo luật thì phải yêu cầu đến Ủy ban trung gian và chờ đến khi kết thúc thủ tục trung gian trước khi phản đối.

11.3. Ủy ban trung gian

Ủy ban trung gian được cơ cấu đồng đều từ các thành viên của Quốc hội và Hội đồng Liên bang.

Ủy ban trung gian là một cơ cấu chung của hai cơ quan lập pháp là Quốc hội Liên bang và Hội đồng Liên bang. Nó gồm 22 thành viên, trong đó Quốc hội Liên bang và Hội đồng Liên bang mỗi bên cử 11 người. Mỗi bang (kể cả Beclin) sẽ có một đại diện.

Quốc hội Liên bang lựa chọn các thành viên tham gia Ủy ban trung gian theo cách sao cho các nhóm đảng phái đều được lưu ý tới tùy theo tương quan lực lượng của mình.

Đối với các dự thảo luật còn tranh cãi, Ủy ban trung gian tìm một giải pháp có thể chấp nhận được cho Quốc hội và Hội đồng Liên bang.

Ủy ban trung gian là một Ủy ban chính trị độc lập, có chức năng tìm giải pháp có thể chấp nhận được cho cả hai phía Quốc hội Liên bang và Hội đồng Liên bang khi có ý kiến bất đồng, mà giải pháp đó thường là một sự thoả hiệp.

Độ tin cậy của các cuộc họp và việc đại diện các bang không bị lệ thuộc vào chỉ thị là một trong những nhân tố để phụng sự cho mục đích tìm ra các giải pháp về chính sách.

Để phụng sự mục đích (theo quy định của Hiến pháp) là tìm ra các giải pháp chính sách có thể chấp nhận được cho Quốc hội Liên bang và Hội đồng Liên bang thì các thành viên của Hội đồng Liên bang trong Ủy ban trung gian không bị ràng buộc vào chỉ thị. Như vậy, vấn đề được đặt ra một cách rõ ràng rằng các thành viên của Hội đồng Liên bang trong Ủy ban trung gian trong khi tìm giải pháp thoả hiệp đối với vấn đề có tính chất quyết định, không bị lệ thuộc vào ý kiến của Hội đồng Liên bang và cả thái độ của Chính phủ Liên bang. Các thành viên của Hội đồng Liên bang theo quy

định tại Điều 38 của Hiến pháp cũng không bị ràng buộc vào các chỉ thị.

Quy mô yêu cầu đến Ủy ban trung gian

Thời kỳ	Yêu cầu của				Trong đó	
	Chính phủ Liên bang	Quốc hội Liên bang	Hội đồng Liên bang	Tổng cộng	2 lần	3 lần
QH khoá 1 (1949 - 1953)	3	2	70	75	3	-
QH khoá 2 (1953 - 1957)	3	3	59	65	1	1
QH khoá 3 (1957 - 1961)	3	-	46	49	-	-
QH khoá 4 (1961 - 1965)	3	2	34	39	2	-
QH khoá 5 (1965 - 1969)	4	1	34	34	1	1
QH khoá 6 (1969 - 1972)	2	-	31	33	2	-
QH khoá 7 (1972 - 1976)	7	1	96	104	6	1
QH khoá 8 (1976 - 1980)	7	1	69	77	4	1

Nhằm để cho các phản đối và từ chối việc nhất trí của Hội đồng Liên bang càng ít càng tốt, người ta sẽ yêu cầu Ủy ban trung gian tìm giải pháp thoả hiệp.

Quy định trong Quy chế hoạt động của Ủy ban trung gian về việc các thành viên Hội đồng Liên bang của Ủy ban không những chỉ do người được uỷ quyền mà các viên chức đại diện cũng đồng thời phục vụ mục đích nói trên. Các cuộc họp của Ủy ban trung gian có tính tin cậy. Biên bản về cuộc họp sẽ không được phát hành. Về phía Chính phủ Liên bang, các thành viên cơ bản chỉ có quyền có mặt. Viên chức liên bang chỉ được

phép tham dự các cuộc họp của Ủy ban khi Ủy ban cho phép - điều mà trong thực tế ít khi có. Ủy ban trung gian ra nghị quyết với đa số phiếu có mặt.

Quốc hội Liên bang Đức

Khoá 8

Bản in 8/3854

24-3-1980

Lĩnh vực 611

Thông cáo của Hội đồng Liên bang

**Luật về quy định mới việc đánh thuế
thu nhập nông, lâm nghiệp**

- Bản in 8/3239, 8/3673 -

ở đây: Yêu cầu Ủy ban trung gian

Hội đồng Liên bang tại phiên họp 484 của mình ngày 21-3-1980 về luật do Quốc hội Liên bang ban hành ngày 28-2-1980, đã yêu cầu Ủy ban trung gian chiếu theo khoản 2 Điều 77 Hiến pháp vì các lý do sau đây:

Lý do:

1. Về Điều 1 điểm 2 (Điều 13 khoản 3)

Điều 1 khoản 2 đã quy định như sau:

(3) Lợi nhuận từ hoạt động nông, lâm nghiệp khi tính thu nhập chỉ được tính trong chừng mực mà thu hoạch vượt quá 5.000 DM và không theo Điều 13a khoản 4 đến 7 và 9. Nếu có nhiều người tham gia vào việc thu hoạch, thì mức thu hoạch sẽ được chia theo nguyên tắc 1 đối với các người tham gia theo tỷ lệ tham gia. Điều này cũng áp dụng khi vợ chồng cùng hoạt động nông lâm nghiệp. Khi hoạt động nông lâm nghiệp bị thế chấp, thì thu hoạch chỉ được tính theo nguyên tắc 1 đối với người thế chấp.

Lập luận:

Điều 13 khoản 3 - thay vì một khoản trừ thuế theo Điều 34 - bao hàm quy định rằng: lợi nhuận hoạt động nông lâm nghiệp sẽ được rút xuống cao nhất là 5.000 DM chùng nào mà lợi nhuận không được tính theo các nguyên tắc bình quân. Lợi nhuận theo sổ sách kế toán cũng được hưởng ưu tiên bởi việc tự nguyện tính mức vượt thu nhập, từ tính toán theo các nguyên tắc của Điều 4 khoản 1 và lợi nhuận được tính dưới hình thức phụ thu đối với lợi nhuận bình quân (có nghĩa là từ các lĩnh vực riêng biệt). Quy định này giảm nhẹ gánh nặng trong lĩnh vực giao thời về nghĩa vụ kế toán. Ngoài ra, nó phù hợp với nhiệm vụ tại Điều 1 Luật về nông nghiệp, là cũng khuyến khích nông nghiệp nói chung bằng các biện pháp thuế.

Nên giảm mức tính vì tác động của việc giảm tải phải phù hợp với việc đánh thuế lũy tiến lợi nhuận nông nghiệp.

Việc hạn chế giảm lợi nhuận đối với người cầm cố bảo đảm việc chỉ có người có lợi nhuận là người hoạt động nông lâm nghiệp mới được khuyến khích.

Ngạch số được miễn thuế sẽ được tiến hành theo hoạt động. Việc đặt ra mục tiêu này đòi hỏi phải lưu ý khi tính thu nhập nông, lâm nghiệp. Ngạch số được miễn thuế nói chung của các chủ trại nông lâm nghiệp sẽ được quy định mới tại Điều 24c.

2. Về Điều 1 khoản 3 (Điều 13a EStG)

Điều 1 khoản 3 phải sửa đổi như sau:

a) Khoản 1 bao hàm quy định sau đây:

(1) Lợi nhuận hoạt động nông lâm nghiệp được tính theo các nguyên tắc từ 3 đến 9, khi người có nghĩa vụ thuế yêu cầu hội đồng trung gian đề nghị lên Hội đồng Liên bang.

Quốc hội Liên bang Đức
Khoá 8

Bản in 8/3854
24-3-1980
Lĩnh vực 611

Nghị quyết khuyến nghị của Uỷ ban theo Điều 77 Hiến pháp (Uỷ ban trung gian) đối với Luật về quy định mới việc đánh thuế thu nhập nông lâm nghiệp

- Bản in 8/3239, 8/3673, 8/3854 -

Báo cáo viên: Nghị sĩ Westphal

Quốc hội Liên bang muốn ra nghị quyết:

Luật do Quốc hội Liên bang thông qua tại kỳ họp 203 ngày 28-2-1980 về việc quy định mới thu nhập nông lâm nghiệp - Bản in 8/3239, 8/3673 - sẽ được sửa đổi tùy theo các nghị quyết tập hợp ở Phụ lục.

Theo Điều 10 khoản 3 điểm 1 Quy chế hoạt động của mình thì Uỷ ban trung gian đã ra nghị quyết rằng Quốc hội Liên bang sẽ phải biểu quyết chung về các sửa đổi.

Bonn, ngày 22-5-1980

Uỷ ban trung gian

Chủ tịch Vogel đã ký

Báo cáo viên Westphal đã ký

Khuyến nghị của Uỷ ban trung gian

Như hiện tại¹ đa số Quốc hội Liên bang thuộc vào một xu hướng chính trị, khác với đa số trong Hội đồng Liên bang, thì điều này thường dẫn đến yêu cầu Ủy ban trung gian khi thoả hiệp là cần thiết. Tình trạng đa phần các luật về thuế đòi hỏi phải có sự nhất trí của Hội đồng Liên bang, dẫn đến việc mới đây hầu như tất cả các quyết định quan trọng trong lĩnh vực này đều cần đến Ủy ban trung gian. Từ đó có thể có tác động trở lại công việc tại các Ủy ban của Quốc hội Liên bang và Hội đồng Liên bang. Về lâu dài khó có thể loại trừ việc giảm nhuệ khí của các thành viên Ủy ban với hậu quả là họ sẽ không nỗ lực đối với các dự thảo luật tranh cãi vì họ biết rằng các việc cân nhắc và quyết định của họ chỉ là tạm thời. Cũng không thể không bàn việc có ý kiến cho rằng, trình tự lập pháp trong Ủy ban trung gian ít nhiều còn thiếu sự minh bạch vì các lý do dân chủ và Nhà nước pháp quyền.

Ủy ban trung gian có thể xác nhận nghị quyết về đạo luật hoặc đề nghị sửa đổi hoặc huỷ bỏ đạo luật.

11.4. Trình tự tiếp theo sau khi kết thúc thủ tục trung gian

Khi Ủy ban trung gian đã đề nghị huỷ bỏ hoặc sửa

1. Những năm 80, đầu những năm 90 thế kỷ XX.

đổi đạo luật, thì Quốc hội Liên bang phải làm lại văn bản đó. Tại giai đoạn thủ tục này (đôi khi gọi là đọc lần thứ tư) giải trình chỉ hợp lệ trước khi biểu quyết, cũng không được đưa ra đề nghị về vấn đề. Qua đó, có thể ngăn ngừa việc đề nghị trung gian sẽ bị biến dạng trong trình tự tiếp theo. Khi đề nghị của Ủy ban trung gian là huỷ bỏ đạo luật và Quốc hội Liên bang tán thành ý kiến đó thì dự án luật không thành. Khi Ủy ban trung gian đề nghị sửa đổi mà Quốc hội Liên bang nhất trí thì nghị quyết về đạo luật một lần nữa lại được đưa ra Hội đồng Liên bang. Khi Ủy ban trung gian biểu quyết xác nhận nghị quyết về đạo luật, thì văn bản đó được chuyển trực tiếp đến Hội đồng Liên bang. Quốc hội Liên bang không cần phải làm việc với văn bản đó nữa.

Đôi với các đạo luật phản đối thì Hội đồng Liên bang sau khi kết thúc thủ tục trung gian có thể phản đối, tuy nhiên phản đối này có thể bị Quốc hội Liên bang bác bỏ. Hội đồng Liên bang có đầy đủ quyền phủ quyết đối với các đạo luật tán thành.

Khi đạo luật lại được trình cho Hội đồng Liên bang thì việc làm tiếp theo của Hội đồng Liên bang còn tùy thuộc vào việc liệu đó là một đạo luật phản đối hay tán thành.

Tổng kê của Ủy ban trung gian (UBTG)

	Khoá 1 1949- 53	Khoá 2 1953- 57	Khoá 3 1957- 61	Khoá 4 1961- 65	Khoá 5 1965- 69	Khoá 6 1969- 72	Khoá 7 1972- 76	Khoá 8 1976- 80	Khoá 1 - 8 1949- 80
Yêu cầu Ủy ban trung gian	75	65	49	39	39	33	104	77	481
trong đó qua Hội đồng Liên bang	70	59	46	34	34	31	96	69	439
trong đó qua Chính phủ Liên bang	3	3	3	3	4	2	7	7	32
trong đó qua Quốc hội Liên bang	2	2	0	2	1	0	1	1	10
trong đó về một									
2 yêu cầu	3	1	0	2	1	2	6	4	19
3 yêu cầu	0	1	0	0	1	0	1	1	4
trong đó văn bản luật kể cả đạo luật được công bố	63	56	47	34	29	30	89	57	405
văn bản luật không được công bố	9	6	2	3	7	1	7	14	49
Từ chối nhất trí	11	9	6	7	10	3	19	15	80
trong đó văn bản luật sau khi kết thúc tổ tụng trung gian công bố	3	5	4	4	8	2	11	6	43
trong đó văn bản luật không công bố	8	4	4	3	2	1	8	9	37
Phản đối của Hội đồng Liên bang	1	1	3	0	0	1	5	7	17
trong đó văn bản luật bị Quốc hội Liên bang bác bỏ	0	1	1	0	0	1	4	5	12
văn bản luật không bị bác bỏ	1	0	2	0	0	0	1	2	6

Quốc hội Liên bang

Khoá 8

Biên bản công vụ

Phiên họp thứ 220 của Quốc hội Liên bang Đức

vào thứ năm, ngày 12 tháng 6 năm 1980

Điểm TO

220/221 Chương trình nghị sự sẽ được mở rộng để thảo luận các dự án

Bản in số 8/1250, 8/4163

2. Thảo luận nghị quyết khuyến nghị của Ủy ban theo Điều 77 Hiến pháp (Ủy ban trung gian) về **Luật quy định mới về đánh thuế thu nhập nông - lâm nghiệp.**

- Bản in 8/4092 -

Nghị quyết khuyến nghị của Ủy ban trung gian - Bản in 8/4092 - được thông qua

3. Thảo luận nghị quyết khuyến nghị của Ủy ban theo Điều 77 Hiến pháp (Ủy ban trung gian) về Luật điều tra dân số, nghề nghiệp và nơi làm việc (**Luật điều tra dân số 1981**)

- Bản in 8/4094 -

Nghị quyết khuyến nghị của Ủy ban trung gian -

Bản in 8/4094 - bị bác bỏ

4. Thảo luận nghị quyết khuyến nghị của Ủy ban theo Điều 77 Hiến pháp (Ủy ban trung gian) về Luật sửa đổi luật khuyến khích đầu tư.

- Bản in 8/4096 -

Nghị quyết khuyến nghị của Ủy ban trung gian -
Bản in 8/4096 - được thông qua. - 2 -

Bản mô phỏng "Biên bản công vụ của phiên họp thứ 220 của Quốc hội Liên bang Đức".

Đối với một đạo luật phản đối thì Hội đồng Liên bang có thể phản đối trong vòng 2 tuần. Nếu không phản đối thì việc ký và công bố đạo luật không gặp trắc trở. Nếu phản đối thì Quốc hội Liên bang lại phải làm việc lần nữa với đạo luật. Quốc hội có thể bác bỏ việc phản đối. Nếu Hội đồng Liên bang đã phản đối với đa số đơn giản, thì có thể bị Quốc hội Liên bang ra nghị quyết với đa số các thành viên theo quy định pháp luật (tức là 249 phiếu) bác bỏ.

Nếu phản đối của Hội đồng Liên bang đưa ra với đa số 2/3 số phiếu thì chỉ có thể bác bỏ khi Quốc hội Liên bang có 2/3 số phiếu, nhưng ít nhất có 249 thành viên Quốc hội Liên bang tán thành. Khi phản đối bị bác bỏ thì đạo luật sẽ thực hiện và có thể được công bố.

Hội đồng Liên bang

Bản in 319/80 (Nghị quyết)

13-06-1980

**Nghị quyết
của Hội đồng Liên bang**

về

Luật quy định mới việc đánh thuế thu nhập nông - lâm nghiệp

Tại phiên họp thứ 488 vào ngày 13 tháng 6 năm 1980, Hội đồng Liên bang đã ra nghị quyết tán thành với Luật do Quốc hội Liên bang Đức thông qua ngày 12 tháng 6 năm 1980 theo Điều 105 khoản 3 Hiến pháp.

Đối với một đạo luật nhất trí thì Hội đồng Liên bang có thể tán thành hoặc từ chối việc nhất trí. Nếu nhất trí với kết quả của thủ tục trung gian đã được thực hiện, thì Hội đồng Liên bang nhất trí và như vậy đạo luật sẽ được thực hiện. Nếu không đồng ý với kết quả trung gian thì Hội đồng Liên bang sẽ từ chối nhất trí và như vậy đạo luật sẽ thất bại, trừ khi, về phần mình, Quốc hội Liên bang hoặc Chính phủ Liên bang sẽ yêu cầu Ủy ban trung gian. Bằng cách này thủ tục trung gian có thể lặp lại thêm hai lần nữa. Khi quyết định sửa đổi thì Quốc hội Liên bang phải làm việc cụ thể với Ủy ban trung gian. Khi Hội đồng Liên bang không thể nhất trí với kết quả đạt được tại lần trung gian thứ ba thì đạo

luật hoàn toàn thất bại.

12. KÝ VÀ CÔNG BỐ LUẬT

Điều 78 Hiến pháp quy định: một đạo luật sẽ được ban hành khi Hội đồng Liên bang tán thành với một đạo luật do Quốc hội Liên bang thông qua hoặc khi Hội đồng Liên bang không phản đối hoặc phản đối bị bác bỏ. Để đạo luật có hiệu lực pháp luật, luật còn phải được ký và công bố. Những việc này là trách nhiệm của Tổng thống Liên bang.

12.1. Chuẩn bị ký và công bố

Khi chuẩn bị và tiến hành các bước ký và công bố để kết thúc quá trình lập pháp, Chính phủ Liên bang sẽ hỗ trợ. Chừng nào mà nội dung của đạo luật được xác định, Bộ chủ quản Liên bang chuyển đến Ban biên tập của Công báo Liên bang nằm trong Bộ Tư pháp để làm bản gốc của luật.

12.2. Ký chứng thực

Khi đã có bản gốc đạo luật, thì Bộ chủ quản để Bộ trưởng Bộ mình cũng như các Bộ trưởng có trách nhiệm liên quan tới đạo luật cùng ký chứng thực. Sau đó, đạo luật sẽ được trình lên Thủ tướng Liên bang để ký chứng thực.

Việc ký chứng thực tồn tại nhờ có sự hiện diện của nghị nguyên luận giữa vương quyền và nghị viện trong chế độ quân chủ lập hiến. Lúc đầu, thông qua việc ký chứng thực, Chính phủ đảm nhiệm trách nhiệm trước Quốc hội đối với

những văn bản của nhà vua là người không chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Hiện nay, Tổng thống Liên bang ký vào một đạo luật do Quốc hội thông qua, tức là thực thi quyền hành của mình ngoài mong muốn của Quốc hội. Khi người ta lưu ý đến tình trạng xuất phát điểm có tính thay đổi về Luật hiến pháp này, thì tự hỏi, việc ký chứng thực thông qua Thủ tướng và các Bộ trưởng Liên bang có thẩm quyền còn có ý nghĩa gì. Sẽ là có ý nghĩa hơn khi tiến hành việc ký chứng thực theo cách mà Chủ tịch Quốc hội và Chủ tịch Hội đồng Liên bang bằng chữ ký của mình xác nhận việc văn bản được trình cho Tổng thống Liên bang ký nhất quán với các nghị quyết của Quốc hội Liên bang và Hội đồng Liên bang. Việc đưa Chính phủ Liên bang vào chỉ cần thiết đối với các đạo luật vì lý do vượt ra khỏi kế hoạch ngân sách nên cần phải có sự nhất trí của Chính phủ Liên bang theo Điều 113 Hiến pháp.

12.3. Ký và công bố

Tổng thống Liên bang khi ký có thể xem xét liệu đạo luật có phù hợp về hình thức và nội dung với Hiến pháp hay không. Nhưng quyết định cuối cùng về việc này thuộc thẩm quyền của Tòa án Hiến pháp.

Khi Thủ tướng Liên bang và các Bộ trưởng Liên bang đã ký chứng thực, thì bản gốc đạo luật sẽ được trình Tổng thống Liên bang để ký và công bố. Ký có nghĩa là tuyên bố và nhận thức rằng nội dung đạo luật được đưa ra để công bố là hợp hiến. Để có thể quyết định vấn đề này, Tổng thống Liên bang có quyền thẩm tra sự phù hợp về hình

thức và nội dung của đạo luật với Hiến pháp. Tuy nhiên, Tổng thống Liên bang không có quyền xem xét tính thích hợp của đạo luật. Khi Tổng thống từ chối ký vào một đạo luật bởi vì còn cân nhắc đến tính hợp hiến thì thể theo yêu cầu, ví dụ như của Chính phủ hoặc Quốc hội Liên bang, Tòa án Hiến pháp sẽ quyết định theo cái gọi là "tranh chấp" về việc liệu Tổng thống Liên bang có nghĩa vụ phải ký và công bố đạo luật hay không.

Một đạo luật sẽ được công bố bằng cách phát hành qua Công báo Liên bang

Khi Tổng thống Liên bang đã ký phê chuẩn đạo luật thì Văn phòng Tổng thống Liên bang sẽ giao cho Bộ trưởng Bộ Tư pháp công bố trên Công báo Liên bang. Công báo Liên bang phát hành thành 3 phần. Phần I bao gồm các luật, nghị định, phần II là các hiệp định quốc tế và phần III là tập hợp các luật liên bang có hiệu lực ở các lĩnh vực chuyên môn. Đạo luật được công bố khi phát hành số Công báo có in đạo luật. Ngày phát hành sẽ được đưa lên phần đầu của Công báo. Ngày mà Tổng thống Liên bang ký vào đạo luật có tính quyết định đối với ký hiệu của đạo luật, ví dụ: quy định ngày 16 tháng 3 năm 1976. Tuy nhiên, ngày này không liên quan gì đến ngày có hiệu lực của đạo luật. Đạo luật sẽ tự quy định ngày có hiệu lực. Nếu không có quy định đó thì theo quy định của Hiến pháp, một đạo luật sau 14 ngày kể từ ngày công bố sẽ tự động có hiệu lực, nghĩa là có hiệu lực sau khi phát hành Công báo đã đăng đạo luật đó.

Công báo Liên bang
Phần I

729
Z5702 AX

1980 Phát hành tại Bonn ngày 28 tháng 6 năm 1980 Số 31

Ngày	Nội dung	Trang
25-6-1980	Luật thứ 6 về sửa đổi Luật bảo đảm cấp dưỡng	729
25-6-1980	Luật về sửa đổi Luật quy định phí và thuế thu nhập	731
25-6-1980	Luật về quy định mới việc đánh thuế thu nhập nông, lâm nghiệp	732
25-6-1980	Luật sửa đổi Luật về khuyến khích đầu tư	737
20-6-1980	Nghị định về tính năm đi học trường đào tạo nghề và trường dạy nghề một năm đối với thời gian đào tạo các nghề công vụ (Nghị định về tính năm đào tạo nghề công vụ,	738
20-6-1980	Nghị định về các điều kiện chung đối với cung cấp lò sưởi từ trung tâm	742
20-6-1980	Nghị định về điều kiện chung đối với việc cấp nước	750
20-6-1980	Nghị định thứ nhất về sửa đổi	

Chỉ dẫn các trang công báo khác

Công báo Liên bang Phần II Số 26

Luật

Quy định mới việc đánh thuế thu nhập nông - lâm nghiệp
ngày 25 tháng 6 năm 1980

Quốc hội Liên bang, với sự nhất trí của Hội đồng Liên bang đã thông qua Luật dưới đây:

Điều 1

Luật thuế thu nhập

Luật thuế thu nhập 1979 công bố ngày 21 tháng 6 năm 1979 (Công báo I trang 721), sửa đổi lần cuối cùng bằng Điều 2 của Luật ngày 25 tháng 6 năm 1980 (Công báo I, trang 731), được sửa đổi như sau:

1. Tại khoản 1 Điều 4 sẽ bổ sung các câu sau:

Một khoản thu nhập sẽ không bị đánh thuế nếu lợi nhuận của người có nghĩa vụ nộp thuế không vượt quá theo khoản 3 hoặc theo Điều 13a. Việc thay đổi sử dụng một khoản thu nhập mà theo khoản 1 lợi nhuận của nó không bị đánh thuế thì cũng không bị đánh thuế theo khoản 3 hoặc Điều 13a.

2. Điều 13 khoản 3 được quy định như sau:

(3) Thu nhập từ nông, lâm nghiệp sẽ chỉ được tính tổng cộng toàn bộ khoản thu, chừng nào mà khoản thu không vượt quá 2000 DM. Đối với vợ chồng, thu nhập được đánh giá chung theo các điều 26, 26b, thì khoản thu sẽ được tăng từ 2000 DM lên 4000 DM.

3. Điều 13a bao hàm quy định như sau:

Điều 13a

Tính lợi nhuận từ nông, lâm nghiệp theo nguyên tắc bình quân

(1) Lợi nhuận do hoạt động nông, lâm nghiệp sẽ được tính theo các khoản 3 đến 8, khi

1. Người có nghĩa vụ nộp thuế không phải vì lý do theo quy định của pháp luật mà có nghĩa vụ phải làm sổ sách kế toán và thường xuyên kết toán, và

2. Giá trị xuất phát điểm theo khoản 4 là lớn hơn 0 DM, nhưng không quá 32.000 DM, và
3. Tổng kê súc vật tính 3 đơn vị súc vật trên mỗi ha diện tích sử dụng thường xuyên cho nông nghiệp hoặc tổng cộng không vượt quá 30 đơn vị súc vật, với một phần tổng kê súc vật nhiều hơn 75 của 100 con lợn và gia cầm thì sẽ tăng mức 15 ha đầu tiên đối với 4 đơn vị súc vật cho mỗi ha.

13. THẨM TRA CÁC ĐẠO LUẬT THÔNG QUA TOÀ ÁN, ĐẶC BIỆT LÀ TOÀ ÁN HIẾN PHÁP LIÊN BANG

Hiến pháp cũng đặt quyền lập pháp dưới sự giám sát pháp luật của các toà án, đặc biệt là Toà án Hiến pháp Liên bang

Khi một đạo luật được công bố và có hiệu lực pháp luật, thì quyết định cuối cùng về hiệu lực của nó chưa nói đến, bởi vì, Hiến pháp không chỉ quy định đặt cơ quan hành pháp mà cả cơ quan lập pháp dưới sự giám sát pháp luật của toà án. Hiến pháp đã trao quyền cho các toà án giám sát tính hợp hiến của các văn bản pháp luật. Họ chỉ coi một đạo luật có hiệu lực và mang tính bắt buộc khi nó không chỉ phù hợp về mặt hình thức mà cả về nội dung với yêu cầu của Hiến pháp, đặc biệt với các quyền cơ bản. Cái gọi là "quyền kiểm tra của thẩm phán" đã được quy định trong Hiến pháp như sau: Tất cả các toà án có quyền đánh giá một đạo luật

thường thể hiện một văn bản có mục đích chính trị. Theo đó, một đạo luật trở thành một phương tiện nhằm khuyến khích hoặc đẩy lùi lợi ích chính trị riêng và thường là mâu thuẫn, phát sinh khả năng mong muốn làm mờ đục tâm nhìn đối với khả năng có thể có của Hiến pháp, bởi lẽ, với cách nhìn khách quan nhất, không ai lại có thể đối nghịch với những lợi ích mà mình đã thừa nhận. Hơn nữa, chức năng đã được thay đổi của đạo luật trở thành một gánh nặng công việc rất lớn cho nhà làm luật, dẫn tới kết cục là họ có thể có sai sót, mà những sai lầm cũng có thể thể hiện là một sự vi phạm Hiến pháp. Sự phát triển mang tính bắt buộc này đồng thời cũng làm phát sinh một đối trọng trở thành một lực lượng quan tâm tới việc tất cả các giá trị pháp luật mà Hiến pháp quy định một cách cơ bản, phải được bảo đảm. Cấp thẩm quyền này chỉ có thể là một cơ quan chuyên môn về pháp luật và độc lập, đó là toà án.

Toà án Hiến pháp Liên bang thẩm tra các văn bản pháp luật về tính hợp hiến chứ không thẩm tra mục tiêu chính trị của nó

Pháp luật là thước đo quyền lực.

Tất nhiên, một toà án không thể có nhiệm vụ thẩm tra văn bản của nhà làm luật theo hướng liệu đó có phải là giải pháp công bằng nhất và đạt mục tiêu chính trị nhất cho một vấn đề hay không. Toà án Hiến pháp Liên bang chỉ được phép can thiệp khi Hiến pháp bị vi phạm. Thực tế, Toà án Hiến pháp đã duy trì giới hạn

can thiệp của mình. Việc xét xử của Tòa án cơ bản đã đóng góp vào việc thiết lập lại lòng tin vào quyền lực của pháp luật và tạo cho công dân cảm giác không chỉ công dân mà cả Nhà nước đều phải tuân thủ pháp luật: pháp luật là thước đo của quyền lực.