

# GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH Ở ÔTSTRÂYLIA

*ThS. NGUYỄN VĂN QUANG \**

Các nước trong hệ thống luật châu Âu lục địa, Anh, Mĩ và các nước theo hệ thống thông luật (luật chung - common law) tuy có hệ thống tòa án tư pháp phát triển nhưng lại từ chối việc thành lập cơ quan tài phán hành chính chuyên làm nhiệm vụ giải quyết các tranh chấp hành chính trong thời gian khá dài. Thông thường, các tranh chấp hành chính trước hết được giải quyết trong nội bộ theo hệ thống dọc (internal review): Công dân phản đối quyết định hành chính thì gửi khiếu nại đến chính cơ quan đã ra quyết định hành chính đó hoặc cấp trên của cơ quan này. Nếu công dân không thỏa mãn với trả lời của cơ quan hành chính thì họ mới kiện ra tòa án tư pháp và thủ tục tố tụng dân sự được áp dụng để giải quyết các vụ kiện hành chính.<sup>(1)</sup>

Tuy nhiên, do nhu cầu của việc giải quyết các tranh chấp hành chính ngày càng nhiều và tính chất của các vụ việc ngày càng phức tạp nên vấn đề thành lập cơ quan tài phán chuyên giải quyết các vụ kiện hành chính đã đặt ra ở các nước trong hệ thống luật chung. Xã hội ngày càng phát triển cũng đồng nghĩa với việc hệ thống cơ quan hành chính phải đảm nhiệm nhiều công việc khác nhau. Trong quá trình thực hiện các công việc của mình, không ít trường hợp các cơ quan hành chính, các nhân viên nhà nước đã

có các quyết định hoặc hành vi trái pháp luật. Đây là nguyên nhân dẫn đến tình trạng khiếu kiện hành chính tăng dần về số lượng và phức tạp về tính chất. Đã đến lúc cơ chế xét xử của hệ thống tòa án tư pháp không đáp ứng được yêu cầu giải quyết nhanh chóng các tranh chấp hành chính trong điều kiện của trật tự kinh tế - xã hội mới bởi đặc thù hoạt động xét xử của hệ thống tòa án này là theo thủ tục tố tụng chậm chạp, rườm rà, tốn kém và không ít các thẩm phán của tòa án tư pháp thiếu hiểu biết về các vấn đề chuyên môn quản lý hành chính liên quan đến các vụ kiện hành chính. Vì thế, hệ thống tòa án tư pháp mặc dù có khả năng giải quyết tốt các tranh chấp mang tính riêng tư nhưng lại không thể giải quyết có hiệu quả các tranh chấp hành chính mà ở đó lợi ích chung của cộng đồng giữ vai trò rất quan trọng. Đây chính là lí do dẫn đến việc cần thiết phải hình thành các cơ quan tài phán chuyên làm nhiệm vụ giải quyết các tranh chấp hành chính ở các nước trong hệ thống thông luật.

Giống như Anh và Mĩ, Ôtstrâylia là quốc gia có truyền thống luật án lệ nên việc giải quyết các tranh chấp hành chính được giao cho tòa án tư pháp. Do đòi hỏi của xã hội, vào

\* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước  
Trường đại học luật Hà Nội

những năm 70 của thế kỷ này, ở Ôtxtrâyliya đã diễn ra cuộc cải cách hệ thống pháp luật hành chính trên phạm vi toàn liên bang. Việc cải cách này nhằm mục đích tăng cường hơn nữa hiệu quả của hoạt động giải quyết các tranh chấp hành chính, góp phần bảo vệ một cách hữu hiệu hơn các quyền và lợi ích hợp pháp của người dân trước những hành vi vi phạm của các cơ quan và nhân viên nhà nước có thẩm quyền. Qua việc cải cách này, vấn đề quan trọng đã đặt ra cho Ôtxtrâyliya là phải xây dựng hệ thống đồng bộ các cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính nhằm buộc những cơ quan nhà nước, các nhân viên nhà nước có thẩm quyền thực thi đúng quyền hạn của mình đã được luật pháp quy định, không xâm phạm đến các lợi ích hợp pháp của các tổ chức và cá nhân trong xã hội. Các kết quả của việc cải tổ hệ thống luật pháp hành chính và các thiết chế liên quan ở Ôtxtrâyliya trong thời kỳ này phải kể đến việc:

- Thành lập cơ quan thanh tra nghị viện liên bang (theo Luật năm 1976);

- Pháp điển hóa và cải cách thủ tục tố tụng tư pháp trong việc xét xử hành chính (Luật về xem xét lại các quyết định hành chính theo thủ tục tư pháp);

- Thành lập cơ quan tài phán hành chính chung - đó là cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm (the administrative appeal tribunal)<sup>(2)</sup> theo Luật về tài phán hành chính phúc thẩm 1975;

- Thành lập hội đồng kiểm tra hành chính để kiểm tra hoạt động của việc giải quyết các tranh chấp hành chính, những vấn đề có liên quan đến thực tế và luật pháp hành chính (theo Luật tài phán hành chính phúc thẩm 1975).

Như vậy, hiện nay ở Ôtxtrâyliya có một hệ thống tương đối đồng bộ các cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc giải quyết các khiếu kiện hành chính. Ngoài các cơ quan truyền thống với cách thức giải quyết được thực hiện từ trước đến nay như cơ quan có quyết định hành chính bị khiếu giải quyết theo cơ chế nội bộ (internal review); tòa án tư pháp thực hiện việc giải quyết bằng xét xử tư pháp (Judicial review), ở Ôtxtrâyliya tồn tại cơ quan đặc biệt giống như ở Anh - đó là cơ quan tài phán hành chính (administrative tribunal) với tính chất là cơ quan "nửa hành chính nửa tư pháp". Dưới đây chúng tôi đề cập các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính ở Ôtxtrâyliya hiện nay:

### **1. Cơ quan tài phán hành chính (administrative tribunal)**

Đây là cơ quan thực hiện việc giải quyết các tranh chấp hành chính thông qua việc xem xét lại các quyết định hành chính. Cũng giống như đại bộ phận các nước, ở Ôtxtrâyliya, quyết định hành chính bị khiếu kiện trước hết được xem xét theo thủ tục thực hiện bởi chính cơ quan hành chính (Internal review). Thông thường, nếu quyết định hành chính do nhân viên nhà nước ban hành ra mà bị khiếu kiện thì trước tiên người có thẩm quyền cao hơn trong chính cơ quan đó sẽ đứng ra giải quyết việc khiếu kiện này. Lẽ đương nhiên, nếu khiếu kiện đó được giải quyết ở ngay khâu đầu tiên này thì sẽ không cần đến sự can thiệp của các cơ quan tài phán hành chính. Các cơ quan tài phán hành chính chỉ thực hiện công việc của mình khi

## NHÀ NƯỚC & PHÁP LUẬT NƯỚC NGOÀI

các đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu và yêu cầu sự can thiệp của nó vào việc giải quyết các tranh chấp hành chính. Hiện nay, ở Ôttrâyliã, cơ quan tài phán hành chính hoạt động theo ba mô hình dưới đây:

### - Mô hình 1: Mô hình hai cấp

Mô hình này được áp dụng trong các lĩnh vực có nhiều tranh chấp hành chính nảy sinh. Trong phạm vi liên bang, lĩnh vực phúc lợi xã hội (thuộc quyền quản lý của cơ quan an ninh xã hội) và lĩnh vực bảo đảm quyền lợi của các cựu chiến binh là hai lĩnh vực có số lượng rất lớn các quyết định được ban hành. Vì thế mô hình này được tổ chức để giải quyết các tranh chấp hành chính nảy sinh từ hai lĩnh vực nêu trên. Căn cứ vào quy định của pháp luật, các tranh chấp hành chính có liên quan đến hai lĩnh vực này trước tiên được giải quyết ở hai cơ quan tài phán chuyên ngành đó là cơ quan tài phán phúc thẩm về an ninh xã hội (the social security appeals tribunal) và hội đồng kiểm tra của cựu chiến binh (the veteran's review board). Nếu việc giải quyết ở cấp đầu tiên này không có kết quả thì khiếu kiện hành chính đó được giải quyết ở cấp thứ hai đó là cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm liên bang. Trừ một vài trường hợp rất đặc biệt, các đương sự có thể khiếu kiện trực tiếp tới cấp thứ hai còn lại đều phải qua thủ tục là khiếu kiện lên cấp thứ nhất. Việc giải quyết khiếu kiện ở cấp thứ nhất được tiến hành đơn giản, gọn nhẹ hơn so với cấp thứ hai. Ở cấp thứ hai, cơ quan tài phán hành chính có nhiều điều kiện để tập trung xem xét các vấn đề thực tế và

các nội dung của việc áp dụng pháp luật một cách cụ thể và chi tiết hơn.

### - Mô hình 2: Mô hình một cấp do cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành thực hiện

Khoảng cuối những năm 80, ở Ôttrâyliã xuất hiện hai cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành mới là cơ quan tài phán về vấn đề nhập cư và cơ quan tài phán về vấn đề người tị nạn. Cả hai cơ quan này hoạt động theo mô hình một cấp, nghĩa là quyết định của nó là quyết định đầu tiên và là quyết định cuối cùng. Cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm hay một cơ quan tài phán hành chính nào khác đều không có thẩm quyền xem xét lại các quyết định của các cơ quan tài phán hành chính này. Đương sự chỉ có quyền là khiếu kiện về quyết định của cơ quan tài phán hành chính đó với tòa án cao cấp (tòa án liên bang hoặc tòa thượng thẩm của Ôttrâyliã).

### - Mô hình 3: Mô hình một cấp do cơ quan tài phán hành chính chung thực hiện

Tất cả các tranh chấp hành chính thuộc các lĩnh vực còn lại đều thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan tài phán hành chính này. Nếu đương sự không đồng ý với quyết định hành chính hoặc với cách giải quyết khiếu kiện hành chính theo thủ tục nội bộ (internal review), họ đều có quyền khiếu kiện ra cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm. Đây là cơ quan tài phán hành chính chung vì nó giải quyết các khiếu kiện hành chính trên hầu hết các lĩnh vực quản lý và quyết định của cơ quan tài phán hành chính này là quyết định cuối cùng.

## NHÀ NƯỚC & PHÁP LUẬT NƯỚC NGOÀI

Cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm của Ôttrâyliya được thành lập theo Luật về tài phán hành chính phúc thẩm năm 1975. Mặc dù thực hiện chức năng tài phán song cũng như các cơ quan tài phán đã nêu trên, cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm là cơ quan hành chính chứ không phải là cơ quan tư pháp. Trong phạm vi thẩm quyền của mình, cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm được quyền xem xét cả tính hợp pháp lẫn tính hợp lý của các quyết định do các cơ quan hành chính hoặc cơ quan tài phán hành chính chuyên ngành đầu tiên đã ban hành ra. Trong hệ thống hành chính, quyết định giải quyết của cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm là quyết định cuối cùng. Đương sự chỉ có thể kháng cáo các quyết định của cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm lên tòa án liên bang hoặc tòa thượng thẩm. Tuy nhiên, phạm vi kháng cáo chỉ là những vấn đề có liên quan đến việc áp dụng pháp luật chứ không phải là tình tiết, sự kiện liên quan đến vụ việc. Bên cạnh đó, cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm cũng có thể đề nghị tòa án liên bang đưa ra các giải pháp đối với vấn đề áp dụng pháp luật mang tính phức tạp. Tòa án liên bang sẽ giải quyết vấn đề áp dụng pháp luật sau đó toàn bộ vụ việc được trả lại cho cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm để quyết định.

Như đã nêu trên, cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm không phải là thiết chế thuộc hệ thống tòa án tư pháp, nó hoạt động độc lập với hệ thống tòa án tư pháp đồng thời độc lập với cơ quan hành chính có các quyết định hành chính bị đưa ra xem xét. Sự độc lập này là rất quan trọng đảm bảo cho quá

trình giải quyết của cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm được vô tư, khách quan. Thành viên của cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm bao gồm chủ tịch là thẩm phán của tòa án liên bang, các phó chủ tịch là các luật gia, các nhân viên cao cấp và nhân viên thường. Hầu hết các nhân viên cao cấp đều là những luật gia, một vài người là chuyên gia trong một số lĩnh vực khác. Các nhân viên thường là những chuyên gia trong các lĩnh vực như kế toán, quản lý, môi trường, y tế, quân đội, thuế và phúc lợi xã hội.<sup>(3)</sup> Một vài thẩm phán của tòa án liên bang và tòa án gia đình của Ôttrâyliya được mời làm chủ tịch "lâm thời" của cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm trong trường hợp cơ quan này phải giải quyết các tranh chấp hành chính đòi hỏi sử dụng đến các kỹ năng pháp luật đặc biệt.

Thành phần của cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm cho thấy rằng cơ quan này có thể giải quyết được cả hai vấn đề (về luật pháp và về chuyên môn) nảy sinh từ các tranh chấp hành chính. Khi giải quyết các vấn đề liên quan đến pháp luật, hội đồng xét xử có thể chỉ là một thành viên - người bắt buộc phải có kiến thức về pháp luật. Đối với hầu hết các vụ việc, hội đồng xét xử gồm có ba thành viên - một chủ tịch (thường là chuyên gia về pháp luật - đó là các phó chủ tịch của cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm hay các nhân viên cao cấp) và hai thành viên là chuyên gia trong các lĩnh vực liên quan. Với cách này cơ quan tài phán hành chính phúc thẩm có thể xem xét và giải quyết các vụ việc một cách có hiệu quả nhất.

## **2. Tòa án tư pháp**

Tòa án có vị trí quan trọng trong việc thực hiện hoạt động tài phán hành chính. Năm 1977, ở Ôt-xtrây-li-a người ta đã ban hành đạo luật về kiểm tra các quyết định hành chính theo thủ tục tư pháp (the administrative decision judicial review act). Đạo luật này quy định cơ sở của việc xem xét tính hợp pháp của các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính dẫn đến quyết định của cơ quan hay các nhân viên chính phủ liên bang. Tòa án có thẩm quyền xét xử các tranh chấp hành chính là tòa án liên bang (Federal court) hoặc tòa thượng thẩm (High court of Australia). Thủ tục để xét xử các tranh chấp hành chính ở tòa án tư pháp cũng giống như thủ tục để giải quyết các vụ kiện dân sự. Điểm đặc biệt là ở tòa án tư pháp, khi xét xử các tranh chấp hành chính, tòa án chỉ có thẩm quyền xem xét hợp pháp (legality) của các quyết định hành chính mà không có quyền kiểm tra tính hợp lý (merits) của chúng. Thêm vào đó phạm vi quyền hạn của tòa án cũng bị hạn chế thể hiện ở việc nó chỉ có quyền xem xét các vấn đề đối với người ban hành quyết định hành chính căn cứ theo luật mà không có quyền ban hành ra các quyết định hành chính mới thay thế quyết định hành chính của cơ quan hay nhân viên nhà nước đã ban hành.

## **3. Cơ quan thanh tra nghị viện liên bang**

Cũng giống như ở Anh, cơ quan thanh tra nghị viện liên bang ở Ôt-xtrây-li-a cũng được thành lập để thực hiện việc điều tra các khiếu kiện về hoạt động quản lý hành chính của quốc gia. Việc điều

tra của cơ quan này có thể được tiến hành khi có khiếu nại về quản lý của bất kỳ thành viên nào trong xã hội hoặc có thể được thực hiện theo sáng kiến của chính bản thân các nhân viên của cơ quan này. Cơ quan thanh tra nghị viện liên bang là cơ quan độc lập có vai trò điều tra các khiếu kiện, giải quyết các tranh chấp và chỉ rõ những khiếm khuyết mà nó phát hiện được trong hoạt động của cơ quan hành chính. Sau khi việc điều tra được hoàn tất, cơ quan thanh tra báo cáo với các cơ quan của Chính phủ về kết quả của cuộc điều tra. Tuy nhiên, cũng cần phải lưu ý rằng cơ quan thanh tra không có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế mà nó chỉ được phép thực hiện duy nhất một biện pháp là báo cáo với Nghị viện liên bang về hành vi vi phạm của các cơ quan hay nhân viên mà cơ quan này đã phát hiện được. Do vậy thanh tra nghị viện vẫn là một phần của hệ thống cơ quan kiểm tra hành chính. Nó tạo điều kiện cho các đương sự có thể lựa chọn các biện pháp phù hợp để bảo đảm cho việc khiếu kiện của mình được giải quyết một cách ổn thỏa nhất.

Tóm lại, hệ thống các thiết chế làm nhiệm vụ giải quyết tranh chấp hành chính được tổ chức một cách khá hoàn chỉnh và chặt chẽ, như vậy, đã tạo điều kiện cho việc giải quyết có hiệu quả các tranh chấp hành chính nảy sinh ở Ôt-xtrây-li-a hiện nay./.

(1).Xem: Đinh Văn Minh, Tài phán hành chính so sánh, Nxb. CTQG, H. 1995.

(2). Thuật ngữ "tribunal" trong tiếng Anh cũng có nghĩa là "tòa án". Để phân biệt với tòa án tư pháp, chúng tôi gọi là "cơ quan tài phán".

(3).Xem: Controlling public power - administrative justice through the law, edited by Hugh and Fiona McLennan, Department of Public Law University of Cape Town, 1995.