

HỆ THỐNG TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH CỦA CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC

GS.TS. ROLAND FRITZ, M.A.*

1. Ý nghĩa của tài phán hành chính

Cùng với hiệu lực của Luật cơ bản (Hiến pháp) và sự ra đời của nước Cộng hoà liên bang Đức cách đây trên 60 năm, hệ thống tài phán hành chính độc lập và tự chủ đã được hình thành, với nhiệm vụ bảo hộ pháp lý toàn diện và triệt để cho người dân trước các quyết định của cơ quan công quyền. Điều này đồng nghĩa với sự đoạn tuyệt hoàn toàn với phương thức chỉ kiểm tra trong nội bộ hệ thống hành chính cũng như với hệ thống tài phán hành chính theo nguyên tắc liệt kê. Do vậy, ngay từ thập kỉ đầu tiên của Cộng hoà liên bang Đức, hệ thống tài phán hành chính, với những khả năng, biện pháp và hoạt động rất phong phú của mình trong việc kiểm tra, giám sát bộ máy hành chính theo những nguyên tắc nhà nước pháp quyền đã góp phần làm cho nhà nước Cộng hoà liên bang Đức non trẻ và các thể chế của nó được chấp nhận bởi người dân. Từ thời điểm đó trở đi, tất cả những hành vi vi phạm pháp luật hay thậm chí là những hành vi chuyên quyền độc đoán, coi thường các quy định pháp luật hiện hành, hạ thấp con người xuống thành đối tượng của chuyên chế, đều có thể được đưa ra để thẩm tra xem xét trước các toà án thuộc hệ thống tài phán hành chính. Điều này được áp dụng đối với hầu hết các lĩnh vực cuộc sống được điều chỉnh bởi pháp luật công mà không thuộc lĩnh vực luật hiến pháp, trừ trường hợp pháp luật quy định thẩm quyền

thuộc hệ thống tài phán khác (ví dụ tài phán xã hội, tài phán tài chính v.v.). Chẳng hạn lĩnh vực an ninh trật tự, lĩnh vực điều tiết kinh tế và xã hội thông qua các hoạt động như quy hoạch đất đai và quy hoạch không gian, khuyến khích phát triển văn hoá, cấp các khoản hỗ trợ và cuối cùng là lĩnh vực hành chính liên quan tới việc thu thuế, phí và các khoản giao nộp đặc thù khác. Tại các toà án thuộc hệ thống tài phán hành chính, người dân có thể đòi được bảo hộ pháp luật triệt để trên tất cả các lĩnh vực nêu trên, ngay cả khi vấn đề liên quan tới những quan hệ pháp lý đặc biệt, chẳng hạn quan hệ giữa nhà nước và các công chức của mình, hay quan hệ với học sinh hoặc binh sĩ quân đội.

Nhiều nước ở Tây Âu và cả những quốc gia chuyển đổi ở phía Đông đã theo mô hình tài phán hành chính của Đức và cũng xây dựng các toà án hành chính độc lập và tự chủ.

Bài viết này nhằm cung cấp cho các độc giả chưa có nhiều hiểu biết về thủ tục tố tụng hành chính của Đức những nguyên tắc cơ bản và những điểm đặc thù của tài phán hành chính Đức. Vì khuôn khổ bài viết có hạn cho nên phần trình bày sẽ chỉ tập trung vào những nét chính, chứ không đi sâu vào các chi tiết cụ thể.⁽¹⁾

* Chánh án Toà án hành chính Frankfurt am Main
Cộng hoà Liên bang Đức

2. Khung Hiến pháp

Có rất nhiều nguyên tắc và quy phạm của Hiến pháp đảm bảo cho sự tồn tại của hệ thống tài phán hành chính và đảm bảo để hệ thống này có thể thực hiện tốt nhiệm vụ của mình. Ở đây có thể kể đến nguyên tắc nhà nước pháp quyền và nguyên tắc phân chia quyền lực (Điều 20, Điều 28 Hiến pháp, sau đây viết tắt là HP). Các nguyên tắc này bao hàm nội dung là mọi hoạt động hành chính của nhà nước đều phải tuân thủ pháp luật và phải đảm bảo có được sự giám sát hoạt động đó của nhà nước thông qua hệ thống các toà án độc lập về hoạt động và nhân sự, tách biệt khỏi các quyền lực nhà nước khác (lập pháp, hành pháp) và chỉ có nghĩa vụ duy nhất là tuân thủ đúng pháp luật. Như vậy, hệ thống tài phán hành chính không chỉ được đảm bảo về mặt thể chế bởi Hiến pháp (khoản 1 Điều 95 HP) mà tất cả những đảm bảo suy ra từ nguyên tắc nhà nước pháp quyền của khoản 3 Điều 20 HP đều có hiệu lực với chúng. Dưới góc độ của người dân thì điều này có nghĩa là nếu có những vi phạm của cơ quan công quyền thì họ có thể kiện ra toà (khoản 4 Điều 19 HP) và đồng thời họ được đảm bảo rằng sẽ có một thẩm phán độc lập ra phán quyết (các điều 92, 97 HP). Thêm vào đó là quy định rằng chỉ có thẩm phán pháp lí, nghĩa là một thẩm phán đã được xác định từ trước, theo những tiêu chí trừu tượng mới được xử lí vụ việc (khoản 1 Điều 101 HP). Người thẩm phán này phải nghe người dân trình bày (khoản 1 Điều 103 HP) và phải đối xử bình đẳng với người dân trong quá trình xét xử

(khoản 1 Điều 3 HP). Các quy định của Hiến pháp trên đây được cụ thể hoá trong thủ tục tố tụng tại các toà án hành chính. Luật toà án hành chính (LTAHC) bao hàm những quy định cơ bản đối với thủ tục tố tụng tại toà án hành chính nếu không áp dụng các quy định về thủ tục tố tụng khác.

3. Những nguyên tắc tố tụng hành chính cơ bản

Thủ tục tố tụng tại toà hành chính được quy định trên cơ sở một số nguyên tắc tố tụng. Những nguyên tắc này nhằm hướng tới mục tiêu đảm bảo bảo hộ pháp lí chủ quan cũng như kiểm tra tính hợp pháp khách quan. Cụ thể đó là những nguyên tắc sau:

a) Nguyên tắc đương sự định đoạt (Dispositionsmaxime)

Nguyên tắc này có nghĩa là những người tham gia tố tụng tự quyết định về đối tượng tranh chấp và đồng thời là quyết định về điểm bắt đầu và kết thúc của thủ tục tố tụng. Hàng loạt các quy định trong LTAHC thể hiện nguyên tắc này, ví dụ: Toà án chỉ bắt đầu hoạt động khi có yêu cầu hoặc có đơn kiện (xem các điều 42, 43, 47, 48, 50, 80, 123 LTAHC), toà án chỉ xử lí trong khuôn khổ đề nghị ghi trong đơn kiện và toà án cũng chỉ xét xử chừng nào đơn kiện không bị thay đổi, bị rút lại hoặc hai bên không hoà giải được với nhau (các điều 91, 92, 106 LTAHC). Các bên tham gia tố tụng cũng có thể tuyên bố sự việc đã được giải quyết (khoản 2 Điều 161 LTAHC) và quyết định về việc họ có tiếp tục vụ kiện hay rút lại đơn kiện (các điều 127, 126, 140 LTAHC).

b) Nguyên tắc điều tra (Inquisitionsm axime)

Nguyên tắc điều tra trả lời cho câu hỏi ai là người có trách nhiệm điều tra các tình tiết vụ việc cần cho việc ra quyết định. Trong khi trong thủ tục tố tụng dân sự các bên tham gia tố tụng là người chịu trách nhiệm đưa ra các tình tiết liên quan đến tranh chấp thì điểm đặc thù ở các toà hành chính lại ở chỗ, chính toà án hành chính là người chịu trách nhiệm điều tra các tình tiết. Như vậy, vấn đề sẽ được điều tra, nghiên cứu theo chức trách của toà án, không phụ thuộc vào những luận cứ và chứng cứ mà các bên tham gia tố tụng đưa ra (khoản 1 Điều 86 LTAHC). Sở dĩ có quy định như vậy là vì trong thủ tục tố tụng hành chính, quyết định đúng đắn của phán quyết có ảnh hưởng chung tới cả xã hội, vì thế không thể phó thác cho các bên trong việc cung cấp tình tiết, chứng cứ. Một lí do nữa của việc áp dụng nguyên tắc này là trong nhiều trường hợp người dân không nắm được hết các quy định của pháp luật, trong khi đó thì cơ quan hành chính lại nắm rất vững luật pháp, như vậy là luôn có sự không bình đẳng về thông tin giữa hai bên. Nguyên tắc điều tra sẽ giúp làm triệt tiêu sự bất bình đẳng này.

c) Nguyên tắc thẩm phán có nghĩa vụ giải thích, hướng dẫn

Gắn với nguyên tắc điều tra là nguyên tắc về nghĩa vụ của chủ toạ phiên toà trong việc hướng dẫn, giải thích cho các bên tham gia nhằm loại bỏ các lỗi hình thức, đảm bảo các đơn từ được trình bày rõ ràng, bổ sung những thông tin còn thiếu về vụ việc và nhắc

nhở để các bên cung cấp tất cả các thông tin cần thiết cho việc đưa ra nhận định và đánh giá về nội dung vụ việc (khoản 3 Điều 86 LTAHC). Nguyên tắc này được áp dụng không chỉ trong phiên tranh tụng miệng mà ngay trong thủ tục tố tụng trước đó (Điều 82 LTAHC). Thẩm phán chủ toạ cũng phải trao đổi về đối tượng tranh chấp với các bên tham gia, cả về mặt tình tiết vụ việc lẫn về mặt pháp luật (khoản 1 Điều 101 LTAHC) và cố gắng tác động để có được một hoà giải thành (số 1 khoản 1 Điều 87 LTAHC).

d) Nguyên tắc xét xử miệng và nguyên tắc trực tiếp của thủ tục

Nguyên tắc xét xử miệng yêu cầu toà án đưa ra phán quyết trên cơ sở cuộc tranh tụng miệng (khoản 1 Điều 101 LTAHC) và do vậy chỉ được phép xem xét tới những gì trình bày trong phiên tranh tụng miệng. Tuy nhiên, ở đây cũng có nhiều quy định ngoại lệ, từ việc các bên tham gia thống nhất không tiến hành tranh tụng miệng đến việc toà án đưa ra những quyết định không phải là bản án. Nguyên tắc xét xử miệng được bổ sung bởi nguyên tắc trực tiếp, theo đó cả phần thu thập chứng cứ (khoản 1 Điều 96 LTAHC) cũng phải được thực hiện trực tiếp trong phiên tranh tụng miệng trước toà. Tuy nhiên, điều này cũng có thể có những quy định ngoại lệ.

e) Nguyên tắc xét xử công khai

Các phiên xét xử trong thủ tục tố tụng hành chính, bao gồm cả việc công bố quyết định đều diễn ra công khai (Điều 55 LTAHC so sánh với Điều 169 và các điều tiếp theo). Toà án có nghĩa vụ tuân thủ và đảm bảo thực

hiện nguyên tắc này. Nguyên tắc xét xử công khai nhằm nâng cao tính khách quan của hoạt động xét xử và đảm bảo sự giám sát của công luận.

f) Nguyên tắc về quyền của đương sự được nghe và được trình bày

Nguyên tắc này là nguyên tắc cơ bản được ghi trong Hiến pháp (khoản 1 Điều 103 HP), nó bao hàm nội dung là tất cả những người tham gia tố tụng đều có thể trình bày trước toà những luận cứ tấn công và phòng thủ của mình trong vụ việc cụ thể, toà phải tiếp nhận những thông tin đó và phải quan tâm tới chúng khi ra quyết định. Một nội dung nữa của nguyên tắc này là toà phải đảm bảo cho các bên tham gia có cùng một mặt bằng thông tin và các bên tham gia phải được chia sẻ những thông tin mà toà có. Một thể hiện của nguyên tắc đương sự được nghe và được trình bày là nguyên tắc về thủ tục công bằng (fair) nhằm ngăn ngừa những quyết định bất ngờ do thiếu thông tin.

4. Cơ cấu và tổ chức của hệ thống tài phán hành chính

a) Ba cấp

Hệ thống tài phán hành chính được xây dựng trên ba cấp: Các toà án hành chính xét xử sơ thẩm, các toà án hành chính khu vực xét xử phúc thẩm. Ở cả hai cấp đều xử lý cả về mặt tình tiết vụ việc lẫn về các vấn đề pháp lý. Các toà án hành chính và các toà án hành chính khu vực là các toà án của bang. Toà án hành chính tối cao của Cộng hoà liên bang Đức là Toà án hành chính liên bang. Như tên gọi của nó đã cho thấy đây không phải là toà án cấp bang mà là toà án của Liên

bang. Toà án hành chính Liên bang với tư cách là toà giám đốc thẩm có nhiệm vụ thẩm tra lại các vấn đề pháp lý và qua đó xác lập lại và duy trì tính thống nhất của pháp luật hành chính; Toà hành chính liên bang không xem xét các nhận định về mặt tình tiết, cũng không xem xét các quy định pháp luật của các bang. Toà án hành chính liên bang có thể xử sơ thẩm trong một số lĩnh vực pháp luật nhất định.

b) Cơ cấu tổ chức nội bộ

Về cơ cấu tổ chức nội bộ, hệ thống tài phán hành chính có các Kammer (Hội đồng xét xử ở các toà án hành chính) và các Senat (Hội đồng xét xử ở các toà án hành chính khu vực hoặc Toà án hành chính Liên bang). Mỗi Kammer bao gồm ba thẩm phán chuyên nghiệp, trong đó có một thẩm phán chủ tọa. Ở ngoài phiên tranh tụng miệng, các Kammer ra quyết định bởi bộ ba thẩm phán như vậy. Trong phiên tranh tụng miệng, các Kammer được bổ sung thêm hai hội thẩm. Vụ tranh chấp pháp lý cũng có thể được trao cho một thẩm phán duy nhất của Kammer xét xử và ra quyết định (Điều 6 LTAHC).

Thành phần của các Senat không thống nhất, do các bang khác nhau có thể có những quy định khác nhau. Về nguyên tắc, các Senat ra quyết định với hội đồng xét xử gồm ba thẩm phán chuyên nghiệp, tuy nhiên vẫn có thể quy định mở rộng hội đồng này thêm hai thẩm phán nữa và hai người này có thể là những hội thẩm. Đối với những vụ việc mà toà án hành chính khu vực có trách nhiệm xử sơ thẩm, các Senat bao gồm năm thẩm phán chuyên nghiệp, ngoài ra các bang vẫn có thể quy định bổ sung thêm hai hội thẩm nữa.

Các Senat của toà án hành chính liên bang bao gồm năm thẩm phán chuyên nghiệp, tuy nhiên ở ngoài phiên tranh tụng miệng thì chỉ cần ba thẩm phán chuyên nghiệp đưa ra quyết định. Hội thẩm không tham gia tại toà án hành chính liên bang.

c) Chế độ tự quản của thẩm phán

Mỗi toà án có một đoàn chủ tịch do các thẩm phán của toà án đó bầu ra. Chánh án toà án giữ vị trí chủ tịch đoàn chủ tịch. Đoàn chủ tịch có nhiệm vụ ra quyết định về phân bổ các thẩm phán vào các hội đồng xét xử (Kammer/Senat), quy định về việc đại diện và phân công nhiệm vụ cho từng lĩnh vực pháp luật và vụ kiện. Để chuẩn bị cho năm hoạt động kế tiếp, hàng năm đều phải phân công thẩm phán vào các hội đồng xét xử, sau đó, trên cơ sở các tiêu chí “trừu tượng”,² quy định hội đồng xét xử nào sẽ phải chịu trách nhiệm xử lý những tranh chấp pháp lý nào. Tương tự, việc phân công công việc và quy định về đại diện theo các tiêu chí “trừu tượng” như vậy cũng phải được thực hiện trong từng hội đồng xét xử.

5. Thẩm quyền

Theo quy định chung ở Điều 40 LTAHC, các toà án hành chính có thẩm quyền xét xử các tranh chấp theo luật công, không thuộc lĩnh vực luật hiến pháp nếu không có sự phân công đặc thù nào khác, chẳng hạn phân cho các toà án xã hội hoặc tài chính. Vụ việc tranh chấp sẽ được coi là tranh chấp theo luật công nếu nguyên nhân của tranh chấp nằm ở quy phạm trao quyền hoặc buộc cơ quan công quyền thực hiện điều gì đó. Với việc quy định như vậy, nhà lập pháp đã chỉ rõ rằng ở đây không áp dụng nguyên tắc liệt

kê, sự bảo hộ pháp luật được đảm bảo không phụ thuộc vào hình thức của hoạt động nhà nước và bao gồm mọi hành động của cơ quan công quyền. Thẩm quyền của các toà án hành chính còn có thể suy ra được từ các quy định pháp luật của Liên bang, chẳng hạn Luật công chức hoặc Luật về người đại diện của liên bang. Tuy nhiên, đối với các yêu cầu về tài sản do phải hi sinh công hiến hoặc bị cơ quan công quyền giữ, cũng như các yêu cầu bồi thường do cơ quan nhà nước vi phạm nghĩa vụ theo luật công của họ, thì thẩm quyền thuộc về các toà án dân sự (khoản 2 Điều 40 LTAHC).

Ngoài thẩm quyền về mặt pháp luật ra thì Luật tổ tụng hành chính còn phân biệt hai loại thẩm quyền nữa, đó là thẩm quyền theo cấp xét xử và thẩm quyền theo địa phương. Thẩm quyền theo cấp xét xử liên quan tới việc phân bổ các vụ việc cho các toà án hành chính: Về nguyên tắc các toà án hành chính có thẩm quyền xét xử sơ thẩm (Điều 45 LTAHC), trong khi các toà án hành chính khu vực là cấp xét xử phúc thẩm/kiểu nại (Điều 46 LTAHC) và toà án hành chính liên bang có thẩm quyền xét xử giám đốc thẩm (Điều 49 LTAHC). Sẽ có ngoại lệ so với quy định trên khi đối tượng xét xử là những dự án kỹ thuật lớn như quy định ở Điều 48 LTAHC (các hệ thống thiết bị theo Luật nguyên tử, xử lý các thanh nhiên liệu hạt nhân, nhà máy điện với thiết bị đốt, đường truyền điện/khí, thiết bị xử lý chất thải, sân bay, đường sắt và nhà ga, đường quốc lộ của liên bang và đường thủy liên bang) hoặc là các điều lệ của cấp xã thì các toà án hành chính khu vực sẽ xử sơ thẩm. Theo quy định

của danh mục ở Điều 50 LTAHC, Toà án hành chính Liên bang xét xử sơ thẩm các đơn kiện liên quan tới các lệnh cấm lập hội của Bộ trưởng Bộ nội vụ, hoạt động tình báo của Liên bang và các dự án cơ sở hạ tầng lớn (Luật đường sắt chung, Luật về đường quốc lộ của liên bang, Luật đường thủy liên bang, Luật xây dựng đường dẫn điện, Luật kế hoạch đường đê từ).

Thẩm quyền theo địa phương được quy định trong danh mục chi tiết về việc đối tượng tranh chấp cụ thể sẽ được phân cho toà án hành chính nào trong cùng cấp xét xử (Điều 52 LTAHC).

6. Những người tham gia tố tụng

Điều 63 LTAHC quy định rõ những người nào có thể tham gia thủ tục tố tụng hành chính: Người khởi kiện (trong các thủ tục khẩn cấp còn gọi là nguyên đơn), người bị kiện (hoặc bị đơn), những người có liên quan được mời tham dự (sau đây gọi là những người có liên quan) và người đại diện cho lợi ích công cộng.

Trong đa phần các thủ tục kiện hành chính, người khởi kiện là thể nhân, công dân, còn người bị kiện là nhà nước (chính quyền xã, huyện, bang, Liên bang, các cơ quan công quyền khác). Tuy vậy, trong một số trường hợp, ví dụ trong lĩnh vực luật xây dựng, chính quyền xã cũng có thể đứng ra khởi kiện hành chính. Những người có liên quan là những người thứ ba (công dân, chính quyền cấp xã) mà lợi ích pháp lý của họ bị vụ tranh chấp pháp luật hành chính động chạm tới, do vậy trên cơ sở nghị quyết của toà án, họ được cùng tham dự quá trình xét xử vụ án (Điều 65 LTAHC). Cuối cùng, người đại diện cho

lợi ích công cộng (không phải bang nào cũng có) có thể được giao nhiệm vụ đại diện cho chính quyền bang hoặc cho các cơ quan của bang trong một số trường hợp nhất định.

Cần phân biệt tính chất được tham gia với tư cách là người khởi kiện, người bị kiện hoặc người có liên quan, nghĩa là vị trí về mặt chức năng của một người trong quá trình tố tụng, với năng lực tham gia (Điều 61 LTAHC): Đây là những thể nhân và pháp nhân, cũng có thể là những hiệp hội và cuối cùng là các cơ quan nhà nước nếu luật pháp của bang quy định như vậy. Tất cả những điều nói trên được thể hiện trong những quy định về năng lực tố tụng (Điều 62 LTAHC) và về sự đại diện hợp pháp (Điều 67 LTAHC).

7. Các loại đơn kiện

Để đáp ứng yêu cầu về đảm bảo bảo hộ pháp luật toàn diện (khoản 4 Điều 19 HP), LTAHC Đức cho phép sử dụng nhiều loại đơn kiện khác nhau. Có những loại đơn kiện sau: Đơn kiện yêu cầu sửa đổi và đơn kiện yêu cầu có hành vi hành chính, đơn kiện yêu cầu thực hiện và đơn kiện yêu cầu xác định, thủ tục thẩm tra quy phạm và đơn kiện nội bộ. Mỗi loại đơn kiện nói trên lại có thể được phân thành những loại khác nhau nữa.

a) Đơn kiện yêu cầu sửa đổi và đơn kiện yêu cầu có hành vi hành chính

Trong khi đơn kiện yêu cầu sửa đổi (khoản 1 Điều 42 LTAHC) nhằm vào việc huỷ bỏ hành vi hành chính bất lợi thì với đơn kiện yêu cầu có hành vi hành chính, nguyên đơn đòi cơ quan nhà nước phải thực hiện hành vi hành chính đã bị từ chối hoặc bị bỏ qua. Đối với hai loại đơn kiện này thì hành

vi hành chính của cơ quan nhà nước nằm ở vị trí trung tâm. Theo định nghĩa chính thức ở Điều 35 Luật thủ tục hành chính thì hành vi hành chính là biện pháp của cơ quan nhà nước được đưa ra trên lĩnh vực luật công, nhằm mục đích điều chỉnh một trường hợp đơn lẻ, có hiệu lực pháp luật trực tiếp. Theo lý thuyết về hành vi hành chính thì có những hành vi hành chính có lợi như cấp giấy phép xây dựng, giấy phép lái xe, giấy phép mở nhà hàng; những hành vi hành chính bất lợi như trục xuất một người nước ngoài hoặc quyết định đuổi người nào đó khỏi trường đại học; có cả những quyết định hành chính có tác động kép, chẳng hạn giấy phép xây dựng là có lợi đối với người có ý định xây dựng nhưng lại có thể là bất lợi đối với người hàng xóm; tiếp nữa là những hành vi hành chính ra lệnh như lệnh cấm hội họp; hành vi hành chính xác lập quyền và nghĩa vụ pháp lý như quyết định bổ nhiệm công chức hay quyết định cho phép nhập quốc tịch; quyết định hành chính xác định như xác định quốc tịch hay xác định thâm niên để nâng lương. Trước khi khởi kiện với đơn kiện yêu cầu sửa đổi hoặc yêu cầu có hành vi hành chính phải tiến hành thủ tục khiếu nại. Điều này có nghĩa là phải khiếu nại lên cơ quan nhà nước về hành vi hành chính bất lợi hoặc về việc từ chối ban hành hành vi hành chính, sau đó cơ quan nhà nước này phải ra quyết định về việc xử lý khiếu nại (Điều 68 và các điều tiếp theo LTAHC). Sau khi khiếu nại được xử lý nội bộ trong cơ quan nhà nước và cơ quan này ra quyết định bất lợi đối với công dân khiếu nại thì người này

mới có quyền gửi đơn kiện đến toà án hành chính. Đơn kiện chỉ được chấp nhận nếu trong đó người khởi kiện trình bày rằng hành động hoặc việc không hành động của cơ quan nhà nước đã xâm phạm tới lĩnh vực được pháp luật bảo hộ của mình (khoản 2 Điều 42 LTAHC); ngoài ra người khởi kiện còn phải tuân thủ đúng thời hạn khởi kiện, đối với hai loại đơn kiện nói trên thời hạn này là một tháng kể từ ngày tổng đạt quyết định xử lý khiếu nại (khoản 1 Điều 74 LTAHC).

b) Đơn kiện yêu cầu thực hiện

Nếu người khởi kiện không muốn có hành vi hành chính mà muốn có hành động thực sự của cơ quan hành chính (đơn kiện của công chức về việc trả lương cho anh ta, đơn kiện của công chức phản đối sự thay đổi trong nội bộ cơ quan, yêu cầu thanh toán trong khuôn khổ hợp đồng theo luật công, yêu cầu rút lại những phát biểu chính thức xúc phạm danh dự và cả đơn kiện của cơ quan nhà nước đối với người dân về việc không thực hiện hợp đồng theo luật công) thì đơn kiện yêu cầu thực hiện là loại đơn kiện phù hợp (khoản 2 Điều 43 LTAHC). Ngoài một số trường hợp ngoại lệ được quy định bởi pháp luật như Luật công chức, loại đơn kiện này có thể được dùng để khởi kiện mà không phải có thủ tục tiền tố tụng trước đó, cũng không phải tuân thủ thời hạn khởi kiện.

c) Đơn kiện yêu cầu xác định

Nếu vấn đề đặt ra với công dân là xác định mối quan hệ pháp lý của người này với người khác hoặc sự việc nào đó thì có thể sử dụng đơn kiện xác định theo quy định ở

Điều 43 LTAHC để xác định xem có hay không quan hệ pháp luật (tư cách thành viên trong tổ chức hoạt động theo luật công; sự cần thiết phải có giấy phép đối với những hoạt động nhất định nào đó; quyền thực hiện hoạt động kinh doanh không cần giấy phép; nghĩa vụ đăng kí đối với các thiết bị điện tử theo Luật điện; có hay không vi phạm pháp luật trong cuộc bầu cử cơ quan đại diện của sinh viên) hoặc xác định về tính vô hiệu của hành vi hành chính. So với các đơn kiện yêu cầu sửa đổi, đơn kiện yêu cầu có hành vi hành chính hay đơn kiện yêu cầu thực hiện, đơn kiện yêu cầu xác định chỉ có tác dụng hỗ trợ. Do vậy, không thể đệ đơn kiện yêu cầu xác định cho trường hợp đơn kiện yêu cầu sửa đổi hoặc yêu cầu có hành vi hành chính không được chấp nhận vì đã không tuân thủ đúng thời hạn nộp đơn. Một đặc điểm nữa liên quan đến việc đơn kiện loại này có được chấp nhận hay không, đó là việc người đệ đơn phải có nhu cầu đặc biệt trong việc sớm xác định được vấn đề (ví dụ nếu quan hệ pháp lí không rõ ràng thì có nguy cơ phải nộp tiền phạt hoặc chịu phạt); nhu cầu này có thể là lợi ích về mặt pháp lí bất kì đáng được bảo vệ. Đơn kiện yêu cầu xác định tiếp tục (Fortsetzungsfeststellungsklage) theo câu 4 khoản 1 Điều 113 LTAHC thì ngược lại là bộ phận của đơn kiện yêu cầu sửa đổi, đơn kiện yêu cầu có hành vi hành chính hoặc đơn kiện yêu cầu thực hiện. Với đơn kiện loại này, người ta có thể đề nghị toà án xác định tính bất hợp pháp của hành động mà cơ quan nhà nước đã thực thi. Tuy nhiên, để làm điều này cần phải chứng tỏ được rằng có lợi ích

đặc biệt trong việc xác định này (nguy cơ lặp lại, huỷ bỏ sự kì thị vẫn tồn tại từ trước tới nay, làm rõ tính bất hợp pháp để phục vụ cho thủ tục tố tụng (dân sự) đang dự định tiến hành về trách nhiệm công vụ hay bồi thường, tác động tiêu cực tới các quan điểm về quyền cơ bản),

d) Đơn kiện yêu cầu thẩm tra quy phạm

Trong khi các đơn kiện yêu cầu xác định liên quan tới sự có tồn tại hay không tồn tại quan hệ pháp lí thì đối tượng của đơn kiện yêu cầu thẩm tra quy phạm, theo Điều 47 LTAHC lại là tính hợp pháp của quy phạm pháp luật: Đó là các quy định trong lĩnh vực luật xây dựng như các quy hoạch xây dựng, quy định về đóng góp khi khai thác v.v. hoặc là các văn bản dưới luật của bang (ví dụ như các thông tư của cảnh sát, các quy chế về việc học tập và thi cử, các quy định về thu phí, các chỉ dẫn về hỗ trợ của nhà nước, các quy định về mục tiêu trong các quy hoạch không gian). Mặc dù việc thẩm tra quy phạm nhằm mục đích thẩm tra pháp luật khách quan nhưng các thể nhân và pháp nhân muốn yêu cầu thực hiện việc này vẫn đồng thời phải chứng tỏ được rằng lợi ích của họ bị xâm phạm bởi quy phạm pháp luật này hoặc việc áp dụng nó.

e. Đơn kiện nội bộ

Loại đơn kiện cuối cùng được giới thiệu ở đây là đơn kiện nội bộ: đơn kiện loại này được sử dụng trong những tranh chấp trong nội bộ cơ quan theo luật công hay pháp nhân khác. Đây là tranh chấp pháp lí nội bộ, nghĩa là giữa các bộ phận của cùng cơ quan (ví dụ giữa một bên là thị trưởng thành phố và bên

kia là đại diện xã/phường), khác với tranh chấp pháp lý bên ngoài giữa công dân và cơ quan nhà nước, mặc dầu vậy đây cũng là tranh chấp pháp lý theo luật công và phải được giải quyết tại toà án (một uỷ viên hội đồng phường kiện thị trưởng đòi rút lại tuyên bố sai trái của người này, kiện yêu cầu huỷ bỏ quyết định bất hợp pháp của hội đồng bang, tranh chấp giữa giám đốc và hội đồng giám sát của một đài phát thanh truyền hình, tranh chấp giữa hiệu trưởng và khoa, tranh chấp giữa trường đại học và tập thể sinh viên, tranh chấp giữa chánh án toà án và đoàn chủ tịch của toà án v.v).

8. Quy trình thực hiện thủ tục tố tụng

Thủ tục tố tụng tại toà án hành chính được bắt đầu bởi đơn kiện hoặc đơn yêu cầu dạng văn bản. Nội dung của đơn kiện được quy định ở Điều 82 LTAHC. Trong đơn kiện phải nêu rõ người khởi kiện, người bị kiện và đối tượng tranh chấp. Người khởi kiện phải tự tay kí vào đơn kiện.

Đơn kiện yêu cầu sửa đổi và đơn kiện yêu cầu có hành vi hành chính phải được gửi tới toà án trong thời hạn khởi kiện (Điều 74 LTAHC), nghĩa là trong vòng một tháng kể từ ngày tổng đạt quyết định xử lý khiếu nại. Trong một số trường hợp, nếu có lý do chính đáng cho việc chậm trễ thì có thể áp dụng Điều 60 LTAHC. Đối với tất cả các loại đơn kiện khác không có quy định về thời hạn khởi kiện. Điều kiện để có thể áp dụng thời hạn khởi kiện là việc quyết định về khiếu nại phải được công bố theo thể thức hợp lệ, công bố này phải bao gồm cả một phần hướng dẫn đầy đủ và chính xác về việc đưa vụ việc

tranh chấp ra kiện trước toà án (Điều 58 LTAHC - thông báo về hình thức kiện, toà án thụ lý đơn kiện, địa chỉ của toà án, thời hạn khởi kiện cần tuân thủ v.v.).

Kể từ thời điểm toà án thụ lý đơn kiện, vụ việc được coi là đang trong giai đoạn tranh chấp pháp lý. Điều này có nghĩa là quyết định hành chính đang bị kiện không có hiệu lực (khoản 1 Điều 80 LTAHC). Nếu có đơn kiện khác với cùng nội dung được gửi đến toà án thì đơn sau này sẽ không được chấp nhận. Thẩm quyền của toà án một khi đã được xác định cũng sẽ không thay đổi khi có phát sinh những thay đổi sau này (Điều 17 LTAHC).

Sau khi đơn kiện được thụ lý, theo kế hoạch phân công công việc, nó sẽ được chuyển đến vị chủ tịch của Kammer (hội đồng xét xử) hữu trách. Người này sẽ thẩm tra thẩm quyền của Kammer của mình đối với vụ việc và theo kế hoạch phân công công việc của Kammer này (xem phần 4.c) hoặc phân vụ việc cho chính mình hoặc cho một thẩm phán khác thuộc Kammer giải quyết. Thẩm phán này sẽ chuyển đơn kiện tới cơ quan nhà nước bị kiện với yêu cầu phản hồi và cung cấp tất cả các hồ sơ mà cơ quan đang nắm giữ liên quan tới vụ việc này. Nếu cần có sự tham gia của người thứ ba trong thủ tục tố tụng, vì vụ kiện động chạm tới lợi ích pháp lý của họ thì theo Điều 65 LTAHC, toà sẽ ban hành nghị quyết về việc mời người có liên quan tham dự. Trong phiên đàm phán miệng, những người có liên quan được thẩm phán đề nghị trình bày quan điểm của mình, cả về tình tiết vụ việc lẫn về pháp

lí. Trong trường hợp cần thiết, thẩm phán thu thập thêm chứng cứ và cung cấp những chỉ dẫn pháp lí (Điều 86 và các điều tiếp theo LTAHC). Nếu thẩm phán không trao đổi về vụ việc với những người có liên quan nhằm mục tiêu hoà giải (mục 1 khoản 1 Điều 87 LTAHC) và nếu vụ việc là tương đối đơn giản thì thẩm phán sẽ đề xuất với Kammer giao cho một mình mình xử lí vụ án với tư cách là thẩm phán duy nhất (Điều 6 LTAHC); nếu không thì thẩm phán sẽ trình vụ việc lên chủ tịch Kammer để lên lịch tổ chức phiên toà xét xử. Sau đó toà án sẽ gửi giấy mời tới tham dự phiên xét xử miệng, với thời hạn là hai tuần (Điều 102 LTAHC). Nếu phiên xét xử miệng được tổ chức trước Kammer thì Kammer sẽ xét xử và phán quyết với hội đồng xét xử gồm một thẩm phán chủ tọa, hai thẩm phán chuyên nghiệp và hai hội thẩm. Phiên xét xử miệng được tổ chức công khai (Điều 55 LTAHC). Thẩm phán chủ tọa khai mạc và chủ tọa phiên xét xử. Đầu tiên là phần trình bày nội dung vụ việc và vấn đề tranh chấp (Điều 103 khoản 2 LTAHC), tiếp đó là phần trao đổi với những người tham dự về tình tiết vụ việc và về pháp lí. Trong trường hợp cần thiết sẽ thu thập bằng chứng; sau đó các bên trình bày yêu cầu của mình và sau khi những người tham dự đã phát biểu ý kiến cuối cùng, phiên tranh tụng miệng sẽ kết thúc. Tiếp đó là phần nghị án kín của các thẩm phán và phần công bố công khai phán quyết của toà, thường là dưới dạng bản án (các điều 107, 108 LTAHC). Trong phần nghị án, trước tiên người ta kiểm tra xem đơn kiện có hợp lệ không, nghĩa là có đầy đủ

các điều kiện để đưa ra quyết định hay không (việc khởi kiện ra toà án hành chính, tính hợp lệ của đơn kiện, thẩm quyền về vụ việc và địa bàn của toà án, sự phù hợp của loại đơn kiện, quyền khởi kiện, thủ tục tiền tố tụng, thời hạn khởi kiện, đúng bị đơn, năng lực tham gia tố tụng, vụ việc đang trong giai đoạn tranh chấp pháp lí và nhu cầu bảo hộ pháp luật). Sau đó kiểm tra xem hành động của cơ quan hành chính có phù hợp với luật nội dung hay không (thẩm quyền của cơ quan hành động, tính hợp lệ của thủ tục, tuân thủ các quy định về hình thức, tính hợp pháp của cơ sở pháp luật, sự phù hợp giữa hành động của cơ quan nhà nước và cơ sở pháp luật, đặc biệt là trong trường hợp các khái niệm luật không rõ, địa dư cho việc đánh giá, cân nhắc các quyết định). Biên bản sẽ được lập đối với phiên tranh tụng miệng (Điều 105 LTAHC) và được gửi tới những người tham gia tố tụng. Sau đó, theo khoản 2 Điều 117 LTAHC thẩm phán sẽ soạn thảo bản án (cấu trúc và nội dung của bản án: tên đầy đủ của những người tham dự và người được uỷ quyền, nghề nghiệp và chỗ ở, tên toà án và tên của các thẩm phán ra quyết định, hình thức của bản án, tình tiết vụ việc và những đề nghị, lí do của quyết định và hướng dẫn kháng án). Bản án được cả ba thẩm phán chuyên nghiệp kí và tổng đạt tới những người tham dự. Nếu bản án không bị kháng án thì nó sẽ có hiệu lực pháp luật (Điều 121 LTAHC), có nghĩa là nó sẽ ràng buộc về mặt pháp luật những người tham gia tố tụng và những người kế nhiệm pháp lí của họ trong vụ việc tranh chấp này.

9. Kháng án

Nếu người tham gia tố tụng không đồng ý với phán quyết về vụ việc của toà án (bản án, quyết định của toà, nghị quyết) thì người này có quyền kháng án. Kháng án có thể là xét xử phúc thẩm (các điều từ Điều 124 đến Điều 130b LTAHC), giám đốc thẩm (các điều từ Điều 132 đến Điều 144 LTAHC) hoặc khiếu nại (các điều từ Điều 146 đến Điều 152 LTAHC). Đi kèm với các phương tiện kháng án thường là hiệu ứng trì hoãn hiệu lực của quyết định và hiệu ứng chuyển vụ việc lên cơ quan xét xử cấp cao hơn. Điều này có nghĩa là trì hoãn hiệu lực của quyết định bị kháng cáo và làm cho vụ việc trở thành vụ việc đang trong giai đoạn tranh chấp pháp lý tại toà án xét xử kháng án.

a) Phúc thẩm

Thủ tục phúc thẩm chống lại các bản án của toà án hành chính chỉ được thực hiện nếu được toà án hành chính chấp thuận do ý nghĩa quan trọng của vụ việc hoặc do có những sai lệch so với hoạt động tài phán của toà án hành chính khu vực (Điều 124 LTAHC). Trong trường hợp này, phải nộp đơn phúc thẩm tại toà án hành chính trong vòng một tháng kể từ ngày tổng đạt bản án đầy đủ; toà án hành chính khu vực phải tuân thủ sự chấp thuận này (các khoản 1, 2 Điều 124a LTAHC). Nếu toà án hành chính không chấp thuận, thì trong vòng một tháng kể từ ngày tổng đạt bản án, có thể đệ đơn yêu cầu chấp thuận; toà án hành chính khu vực sẽ quyết định về việc có chấp thuận hay không thông qua một nghị quyết (các khoản 4, 5 Điều 124a LTAHC). Về cơ bản, các quy định đối với thủ tục sơ thẩm cũng được áp

dụng đối với thủ tục phúc thẩm. Toà án hành chính khu vực xem xét vụ việc tranh chấp ở quy mô như toà án hành chính đã làm và có quan tâm tới các tình tiết và chứng cứ mới được đưa ra (Điều 128 LTAHC).

b) Giám đốc thẩm

Để chống lại các bản án của toà án hành chính khu vực, những người tham dự tố tụng có quyền yêu cầu giám đốc thẩm bởi toà án hành chính liên bang nếu toà án hành chính khu vực cho phép điều này hoặc nếu Toà án hành chính Liên bang cho phép, trên cơ sở khiếu nại về việc không cho phép của toà án hành chính khu vực. Lí do cho phép có thể là tầm quan trọng của vụ việc, sai lệch so với hoạt động xét xử của Toà án hành chính Liên bang hoặc có sai phạm về thủ tục (Điều 132 LTAHC). Ý nghĩa của xét xử giám đốc thẩm không chỉ ở chỗ bảo hộ pháp lý cho người cụ thể mà đồng thời còn có chức năng đảm bảo sự thống nhất và tiếp tục phát triển hệ thống pháp luật. Do vậy, toà giám đốc thẩm chỉ chịu trách nhiệm về việc thẩm tra việc vận dụng pháp luật và về cơ bản chỉ có thể đưa ra ý kiến phê phán khi phát hiện có sự vi phạm pháp luật Liên bang.

c) Khiếu nại

Theo Điều 146 LTAHC, có thể gửi khiếu nại lên toà án hành chính khu vực chống lại các nghị quyết của toà án hành chính hoặc chống lại một số quyết định nào đó của thẩm phán chủ tọa. Thời hạn nộp đơn khiếu nại là hai tuần, tuy nhiên toà án hành chính có thể tự xử lí đơn khiếu nại (các điều 147, 148 LTAHC). Tuy nhiên, nếu khiếu nại chống lại quyết định của toà án hành chính trong khuôn khổ của biện pháp bảo hộ pháp luật

tạm thời (khoản 5 Điều 80, Điều 123 LTAHC) thì toà án hành chính không thể tự giải quyết mà phải chuyển ngay đơn khiếu nại cho toà án hành chính khu vực (khoản 4 Điều 146 LTAHC).

10. Biện pháp khẩn cấp tạm thời

LTAHC có quy định về hai loại hình bảo hộ pháp lí tạm thời: 1) Ra lệnh về hiệu lực trì hoãn trong trường hợp khiếu nại hoặc đơn kiện yêu cầu sửa đổi (Điều 80 LTAHC) và 2) Ra lệnh tạm thời để bảo hộ pháp lí tạm thời hoặc điều chỉnh một trạng thái tạm thời (Điều 123 LTAHC). Cả hai loại hình bảo hộ pháp luật này đều thể hiện nguyên tắc cơ bản về bảo hộ pháp lí hiệu quả ở Điều 19 khoản 4 HP và nhằm mục đích giữ nguyên hiện trạng cho đến khi có quyết định cuối cùng về vụ việc. Thông qua đó ngăn ngừa việc cơ quan hành chính tạo ra việc đã rồi bằng việc thi hành ngay các quyết định hành chính. Vì tính cấp thiết của vấn đề cho nên chủ yếu thường chỉ kiểm tra khái quát về tình tiết vụ việc và tình hình pháp luật.

11. Tổng kết

Phần trình bày ở trên cho thấy rõ rằng CHLB Đức có hệ thống tài phán hành chính bảo hộ pháp lí đầy đủ, toàn diện để bảo vệ cho 82 triệu công dân của mình. Hệ thống này đảm bảo bất kì hành động nào của bộ máy hành chính cũng có thể bị đưa ra xem xét tại toà án. Năm 2009, khoảng 190 vị thẩm phán làm việc tại 52 toà án hành chính đã tiến hành xét xử và đưa ra phán quyết cho khoảng 140.000 vụ việc, với thời gian giải quyết trung bình một vụ việc khoảng 11 tháng. Tỷ lệ thắng kiện trong các thủ tục tố tụng và các thủ tục khẩn cấp là khoảng 10%, điều này là

minh chứng cho chất lượng hoạt động cao của các toà án hành chính. Với trên sáu thập kỉ hoạt động tài phán hành chính của mình, các toà án hành chính đã không chỉ đưa ra những phán quyết cho những vụ tranh chấp đơn lẻ mà còn đóng vai trò chỉ dẫn, định hướng cho hoạt động hợp pháp và hợp lệ của các cơ quan hành chính. Đóng góp này của các toà án hành chính đã được các cơ quan hành chính tiếp nhận, tôn trọng và thực hiện.

Mặc dầu hoạt động tài phán hành chính ở CHLB Đức đã đạt được nhiều thành công trong những năm qua nhưng hiện các toà án hành chính ở Đức cũng đang phải đối mặt với những thách thức lớn. Do cơ cấu độ tuổi tương đối cao của các thẩm phán hành chính cho nên trong vòng một thập kỉ tới gần như toàn bộ những thẩm phán hiện đang làm việc sẽ nghỉ hưu và phải được thay thế bởi những người mới vào nghề. Làm thế nào để vẫn đảm bảo được chất lượng cao của hoạt động tài phán hành chính, truyền bá được những kinh nghiệm lâu năm và kiến thức về tư pháp ở trong và ngoài nước sẽ trở thành những nhiệm vụ được ưu tiên hàng đầu trong những năm tới./.

(Người dịch: PGS.TS. ĐÀO THỊ HẰNG)

-
- (1). Phần trình bày dựa trên các tài liệu sau: *Bader / Funke-Kaiser u.a., Verwaltungsgerichtsordnung; Bosch / Schmidt, Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren; Brandt / Sachs, Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht; Fritz, Handbuch des Fachanwalts-Verwaltungsrecht; Hufen, Verwaltungsprozessrecht; von Mutius u.a., Handbuch für die öffentliche Verwaltung Bd. 1; Schmidt / Seidel, Verwaltungsprozessrecht.*
- (2). Đây là các tiêu chí đảm bảo tính ngẫu nhiên trong việc phân công công việc... (ND).