

VỀ HỆ THỐNG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH Ở NHẬT BẢN

*Katsuya Ichihashi **

Sẽ không có Nhà nước pháp quyền nếu không có một nền tư pháp độc lập và công bằng. Đặc biệt quan trọng là khả năng khiếu kiện những quyết định hành chính, thông qua hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính, vì những quyết định này phát sinh từ các hoạt động của cơ quan công quyền và thường ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền và lợi ích hiến định. Tuy nhiên, ở nước Nhật Bản chúng tôi cũng như nhiều quốc gia khác, cũng có những vấn đề về cơ cấu dẫn đến những khó khăn trong việc giải quyết tranh chấp hành chính. Vì vậy, trong khuôn khổ bài viết này, tôi sẽ trình bày về hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính của Nhật Bản trong lịch sử cũng như trong hiện tại. Hệ thống này đã vấp phải những vấn đề về cơ cấu trong nhiều năm nhưng lại được cải cách rất chậm chạp.

1. Lịch sử hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính

Điều 61 Hiến pháp Minh Trị quy định: "Không được giải quyết tại toà án thông thường những tranh chấp liên quan đến những quyền được cho là bị vi phạm bởi các quyết định hành chính bất hợp pháp và thuộc thẩm quyền của Toà Hành chính."

Hệ thống các Toà Hành chính theo kiểu pháp luật lục địa được tách khỏi hệ thống toà án thông thường và được thiết kế nhằm bảo vệ các cơ quan hành chính nhà nước khỏi việc kiện tụng dân sự của người dân.

Trên cơ sở quy định nói trên của Hiến pháp Minh Trị, Luật về Giải quyết vụ án Hành chính liên quan đến những quyết định hành chính bất hợp pháp năm 1890 đã được ban hành. Đạo luật này đã chính thức hạn chế đối tượng của các tranh chấp hành chính xuống còn 5 loại cụ thể như sau:

- Tranh chấp về việc đánh thuế;
- Tranh chấp về việc thu thuế bất buộc;
- Tranh chấp về việc huỷ và từ chối cấp giấy phép kinh doanh hoặc giấy phép thương mại;
- Tranh chấp liên quan đến việc sử dụng nước và đất đai; và
- Tranh chấp liên quan đến ranh giới giữa đất công và đất tư.

Toà Hành chính tại Tokyo được thiết lập như một toà sơ thẩm đồng thời chung thẩm. Trên thực tế, trong suốt hơn 50 năm qua, Toà Hành chính hoạt động như một đồng minh của Chính phủ. Trong thời kỳ Dân chủ Đại Chính (Taisho) những năm 20 của thế kỷ trước, một số dự luật nhằm mở rộng phạm vi tranh chấp hành chính đã được trình cho Hạ viện nhưng những nỗ lực trong việc cải cách này đã thất bại vì vấp phải sự phản đối của Thượng viện.

Sau Thế chiến thứ hai, hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính theo kiểu pháp luật lục địa bị bãi bỏ và những nỗ lực nhằm chuyển sang hệ thống toà án kiểu Hoa Kỳ được Lục lượng chiếm đóng khởi xướng. Nhằm mục đích Mỹ hoá những thủ tục tố tụng hành chính, Luật Sửa đổi tạm thời Bộ luật Tố tụng Dân Sự (1947) đã được ban hành. Luật này chỉ quy định về thời hiệu khởi kiện tại các Toà án thông thường là 6 tháng. Tuy nhiên, trong những vấn đề khác, các tranh chấp hành chính trước đó vẫn được giải quyết giống như các tranh chấp dân sự thông thường. Nỗ lực nhằm Mỹ hoá hệ thống Toà án hành chính cũng thất bại do Toà án quận Tokyo đã phản đối chính sách thanh trừng chủ nghĩa quân phiệt bằng các biện pháp dân sự tạm thời (biện pháp khẩn cấp tạm thời) của Lục lượng chiếm đóng.

Để ngăn chặn sự phản đối của các toà án và để hạn chế việc áp dụng Thủ Tục Tố Tụng Dân Sự, Lục lượng Chiếm đóng và Chính

* Khoa Luật, Trường Đại học Nagoya

phủ Nhật Bản nhanh chóng ban hành Luật Đặc Biệt Về Các Vụ án Hành chính (1948). Việc Mỹ hoá các thủ tục tố tụng hành chính đã trở nên bế tắc trong một năm sau đó. Sự tiến triển chậm và tuân tụt hướng đến một hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính toàn diện và chuyên sâu theo đường lối cũ được bắt đầu một cách thận trọng. Luật Đặc biệt về các vụ án hành chính rất khiêm tốn và hạn chế, chỉ bao gồm một số ngoại lệ so với Bộ luật Tố tụng Dân sự. Theo đó, chúng ta có thể nói rằng thủ tục tố tụng dân sự là nguyên tắc chủ yếu của thủ tục tố tụng hành chính với một số ngoại lệ nhỏ. Lực lượng chiếm đóng đã không tin tưởng vào sự phát triển của hệ thống toà án theo kiểu Mỹ của Nhật trong tương lai.

2. Hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính đương đại

Kết thúc thời kỳ chiếm đóng, một đạo luật mới về giải quyết tranh chấp hành chính với nhiều thay đổi lớn đã được ban hành. Với Đạo luật 1962, hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính Nhật Bản bắt đầu một kỷ nguyên mới, gọi lại hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính theo kiểu Pháp luật Lục địa đã bị bãi bỏ trước đó. Việc đặt tên đạo luật mới là Luật Giải quyết vụ án hành chính đã thể hiện mong muốn của tác giả về việc đạo luật này sẽ phát triển thành một Bộ luật Tố tụng Hành chính như ở Đức, đưa nó lên ngang tầm với hai Bộ luật Tố tụng Dân sự và Hình sự. Nhận thức về Bộ luật tương lai này được thể hiện trong Điều 7 của Đạo luật hiện hành như sau:

“Liên quan đến các tranh chấp hành chính, khi luật này thiếu những quy định áp dụng, sẽ áp dụng những ví dụ của Bộ luật Tố tụng Dân sự”.

Mặc dù Luật Đặc biệt về các vụ án hành chính (1948) quy định việc áp dụng Bộ luật Tố tụng Dân sự, Đạo luật hiện hành (1962) chỉ quy định áp dụng ví dụ của Bộ luật Tố tụng Dân sự. Điều này cho thấy Luật hiện hành có sự độc lập gần như hoàn toàn với Bộ luật Tố tụng Dân sự.

Đối với luật sư, luật hiện hành với những động cơ tích cực đóng một vai trò quan trọng

trong việc bảo vệ quyền và lợi ích pháp lý của người dân và để kiểm soát các hoạt động hành chính. Tuy nhiên, sau hơn 40 năm áp dụng luật này tại toà án, mong muốn ban đầu của nhiều luật sư đã không đạt được. Họ trở nên thất vọng vì những nhược điểm của hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính của Nhật Bản.

Chẳng hạn, người dân yêu cầu bãi bỏ các hành vi hành chính cá nhân, đặc biệt trong những tranh chấp mới phát sinh hiện nay (ví dụ như tranh chấp về môi trường, khách hàng, quy hoạch đô thị hoặc công việc công ích), các toà án thường chỉ ra rằng nguyên đơn không có tư cách khởi kiện, hoặc hoạt động hành chính bị kiện không phải là quyết định hoặc hành vi hành chính. Do vậy, toà án thường từ chối người khởi kiện. Hàng năm, 20% các vụ án hành chính kết thúc với một quyết định từ chối. Hơn nữa, các toà án thường không chấp nhận những yêu cầu về việc bãi bỏ quyết định hành chính trên cơ sở tôn trọng quyền tự quyết của các cơ quan hành chính. Chỉ 10-15% người dân thắng kiện trong các vụ án hành chính.

Cũng có một vài trường hợp Toà án ra quyết định tạm dừng tiến hành các quyết định hành chính. Thậm chí, trong quá trình tiến hành tố tụng nếu công việc công ích là đối tượng tranh chấp đã kết thúc thì Toà án thường từ chối xét xử tiếp trên cơ sở rằng không có lợi ích thiết thực nào trong việc huỷ bỏ quyết định hành chính. Trong trường hợp bồi thường bảo hiểm tai nạn lao động, vì thiếu quy định tạm thời về hệ thống tiền tuất, một goá phụ thắng kiện chỉ nhận được số tiền bảo hiểm 10 năm sau ngày chồng chết do làm việc quá sức (gọi là “karo-shi”).

Trong những tình huống thiếu thuận lợi như vậy, người dân không thể trông cậy nhiều vào hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính Nhật Bản. Hàng năm, chỉ có khoảng 1800 vụ án hành chính được nộp tại các toà sơ thẩm. Con số này quả là nhỏ nhoi so với Đức và Hàn Quốc, nơi số đơn gấp 500 lần (Đức) và 28 lần (Hàn quốc).

3. Cải cách hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính

Qua 40 năm với những thực tế không mấy thuận lợi, nhu cầu cải cách hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính đã trở nên bức thiết. Việc chuyển đổi các quy định từ kiểu *trước khi có sự kiện vi phạm* sang kiểu *sau khi có sự kiện vi phạm* bằng quá trình cải cách hành chính được đẩy mạnh để củng cố hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính để hệ thống này có thể kiểm soát những hành vi hành chính bất hợp pháp như là biện pháp hữu hiệu nhất của quy định kiểu *sau khi có sự kiện vi phạm*.

Năm 2001, Hội đồng Cải cách Hệ thống Tòa án yêu cầu xem xét lại các cải cách tòa án về hành chính theo tư tưởng “Nhà nước Pháp quyền”. Sau 3 năm thảo luận, Luật Sửa Đổi về Giải quyết vụ án hành chính đã được ban hành với những phương sách chính như sau:

(1) Mở rộng phạm vi chế tài:

a. Mở rộng quyền khởi kiện trong các thủ tục yêu cầu huỷ bỏ;

b. Thiết lập thủ tục ban hành Lệnh cưỡng chế của Tòa án;

c. Thiết lập thủ tục khẩn cấp tạm thời;

d. Thiết lập quy định về thủ tục xác nhận như trong tranh chấp giữa các bên, trong quan hệ pháp luật công cộng không liên quan đến cơ quan quyền lực

(2) Thiết lập hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính thuận tiện và đơn giản cho người dân:

a. Chuyển đổi người bị kiện từ tổ chức hành chính nơi có cơ quan hành chính sang đối tượng hành chính;

b. Mở rộng hệ thống tòa án thông thường có thẩm quyền trong các tranh chấp về khiếu nại;

c. Kéo dài thời hiệu khởi kiện tại các tòa án thông thường (từ 3 đến 6 tháng);

d. Thiết lập hệ thống tư vấn cho người dân về thủ tục giải quyết tranh chấp hành chính

(3) Mở rộng hệ thống các biện pháp tạm thời

a. Giảm nhẹ các điều kiện trong việc đình chỉ tạm thời việc thực hiện các quyết định hành chính;

b. Thiết lập các lệnh cưỡng chế tạm thời;

c. Thiết lập các biện pháp khẩn cấp tạm thời
Chúng tôi được biết có hai quan điểm về việc cải cách hệ thống giải quyết tranh chấp

hành chính này. Quan điểm thứ nhất cho rằng mặc dù bị Tòa án Tối cao phản đối và còn tồn tại chế độ quan liêu, việc cải cách hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính sau một chặng đường dài 40 năm, đã đạt được những tiến bộ đáng kể. Quan điểm thứ hai cho rằng mặc dù cuộc cải cách mong muốn tiến hành những cải cách cơ bản trong hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính theo tư tưởng “Nhà nước pháp quyền” nhưng kết quả thực tế lại không được như vậy. Đây cũng là quan điểm hiện hành của đa số luật sư.

Ví dụ, “trận chiến cuối cùng và quyết định” giữa các luật sư và thẩm phán của Tòa Tối cao liên quan đến vấn đề về tư cách của người khởi kiện đã diễn ra. Sự thoả hiệp giữa hai bên đã được ghi nhận bằng sự mở rộng phạm vi quyền khởi kiện trong thủ tục yêu cầu huỷ bỏ. Tuy nhiên, quy định mới bổ sung của Luật Giải quyết vụ án hành chính rất mơ hồ. Quan điểm thứ nhất cho rằng quy định mới bổ sung này đã điều chỉnh lại những vấn đề thực tiễn của các Tòa án và tạo ra những khoảng trống cho việc mở rộng phạm vi quyền khởi kiện sau này. Quan điểm thứ hai, ngược lại, cho rằng, quy định mới này chỉ khẳng định lại những vấn đề thực tiễn về phạm vi quyền khởi kiện tại Tòa Tối cao. Quan điểm này nghi ngờ việc mở rộng phạm vi quyền khởi kiện trên thực tế. Nhưng có điều chắc chắn rằng Tòa án sẽ phải có phản hồi về sự khác biệt của các quan điểm nói trên.

Ở Nhật Bản, một khi Tòa Tối cao ra phán quyết thì rất khó để có thể thay đổi phán quyết đó, bao gồm cả vấn đề về phạm vi khởi kiện. Cho đến nay, sự lạm dụng của Tòa Tối cao trong việc sử dụng án lệ trong giải quyết tranh chấp hành chính đã dẫn đến sự cứng nhắc quá mức trong các biện pháp hành chính. Tòa án cấp dưới phải được độc lập trước sự áp đặt về việc sử dụng án lệ của Tòa Tối cao. Theo luật mới, Tòa cấp dưới phải cố gắng cân nhắc để tìm ra những cải cách mang tính xây dựng và linh hoạt. Ngoài ra, không còn con đường nào khác để Tòa cấp dưới có thể phát triển.