

德國行政程序法與行政訴訟法之新發展

聯邦行政法院院長 克勞斯·芮內特教授

(Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert)

105年4月1日

臺北·法官學院

呂理翔 譯*

壹、法制發展的擔當者與驅動力量.....	2
一、透過司法裁判的持續發展.....	2
二、立法機關對法制持續發展的貢獻.....	3
貳、行政法總論的發展.....	3
一、行政組織法.....	4
二、行為形式—行政處分.....	5
三、行政程序法制.....	6
參、行政訴訟法制之發展.....	9
一、訴訟權能/程序發動之權能.....	9
二、審查構想.....	11
三、訴訟程序原則：職權調查.....	13
四、表示不服之途徑.....	14
五、訴訟程序進行時間.....	15
肆、展望—享受良好行政之權利.....	16

* 譯者為世新大學法學院法律學系專任助理教授

壹、法制發展的擔當者與驅動力量

德國行政程序法制與行政訴訟法制的發展是一面透過司法裁判、一面經由制定法令來推動的。在二面向中又可進一步區分為國內機關與歐盟機關。法院與立法者在不同的任務脈絡中發揮其功能，回應不同的驅動力量，在有其各自的作用程度與影響範圍下，以不同的方式促成改變。

一、透過司法裁判的持續發展

法院不能挑選審理事項的內容；它必須是被動受「召喚」的。基於此項任務，法院在整體法令秩序的所有面向中開展其裁判。在這個過程裡，法院是相對保守的；創新的觀點或見解，一旦有疑義，就要整合到既有的體系裡面；在法院審判制度裡，並沒有劇烈的變革或者整個置換為新的運作體系。不過，從國內法的角度，會因為這些變革來自國內最高層級法院或歐盟法院（**Europäischer Gerichtshof**），認知理解的角度也將有所不同。

聯邦行政法院是德國行政法制持續發展最重要的推動者。在其裁判裡始終可以看到，該院致力於維持傳統且歷久彌新的行政法總論及行政訴訟法制的基礎結構，但同時「與時俱進」，亦即在此體系裡滿足實務上各種新要求。必要時彈性地詮釋各種行政法制度，並以此實現法制的持續發展。在這個過程裡，法院發展出種種全新的創舉，但在此同時，始終致力於維持體系脈絡的一致性。

然而，聯邦行政法院身處在一個司法聯盟（**Rechtsprechungsverbund**）之中。它承擔許多來自外部—亦即行政訴訟審判體系以外的其他法院—的挑戰。聯邦憲法法院是在同一國家法制文化中行使職權、提出其對行政訴訟之要求，故能毫無困難的實現。相對於此，要求若是來自歐洲層級的法院，對德國體系而言或多或少是陌生的，要納入這些要求將引起較嚴重的問題。比如從過去到現在，德

國的行政程序法制與行政訴訟法制都特別受到來自歐盟法院對環境法及部門規劃法（Fachplanungsrecht）相關裁判的強烈挑戰；也就是在這個地方，發生若干意義最重大的變革。

二、立法機關對法制持續發展的貢獻

不同於司法權，立法者可以選擇建制的主题。立法活動因此大多是目標精確且與規劃構想密切配合的。在特定法領域裡，以成文法的形式進行體系嚴密的立法固然是可能的，但達成此目標須以冷靜與時間為前提，而在財政困難以及移民危機的時代，德國的立法者並不具備上述前提。

在這樣的環境下，行政法總論以及行政訴訟法領域的立法活動多是為了回應問題，而較少以實現改革目的而進行。例如透過立法嘗試在行政層面克服當前的移民危機；或修法因應歐盟執委會或歐盟法院就成員國國內法牴觸歐盟法所為之指摘。屬於國內立法者實現自己設定之改革目標者，毋寧只有一系列行政活動與訴訟程序的電子數位化；這項改革將降低用紙量，有助於環境保護，但也能促進行政活動的理性化、標準化，並加速其進行，因此有益於降低官僚習氣（Bürokratieabbau），此外，也應該在相當一般性的意義下「與時俱進」的發展。

貳、行政法總論的發展

以下的概述首先將集中焦點於行政活動之上，暫時不討論行政訴訟。論述中使用關鍵字「行政程序法」時，並不是取向於較狹窄的純粹程序性意義，而是著眼於代表整個行政法總論的涵義。於此自然無法詳細交代所有課題的發展脈絡；選出其中重要的項目應該已足夠。選出的項目將依次列為本文的關注焦點，惟其彼此間非必然存在脈絡關係；在下一章探討行政訴訟時，將更清楚的說明重要的

發展脈絡。因此，以下節次安排並未依循特定的思考主軸，而是以類似行政法總論教科書中的章節編排順序來進行。

一、行政組織法

根據德國憲法規範，任何有權作出拘束性決定之行政機關都需要具備民主正當性。這項民主正當性是透過科層體制（**Hierarchie**）來傳送的：因為行政機關受政府的命令指揮，而且只要有這樣的指揮關係，對於該機關作為或不作為，議會便可要求政府負擔政治責任。

當行政機關設立時明白地賦予其不受指揮的地位時，上述原則之適用即須有所修正。在德國的憲法秩序下，並不能完全排除這樣的情形，但是必須提出相對於民主誠命更重要的理由來使之正當化。基本法本身就將聯邦銀行（**Bundesbank**）以及歐洲銀行（**Europäische Zentralbank**）定位為這種例外的情況；它們都應該不受政府的政治性干預、獨立執行維護貨幣穩定之任務。另外，聯邦網絡局（**Bundesnetzagentur**）或者負責藥品許可與許可特約醫師執行醫療活動時的治療方法之聯邦共同委員會（**Gemeinsamer Bundesausschuss**），在做決定時原則上享有不受命令指揮之獨立性。這些機關的獨立地位均可在事理上得到正當性；其中尤其重要的原因是這些機關均以委員會形式，並在專業成員的協助下作成決定。

在歐盟法制中，民主原則的重要性並不相同。就結果而言，歐盟一直努力促使歐盟自己的行政機關不要和歐盟的核心機構－例如執委會或歐盟理事會－聯繫在一起，更要使行政機關在不受核心機構影響下，獲得獨立性。為數甚多的獨立機關或局處都以此種方式成立。這原來可能只適用在歐盟本身的組織領域，不過歐盟法院還傾向將這項機關獨立性的理念也運用在成員國中。例如不久之前，它不僅要求各成員國立法設置個人資料保護專員（**Datenschutzbeauftragte**），更要求使其不受內國政府或議會命令之拘束。雖然憲法上民主誠命依舊存在，德國無異議地服從歐盟法院的要求。未來會如何發展，吾人可繼續觀察下去。

二、行為形式－行政處分

高權性質的行政行為形式主要有：行政立法（包括法規命令與自治規章）作為抽象－一般的規制，以及通常是具體－個別規制的行政處分。另外還有公法契約。除了這些既有法定行為形式的情形外，非正式行政行為的重要性與日俱增，尤其是包含資料收集、提供資訊以及公開宣示、廣告或警告等行政資訊活動。以下我將焦點集中在行政處分之上。在此有兩個關鍵字特別值得一提：「暫時性行政處分」這個處分型態以及自動設備作成之行政處分。

a)在行政處分的運用歷史裡證明了其具有超乎預期的彈性。主要原因是行政處分提供一項可以包容種種不同規制內容的法律形式。例如可以劃分為多個部分規制（Teilregelungen）、暫時性的規制或者添加附款。這裡涉及到目前補助法制（Subventionsrecht）中最重要的一項發展。行政機關補助各種不同型態的建築計畫（Bauprojekte），諸如自來水供應設施、街道興建計畫或者建造幼兒園等。補助必須在建造開始前就提出申請並獲得許可；已經開始執行建造的規劃無法獲得補助。因此須根據預測性的成本估算決定補助。在建造完成後，可計算出實際的花費，在剔除不符合補助要件的花費後，以此為基礎結算出確定應給予的補助金額。若與實際補助金額不同，則應予以補足或返還。面對返還溢領差額之請求，補助受領人往往主張信賴保護。為解決此問題，德國行政機關從很久以前總是援引補助條件中的條款：「系爭補助僅在附加解除條件下始得給予：將來實際發生費用若低於預估金額即條件成就」。因此，在補助超過實際花費的情形，補助許可自然（eo ipso）在超過部分內失其效力。法院裁判見解目前不支持這種做法；當系爭個案需要運用第二次審查以重新評價案件事實時，解除條件制度就難以操作了。然而，補助受領人不可以主張信賴保護，因為他之前已知悉，許可處分所載的補助金額僅是暫時確認的結果。有鑑於此，便創造出「暫時性處分」這項制度，或精確地說：「具有暫時性規制效果的行政處分」。在學理上並非完全贊同這項制度；但聯邦行政法院仍始終維持這項過去建構的制度方向。

b) 在行政處分這項法律制度下，第二項新發展發生於大量行政領域（*Massenverwaltung*），特別是財稅行政領域有意識地進行電子數位化的成果。人民目前已需要使用電子數位方式提出其年度稅捐申報。立法者規劃未來稽徵機關之回覆（亦即所得稅核定）也要以電子數位方式來傳送，尤其要使用全自動化的方式來作成。對於行政機關而言，電腦不再只是形成決定時的輔助工具，而應該完全取代稅捐稽徵機關。這些計畫目前仍在研議討論中。設於聯邦內政部的行政程序法諮詢委員會過去曾受請求對上述計畫提出法律鑑定意見，其提醒決策者注意維護行政程序法在適用上的一致性，以及當事人的合法權益。該委員會特別強調以下四點：

1. 只有在法律特別規定的情形，才能以全自動化方式作成行政處分。這類情形只發生於大量行政領域中某些適合這種處分的規制事務上，尤其只有在完全受法律規制的羈束行政領域，蓋機器並不會行使裁量權。

2. 尤其應強調的是，機器只能解決預先設定的案件情況；當進行預設以外的、非典型的使用時，就無法發揮其功能，況且此時行政機關無法作進一步的調查。對於使用機器作成處分這件事，必須以毫無誤解可能的方式使當事人知悉；也必須使當事人仍保有「選擇不使用」（*opting out*）的機會，亦即當事人還是可以選擇經由個別提出意見或主張及個案式事實調查所進行的傳統行政程序。

3. 自動化行政程序的容許性必須持續透過抽樣調查（*Stichproben*）來檢驗。在抽樣調查中，不應僅著眼於對行政機關不利的偏差案例（*Ausreißer*），而是應該不帶偏見的理解調查結果。

4. 最後，行政機關不得輕忽利用途徑的風險（*Risiko des Zugangs*）以及與利用證明（*Zugangsnachweise*）相關的風險。若為使處分相對人便於領取行政處分，而將其置放在網路平台上，唯有在當事人事前曾針對具體案件情況、並在真實的自由意志下，對這種通知的形式表示同意時，始得為之。

三、行政程序法制

狹義的行政程序法領域，尤其有關計畫確定程序的規範存在於一種特殊的發展動態中。不過部分改革性嘗試仍屬於開始階段；以下需透過綱要式論述才能有效掌握整體發展的結構。

大型基礎設施之興建計畫，特別像是建造高速公路或架設遠程能源輸送管線，基本上以三個步驟來進行。在第一階段，要調查在符合特定的輸送效能下，兩個端點間連結需求的程度。以架設遠程能源輸送管線為例，這部分是純粹憑藉能源科學進行需求量估算。第一階段的終結通常是以正式制定、議會通過的法律為之，前述連結需求將在法律中有拘束性地確定下來。在第二階段會針對連結需求決定大略路線（*grobe Trasse*），並協調納入到更大範圍的空間規劃中。這條大略路線可能有數公里寬，換言之，在大略路線中還沒決定設施的精確位置。大略路線是透過國土利用計畫（*Raumordnungsplan*）確定下來，其法律形式為內部行政規則，在少數的情況會使用具外部效力的法規命令或甚至是法律；這個階段的決策是屬於邦的職權。接著在第三階段要做成具體的設施興建計畫（*Vorhabenplanung*）。在此階段，將由設施主體—其可能是行政機關但也可能是私人企業—提出申請，在計畫確定機關（*Planfeststellungsbehörde*）主導的行政程序中規劃出確切的路線，並針對計畫造成不利影響的第三人權利有所決定。這個階段的決定是以行政處分作成，亦即所謂「計畫確定裁決」（*Planfeststellungsbeschluss*）。

這種階層模式（*Kaskadenmodell*）衍生的第一項改革問題是各部分決定的階層劃分（*Abschichtung*）可能性。任何人民的權利（例如不動產所有權）終局的受計畫確定裁決影響時，原則上不只能爭執在第三階段決定的具體設施路線規劃的正確性，也能爭執第二階段國土利用規劃中的大略路線選擇，甚至第一階段的需求程度的調查確認；針對該訴訟，行政法院必須同時一併審查先前進行的兩個計畫階段的合法性。也就是說，在針對第三階段的訴訟裡，系爭設施計畫的所有內容再度置於法院的審查權力之下。這是合理的嗎？抑或應該將權利救濟也區分為三個階段呢？這類情況在實務上發生時，爭訟的焦點大多集中在需求認定的第一階段，但由於是以制定聯邦法律確認計畫需求，使確認的需求內容事實上可豁免法院審查，因為沒有一所行政法院會以此向聯邦憲法法院（唯有後者有權審

查系爭聯邦法律)提出聲請。其次，由於第二階段大略路線計劃與國土利用規劃連結的關係，沒辦法進行類似計畫階段劃分的(法院)審查階層劃分。這樣劃分是否一個明智的做法，也是充滿爭議。一旦這樣劃分極有可能導致大量針對第二階段大略路線計劃的訴訟預先被提起，甚至那些嗣後根本沒有受到具體的大略路線影響的人民也會提起這項訴訟。綜合以上論點，仍應該繼續全面保持目前的權利救濟模式。

與「階層劃分」問題密切相關的是民眾參與的問題。而隱藏在此問題背後的核心問題是：「當事人」概念內涵為何。按照德國法的理解，具有利害關係的個人和對社會公共議題表示興趣與關注的一般大眾(*interessierte Allgemeinheit*)是必須區別的概念。只有自身權利受到影響之人才符合此處所指的個別利害關係(*individuelle Betroffenheit*)。這種個別利害關係只有到第三階段的計劃確定裁決作成時才會發生；因此，這類民眾在這個階段參與行政程序，但也要等到這個階段才能參與。相對於此，一般大眾則由議會及向議會負責的行政權作為代言人。然而，在與環境保護有關的程序裡，應該額外強化一般大眾的代表地位，一方面確保環境法能被更有效的遵守，另一方面藉此提高公共設施計畫的可接受度。因此，在前兩個計劃階段，法律規定了任何人民均可參與行政程序的管道。在第三個計劃階段(亦即計畫確定程序)，也開放讓任何人都可以提出疑慮或提供建議；特別是設施計畫主體在申請計畫確定裁決前，就負有公開計畫草案及透過提早開始進行民眾參與(*vorgezogene Bürgerbeteiligung*)的方式，讓所有人都能夠表達看法之義務。

在歐盟法上有一個不同於前述涵義的概念：「具利益關聯之公眾」(*betroffene Öffentlichkeit*)。由於與計畫設施間存在一定程度的事理關聯性始終是認定時的要件，所以其比德國法上一般社會大眾的概念狹窄；但是它還是比「個別利害關係」取向於自身權利受到影響的概念寬。德國行政程序法制採取歐盟法的概念，而且主要透過規定環保團體程序參與權之方式，嘗試將其納入到原有法制之中。行政程序法制的說明在這點上告一段落，接下來將討論行政訴訟法制。

參、行政訴訟法制之發展

推動行政訴訟法制發展的主要力量來自歐盟的機關，尤其是歐盟法院。歐盟法院最重要的裁判基礎是一部國際法位階的條約，亦即 1998 年以締約地命名的「雅胡斯條約」（Aarhus-Konvention），全名為「環保訴訟案件中有關資訊取得、公眾參與裁判程序以及司法訴訟途徑之條約」。歐盟本身也簽署此條約，並為了落實該條約頒布了兩部指令；因此這部條約和指令的適用執行都受歐盟法院的控制，而該院也要求各歐盟成員國按照它的詮釋將條約規定轉化為內國法。由於這個緣故，德國行政訴訟法面對牽涉範圍廣泛的修法壓力。雖然就適用對象而言，這項改革僅止於雅胡斯條約的適用範圍，亦即環境法領域；但是它也將影響行政訴訟法的總論內涵。

一、訴訟權能/程序發動之權能

眾所周知的，德國訴訟法依循的是主觀權利救濟模式。行政法院的首要任務是實踐基本法對權利救濟的承諾。根據此承諾，任何人的權利受到公權力侵害時，都須提供其法律救濟途徑。因此，訴訟權能的要件是提出以下主張：自認其主觀公權利受到侵害。個人的權利，尤其是基本權，勾勒出法院控制行政活動的範圍。這種權利同時也將主觀權利保護定義為法院活動的首要目標；固然法院活動同時也有助於對行政權進行客觀合法性監督；但這點退居為純粹事實上達成之效果的地位。最後要指出的是，對原告主觀權利的保障使得法院做的那些常被認為造成困擾、妨礙自由或至少是遲滯程序的行為得到正當化。

主觀權利保護的對立面是，未主張自身權利受侵害者不得起訴。單純經濟上、政治上或者理念上的利益尚不足以構成訴訟權能。許多人都認為這樣的標準過於狹隘；他們建議訴訟體系應轉向採取法國模式，亦即僅主張對受指摘之行政決定具有利益之人，也應該被承認具有訴訟權能，即使該利益未受合法承認且沒

有法令依據亦然。司法裁判到目前為止仍然沒有採取這項建議，而且是有充分的理由的。前述批評其實忽略了國家負擔之義務係相應於原告的主觀權利範圍，而整個德國的權利救濟體系正是建構在這項原告與國家間的規範性連結之上；如果沒有這項基礎，課以義務訴訟與暫時權利保護命令都將喪失存在理由。法國行政訴訟法制中可以看到這一點，其很難從釋義學上處理這兩項制度。

不過，在德國行政訴訟法制裡可以觀察到放寬起訴要件的趨勢。這顯現在兩條途徑上。第一項發展是聯邦行政法院在裁判中謹慎的擴張得以訴訟救濟的主觀權利範圍。在這項發展裡證明了體系具有彈性。在審查時關鍵性的問題是：原告所主張遭行政機關違反的法律僅在維護公共利益，或者除此之外，還有以保障原告個人的利益為目標；只有在後者的情形，始賦予原告根據該法律有所主張的主觀權利。換言之，這套保護規範理論需要解釋相關法律，在解釋的同時探問該法律的目標取向。這裡顯示出司法裁判的變遷：聯邦行政法院在過去有很長一段時間都是以較狹隘的見解從事裁判，但大約從二十年前開始，越來越能看到聯邦行政法院展現出相當開放的態度。過去這項轉變是從地方經濟法（*kommunales Wirtschaftsrecht*）開始發展的，目前在此領域的競爭者訴訟都被認為是合法的。這項發展繼續影響廢棄物排放防治法，所謂「預防條款」（*Vorsorgeklausel*）在此領域逐步被賦予主觀性權利的定位。最近的發展則在郵政法以及難民庇護法領域，在前者，用郵人有權訴請撤銷依公共事業價格規範作成之郵資許可，在後者，法院判決認為，審核難民申請之歐盟成員國國內法規可以作為爭訟的標的。

第二項發展是受到外在力量所驅動。這裡並非放寬個人的訴訟權能，而是補強其他有關人員的訴訟權利。引發這種訴訟權利補強的動機是，在某些情況下主觀權利不夠充分，以致法院無法對行政活動進行控制，但是行政機關內部控管機制卻無法發揮作用，或者根本無法企及需要控制之處。這類情況尤其發生在環境法領域：主要是因為自然保育法無法賦予任何人主觀權利；但是行政機關本身往往對於造成環境負擔的設施計畫很感興趣，因此未能始終保持真正的中立。依據「雅胡斯條約」，當發生這種漏洞的時候，應該使受法制承認且在章程中明定環境保護為其成立目標之團體擁有特別的訴訟權利。在消費者保護法制或私經濟競爭法制中也有類似有關團體訴訟之規定。另外，在某些情況下賦予護民官

(Ombudslauten) 訴訟權利，或者像是個人資料保護專員 (Datenschutzbeauftragte) 擁有的訴訟權都是基於相同的思考。

上述訴權補強的發展，在環境法中產生特別的問題：依據作為規範基準的歐盟法，必須訂定有關團體訴訟權能之規定，而依據德國法，立法機關以前就必須對這件事有所作為，只不過始終沒有制定此類規範，那麼聯邦行政法院可以在當事人請求下，行使某種緊急權限 (Notkompetenz) 代替立法者制定規範嗎？對於這個問題，法院的處理方式充滿玄機難以捉摸 (sibyllinisch) — 法院肯認起訴的環保團體擁有某種類似「父母官」地位 (prokuratorisch) 的主觀起訴權利。這樣的處理混淆了團體訴訟與主觀權利救濟的分際。這到底是一項錯誤抑或找到正確的解答，目前仍有爭議。

二、審查構想

在起訴被合法受理後，接著要處理的是法院審查權可以作用到什麼程度的問題。這涉及審查範圍 (Prüfungsumfang) 以及審查密度 (Prüfungsdichte) 。

a) 針對審查範圍，這幾年以來已清楚確立的見解是，在個人訴訟中不只原告僅限於主張他自身的權利，法院也不得將其審查權力擴張到這個範疇之外。訴訟權能以及審查範圍必須一致。假如法院單純以行政機關違反某一條法令規定，而該違反根本沒有影響個別原告權益，就裁判該個人訴訟為有理由勝訴，事實上會是欠缺邏輯一貫的結果。就算是常被當作反面事例的行政法院規範審查 (Normenkontrolle) ，若是正確的運作，一樣沒有例外。

上述內涵原則上也適用於行政機關發生程序違誤的情形。目前也漸漸獲得贊同的見解是，只有當這類程序瑕疵具有影響實體決定的傾向時，也就是說不能排除在沒有該瑕疵時，實體決定可能會有不同的內容，而且這項差別涉及 — 在個人訴訟中一個別原告的主觀權利時，系爭程序瑕疵才能導致撤銷行政機關實體決定之結果。不過，這項見解只是原則上被適用而已。在發生重大程序瑕疵的情形，

程序瑕疵與實體決定間的因果關係會被推定存在且不得推翻。在其餘程序瑕疵的情況，行政機關須對因果關係不存在負擔舉證責任：行政機關必須釋明且在某些情況下還要證明，系爭瑕疵對實體決定不發生任何影響。對於因果關係做這樣嚴格的理解認定源於歐盟法院對環境法領域的要求；但是除了環境法以外，該院認為在純粹內國法制的領域也應該落實上述見解。

另一項歐盟法院的要求造成更大的困難。在德國法上，過去一直規定有權利排除的情況（失權效果；**Präklusionen**）：若原告之聲明或主張是在起訴前的行政程序中得提出卻未提出者，法院得將其駁回。這類規定如今被歐盟法院宣告牴觸歐盟法。這同樣也是涉及環境法的裁判見解；其全然出乎眾人預料，並且建構在非常勉強而且極不充分的理由上。這項裁判見解造成兩項相當令人遺憾的影響。其一，在有關環境法的大型案件程序中，原本訴訟資料就已不可避免的龐大複雜，如今會因此更加擴大其數量與複雜程度，這將導致此類訴訟程序幾乎無法終結的危險，尤其糟糕的是其將無法在合理時間內終結。其二，法院將面對新的聲明或主張，而這些可能是行政機關在系爭計劃決定中還沒有機會處理研判與有所回應的。因此，事實上勢必難以避免在訴訟程序中進行計畫補充。德國法將如何回應這項裁判見解，目前還難以預料；極有可能會採取在訴訟程序中引進失權期間（**Präklusionsfrist**）制度，而且為了能進行計畫補充，要將訴訟程序劃分為兩階段。

b)與審查範圍具有相當密切關聯的是審查密度或審查深度（**Prüfungstiefe**）的問題。眾所周知的，德國的行政救濟制度是以其採取非常高的審查密度而聞名。這是另一項與法國模式不同之處—後者留予行政機關更大的自主決定空間。兩國的制度比較可以用聯通管來比喻：法國法將訴訟救濟途徑開放的很寬，但是起訴之後只審查行政行為是否遵守外部界線，相對於此，德國法將起訴途徑侷限在原告主觀權利之上，但將行政行為置於嚴格、高密度的審查下。固然在德國法中也會有一些領域是法院降低審查密度的地方。無庸贅言，裁量就是一個例子，計劃裁量也是；但是除此之外還有許多法院在訴訟中並未進行全面審查的情形，或者根據相關法律之解釋，法院不應該發動全面審查，例如行政委員會的決定通

常會被假設為此類情況。依據德國憲法規範，這種審查密度的降低必須始終限於例外情況，而且需要足以理解的論證。

如今在環境法與計劃法領域產生了一個問題：是否可以透過降低審查深度的方式，來回應前述無法再用駁回遲延提出之聲明或主張（＝使其失權）的做法來縮減訴訟資料的問題，使行政法院仍能維持審判工作之能力呢？實際上，例如在自然保育法領域，歐盟法就容許行政機關就自然保育專業事項享有判斷餘地，於是行政機關的評估與預測決定原則上不受法院審查。個人推測，在環境法領域中這類不受法院審查的事項範疇，往後可能會基於純粹便利實務運作的理由而越來越多。

在環境法以外的情形則恰巧相反：對於降低審查密度這件事，大多傾向採取比較嚴格、有所保留的態度。比方說在管制行政法（Regulierungsverwaltungsrecht）領域，聯邦行政法院雖然曾經承認聯邦網絡局（Bundesnetzagentur）在受規制的競爭情況中（如電信通訊領域）進行相關市場的區劃時，還有涉及預測某些管制機關經法律授權採行、特定型態管制措施的實效性時，才享有一種結合式的判斷餘地，但是學說論著對法院降低審查密度這件事有嚴厲的批判。姑且不論這點，聯邦最高法院仍然在能源法的管制事務領域援引參照上述裁判見解。

三、訴訟程序原則：職權調查

在審查構想確定後，法院接著必須調查重要的案件事實。於此，行政法院審判制度須遵守職權調查原則：法院必須自行調查對案件審理具重要性的事實，並且不限於各方訴訟當事人提出的事實主張與證據方法。這項原則有助於起訴人民權益的保護，蓋其能力智識往往不如被告機關，此外對於以事理上盡可能正確的法院裁判實現公共利益，也有正面的意義。

在歐盟各國的法制比較上，德國法高度肯定及採納職權調查原則。在其他國家主要適用「當事人提出原則」（*Beibringungsprinzip*），在德國這項原則係適用於民事訴訟程序。依據此原則，訴訟當事人被課予向法院陳述案件事實以及提出必要證據之負擔。當事人提出原則在法國運用得更徹底，因為訴訟當事人還必須明白指出行政行為應該受審查的各項法律理由；相對於法國，在德國（民事訴訟法也是如此）仍適用古老的羅馬法原則：「法院諳知法律」（*iura novit curia*）。前述歐盟法院對於在環境法領域原告權利擴張之實踐，也是與德國法的觀念相對，背後理由很可能就是受法國訴訟法影響下、有關法院活動範疇的想像。這樣的想像到底對錯如何還很難說：在德國行政訴訟制度因為負荷過重而崩潰前，仍然有必要重新審視職權調查原則，必要時要尋求妥協折衷的可能；不過，完全放棄職權調查原則確定是不可能的。

四、表示不服之途徑

基本法施行初期最著名的法學家之一岡特·杜里西（*Günther Dürig*）曾說：司法裁判是「合憲地不一致」。原因是法官的超然中立；沒有一個法院會受過去到現在的裁判見解拘束，而且也不受各該審判權的最高層級法院裁判之拘束，聯邦憲法法院的裁判是唯一例外。當然，這種裁判不一致的情況，只有在使其趨向一致的途徑存在時，才可以忍受。這也就是訴訟法要規定表示不服途徑的理由：在緊急程序的異議、本案訴訟程序的事實審上訴與法律審上訴。

在難民法的事務領域，由於早年的難民潮（1992 年間）表示不服的途徑被大幅的刪除。本案訴訟程序中的事實審上訴與法律審上訴，相較於在其他事務領域的訴訟權利，設有更嚴格的許可限制，而且也完全排除在緊急程序中以異議（*Beschwerde*）表示不服之途徑。然而，當所有與難民爭議有關之訴訟中，絕大部分只在緊急程序中進行時—因為該程序結束時當事人可能就面臨被遣返的結果，因此前述最後一項限制造成特別嚴重的影響；又因為在難民法的緊急程序，向來只由獨任法官審理裁判，使得原本對難民法的緊急救濟制度齊聲一致的贊成，演變為眾聲嘈雜、缺乏共識的情況。

因此目前有各種嘗試性作法，爭取在難民訴訟程序中再度容許對緊急程序裁判向行政法院提出異議，就本案訴訟可以提起事實審上訴，也盡可能容許向聯邦行政法院提起「飛躍上訴」（Sprungrevision）。不過，上訴或異議途徑放寬應該只能經由第一審行政法院來實現，不應該使申請難民庇護者也能表示不服；異議應該只是為了讓司法裁判能相對一致，而非著眼於相反面－以提升權利保障為目的。但在政治上對這些改革建議卻有所顧忌、踟躕不前，因為政治人物擔心這將會造成拖延訴訟程序。然而，這些疑慮並不正確。個別程序固然會因為提起異議而延長；但異議的提出卻有助於司法裁判的一致性，可以大量減少未來的訴訟量，而就整體來看，將有助於加速訴訟程序的進行。

五、訴訟程序進行時間

在加速訴訟進行這點帶出本文的最後一個主題：訴訟審理的時間。在十年前，德國的行政訴訟進行的時間明顯過長。當時案件在一個審級終結平均需要的時間將近兩年，各邦的情況或長或短，大約介於一年多到將近五年之間。在政治輿論上，這項不良的名聲始終伴隨著行政法院，以致這幾年上述情況已明顯改善，人們卻看不到。目前一個行政訴訟案件在每一個審級大約需要一年，各邦情況或有不一，約在八個月到接近三年之間。不過，現況仍然有進步的空間，而且我們正在努力做這件事；但是無論是德國國內五大法院審判權間的比較，或者特別是和外國情形比較，德國行政訴訟都可以不需要再羞赧掩藏了。

這項正面發展的基礎是法院對訴訟程序更完善的指揮與安排。近來，為了回應史特拉斯堡的歐洲人權法院裁判所修訂的法律，也強化這項正面發展。若法院延滯裁判當事人之訴且欠缺正當理由時，前述法律賦予當事人損失補償請求權，在特定情況下還能請求損害賠償。到目前為止，提出這類請求的案例並不多見；不過，起訴請求的途徑存在本身就已經具有一定功效。

肆、展望—享受良好行政之權利

歐盟法從過去以來持續為行政訴訟法制所帶來的種種變革，在行政程序法及行政法總論領域中，到目前為止只有比較特別的專業計畫法制中做了相應的處理。但即使如此，已可明顯看出歐盟法對這些法制領域造成的根本性影響，只不過是運用更謹慎的態度，以另外一種方式，亦即比較不是用對抗的方式、而是以整合的方式，讓這些影響發揮作用。

從歐盟法的觀點，行政程序法屬於國內法，歐盟對這個部分原則上無立法權限。但是歐盟法可以且應該規範歐盟自身機關所適用的程序。有關這一點，最近在歐盟的主要法（**Primärrecht**）中，有一條新的基礎規範：歐盟基本權憲章第 41 條保障所謂「享受良好行政之權利」。依此規定，任何人都享有歐盟機關無偏頗、正確地、且於適當期間內處理其事務之權利。這項權利特別包含：向行政機關表達意見並被聽取的權利、閱覽卷宗的權利以及請求行政機關就其決定說明理由的權利。在 2013 年，歐洲議會要求歐盟執委會，針對前述權利，提出一部命令草案作為歐盟機關適用的程序法制。由於這項立法工作，歐洲議會提及一件早期的法令提案，那是在 2009 年由學術界研擬建議的：來自不同國家的法律學者齊聚一堂，共同構思創作這一部法律草案，草案裡有細膩的條文並附有詳盡的理由說明，最後集結成六冊。這部所謂「歐盟行政法研究網」草案（**ReNEUAL**；譯按：全名為 **Research Network on EU Administrative Law**）在 2015 年間公布及供大眾閱覽，想必對將來法制發展會產生決定性的影響。

這部規範作品雖然僅以歐盟行政機關為其設想的對象。但是它對所有歐盟成員國也具有影響深遠的意義。一方面可以預見的是，在或長或短的時間後，其規定對成員國國內行政機關的行政行為勢必變得很重要，一開始可能是在間接適用歐盟法的領域，之後可能更不只是如此。「歐盟行政法研究網」草案就將效力延伸規定為成員國本身可能的制度選項。不過另一方面要指出，這套規範作品主要取材於各成員國自身的法治文化，特別是法國與德國的行政法，並完全以此為標

準，成為探求共識的比較法研究最豐碩美好的成果。這部草案在此揭示出行政程序法制未來在方法論上能夠且無論如何都應該繼續發展的方向。