

CHẾ ĐỊNH VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN KHỞI KIỆN VỤ ÁN DÂN SỰ VÌ LỢI ÍCH CÔNG CỘNG CỦA TRUNG QUỐC VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TỔ TỤNG DÂN SỰ VIỆT NAM

PHẠM THỊ MAI* - PHẠM HẢI SƠN**

Tóm tắt: Luật tố tụng dân sự của Trung Quốc và Bộ luật Tố tụng dân sự của Việt Nam đều có quy định về khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Trong khi ở Trung Quốc, cả về mặt quy định và thực tiễn thi hành pháp luật, vai trò của Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) trong việc khởi kiện vụ án dân sự rất được đề cao thì ở Việt Nam chưa có quy định nào về chức năng của VKSND trong việc khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Điều này tạo ra một khoảng trống pháp lý mà Việt Nam cần phải sớm lấp đầy. Bài viết phân tích một số quy định của pháp luật và thực trạng thi hành pháp luật về vai trò của VKSND Trung Quốc trong khởi kiện dân sự vì lợi ích công cộng, từ đó đưa ra một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam.

Từ khoá: Tố tụng dân sự, khởi kiện vì lợi ích công cộng, VKSND Trung Quốc, VKSND Việt Nam
Ngày nhận bài: 08/9/2023; Biên tập xong: 22/10/2023; Duyệt đăng: 26/10/2023

INSTITUTING CIVIL CASES FOR PUBLIC INTERESTS BY THE PEOPLE'S PROCURACY OF CHINA AND RECOMMENDATIONS TO IMPROVE VIETNAMESE CIVIL PROCEDURE LAW

Abstracts: Both Chinese Civil Procedure Law and Vietnamese Civil Procedure Code have provisions of instituting civil cases for public interests. While China highly appreciates role of the People's Procuracy in initiating civil cases in legal regulations and law enforcement practice as well, there has been no regulation on this function of the People's Procuracy of Vietnam creating a legal gap that need to be filled. The article analyzes a number of law provisions and law enforcement on the role of the People's Procuracy of China in initiating civil cases for public interests, then make some proposals to perfect Vietnamese civil procedure law.

Keywords: Civil procedure, public interest litigation, the People's Procuracy of China, the People's Procuracy of Vietnam

Received: Sep 8th, 2023; Editing completed: Oct 22nd, 2023; Accepted for publication: Oct 26th, 2023

1. Chế định Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của Trung Quốc

1.1. Khung pháp lý về Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng

Sự xuất hiện của chế định “khởi kiện vì lợi ích công cộng” ở Trung Quốc phần lớn được thúc đẩy bởi nhận thức về quyền ngày càng cao của người dân nước này, cùng với sự phát triển kinh tế nhanh chóng của đất nước và căng

thẳng xã hội ngày một gia tăng do việc thực thi kém hiệu quả các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường và an toàn vệ sinh thực phẩm, bảo vệ sức khỏe cộng đồng¹. Trong khi đó, quy định về thẩm

* Email: Phammaitks@gmail.com

Thạc sĩ, Phó trưởng Khoa Kiểm sát Dân sự - Hành chính - Lao động, Trường Đào tạo, Bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát tại Thành phố Hồ Chí Minh

**Email: Sonph@hiu.vn

Thạc sĩ, Giảng viên Bộ môn Luật, Khoa Kinh tế - Quản trị, Trường Đại học quốc tế Hồng Bàng

quyền khởi kiện vụ án vì lợi ích công cộng của VKSND Trung Quốc xuất phát một phần do nhận thức chung rằng rất ít nhóm công dân có đủ điều kiện chuyên môn hoặc nguồn lực để tiến hành các vụ kiện về an toàn của người tiêu dùng hoặc bảo vệ môi trường. Bên cạnh đó, VKSND là một nhánh quyền lực nhà nước nên các cơ quan, tổ chức có liên quan cũng có nhiều khả năng đáp ứng các yêu cầu trước khi khởi kiện của VKSND; đồng thời, VKSND có lợi thế rõ ràng là tự động có tư cách pháp nhân và có thẩm quyền sâu rộng để tiến hành các hoạt động điều tra và thu thập chứng cứ².

Với một quốc gia nhất nguyên như Trung Quốc, Đảng Cộng sản đóng vai trò quan trọng trong việc đưa ra đường lối, chủ trương xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, kể cả đối với lĩnh vực tố tụng công ích. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khoá XVIII (tổ chức vào tháng 4/2014) của Đảng Cộng sản Trung Quốc đã chỉ rõ “nghiên cứu xây dựng chế định VKSND khởi kiện tố tụng công ích” là cơ sở chính trị quan trọng, mở đường cho việc luật hoá quy định VKSND khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng ở quốc gia này³. Hội nghị lần thứ 12 của Nhóm lãnh đạo đi sâu cải cách toàn diện Trung ương đã xem xét và thông qua Chương trình thí điểm cải cách thủ tục tố tụng vì lợi ích công cộng của các cơ quan kiểm

sát⁴. Tháng 7/2015, theo chỉ đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc, Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc của Trung Quốc đã thông qua chương trình thí điểm tiến hành tố tụng công ích (trong cả lĩnh vực dân sự và hành chính) kéo dài 02 năm đối với VKSND 13 địa phương gồm các tỉnh như: Bắc Kinh, Nội Mông, Cát Lâm, Giang Tô, Phúc Kiến, Quảng Đông...

Về mặt pháp lý, chế định khởi kiện vì lợi ích công cộng lần đầu tiên Trung Quốc luật hoá trong lần sửa đổi, bổ sung Luật Tố tụng dân sự năm 2012. Sau đó, trong các lần sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ người tiêu dùng năm 2013 (tại Điều 43) và Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (tại Điều 58) đã quy định cụ thể hơn chủ thể có quyền khởi kiện vì mục đích công cộng trong Luật Tố tụng dân sự. Theo quy định tại các văn bản pháp luật nêu trên, quyền khởi kiện vì lợi ích công cộng ở Trung Quốc được trao cho “các cơ quan và tổ chức có liên quan theo quy định của pháp luật”.

Ngày 02/7/2015, trên cơ sở Quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ủy quyền cho VKSND tối cao tiến hành thí điểm tố tụng vì lợi ích công cộng tại một số địa phương, VKSND tối cao Trung Quốc đã xây dựng Kế hoạch dự án thí điểm cải cách đối với Viện kiểm sát khởi kiện vì lợi ích công cộng. Tháng 01/2016, VKSND tối cao ban hành “Các biện pháp thi hành thí điểm quyền khởi kiện vụ án vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân”, trong đó, quy định về thủ tục khởi kiện vụ án dân sự và vụ án hành chính vì lợi ích công cộng của VKSND.

¹ Su Lin Han (2017), *Background Memorandum Public Interest Litigation in China*, 2017, nguồn: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/china/document/public_interest_litigation_china_background_memo.pdf.

² Yue Zhiyuan, Wang Jingbo, “New Developments in Administrative Public Interest Litigation”, *Applied Jurisprudence*, 2016, Issue 9, nguồn: <http://www.chinalaw124.com/shehuigongyi/20161019/18731.html>.

³ Vũ Thị Hải Yến, Bùi Việt Dương, “Tìm hiểu chế định kiểm sát tố tụng công ích Trung Quốc”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 7/2021, 2021, tr. 58-64.

⁴ Wei You, Shan Liang, Lei Feng, Zexuan Cai, “Types of environmental public interest litigation in China and exploration of new frontiers”. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2023, 20, 3273, <http://doi.org/10.3390/ijerph20043273>.

Luật Tố tụng dân sự sửa đổi năm 2017 chính thức quy định về thẩm quyền của VKSND Trung Quốc trong khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Theo đó, Điều 55 quy định trong trường hợp khi thực hiện nhiệm vụ và chức năng của mình, VKSND phát hiện hành vi xâm hại đến việc bảo vệ môi trường sinh thái và tài nguyên, hành vi trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, được phẩm xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng hoặc hành vi khác gây thiệt hại cho lợi ích xã hội mà không có cơ quan, tổ chức có liên quan hoặc cơ quan, tổ chức có liên quan không khởi kiện thì VKSND có thể khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Trường hợp cơ quan, tổ chức có liên quan khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng thì VKSND có thể hỗ trợ việc khởi kiện đó. Quy định này hiện nay tiếp tục được Luật Tố tụng dân sự sửa đổi, bổ sung năm 2021 của Trung Quốc kế thừa nguyên vẹn.

Khoản 4 Điều 20 Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân sửa đổi năm 2018 và khoản 3 Điều 7 Luật Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân năm 2019 của Trung Quốc cũng quy định về trách nhiệm khởi kiện vụ án vì lợi ích công cộng của VKSND và trách nhiệm thực hiện các hoạt động tố tụng vì lợi ích công cộng của Kiểm sát viên.

Sau khi quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND được luật hoá, VKSND tối cao Trung Quốc đã ban hành các biện pháp triển khai nhằm hướng dẫn việc khởi tố và xét xử những vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Điển hình ngày 23/02/2018, Tòa án nhân dân (TAND) tối cao và VKSND tối cao phối hợp ban hành “Hướng dẫn về một số vấn đề liên quan đến việc áp dụng pháp luật trong hoạt động tố tụng vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân” (gọi

tắt là Hướng dẫn khởi kiện), trong đó có hướng dẫn về thẩm quyền, trình tự, thủ tục khởi kiện vụ án dân sự của VKSND. Đến ngày 28/9/2020, Ủy ban kiểm sát khoá 13 VKSND tối cao Trung Quốc thông qua “Quy chế khởi kiện vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân” (gọi tắt là Quy chế khởi kiện) quy định rõ hơn về thẩm quyền, trình tự, thủ tục khởi kiện vụ án dân sự của VKSND. Như vậy, các văn bản chính thức nêu trên đã góp phần định hình khung pháp lý và hướng dẫn cho VKSND Trung Quốc thực hiện quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng.

1.2. Một số quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng

- Về nhiệm vụ, quyền hạn

Theo quy định tại Điều 10 Hướng dẫn khởi kiện, khi thực hiện nhiệm vụ khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng, VKSND khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công với tư cách là người khởi kiện vì lợi ích công, được hưởng các quyền tố tụng và thực hiện các nghĩa vụ tố tụng tương ứng theo quy định của Luật Tố tụng dân sự, trừ trường hợp luật hoặc các hướng dẫn liên ngành có quy định khác. Trường hợp bị đơn có yêu cầu phản tố thì TAND không chấp nhận (Điều 16 Hướng dẫn khởi kiện).

VKSND có quyền điều tra, thu thập chứng cứ từ các cơ quan, tổ chức và cá nhân. Các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan phải hợp tác trong việc cung cấp chứng cứ cho VKSND. Trường hợp cần áp dụng biện pháp bảo quản chứng cứ thì áp dụng quy định có liên quan của Luật Tố tụng dân sự. Trình tự, thủ tục và cách thức tiến hành hoạt động điều tra, thu thập chứng cứ của VKSND được quy định cụ thể trong Mục 4 Quy chế khởi kiện vì lợi

ích công cộng của VKSND. Về cơ bản, các biện pháp thu thập tài liệu, chứng cứ của VKSND được quy định tương tự như quy định về các biện pháp thu thập tài liệu, chứng cứ của TAND trong Luật Tố tụng dân sự.

- *Trình tự, thủ tục khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND được tiến hành theo các bước sau:*

+ Thủ tục tiền tố tụng: Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, VKSND có thể tiếp nhận các nguồn thông tin khác nhau để thực hiện việc khởi kiện vì lợi ích công cộng như: Khiếu nại hoặc tố cáo của cá nhân, pháp nhân và tổ chức không có tư cách pháp nhân với VKSND; Do VKSND phát hiện trong việc giải quyết vụ án; Thông tin được chuyển giao bởi các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, báo chí, dư luận xã hội phản ánh... Sau khi tiếp nhận thông tin, VKSND sẽ đánh giá tính xác thực và tiến hành điều tra sơ bộ (nếu cần thiết) và lập Báo cáo điều tra sơ bộ. Nếu xét thấy lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng bị xâm phạm và có hành vi vi phạm pháp luật thì VKSND sẽ khởi kiện vụ án dân sự và tiến hành các hoạt động điều tra cần thiết.

Tuy nhiên, trước khi VKSND khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng, VKSND có trách nhiệm thông báo cho cơ quan có thẩm quyền hoặc tổ chức có liên quan theo quy định của pháp luật về việc khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Cơ quan, tổ chức có liên quan nhận được thông báo của VKSND phải có văn bản trả lời cho VKSND trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được thông báo. Hết thời hạn thông báo mà cơ quan, tổ chức có liên quan chưa tiến hành khởi kiện thì VKSND có quyền khởi kiện tại TAND (Điều 13 Hướng dẫn khởi kiện).

+ Nộp đơn khởi kiện đến TAND có thẩm quyền: Khi nộp đơn khởi kiện vụ án

dân sự về lợi ích công cộng, VKSND phải nộp kèm theo các tài liệu sau đây: Đơn khởi kiện và số bản sao tương ứng đơn khởi kiện tương ứng với số bị đơn của vụ kiện; Tài liệu, chứng cứ sơ bộ chứng minh hành vi của bị đơn đã xâm hại đến lợi ích công cộng; Chứng cứ về việc VKSND đã tiến hành thủ tục thông báo (Điều 14 Hướng dẫn khởi kiện). Trường hợp TAND xét thấy yêu cầu khởi kiện của VKSND chưa đủ để bảo vệ lợi ích công cộng thì có thể yêu cầu sửa đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện như yêu cầu ngăn chặn tác hại, khôi phục lại tình trạng ban đầu (Điều 18 Hướng dẫn khởi kiện). Trường hợp trong quá trình Tòa án giải quyết vụ án dân sự vì lợi ích công cộng, nếu thấy không còn căn cứ khởi kiện, VKSND có quyền rút đơn khởi kiện và TAND chấp thuận việc rút đơn này.

+ Tham gia phiên tòa xét xử vụ án dân sự vì lợi ích công cộng: VKSND cử Kiểm sát viên có mặt tại phiên tòa để làm nhiệm vụ và tham gia các hoạt động tố tụng có liên quan. Tại phiên tòa xét xử vụ án dân sự vì lợi ích công cộng, Kiểm sát viên thực hiện các nhiệm vụ sau đây: Đọc đơn khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng; Trình bày, giải thích chứng cứ mà VKSND thu thập được qua quá trình điều tra và tranh luận về chứng cứ liên quan; Tham gia hỏi, tiến hành tranh luận và phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án; Tham gia các hoạt động tố tụng khác theo quy định của pháp luật. Trợ lý Kiểm sát viên hoặc Thư ký có thể tham gia phiên tòa để giúp Kiểm sát viên ghi chép hồ sơ và hỗ trợ các công việc khác khi cần thiết.

+ Tham gia vụ án ở giai đoạn phúc thẩm: Trường hợp xét thấy bản án, quyết định của Tòa án giải quyết vụ án dân sự vì lợi ích công cộng do VKSND khởi kiện là có sai lầm nghiêm trọng, VKSND có quyền kháng nghị. Trường hợp bị đơn không

chấp nhận bản án, quyết định sơ thẩm và kháng cáo thì trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày nhận được đơn, VKSND phải chuyển đơn và hồ sơ vụ án cho VKSND cấp trên. Quá trình Tòa án giải quyết vụ án ở giai đoạn phúc thẩm, VKSND đã khởi kiện và VKSND cấp trên trực tiếp cùng cử người tham gia phiên tòa phúc thẩm.

1.3. Thực tiễn thi hành quy định Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng ở Trung Quốc

Như đã trình bày, kể từ tháng 7/2015, Trung Quốc đã thực hiện thí điểm VKSND khởi kiện vụ án vì lợi ích công cộng kéo dài 02 năm tại 860 VKSND ở 13 tỉnh, khu tự trị và thành phố. Kết quả sau 02 năm thí điểm, các VKSND của Trung Quốc đã khởi xướng 19.978 vụ kiện vì lợi ích công cộng (bao gồm cả vụ án dân sự và hành chính). Tiếp đó, trong thời gian 05 năm (2018 - 2022), các đơn vị VKSND Trung Quốc đã khởi kiện 85.518 vụ án dân sự vì lợi ích công cộng⁵. VKSND Trung Quốc đã lần lượt triển khai các hoạt động kiểm sát chuyên đề như “Bảo đảm an toàn trên đầu lưỡi người dân” (bảo đảm an toàn thực phẩm), “Dẹp loạn sông Hoàng Hà”, “Bảo vệ đại dương”... để thúc đẩy hoạt động tố tụng công ích, tạo niềm tin cho người dân⁶. Kết quả hoạt động khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND Trung Quốc đã góp phần giải quyết vấn đề phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm môi trường, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, bảo vệ tên tuổi, hình ảnh, uy tín và danh dự của các anh hùng, liệt sĩ, bảo vệ quyền và lợi ích của phụ nữ..., thể hiện rõ nét đường lối “lấy nhân dân làm trung tâm” của Đảng

Cộng sản Trung Quốc và việc thực hiện nghĩa vụ “người bảo vệ cho lợi ích công cộng” của VKSND Trung Quốc.

Tuy nhiên, bên cạnh các kết quả đã đạt được, công tác khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND Trung Quốc còn gặp phải một số hạn chế, khó khăn như:

Thứ nhất, cơ sở pháp lý cho khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND chưa đầy đủ. Như đã trình bày, các quy định về VKSND khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng trong Luật Tố tụng dân sự, Luật Bảo vệ môi trường hay Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng chỉ là các quy định mang tính chất khung, nền tảng. Thực tế, để triển khai các quy định này, TAND tối cao và VKSND tối cao phải phối hợp ban hành các hướng dẫn chi tiết, cụ thể hơn. Quy chế khởi kiện vụ án vì lợi ích công cộng do VKSND tối cao xây dựng quy định chi tiết hơn về nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục để VKSND khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Tuy nhiên, đây chỉ là văn bản quy phạm nội bộ của ngành Kiểm sát và không có giá trị ràng buộc chung với toàn xã hội.

Thứ hai, về tư cách tham gia tố tụng của VKSND trong vụ án dân sự vì lợi ích công cộng do VKSND khởi kiện vẫn chưa được làm rõ. Về mặt lý luận, các học giả Trung Quốc cho rằng, việc xác định chính xác địa vị tố tụng của VKSND trong vụ án dân sự vì lợi ích công cộng có vai trò quan trọng để tránh tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”. Tuy nhiên, cả về lý luận và quy định trong Luật Tố tụng dân sự Trung Quốc vẫn chưa có câu trả lời chính xác cho câu hỏi: Khi khởi kiện vì lợi ích công cộng, địa vị tố tụng thực sự của VKSND là gì? Vì vậy, có những tranh luận mang tính lý thuyết về địa vị pháp lý của cơ quan kiểm sát trong vụ kiện vì lợi

⁵ Viện kiểm sát nhân dân tối cao Trung Quốc (2018 - 2022), *Báo cáo công tác các năm 2018 - 2022 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao Trung Quốc*, nguồn: <https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/index.shtml>.

⁶ Vũ Thị Hải Yến - Bùi Việt Dương (2021), *tlđd*, tr.58-64.

ích công cộng như: Là cơ quan thực hành quyền công tố trong lĩnh vực dân sự; là cơ quan kiểm sát các hoạt động tư pháp hay cả hai vai trò trên; là cơ quan đại diện cho lợi ích công cộng hay một trong các bên liên quan trong vụ kiện⁷...

Thứ ba, cơ cấu các loại án do VKSND khởi kiện vì lợi ích công cộng có sự chênh lệch lớn. Theo thống kê, trong số các vụ án do VKSND khởi kiện vì lợi ích công cộng (cả trong lĩnh vực dân sự và hành chính) thì có tới 72,5% tổng số vụ án liên quan đến bảo vệ môi trường, tiếp đến 0,7% là các vụ liên quan đến an toàn thực phẩm và dược phẩm (người tiêu dùng), còn lại là các loại án khác⁸.

Thứ tư, trong thực tiễn khởi kiện vì lợi ích công cộng của VKSND Trung Quốc cho thấy rằng, điều tra, thu thập chứng cứ đóng vai trò trung tâm, quyết định trực tiếp đến sự thành bại của các vụ án được dư luận quan tâm. Tuy nhiên, hoạt động điều tra của VKSND trong tố tụng dân sự công ích lại vấp phải những vướng mắc do VKSND không có đủ nguồn nhân lực (do thiếu Kiểm sát viên, Kiểm sát viên không được đào tạo chuyên môn về nghiệp vụ điều tra), do khó khăn về kinh phí, trang thiết bị, sự phối hợp và hợp tác của các đơn vị liên quan (do pháp luật chưa có quy định cụ thể nên trong quá trình điều tra, các đơn vị liên quan không hợp tác thì cũng không có cơ chế để xử lý)⁹.

Ngoài ra, việc mở rộng thẩm quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công

cộng của VKSND, cũng đồng nghĩa với việc gia tăng khối lượng công việc mà các VKSND phải thụ lý, giải quyết, khiến cho các Kiểm sát viên phải chịu áp lực rất lớn trong việc gia tăng số lượng vụ án và tỷ lệ giải quyết¹⁰.

2. Một số khuyến nghị hoàn thiện pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam

Quy định về quyền khởi kiện vụ án dân sự của VKSND trước đây đã được pháp luật tố tụng dân sự quy định. Trước đây, với chức năng “kiểm sát chung” (kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ và cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức xã hội và đơn vị vũ trang nhân dân, các nhân viên Nhà nước và công dân)¹¹, VKSND nước ta cũng có thẩm quyền khởi tố các vụ án dân sự. Trong giai đoạn từ năm 1961 đến năm 2004, VKSND các cấp của nước ta đã khởi tố hàng nghìn vụ án dân sự giúp thu hồi nhiều vật tư, tài sản cho Nhà nước¹². Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 3 Luật Tổ chức VKSND năm 2002 và Điều 3 Luật Tổ chức VKSND năm 2014, chức năng kiểm sát chung của VKSND không được duy trì nữa. VKSND chỉ còn chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp với nhiệm vụ là bảo vệ Hiến pháp và pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

⁷ Jiang Minjing (2022), 民事检察公益诉讼权研究, [Quyền khởi kiện vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân], *Tạp chí Giải quyết tranh chấp*, số 8(1)/2022, tr.151-161, <https://doi.org/10.12677/DS.2022.81022>.

⁸ Su Lin Han, tldd.

⁹ Zhao Dawei, Li Jingang, Guo Dan (2021), 办案要务大家谈 | 公益诉讼调查的难题与对策 [Các vấn đề và biện pháp khắc phục đối với hoạt động điều tra vụ kiện vì lợi ích công cộng], nguồn: https://www.spp.gov.cn/spp/llyj/202104/t20210422_516337.shtml.

¹⁰ Su Lin Han, tldd.

¹¹ Điều 105 Hiến pháp 1959, Điều 1 Luật Tổ chức VKSND năm 1960, Điều 138 Hiến pháp năm 1980, Điều 1 Luật Tổ chức VKSND năm 1981, Điều 137 Hiến pháp năm 1992 và Điều 3 Luật Tổ chức VKSND năm 1992.

¹² Nguyễn Huy Tiến (2022), *Vai trò của VKSND trong bảo vệ lợi ích công ở Trung Quốc bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*, nguồn: <https://www.vksndtc.gov.vn>.

Thêm vào đó, Điều 187 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 của nước ta quy định “Cơ quan, tổ chức trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu Tòa án bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước thuộc lĩnh vực mình phụ trách hoặc theo quy định của pháp luật”. Tuy nhiên, nếu các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý nhà nước trong các lĩnh vực này không khởi kiện vụ án dân sự ra trước Tòa án thì cũng không có cơ chế để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng bị xâm phạm mà chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Trong khi thực tiễn cho thấy hiện nay tình trạng vi phạm pháp luật môi trường, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng... ở nước ta xảy ra khá phổ biến, thường xuyên với mức độ nghiêm trọng ngày càng gia tăng thì việc không có một cơ quan chuyên trách đại diện cho lợi ích công cộng đứng ra khởi kiện các tổ chức, cá nhân vi phạm là khoảng trống pháp lý cần phải sớm khắc phục.

Chính vì vậy, tác giả đồng ý với quan điểm cho rằng “trên cơ sở tiếp thu kinh nghiệm của Trung Quốc, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần chỉ đạo các cơ quan có thẩm quyền phối hợp nghiên cứu, đề xuất bổ sung quy định về chế định kiểm sát tố tụng dân sự trong Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015. Trong đó, xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của VKSND trong việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng”¹³.

Để hiện thực hoá quy định về quyền khởi kiện vụ án dân sự của VKSND trong thời gian tới, cần phải sửa đổi, bổ sung quy định tại Điều 2 Luật Tổ chức VKSND năm 2014 như sau:

“Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ nếu phát hiện thấy hành vi xâm hại

quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích của công dân mà không có cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện thì VKSND tiến hành khởi kiện”.

Đồng thời, để đảm bảo tính đồng bộ, phù hợp, cần bổ sung quy định tại Điều 21 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 về thẩm quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND như sau:

“Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ nếu phát hiện thấy hành vi xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích của công dân mà không có cá nhân, cơ quan, tổ chức quy định tại Điều 187 Bộ luật này khởi kiện thì VKSND có thể khởi kiện vụ án dân sự ra trước TAND”.

Tuy nhiên, ngay cả khi pháp luật tố tụng dân sự có quy định về thẩm quyền khởi kiện vì lợi ích của VKSND, cần thống nhất nhận thức quan trọng rằng: Lợi ích công cộng, trước hết chính là lợi ích của từng thành viên trong cộng đồng, do vậy, vai trò bảo vệ lợi ích công cộng trước tiên cần phải được trao cho các tổ chức đại diện cho lợi ích công cộng đó. VKSND chỉ nên được coi là “chốt chặn cuối cùng” để bảo vệ lợi ích công cộng khi các chủ thể khác không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ trách nhiệm khởi kiện vì lợi ích công cộng.

Một khi đã chính thức ghi nhận quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND, cũng cần phải có quy định cụ thể, chặt chẽ về trình tự, thủ tục khởi kiện, quyền hạn và nhiệm vụ của VKSND khi khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng, đặc biệt quy định về hoạt động điều tra, thu thập tài liệu, chứng cứ của VKSND trong một chế định riêng của Bộ luật Tố tụng dân sự. Điều này sẽ khắc phục được hạn chế mà Trung Quốc đang gặp phải là thiếu các quy định pháp lý cho việc thực hiện

¹³ Nguyễn Huy Tiến, tldđ.

quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND và sự lúng túng của các đơn vị VKSND khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Ngoài ra, sự gia tăng thẩm quyền luôn đồng nghĩa với sự gia tăng nhiệm vụ phải đảm nhận, vì vậy, nếu được pháp luật ghi nhận quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng, VKSND các cấp cần phải có sự chuẩn bị tốt cả về mặt nhân lực và vật lực để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Jiang Minjing (2022), 民事检察公益诉讼研究, [tạm dịch - Quyền khởi kiện vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân], *Tạp chí Giải quyết tranh chấp*, số 8(1)/2022, tr.151-161, <https://doi.org/10.12677/DS.2022.81022>.
2. Nguyễn Huy Tiến (2022), *Vai trò của VKSND trong bảo vệ lợi ích công ở Trung Quốc bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*, nguồn: <https://www.vksndtc.gov.vn>.
3. Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa (2018), *Hướng dẫn về một số vấn đề liên quan đến việc áp dụng pháp luật trong hoạt động tố tụng vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân*.
4. Quốc hội nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa (1991), *Luật Tố tụng dân sự năm 1991 (đã được sửa đổi, bổ sung các năm 2007, 2008, 2012, 2017, 2021)*.
5. Quốc hội nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa (2013), *Luật Bảo vệ người tiêu dùng*.
6. Quốc hội nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa (2014), *Luật Bảo vệ môi trường*.
7. Quốc hội nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa (2013), *Luật Kiểm sát viên*.
8. Quốc hội nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa (2013), *Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*.
9. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1959), *Hiến pháp*.
10. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1980), *Hiến pháp*.
11. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1992), *Hiến pháp*.
12. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1960), *Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*.
13. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1981), *Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*.
14. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1992), *Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*.
15. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2002), *Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*.
16. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), *Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân*.
17. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Bộ luật Tố tụng dân sự*.
18. Viện kiểm sát nhân dân tối cao Trung Quốc (2016), *Các biện pháp thi hành thí điểm quyền khởi kiện vụ án vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân*.
19. Viện kiểm sát nhân dân tối cao Trung Quốc (2021), *Quy chế khởi kiện vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân*.
20. Viện kiểm sát nhân dân tối cao Trung Quốc (2018 - 2022), *Báo cáo công tác các năm 2018 - 2022 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao Trung Quốc*, nguồn: <https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/index.shtml>
21. Su Lin Han (2017), *Background Memorandum Public Interest Litigation in China*, nguồn: <https://law.yale.edu.pdf>.
22. Wei You, Shan Liang, Lei Feng, Zexuan Cai, *Types of environmental public interest litigation in China and exploration of new frontiers*, *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2023, 20, 3273, <http://doi.org/10.3390/ijerph20043273>.
23. Vũ Thị Hải Yến, Bùi Việt Dương, “Tìm hiểu chế định kiểm sát tố tụng công ích Trung Quốc”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 7/2021, 2021, tr.58-64.
24. Yue Zhiyuan, Wang Jingbo (2016), “New Developments in Administrative Public Interest Litigation”, *Applied Jurisprudence*, Issue 9.
25. Zhao Dawei, Li Jingang, Guo Dan (2021), *办案要务大家谈|公益诉讼调查的难题与对策* (tạm dịch: Các vấn đề và biện pháp khắc phục đối với hoạt động điều tra vụ kiện vì lợi ích công cộng), nguồn: https://www.spp.gov.cn/spp/llyj/202104/t20210422_516337.shtml.