

CHẾ ĐỊNH VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN KHỞI KIỆN VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VÌ LỢI ÍCH CÔNG CỘNG VỀ AN TOÀN THỰC PHẨM THEO PHÁP LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH TRUNG QUỐC VÀ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

TRẦN VĂN SONG*

Tóm tắt: Sự phát triển chế định Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) khởi kiện vụ án hành chính vì lợi ích công cộng (VAHCVLICC) về an toàn thực phẩm (ATTP) ở Trung Quốc đánh dấu một bước tiến quan trọng trong nỗ lực bảo vệ lợi ích công cộng. Bài viết này bước đầu phân tích một số vấn đề khởi kiện vụ án hành chính công ích, đặc biệt trong lĩnh vực ATTP, trên tinh thần “suy một biết mười”. Trong đó, các nhìn nhận chủ yếu được trình bày dưới dạng nhận diện và luận giải không chỉ làm rõ cơ chế khởi kiện vụ án hành chính vì lợi ích công cộng về ATTP, mà còn định vị VKSND vừa là chủ thể tham gia thực hiện chức năng tổ tụng vì lợi ích công cộng, vừa là một thiết chế triển khai giám sát tư pháp đối với hoạt động của cơ quan hành chính.

Từ khóa: Khởi kiện vụ án hành chính; tổ tụng công ích; an toàn thực phẩm

Ngày nhận bài: 15/8/2025; Biên tập xong: 26/9/2025; Duyệt đăng: 10/10/2025

THE INSTITUTION OF THE PEOPLE'S PROCURACY INITIATING ADMINISTRATIVE LAWSUITS FOR THE PUBLIC INTEREST IN FOOD SAFETY UNDER CHINESE ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW AND RECOMMENDATIONS FOR VIETNAM

Abstract: The development of the institution whereby the People's Procuracy initiates administrative lawsuits for the public interest in the field of food safety in China marks an important step forward in the effort to safeguard the public interest. This article provides an initial analysis of certain issues relating to public interest administrative litigation, with particular attention to cases concerning food safety. Following the approach of “drawing broad inferences from one instance,” the discussion is primarily framed through identification and reasoning, not only to clarify the mechanism of administrative lawsuits for the public interest in food safety, but also to offer a deeper understanding of the overall positioning of the People's Procuracy - both as a subject exercising litigation functions for the public interest and as an institution responsible for judicial supervision over the activities of administrative authorities.

Keywords: Initiating administrative lawsuits; public interest litigation; food safety

Received: Aug 15, 2025; **Editing completed:** Sep 26, 2025; **Accepted for publication:** Oct 10, 2025

1. Bối cảnh ra đời và đặc điểm của chế định Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án hành chính vì lợi ích công cộng về an toàn thực phẩm của Trung Quốc

1.1. Bối cảnh ra đời

Chế định VKSND khởi kiện VAHCVLICC về ATTP ở Trung Quốc ra đời nhằm đối phó với tình trạng ATTP đang xấu đi nhanh chóng. Trước khi chế định tổ tụng công ích ra đời, nhiều nghiên cứu tại Trung Quốc đại lục đã cảnh báo về tình trạng ATTP, xem đây là “khủng hoảng tiềm ẩn”¹ hay “giai đoạn rủi ro tiềm

ẩn”². Hàng loạt vụ bê bối nghiêm trọng liên quan đến ATTP đã xảy ra, gây chấn động dư luận Trung Quốc như vụ “Sữa bột Tam Lộc”, “chất tạo nạc”, “gạo nhiễm cadimi”,... Một khảo sát cho thấy chỉ có 37,9% người dân Trung Quốc bày tỏ sự hài lòng với tình trạng ATTP thời điểm đó³. Trước thực trạng báo động này, Trung Quốc đã khẩn trương tăng cường giám sát ngành thực phẩm. Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVIII đã đề ra “chiến lược phục hưng nông thôn”, nhấn

* Email: Songtv.k8g@tks.edu.vn

Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Quảng Ngãi

¹ Zhang Bei, Ma Ruqiu, Liu Kaiming (2020), “新中国成立70周年食品安全演进、特征与愿景” (Quá trình phát triển, đặc điểm và viễn cảnh của ATTP qua 70 năm thành lập nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa), *Tạp chí khoa học Đại học Nông nghiệp Hoa Nam*, số 1 (19)/2020, tr. 93-94, <http://www.hprc.org.cn/gsj/shs/ylwss/202010/P020201029349873188331.pdf>, truy cập ngày 18/4/2025.

² Li Taiping, Li Jiarui (2019), “中国东中西部六省市食品安全状况比较”, (So sánh tình hình ATTP tại sáu tỉnh và thành phố thuộc các miền đông, trung và tây của Trung Quốc), *Tạp chí Y tế Cộng cộng Trung Quốc*, số 2(35)/2019, tr. 139, <https://www.zgggws.com/cn/article/pdf/preview/10.11847/zgggws1116638.pdf>, truy cập ngày 18/4/2025.

³ Li Taiping, Li Jiarui, Tlđđ, tr. 193.

mạnh việc giải quyết vấn đề “tam nông” (nông nghiệp, nông thôn và nông dân) là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của toàn Đảng, giám sát ATTP được nâng lên tầm chiến lược quốc gia⁴, tuy nhiên, tình trạng giám sát không đầy đủ, thậm chí lơ là, vẫn còn tồn tại⁵. Do vậy, việc giải quyết vấn đề ATTP thông qua khởi kiện vì lợi ích công cộng về ATTP trở nên cần thiết. Tố tụng công ích trong pháp luật Trung Quốc về ATTP có thể được chia thành: (i) Khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng để bảo vệ tốt hơn quyền lợi ATTP của người tiêu dùng; và (ii) Khởi kiện VAHCVLICC để đôn đốc các cơ quan hành chính tích cực thực hiện trách nhiệm giám sát và quản lý ATTP.

Sự ra đời của chế định này bắt nguồn từ Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa XVIII của Đảng Cộng sản Trung Quốc: “Nghiên cứu xây dựng chế định VKSND khởi kiện tố tụng công ích”. Tổng Bí thư Tập Cận Bình chỉ rõ cần phải “sử dụng pháp luật như một vũ khí sắc bén” để giải quyết các vấn đề bức xúc mà người dân quan tâm, đồng thời “VKSND khởi kiện các vụ kiện lợi ích công cộng sẽ có lợi cho việc tối ưu hóa bố trí quyền hạn tư pháp, hoàn thiện chế độ tố tụng hành chính, đồng thời có lợi cho việc đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền”⁶. Những quan điểm này tạo nền tảng tư tưởng và định hướng chính trị cho sự phát triển của chế định khởi kiện VAHCVLICC. Khảo cứu quy định về việc VKSND khởi kiện VAHCVLICC về ATTP giúp chúng ta thấy rõ hơn đặc thù của chế định này. Tháng 7/2015, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành “Quyết định về việc ủy quyền cho VKSND tối cao tiến hành công tác thí điểm tố tụng công ích tại một số khu vực”, trong đó có các lĩnh vực: (1) Bảo vệ môi trường sinh thái và tài nguyên; (2) Bảo vệ

tài sản nhà nước; (3) Chuyển nhượng quyền sử dụng đất đai thuộc sở hữu nhà nước; và (4) ATTP và dược phẩm. Thế nhưng trong “Kế hoạch thí điểm cải cách tranh tụng vì lợi ích công cộng do cơ quan kiểm sát khởi xướng” và “Biện pháp thực hiện thí điểm của VKSND trong khởi xướng tranh tụng vì lợi ích công cộng” không nói gì tới khởi kiện VAHCVLICC về ATTP mà chỉ đề cập phạm vi khởi kiện VAHCVLICC vào ba lĩnh vực: (1) Bảo vệ môi trường sinh thái và tài nguyên; (2) Bảo vệ tài sản thuộc sở hữu nhà nước; và (3) Chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước. Luận giải về vấn đề này, Viện kiểm sát (VKS) cho rằng bắt nguồn từ quan điểm ATTP không đáp ứng được tiêu chí “do cá nhân, pháp nhân và các tổ chức xã hội khác không có mối quan hệ lợi ích trực tiếp, không có và không thể khởi kiện, nên cơ quan kiểm sát có thể khởi kiện hành chính vì lợi ích công”⁷. Do vậy, khởi kiện VAHCVLICC về ATTP không được đưa vào giai đoạn thí điểm chế định kiểm sát tố tụng hành chính công ích. Khi lập luận về việc nên đưa ATTP vào phạm vi khởi kiện vụ án hành chính công ích, giới luật gia lần hoạch định chính sách cho rằng: Thứ nhất, việc cơ quan hành chính vi phạm nghĩa vụ hoặc không thực hiện nghĩa vụ trong lĩnh vực ATTP có thể gây tổn hại đến lợi ích pháp lý khách quan, không nhất thiết phải kèm theo thiệt hại cho một bên cụ thể; và Thứ hai, nhiều vụ việc có vấn đề giám sát lỏng lẻo, thực sự cần thiết phải đôn đốc cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm thực hiện theo quy định của pháp luật⁸.

Dựa trên những bằng chứng thực tiễn đã luận bàn về các nhận định trên, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chấp nhận sự mở rộng phạm vi khởi kiện VAHCVLICC về ATTP thông qua sửa đổi Điều 25 Luật Tố tụng hành chính vào ngày 27/6/2017, chế định này từ đây bước vào quỹ đạo ổn định, phát triển. Việc luật hóa này đã tạo ra một cơ chế pháp lý vững chắc, không chỉ là một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật mà còn phản

⁴ Zhang Bei, Ma Ruqiu, Liu Kaiming (2020), Tlđđ, tr. 95.

⁵ Zeng Xiao (2023), 食品安全公益诉讼的法理解析与完善理路 (Phân tích pháp lý và lộ trình hoàn thiện cơ chế tố tụng vì lợi ích công cộng trong lĩnh vực ATTP), Tạp chí mở về khoa học pháp lý, 11(3)/2023, https://pdf.hanspub.org/ojs/20230300000_58541978.pdf, truy cập ngày 17/4/2025.

⁶ Ủy ban Thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân thành phố Bắc Kinh (2020), Tiếp tục thúc đẩy công tác kiểm sát tố tụng công ích của Bắc Kinh trong thời đại mới phát triển theo chiều sâu, https://www.bjrd.gov.cn/fvwhd/bjrdzz/bjrdzz2020/bjrdzz202001q/sjzy202001/202101t20210106_2199407.html, truy cập ngày 30/3/2025.

⁷ Kong Xiangwen (2022), 基于行政公益诉讼的食品药品安全治理 (Quản lý ATTP và dược phẩm dựa trên tố tụng hành chính công ích), <http://www.cicjc.com.cn/info/1040/14871.htm>, truy cập ngày 30/3/2025.

⁸ Kong Xiangwen, Tlđđ.

ánh sự thay đổi trong cách tiếp cận của Đảng Cộng sản Trung Quốc, từ việc dựa chủ yếu vào biện pháp hành chính sang kết hợp với biện pháp tư pháp để giải quyết các vấn đề xã hội trong đó có lĩnh vực ATTP.

1.2. Đặc điểm

1.2.1. Tính công ích

Theo truyền thống, chủ thể tố quyền hành chính là các cá nhân, pháp nhân và tổ chức khác có quyền khởi phát một vụ án hành chính bằng đơn khởi kiện gửi tới Tòa án có thẩm quyền yêu cầu bảo vệ lợi ích tư của mình, trên cơ sở quyền lợi bị xâm phạm bởi hành vi hành chính. Để có thể trở thành nguyên đơn theo pháp luật tố tụng hành chính Trung Quốc phải đáp ứng các điều kiện nhất định, trong đó: (i) *Về đối tượng*, hành vi hành chính phải có thể bị khởi kiện; (ii) *Về chủ thể*, cá nhân, pháp nhân hoặc tổ chức khác có lợi ích trực tiếp đến hành vi hành chính; và (iii) *Về mối quan hệ nhân quả*, quyền lợi của cá nhân, pháp nhân, tổ chức khác phải bị hành vi hành chính trái quy định pháp luật xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp có tính luật định. Dưới góc nhìn chế định kiểm sát tố tụng công ích, VKSND Trung Quốc có thể khởi kiện VAHCVLICC về ATTP khi hành vi hành chính của cơ quan có thẩm quyền gây tổn hại đến lợi ích công cộng, thay vì lợi ích trực tiếp của VKS. Thông thường, những tố quyền nguyên đơn truyền thống sẽ có mối quan hệ nhân quả, tuy nhiên, do đặc điểm tố quyền chủ yếu của VKS nhằm tới lợi ích công cộng, có thể thấy, hành vi hành chính của cơ quan có thẩm quyền về ATTP không có mối quan hệ nhân quả với lợi ích của VKS. Mặt khác, chế định này liệu có làm thay đổi tính hàng hữu của nguyên tắc “dân kiện quan” trong pháp luật tố tụng hành chính theo truyền thống Civil Law. Vì vậy, tố quyền hành chính công ích về ATTP cho phép VKSND với tư cách là một cơ quan nhà nước, khởi kiện cơ quan hành chính có thẩm quyền về ATTP. Như thế, tương quan có phải là “quan kiện quan”, vì trong quan hệ pháp luật tố tụng hành chính đều là chủ thể nhân danh quyền lực công nhà nước. Bàn về tính hàng hữu này, một số học giả phải suy xét tiếp cận ở cả phương diện lý luận và thực tiễn. Với tư cách là chủ thể hưởng quyền và tiếp nhận nghĩa vụ, VKS khởi kiện VAHCVLICC

tập trung vào việc bù đắp thiếu sót trong bảo vệ lợi ích công cộng khi quyền hành pháp bị lệch chuẩn, đồng thời nhắc nhở cơ quan hành chính thực thi quyền hành pháp đúng đắn, hướng đến bảo vệ lợi ích công cộng⁹. Cuối cùng, xét một cách logic, chế định VKS khởi kiện VAHCVLICC khác với người có quan hệ lợi ích trực tiếp trong tố tụng hành chính thông thường, bản chất là lấy “công” lợi ích công cộng của xã hội làm điểm xuất phát, xét từ góc độ theo đuổi giá trị, sự khác biệt bản chất giữa hai bên là mục đích tố tụng: “vì tư” và “vì công”¹⁰. Đây là đặc điểm nổi bật nhất của vụ án vì lợi ích công cộng, đồng thời cũng là điểm khác biệt lớn nhất so với vụ án vì lợi ích tư. Tính công ích thể hiện ở phạm vi bảo đảm và duy trì lợi ích của đa số, chứ không phải lợi ích của cá nhân hoặc thiểu số¹¹.

1.2.2. Tính độc quyền tố tụng

Theo Điều 25 Luật Tố tụng hành chính năm 2012, sửa đổi bổ sung năm 2017, VKSND trở thành chủ thể duy nhất tham gia vào tố tụng hành chính công ích nói chung và khởi kiện VAHCVLICC về ATTP nói riêng. Khi luận bàn tới chủ thể có quyền khởi kiện VAHCVLICC, khoa học pháp lý cũng như luật thực định ở những nước theo truyền thống Common Law trao quyền khởi kiện VAHCVLICC đa dạng, tuy nhiên, Luật Tố tụng hành chính của Trung Quốc quy định VKSND là cơ quan duy nhất có quyền để phát động tố tụng hành chính vì lợi ích công cộng. Luận bàn về nguyên nhân pháp luật tố tụng hành chính ghi nhận và đưa VKS là chủ thể duy nhất có quyền bảo vệ lợi ích công cộng, các học giả cho rằng, “với tư cách là cơ quan tư pháp, Tòa án nhân dân có vị thế của Thẩm phán và không thể thực hiện quyền khởi kiện. Đồng thời, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể vừa có quyền lập pháp, vừa có quyền khởi kiện, vì điều này trái với nguyên tắc hiện đại về Nhà

⁹ Ma Yongsheng (2017), 行政公益诉讼中检察机关的角色定位 (Xác định vai trò của VKSND trong tố tụng hành chính công ích), <http://www.gxpingnan.jcy.gov.cn/news/details/212>, truy cập ngày 01/4/2025.

¹⁰ Yu Jie (2023), 行政公益诉讼制度中检察机关的角色定位 (Xác định vai trò của VKS trong hệ thống tố tụng hành chính công ích), *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 3(11)/2023, <https://www.hanspub.org/journal/paperinformation?paperid=65662>, truy cập ngày 01/4/2025.

¹¹ Zeng Xiao, Tlđđ.

nước pháp quyền. Do đó, so với các cơ quan trên, VKS trở thành đại diện duy nhất cho sự phân quyền và cân bằng tư pháp¹².

1.2.3. Tính tiên đề tố quyền

Về quyền khởi kiện VAHCVLICC, VKS với tư cách chủ thể có quyền khởi kiện, theo khoa học pháp lý cũng như pháp luật thực định, cần phải đáp ứng “điều kiện khởi kiện” theo Luật Tố tụng hành chính để tham gia quan hệ pháp luật tố tụng hành chính công ích. Điều này là cần thiết vì mục tiêu của tố tụng hành chính công ích là giúp VKSND phát hiện và xử lý hành vi cơ quan hành chính lạm dụng quyền lực trái pháp luật hoặc không thực hiện quyền lực, đồng thời đôn đốc cơ quan này sửa chữa¹³. Điều 24 Luật Tố tụng hành chính Trung Quốc năm 2012 là cơ sở và tiên đề để khẳng định “điều kiện khởi kiện”. Để có tư cách tham gia tố tụng hành chính công ích và thực hiện quyền khởi kiện VAHCVLICC về ATTP, VKS đã phải thực hiện quyền kiến nghị. Tuy nhiên, ngay cả khi VKSND đã thực hiện quyền kiến nghị, vẫn cần phải đáp ứng thêm các điều kiện pháp định khác: (i) Cơ quan hành chính vẫn không thực hiện đúng trách nhiệm quản lý và giám sát; và (ii) Lợi ích quốc gia hoặc lợi ích công cộng đang trong tình trạng bị xâm hại.

1.2.4. Tính đa dạng và phức tạp

Pháp luật về ATTP Trung Quốc lấy nhân dân làm trung tâm, đáp ứng yêu cầu bức thiết của nhân dân về bảo vệ ATTP. Xã hội Trung Quốc đại lục quan niệm “Nước lấy dân làm gốc, dân lấy ăn làm trời, ăn lấy an toàn làm đầu”, mặc dù pháp quy pháp luật đã đưa ra các quy định về ATTP để bảo vệ “sự an toàn trên đầu lưỡi”, nhưng việc thực thi pháp luật vẫn cần được đảm bảo để bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tuy nhiên, qua các nguồn tài liệu như “Thông báo về việc ban hành các trường hợp điển hình về tranh tụng hành chính vì lợi ích

cộng cộng”¹⁴, “Báo cáo về công tác kiểm sát tố tụng công ích”¹⁵, có thể thấy rằng nguyên nhân VKSND khởi kiện VAHCVLICC về ATTP là đa dạng và phức tạp. Ví dụ, khởi kiện liên quan đến vấn đề xử phạt hành chính ATTP; việc không thực hiện vụ giám sát giết mổ và kiểm dịch chăn nuôi,...

Với việc sản xuất quy mô lớn, thực phẩm nếu không đảm bảo quy chuẩn ATTP có thể xâm phạm các quyền cơ bản quan trọng nhất của tự nhiên như quyền sống và quyền được bảo vệ sức khỏe, đồng thời gây ra các rủi ro thứ cấp như ảnh hưởng đến ổn định xã hội¹⁶. Vì vậy, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khóa XVIII đã xác định việc đảm bảo ATTP là nhiệm vụ hàng đầu trong “việc hoàn thiện hệ thống an toàn công cộng”. Qua các nhận định này dựa trên các quy định pháp luật của Trung Quốc đã luận bàn về nó, có thể thấy, có nhiều cơ quan hành chính tham gia vào quản lý lĩnh vực ATTP. Chẳng hạn, Tổng cục Quản lý Giám sát Thị trường Nhà nước (SAMR) là cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện các quy định về ATTP; các cơ quan hỗ trợ, bao gồm: Cục Nông nghiệp và Nông thôn, Cục Quản lý thị trường, Tổng cục Hải quan Trung Quốc (GACC), Bộ Nông nghiệp và Nông thôn (MARA),... Khởi kiện VAHCVLICC về ATTP ngày càng trở nên phổ biến, và các cơ quan hành chính bị kiện trong các vụ án này cũng rất đa dạng.

2. Một số quy định về trình tự, thủ tục Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án hành chính vì lợi ích công cộng về an toàn thực phẩm

- Khởi tố và điều tra: Để thực hiện việc khởi tố vụ án, trước tiên VKS phải xem xét, và nếu xác định rằng cơ quan hành chính có trách nhiệm quản lý và giám sát trong các lĩnh vực ATTP có hành vi thực thi quyền lực trái pháp luật hoặc không thực hiện nhiệm vụ, có khả

¹² Weijun Wu, Qian Tan (2017), Establishment of Plaintiff Qualification of Administrative Public Interest Litigation in China, https://www.researchgate.net/publication/318218836_Establishment_of_Plaintiff_Qualification_of_Administrative_Public_Interest_Litigation_in_China/fulltext/595dc0ec0f7e9b3aefae1485/Establishment-of-Plaintiff-Qualification-of-Administrative-Public-Interest-Litigation-in-China.pdf, truy cập ngày 15/3/2025.

¹³ Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa XVIII của Đảng Cộng sản Trung Quốc.

¹⁴ Tòa án nhân dân tối cao Trung Quốc, VKSND tối cao Trung Quốc (2024), Các vụ việc điển hình về tố tụng công ích hành chính (Đợt thứ hai), https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202412/t20241230_678032.shtml, truy cập ngày 13/3/2025.

¹⁵ VKSND tối cao Trung Quốc (2025), Báo cáo về công tác kiểm sát tố tụng công ích (2024), https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202503/t20250309_688675.shtml, truy cập ngày 16/3/2025.

¹⁶ Kong Xiangwen, Tldđ.

năng gây thiệt hại đến lợi ích quốc gia hoặc lợi ích công cộng xã hội¹⁷. Hoạt động khởi tố được hình thành trên cơ sở một loạt các nguồn tin đặc thù trong việc xác thức việc giám sát và quản lý ATTP như sau: (1) Thu thập từ hồ sơ vụ án hình sự liên quan; (2) Báo cáo kiểm nghiệm của cơ quan quản lý thực phẩm; (3) Báo cáo kiểm tra của cơ quan kiểm tra chất lượng, tiêu chuẩn ATTP; (4) Ý kiến chuyên gia hoặc ý kiến hiệp hội ngành nghề; (5) Báo cáo điều tra sự cố ATTP và các tài liệu và mẫu vật liên quan; (6) Thông tin đăng ký công thương của các pháp nhân hoặc thể nhân liên quan; (7) Hồ sơ mua bán thực phẩm; (8) Lời khai của nhân viên cơ quan hành chính, đối tượng hành chính và người có lợi ích liên quan; và (9) Các tài liệu khác¹⁸. Sau khi xác định cơ quan hành chính vi phạm quyền hạn hoặc không thực hiện nhiệm vụ, gây thiệt hại đến lợi ích Nhà nước hoặc công cộng, VKS ra quyết định khởi tố.

Pháp luật tố tụng hành chính ở Trung Quốc đại lục thừa nhận các vấn đề cần phải điều tra đặt ra những quy định cụ thể, thông thoáng: (1) Sự thật về việc lợi ích quốc gia hoặc lợi ích công cộng bị xâm phạm; (2) Trách nhiệm quản lý, giám sát của cơ quan hành chính; (3) Hành vi không thực hiện đúng trách nhiệm của cơ quan hành chính; (4) Mối quan hệ nhân quả giữa hành vi không thực hiện trách nhiệm của cơ quan hành chính và thiệt hại xảy ra; và (5) Các vấn đề khác cần làm rõ¹⁹. Dựa trên logic rõ ràng, VKS phải xác định được cơ quan hành chính nào có trách nhiệm quản lý vấn đề ATTP. Điều này thường khó khăn, bởi lẽ, không phải việc khởi kiện giống như đối với cá nhân, pháp nhân khi xảy ra một vấn đề/thiệt hại từ hành vi hành chính tác động trực tiếp. Đến cùng, việc xác định trách nhiệm quản lý của cơ quan hành chính phải dựa trên: (i) Luật, nghị định và quy định; (ii) Nắm bắt chính xác nội hàm của trách nhiệm giám sát và quản lý của cơ quan hành chính; và

(iii) Xác định đối tượng giám sát trong trường hợp liên quan đến nhiều cơ quan hành chính. Pháp luật Trung Quốc quy định cơ quan có trách nhiệm giám sát và quản lý hành chính về ATTP, bao gồm: Cơ quan nông nghiệp chịu trách nhiệm giám sát và quản lý khâu sản xuất nông sản sơ cấp; Cơ quan kiểm tra chất lượng giám sát và quản lý khâu sản xuất và chế biến thực phẩm; Cơ quan công thương giám sát và quản lý khâu lưu thông thực phẩm; Cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm cấp phép vệ sinh thực phẩm khâu tiêu dùng và giám sát và quản lý ATTP; Cơ quan hành chính y tế điều phối toàn diện ATTP, tổ chức điều tra và xử lý các sự cố ATTP lớn²⁰. Pháp luật Trung Quốc quy định quyền hạn của cơ quan hành chính trong quản lý và giám sát ATTP chủ yếu bao gồm: (1) Cấp giấy phép hành chính; (2) Xử phạt hành chính; (3) Cường chế hành chính; (4) Xác nhận hành chính; và (5) Kiểm tra giám sát hành chính²¹. Ở một mức độ nhất định, sự quan tâm đến quyền hạn của cơ quan hành chính trong lĩnh vực ATTP đã được thúc đẩy bởi chính thực tế là giúp VKS xác định nguyên nhân khởi kiện, chủ thể bị khởi kiện và hành vi hành chính trái pháp luật hoặc không hành động.

- Kiến nghị: Luật Tố tụng hành chính Trung Quốc quy định trước khi khởi kiện VAHCVLICC, VKS phải gửi “kiến nghị kiểm sát” đến cơ quan hành chính có liên quan, đơn đốc cơ quan đó sửa chữa hành vi hành chính trái pháp luật hoặc thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ban hành kiến nghị kiểm sát, VKS phải gửi kiến nghị kiểm sát đến cơ quan hành chính có liên quan. Cơ quan hành chính phải thực hiện nhiệm vụ theo quy định pháp luật trong thời hạn 02 tháng (hoặc 15 ngày trong trường hợp khẩn cấp) kể từ ngày nhận được kiến nghị của VKS và phải trả lời bằng văn bản cho VKS²².

Sau khi nhận được phản hồi bằng văn bản từ cơ quan hành chính, VKS phải kịp thời theo

¹⁷ Điều 67 Quy chế khởi kiện vì lợi ích công cộng của VKSND (Sau đây gọi tắt là Quy chế), https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202107/t20210714_523809.shtml.

¹⁸ VKSND thành phố Trùng Khánh (2022), *Hướng dẫn xử lý các vụ án hành chính về lợi ích công cộng của VKS*, http://www.cq.jcy.gov.cn/cqliangjiang/jwzn/gzlc/202206/t20220615_3703607.shtml, truy cập ngày 25/3/2025.

¹⁹ Điều 71 Quy chế.

²⁰ VKSND thành phố Trùng Khánh, Tlđđ.

²¹ VKSND thành phố Trùng Khánh, Tlđđ.

²² Điều 21 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 VKSND (sau đây gọi tắt là “Hướng dẫn”), https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/201803/t20180303_368652.shtml.

đổi và điều tra việc cơ quan hành chính sửa chữa hành vi vi phạm hoặc thực hiện nhiệm vụ theo pháp luật, cũng như tình trạng thiệt hại đến lợi ích quốc gia hoặc công cộng. Nếu sau thời hạn phản hồi, cơ quan hành chính không phản hồi, VKS cần tập trung điều tra xem cơ quan hành chính có thực hiện đầy đủ nhiệm vụ theo pháp luật hay không, và liệu lợi ích quốc gia hoặc công cộng có được bảo vệ hiệu quả hay không. Trường hợp cơ quan hành chính không thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật thì VKSND khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, nếu cơ quan hành chính đã ra quyết định hành chính hoặc xây dựng phương án cải chính trong thời hạn cải chính theo quy định của pháp luật hoặc không thể cải chính vì lý do khách quan như trường hợp khẩn cấp, không có trường hợp lơ là trong việc thực hiện nhiệm vụ giám sát, quản lý thì VKSND có quyền đình chỉ việc xem xét²³.

Quy định này đã tìm tới bản chất của mối quan hệ pháp lý của VKSND với cơ quan hành chính thông qua đôn đốc nền hành chính phù hợp với pháp luật, thực thi pháp luật nghiêm ngặt và tăng cường bảo vệ lợi ích công cộng. Thực chất tố tụng hành chính công ích là “tố tụng đôn đốc”. Đó không phải là quan hệ giữa yêu cầu tố tụng xoay quanh việc yêu cầu bị đơn chịu trách nhiệm dân sự theo “tố tụng yêu cầu” trong tố tụng dân sự công ích mà xoay quanh việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan hành chính, trọng tâm là đôn đốc cơ quan hành chính thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Mối quan hệ pháp lý này có ý nghĩa vô cùng lớn trong việc không chỉ ngăn chặn VKS lạm dụng tố tụng hành chính công ích mà còn giải quyết các vi phạm hành chính hoặc thiếu sót ở giai đoạn trước khi khởi kiện, và tiết kiệm nguồn lực tư pháp.

- Khởi kiện: Sau khi kết thúc thời hạn phản hồi kiến nghị kiểm sát, nếu cơ quan hành chính không sửa chữa hành vi vi phạm, không thực hiện đầy đủ nhiệm vụ theo pháp luật, hoặc không phản hồi, và lợi ích quốc gia hoặc công cộng vẫn tiếp tục bị xâm phạm²⁴, VKS sẽ khởi kiện vụ án hành chính vì lợi ích

công với tư cách là người khởi kiện. Khởi kiện VAHCVLICC về ATTP là quyền phát động một VAHCVLICC bằng đơn khởi kiện gửi tới Tòa án có thẩm quyền giải quyết yêu cầu VKS về bảo vệ lợi ích công cộng, với mục tiêu chính là nhằm khắc phục vi phạm của cơ quan hành chính. Các yêu cầu khắc phục vi phạm bao gồm, những không chỉ bao gồm các loại sau: (i) Xác nhận hành vi hành chính trái pháp luật; (ii) Vô hiệu, thu hồi/thu hồi một phần hành vi hành chính trái pháp luật; (iii) Thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật; và (iv) Sửa đổi hành vi hành chính...²⁵ Bên cạnh đó, phải thừa nhận rằng, tố tụng hành chính công ích không có tính tùy nghi như tố tụng dân sự công ích bởi nó không cho phép các bên tiến hành hòa giải, và điều kiện rút đơn khởi kiện không thông thoáng so với tố tụng dân sự công ích.

Khi nghiên cứu chế định VKSND khởi kiện VAHCVLICC tại Trung Quốc, dễ dàng nhận thấy, cách tiếp cận linh hoạt khi cho phép VKS chấm dứt quá trình tố tụng công ích dường như không khó khăn khi yếu tố lợi ích công không đặt vào tình trạng bị xâm hại. Đặc tính này được luật hóa trong từng giai đoạn trình tự, thủ tục khởi kiện vụ án hành chính công ích²⁶. Việc hoạch định rõ phạm vi VKS chấm dứt tố tụng hành chính công ích xuất phát từ nhiệm vụ đôn đốc các cơ quan hành chính thực hiện đầy đủ trách nhiệm quản lý và giám sát theo quy định pháp luật²⁷. Khi luận bàn về vai trò VKSND trong tố tụng hành chính công ích, “đôn đốc” cơ quan hành chính thực hiện đầy đủ trách nhiệm là định vị hạt nhân lý luận đối với chế định tố VKSND khởi kiện VAHCVLICC. Theo tính chất định vị này, tố tụng hành chính công ích cho phép VKSND Trung Quốc tham gia vào công cuộc kiểm soát quyền hành pháp trên cơ sở nguyên tắc thúc đẩy hiện đại hóa hệ thống và năng lực quản trị quốc gia²⁸. Tuy nhiên, định vị sẽ chấm dứt khi cơ quan hành chính thực hiện đầy đủ trách nhiệm quản lý và giám sát; lợi ích quốc gia, công cộng được đặt vào trạng thái không bị xâm hại.

²³ Điều 82 Quy chế.

²⁴ Điều 70, Điều 74, Điều 80 và Điều 84 Quy chế.

²⁷ Điều 2 Quy chế.

²⁸ Điều 2 Quy chế.

²³ Điều 78 Quy chế.

²⁴ Điều 82 Quy chế.

3. Một số khuyến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam

Thứ nhất, theo Luật ATTP năm 2010, quản lý nhà nước về ATTP được phân công cho 03 bộ: Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công thương. Việc quản lý được thực hiện theo chuỗi cung cấp thực phẩm với từng nhóm ngành hàng, trong đó Bộ Y tế chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện thống nhất quản lý nhà nước về ATTP. Trong các bộ thành lập các cơ quan chuyên trách quản lý và giám sát ATTP: Cục ATTP (Bộ Y tế); Cục Quản lý và phát triển thị trường trong nước (Bộ Công thương); và Cục Chất lượng, Chế biến và Phát triển thị trường, Cục Chăn nuôi và Thú y, Cục Thủy sản và Kiểm ngư (Bộ Nông nghiệp và Môi trường). Tại địa phương, Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về ATTP trong phạm vi địa phương. Hiện có ba tỉnh/thành phố (Đà Nẵng, Hồ Chí Minh, Bắc Ninh) đang thí điểm mô hình Ban quản lý ATTP. Thực trạng này cho thấy hệ thống cơ quan quản lý và giám sát ATTP ở Việt Nam còn phân tán, phức tạp với nhiều đầu mối. Do đó, việc kiện toàn chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của các cơ quan này theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII “Một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” là cần thiết, nhằm bảo đảm nguyên tắc “một cơ quan thực hiện nhiều việc và một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính”. Việc thống nhất một đầu mối quản lý và giám sát ATTP sẽ khắc phục tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ giữa các ngành, các cấp. Dưới góc nhìn chế định VKSND khởi kiện VAHCVLICC về ATTP, sự thống nhất này sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn cho VKSND trong việc xác định trách nhiệm của cơ quan hành chính khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ chức năng, nhiệm vụ được giao.

Thứ hai, từ kinh nghiệm của Trung Quốc, việc quy định VKSND là cơ quan duy nhất có thẩm quyền khởi kiện VAHCVLICC là cần thiết và khả thi, đáp ứng yêu cầu lý luận và thực tiễn ở Việt Nam. Pháp luật tố tụng hành chính Trung Quốc đã lựa chọn VKSND giữ

vị trí độc quyền này, dựa trên các luận giải về vai trò và vị trí của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Theo đó, Tòa án với chức năng xét xử không thể tự mình khởi kiện, cơ quan lập pháp cũng không phù hợp vì có thể dẫn đến sự lẫn lộn giữa chức năng lập pháp và tư pháp/giám sát thi hành. VKSND, với tư cách là cơ quan được giao nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật, 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 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, được xem là chủ thể phù hợp nhất để đảm nhận vai trò khởi kiện trong các vụ án hành chính đặc thù này. Điều này cũng góp phần vào sự nghiệp xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới. Việc quy định VKSND là cơ quan duy nhất có quyền khởi kiện có thể giúp xác định rõ trách nhiệm, tránh sự chồng chéo chức năng, đồng thời phát huy được nguồn lực sẵn có là đội ngũ Kiểm sát viên được đào tạo chuyên sâu về pháp luật. Cơ chế này vừa là một phương thức để VKS thực hiện chức năng tố tụng, vừa là một hình thức để cơ quan kiểm sát triển khai giám sát tư pháp một cách hiệu quả để đôn đốc thực thi quyền hành chính đúng pháp luật.

Thứ ba, pháp luật tố tụng hành chính cần ghi nhận phương thức, điều kiện VKSND khởi kiện VAHCVLICC. Cụ thể, VKSND bắt buộc phải thực hiện thủ tục tiền tố tụng hành chính gửi “kiến nghị kiểm sát” đến cơ quan hành chính có trách nhiệm quản lý và giám sát ATTP nhằm đôn đốc, yêu cầu cơ quan hành chính tự giác khắc phục vi phạm hoặc thực hiện đầy đủ trách nhiệm quản lý nhà nước theo quy định pháp luật trong một thời hạn cụ thể. Chỉ trong trường hợp cơ quan hành chính không phản hồi, không thực hiện hoặc thực hiện không đúng theo kiến nghị, dẫn đến lợi ích công tiếp tục bị xâm hại, VKSND mới tiến hành khởi kiện vụ án ra Tòa án có thẩm quyền. Cần xây dựng các quy định pháp luật chú trọng đến tính “đôn đốc” trong tố tụng hành chính công ích. Mục tiêu chính của cơ chế khởi kiện không chỉ giới hạn ở việc xử lý các vi phạm đã xảy ra, mà còn hướng đến việc yêu cầu các cơ quan

hành chính thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình, qua đó bảo vệ hiệu quả lợi ích công cộng. Chính vì vậy, tác giả đồng ý với quan điểm rằng “VKSND trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ phát hiện cơ quan quản lý hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường sinh thái; bảo vệ tài nguyên; vệ sinh ATTP, được phân; quản lý tài sản nhà nước; chuyển nhượng quyền sử dụng đất công không thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ dẫn đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng bị xâm phạm thì VKS phải có kiến nghị gửi cơ quan hành chính liên quan. Trường hợp cơ quan hành chính vẫn không thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, VKSND có thể khởi kiện vụ án hành chính ra trước Tòa án nhân dân”²⁹.

Kết luận

Chế định VKSND khởi kiện VAHCVLICC về ATTP ở Trung Quốc đánh dấu một bước phát triển quan trọng trong nỗ lực bảo vệ lợi ích công cộng. Chế định này mang đặc trưng là tố tụng đơn đốc, cho phép VKSND, với tính độc quyền tố tụng, góp phần kiểm soát quyền hành pháp và nhắc nhở cơ quan hành chính thực thi nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực ATTP. Trong bối cảnh ATTP ở Việt Nam cũng đang gặp nhiều vấn đề phức tạp, việc hoàn thiện pháp luật càng trở nên cấp thiết. Từ kinh nghiệm Trung Quốc, Việt Nam cần nghiên cứu để hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính. Cụ thể, việc quy định VKSND là cơ quan duy nhất có thẩm quyền khởi kiện VAHCVLICC là cần thiết và khả thi. Điều này sẽ góp phần phát huy vai trò giám sát tư pháp và bảo vệ hiệu quả lợi ích công cộng của xã hội trong lĩnh vực ATTP./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. 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”, <https://vksndtc.gov.vn/tin-tuc/cong-tac-kiem-sat/vai-tro-cua-vksnd-trong-bao-ve-loi-ich-cong-o-trun-d10-t10784.html>;

2. 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 VKSND Trung Quốc, https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/201803/t20180303_368652.shtml;

²⁹ 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*, <https://vksndtc.gov.vn/tin-tuc/cong-tac-kiem-sat/vai-tro-cua-vksnd-trong-bao-ve-loi-ich-cong-o-trun-d10-t10784.html>, truy cập ngày 20/4/2025.

3. Quy chế khởi kiện vì lợi ích công cộng của VKSND Trung Quốc, https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202107/t20210714_523809.shtml;

4. Ủy ban Thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân thành phố Bắc Kinh (2020), *Tiếp tục thúc đẩy công tác kiểm sát tố tụng công ích của Bắc Kinh trong thời đại mới phát triển theo chiều sâu*, https://www.bjrd.gov.cn/fwhd/bjrdzz/bjrdzz2020/bjrdzz202001q/sjzy202001/202101/t20210106_2199407.html;

5. Tòa án nhân dân tối cao Trung Quốc, VKSND tối cao Trung Quốc (2024), *Các vụ việc điển hình về tố tụng công ích hành chính (Đợt thứ hai)*, https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202412/t20241230_678032.shtml;

6. VKSND tối cao Trung Quốc (2025), “*Báo cáo về công tác kiểm sát tố tụng công ích (2024)*”, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202503/t20250309_688675.shtml;

7. VKSND thành phố Trùng Khánh (2022), “*Hướng dẫn xử lý các vụ án hành chính về lợi ích công cộng của VKS*”, http://www.cqjcy.gov.cn/cqliangjiang/jwzn/gzlc/202206/t20220615_3703607.shtml;

8. Zhang Bei, Ma Ruqiu, Liu Kaiming, “*新中国成立70周年食品安全演进、特征与愿景*” (Quá trình phát triển, đặc điểm và viễn cảnh của ATTP qua 70 năm thành lập nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa), *Tạp chí khoa học Đại học Nông nghiệp Hoa Nam*, số 1 (19)/2020, tr.93-94, <http://www.hprc.org.cn/gsyj/shs/ylwss/202010/P020201029349873188331.pdf>, truy cập ngày 18/4/2025;

9. Li Taiping, Li Jiarui, “*中国东中西部六省市食品安全状况比较*” (So sánh tình hình ATTP tại sáu tỉnh và thành phố thuộc các miền đông, trung và tây của Trung Quốc), *Tạp chí Y tế Cộng cộng Trung Quốc*, số 2 (35)/2019, <https://www.zgggws.com/cn/article/pdf/preview/10.11847/zgggws1116638.pdf>, truy cập ngày 18/4/2025;

10. Zeng Xiao, “*食品安全公益诉讼的法理解析与完善理路*” (Phân tích pháp lý và lộ trình hoàn thiện cơ chế tố tụng vì lợi ích công cộng trong lĩnh vực ATTP), *Tạp chí mở về khoa học pháp lý*, 11(3)/2023, https://pdf.hanspub.org/ojls20230300000_58541978.pdf, truy cập ngày 17/4/2025;

11. Kong Xiangwen (2022), *基于行政公益诉讼的食品药品安全治理* (Quản lý ATTP và dược phẩm dựa trên tố tụng hành chính công ích), <http://www.cicjc.com.cn/info/1040/14871.htm>, truy cập ngày 30/3/2025;

12. Ma Yongsheng (2017), *行政公益诉讼中检察机关的角色定位* (Xác định vai trò của VKSND trong tố tụng hành chính công ích), <http://www.gxpingnan.jcy.gov.cn/news/details/212>, truy cập ngày 01/4/2025;

13. Yu Jie, “*行政公益诉讼制度中检察机关的角色定位*” (Xác định vai trò của VKS trong hệ thống tố tụng hành chính công ích), *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 3 (11)/2023, <https://www.hanspub.org/journal/paperinformation?paperid=65662>, truy cập ngày 01/4/2025;

14. Weijun Wu, Qian Tan (2017), “*Establishment of Plaintiff Qualification of Administrative Public Interest Litigation in China*”, https://www.researchgate.net/publication/318218836_Establishment_of_Plaintiff_Qualification_of_Administrative_Public_Interest_Litigation_in_China/fulltext/595dc0ec0f7e-9b3aefae1485/Establishment-of-Plaintiff-Qualification-of-Administrative-Public-Interest-Litigation-in-China.pdf.