

PHÂN TÍCH CƠ SỞ CỦA ĐỀ XUẤT VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN KHỞI KIẾN VỤ ÁN DÂN SỰ VÌ LỢI ÍCH CÔNG CỘNG Ở VIỆT NAM

NGUYỄN QUỐC HÂN* - PHẠM THỊ MAI - PHẠM HẢI SƠN*****

Tóm tắt: Trong bài viết “Chế định Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của Trung Quốc và một số hàm ý hoàn thiện pháp luật tố tụng dân sự của Việt Nam” được đăng trên Tạp chí Khoa học Kiểm sát số 08 (70)/2023, nhóm tác giả đã đưa ra đề xuất bổ sung quy định về thẩm quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của Viện kiểm sát nhân dân (VKSND). Trong bài viết này, nhóm tác giả sẽ phân tích làm rõ cơ sở của đề xuất VKSND khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng tại Việt Nam.

Từ khoá: Lợi ích công cộng; khởi kiện vụ án dân sự; quyền khởi kiện; Viện kiểm sát nhân dân

Ngày nhận bài: 24/01/2024; Biên tập xong: 11/3/2024; Duyệt đăng: 31/5/2024

BASIS FOR RECOMMENDATIONS OF INSTITUTING CIVIL CASES FOR PUBLIC INTERESTS BY THE PEOPLE'S PROCURACY IN VIETNAM

Abstracts: In the article “Instituting civil cases for public interest by the People's Procuracy of China and recommendations to improve Vietnamese civil procedure law” published in the Journal of Procuratorate Studies no. 08 (70)/2023, the authors proposed to regulate the authority of the People's Procuracy to institute civil cases for public interest. In this article, the authors clarify the scientific basis for that recommendation.

Keywords: Public interest; instituting civil cases; right to sue; the People's Procuracy

Received: Jan 24th 2024; **Editing completed:** Mar 11th 2024; **Accepted for publication:** May 31st 2024

1. Yêu cầu thực tiễn về bảo vệ lợi ích công cộng tại Việt Nam

Khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng liên quan đến lợi ích của đa số các chủ thể trong xã hội, thu hút sự quan tâm của công chúng thông qua thủ tục tố tụng công khai tại tòa án, xác nhận hành vi vi phạm pháp luật gây tổn hại đến lợi ích công cộng thông qua các bản án và yêu cầu những người vi phạm phải chịu trách nhiệm bồi thường. Nhờ đó, kết quả giải quyết vụ án vượt ra ngoài phạm vi giải quyết tranh chấp cá nhân, có tác dụng răn đe trên diện rộng đối với các chủ thể khác trong xã hội. Đồng thời, kết quả giải quyết vụ án khách quan, phù hợp sẽ đạt được sự đồng thuận trong xã hội, tạo áp lực cho chủ thể có hành vi xâm phạm lợi ích công cộng. Vì vậy, khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng không chỉ là phương thức bù đắp thiệt hại cho các chủ thể bị thiệt hại mà còn tác động đến các chính sách xã hội của nhà nước.

Hiện nay, dưới tác động của mặt trái nền kinh tế thị trường, tình trạng ô nhiễm môi trường, vi phạm quy định về vệ sinh an toàn thực phẩm, sản xuất, buôn bán hàng giả, hàng kém chất lượng... xảy ra khá thường xuyên, gây tổn hại đến lợi ích của người tiêu dùng, lợi ích công cộng. Do đó, quy định tại khoản 3, khoản 4 Điều 187 Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTTDS) năm 2015 về việc “tổ chức xã hội tham gia bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng có quyền khởi kiện vì lợi ích công cộng theo quy định của Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; cơ quan, tổ chức trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của

* Email: Nguyenhan032014@gmail.com

Tiến sĩ, Hiệu trưởng Trường Đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát tại Thành phố Hồ Chí Minh

** Email: Phammaitks@gmail.com

Thạc sĩ, Phó Trưởng khoa Kiểm sát Dân sự, 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

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” là phù hợp và phần nào đáp ứng được nhu cầu bảo vệ lợi ích công cộng. Với tư cách là cơ quan được giao quyền quản lý nhà nước đối với các ngành nghề, lĩnh vực khác nhau, cơ quan nhà nước nắm giữ dữ liệu về hoạt động của các chủ thể có liên quan, có lợi thế chuyên môn và các thiết bị, công cụ đánh giá tính chất, mức độ của các hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại đến lợi ích chung. Các tổ chức xã hội hoạt động có tính chất chuyên nghiệp cao, nếu phát hiện hành vi xâm phạm lợi ích công cộng thì việc tổ chức xã hội đại diện thành viên khởi kiện sẽ góp phần tiết kiệm nguồn lực tư pháp khi tòa án phải giải quyết đồng thời nhiều tranh chấp dân sự với tính chất tương tự nhau.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, trong nhiều trường hợp lợi ích công cộng rõ ràng đã bị xâm phạm nhưng các chủ thể có quyền đã không khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu người vi phạm khắc phục hậu quả do vi phạm gây ra. Ví dụ, theo Bản án số 84/2017/DS-PT ngày 01/8/2017 của Tòa án nhân dân (TAND) tỉnh B về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường, Tòa án đã tuyên buộc 11 bị đơn là các doanh nghiệp, chủ doanh nghiệp tư nhân bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra khiến cá chết hàng loạt đối với 33 nguyên đơn¹. Trong trường hợp này, lợi ích trực tiếp của những người dân chịu tác động của ô nhiễm môi trường đã được bồi thường, song thiệt hại đối với môi trường sinh thái, nguồn nước và nguồn lợi thủy sản tự nhiên thì không có chủ thể nào đứng ra để yêu cầu các bị đơn khắc phục. Hay như trường hợp Bản án số 176/2020/HSST ngày 25/9/2020 của TAND huyện T, Thành phố H xác định: Phạm Văn H đã có hành vi đổ 2.873kg chất thải có chứa

thành phần nguy hại đặc biệt vượt ngưỡng xuống sông Hồng..., xâm hại sự bền vững và ổn định của những thành tố cơ bản của môi trường, làm biến đổi các thành phần môi trường, vi phạm các quy chuẩn môi trường và tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến môi trường sinh thái cũng như trên tính mạng, sức khỏe, tài sản của con người². Phạm Văn H đã phải chịu trách nhiệm hình sự cho hành vi vi phạm quy định pháp luật về bảo vệ môi trường nhưng việc Tòa án áp dụng chế tài hình sự đối với H vẫn chưa thể giải quyết triệt để quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của những chủ thể chịu tác động bởi hành vi vi phạm này. Về mặt dân sự, hậu quả do hành vi xâm phạm lợi ích công cộng gây ảnh hưởng đến môi trường sinh thái, có tác động xấu tới đời sống, sức khỏe và sinh kế của người dân lại chưa được bảo vệ đầy đủ.

Thực trạng lợi ích công bị xâm phạm nhưng không được bảo vệ triệt để nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có một số nguyên nhân cơ bản như:

- Do áp lực từ sự quá tải công việc chuyên môn, các cơ quan quản lý nhà nước không có đủ thời gian và nhân lực để khởi kiện và tham gia tố tụng đối với những vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Bên cạnh đó, với trách nhiệm quản lý nhà nước trong những ngành nghề, lĩnh vực nhất định, việc để xảy ra các hành vi vi phạm pháp luật gây ảnh hưởng đến lợi ích công cộng đương nhiên có liên quan đến trách nhiệm của các cơ quan này. Do vậy, rất khó để cơ quan nhà nước khởi kiện một chủ thể thuộc phạm vi quản lý của mình vì chủ thể đó đã có hành vi xâm phạm lợi ích công cộng. Thông thường, việc khởi kiện các vụ án dân sự của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hiện nay chỉ dừng lại ở mục đích bảo vệ những người yếu thế trong xã hội.

¹ Bản án số 84/2017/DS-PT ngày 01/8/2017 của TAND tỉnh B về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường, <https://congbobanan.toaan.gov.vn/2ta6176t1cvn/chi-tiet-ban-an>, truy cập ngày 10/01/2024.

² Bản án số 176/2020/HSST ngày 25/9/2020 của TAND huyện T, Thành phố H, <https://congbobanan.toaan.gov.vn/2ta606668t1cvn/chi-tiet-ban-an>, truy cập ngày 12/01/2024.

- Đối với các tổ chức xã hội, việc khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng có thể gặp nhiều trở ngại hơn xuất phát từ những khó khăn trong việc chứng minh địa vị pháp lý, quyền khởi kiện của tổ chức; khả năng thu thập tài liệu, chứng cứ để chứng minh cho yêu cầu bảo vệ lợi ích công cộng... Hơn nữa, việc khởi kiện và theo đuổi tiến trình tố tụng của một vụ án dân sự vì lợi ích công cộng gây ra sự tổn kém về thời gian, công sức và tài chính (để thanh toán các chi phí tố tụng liên quan như án phí, lệ phí Tòa án, chi phí thẩm định, định giá tài sản...) nhưng tổ chức xã hội lại không nhận được bất cứ lợi ích vật chất nào. Trong điều kiện nguồn lực của các tổ chức xã hội còn hạn chế, rất ít trường hợp tổ chức xã hội tự mình khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng.

Thiết nghĩ, quy định VKSND khởi kiện vụ án dân sự trong trường hợp liên quan đến lợi ích công nhưng không có người đứng ra khởi kiện là phù hợp và chính đáng, góp phần lấp đầy khoảng trống pháp lý và khắc phục hạn chế từ thực tế hiện nay là lợi ích công cộng chưa được bảo vệ triệt để. Đề xuất này góp phần bổ sung thêm một chủ thể có đầy đủ năng lực khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng trong trường hợp chủ thể có quyền khởi kiện không thực hiện quyền khởi kiện của mình.

2. Quan điểm, chủ trương xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Nhà nước pháp quyền là biểu hiện tập trung của chế độ dân chủ, là trung tâm của hệ thống chính trị dân chủ³. Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền là xu thế tất yếu của thời đại và là

mục tiêu chung của nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Trong nhà nước pháp quyền, tính tối thượng của pháp luật được đảm bảo thực thi, tất cả cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước, cơ quan, tổ chức, cá nhân đều tôn trọng và tuân thủ pháp luật. Nhà nước pháp quyền mang lại nhiều lợi ích quan trọng như bảo vệ quyền con người, đảm bảo an ninh và trật tự, tạo điều kiện cho phát triển kinh tế, duy trì trật tự xã hội và đảm bảo quyền và nghĩa vụ của công dân; giúp tạo ra một xã hội công bằng, ổn định và phát triển, đóng góp vào sự tiến bộ của quốc gia.

Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một chủ trương lớn của Đảng và nhà nước ta hiện nay. Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ XIII xác định nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị là tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, do Đảng lãnh đạo⁴. Trong đó, Đảng ta xác định cải cách tư pháp là nhiệm vụ trung tâm để xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền và đề ra mục tiêu “Xây dựng nền tư pháp Việt Nam chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân”⁵.

Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ nhiều nhiệm vụ và giải pháp khác nhau. Mặc dù Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới không trực tiếp đề cập đến vai trò của VKSND trong khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ lợi ích công cộng nhưng có thể thấy rằng, Đảng ta

³ Trương Hồ Hải, Đặng Việt Đạt (2023), *Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*, Tạp chí Cộng sản điện tử, https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/xay-dung-va-hoan-thien-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-trong-giai-doan-moi, truy cập ngày 12/01/2024.

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.174.

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Tlđđ*, tr.149.

đã nhận thấy sự khuyết thiếu trong quy định của pháp luật tố tụng dân sự và đã đề ra yêu cầu phải “Tổng kết thực tiễn, nghiên cứu hoàn thiện quy định pháp luật về khởi kiện vụ án dân sự trong trường hợp chủ thể các quyền dân sự là nhóm dễ bị tổn thương hoặc trường hợp liên quan đến lợi ích công nhưng không có người đứng ra khởi kiện”.

Trong buổi làm việc với Ban cán sự Đảng, Lãnh đạo VKSND tối cao, Nguyên Chủ tịch nước Võ Văn Thưởng đã yêu cầu ngành Kiểm sát nhân dân quan tâm, chú trọng thực hiện một số nhiệm vụ trọng tâm, trong đó nhấn mạnh nhiệm vụ “Tiếp tục phối hợp với các cơ quan hữu quan nghiên cứu, hoàn thiện quy định pháp luật về khởi kiện vụ án dân sự trong trường hợp chủ thể các quyền dân sự là nhóm dễ bị tổn thương hoặc trường hợp liên quan đến lợi ích công nhưng không có người đứng ra khởi kiện⁶”. Bên cạnh đó, phát biểu tại Hội nghị triển khai công tác năm 2024 của ngành Kiểm sát nhân dân, Nguyên Chủ tịch Quốc hội Vương Đình Huệ một lần nữa nhấn mạnh trách nhiệm của ngành Kiểm sát nhân dân trong việc hoàn thiện nghiên cứu Đề án “Nghiên cứu hoàn thiện quy định pháp luật về khởi kiện vụ án dân sự trong trường hợp chủ thể các quyền dân sự là nhóm dễ bị tổn thương hoặc trường hợp liên quan đến lợi ích công nhưng không có người đứng ra khởi kiện⁷”. Điều này cho thấy sự tin tưởng của Đảng, Nhà nước về vị trí, vai trò và đóng góp của ngành Kiểm sát nhân dân trong tiến trình hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

⁶ Trịnh Quyết (2022), *Chủ tịch nước Võ Văn Thưởng thăm và làm việc với Ban cán sự đảng, Lãnh đạo VKSND tối cao*, Tạp chí Kiểm sát điện tử, <https://kiemsat.vn/chu-tich-nuoc-vo-van-thuong-tham-va-lam-viec-voi-ban-can-su-dang-lanh-dao-vksnd-toi-cao-65543.html>, truy cập ngày 15/01/2024.

⁷ Bảo Yến, Phạm Thắng (2023), *Chủ tịch Quốc hội Vương Đình Huệ dự Hội nghị triển khai công tác ngành Kiểm sát nhân dân năm 2024*, Cổng thông tin điện tử Quốc hội, <https://quochoi.vn/pages/tim-kiem.aspx?ItemID=83495>, truy cập ngày 15/01/2024.

3. Phát huy vai trò chính trị lịch sử của ngành Kiểm sát nhân dân

Trong hơn 60 năm hình thành và phát triển, đã có thời gian dài ngành Kiểm sát nhân dân được giao nhiệm vụ và quyền hạn khởi tố vụ án dân sự để bảo vệ lợi ích của nhà nước, của tập thể và quyền lợi chính đáng của công dân⁸. Theo đó, khi thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan khác thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương (còn được gọi là chức năng kiểm sát chung) và trong quá trình kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc xét xử của các TAND, việc chấp hành các bản án, VKSND có quyền khởi tố về dân sự⁹. Trong giai đoạn từ năm 1960 đến năm 2002, thông qua kết quả khởi tố vụ án dân sự của VKSND các cấp đã giúp thu hồi nhiều vật tư, tài sản cho Nhà nước và tập thể, góp phần bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, những người có nhược điểm về thể chất hoặc tâm thần¹⁰. Tuy nhiên, kể từ Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002, Đảng ta đề ra chủ trương “Viện kiểm sát các cấp thực hiện tốt chức năng công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tư pháp”, chức năng kiểm sát chung của VKSND đã bị thu hẹp lại. Theo Điều 137 Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Điều 1 Luật Tổ chức VKSND năm 2001, VKSND chỉ còn tập trung thực hiện chức năng “thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tư pháp”. Kể từ

⁸ Điều 105 Hiến pháp năm 1959; Điều 2, Điều 3, Chương 2, Chương 3 Luật Tổ chức VKSND năm 1960; Điều 138 Hiến pháp năm 1980; Điều 6 Luật Tổ chức VKSND năm 1981; Điều 137 Hiến pháp năm 1992; Điều 8 Luật Tổ chức VKSND năm 1992.

⁹ Điều 12, điểm b Điều 17 Luật Tổ chức VKSND năm 1960; khoản 5 Điều 7, khoản 6 Điều 13, khoản 3 Điều 16 Luật Tổ chức VKSND năm 1981; khoản 1 Điều 10, khoản 2 Điều 17, khoản 3 Điều 20 Luật Tổ chức VKSND năm 1992.

¹⁰ VKSND tối cao, *Lịch sử Viện kiểm sát nhân dân Việt Nam (1960 - 2020)*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2020.

thời điểm này, VKSND không còn nhiệm vụ, quyền hạn khởi tố vụ án dân sự.

Có thể thấy rằng, các chủ thể trong quan hệ pháp luật dân sự có mối quan hệ bình đẳng, có quyền tự do cam kết, thỏa thuận, tự định đoạt, tự chịu trách nhiệm, vì vậy, quan điểm “việc dân sự cốt ở đôi bên” cần phải được tuyệt đối đề cao và tôn trọng. VKSND không nên và không thể là chủ thể có quyền khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền, lợi ích riêng cho bất kỳ chủ thể nào (nếu đó không phải là đối tượng không có khả năng tự bảo vệ mình). Tuy nhiên, các vụ án dân sự vì lợi ích công cộng lại có sự đan xen, giao thoa giữa lợi ích chung của cộng đồng (lợi ích công cộng) và lợi ích riêng của một số cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan. Do đó, cần phải tạo ra cơ chế phù hợp để bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng trong trường hợp chủ thể có thẩm quyền không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ quyền, nghĩa vụ khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng.

Với kinh nghiệm khởi tố vụ án dân sự trước đây và nguồn lực về nhân sự, cơ cấu bộ máy tổ chức, kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ, khả năng am hiểu kiến thức pháp luật, khả năng điều tra, thu thập chứng cứ hiện nay, VKSND các cấp ở nước ta hoàn toàn có đủ khả năng để bảo vệ lợi ích công cộng thông qua khởi kiện vụ án dân sự. Điều này cũng hoàn toàn phù hợp với nhiệm vụ hiến định của VKSND nước ta hiện nay là “bảo vệ 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”¹¹.

Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng, để xuất VKSND khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng chỉ xác định phạm vi đối với những vụ án dân sự vì lợi ích công mà không có người đứng ra khởi kiện. Pháp

luật hiện hành đã có quy định về việc cơ quan, tổ chức có thẩm quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng thì nên tiếp tục giành quyền ưu tiên cho các chủ thể này. Chỉ khi nào cơ quan, tổ chức không khởi kiện, VKSND mới thực hiện quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Hơn nữa, cần xác định chính xác vị trí và vai trò của VKSND khi tham gia tố tụng dân sự vì lợi ích công cộng. Về nguyên tắc, khi khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng, VKSND có tư cách của nguyên đơn, là một bên tham gia tố tụng chứ không phải là cơ quan kiểm sát nên bình đẳng về quyền và nghĩa vụ tố tụng với các đương sự khác. VKSND không thực hiện chức năng thực hành quyền công tố bởi ngay cả khi vượt ra ngoài phạm vi tố tụng hình sự, quyền công tố vẫn mang bản chất là quyền lực cưỡng chế của nhà nước. VKSND cũng không đóng vai trò kiểm sát hoạt động tư pháp vì trong tố tụng dân sự, kiểm sát hoạt động tư pháp là hoạt động của Viện kiểm sát để kiểm sát tính hợp pháp của các hành vi, quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng trong quá trình Tòa án giải quyết vụ việc. Quá trình kiểm sát, VKSND có quyền yêu cầu, quyền kiến nghị, kháng nghị theo quy định của pháp luật. Việc nhấn mạnh chức năng thực hành quyền công tố hay kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSND khi khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng sẽ làm lệch cấu trúc tố tụng dân sự truyền thống, mâu thuẫn với nguyên tắc bình đẳng giữa các bên trong quan hệ tố tụng dân sự.

4. Tham khảo quy định về quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của Viện công tố/Viện kiểm sát tại một số quốc gia trên thế giới

Vai trò khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ lợi ích công cộng của các cơ quan Công tố/Viện kiểm sát đã được pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới quy định. Điển hình như:

- Tại các quốc gia thuộc Liên minh châu Âu, vai trò của cơ quan công tố

¹¹ Khoản 3 Điều 107 Hiến pháp năm 2013; khoản 2 Điều 2 Luật Tổ chức VKSND năm 2014.

ngoài hệ thống tư pháp hình sự (tổ tụng dân sự, hành chính, luật lao động, luật gia đình...) được quyết định bởi nhu cầu của xã hội trong việc bảo vệ các quyền con người, bảo vệ môi trường, bảo vệ lợi ích công cộng... Trừ một số quốc gia như Phần Lan, Na Uy, Thụy Điển, Thụy Sĩ và Vương quốc Anh, hầu hết các quốc gia thành viên Liên minh châu Âu (như Áo, Bỉ, Séc, Đan Mạch, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ý, Hà Lan, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha...), cơ quan Công tố được thực hiện các hành động pháp lý ngoài hệ thống tư pháp hình sự¹², trong đó có quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Khi thực hiện quyền khởi kiện, Công tố viên không được làm phương hại đến nguyên tắc bình đẳng giữa các bên trong tranh chấp, không có đặc quyền nào trong suốt quá trình tố tụng; phải đảm bảo tôn trọng nguyên tắc phân chia quyền lực nhà nước một cách hiệu quả; tôn trọng tính độc lập của tòa án và vai trò của họ trong việc bảo vệ nhân quyền, sự bình đẳng giữa các bên, quyền bình đẳng và nguyên tắc không phân biệt đối xử; đảm bảo tránh mọi sự can thiệp vô lý từ bên ngoài vào hoạt động của cơ quan Công tố...¹³. Bên cạnh khuyến nghị chung của Liên minh châu Âu, pháp luật của một số quốc gia thành viên có quy định về quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của cơ quan Công tố. Ví dụ, BLTTDS Pháp quy định Công tố viên có thể đóng vai trò là nguyên đơn hoặc người đại diện cho người khác tham gia tố tụng trong các trường hợp mà pháp luật xác định. Công tố viên có thể khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ trật tự công cộng trong trường hợp

có hành vi làm suy yếu trật tự đó¹⁴. Theo khoản 2 Điều 3 Luật về cơ quan Công tố của Cộng hòa Ba Lan năm 2017, Cơ quan công tố có khởi kiện, gửi kiến nghị và tham gia tố tụng tại tòa án đối với các vụ án dân sự để bảo vệ pháp luật và trật tự, lợi ích xã hội, tài sản hoặc quyền của công dân trong các vụ án về lao động và an sinh xã hội¹⁵.

- Tại Brazil, cơ quan Công tố được coi là chủ thể cốt lõi trong các vụ án dân sự vì lợi ích công cộng. Theo Hiến pháp năm 1988 (sửa đổi, bổ sung năm 1994 và 2010), cơ quan công tố là cơ quan thường trực, có nhiệm vụ bảo vệ trật tự pháp lý, chế độ dân chủ, lợi ích xã hội và lợi ích không thể tách rời của các cá nhân. Cơ quan công tố có quyền tiến hành điều tra và khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ lợi ích của công chúng và lợi ích chung của tập thể, góp phần ngăn chặn các thiệt hại đối với tài sản công, môi trường, bảo vệ người tiêu dùng và nhóm người yếu thế, nhóm người không xác định, bảo vệ các di tích lịch sử, du lịch và danh lam thắng cảnh¹⁶... Về nguyên tắc, không chỉ Cơ quan công tố mà bất kỳ công dân nào có quan tâm, các hiệp hội hợp pháp, cơ quan nhà nước cũng có quyền khởi kiện để bảo vệ lợi ích công cộng; tuy nhiên, trường hợp Cơ quan công tố không khởi kiện đối với các vụ án này thì Cơ quan công tố có thẩm quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án¹⁷. Việc cơ quan Công tố Brazil khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng được đánh giá là phù hợp với nguyên tắc của Hiến pháp, đặc biệt là trong một đất nước mà công dân được cho là chưa có đủ khả năng để bảo vệ quyền lợi của chính mình¹⁸. Trên thực

¹² The Committee of Ministers of the Council of Europe, *The role of public prosecutors outside the criminal justice system*, Council of Europe Publishing F-67075 Strasbourg Cedex, ISBN 978-92-871-7670-7, 2012, p.8.

¹³ The Committee of Ministers of the Council of Europe (2014), Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, <https://rm.coe.int/168074738b>, truy cập ngày 20/02/2024.

¹⁴ Điều 421 - Điều 423 BLTTDS Pháp năm 1976 (sửa đổi, bổ sung mới nhất năm 2023).

¹⁵ Khoản 2 Điều 3 Luật về Cơ quan công tố của Cộng hòa Ba Lan năm 2017.

¹⁶ Điều 127, Điều 129 Hiến pháp Brazil năm 1988 (sửa đổi, bổ sung mới nhất năm 2022).

¹⁷ Điều 176, 178 BLTTDS Brazil năm 2015.

¹⁸ Kerche, Fábio (2008). *Autonomy and discretionary power of the Public Prosecutor's Office in Brazil*, <http://>

tế, nhờ vào kiến thức pháp lý và trình độ chuyên môn, khi các thảm họa môi trường lớn nhất trong lịch sử Brazil xảy ra vào các năm 2015 và 2019, Cơ quan công tố chính đã kịp thời vào cuộc để xác định và điều phối việc bồi thường để đảm bảo việc bồi thường được thực hiện đầy đủ¹⁹.

- Tại Liên bang Nga, khoản 3 Điều 35 Luật về cơ quan kiểm sát Liên bang quy định “Viện kiểm sát có quyền nộp đơn lên Tòa án để đưa ra tuyên bố hoặc can thiệp vào vụ án ở bất kỳ giai đoạn nào của quá trình tố tụng nếu điều này là cần thiết để bảo vệ quyền, lợi ích của công dân, của xã hội và của nhà nước”²⁰. Khoản 1 Điều 45 BLTTDS nước này quy định “Viện kiểm sát có quyền khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích công cộng hoặc lợi ích của Liên bang Nga, của các bang thành viên và chính quyền địa phương”²¹... Khi khởi kiện, Viện kiểm sát được hưởng mọi quyền và chịu mọi nghĩa vụ tố tụng của nguyên đơn, trừ quyền thỏa thuận việc giải quyết vụ án và nghĩa vụ nộp án phí. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng không phải là đặc quyền riêng của cơ quan kiểm sát tại Liên bang Nga. Theo quy định tại Điều 46 BLTTDS, trong trường hợp pháp luật có quy định, cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện yêu cầu Tòa án bảo vệ lợi ích hợp pháp của số đông người trong xã hội.

- Tại Trung Quốc, trong 02 năm triển khai thí điểm chế định VKSND khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng (2015 - 2017) đối với 13 địa phương, phạm vi

tố tụng của VKSND Trung Quốc chỉ giới hạn trong các lĩnh vực bảo vệ tài nguyên, môi trường sinh thái, an toàn thực phẩm và dược phẩm, bảo vệ tài sản nhà nước, chuyển nhượng quyền sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước. Hiện nay, phạm vi khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND đã không ngừng được mở rộng đến các lĩnh vực khác như bảo vệ các anh hùng, liệt sĩ trước những hành vi xúc phạm, vu khống, bảo vệ thông tin cá nhân, bảo vệ địa vị và quyền lợi của quân nhân, bảo vệ trẻ vị thành niên, chống độc quyền, bảo vệ quyền và lợi ích của phụ nữ, bảo vệ di tích văn hóa²²... Sau 05 năm triển khai, các vụ án dân sự do VKSND khởi kiện được đánh giá là “đã tập trung vào môi trường sinh thái của người dân, giải quyết được các nhu cầu trước mắt về an toàn thực phẩm và dược phẩm, an toàn sản xuất... của người dân và luôn tuân thủ cách tiếp cận lấy con người làm trung tâm và bảo vệ cuộc sống tốt đẹp hơn của người dân”²³.

Qua nghiên cứu, tìm hiểu quy định và thực tiễn thi hành pháp luật về khởi kiện vụ án dân sự ở các quốc gia kể trên cho thấy: Không phân biệt các quốc gia đó thuộc hệ thống pháp luật Châu Âu lục địa hay thuộc hệ thống Thông luật, không phụ thuộc vào quốc gia đó có thuộc nhóm các nước xã hội chủ nghĩa hay không, pháp luật của các quốc gia này đều quy định thẩm quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của cơ quan Công tố hay Viện kiểm sát. Hơn thế nữa, cơ sở của các quy định này đều xuất phát từ việc xác định và quy định cơ quan Công tố/Viện kiểm sát là cơ quan có thẩm quyền

socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext &pid=S0011-52582008000100002#_ftn4, truy cập ngày 20/01/2024.

¹⁹ Karina Denari Gomes de Mattos, “We the prosecutors: Challenges to social participation in Brazilian public law litigation”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 19, Issue 3, 2021, tr. 1084 - 1101.

²⁰ Luật về cơ quan công tố Liên bang Nga số 2202-1 năm 1992 (sửa đổi, bổ sung mới nhất năm 2023).

²¹ BLTTDS Liên bang Nga năm 2002 (sửa đổi, bổ sung mới nhất năm 2023).

²² Phạm Thị Mai, Phạm Hải Sơn (2023), “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 tố tụng dân sự Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Kiểm sát*, số 8 (70), tr. 61-68.

²³ Viện kiểm sát phúc lợi công cộng - VKSND tối cao Trung Quốc (2023), *Con đường hướng tới phúc lợi công cộng đang dần tiến tới sự rộng mở - Các sự kiện lớn về kiện tụng vì lợi ích công của viện kiểm sát năm 2022*, https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/202301/t20230105_597668.shtml, truy cập ngày 20/01/2024.

đại diện nhà nước để bảo vệ lợi ích công cộng. Đây có thể được xem là điểm tương đồng với nguyên tắc hiến định về vị trí, vai trò của VKSND ở Việt Nam. Chính vì vậy, chúng ta có thể chọn lọc và tham khảo những hạt nhân hợp lý trong quy định của pháp luật các quốc gia này để từng bước chuyển hoá vào hệ thống pháp luật trong nước.

Tóm lại, lợi ích công cộng suy cho cùng là lợi ích của nhân dân, khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng xét cho cùng cũng là để bảo vệ lợi ích của nhân dân. Cơ sở tồn tại của quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND là nhu cầu thực tế về lợi ích công cộng cần được bảo vệ bằng biện pháp tư pháp nhưng không có chủ thể đứng ra để khởi kiện. Việc bổ sung thẩm quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng chính là góp phần tạo thêm cơ chế đại diện hữu hiệu cho lợi ích của nhân dân. Trong quá trình Tòa án giải quyết vụ án, nhân dân hoàn toàn có thể tham gia giám sát các hoạt động tố tụng, đóng vai trò tích cực trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ của vụ án, góp phần xử lý vụ việc, khắc phục thiệt hại do hành vi xâm phạm lợi ích công cộng gây ra. Phát huy vai trò chính trị lịch sử của ngành Kiểm sát nhân dân và tiếp thu kinh nghiệm lập pháp của các quốc gia trên thế giới, nhóm tác giả cho rằng, quy định về quyền khởi kiện vụ án dân sự vì lợi ích công cộng của VKSND nước ta trong thời gian tới là cần thiết và phù hợp./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.174;
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 2, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.149;
3. Kerche, Fábio (2008). *Autonomy and discretionary power of the Public Prosecutor's Office in Brazil*, http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000100002#_ftn4, truy cập ngày 20/01/2024;

4. The Committee of Ministers of the Council of Europe (2012), *The role of public prosecutors outside the criminal justice system*, Council of Europe Publishing F-67075 Strasbourg Cedex, ISBN 978-92-871-7670-7, p.8;

5. The Committee of Ministers of the Council of Europe (2014), Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors;

6. Karina Denari Gomes de Mattos (2021), "We the prosecutors: Challenges to social participation in Brazilian public law litigation", *International Journal of Constitutional Law*, Volume 19, Issue 3, July 2021, tr. 1084 -1101;

7. TAND tỉnh B (2017), Bản án số 84/2017/DS-PT ngày 01/8/2017 về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường;

8. TAND huyện T, Thành phố H (2020), Bản án số 176/2020/HSST ngày 25/9/2020 Phạm Văn H. phạm tội gây ô nhiễm môi trường;

9. VKSND tối cao, *Lịch sử Viện kiểm sát nhân dân Việt Nam (1960 - 2020)*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2020;

10. Viện kiểm sát phúc lợi công cộng - VKSND tối cao Trung Quốc (2023), *Con đường hướng tới phúc lợi công cộng đang dần tiến tới sự rộng mở - Các sự kiện lớn về kiện tụng vì lợi ích công của viện kiểm sát năm 2022*, https://www.spp.gov.cn/spp/zdgg/202301/t20230105_597668.shtml, truy cập ngày 20/01/2024.

11. Trương Hồ Hải, Đặng Viết Đạt (2023), *Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*, Tạp chí Cộng sản điện tử, https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/xay-dung-va-hoan-thien-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-trong-giai-doan-moi, truy cập ngày 12/01/2024;

12. Phạm Thị Mai, Phạm Hải Sơn (2023), "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 tố tụng dân sự Việt Nam", *Tạp chí Khoa học Kiểm sát*, số 8 (70), tr. 61-68;

13. Trình Quyết (2022), *Chủ tịch nước Võ Văn Thưởng thăm và làm việc với Ban cán sự đảng, Lãnh đạo VKSND tối cao*, Tạp chí Kiểm sát điện tử, <https://kiemsat.vn/chu-tich-nuoc-vo-van-thuong-tham-va-lam-viec-voi-ban-can-su-dang-lanh-dao-vksnd-toi-ca-65543.html>, truy cập ngày 15/01/2024;

14. Bảo Yến, Phạm Thắng (2023), *Chủ tịch Quốc hội Vương Đình Huệ dự Hội nghị triển khai công tác ngành kiểm sát nhân dân năm 2024*, Cổng thông tin điện tử Quốc hội, <https://quochoi.vn/pages/tim-kiem.aspx?ItemID=83495>, truy cập ngày 15/01/2024.