

QUY ĐỊNH VỀ KHỞI KIỆN VÌ LỢI ÍCH CÔNG CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ KIỀU TRANG* - NGUYỄN ANH MINH**

Tóm tắt: Khởi kiện vì lợi ích công làm phát sinh quá trình tố tụng tại Tòa án với mục đích đảm bảo công bằng xã hội và mang lại lợi ích chung cho cả cộng đồng. Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTTDS) năm 2015 đã có những quy định về khởi kiện vì lợi ích công, tuy nhiên do còn tồn tại những bất cập nhất định khiến cho phương thức này chưa thực sự hiệu quả trên thực tế. Khởi kiện vì lợi ích công được quy định trong pháp luật tố tụng dân sự của nhiều quốc gia trên thế giới, do đó việc nghiên cứu quy định về vấn đề này của một số quốc gia sẽ tạo cơ sở cho đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Khởi kiện; lợi ích công; lợi ích công cộng; khởi kiện vì lợi ích công

Ngày nhận bài: 28/6/2024; Biên tập xong: 20/12/2024; Duyệt đăng: 23/5/2025

LEGAL REGULATIONS ON PUBLIC INTEREST LITIGATION IN SELECTED COUNTRIES AND RECOMMENDATIONS FOR VIETNAM

Abstract: Public interest litigation gives rise to a litigation process in Court with the aim of ensuring social justice and bringing common benefits to the whole community. The 2015 Civil Procedure Code has provisions on public interest litigation; however, due to certain shortcomings, this method is not really effective in practice. Public interest litigation are stipulated in the civil procedural laws of many countries in the world; therefore, studying their regulations on this issue will create a basis for proposals and recommendations to improve Vietnam's civil procedural laws in the coming time.

Keywords: Lawsuit; state interest; public interest; lawsuit for public interest

Received: Jun 28th, 2024; **Editing completed:** Dec 20th, 2024; **Accepted for publication:** May 23rd, 2025

1. Quy định về khởi kiện vì lợi ích công của một số quốc gia trên thế giới

Quyền khởi kiện là một trong những nhóm quyền tố tụng thuộc quyền con người, được pháp luật của các quốc gia trên thế giới ghi nhận nhằm bảo đảm tốt nhất cho những quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể được thực hiện. “Tố quyền” theo cách hiểu truyền thống là quyền khởi kiện đến Tòa án của một hay nhiều chủ thể nhằm cầu viện công lý, yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền lợi tư của chính mình khi bị xâm phạm hoặc tranh chấp¹. Tuy nhiên, với sự phát triển của xã hội, ngày càng có nhiều hành vi xâm phạm không chỉ ảnh hưởng đến quyền lợi tư của từng chủ thể mà còn ảnh hưởng đến lợi ích của cộng đồng, lợi ích Nhà nước, lợi ích chung của toàn xã hội. Tại một số quốc gia trên thế giới, pháp luật quy định Nhà nước là chủ thể cơ bản có quyền hạn và trách nhiệm trong việc bảo vệ các lợi ích chung, lợi ích công cộng nên quyền xử lý các hành vi vi phạm cũng như

quyền khởi kiện đối với các hành vi xâm phạm lợi ích công đều thuộc về Nhà nước. Tuy vậy, cùng với sự phát triển của xã hội, nền dân chủ trong đó có việc mở rộng quyền và đề cao tiếng nói của người dân trong việc giải quyết những vấn đề thuộc lợi ích công cộng, bên cạnh Nhà nước, pháp luật còn trao quyền khởi kiện vì lợi ích công cho các cá nhân, cơ quan, tổ chức.

Khởi kiện vì lợi ích công có nguồn gốc từ Hoa Kỳ vào cuối thế kỷ 19. Năm 1976, thuật ngữ “khởi kiện vì lợi ích công” được Giáo sư người Mỹ Abram Chanes sử dụng để mô tả hoạt động của những luật sư, cá nhân có tinh thần cộng đồng với mục đích mang lại sự thay đổi cho xã hội thông qua việc khởi kiện tại Tòa án để sửa đổi, thực thi các quy định của pháp luật². Ngày

* Email: Kieutrang.dhl.vn@gmail.com

Thạc sĩ, Giảng viên Khoa Pháp luật dân sự và Kiểm sát dân sự, Trường Đại học Kiểm sát

** Email: Minhnguyenanh191@gmail.com

Thạc sĩ, Giảng viên Khoa Pháp luật dân sự và Kiểm sát dân sự, Trường Đại học Kiểm sát

¹ Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga (2023), “Những phát triển mới của luật Tố tụng dân sự”, *Kỷ yếu diễn đàn luật học mùa thu lần thứ ba “Những phát triển mới của Luật học thế giới và Việt Nam”*, Hà Nội, tr. 143.

² Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga, *ttđđ*, tr. 144.

nay, có thể thấy, mô hình khởi kiện vì lợi ích công (PIL) đã ra đời và phát triển tại hầu hết các quốc gia trên thế giới.

Ở các nước theo hệ thống Common Law, quyền khởi kiện vụ án dân sự (VADS) để bảo vệ các lợi ích công không được quy định cụ thể trong các đạo luật mà chủ yếu được xác lập từ án lệ xây dựng bởi Tòa án. Điển hình như tại Ấn Độ, làn sóng khởi kiện vì lợi ích công bắt đầu từ năm 1970, với vụ kiện nổi tiếng giữa Mumbai Kamgar Sabha và Abdullabhai Faizullanhai. Trong đó, Liên đoàn công nhân ở Maharashtra được gọi là Mumbai Kamgar Sabha đã khởi kiện Abdullabhai và Faizullanhai do các công ty này đã ngừng việc chi thường hàng năm cho công nhân. Thẩm phán Krishna Iyer giải quyết vụ việc này đã nhận định rằng vụ kiện ảnh hưởng đến lợi ích của một nhóm người yếu thế nên đã bỏ qua nguyên tắc “locus standi” và khẳng định Liên đoàn công nhân có quyền khởi kiện để bảo vệ lợi ích của nhóm công nhân bị thiệt hại³. Theo đó, PIL được đặt nền móng đầu tiên bởi Thẩm phán Krishna Iyer trong vụ án trên với việc giải thích thuật ngữ “lợi ích công” gắn liền với sự mở rộng quyền khởi kiện của cá nhân khi kết quả đạt được từ việc khởi kiện này mang lại lợi ích cho số đông trong xã hội. Kể từ năm 1970 trở đi, hàng ngàn vụ việc khởi kiện vì lợi ích công đã được đệ trình lên Tòa án. Theo pháp luật của Ấn Độ thì “Bất kỳ thành viên nào của cộng đồng cũng có thể khởi kiện để bảo vệ lợi ích của một người hoặc một nhóm người bị xâm phạm các quyền cơ bản mà không thể tiếp cận được Tòa án vì lý do nghèo đói, khuyết tật hoặc các lý do khác khiến cho họ có sự bất lợi về xã hội, kinh tế”⁴. Trên cơ sở đó, hướng giải thích mở rộng quyền khởi kiện cũng được áp dụng trong các vụ án về môi trường, điển hình là vụ Fertilizer Corp. Kamgar Union v. Union of India năm 1981, trong đó Thẩm phán Bhagwati kết luận quyền khởi kiện được trao cho tổ chức hoặc cá nhân có tâm nguyện vì lợi ích công cộng với sự quan ngại sâu sắc về việc bảo tồn tài nguyên chung... Cách giải thích tiến bộ về quyền khởi kiện này đưa đến thành công của rất nhiều tổ chức phi lợi nhuận về môi trường tại Ấn Độ với tư cách là nguyên đơn trong các vụ án về môi trường như vụ Rural Litigation and Entitlement Kendra v. State of Uttar Pradesh năm 1988, Indian Council for Enviro-Legal

Action v. Union of India năm 1996⁵...

Năm 1972, Hoa Kỳ cũng là một quốc gia điển hình theo hệ thống luật án lệ đã xóa bỏ sự ràng buộc lý thuyết truyền thống về quyền khởi kiện liên quan đến lợi ích công cộng. Trong vụ án Sierra Club v. Morton, Tòa án Tối cao Liên bang Hoa Kỳ đã đưa ra một nhận định tích cực về cơ sở của quyền khởi kiện khi công nhận thiệt hại là cơ sở của quyền khởi kiện không chỉ là thiệt hại về người, tài sản mà còn bao gồm cả thiệt hại về các giá trị thẩm mỹ, hoặc lợi ích về môi trường. Từ đó, quyền khởi kiện được Tòa án mở rộng cho các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực môi trường nếu tổ chức đó đáp ứng được các điều kiện: “Ít nhất một hội viên trong tổ chức có quyền khởi kiện, tức là có lợi ích cá nhân bị trực tiếp xâm hại bởi hành vi gây ô nhiễm, suy thoái môi trường; nội dung vụ kiện phù hợp với mục đích hoạt động của tổ chức; mục đích của việc khởi kiện không phải nhằm khôi phục lợi ích kinh tế của cá nhân hội viên trong tổ chức”⁶.

Tại Pakistan vào năm 1988, phán quyết của Tòa án tối cao trong vụ Benazir Bhutto v. Federation of Pakistan đã chỉ ra, việc cho phép một tập thể hoặc một nhóm người có quyền khởi kiện để khôi phục lợi ích một số đông trong xã hội là cần thiết, nếu như không bằng cách này thì không thể bảo vệ các quyền cơ bản của họ. Tương tự như vậy, tại Bangladesh, quyền khởi kiện các hành vi xâm hại môi trường, như gây ô nhiễm nước, không khí, chặt phá rừng, xây dựng ảnh hưởng đến cảnh quan... cũng được trao cho các tổ chức xã hội hoạt động trong lĩnh vực môi trường, Liên đoàn luật sư Bangladesh vì môi trường⁷... Hay tại Ecuador, năm 2002, 30.000 người da đỏ ở Ecuador đã khởi kiện Công ty Dầu mỏ Texaco (Mỹ) vì đổ 18 tỷ gallon chất độc hại xuống khu rừng Amazon⁸...

Khác với hệ thống Common Law, quyền khởi kiện để bảo vệ lợi ích công cộng tại các nước theo hệ thống dân luật được quy định cụ thể trong các đạo luật của Nhà nước. Tại Đức, theo Điều 59, Điều 60 Luật Bảo tồn thiên nhiên, các tổ chức hoạt động bảo vệ tài nguyên và môi trường sẽ được trao quyền khởi kiện nếu đảm bảo các điều kiện: Được công nhận một cách chính thức bởi chính quyền liên bang hoặc các

³ Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga, tldđ, tr. 146.

⁴ Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga, tldđ, tr. 146.

⁵ Nguyễn Thị Hương (2019), *Khởi kiện và thụ lý vụ án dân sự - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 25.

⁶ Nguyễn Thị Hương, tldđ, tr. 26

⁷ Nguyễn Thị Minh Hạnh, “Pháp luật Việt Nam về quyền khởi kiện vì lợi ích công về môi trường và kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới”, *Tạp chí Môi trường*, số 5/2015.

⁸ Nguyễn Thị Minh Hạnh, tldđ.

bang thành viên, có địa bàn hoạt động trên ít nhất một bang thành viên, hoạt động hợp pháp và chịu trách nhiệm tài chính độc lập, hoàn toàn mở rộng đối với tất cả các cá nhân ủng hộ mục tiêu của tổ chức⁹.

Ở Trung Quốc, theo quy định của Luật Tổ tụng dân sự năm 2021 và Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi năm 2014) của Trung Quốc, các tổ chức phi chính phủ (NGO) về môi trường, Viện kiểm sát (VKS) và cơ quan quản lý nhà nước có quyền khởi kiện VADS để bảo vệ lợi ích công về môi trường. Điều 58 Luật Tổ tụng dân sự Trung Quốc hiện hành quy định: *“Đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của đông đảo người tiêu dùng và các hành vi khác gây tổn hại đến lợi ích công cộng thì cơ quan, tổ chức hữu quan theo quy định của pháp luật có quyền khởi kiện ra Tòa án nhân dân. Khi Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) phát hiện trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình các hành vi gây tổn hại đến môi trường sinh thái và bảo vệ tài nguyên, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của nhiều người tiêu dùng trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, dược phẩm và các hành vi khác gây tổn hại đến lợi ích công cộng, nếu không có cơ quan, tổ chức khởi kiện hoặc tuy có nhưng họ không khởi kiện thì VKSND có thể khởi kiện ra Tòa án nhân dân. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức quy định tại khoản trên khởi kiện, VKSND có thể hỗ trợ việc khởi kiện”*. Trước đây, Luật Tổ tụng dân sự sửa đổi năm 2012 của Trung Quốc quy định: Cơ quan, tổ chức hữu quan theo quy định của pháp luật có quyền khởi kiện ra Tòa án có thẩm quyền về hành vi xâm hại đến lợi ích công cộng như gây ô nhiễm môi trường, xâm hại đến lợi ích của đông đảo người tiêu dùng. Tuy nhiên, cách quy định trên chưa làm rõ quyền khởi kiện vì lợi ích công của VKSND. Với quy định hiện hành của Luật Tổ tụng dân sự Trung Quốc, VKS có thể khởi kiện trong trường hợp đã kiến nghị các chủ thể khác mà họ không thực hiện quyền khởi kiện, và thực tế cho thấy *“trong các vụ kiện được thống kê, cơ quan kiểm sát của Trung Quốc đóng vai trò nền tảng với số vụ việc nhiều nhất và tỷ lệ thắng kiện cao nhất so với các chủ thể khác”*¹⁰. Trên thực tế, từ trước khi sửa đổi Luật Tổ tụng dân sự, các vụ kiện dân sự bảo vệ lợi ích công do VKS khởi xướng đã bắt đầu từ năm 2015 thông qua việc thí điểm tại 13 tỉnh và chính thức áp dụng trên

toàn quốc vào năm 2017¹¹. Theo đó, làn sóng khởi kiện vì lợi ích công đã diễn ra rất mạnh mẽ với gần 20.000 vụ án đã được Tòa án các cấp thụ lý, giải quyết từ năm 2017 đến năm 2021¹². VKS, với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện chức năng giám sát có đủ năng lực và tính độc lập để thực thi hiệu quả việc khởi kiện vì lợi ích công, thực thi pháp luật và tăng cường tính răn đe đối với xã hội. Do đó, thực tế các VADS khởi kiện vì lợi ích công do VKS tiến hành thường đạt được hiệu quả cao hơn so với các cơ quan, tổ chức khác¹³.

Nhìn chung, có thể thấy rằng, pháp luật của hầu hết các quốc gia trên thế giới đều quy định về vấn đề khởi kiện vì lợi ích công. Khởi kiện vì lợi ích công làm phát sinh quá trình tố tụng tại Tòa án với mục đích đảm bảo công bằng xã hội và mang lại lợi ích chung cho cả cộng đồng. Trong xã hội hiện đại, đứng trước thách thức về môi trường, an toàn thực phẩm, sức khỏe cộng đồng, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng... mô hình khởi kiện vì lợi ích công đã cho thấy tầm quan trọng cũng như ý nghĩa trong việc đảm bảo quyền tiếp cận công lý của người dân, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cộng đồng hoặc của một nhóm người trong cộng đồng theo trình tự, thủ tục tố tụng dân sự.

2. Thực trạng pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam về khởi kiện vì lợi ích công và một số đề xuất, kiến nghị

2.1. Thực trạng pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam về khởi kiện vì lợi ích công

Ở Việt Nam, quyền khởi kiện VADS vì lợi ích công đã được ghi nhận từ khá sớm với quy định về quyền khởi kiện vì lợi ích của tổ chức xã hội, quyền khởi tố VADS của VKS trong Pháp lệnh thủ tục giải quyết các VADS năm 1989 (Điều 8, Điều 28). Đến BLTTDS năm 2004, sửa đổi, bổ sung năm 2011, quyền khởi tố VADS của VKS không còn, nhưng quyền khởi kiện của cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội vì lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước vẫn được duy trì (khoản 3 Điều 162): *“Cơ quan, tổ chức trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền khởi kiện để bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước thuộc lĩnh vực mình phụ trách”*. Nội dung này cũng được hướng

⁹ Nguyễn Thị Minh Hạnh, tldd.

¹⁰ Lương Thị Hiền, Lê Thị Kim Oanh, “Kinh nghiệm của Brazil và Trung Quốc về việc VKS khởi kiện VADS bảo vệ lợi ích công về môi trường”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 05/2023, tr. 59.

¹¹ Lương Thị Hiền, Lê Thị Kim Oanh, tldd, tr. 59.

¹² Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga, tldd, tr. 147.

¹³ Khi VKS đã khởi kiện thì tỷ lệ chấp nhận của Tòa án là khoảng 98% (theo Vũ Thị Hồng Vân (2024), “Nghiên cứu về chế độ kiểm sát dân sự của Trung Quốc và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Kỷ yếu hội thảo “Hiện đại hóa pháp luật dân sự Việt Nam trong bối cảnh hiện nay”*, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội, tr. 155).

dẫn trong Nghị quyết số 05/2012/NQ-HĐTP ngày 03/12/2012 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định trong phần thứ hai “Thủ tục giải quyết VADS tại Tòa án cấp sơ thẩm” của BLTTDS đã được sửa đổi, bổ sung theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của BLTTDS tại khoản 1 Điều 3: “1. Cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện VADS để yêu cầu Tòa án bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước quy định tại khoản 3 Điều 162 của BLTTDS khi có đầy đủ các điều kiện sau đây: a) Cơ quan, tổ chức đó có những nhiệm vụ, quyền hạn trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, quản lý xã hội về một lĩnh vực nhất định; b) Lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước cần yêu cầu Tòa án bảo vệ phải thuộc lĩnh vực do cơ quan, tổ chức đó phụ trách”. Ví dụ, Cơ quan Tài nguyên và Môi trường có quyền khởi kiện VADS để yêu cầu Tòa án buộc cá nhân, cơ quan, tổ chức có hành vi gây ô nhiễm môi trường phải bồi thường thiệt hại, khắc phục sự cố gây ô nhiễm môi trường công cộng; hoặc Cơ quan Văn hoá - Thông tin có quyền khởi kiện VADS để yêu cầu Tòa án buộc cá nhân, cơ quan, tổ chức có hành vi xâm phạm di sản văn hoá thuộc sở hữu toàn dân phải bồi thường thiệt hại do hành vi xâm phạm gây ra.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện BLTTDS năm 2004 cũng như BLTTDS năm 2004, sửa đổi, bổ sung năm 2011 đã cho thấy quy định này không thực sự hiệu quả, “bằng chứng cho thấy hàng loạt các vụ xâm phạm đến lợi ích công, lợi ích Nhà nước như vụ Công ty Trách nhiệm hữu hạn Vedan xả thải gây ô nhiễm môi trường hay mới đây nhất là việc công ty Formosa Hà Tĩnh xả thải ra môi trường làm cá chết hàng loạt ở các tỉnh miền Trung nhưng không thấy bất cứ cơ quan, tổ chức có trách nhiệm nào tiến hành khởi kiện để bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước”¹⁴. Trước năm 2014, quy định này chủ yếu được Cơ quan bảo hiểm xã hội vận dụng để khởi kiện doanh nghiệp nợ tiền bảo hiểm xã hội do trốn đóng hoặc chậm đóng tiền cho người lao động. Tuy nhiên, từ khi Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 được ban hành, cơ quan bảo hiểm xã hội chỉ có quyền xử lý vi phạm pháp luật hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm pháp luật về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế. Do đó, Tòa án không thụ lý đơn khởi kiện của Cơ quan bảo hiểm xã hội đòi tiền bảo hiểm xã hội đối với người sử dụng lao động vì không có tư cách khởi kiện. Trong trường hợp

này, theo Điều 14 Luật Bảo hiểm xã hội, tổ chức công đoàn có quyền khởi kiện ra Tòa án đối với hành vi vi phạm pháp luật về bảo hiểm xã hội gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động, tập thể người lao động.

BLTTDS năm 2015 ra đời thay thế cho BLTTDS trước đây đã tiếp tục ghi nhận quyền tiếp cận công lý của người dân: “Cơ quan, tổ chức, cá nhân do Bộ luật này quy định có quyền khởi kiện VADS, yêu cầu giải quyết việc dân sự tại Tòa án có thẩm quyền để yêu cầu Tòa án bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của mình hoặc của người khác”. Trên cơ sở đó, BLTTDS năm 2015 quy định quyền khởi kiện để bảo vệ lợi ích công với phạm vi rộng hơn tại Điều 187: “Cơ quan quản lý nhà nước về gia đình, Cơ quan quản lý nhà nước về trẻ em, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền khởi kiện vụ án về hôn nhân và gia đình theo quy định của Luật Hôn nhân và gia đình; Tổ chức đại diện tập thể lao động có quyền khởi kiện vụ án lao động trong trường hợp cần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể người lao động hoặc khi được người lao động ủy quyền theo quy định của pháp luật; Tổ chức xã hội tham gia bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng có quyền đại diện cho người tiêu dùng khởi kiện bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng hoặc tự mình 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 mình có quyền khởi kiện VADS 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...”. Mặc dù có sự kế thừa và sửa đổi, bổ sung hơn so với quy định về vấn đề này trước đây, song khởi kiện vì lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước trong BLTTDS năm 2015 vẫn đang cho thấy một số bất cập như sau:

Thứ nhất, pháp luật tố tụng dân sự chưa đưa ra khái niệm thế nào là lợi ích công và khởi kiện vì lợi ích công. Điều này gây khó khăn cho việc xác định phạm vi những lợi ích bị xâm phạm hoặc tranh chấp để các chủ thể theo quy định của pháp luật có thể khởi kiện theo mô hình này.

Thứ hai, theo quy định trên thì chủ thể khởi kiện vì lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước là các cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, chưa có quy định hay hướng dẫn để xác định cụ thể đó là những cơ quan, tổ chức nào. Việc điều luật quy định mang tính chất liệt kê mới chỉ xác định cụ thể các trường hợp khởi kiện vụ án về hôn nhân và gia đình, lao động, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng mà chưa quy định cho các trường hợp khác.

¹⁴ Nguyễn Thị Kiều Trang, “Quyền khởi kiện và bảo đảm quyền khởi kiện theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 – Một số vấn đề bàn luận”, *Tạp chí Khoa học Kiểm sát*, số 01/2017, tr. 59.

Thứ ba, chưa quy định trách nhiệm trong trường hợp các cơ quan, tổ chức theo Điều 187 BLTTDS năm 2015 nêu trên không tiến hành khởi kiện VADS mà theo quy định của pháp luật, họ có quyền và trách nhiệm khởi kiện để bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước “trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình”. Phải chăng vì chưa có chế tài phù hợp nên vẫn tồn tại trên thực tế như vụ công ty Vedan “đầu độc” sông Thị Vải, tình trạng gây ô nhiễm diễn ra liên tục trong suốt nhiều năm nhưng Công ty vẫn công khai hoạt động, các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường không thực hiện những biện pháp cần thiết cho đến khi ô nhiễm đã nghiêm trọng; hoặc trường hợp khi người dân phải trực tiếp đứng ra “tự xử” như vụ Nicotex Thanh Thái (Thanh Hóa) thì cơ quan nhà nước mới vào cuộc... Rõ ràng, đây là vấn đề mà pháp luật cần có sự điều chỉnh trong quy định về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức nói trên.

2.2. Một số đề xuất, kiến nghị

Dù khởi kiện vì lợi ích công được quy định trong pháp luật tố tụng dân sự ở nước ta, song “ngịch lý là phương thức này hầu như không được sử dụng trên thực tế”¹⁵ và có ý kiến cho rằng, “nếu pháp luật đã dành quyền khởi kiện cho cơ quan, tổ chức nhưng quyền này không được sử dụng hoặc không cần sử dụng thì quy định của pháp luật chỉ nằm trên giấy mà không thực sự đi vào cuộc sống”¹⁶. Mặc dù số lượng khởi kiện vì lợi ích công ở Việt Nam còn khá khiêm tốn nhưng khởi kiện vì lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước sẽ là xu hướng tất yếu của Việt Nam. Một trong những nhiệm vụ chính trị trọng tâm mà Đảng và Nhà nước ta đề cao trong giai đoạn sắp tới được thể hiện trong Nghị quyết số 27/NQ-TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam: “*Tổng kết thực tiễn, nghiên cứu hoàn thiện quy định pháp luật về khởi kiện VADS trong trường hợp chủ thể các quyền dân sự là nhóm dễ bị tổn thương hoặc trường hợp có liên quan đến lợi ích công nhưng không có người đứng ra khởi kiện*”. Theo đó, pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện các quy định về khởi kiện vì lợi ích công theo hướng sau:

Thứ nhất, quy định rõ khái niệm “lợi ích công” và khái niệm “khởi kiện vì lợi ích công”. TS. Nguyễn Bích Thảo trong bài viết của mình cho rằng, “*dẫn chiếu quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 thì lợi ích công được hiểu là*

những lợi ích liên quan đến quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội và sức khỏe cộng đồng”¹⁷. Cách hiểu này phần nào cho thấy tính chất, quy mô của những lợi ích mà nếu lợi ích đó bị xâm phạm sẽ có ảnh hưởng đến nhiều nhóm/tầng lớp người trong xã hội. Dù vậy, đây mới chỉ là cách hiểu được suy luận từ quy định trong Hiến pháp chứ chưa xác định rõ phạm vi những lợi ích bị xâm phạm hoặc tranh chấp để các chủ thể theo quy định của pháp luật có thể khởi kiện theo mô hình này. Tham khảo mô hình khởi kiện vì lợi ích công của một số quốc gia nêu trên, có thể thấy đa phần lợi ích công mà các chủ thể có quyền khởi kiện để bảo vệ trong trường hợp này thường là lợi ích liên quan đến môi trường sinh thái, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, an toàn thực phẩm (Ấn Độ, Hoa Kỳ, Bangladesh và Trung Quốc). Ở Ấn Độ, khởi kiện vì lợi ích công còn có thể phát sinh trong trường hợp liên quan đến lợi ích của những người có hoàn cảnh khó khăn, thiếu thốn như người lao động, phụ nữ, trẻ em và những người bị thiệt thòi. Ở Trung Quốc trước đây, lợi ích công còn bao gồm cả các vấn đề liên quan đến vận động cho cải cách pháp luật, thay đổi chính sách, thực thi pháp luật hoặc vạch trần những hành vi, chính sách không hợp lý, phi pháp¹⁸... Hiện nay, kể từ sau khi BLTTDS và Luật Tố tụng hành chính của Trung Quốc sửa đổi (quy định rõ việc VKSND thực hiện chức năng kiểm sát tố tụng công ích) thì lĩnh vực tố tụng công ích ngày càng mở rộng, từ bảo vệ tài nguyên môi trường, an toàn thực phẩm, dược phẩm, bảo vệ môi trường, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, đến bảo vệ quyền của người chưa thành niên, bảo vệ danh dự anh hùng liệt sỹ, bảo vệ thông tin cá nhân, bảo vệ quyền lợi của người lao động¹⁹. Pháp luật tố tụng dân sự Việt Nam cũng đã quy định về vấn đề này bao gồm các lợi ích công liên quan đến án hôn nhân gia đình, lợi ích tập thể lao động hoặc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tuy vậy, như đã nêu trong thực trạng ở trên, quy định này chưa bao quát và rõ ràng. Do đó, để có thể đưa ra một khái niệm về lợi ích công thì pháp luật Việt Nam cần xác định và giới hạn rõ các lợi ích chung của cộng đồng cần được bảo vệ và khởi kiện theo mô hình này. Cũng từ việc đưa ra khái niệm về “lợi ích

¹⁷ Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga, tldđ, tr. 145.

¹⁸ Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga, tldđ, tr. 144.

¹⁹ Vũ Thị Hồng Vân (2024), “Nghiên cứu về chế độ kiểm sát dân sự của Trung Quốc và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Kỷ yếu hội thảo “Hiện đại hóa pháp luật dân sự Việt Nam trong bối cảnh hiện nay”*, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội, tr. 154.

¹⁵ Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga, tldđ, tr. 144.

¹⁶ Nguyễn Thị Hương, tldđ, tr. 91.

công” mới có thể tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thực hiện quyền khởi kiện bảo vệ lợi ích công. Có thể thấy, mục đích của việc khởi kiện vì lợi ích công là nhằm mang lại lợi ích chung cho cộng đồng, để bảo vệ quyền lợi của nhóm người/tầng lớp, trong đó lợi ích bị xâm phạm có tính chất ảnh hưởng đến cả cộng đồng hoặc những lợi ích liên quan đến quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, môi trường, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng hoặc sức khỏe cộng đồng... Điều này khác với trường hợp cá nhân, tổ chức khởi kiện để bảo vệ quyền lợi cho chính mình hoặc cho người khác trong đó chỉ nhằm mang lại lợi ích cho một hoặc một số cá nhân riêng lẻ.

Thứ hai, nghiên cứu, sửa đổi quy định về chủ thể có quyền khởi kiện vì lợi ích công. Trong đó, tác giả đề xuất theo hướng:

Một là, cần có hướng dẫn cụ thể để xác định các cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện vì lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đồng thời, bổ sung thêm quy định về trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước này khi không tiến hành khởi kiện VADS mà theo quy định của pháp luật họ có quyền và trách nhiệm khởi kiện để bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước.

Hai là, bổ sung quy định về việc giao việc khởi kiện VADS để bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước cho một cơ quan Nhà nước cụ thể giống như thẩm quyền của VKSND trong việc khởi tố VADS trước khi BLTTDS năm 2004 có hiệu lực²⁰. Hiện nay, sau khi tham khảo quy định của một số quốc gia, nhất là với mô hình tố tụng công ích của Trung Quốc, nhiều quan điểm đang đồng thuận với việc cần quy định lại thẩm quyền khởi tố hay quyền khởi kiện VADS của VKSND trong BLTTDS như các văn bản trước đây để thực hiện việc khởi kiện đối với các vụ án liên quan đến lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước. TS. Nguyễn Thị Hương cho rằng: “...việc quy định quyền khởi tố (khởi kiện) của VKS trong tố tụng dân sự là cần thiết, nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước. Bởi VKS có điều kiện và khả năng hơn cơ quan, tổ chức xã hội trong việc khởi tố và tham gia tố tụng dân sự, nhất là vấn đề thu thập chứng cứ và tranh tụng tại phiên tòa. Hơn nữa, trong việc thực hiện quyền lực công với tư cách là cơ quan Nhà nước, VKS sẽ phải chịu trách nhiệm nặng nề hơn so với cơ quan, tổ chức xã hội khi không thực hiện chức năng, quyền hạn mà pháp luật đã quy định”²¹. Trong nghiên cứu về việc VKS khởi kiện VADS bảo vệ lợi ích công về môi trường

từ kinh nghiệm của Brazil và Trung Quốc, tác giả Lương Thị Hiền và Lê Thị Kim Oanh cũng đồng tình với quan điểm này. Trên thực tế, từ giai đoạn thí điểm đến giai đoạn lập pháp tại Trung Quốc, “VKS đã trở thành người đại diện của lợi ích công, lợi ích Nhà nước tiến hành khởi kiện để bảo vệ những lợi ích này hoặc ban hành những kiến nghị để cơ quan hành chính nhà nước không xâm phạm đến lợi ích công và lợi ích nhà nước”²². Theo Báo cáo của VKSND tối cao về công tác kiểm sát trong tố tụng vì lợi ích công, Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc Tập Cận Bình đã khẳng định: “VKS khởi kiện tố tụng công ích có lợi cho việc cải thiện cơ chế phân chia quyền lực tư pháp, thúc đẩy hoàn thiện tố tụng hành chính, có lợi cho xây dựng Chính phủ pháp quyền, bảo vệ lợi ích quốc gia và lợi ích xã hội”²³. Đây có thể xem là một khuyến nghị hữu ích và quan trọng cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật tố tụng dân sự nói riêng, xây dựng Nhà nước pháp quyền nói chung trong thời gian tới. Cùng với đó, bổ sung quy định về việc trong trường hợp các cá nhân, cơ quan, tổ chức phát hiện những vi phạm lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước không thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình thì có quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức hoặc VKS có thẩm quyền thực hiện việc khởi kiện tại Tòa án./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Hương (2019), *Khởi kiện và thụ lý vụ án dân sự - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội;
2. Nguyễn Thị Minh Hạnh, “Pháp luật Việt Nam về quyền khởi kiện vì lợi ích công về môi trường và kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới”, *Tạp chí Môi trường*, số 5/2015;
3. Nguyễn Thị Kiều Trang, “Quyền khởi kiện và bảo đảm quyền khởi kiện theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 – Một số vấn đề bàn luận”, *Tạp chí Khoa học Kiểm sát*, số 01/2017;
4. Lương Thị Hiền, Lê Thị Kim Oanh, “Kinh nghiệm của Brazil và Trung Quốc về việc VKS khởi kiện VADS bảo vệ lợi ích công về môi trường”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 05/2023;
5. Vũ Thị Hồng Vân (2024), “Nghiên cứu về chế độ kiểm sát dân sự của Trung Quốc và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Kỷ yếu hội thảo “Hiện đại hóa pháp luật dân sự Việt Nam trong bối cảnh hiện nay”*, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội;
6. Nguyễn Bích Thảo, Ngô Thanh Hương, Trương Quỳnh Nga (2023), “Những phát triển mới của Luật Tố tụng dân sự”, *Kỷ yếu diễn đàn luật học mùa thu lần thứ ba “Những phát triển mới của Luật học thế giới và Việt Nam”*, Hà Nội.

²⁰ Nguyễn Thị Kiều Trang, tldđ.

²¹ Nguyễn Thị Hương, tldđ, tr. 156.

²² Vũ Thị Hồng Vân, tldđ, tr. 154.

²³ Vũ Thị Hồng Vân, tldđ, tr. 156.