

# HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH KIỂM SÁT TỔ TỤNG CÔNG ÍCH CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN NHẪM BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN CÔNG DÂN TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

LÊ NGỌC DUY\*

*Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của việc quy định chế định kiểm sát tổ tụng công ích của Viện kiểm sát nhân dân, từ đó đưa ra kiến nghị hoàn thiện pháp luật về chế định kiểm sát tổ tụng công ích của Viện kiểm sát nhân dân nhằm bảo vệ quyền con người, quyền công dân đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

*Từ khóa: Viện kiểm sát nhân dân, chế định kiểm sát tổ tụng công ích, kiến nghị hoàn thiện*

*Ngày nhận bài: 04/9/2023; Biên tập xong: 15/9/2023; Duyệt đăng: 22/9/2023*

## PERFECTING THE INSTITUTION OF PUBLIC PROSECUTION OF THE PEOPLE'S PROCURACY TO PROTECT HUMAN RIGHTS AND CIVIL RIGHTS IN SOCIALIST RULE-OF-LAW STATE OF VIETNAM

**Abstract:** The article analyzes the theoretical and practical basis of the institution of public prosecution of the People's Procuracy, thereby gives recommendations to improve the regulations on that institution of the People's Procuracy for better human rights and civil rights protection in building Socialist rule-of-law State of Vietnam.

**Keywords:** The People's Procuracy, the public prosecution, recommendation for improvement

**Received:** Sep 4th, 2023; **Editing completed:** Sep 15th, 2023; **Accepted for publication:** Sep 22nd, 2023

Văn kiện Đại hội XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đưa ra các giải pháp về đẩy mạnh cải cách tư pháp, trong đó nêu rõ: “Tiếp tục đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động và uy tín của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Cơ quan điều tra, cơ quan Thi hành án và các cơ quan, tổ chức tham gia vào quá trình tố tụng tư pháp”. Do vậy, cần đặt ra vấn đề nghiên cứu, hoàn thiện, tăng cường chức năng, nhiệm vụ để các cơ quan tư pháp trong bộ máy nhà nước vận hành hiệu quả, đúng mục tiêu, trong đó có Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) để góp phần bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân theo Hiến pháp và pháp luật.

**1. Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc quy định chế định kiểm sát tổ tụng công ích của Viện kiểm sát nhân dân**

Chức năng của VKSND được quy định tại khoản 1 Điều 107 Hiến pháp năm 2013: *Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp*. Để đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, sau Văn kiện Đại hội XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương ngày 09/11/2022 về “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới” đã có định hướng tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của VKSND theo xu hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả bộ máy đáp ứng yêu cầu giai đoạn mới. Theo đó, VKSND cần tập trung vào một số nhiệm vụ, giải pháp sau đây:

\* Email: Duyle668@gmail.com

Tiến sĩ, Phó Trưởng Khoa Nhà nước và Pháp luật,  
Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

- Hoàn thiện thể chế để VKSND thực hiện tốt chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp;

- Hoàn thiện cơ chế tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, tăng cường kiểm soát bên trong việc thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động xét xử phù hợp với nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật<sup>1</sup>.

Như vậy, trong chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp, VKSND cần tăng cường vai trò để thực hiện công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tư pháp nói chung và hoạt động xét xử của Tòa án nói riêng nhằm bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tố tụng. Đặc biệt, trong tố tụng dân sự và tố tụng hành chính, cần tăng cường vai trò của VKSND để bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, từ đó xây dựng cơ chế cho việc hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của VKSND trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam hiện nay. Theo đó, trong lĩnh vực tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, cần quy định cho VKSND có quyền khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Với ý nghĩa đó, cần xây dựng, triển khai thực hiện chế định tố tụng công ích của VKSND nhằm bảo vệ quyền con người, quyền công dân đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong thời gian tới. Như vậy, việc quy định chế định tố tụng công ích của VKSND là cần thiết, dựa trên những cơ sở sau đây:

### 1.1. Về phương diện lý luận

Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định: “VKSND có nhiệm vụ bảo vệ pháp luật,

<sup>1</sup> Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương ngày 09/11/2022 về “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”.

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”<sup>2</sup>. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng xác định nhiệm vụ: “Hoạt động tư pháp phải có trọng trách bảo vệ công lý, 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, chính đáng của tổ chức, cá nhân”<sup>3</sup>. Vì vậy, nhằm tăng cường vai trò của VKSND trong bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, góp phần thực hiện tốt hơn nhiệm vụ của VKSND trong bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, việc nghiên cứu, bổ sung quy định tăng cường vai trò, trách nhiệm của VKSND trong bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, hướng đến hoàn thiện, bổ sung chế định kiểm sát tố tụng công ích trong hệ thống pháp luật ở Việt Nam hiện nay đang là nhiệm vụ mang tính cấp thiết. Bên cạnh đó, để có cơ sở, căn cứ hoàn thiện, bổ sung chế định kiểm sát tố tụng công ích trong Bộ luật Tố tụng dân sự và Luật Tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay, cần nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về vị trí, vai trò của Viện công tố/Viện kiểm sát trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính.

### Thứ nhất, vị trí, vai trò Viện công tố Pháp trong tố tụng dân sự

Viện công tố Pháp có thể tham gia vào quá trình giải quyết vụ việc với hai tư cách: Thứ nhất, với vai trò đại diện cho lợi ích chung, bảo vệ trật tự công, Viện công tố có thể tự mình khởi kiện (khởi tố) vụ án dân sự, đưa yêu cầu giải quyết việc dân sự

<sup>2</sup> Xem khoản 3 Điều 107 Hiến pháp năm 2013.

<sup>3</sup> Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 177.

ra trước Tòa án (như đưa ra yêu cầu tuyên bố một người mất tích hay là đã chết, đưa ra yêu cầu Tòa án chỉ định người quản lý di sản thừa kế...), hoặc tham gia tố tụng với tư cách bị đơn đại diện cho Nhà nước khi bị kiện. *Thứ hai*, với vai trò đại diện và bảo vệ luật pháp, Viện công tố có quyền kháng nghị theo thủ tục phá án (giám đốc thẩm) và tham gia tố tụng để cho ý kiến về việc áp dụng pháp luật tại phiên tòa giải quyết vụ việc dân sự<sup>4</sup>.

### *Thứ hai, vị trí, vai trò Viện kiểm sát Liên bang Nga trong tố tụng dân sự*

Viện kiểm sát Liên bang Nga tham gia tố tụng dân sự với tư cách là người nhân danh Liên bang Nga và vì lợi ích của luật để bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, lợi ích xã hội, Kiểm sát viên Liên bang Nga thực hiện 02 nhóm quyền cơ bản: *Thứ nhất*, khởi kiện yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền tự do và lợi ích hợp pháp của công dân, của tập hợp người không xác định, lợi ích của Liên bang Nga, chủ thể Liên bang Nga, các tổ chức tự quản địa phương. *Thứ hai*, tham gia tố tụng và phát biểu kết luận đối với những vụ án liên quan đến việc buộc đi ở nơi khác, yêu cầu khôi phục việc làm, yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại do bị xâm phạm tính mạng hoặc sức khỏe, hoặc trong những trường hợp khác do luật quy định<sup>5</sup>.

### *Thứ ba, chế định kiểm sát tố tụng công ích của Viện kiểm sát Trung Quốc*

Tại Trung Quốc, các vụ kiện dân sự bảo vệ lợi ích công do Viện kiểm sát khởi xướng bắt đầu từ năm 2015 thông qua việc thực hiện thí điểm tại 13 tỉnh và chính thức áp dụng trên toàn quốc vào năm 2017. Ngoài khởi kiện vụ án dân sự, Viện kiểm sát còn có thể khởi kiện hành chính đối với chính quyền địa phương hoặc các cơ quan

chính phủ vì đã không hoàn thành nghĩa vụ bảo vệ môi trường<sup>6</sup>. Kiểm sát tố tụng công ích của Trung Quốc với tư cách là một mô hình tố tụng mới, hiện đại với một hệ thống pháp luật rõ ràng sẽ giải quyết hiệu quả những vấn đề đang mấu thuẫn, bức xúc của xã hội đang bị bỏ trống, để không một ai, không một tổ chức hay cơ quan nào có thể đứng trên pháp luật, bảo vệ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng không bị xâm phạm hoặc nếu đã bị xâm phạm thì cũng được giảm thiểu và sớm phục hồi<sup>7</sup>. Xây dựng chế định kiểm sát tố tụng công ích thực chất là tìm một chủ thể thích hợp, sử dụng biện pháp tư pháp để lấp đầy những lỗ hổng thể chế mà trước đây biện pháp tư pháp chưa thể giải quyết, thông qua giám sát tư pháp một cách hiệu quả để thúc đẩy thực thi quyền hành chính đúng pháp luật. Việc xây dựng chế định kiểm sát tố tụng công ích của Trung Quốc nhằm phát huy tốt hơn chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của VKSND, thúc đẩy nền hành chính pháp quyền, bảo vệ công bằng xã hội, bảo vệ lợi ích công cộng. Phạm vi của tố tụng công ích tập trung vào 04 lĩnh vực: Bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường sinh thái; bảo vệ tài sản quốc gia; chuyển nhượng quyền sử dụng đất công; an toàn thực phẩm và dược phẩm. Đồng thời, xác định công ích ở đây bao hàm lợi ích quốc gia và lợi ích công cộng; tố tụng công ích gồm hai loại hình: Tố tụng dân sự

<sup>6</sup> Lương Thị Hiền - Lê Thị Kim Oanh, *Kinh nghiệm của Brazil và Trung Quốc về việc Viện kiểm sát khởi kiện vụ án dân sự bảo vệ lợi ích công về môi trường*, truy cập ngày 29/5/2023, tại: <https://kiemsat.vn/kinh-nghiem-cua-brazil-va-trung-quoc-ve-viec-vien-kiem-sat-khoi-kien-vu-an-dan-su-bao-ve-loi-ich-cong-ve-moi-truong-65509.html>.

<sup>7</sup> Nguyễn Huy Tiến, *Vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ lợi ích công ở Trung Quốc bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*, truy cập ngày 29/5/2023, tại <https://kiemsat.vn/vai-tro-cua-vien-kiem-sat-nhan-dan-trong-bao-ve-loi-ich-cong-o-trung-quoc-bai-hoc-kinh-nghiem-doi-voi-viet-nam-64795.html>.

<sup>4</sup> Nguyễn Ngọc Khánh, *Vị trí, vai trò của Viện kiểm sát trong tố tụng dân sự theo yêu cầu cải cách tư pháp*. Nguồn: <http://vksndtc.gov.vn/khac-127>

<sup>5</sup> Nguyễn Ngọc Khánh, t.lđd.

công ích và Tố tụng hành chính công ích<sup>8</sup>.

Như vậy, dưới góc độ nghiên cứu về tổ chức và hoạt động cơ quan Công tố (Viện kiểm sát) của một số quốc gia trên thế giới cho thấy, bên cạnh việc thực hành quyền công tố là chính, các cơ quan này đều có vị trí, vai trò nhất định trong lĩnh vực tố tụng dân sự, tố tụng hành chính. Đặc biệt, cơ quan Công tố là đều có quyền khởi kiện để bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng.

### 1.2. Về phương diện thực tiễn

Trong giai đoạn hội nhập quốc tế hiện nay, các hành vi xâm phạm lợi ích công cộng như phá hoại tài nguyên thiên nhiên, môi trường, vi phạm các quy định về môi trường, vệ sinh an toàn thực phẩm, sản xuất và buôn bán hàng giả phát sinh ngày càng nhiều, làm cản trở quá trình phát triển lành mạnh của xã hội. Cùng với đó, ý thức tuân thủ, chấp hành pháp luật về quản lý, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường, an toàn vệ sinh thực phẩm chưa được thực hiện tốt. Vai trò, trách nhiệm của các cấp, các ngành, cộng đồng và doanh nghiệp chưa được phát huy đầy đủ. Các chế tài để ngăn ngừa, xử lý các hành vi vi phạm chưa đủ sức răn đe và thiếu hiệu quả. Bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước và xã hội là nhiệm vụ của Nhà nước, trong đó có VKSND. Thông qua chức năng, nhiệm vụ của VKSND, nhất là chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật là một bảo đảm pháp lý quan trọng đối với các quyền, tự do của cá nhân, công dân được tuân thủ và thực thi, chống lại các hành vi xâm hại khác từ bất cứ chủ thể nào, đặc biệt là từ phía các cơ quan nhà nước có hành vi lạm dụng quyền lực. So với nhiều cơ quan nhà nước khác, với vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, VKSND có

vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, phát hiện, ngăn chặn, xử lý vi phạm và khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp bị vi phạm, yêu cầu áp dụng biện pháp loại trừ nguyên nhân và điều kiện vi phạm.

Trong lĩnh vực dân sự, hành chính, vai trò bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng của VKSND chưa được thực hiện đầy đủ, nhất là từ khi Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 và Luật Tố tụng hành chính năm 2010 có hiệu lực. Hai văn bản trên không còn quy định về thẩm quyền khởi tố vụ án dân sự, hành chính của VKSND như trước đây<sup>9</sup>, điều này đã thực sự tạo ra khoảng trống pháp luật do chưa có cơ quan nào thay thế thực hiện hoạt động này của Viện kiểm sát. Trên thực tế, hoạt động vi phạm các quyền con người, quyền công dân, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, lợi ích công cộng đang có xu hướng gia tăng trong các lĩnh vực dân sự, kinh tế, hành chính. Vai trò yếu ớt của cá nhân, cơ quan, tổ chức nhà nước trong việc khởi kiện vụ án dân sự nhằm bảo vệ lợi ích công cộng trong gần 30 năm qua là minh chứng rõ nét. Tình trạng “trên bảo dưới không nghe, 31 địa phương có dấu hiệu

<sup>9</sup> Theo khoản 1 Điều 28 Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án dân sự năm 1989: “Đối với việc vi phạm pháp luật gây thiệt hại cho tài sản xã hội chủ nghĩa hoặc quyền lợi của người lao động trong quan hệ lao động, kết hôn trái pháp luật, xác định cha, mẹ cho người con chưa thành niên ngoài giá thú, xâm phạm nghiêm trọng quyền lợi của người chưa thành niên hoặc của người có nhược điểm về thể chất hoặc tâm thần, nếu không có ai khởi kiện thì Viện kiểm sát có quyền khởi tố”. Và theo Điều 18 Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính năm 1996: “Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Viện kiểm sát có quyền tham gia tố tụng từ bất cứ giai đoạn nào khi xét thấy cần thiết. Đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần, nếu không có ai khởi kiện thì Viện kiểm sát có quyền khởi tố vụ án hành chính và có trách nhiệm cung cấp chứng cứ”.

<sup>8</sup> Vũ Thị Hải Yến - Bùi Việt Dương, Tìm hiểu chế định kiểm sát tố tụng công ích của Trung Quốc, *Tạp chí Kiểm sát*, số 07/2021, tr.60.

“phá rào” ban hành chính sách khuyến khích đầu tư có dấu hiệu trái quy định chung của quốc gia là hồi chuông cảnh báo về nhu cầu bảo vệ lợi ích thống nhất toàn quốc và chia sẻ một cách hợp lý lợi ích giữa các địa phương”<sup>10</sup>.

Hiện nay, quyền của cá nhân, công dân trong nhiều lĩnh vực bị vi phạm như: Lĩnh vực sử dụng hàng tiêu dùng, lĩnh vực vệ sinh an toàn thực phẩm, dược phẩm; quản lý tài sản nhà nước, lĩnh vực bảo vệ môi trường, lĩnh vực nhà ở chung cư... Thực tiễn cho thấy, rất nhiều trường hợp người dân hoặc là bỏ qua, hoặc chỉ thực hiện quyền khiếu nại (hạn chế so thực tế), rất hiếm khi thực hiện quyền khởi kiện vì gặp khó khăn trong thủ tục pháp lý. Thậm chí như trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, khoản 1 Điều 163 chỉ quy định quyền khởi kiện thuộc cho cá nhân, tổ chức mà “vắng bóng cơ quan nhà nước”, điều này gây nhiều khó khăn cho người dân. Trên thực tế, số lượng người bị thiệt hại do ảnh hưởng của hành vi gây ô nhiễm, suy thoái môi trường là rất lớn, nhưng các chủ thể này phải độc lập gửi đơn khởi kiện tại Tòa án có thẩm quyền do chưa có quy định cho phép khởi kiện tập thể. Khoản 3 Điều 131 Luật này cũng quy định: “Tổ chức, cá nhân bị thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường tự mình hoặc ủy quyền cho cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân khác xác định thiệt hại và yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan”. Mặc dù vậy, việc ủy quyền khởi kiện này chỉ dành cho loại thiệt hại tư và pháp luật chưa có quy định cụ thể như thế nào là khởi kiện “vì lợi ích công”.

Trường hợp khác, theo quy định tại

<sup>10</sup> Phạm Duy Nghĩa, “Luật pháp trước sức ép”, *Thời báo kinh tế Sài Gòn*, số Xuân Đinh Hợi năm 2007.

khoản 8 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính thì chủ thể khởi kiện là cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính được ban hành hoặc thực hiện. Tuy nhiên, đối chiếu với quy định tại Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 thì người sử dụng đất ngoài cá nhân, cơ quan tổ chức theo quy định nêu trên còn các đối tượng khác, đó chính là cộng đồng dân cư gồm những người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp,...; cơ sở tôn giáo như chùa, nhà thờ, nhà nguyện... Những đối tượng này có thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất và được công nhận quyền sử dụng đất hoặc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nhưng việc thành lập và hoạt động không cần đăng ký theo quy định của pháp luật. Những đối tượng này có được quyền khởi kiện vụ án hành chính về đất đai hay không thì hiện tại pháp luật còn bỏ ngỏ, chưa có quy định rõ ràng<sup>11</sup>. Do đó, Viện kiểm sát cũng không thể thực hiện quyền khởi kiện để bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức nêu trên.

Như vậy, rõ ràng việc thiếu vắng vai trò của VKSND trong khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính đã “vô tình” không bảo vệ các quyền con người, quyền công dân trên một số lĩnh vực của đời sống xã hội. Nếu như trước đây, vai trò khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính của VKSND tỏ ra rất hiệu quả, bảo vệ được quyền lợi của nhiều cá nhân, tổ chức trong xã hội, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của nhà nước, tập thể vẫn còn nguyên giá trị thì giờ đây, việc Viện kiểm sát không còn thẩm quyền khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính sự nữa là một thiếu sót cần phải được nghiêm túc xem xét.

<sup>11</sup> Nguyễn Phi Hùng, *Giải quyết các vụ án hành chính về đất đai: Thực trạng và giải pháp*. Nguồn: <https://lsvn.vn/giai-quyet-cac-vu-an-hanh-chinh-ve-dat-dai-thuc-trang-va-giai-phap1656602434.html>.

Do đó, nhu cầu khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính của Viện kiểm sát là nhu cầu cần thiết, giúp tăng cường trách nhiệm của Nhà nước trong bảo vệ lợi ích nhà nước, lợi ích công cộng, cũng như răn đe bằng các chế tài mạnh mẽ. Nếu cho phép Viện kiểm sát khởi kiện dân sự, vụ án hành chính như trước đây thì sẽ góp phần tăng cường và bổ sung hiệu lực ngăn chặn hành vi gây ô nhiễm môi trường, hành vi vi phạm về bảo vệ môi trường sinh thái; bảo vệ tài nguyên; vệ sinh an toàn thực phẩm, dược phẩm; quản lý tài sản nhà nước; chuyển nhượng quyền sử dụng đất công. Hơn nữa, nhiều vụ án về môi trường thường đòi hỏi chi phí lớn, mang tính chuyên môn cao, khó chứng minh thiệt hại; do đó, cá nhân ít có động lực để khởi kiện, ít mang tính đại diện cho lợi ích chung của nhóm xã hội hoặc cộng đồng.

Với việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan Nhà nước chuyên trách trong lĩnh vực tố tụng, có tính chuyên nghiệp cao thông qua bộ máy và cán bộ chuyên môn trong hệ thống cơ quan Viện kiểm sát từ Trung ương đến địa phương, mô hình Viện kiểm sát có điều kiện hơn và có ưu thế hơn các mô hình khác trong việc khởi kiện để bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng. Không phải ngẫu nhiên mà pháp luật các nước đều quy định dành cho Viện kiểm sát (Viện công tố) thực hiện thẩm quyền này.

## **2. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về chế định kiểm sát tố tụng công ích của Viện kiểm sát nhân dân**

Để tăng cường vai trò của VKSND trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, góp phần thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ của VKSND trước yêu cầu cải cách tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời gian tới; đồng thời quán triệt quan điểm của Đảng và Nhà nước về cải cách tư

pháp; kết hợp lý luận và thực tiễn hơn 60 năm thực hiện công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ việc dân sự, vụ án hành chính và trên cơ sở kế thừa truyền thống, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp và hội nhập kinh tế quốc tế, vị trí, vai trò của Viện kiểm sát trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính cần được đổi mới theo hướng: Viện kiểm sát vừa là cơ quan bảo vệ luật pháp, vừa đại diện cho lợi ích Nhà nước và lợi ích công cộng. Từ cách đặt vấn đề như vậy, trong tố tụng dân sự, Viện kiểm sát sẽ đảm nhận vai trò kép và được thực hiện ở chỗ:

*Thứ nhất*, vai trò bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, lợi ích của những cá nhân không có khả năng tự thực hiện quyền dân sự và/hoặc không thể tự bảo vệ mình. Trong trường hợp này, Viện kiểm sát tham gia tố tụng với tư cách tương tự như một bên đương sự;

*Thứ hai*, vai trò bảo vệ luật pháp trong việc giải quyết các vụ việc dân sự, vụ án hành chính. Trong trường hợp này, Viện kiểm sát tham gia tố tụng với tư cách là cơ quan tiến hành tố tụng.

Trên cơ sở đó, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các bộ luật, luật liên quan như: Luật Tổ chức VKSND năm 2014, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 và các văn bản liên quan để bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND trong việc khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính vi phạm Hiến pháp, trái pháp luật, gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cần bổ sung quy định về chế định kiểm sát tố tụng dân sự, tố tụng hành chính trong Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Trong đó, phải xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của VKSND trong kiểm sát việc tuân theo

pháp luật của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước và chủ thể có liên quan trong các lĩnh vực như: Đất đai, tài nguyên, khoáng sản, môi trường, dược phẩm, an toàn thực phẩm, quyền và lợi ích của công dân để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng. Đồng thời, cũng cần quy định rõ trách nhiệm, nhiệm vụ của VKSND trong việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính trong các lĩnh vực nêu trên. Cụ thể, cần nhắc sửa đổi một số nội dung sau:

+ Sửa đổi Điều 21 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 như sau: *“Viện kiểm sát nhân dân trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ phát hiện thấy hành vi xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích của công dân mà không có cá nhân, cơ quan, tổ chức quy định tại Điều 187 khởi kiện thì Viện kiểm sát nhân dân có thể khởi kiện ra trước Tòa án nhân dân. Trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức quy định tại Điều 187 khởi kiện, Viện kiểm sát nhân dân có thể hỗ trợ khởi kiện”*.

+ Sửa đổi Điều 25 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 như sau: *“Viện kiểm sát nhân dân 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 an toàn thực phẩm, dược phẩm; 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 Viện kiểm sát 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, Viện kiểm sát nhân dân có thể khởi kiện vụ án hành chính ra trước Tòa án nhân dân”*.

Như vậy, để xây dựng và triển khai thực hiện chế định kiểm sát tố tụng công ích trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính, cần sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật, đồng thời, tăng cường nguồn lực cho đội

ngũ Kiểm sát viên làm công tác kiểm sát việc giải quyết vụ việc dân sự, vụ án hành chính. Đồng thời, phải khẩn trương hoàn thiện cơ chế về vai trò của Viện kiểm sát trong khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới./.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.
2. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập I, Nxb. Chính trị Quốc Gia Sự thật, Hà Nội, 2021.
3. Hiến pháp năm 2013.
4. Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.
4. Luật Tố tụng hành chính năm 2015.
5. Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án dân sự năm 1989.
6. Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính năm 1996.
7. Nguyễn Huy Tiến, *Vai trò của Viện kiểm sát nhân dân trong bảo vệ lợi ích công ở Trung Quốc bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam*, truy cập ngày 29/5/2023, tại <https://kiemsat.vn/vai-tro-cua-vien-kiem-sat-nhan-dan-trong-bao-ve-loi-ich-cong-o-trung-quoc-bai-hoc-kinh-nghiem-doi-voi-viet-nam-64795.html>.
8. Vũ Thị Hải Yến - Bùi Việt Dương, *Tìm hiểu chế định kiểm sát tố tụng công ích của Trung Quốc*, *Tạp chí Kiểm sát*, số 07/2021.
9. Nguyễn Ngọc Khánh, *Vị trí, vai trò của Viện kiểm sát trong tố tụng dân sự theo yêu cầu cải cách tư pháp*. Nguồn: <http://vksndtc.gov.vn/khac-127>.
10. Lương Thị Hiền - Lê Thị Kim Oanh, *Kinh nghiệm của Brazil và Trung Quốc về việc Viện kiểm sát khởi kiện vụ án dân sự bảo vệ lợi ích công về môi trường*. Nguồn: <https://kiemsat.vn/kinh-nghiem-cua-brazil-va-trung-quoc-ve-viec-vien-kiem-sat-khoi-kien-vu-an-dan-su-bao-ve-loi-ich-cong-ve-moi-truong-65509.html>.