

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

PRISA NOIMANY

KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP  
Ở NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO  
HIỆN NAY

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

HÀ NỘI - 2026

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**PRISA NOIMANY**

**KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP  
Ở NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO  
HIỆN NAY**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**

**NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT**

**Mã số: 9380106**

**Người hướng dẫn khoa học: 1. TS. ĐÀO NGỌC BÁU**



**2. PGS.TS. NGUYỄN CẢNH QUÝ**



**HÀ NỘI - 2026**

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận án này là công trình nghiên cứu độc lập của tôi. Các số liệu, kết quả trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

**Tác giả luận án**

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Prisa Noimany', written in a cursive style.

**PRISA NOIMANY**

## MỤC LỤC

MỞ ĐẦU .....	1
Chương 1. TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP .....	9
1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài .....	9
1.2. Các công trình nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của chính phủ ở Lào .....	24
1.3. Đánh giá tình hình nghiên cứu đề tài của luận án.....	26
1.4. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu.....	30
Chương 2. CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP.....	32
2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp .....	32
2.2. Chủ thể, nội dung, phương thức kiểm soát thực hiện quyền hành pháp .....	46
2.3. Các điều kiện bảo đảm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp .....	65
2.4. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở một số nước trên thế giới và giá trị tham khảo cho Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.....	70
Chương 3. THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO.....	81
3.1. Khái quát quá trình hình thành và phát triển của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp từ năm 1975 đến nay.....	81
3.2. Phân tích thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào .....	96
3.3. Đánh giá việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào .....	142
Chương 4. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở CỘNG HOÀ DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO.....	148
4.1. Quan điểm bảo đảm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào .....	148
4.2. Giải pháp bảo đảm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào .....	154
KẾT LUẬN.....	189
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ.....	191
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	192

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

BPTN	:	Bỏ phiếu tín nhiệm
CHDCND	:	Cộng hòa dân chủ nhân dân
HĐND	:	Hội đồng nhân dân
NDCM	:	Nhân dân cách mạng
QLNN	:	Quyền lực nhà nước
QPPL	:	Quy phạm pháp luật
TAND	:	Tòa án nhân dân
UBND	:	Ủy ban nhân dân
VKSND	:	Viện kiểm sát nhân dân
XHCN	:	Xã hội chủ nghĩa

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Theo Hiến pháp nước Cộng hòa dân chủ nhân dân (CHDCND) Lào năm 2015, quyền lực nhà nước là thống nhất, đồng thời được phân công thực hiện thông qua ba quyền cơ bản là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Trong đó, quyền hành pháp giữ vai trò đặc biệt quan trọng vì gắn liền trực tiếp với hoạt động quản lý, điều hành đất nước, tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, các chính sách công và bảo đảm trật tự, kỷ cương trong đời sống kinh tế - xã hội. Chủ thể chủ yếu thực hiện quyền hành pháp ở CHDCND Lào là Chính phủ; bên cạnh đó, Hiến pháp cũng quy định một số thẩm quyền mang tính hành pháp thuộc về Chủ tịch nước.

Thực tiễn tổ chức và thực hiện quyền hành pháp cho thấy, so với quyền lập pháp và quyền tư pháp, quyền hành pháp có phạm vi hoạt động rộng, tính linh hoạt cao, được trao nhiều nguồn lực và công cụ quyền lực để thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Chính đặc điểm này vừa tạo điều kiện cho quyền hành pháp phát huy vai trò tích cực trong phát triển đất nước, vừa tiềm ẩn nguy cơ bị lạm dụng nếu không được kiểm soát một cách hiệu quả. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, yêu cầu kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được sử dụng đúng mục đích, đúng thẩm quyền, đúng pháp luật trở thành một yêu cầu khách quan và tất yếu.

Ở CHDCND Lào hiện nay, cùng với quá trình đổi mới, hội nhập quốc tế và phát triển kinh tế - xã hội, hoạt động của bộ máy hành pháp ngày càng mở rộng về quy mô và nội dung. Bên cạnh những kết quả tích cực đạt được, thực tiễn cũng cho thấy vẫn còn tồn tại những hạn chế nhất định trong việc thực hiện quyền hành pháp, như tình trạng vi phạm kỷ luật, kỷ cương hành chính, tham nhũng, lãng phí, lạm quyền hoặc thiếu trách nhiệm trong thi hành công vụ ở một bộ phận cán bộ, công chức. Những hạn chế này không chỉ làm

giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước mà còn ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, tác động tiêu cực đến niềm tin của xã hội đối với Nhà nước.

Trong bối cảnh đó, kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp được xem là một trong những cơ chế quan trọng nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi lạm dụng quyền lực; đồng thời góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ và các cơ quan hành pháp. Kiểm soát quyền hành pháp không chỉ được thực hiện thông qua các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, mà còn thông qua vai trò lãnh đạo, kiểm tra, giám sát của Đảng cầm quyền và sự tham gia giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân.

Tuy nhiên, cho đến nay, ở CHDCND Lào chưa có nhiều công trình nghiên cứu khoa học chuyên sâu, có hệ thống về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp dưới góc độ lý luận và thực tiễn. Các nghiên cứu hiện có chủ yếu tập trung vào tổ chức bộ máy nhà nước hoặc quyền lực nhà nước nói chung, chưa làm rõ một cách đầy đủ nội dung, chủ thể, phương thức và các điều kiện bảo đảm kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay.

Xuất phát từ yêu cầu lý luận và thực tiễn đó, việc nghiên cứu đề tài ***“Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào hiện nay”*** là cần thiết, có ý nghĩa khoa học và giá trị thực tiễn sâu sắc. Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần làm rõ cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền CHDCND Lào trong giai đoạn hiện nay.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án**

### ***2.1. Mục đích nghiên cứu***

Mục đích của luận án là làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào,

trên cơ sở đó xây dựng luận cứ khoa học góp phần hoàn thiện cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay.

## ***2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu***

Để thực hiện mục đích nêu trên, luận án có các nhiệm vụ nghiên cứu sau:

*Thứ nhất*, tổng quan và đánh giá tình hình nghiên cứu về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở trong và ngoài nước, qua đó xác định những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu và làm rõ;

*Thứ hai*, làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, bao gồm khái niệm, đặc điểm, vai trò, chủ thể, nội dung, phương thức và các điều kiện bảo đảm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp;

*Thứ ba*, phân tích, đánh giá thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, tập trung làm rõ kết quả đạt được, những hạn chế, bất cập và nguyên nhân của các hạn chế, bất cập đó trong hoạt động kiểm soát của Đảng Nhân dân cách mạng Lào, của các cơ quan nhà nước (Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân, Kiểm toán nhà nước) và của các thiết chế xã hội;

*Thứ tư*, đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm bảo đảm và nâng cao hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án**

### ***3.1. Đối tượng nghiên cứu***

Đối tượng nghiên cứu của luận án là việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, được xem xét dưới góc độ lý luận và thực tiễn, bao gồm nội dung, chủ thể, phương thức và các điều kiện bảo đảm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trong quá trình tổ chức và hoạt động của bộ máy hành pháp nhà nước.

Trong quá trình nghiên cứu đối tượng nêu trên, luận án có xem xét:

- Các quan điểm, quy định của Đảng Nhân dân cách mạng Lào;
- Các quy định của Hiến pháp và pháp luật CHDCND Lào;
- Thực tiễn hoạt động kiểm soát của Đảng Nhân dân cách mạng Lào, của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào.

### ***3.2. Phạm vi nghiên cứu***

Phạm vi nghiên cứu của Luận án bao gồm những quy định của pháp luật về phương diện kiểm soát quyền hành pháp của CHDCND Lào được xác định trong giới hạn sau đây:

- Phạm vi nội dung: Kiểm soát của Đảng Nhân dân cách mạng Lào đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ; Kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, trong đó tập trung vào kiểm soát của Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân và Kiểm toán nhà nước; Kiểm soát của các thiết chế xã hội và Nhân dân, bao gồm Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên, các phương tiện thông tin đại chúng và Nhân dân với tư cách cá nhân công dân.

Trong phạm vi nghiên cứu của luận án, Chính phủ được xem xét dưới góc độ là chủ thể thực hiện quyền hành pháp, bao gồm hoạt động của tập thể Chính phủ, của Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và hoạt động của các Bộ, cơ quan ngang Bộ.

- Phạm vi không gian: Không gian nghiên cứu của luận án là nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào. Luận án nghiên cứu việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong bối cảnh tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước CHDCND Lào, gắn với điều kiện chính trị, pháp lý và kinh tế - xã hội của Lào trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay.

Việc khảo cứu kinh nghiệm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của một số quốc gia như Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Cộng hòa Pháp, Trung Quốc và Việt Nam chỉ nhằm mục đích tham khảo, phục vụ cho việc rút ra bài học

kinh nghiệm có giá trị tham chiếu cho Lào, không cấu thành không gian nghiên cứu của luận án.

- Phạm vi thời gian: Luận án tập trung nghiên cứu việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào từ năm 1975 đến nay, gắn với quá trình hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong hệ thống chính trị Lào.

#### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án**

##### ***4.1 Phương pháp luận nghiên cứu***

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng Nhân dân cách mạng Lào về quyền lực nhà nước, kiểm soát quyền lực nhà nước và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Trên nền tảng đó, luận án quán triệt các nguyên tắc phương pháp luận cơ bản như:

- Nguyên tắc khách quan, toàn diện và lịch sử - cụ thể trong nhận thức và đánh giá các hiện tượng pháp lý;
- Nguyên tắc kết hợp giữa lý luận và thực tiễn, giữa phân tích và tổng hợp;
- Nguyên tắc bảo đảm tính hệ thống, tính logic và tính kế thừa trong nghiên cứu khoa học pháp lý.

Việc lựa chọn phương pháp luận nêu trên nhằm bảo đảm cho quá trình nghiên cứu kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào được tiếp cận một cách khoa học, phù hợp với đặc điểm thể chế chính trị, pháp lý và điều kiện phát triển của đất nước.

##### ***4.2. Phương pháp nghiên cứu***

Trên cơ sở phương pháp luận nêu trên, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu khoa học pháp lý chủ yếu sau đây:

###### ***4.2.1. Phương pháp phân tích và tổng hợp***

Phương pháp này được sử dụng xuyên suốt luận án nhằm phân tích các quan điểm khoa học, các quy định của Hiến pháp và pháp luật Lào về kiểm

soát thực hiện quyền hành pháp; đồng thời tổng hợp các luận điểm khoa học để làm rõ bản chất, nội dung và vai trò của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Phương pháp này được sử dụng chủ yếu ở Chương 1 và Chương 2.

#### *4.2.2. Phương pháp lịch sử - logic*

Phương pháp lịch sử - logic được sử dụng để xem xét sự hình thành và phát triển của các quy định pháp luật, các quan điểm của Đảng Nhân dân cách mạng Lào và thực tiễn kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào qua các giai đoạn khác nhau. Phương pháp này được sử dụng ở Chương 2 và Chương 3.

#### *4.2.3. Phương pháp so sánh pháp luật*

Phương pháp so sánh pháp luật được sử dụng nhằm khảo cứu kinh nghiệm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của một số quốc gia như Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Cộng hòa Pháp, Trung Quốc và Việt Nam, qua đó rút ra những giá trị tham khảo phù hợp cho Lào. Phương pháp này được sử dụng chủ yếu ở Chương 1 và một số nội dung của Chương 4, với tư cách là phương pháp hỗ trợ.

#### *4.2.4. Phương pháp thống kê và phân tích thực tiễn*

Phương pháp này được sử dụng để thu thập, hệ thống hóa và phân tích các số liệu, báo cáo, văn bản tổng kết của các cơ quan nhà nước, của Đảng Nhân dân cách mạng Lào và các tổ chức liên quan về hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào. Phương pháp này được sử dụng chủ yếu ở Chương 3.

#### *4.2.5. Phương pháp hệ thống - cấu trúc*

Phương pháp hệ thống - cấu trúc được sử dụng để tiếp cận kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ như một chỉnh thể, trong đó các chủ thể, nội dung và phương thức kiểm soát có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Phương pháp này được sử dụng xuyên suốt luận án, đặc biệt trong Chương 2 và Chương 4.

## **5. Những đóng góp về khoa học của luận án**

Luận án có những đóng góp khoa học chủ yếu sau đây:

- *Thứ nhất*, luận án hệ thống hóa và làm rõ các vấn đề lý luận cơ bản về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, qua đó góp phần xây dựng và hoàn thiện hệ thống khái niệm, nội dung và cách tiếp cận đối với kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

- *Thứ hai*, trên cơ sở phân tích các quy định của Đảng, Hiến pháp và pháp luật Lào, luận án đánh giá một cách có hệ thống thực trạng kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào từ năm 1975 đến nay, làm rõ những kết quả đạt được, những hạn chế, bất cập và nguyên nhân trong hoạt động kiểm soát của Đảng Nhân dân cách mạng Lào, của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế xã hội.

- *Thứ ba*, luận án làm rõ những yêu cầu đặt ra đối với việc nâng cao hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay, xuất phát từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, cải cách hành chính, phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

- *Thứ tư*, trên cơ sở những luận cứ lý luận và thực tiễn đã được làm rõ, luận án đề xuất các quan điểm và giải pháp khoa học nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

### **6.1. Ý nghĩa lý luận**

Luận án góp phần làm phong phú và sâu sắc thêm cơ sở lý luận về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thông qua việc tiếp cận kiểm soát quyền hành pháp từ góc độ chủ thể kiểm soát, phù hợp với đặc điểm thể chế chính trị và hệ thống pháp luật của nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần làm rõ nội hàm, đặc điểm và các điều kiện bảo đảm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, qua đó bổ sung thêm luận cứ khoa học cho việc nghiên cứu quyền lực nhà nước và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong khoa học luật học và khoa học chính trị ở Lào.

Ngoài ra, luận án còn có ý nghĩa gợi mở hướng tiếp cận nghiên cứu đối với các công trình khoa học tiếp theo về kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát quyền hành pháp nói riêng trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền ở CHDCND Lào.

## **6.2. Ý nghĩa thực tiễn**

Luận án cung cấp cơ sở khoa học và luận cứ tham khảo cho các cơ quan có thẩm quyền trong việc xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực hiện các cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong thực tiễn.

Các phân tích và đánh giá thực trạng trong luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo trong hoạt động tổng kết thực tiễn, kiểm tra, giám sát của Đảng Nhân dân cách mạng Lào, của các cơ quan nhà nước và các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

Bên cạnh đó, luận án có thể được sử dụng làm tài liệu phục vụ nghiên cứu, giảng dạy và học tập trong các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ về khoa học chính trị, luật học và quản lý nhà nước ở Lào.

## **7. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, Luận án được thiết kế gồm 4 chương:

*Chương 1.* Tổng quan về tình hình nghiên cứu liên quan đến kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

*Chương 2.* Cơ sở khoa học về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp

*Chương 3.* Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa Dân chủ nhân dân Lào.

*Chương 4.* Quan điểm và giải pháp bảo đảm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa Dân chủ nhân dân Lào.

## Chương 1

# TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP

### 1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở NƯỚC NGOÀI

#### 1.1.1. Các công trình nghiên cứu về kiểm soát quyền lực nhà nước

Vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước là một trong những nội dung cốt lõi của khoa học chính trị - pháp lý, gắn liền với quá trình hình thành, tổ chức và vận hành nhà nước. Trong lịch sử tư tưởng chính trị - pháp lý nhân loại, tư tưởng về kiểm soát quyền lực nhà nước đã xuất hiện từ rất sớm, đặc biệt là trong bối cảnh xã hội cổ đại Hy Lạp và La Mã - nơi các hình thức nhà nước đầu tiên ra đời và đặt ra yêu cầu tổ chức quyền lực sao cho tránh sự chuyên quyền, lạm quyền.

Trong các tác phẩm kinh điển như “The Politics” (Nền chính trị) [70] và “A Treatise on Government” (Luận về chính quyền) [71], Aristote khi nghiên cứu về tổ chức bộ máy nhà nước đã bước đầu phân tách quyền lực nhà nước thành ba bộ phận cơ bản: quyền thảo luận và quyết nghị (lập pháp), quyền áp dụng và thi hành pháp luật (hành pháp) và quyền xét xử theo pháp luật (tư pháp). Sự phân tách này cho thấy Aristote đã sớm nhận thức được nguy cơ tập trung quyền lực vào một chủ thể duy nhất và coi việc phân chia quyền lực là tiền đề để hạn chế sự lạm quyền trong tổ chức và hoạt động của nhà nước. Tuy nhiên, tư tưởng kiểm soát quyền lực ở Aristote mới chỉ dừng lại ở việc nhận diện chức năng của các bộ phận quyền lực nhà nước, chưa hình thành một cơ chế kiểm soát quyền lực rõ ràng, chặt chẽ và mang tính pháp lý.

Trên nền tảng tư tưởng của Aristote, các nhà tư tưởng cận đại như John Locke, Montesquieu và Jean-Jacques Rousseau đã kế thừa, phát triển và từng bước hoàn thiện học thuyết phân chia quyền lực gắn với kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong đó, tư tưởng của John Locke được thể hiện tập trung trong

tác phẩm “Two Treatises of Government” (Hai chuyên luận về chính quyền) [84]. John Locke đã phân tích tương đối toàn diện về nguồn gốc, mục đích của nhà nước, bản chất của quyền lực nhà nước cũng như nội dung, phạm vi và giới hạn của từng loại quyền lực nhà nước.

Theo John Locke, quyền lực nhà nước có nguồn gốc từ Nhân dân thông qua khế ước xã hội; do đó, cả quyền lực nhà nước nói chung và từng loại quyền lực nhà nước nói riêng đều phải bị giới hạn bởi chính khế ước đó. Một đóng góp quan trọng của John Locke là việc ông chỉ ra nguy cơ lạm dụng quyền lực và dự liệu sự xung đột có thể xảy ra giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp, cũng như giữa nhà nước với Nhân dân. Từ đó, ông đề xuất các biện pháp nhằm ngăn chặn sự lạm quyền và sự chuyển hóa từ chế độ dân chủ sang chế độ độc tài chuyên chế. So với Aristote, tư tưởng phân quyền của John Locke đã mang tính cụ thể và thực tiễn hơn, gắn chặt với yêu cầu kiểm soát quyền lực. Tuy nhiên, do chịu ảnh hưởng của bối cảnh lịch sử, tư tưởng phân quyền của ông vẫn chưa triệt để, đặc biệt là trong việc thiết lập một cơ chế kiểm soát quyền lực toàn diện và hiệu quả.

Học thuyết phân chia quyền lực nhà nước đạt đến mức độ hoàn thiện cao hơn trong tác phẩm “The Spirit of the Laws” (Tinh thần pháp luật) của Montesquieu [88]. Montesquieu cho rằng tự do chính trị chỉ có thể được bảo đảm khi quyền lực nhà nước được phân chia thành ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp, đồng thời giữa các quyền này phải tồn tại cơ chế kiểm chế, đối trọng lẫn nhau. Tư tưởng này đã trở thành nền tảng lý luận cho nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước ở nhiều quốc gia hiện đại. Tuy nhiên, Montesquieu chủ yếu tập trung vào cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước, chưa phân tích sâu vai trò kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía Nhân dân và xã hội.

Tiếp cận vấn đề từ góc độ chủ quyền Nhân dân, trong tác phẩm “Du contrat social” (Bàn về khế ước xã hội) [97], Jean-Jacques Rousseau thừa nhận sự tồn tại của các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong nhà nước, đồng thời nhấn mạnh vai trò tối cao của Nhân dân với tư cách là chủ thể của

quyền lực nhà nước. Rousseau đã mở rộng phạm vi kiểm soát quyền lực khi khẳng định rằng quyền lực nhà nước không chỉ cần được kiểm soát từ bên trong thông qua phân chia quyền lực mà còn phải chịu sự kiểm soát từ bên ngoài thông qua sự tham gia của Nhân dân. Tuy nhiên, các luận giải của Rousseau về cơ chế kiểm soát quyền lực vẫn mang tính lý tưởng, chưa được thể chế hóa đầy đủ.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu kinh điển nêu trên đã đặt nền móng lý luận cho tư tưởng kiểm soát quyền lực nhà nước, đặc biệt là kiểm soát quyền hành pháp thông qua cơ chế phân chia, kiểm chế và đối trọng quyền lực. Đây là cơ sở lý luận quan trọng để các nghiên cứu hiện đại tiếp tục phát triển và hoàn thiện các mô hình kiểm soát quyền lực nhà nước.

### **1.1.2. Các công trình nghiên cứu về vị trí, vai trò, tổ chức, thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ và kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ**

#### ***1.1.2.1. Các công trình nghiên cứu về vị trí, vai trò, tổ chức và thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ***

Trong khoa học pháp lý và khoa học chính trị hiện đại, quyền hành pháp và vai trò của Chính phủ luôn là chủ đề được quan tâm nghiên cứu sâu rộng, đặc biệt trong bối cảnh mở rộng quyền lực hành pháp gắn với yêu cầu quản trị quốc gia hiệu quả.

Tiêu biểu là tác phẩm “Imperial Presidency” (Tổng thống toàn quyền) của Arthur Schlesinger Jr. (1973) [72], trong đó tác giả phân tích sự gia tăng mạnh mẽ quyền lực của Tổng thống (và Chính phủ) Hoa Kỳ trong thế kỷ XX, chỉ ra nguy cơ phá vỡ nguyên tắc cân bằng quyền lực. Thông qua việc nghiên cứu các nhiệm kỳ tổng thống, đặc biệt là trường hợp Tổng thống Richard Nixon, tác phẩm đã làm rõ hậu quả của việc lạm quyền hành pháp và nhấn mạnh vai trò của Quốc hội trong việc kiểm soát quyền lực hành pháp.

Tác phẩm “The Executive Branch of the Federal Government: Purpose, Process and People” do Britannica Educational Publishing xuất bản năm 2010

[73] cung cấp cái nhìn toàn diện về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của nhánh hành pháp liên bang Hoa Kỳ, đồng thời phân tích mối quan hệ giữa Chính phủ với Nghị viện và Tòa án. Đây là tài liệu có giá trị trong việc nghiên cứu mô hình tổ chức và vận hành quyền hành pháp trong nhà nước hiện đại.

Đối với mô hình hành pháp ở châu Âu, tác phẩm “Government in France - An Introduction to the Executive Power” của Malcolm Anderson (1970) [89] đã phân tích sâu sắc vị trí, vai trò và cách thức thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ Pháp, qua đó khẳng định vai trò trung tâm của hành pháp trong hệ thống chính trị.

Bên cạnh đó, nhiều bài viết khoa học đã tiếp cận quyền hành pháp trong bối cảnh liên minh châu Âu và các quốc gia khác nhau, tiêu biểu như các công trình của George A. Bermann [80], Paul Craig [94], Daniela Caruso [74], Gabrielle Appleby và Stephen McDonald [77], Sir Gerard Brennan [98], George Winterton [78]. Các nghiên cứu này cung cấp cách tiếp cận đa chiều về quyền hành pháp, chỉ ra mối quan hệ phức tạp giữa hành pháp với lập pháp và tư pháp, đồng thời nhấn mạnh yêu cầu giới hạn và kiểm soát quyền hành pháp nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và hiệu quả quản trị.

#### ***1.1.2.2. Các công trình nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ***

##### ***a) Các công trình nghiên cứu về điều kiện bảo đảm hiệu quả kiểm soát quyền hành pháp***

Nhiều công trình nước ngoài đã tiếp cận vấn đề kiểm soát quyền hành pháp thông qua việc phân tích các điều kiện nền tảng như xây dựng nhà nước pháp quyền, trách nhiệm giải trình, minh bạch, tư pháp độc lập và xã hội dân sự.

Tiêu biểu là tác phẩm “Administrative Justice in the 21st Century” của Michael Harris và Martin Partington (1999) [90], nhấn mạnh vai trò của tư pháp hành chính trong bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý và công bằng của hoạt động hành pháp. Bên cạnh đó, tác phẩm “How to Build M&E System to

Support Better Government” của Keith Mackay (2007) [87] phân tích vai trò của hệ thống giám sát và đánh giá trong nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

Các bài viết của Werner Birkenmaier [4] và Wolfgang Horn [25] khi nghiên cứu mô hình nhà nước pháp trị Đức đã nhấn mạnh vai trò của phân lập quyền lực và tính độc lập của tư pháp trong kiểm soát quyền hành pháp. Ngoài ra, bài viết của Elaine C. Kamarck [76] về đổi mới Chính phủ trên thế giới đã cung cấp cách tiếp cận hiện đại về xây dựng Chính phủ hiệu quả, minh bạch và chịu trách nhiệm.

*b) Các công trình nghiên cứu về kiểm soát của cơ quan nhà nước đối với hành pháp*

Nhiều công trình tập trung phân tích vai trò kiểm soát của Nghị viện và Tòa án đối với Chính phủ, tiêu biểu như sách “The Role of Parliament in Curbing Corruption” [40] và bài viết của Paul Pennings [95]. Bên cạnh đó, vai trò của Tòa án trong kiểm soát hành pháp được phân tích rõ trong bài viết đăng trên The Economist [82], qua đó khẳng định vai trò quan trọng của tư pháp trong việc bảo đảm tính hợp hiến của hoạt động hành pháp.

*c) Các công trình nghiên cứu về kiểm soát của xã hội đối với hành pháp*

Các nghiên cứu của Robert A. Dahl [75] và Voskresenskaia - Davletshina [92] đã tiếp cận vấn đề kiểm soát quyền lực từ góc độ dân chủ, nhấn mạnh vai trò của Nhân dân, đảng phái chính trị, tổ chức xã hội và báo chí trong việc giám sát hoạt động của Chính phủ.

### **1.1.3. Các công trình nghiên cứu về kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam**

#### ***1.1.3.1. Các nghiên cứu về lý luận, thực tiễn kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam***

- Đề tài khoa học cấp Nhà nước: “*Phân công, phối hợp quyền lực và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*” (Mã số KX.04-28/06-10) do GS.TS. Trần Ngọc Đường làm chủ nhiệm, bảo vệ thành công năm 2010 [18] và sách chuyên khảo: “*Một số vấn đề về phân*

công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam” Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, năm 2011 [19]; Sách chuyên khảo: “*Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*” của GS.TS. Trần Ngọc Đường, Nxb Chính trị quốc gia Hà Nội, năm 2012 [20]. Đề tài là một công trình nghiên cứu đồng bộ, có hệ thống và toàn diện cả về lý luận và thực tiễn về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Dưới góc độ lý luận, đề tài đã làm rõ được tính tất yếu khách quan, bản chất và đặc điểm của sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Dưới góc độ thực tiễn, tác giả đã đánh giá được thực trạng từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm của việc phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước giữa Nhân dân và Nhà nước, giữa Đảng và Nhà nước và giữa các các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp qua các thời kỳ từ Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 cho đến Hiến pháp năm 1992, sửa đổi bổ sung năm 2001. Mặc dù chưa đi sâu nghiên cứu về vai trò, đặc điểm, nội dung, phương thức cũng như chưa có sự đánh giá về thực trạng kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam nhưng đề tài là nguồn tham khảo có giá trị đối với luận án khi đã làm rõ các vấn đề lý luận và thực tiễn về phân công, phối hợp quyền lực và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam làm cơ sở cho việc tham khảo và học tập kinh nghiệm tại Lào.

- Sách chuyên khảo: “*Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*” do GS. TSKH. Đào Trí Úc và PGS.TS Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb Công an Nhân dân, năm 2003 [52]. Cuốn sách bao gồm nhiều bài viết của các nhà nghiên cứu khoa học liên quan đến giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Theo quan điểm chung, các tác giả phân chia hình thức hoạt động giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước thành hai loại là hoạt động giám sát của

của bộ máy nhà nước và hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị xã hội. Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực tiễn hoạt động giám sát, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế của từng hình thức giám sát, các tác giả đi đến khẳng định rằng ở đâu có quyền lực nhà nước thì ở đó cần có giám sát. Vì vậy, cũng như ở Việt Nam, ở Lào để bảo đảm xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN thì cần duy trì hoạt động giám sát và xây dựng cơ chế giám sát hữu hiệu. Dù vậy, chuyên khảo chưa dành sự quan tâm, nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn của hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam do đó khi vận dụng ở Lào cần phải rút kinh nghiệm.

- Bài viết: “*Hiến pháp năm 2013 tạo ra những yếu tố mới của sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước*” của GS. TSKH Đào Trí Úc đăng trên Tạp chí tài chính điện tử đăng ngày 29/07/2014 [55]. Bài viết đã khẳng định một trong những điểm nổi bật của Hiến pháp 2013 là đã thể chế hóa một nguyên tắc chủ đạo về tổ chức quyền lực nhà nước là nguyên tắc về tính thống nhất, sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước. Dù vậy, tác giả chỉ nêu ra các vấn đề cần giải quyết trong việc bảo đảm sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước chứ chưa đưa ra giải pháp cụ thể. Đây là điều mà tác giả chưa giải quyết được trong phạm vi bài báo này.

### ***1.1.3.2. Các nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước***

- Sách chuyên khảo: “*Sự hạn chế quyền lực nhà nước*” của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2005 [10]. Trong tác phẩm này, tác giả đã luận giải sự cần thiết phải hạn chế quyền lực nhà nước. Thông qua viện dẫn nhiều mô hình tổ chức quyền lực nhà nước, các phương thức hạn chế quyền lực nhà nước trên thế giới, tác giả cho rằng quyền lực nhà nước được giới hạn từ bên trong bằng việc phân chia, phân công, phân nhiệm và tự kiểm tra bên trong bằng cơ chế kiểm chế và đối trọng và tiêu điểm của hạn chế quyền lực nhà nước từ bên trong là Chính phủ phải chịu

trách nhiệm. Ngoài ra, trên cơ sở nghiên cứu về những phương thức hạn chế quyền lực nhà nước từ bên ngoài, tác giả đã đề xuất những yêu cầu hạn chế quyền lực nhà nước ở Việt Nam như xây dựng Chính phủ công khai minh bạch, bảo đảm tính độc lập của Tòa án, bảo đảm tự do báo chí, phát huy dân chủ trực tiếp cho người dân... Đây là tài liệu tham khảo vô cùng giá trị, đã gợi mở nhiều vấn đề cần nghiên cứu về hạn chế quyền lực nhà nước nên có liên quan đến việc nghiên cứu hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và quyền hành pháp nói riêng tại Lào. Tuy nhiên, chuyên khảo chưa đề cập sâu đến phương thức cũng như đánh giá việc kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam do đó khi vận dụng vào Lào cần phải rút kinh nghiệm.

Qua khảo cứu các công trình nghiên cứu về kiểm soát quyền lực nhà nước có thể nhận thấy các công trình đã làm rõ được tính tất yếu khách quan, bản chất và đặc điểm kiểm soát quyền lực nhà nước trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Dưới góc độ lý luận, các tác giả đã góp phần làm sáng tỏ khái niệm, nội dung, mục đích, các phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước; phân tích thực tiễn kiểm soát quyền lực nhà nước ở một số nước trên thế giới từ đó rút ra kinh nghiệm chung từ các mô hình tham khảo. Xét dưới góc độ thực tiễn, các tác giả đã có sự đánh giá khái quát thực trạng kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam thông qua việc đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của Nhân dân và kiểm soát quyền lực trong bộ máy Nhà nước, từ đó đã chỉ ra được những vấn đề đặt ra trong kiểm soát quyền lực nhà nước. Trên cơ sở thực trạng đó, các tác giả đã đề xuất một số giải pháp cơ bản liên quan đến việc xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực của Nhân dân, của bộ máy Nhà nước, của Đảng nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước ở Lào hiện nay. Tuy nhiên các công trình này chỉ nghiên cứu về kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung chứ chưa chú trọng nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

#### ***1.1.4.2. Các công trình nghiên cứu về vị trí, vai trò, tổ chức và thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ***

- Đề tài khoa học cấp Bộ: “*Thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013*” do Viện Khoa học pháp lý Bộ Tư pháp tổ chức thực hiện, TS. Nguyễn Văn Hiến làm chủ nhiệm, bảo vệ thành công năm 2015 [58]. Đề tài đã làm rõ các vấn đề lý luận về quyền hành pháp của Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền; lý luận và các đặc điểm đặc thù về quyền hành pháp của Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN gắn với định hướng cải cách hành chính, cải cách tư pháp giai đoạn 2011-2020. Đề tài cũng đã làm rõ thực tiễn tổ chức và thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam từ năm 1992 cho đến năm 2015; phân tích, bình luận những thành công, những hạn chế và xác định rõ các nguyên nhân của các hạn chế, tồn tại đó.

Trên cơ sở đó, đề tài đã đề xuất các giải pháp, kiến nghị nhằm nâng cao vị trí, vai trò của Chính phủ trong việc thực hiện quyền hành pháp. Đề tài là nguồn tham khảo có giá trị đối với luận án khi đã làm rõ các vấn đề lý luận và thực tiễn về quyền hành pháp; về mối quan hệ giữa quyền hành pháp của Chính phủ và quyền lập pháp, quyền tư pháp theo qui định pháp luật tại Lào.

- Sách chuyên khảo: “*Chính phủ trong nhà nước pháp quyền*” của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2008 [11]. Trong chuyên khảo này, tác giả trên cơ sở các phân tích đặc điểm cơ bản của Chính phủ - hành pháp trong Nhà nước pháp quyền, kết hợp với việc đánh giá các mô hình tổ chức và hoạt động của Chính phủ, tác giả đã chỉ ra những yêu cầu của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là: Trách nhiệm của Chính phủ là điều hành, quản lý Nhà nước theo Hiến pháp, pháp luật, hoạch định chính sách quốc gia; Chính phủ phải có cơ cấu gọn nhẹ, được thành lập một cách hợp pháp, là một Chính phủ minh bạch, coi trọng vấn đề chống tham nhũng; Hơn thế nữa, Chính phủ phải chịu trách nhiệm và mọi hành vi của Chính phủ không thể đặt ngoài vòng xét xử

của Tòa án. Vì vậy, nội dung nghiên cứu của chuyên khảo là nguồn tham khảo có giá trị đối với luận án khi nghiên cứu về đặc điểm của quyền hành pháp, xác định những đặc điểm Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền XHCN là cơ sở để đặt ra yêu cầu kiểm soát quyền hành pháp ở Lào hiện nay.

- Bài viết “*Về quyền hành pháp của Chính phủ trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước*” của Ths. Nguyễn Phước Thọ và Ths. Cao Anh Đô đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp điện tử [44]. Bài viết đặt vấn đề để có thể thực hiện được sứ mệnh chính trị của mình, Chính phủ phải được trao đủ quyền hành pháp và phải có đủ cơ chế đồng bộ để vận hành quyền lực một cách thống nhất, thông suốt và liên tục. Vì vậy, ở tầm Hiến pháp cần làm rõ nội dung quyền hành pháp của Chính phủ đến đâu, và các nguyên tắc cơ bản của cơ chế vận hành quyền lực được trao. Xuất phát từ yêu cầu đó, bài viết thông qua việc phân tích mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ, Chính phủ với cơ quan tư pháp đã xác định rõ phạm vi, nội dung quyền hành pháp của Chính phủ và các nguyên tắc cơ bản trong cơ chế vận hành và thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ nhằm bảo đảm tính thống nhất, thông suốt và liên tục của quản lý điều hành các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước.

Nhìn chung, các công trình trên tập trung phân tích khái niệm, vị trí, vai trò, chức năng, đặc điểm của quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền; mối quan hệ giữa quyền hành pháp với quyền hành chính, với quyền lập pháp và tư pháp. Ngoài ra, một số bài viết cũng đã đề cập đến cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay, nhưng chỉ dừng lại ở việc phân tích một số vấn đề cơ bản về mặt lý luận chứ chưa có sự nghiên cứu đồng bộ, toàn diện về lý luận, thực tiễn của vấn đề này.

#### ***1.1.4.3. Các công trình nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam***

*a. Các công trình nghiên cứu về kiểm soát quyền lực hành pháp ở Việt Nam*

- Luận án tiến sỹ “*Kiểm soát quyền lực hành pháp trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*” của TS. Lê Thị Anh Đào được bảo vệ năm 2017

[15]. Luận án đã làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận về kiểm soát quyền lực hành pháp trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, bao gồm: khái niệm, đặc điểm, tính tất yếu của kiểm soát quyền lực hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; nội dung và cơ chế kiểm soát quyền lực hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, các yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát quyền lực hành pháp trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Đồng thời, tác giả cũng đã khái quát quá trình phát triển tư duy, nhận thức về kiểm soát quyền lực hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Trên cơ sở đó, tác giả đã đề xuất các quan điểm bảo đảm kiểm soát quyền lực hành pháp và giải pháp bảo đảm kiểm soát quyền lực hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam làm cơ sở tham khảo cho luận án.

- Luận án tiến sỹ “*Kiểm soát đối với quyền lực hành pháp ở Việt Nam hiện nay*” của TS. Bùi Huy Tùng được bảo vệ năm 2017 [51]. Luận án đã làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận về quyền lực hành pháp và kiểm soát quyền lực hành pháp ở Việt Nam, bao gồm: khái niệm, đặc điểm, nội dung, sự cần thiết phải kiểm soát quyền lực hành pháp; cơ chế kiểm soát quyền lực hành pháp. Đồng thời, tác giả cũng đã phân tích kiểm soát của các thiết chế quyền lực nhà nước và của các thiết chế xã hội đối với quyền lực hành pháp ở nước ngoài; từ đó chỉ ra bài học kinh nghiệm, giá trị tham khảo cho Việt Nam. Tác giả đã đánh giá tình hình kiểm soát quyền lực hành pháp ở Việt Nam trên hai khía cạnh chính là tình hình kiểm soát hoạt động ban hành chính sách, văn bản qui phạm pháp luật, quyết định hành chính và tình hình kiểm soát hoạt động thi hành pháp luật của quyền lực hành pháp. Trên cơ sở đó, tác giả đã đề xuất các quan điểm, giải pháp bảo đảm kiểm soát quyền lực hành pháp ở Việt Nam hiện nay làm cơ sở tham khảo cho luận án.

Trong khoảng 5 năm trở lại đây (2020-2025), cùng với việc tiếp tục hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo tinh thần Hiến pháp năm 2013 và yêu cầu xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động, trách nhiệm giải trình, vấn đề kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của

Chính phủ ở Việt Nam đã tiếp tục được nhiều nhà khoa học, cơ quan nghiên cứu quan tâm nghiên cứu dưới các góc độ khác nhau. Các công trình nghiên cứu trong giai đoạn này có xu hướng đi sâu hơn vào thực tiễn vận hành quyền hành pháp, mối quan hệ kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước, cũng như vai trò của các thiết chế chính trị - xã hội trong kiểm soát hoạt động hành pháp.

Trước hết, có thể kể đến Luận án tiến sĩ “Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam hiện nay” của Nguyễn Thị Hoài Phương, bảo vệ năm 2022 tại Trường Đại học Luật Hà Nội. Đây là công trình nghiên cứu chuyên sâu, tập trung trực tiếp vào đối tượng kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, với phạm vi và cách tiếp cận tương đối toàn diện. Luận án đã hệ thống hóa các vấn đề lý luận về quyền hành pháp và kiểm soát quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; phân tích nội dung, hình thức, phương thức kiểm soát của các chủ thể như Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án, Kiểm toán Nhà nước và các thiết chế xã hội đối với hoạt động hành pháp của Chính phủ. Trên cơ sở đánh giá thực trạng kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong giai đoạn sau Hiến pháp 2013, tác giả đã chỉ ra những kết quả đạt được cũng như những hạn chế, bất cập và đề xuất hệ thống giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế kiểm soát. Công trình này là tài liệu tham khảo trực tiếp và có giá trị khoa học cao đối với luận án, đặc biệt trong việc xây dựng khung lý luận và phương pháp tiếp cận về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

Tuy các luận án của các tác giả nghiên cứu về lý luận và thực tiễn của kiểm soát quyền lực hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, nhưng đối tượng nghiên cứu của luận án là kiểm soát về quyền lực hành pháp nói chung (chủ thể của quyền lực hành pháp bao gồm cả cơ quan hành pháp trung ương là Chính phủ và cơ quan hành pháp ở địa phương là Ủy ban nhân dân các cấp) nên có phạm vi nghiên cứu rộng hơn so với việc nghiên cứu kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Vì vậy, việc phân tích, đánh giá hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ chưa được làm rõ trong những công trình này.

*b. Các công trình nghiên cứu về kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam*

- Đề tài khoa học cấp Bộ: “*Hoàn thiện cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay*” do PGS.TS. Nguyễn Minh Đoàn làm chủ nhiệm, bảo vệ thành công năm 2015 [16]. Đề tài là công trình nghiên cứu toàn diện, có hệ thống về lý luận và thực tiễn cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam. Đề tài là nguồn tham khảo có giá trị đối với luận án khi đã làm rõ một số vấn đề lý luận và thực tiễn về kiểm soát quyền hành pháp của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam cũng như áp dụng tương tự tại Lào.

- Đề tài khoa học cấp Bộ: “*Phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền hành pháp theo tinh thần Hiến pháp năm 2013*” do Viện Khoa học pháp lý Bộ Tư pháp tổ chức thực hiện, TS. Nguyễn Thị Kim Thoa làm chủ nhiệm, bảo vệ thành công năm 2020 [43]. Đề tài là công trình nghiên cứu toàn diện, có hệ thống về lý luận và thực tiễn phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện quyền hành pháp theo tinh thần Hiến pháp năm 2013. Đề tài là nguồn tài liệu hữu ích trong việc nghiên cứu về kiểm soát quyền hành pháp vì đã cung cấp một kênh thông tin quan trọng về việc kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam và áp dụng tương tự tại Lào.

- Bài viết: “*Vai trò của Tòa án trong việc kiểm soát quyền lực Nhà nước trong Nhà nước pháp quyền XHCN*” của TS. Đặng Công Cường đăng trên Tạp chí Luật học và Phát triển, số 02/2014 [9]. Theo tác giả bài báo, đây là giải pháp cơ bản bảo đảm vai trò của Tòa án trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

- Bài viết “*Quyền hành pháp và kiểm soát quyền hành pháp của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*” của PGS.TS Vũ Thư đăng trên kỷ yếu Hội thảo khoa học: “*Kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp, tư pháp ở Việt Nam*”

do Học viện Hành chính Quốc gia tổ chức tại Hà Nội năm 2015 [47]. Tác giả đã trình bày quan niệm về quyền hành pháp, khẳng định quyền hành pháp được hiểu là quyền thi hành pháp luật, bao gồm các hoạt động làm chính sách và hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật khác. Tuy nhiên, bài viết chỉ nghiên cứu về kiểm soát quyền hành pháp của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam chứ không bàn về kiểm soát quyền hành pháp từ phía Nhân dân và xã hội do đó khi vận dụng vào Lào cần rút kinh nghiệm.

- Bài viết “Thực trạng kiểm soát giữa Quốc hội, Chính phủ và Tòa án trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” (2024) đã tiếp cận vấn đề kiểm soát quyền hành pháp trong mối quan hệ tổng thể giữa ba nhánh quyền lực nhà nước. Thông qua việc phân tích thực tiễn hoạt động giám sát của Quốc hội, hoạt động kiểm soát tư pháp đối với hành vi hành chính, cũng như mối quan hệ phối hợp giữa các cơ quan nhà nước, bài viết đã phản ánh bức tranh tương đối rõ nét về thực trạng kiểm soát quyền hành pháp ở Việt Nam trong những năm gần đây. Công trình này cung cấp những luận cứ thực tiễn quan trọng cho việc đánh giá hiệu quả kiểm soát quyền hành pháp trong điều kiện quyền lực nhà nước được tổ chức thống nhất, có phân công, phối hợp và kiểm soát.

- Nhiều bài viết khoa học đăng trên các tạp chí chuyên ngành pháp luật uy tín cũng tập trung phân tích vấn đề kiểm soát quyền hành pháp trong bối cảnh mới. Tiêu biểu có thể kể đến bài viết “Kiểm soát quyền hành pháp trong việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam - những vấn đề cơ bản và một số đề xuất hoàn thiện” đăng trên Tạp chí Tòa án (2025). Bài viết phân tích cơ sở hiến định và pháp lý của cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay; làm rõ các hình thức kiểm soát của Quốc hội, Tòa án và các cơ quan kiểm tra, giám sát khác đối với hoạt động hành pháp; đồng thời chỉ ra những hạn chế trong kiểm soát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong trách nhiệm giải trình của Chính phủ và các cơ quan hành chính. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền hành pháp theo hướng tăng cường pháp quyền và trách nhiệm giải trình.

*c. Các công trình nghiên cứu về kiểm soát của xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam*

- Đề tài độc lập cấp Nhà nước: “*Đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm tra, giám sát trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam*”, mã số ĐTĐLXH.09/18 do TS. Trần Cẩm Tú, Bí thư Trung ương Đảng, Chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra Trung ương làm Chủ nhiệm, bảo vệ thành công năm 2020 [49]. Đề tài tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm tra, giám sát trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng; qua đó khẳng định sự cần thiết phải đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm tra, giám sát trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam... là nguồn tài liệu hữu ích trong việc nghiên cứu về kiểm soát quyền hành pháp vì đã cung cấp một kênh thông tin quan trọng về việc kiểm tra, giám sát của Đảng đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam.

- Sách chuyên khảo: “*Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*” của TS. Nguyễn Thọ Ánh, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội năm 2012 [3]. Tác giả khẳng định hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là công cụ kiểm soát quyền lực của Nhân dân, vì vậy việc thực hiện tốt hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là đòi hỏi cấp bách và tất yếu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Tuy nhiên, đối tượng nghiên cứu là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam không bao gồm các chủ thể khác nên tác giả chưa phân tích, đánh giá đầy đủ về hoạt động kiểm soát xã hội đối với thực hiện quyền lực nhà nước.

- Sách chuyên khảo: “*Phương thức lãnh đạo của Đảng trong công tác kiểm tra, giám sát*” của TS. Lê Văn Giảng - Cao Văn Thống, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội năm 2015 [21]. Tác giả khẳng định kiểm tra, giám sát là nội dung rất quan trọng trong quá trình lãnh đạo của Đảng, là chức năng lãnh đạo, nhiệm vụ thường xuyên của toàn Đảng. Đồng thời, tác giả đã đánh

giá thực trạng thực hiện phương thức lãnh đạo của Đảng trong công tác kiểm tra, giám sát thông qua hoạt động của các cấp uỷ, của Uỷ ban kiểm tra các cấp, của các ban Đảng, Ban Cán sự Đảng, Đảng đoàn và của Chi bộ, vì vậy đề tài là nguồn tham khảo có giá trị đối với luận án.

- Luận án tiến sĩ “*Hoàn thiện pháp luật về giám sát của Nhân dân đối với cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam*” của TS. Hoàng Minh Hội được bảo vệ năm 2015 [26]. Luận án đã tập trung nghiên cứu về một khía cạnh của kiểm soát quyền lực nhà nước là giám sát của Nhân dân đối với các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam. Tuy nhiên, luận án tập trung nghiên cứu khía cạnh pháp luật về giám sát của Nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam chứ không đề cập đến giám sát của Nhà nước đối với cơ quan này.

## **1.2. CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU VỀ KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP CỦA CHÍNH PHỦ Ở LÀO**

Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ là yêu cầu khách quan đối với mọi quốc gia, trong đó có Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào. Trên thực tế, hoạt động kiểm soát quyền hành pháp ở Lào đã và đang được tiến hành thường xuyên thông qua các cơ chế chính trị - pháp lý nhất định. Tuy nhiên, xét dưới góc độ nghiên cứu khoa học, cho đến nay vẫn chưa có nhiều công trình nghiên cứu chuyên sâu, có hệ thống về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở CHDCND Lào. Phần lớn các nghiên cứu mới chỉ tiếp cận vấn đề này một cách gián tiếp thông qua việc nghiên cứu cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước hoặc chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước.

Trong số các công trình nghiên cứu có liên quan, có thể kể đến một số nghiên cứu tiêu biểu sau:

EN SOLATHI (2000), luận án tiến sĩ “*Xây dựng Nhà nước bảo đảm quyền lực của nhân dân lao động ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay*”. Luận án đã làm rõ cơ sở lý luận về nhà nước và quyền

lực nhà nước qua các thời kỳ lịch sử, đồng thời phân tích khái niệm tổ chức bộ máy nhà nước với ba bộ phận cơ bản là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong phần nghiên cứu thực trạng, tác giả tập trung phân tích tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chính phủ và hệ thống tư pháp. Mặc dù luận án chủ yếu tiếp cận dưới góc độ xây dựng nhà nước bảo đảm quyền lực của nhân dân lao động, chưa nghiên cứu trực tiếp vấn đề kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, song các kết quả nghiên cứu về tổ chức bộ máy và hoạt động của Chính phủ có giá trị tham khảo quan trọng về phương diện lý luận và thực tiễn cho việc tiếp tục nghiên cứu vấn đề này ở CHDCND Lào.

Chăn Pheng Phong Si Khăm (2007), luận văn “Bộ máy hành chính nhà nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào - sơ lược và định hướng hoàn thiện”. Công trình tập trung nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của bộ máy hành chính nhà nước Lào qua các thời kỳ; phân tích chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy hành chính ở trung ương và địa phương theo quy định pháp luật; đồng thời đề xuất các giải pháp hoàn thiện bộ máy hành chính nhà nước. Mặc dù luận văn không trực tiếp nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, song các phân tích về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước là cơ sở khoa học hữu ích cho việc nghiên cứu vấn đề kiểm soát quyền hành pháp ở CHDCND Lào.

Si Phục Vông Phắc Đi (2011), đề tài khoa học “Tổ chức bộ máy nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào”. Đề tài đã làm rõ một số vấn đề lý luận cơ bản về tổ chức bộ máy nhà nước, bao gồm khái niệm, tính chất, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước; đồng thời giới thiệu một số mô hình quản lý hành chính nhà nước trên thế giới. Đặc biệt, đề tài có những phân tích về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế phối hợp giữa Quốc hội, Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Tòa án nhân dân tối cao. Mặc dù chưa đi sâu nghiên cứu cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, nhưng những kết quả

nghiên cứu của đề tài là cơ sở lý luận và thực tiễn quan trọng cho việc tiếp tục nghiên cứu vấn đề này trong điều kiện cụ thể của CHDCND Lào.

Từ việc khảo cứu các công trình nghiên cứu nêu trên có thể nhận thấy rằng, ở CHDCND Lào, cho đến nay chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu một cách toàn diện, chuyên sâu và có hệ thống về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ dưới góc độ lý luận và thực tiễn. Các nghiên cứu hiện có chủ yếu mới dừng lại ở việc phân tích tổ chức bộ máy nhà nước, chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ hoặc mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước, chưa làm rõ được nội dung, chủ thể, phương thức và cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

Chính khoảng trống nghiên cứu này đặt ra yêu cầu cần thiết phải tiếp tục nghiên cứu một cách có hệ thống vấn đề kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở CHDCND Lào, nhằm góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận và đề xuất các giải pháp phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội, lịch sử và văn hóa của Lào trong giai đoạn hiện nay..

### **1.3. ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI CỦA LUẬN ÁN**

Trên cơ sở khảo cứu có hệ thống các công trình nghiên cứu liên quan đến quyền hành pháp và kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở cả bình diện quốc tế và trong nước, có thể nhận thấy rằng vấn đề nghiên cứu của luận án đã được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau, với mức độ và phạm vi nghiên cứu không đồng đều. Các kết quả nghiên cứu đã đạt được vừa tạo ra nền tảng lý luận - thực tiễn quan trọng, vừa đặt ra những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, làm rõ. Cụ thể như sau:

#### **1.3.1. Những kết quả nghiên cứu đã đạt được và giá trị kế thừa của luận án**

*Thứ nhất*, các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã xây dựng và phát triển tương đối đầy đủ hệ thống cơ sở lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát quyền hành pháp nói riêng trong Nhà nước pháp quyền. Thông qua các tiếp cận khác nhau, các nghiên cứu đã góp phần

làm sáng tỏ nhiều vấn đề nền tảng như: khái niệm, nội dung, mục đích và ý nghĩa của kiểm soát quyền lực nhà nước; các phương thức kiểm soát quyền lực từ bên trong bộ máy nhà nước và từ bên ngoài thông qua các thiết chế xã hội; khái niệm và cấu trúc của cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước; các yếu tố chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội tác động đến hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực. Đây là cơ sở lý luận mang tính tiên đề quan trọng để luận án tiếp cận, phân tích và xây dựng khung lý luận về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào.

*Thứ hai*, nhiều công trình nghiên cứu đã tiếp cận tương đối toàn diện về quyền hành pháp dưới góc độ luật Hiến pháp và khoa học tổ chức quyền lực nhà nước, làm rõ vị trí, vai trò, đặc điểm và nội dung của quyền hành pháp trong mối quan hệ với quyền lập pháp và quyền tư pháp. Trên cơ sở đó, các nghiên cứu đã cung cấp những luận cứ khoa học quan trọng giúp xác định đúng bản chất của quyền hành pháp, phân biệt quyền hành pháp với quyền hành chính, cũng như làm rõ yêu cầu kiểm soát quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền. Những kết quả này là cơ sở để luận án luận giải khái niệm, đặc điểm, nội dung và các nguyên tắc kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong điều kiện cụ thể của Lào.

*Thứ ba*, các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã cung cấp bức tranh tương đối đầy đủ về vai trò, cơ chế và phương thức kiểm soát quyền hành pháp của các chủ thể khác nhau, bao gồm: kiểm soát của Đảng cầm quyền; kiểm soát của các cơ quan nhà nước như Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án, Kiểm toán nhà nước; và kiểm soát của các thiết chế xã hội như Mặt trận, các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí và Nhân dân. Đặc biệt, các nghiên cứu nước ngoài và một số nghiên cứu ở Việt Nam đã phân tích sâu kinh nghiệm tổ chức và vận hành cơ chế kiểm soát quyền hành pháp trong các mô hình nhà nước pháp quyền khác nhau, qua đó gợi mở những giá trị tham khảo quan trọng cho việc nghiên cứu và vận dụng phù hợp vào điều kiện chính trị - pháp lý của Lào.

*Thứ tư*, nhiều công trình nghiên cứu đã tiến hành đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn kiểm soát quyền lực nhà nước, kiểm soát quyền hành pháp và giám sát của Nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Những đánh giá này đã chỉ ra các kết quả đạt được, những hạn chế, bất cập và nguyên nhân của các hạn chế trong hoạt động kiểm soát quyền lực, qua đó cung cấp những luận cứ khoa học quan trọng để luận án tham khảo trong việc phân tích thực trạng kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào.

*Thứ năm*, các nghiên cứu cũng đã đề cập đến những điều kiện bảo đảm cho hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước, bao gồm các bảo đảm về chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội, văn hóa, đạo đức và dân chủ. Trên cơ sở đó, luận án kế thừa và phát triển để luận giải các điều kiện bảo đảm cho hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Nhìn chung, những kết quả nghiên cứu nêu trên là nguồn tư liệu khoa học quan trọng, tạo nền tảng lý luận và thực tiễn để luận án tiếp cận, phân tích và giải quyết các vấn đề nghiên cứu đặt ra.

### **1.3.2. Những vấn đề đặt ra tiếp tục nghiên cứu trong luận án**

Mặc dù các công trình nghiên cứu đã đạt được nhiều kết quả quan trọng, song có thể nhận thấy rằng việc nghiên cứu về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, đặc biệt trong điều kiện cụ thể của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, vẫn còn những khoảng trống nhất định cần tiếp tục được nghiên cứu, làm rõ.

Về mặt lý luận, phần lớn các công trình mới dừng lại ở việc nghiên cứu kiểm soát quyền lực nhà nước hoặc kiểm soát quyền hành pháp nói chung, chưa xây dựng được một khung lý luận tương đối hoàn chỉnh về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ với tư cách là một đối tượng nghiên cứu độc lập. Các vấn đề như: khái niệm kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ; đặc điểm, mục đích và nội dung của hoạt động kiểm soát này;

phân loại chủ thể kiểm soát và các hình thức kiểm soát tương ứng; cũng như các bảo đảm chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội cho hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong điều kiện một Đảng cầm quyền ở Lào chưa được nghiên cứu một cách hệ thống và đầy đủ.

Về mặt thực tiễn, các nghiên cứu hiện có chưa đánh giá một cách toàn diện, chuyên sâu thực trạng kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào, đặc biệt là trong giai đoạn sau khi Hiến pháp năm 2015 được ban hành. Thực tiễn cho thấy, việc triển khai nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp còn gặp nhiều khó khăn, hạn chế; cơ chế kiểm soát của Đảng, của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ chưa phát huy đầy đủ hiệu quả như yêu cầu đặt ra.

Xuất phát từ những khoảng trống nghiên cứu đó, trên cơ sở kế thừa có chọn lọc các kết quả nghiên cứu đã có, luận án “Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào hiện nay” tập trung nghiên cứu, làm rõ các vấn đề sau đây: (i) xây dựng và hoàn thiện cơ sở lý luận về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ; (ii) đánh giá thực trạng kiểm soát của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào, của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong thời gian từ năm 2015 đến nay; (iii) phân tích nguyên nhân của những hạn chế, bất cập trong hoạt động kiểm soát; và (iv) đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm bảo đảm và nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào trong thời gian tới.

Thông qua đó, luận án hướng tới góp phần bảo đảm việc thực hiện quyền hành pháp đúng Hiến pháp và pháp luật, ngăn ngừa nguy cơ lạm quyền, lộng quyền, đồng thời phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, bảo vệ quyền con người, quyền công dân và phục vụ hiệu quả sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào.

## 1.4. GIẢ THUYẾT NGHIÊN CỨU VÀ CÂU HỎI NGHIÊN CỨU

### 1.4.1. Giả thuyết nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở giả thuyết nghiên cứu sau:

*Giả thuyết nghiên cứu:*

Việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào hiện nay chưa đạt hiệu quả như yêu cầu đặt ra, do còn tồn tại những hạn chế nhất định về nhận thức lý luận, cơ chế pháp lý, tổ chức thực hiện và sự phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát. Nếu xây dựng và hoàn thiện một cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đồng bộ, phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý và thực tiễn của Lào, thì hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ sẽ được nâng cao, góp phần xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay.

### 1.4.2. Câu hỏi nghiên cứu

Để kiểm chứng giả thuyết nghiên cứu nêu trên, luận án tập trung trả lời các câu hỏi nghiên cứu chủ yếu sau:

- Cơ sở lý luận của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ là gì? (Khái niệm, đặc điểm, vai trò, chủ thể, nội dung và phương thức kiểm soát).

- Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào hiện nay như thế nào? (Những kết quả đạt được, hạn chế, bất cập và nguyên nhân)

- Những yêu cầu đặt ra đối với việc nâng cao hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay là gì?

- Cần có những quan điểm và giải pháp nào để hoàn thiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay?

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Trong xã hội pháp quyền dân chủ, kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp là điều kiện cơ bản để bảo đảm thực hiện tự do, dân chủ chính trị. Trong chương 1, luận án nghiên cứu tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước và ở nước ngoài có liên quan đến đề tài kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Tổng quan tình hình nghiên cứu lý luận và thực tiễn về kiểm soát của các cơ quan nhà nước và kiểm soát của các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ đã được các nhà khoa học trong và ngoài nước công bố trong các công trình khoa học như: đề tài nghiên cứu khoa học các cấp, sách chuyên khảo, luận án, luận văn, các bài báo đăng trên các tạp chí thuộc nhiều khoa học khác nhau như: Luật học, chính trị học, xã hội học...

Nhìn chung, các công trình đã nghiên cứu đều đi sâu luận giải tính tính tất yếu, khách quan của việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát quyền hành pháp nói riêng; phân tích lý luận, đánh giá thực trạng, nêu lên yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát của Đảng cầm quyền, cơ chế kiểm soát của các cơ quan nhà nước, cơ chế kiểm soát của các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp nói riêng, trong đó có nhiều công trình đề cập đến vai trò của Đảng NDCM Lào, Quốc hội, Tòa án, Mặt trận Lào xây dựng đất nước, các phương tiện thông tin đại chúng, công dân đối với kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Tuy nhiên, hiện vẫn chưa có nhiều công trình nghiên cứu có hệ thống, toàn diện, đầy đủ cả về lý luận và thực tiễn kiểm soát của Đảng NDCM Lào, của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào. Vì vậy, trên cơ sở kế thừa và phát triển những giá trị, tri thức trong các công trình đã được công bố, luận án đã đặt ra những vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện cả về lý luận và thực tiễn để từ đó đề xuất các giải pháp khoa học, có giá trị nhằm bảo đảm hiệu quả hoạt động kiểm soát của Đảng NDCM Lào, của các cơ quan nhà nước và của các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong điều kiện xây dựng Nhà nước ở Lào hiện nay.

## **Chương 2**

### **CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP**

#### **2.1. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, VAI TRÒ CỦA KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP**

##### **2.1.1. Khái niệm quyền hành pháp**

Trong quá trình nghiên cứu về quyền lực nhà nước, các nhà khoa học chính trị và học giả pháp lý thường tiếp cận quyền lực nhà nước theo hướng có thể lượng hóa và định danh thành các loại quyền cơ bản. Theo cách tiếp cận này, quyền lực nhà nước được cấu thành bởi ba loại quyền chủ yếu, bao gồm: quyền ban hành các văn bản pháp luật (quyền lập pháp); quyền tổ chức thi hành các văn bản pháp luật (quyền hành pháp); và quyền tài phán, tức quyền phán quyết các hành vi vi phạm pháp luật hoặc giải quyết các tranh chấp phát sinh trong quá trình thực thi pháp luật (quyền tư pháp). Việc tổ chức thực hiện các quyền lực này phụ thuộc vào mức độ phân công, phối hợp quyền lực nhà nước, trình độ phát triển kinh tế - xã hội cũng như truyền thống văn hóa, pháp lý của mỗi quốc gia.

Trong các nhà nước phong kiến chuyên chế, ba loại quyền lực nói trên có thể tập trung vào một cá nhân hoặc một nhóm nhỏ người nắm quyền. Ở trình độ phát triển cao hơn của nhà nước hiện đại, đặc biệt là trong các nhà nước theo chính thể cộng hòa tổng thống, việc thực hiện quyền lực nhà nước được phân công cho các cơ quan khác nhau, đồng thời các cơ quan này chịu sự giới hạn quyền lực và được đặt trong mối quan hệ kiểm soát, cân bằng lẫn nhau. Trên bình diện chung, quyền lập pháp được trao cho Quốc hội hoặc Nghị viện; quyền hành pháp thuộc về Chính phủ; và quyền tư pháp được giao cho Tòa án. Mỗi nhánh quyền lực giữ một vị trí, vai trò riêng trong cơ cấu quyền lực nhà nước, trong đó quyền hành pháp giữ vị trí đặc biệt quan trọng và mang tính trung tâm trong quá trình tổ chức, vận hành quyền lực nhà nước.

Quyền hành pháp là quyền quản lý các nguồn lực nhà nước và tổ chức thi hành pháp luật trong thực tiễn. Thông qua việc thực hiện quyền hành pháp, các cơ quan hành pháp tác động trực tiếp và thường xuyên đến quyền, nghĩa vụ và lợi ích của các chủ thể trong xã hội. Để thực hiện quyền hành pháp, nhà nước phải tổ chức một bộ máy hành chính đủ lớn, bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ và hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, nhằm bảo đảm việc chấp hành và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Xuất phát từ chức năng cơ bản là tổ chức thực hiện luật do cơ quan lập pháp ban hành, các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm cụ thể hóa các quy định của luật cho phù hợp với điều kiện thực tế và bảo đảm việc thực hiện pháp luật được thống nhất trên phạm vi cả nước. Do đó, một trong những chức năng quan trọng của quyền hành pháp là ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành luật, hay còn gọi là thẩm quyền ban hành văn bản pháp quy. Đồng thời, với tư cách là cơ quan trực tiếp quản lý các nguồn lực của quốc gia và giải quyết thường xuyên các vấn đề liên quan đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, hành pháp cũng giữ vai trò quan trọng trong việc đề xuất chính sách và sáng kiến pháp luật.

Từ góc độ khái niệm, quyền hành pháp được tiếp cận dưới nhiều cách hiểu khác nhau. Theo Bách khoa toàn thư mở, “quyền hành pháp là một trong ba quyền trong cơ cấu quyền lực nhà nước, bên cạnh quyền lập pháp và quyền tư pháp. Quyền hành pháp do các cơ quan hành chính nhà nước thực thi để đảm bảo hoàn thành chức năng và nhiệm vụ của mình. Quyền hành pháp bao gồm hai quyền: quyền lập quy và quyền hành chính”. Một quan điểm khác cho rằng “quyền hành pháp là quyền hoạch định và điều hành chính sách quốc gia”. Theo cách tiếp cận rộng, quyền hành pháp bao gồm các hoạt động cơ bản sau: (1) xác lập đường lối, chính sách của Chính phủ về đối nội và đối ngoại phù hợp với Hiến pháp và pháp luật; (2) tổ chức thực hiện Hiến pháp và luật thông qua việc xây dựng và ban hành các văn bản pháp quy nhằm cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp và luật; (3) xây dựng và duy trì hoạt động

thường xuyên của bộ máy công quyền từ trung ương đến địa phương nhằm điều hòa các mối quan hệ xã hội và bảo đảm trật tự, an toàn chung cho xã hội; (4) tổ chức và quản lý các dịch vụ công, quản trị tài sản thuộc sở hữu nhà nước, quản lý hành chính đối với hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước; (5) tổ chức kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước và tổ chức kiểm toán các cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách nhà nước [42, tr.97].

Theo Từ điển Luật học, quyền hành pháp được định nghĩa là quyền quản lý hành chính nhà nước trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trên phạm vi lãnh thổ quốc gia [57, tr.651]. Cách tiếp cận này có xu hướng đồng nhất quyền hành pháp với quyền hành chính. Tuy nhiên, một số nhà khoa học lại phân biệt tương đối rõ giữa quyền hành pháp và quyền hành chính. Theo GS. Đoàn Trọng Truyền, “quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật, thuộc về Chính phủ mà đứng đầu là Tổng thống (trong chế độ Tổng thống) hoặc Thủ tướng (trong chế độ Thủ tướng). Để thi hành pháp luật, quyền hành pháp bao gồm hai quyền là quyền lập quy và quyền hành chính. Trong đó, quyền lập quy là quyền ban hành các văn bản pháp quy để cụ thể hóa luật của Quốc hội thành chính sách của nhà nước; quyền hành chính là quyền tổ chức bộ máy quản lý, sắp xếp nhân sự, điều hành công việc quốc gia, sử dụng tài chính và công sản nhằm đưa pháp luật vào đời sống xã hội” [48, tr.22-23].

Thông nhất với cách tiếp cận này, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung cho rằng quyền hành pháp là “quyền hoạch định và điều hành chính sách quốc gia” [13]. Theo đó, hoạch định chính sách là việc xác định các mục tiêu tổng quát của quốc gia và các phương tiện để đạt được mục tiêu đó, thể hiện rõ nhất thông qua quyền trình dự án luật của Chính phủ. Điều hành chính sách là việc tổ chức thực hiện các mục tiêu đã đề ra, thể hiện ở các quyền năng cụ thể như tổ chức bộ máy, điều hành hoạt động quản lý, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, kiểm tra, xử lý và bảo đảm sự tuân thủ pháp luật. Như vậy, cấu

thành của quyền hành pháp được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm quyền trình dự án luật, quyền lập quy và quyền tổ chức thực hiện, xử lý các vi phạm pháp luật trong phạm vi quản lý nhà nước.

Từ các quan điểm nêu trên có thể thấy rằng, mặc dù còn tồn tại những cách diễn đạt khác nhau, song nội hàm cốt lõi của quyền hành pháp đều thống nhất ở việc tổ chức thực hiện pháp luật, đưa các quy định của pháp luật vào đời sống xã hội. Quyền hành pháp phản ánh một bộ phận quyền lực nhà nước - quyền thi hành pháp luật - và thể hiện mối quan hệ phân công, phối hợp giữa các nhánh quyền lực nhà nước. Chủ thể chủ yếu thực hiện quyền hành pháp là Chính phủ với tư cách là cơ quan hành pháp trung ương; đồng thời, chính quyền địa phương cũng là chủ thể trực tiếp thực hiện quyền hành pháp trong phạm vi địa phương.

Quyền hành pháp mang bản chất của quyền lực nhà nước và có tính độc lập tương đối so với các nhánh quyền lực khác. Thông qua các hoạt động chấp hành và điều hành, quyền hành pháp có khả năng phản ánh trực tiếp và kịp thời nhất những nhu cầu của đời sống xã hội. Do đó, quyền hành pháp không chỉ dừng lại ở việc thi hành pháp luật, mà còn bao gồm việc quản lý, điều hành và lãnh đạo các hoạt động trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Từ những phân tích trên, có thể khái quát rằng: *Quyền hành pháp là quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước trong việc xây dựng, tổ chức thực hiện và điều hành chính sách quản lý đất nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, nhằm bảo đảm pháp luật được thực thi thống nhất, hiệu quả và phục vụ lợi ích của nhà nước và Nhân dân.*

### **2.1.2. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Như đã phân tích ở trên, quyền hành pháp là quyền rất quan trọng, tổ chức thực hiện quyền này là khâu quan trọng nhất trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Để thực hiện quyền hành pháp có hiệu quả không chỉ giao nhiệm vụ cho bộ máy hành chính và công chức hành chính thực hiện mà còn phải quản lý tốt bộ máy hành chính và đội ngũ công chức đó.

Từ đây cũng đặt ra yêu cầu phải kiểm soát thực hiện quyền hành pháp hay quản lý, kiểm soát bộ máy hành chính, đội ngũ công chức thực thi quyền hành pháp, đảm bảo hoạt động đúng đắn của chính bộ máy hành chính. Tức là quyền thanh tra, kiểm tra trong nội bộ hệ thống hành pháp xuất phát từ yêu cầu quản lý hiệu quả nội bộ, yêu cầu của công tác quản lý, điều hành hệ thống hành pháp.

Dựa theo lý thuyết phân công và kiểm soát quyền lực thì kiểm soát quyền hành pháp là một trong ba đối tượng kiểm soát quản lý nhà nước: kiểm soát quyền lập pháp, kiểm soát quyền hành pháp và kiểm soát quyền tư pháp.

Theo từ điển tiếng Việt, “kiểm soát” được hiểu là: “xem xét để phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định” [57, tr.523]. Như vậy, thuật ngữ “kiểm soát” có hai nghĩa chính: 1. Chỉ sự xem xét nhằm phát hiện, ngăn chặn những gì trái với các nguyên tắc, quy định được đặt ra trước đó; 2. Chỉ một đối tượng nào đó đang đặt trong phạm vi quyền chi phối, điều khiển của một chủ thể nào đó.

Dưới góc độ khoa học pháp lý, Kiểm soát quyền lực là một khái niệm chính trị - pháp lý, bao hàm sự hạn chế nhất định đối với quyền lực. Xét theo nghĩa rộng, kiểm soát quyền lực nhà nước được hiểu là việc thiết kế các mô hình, các thiết chế nhằm kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước, đảm bảo cho quyền lực nhà nước được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả. Xét theo nghĩa hẹp, kiểm soát quyền lực nhà nước được xem là toàn bộ những cách thức, quy trình, quy định mà dựa vào đó Nhà nước và xã hội có thể ngăn chặn, loại bỏ những hành động sai trái của Nhà nước, phát hiện và điều chỉnh việc thực thi quyền lực, đảm bảo mục đích và hiệu quả của quyền lực nhà nước. Từ những quan niệm trên, có thể hiểu, kiểm soát quyền lực nhà nước là hệ thống cơ chế, thể chế được thực hiện bởi nhà nước và xã hội để xem xét, giám sát, phát hiện việc lạm dụng quyền lực nhà nước, đảm bảo cho việc thực thi quyền lực nhà nước đúng mục đích và đạt hiệu quả.

Theo đó, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được tiến hành bằng nhiều phương thức khác nhau.

Xét theo tính chất của hoạt động, các phương thức kiểm soát quyền hành pháp bao gồm: giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm sát (kiểm tra và giám sát), kiểm toán... Mỗi loại hình kiểm soát có một vai trò nhất định. Chúng phối hợp với nhau tạo thành cộng lực để bảo đảm tính pháp quyền, trật tự pháp luật trong thực hiện quyền hành pháp.

Giám sát là thuật ngữ dùng để chỉ một hoạt động kiểm tra, xem xét có tính bao quát của chủ thể bên ngoài hệ thống đối với khách thể thuộc hệ thống khác (trong những trường hợp cụ thể có thể là không trực thuộc), tức là giữa cơ quan giám sát và cơ quan chịu sự giám sát không nằm trong một hệ thống trực thuộc nhau theo chiều dọc.

Hoặc, “Giám sát là khái niệm dùng để chỉ hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước, tòa án, các tổ chức xã hội và công dân nhằm bảo đảm sự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật trong quản lý xã hội” [36, tr.217]. Như vậy, theo quan niệm của khoa học hành chính khái niệm giám sát có nội hàm rất rộng, bao gồm hệ thống giám sát trong nội bộ của bộ máy nhà nước và hệ thống giám sát nằm ngoài bộ máy nhà nước.

Giám sát xã hội là sự giám sát của các thiết chế ngoài nhà nước, như: giám sát của công dân qua việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo; giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội; giám sát của các cơ quan truyền thông.... Tuy nhiên, hoạt động giám sát bên ngoài nhà nước này không mang tính quyền lực nhà nước, các chủ thể giám sát không có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế nhà nước. Kết quả giám sát của các tổ chức xã hội chỉ dừng lại ở các “kiến nghị, đề nghị”. Đối tượng bị giám sát chỉ chịu sự lên án, phê bình từ phía xã hội, từ đó đối tượng bị giám sát tự chấn chỉnh, rút kinh nghiệm trong quá trình hoạt động của mình. Khi cần thiết, các tổ chức xã hội có quyền áp dụng kỷ luật theo điều lệ của các tổ chức đối với các thành viên của mình, nhưng đây không phải là trách nhiệm kỷ luật trong quản lý mà là kỷ luật theo điều lệ tổ chức xã hội.

Kiểm tra là “xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét” [37, tr.882], để chỉ đạo hoạt động của chủ thể tác động vào đối tượng kiểm tra. Khác với giám sát nói chung (chủ thể giám sát thường nằm bên ngoài hệ thống), hoạt động kiểm tra lại mang tính chất nội bộ của cơ quan, tổ chức đối tượng đó, là hoạt động của chủ thể nhằm tiến hành xem xét, xác minh một việc gì đó của đối tượng bị quản lý xem có phù hợp với trạng thái định trước hay không. Kiểm tra là hoạt động có tính thường xuyên, liên tục đối với việc thực hiện quyền hành pháp.

Như vậy, kiểm tra gắn liền với công việc của một cơ quan hành pháp nhất định nhằm mục đích: (1) Theo dõi để cho hoạt động của tổ chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao; (2) Đưa ra những điều chỉnh, bổ sung hợp lý, kịp thời trong quá trình thực hiện kế hoạch; (3) Kiểm tra kết quả cuối cùng, đánh giá hiệu quả thực tế của các hoạt động theo kế hoạch đặt ra. Với cách hiểu như vậy thì kiểm tra không chỉ có trong các tổ chức, cơ quan nhà nước, mà còn có cả trong các tổ chức ngoài nhà nước như hoạt động kiểm tra của Đảng, kiểm tra của các tổ chức chính trị - xã hội...

Thanh tra là thuật ngữ dùng để chỉ sự xem xét từ bên ngoài vào hoạt động của một đối tượng nhất định: “là sự kiểm soát đối với đối tượng bị thanh tra” [38, tr.203] trên cơ sở thẩm quyền (quyền hạn và nghĩa vụ) được giao nhằm đạt được mục đích nhất định. Hoạt động thanh tra mang tính thường xuyên, tinh quyền lực, do đó hệ quả của thanh tra thường là “phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định” [37, tr.504]. Tuy với tư cách là một chức năng quản lý, là một giai đoạn của chu trình quản lý, thanh tra và kiểm tra đều có mục đích, yêu cầu chung là xem xét, đánh giá một quá trình, sự vật, hiện tượng (là đối tượng của kiểm tra và thanh tra), từ đó rút ra kết luận đúng, sai để có biện pháp phát huy hoặc chấn chỉnh trong việc thực hiện quyền hành pháp.

Kiểm toán bắt nguồn từ thuật ngữ “Audit”, nguyên bản là “Audire” (tiếng Latin), có nghĩa là nghe. “Audit” được dùng như một từ phổ biến để chỉ công việc kiểm tra và bày tỏ ý kiến đối với các báo cáo tài chính. Có nhiều

loại kiểm toán khác nhau; căn cứ theo loại hình tổ chức, kiểm toán được chia thành 3 loại gồm: kiểm toán nhà nước, kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập, trong đó, kiểm toán nhà nước là cơ quan kiểm tra tài chính cao nhất của quốc gia, đảm nhiệm việc kiểm tra và báo cáo về việc quản lý và sử dụng các nguồn lực của nhà nước của các đơn vị. Kiểm toán nhà nước hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công, do đó, kiểm toán nhà nước là một công cụ mà nhà nước sử dụng nhằm tăng cường chức năng kiểm tra, giám sát việc quản lý, phân bổ và sử dụng ngân sách nhà nước, trong đó chủ yếu là để kiểm soát việc sử dụng ngân sách của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp.

Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào được đặt trong bối cảnh đặc thù của thể chế chính trị một đảng cầm quyền, trong đó Đảng Nhân dân cách mạng Lào giữ vai trò lãnh đạo toàn diện đối với Nhà nước và xã hội. Do đó, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào không chỉ được thực hiện thông qua các cơ chế nhà nước, mà còn gắn chặt với vai trò lãnh đạo, kiểm tra, giám sát của Đảng.

Về phương diện nhà nước, Hiến pháp nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào quy định quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong cơ cấu đó, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, chịu sự giám sát của Quốc hội, sự kiểm tra của Chủ tịch nước, sự kiểm soát thông qua hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân và sự kiểm tra, kiểm toán của Kiểm toán nhà nước. Các cơ chế này tạo nên khung pháp lý cơ bản cho việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào.

Bên cạnh đó, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Lào còn được thực hiện thông qua các thiết chế xã hội, trong đó Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên giữ vai trò quan trọng trong việc tập hợp ý kiến, nguyện vọng của Nhân dân, tham gia giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và hoạt động thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ

nói riêng. Hoạt động của các phương tiện thông tin đại chúng và sự tham gia của Nhân dân với tư cách cá nhân công dân cũng là những yếu tố góp phần hình thành cơ chế kiểm soát quyền hành pháp trong thực tiễn ở Lào.

Như vậy, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào mang những đặc điểm riêng (sẽ được phân tích ở phần sau của Luận án), được hình thành trên cơ sở vai trò lãnh đạo của Đảng Nhân dân cách mạng Lào, nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước theo Hiến pháp và sự tham gia của các thiết chế xã hội, tạo tiền đề lý luận cho việc phân tích thực trạng và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào trong các chương tiếp theo của luận án.

Từ những phân tích nói trên có thể hiểu, *kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, là toàn bộ các phương thức, cách thức do Hiến pháp và pháp luật quy định mà căn cứ vào đó các thiết chế nhà nước và xã hội có thể ngăn chặn, loại bỏ các hành vi vi phạm pháp luật, bảo đảm cho quyền hành pháp được thực thi đúng mục đích và đạt hiệu quả trong quản lý xã hội và trong quản lý chính bản thân quyền hành pháp.*

### **2.1.3. Đặc điểm của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Từ những phân tích các khái niệm ở trên, hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp có những đặc điểm sau đây:

#### *Thứ nhất, về chủ thể kiểm soát thực hiện quyền hành pháp*

Chủ thể thực hiện kiểm soát thực hiện quyền hành pháp rất đa dạng, phong phú, bao gồm tất cả các chủ thể trong xã hội: Đảng chính trị và các cơ quan, tổ chức của Đảng, Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của quốc hội; Chủ tịch nước; Chính phủ, Thủ tướng chính phủ, Thanh tra Chính phủ (đối với các cơ quan hành chính nhà nước); các cơ quan tư pháp (TAND, VKSND); Kiểm toán nhà nước; chính quyền địa phương (Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân); Mặt trận Lào xây dựng đất nước, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, đoàn thể nhân dân; các phương tiện thông tin đại chúng; các cá nhân (đại biểu Quốc

hội, cán bộ, công chức, viên chức, công dân) ... Mỗi chủ thể nói trên, tùy theo vị trí, vai trò, chức năng của mình theo hiến pháp và luật quy định đều có thể tham gia hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

*Thứ hai, về nội dung kiểm soát thực hiện quyền hành pháp:*

Hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp có nội dung rất rộng, liên quan đến kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của các cơ quan hành chính nhà nước, đội ngũ cán bộ công chức hành chính từ trung ương đến địa phương, bao gồm: 1) Kiểm soát việc xây dựng, ban hành các văn bản về chính sách, pháp luật, các quyết định quản lý (hoạt động lập quy) nhằm đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý của các văn bản; 2) Kiểm soát hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan hành chính nhà nước, của cán bộ công chức; kiểm soát năng lực, phẩm chất, đạo đức công vụ... của cán bộ công chức hành chính (hoạt động tổ chức thực hiện) nhằm đánh giá hiệu quả thực hiện, phát hiện những sai sót, tiêu cực nảy sinh trong quá trình thực hiện.

*Thứ ba, về phương thức kiểm soát thực hiện quyền hành pháp*

Phương thức kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thường được phân chia gắn với chủ thể kiểm soát, bao gồm:

1) Phương thức kiểm soát thực hiện quyền hành pháp bên trong bộ máy nhà nước (hoạt động giám sát của quốc hội, hội đồng nhân dân; hoạt động xét xử của toà án nhân dân; hoạt động thanh tra của thanh tra nhà nước; hoạt động kiểm toán; hoạt động kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới, của thủ trưởng cơ quan hành chính đối với cán bộ công chức hành chính ...).

2) Phương thức kiểm soát thực hiện quyền hành pháp bên ngoài bộ máy nhà nước (hoạt động kiểm tra của Đảng đối với các tổ chức đảng và đảng viên trong các cơ quan hành chính nhà nước; hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể nhân dân, các phương tiện thông tin đại chúng và người dân đối với các cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ công chức hành chính nhà nước...)

*Thứ tư, về cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp*

Cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp cũng rất đa dạng, gắn với địa vị pháp lý của các chủ thể kiểm soát thực hiện quyền hành pháp và gắn với phương thức kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Chẳng hạn, cơ chế giám sát tối cao của Quốc hội đối với Chính phủ; giám sát của Hội đồng nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước địa phương; kiểm tra của cơ quan hành chính cấp trên đối với cấp dưới; thanh tra của thanh tra nhà nước; kiểm toán của kiểm toán nhà nước; cơ chế kiểm tra của Đảng đối với đảng viên, kiến nghị, góp ý, giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội đối với các cơ quan hành pháp; phóng sự điều tra, bản tin của các phương tiện thông tin đại chúng; khiếu nại, tố cáo của người dân...

*Thứ năm, về phân loại kiểm soát thực hiện quyền hành pháp* là đa dạng, phong phú tùy thuộc vào tiêu chí phân loại:

- Xét về thời điểm xảy ra hành vi, có hai loại kiểm soát là kiểm soát trước và kiểm soát sau. Kiểm soát trước là sự kiểm soát đối với chủ thể trước khi thực hiện hành vi hành chính. Đây là hình thức kiểm soát hình thành đương nhiên từ thể chế pháp lý, từ sự phân công quyền lực trong bộ máy nhà nước và mang tính thường xuyên, liên tục. Kiểm soát sau là hành động kiểm soát những hoạt động đã được tiến hành. Trong trường hợp này, chủ thể kiểm soát và đối tượng kiểm soát có tư cách pháp lý khác nhau, hậu quả pháp lý sau kiểm soát cũng khác nhau và do pháp luật quy định.

- Xét về chủ thể và không gian kiểm soát, có kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài. Kiểm soát bên trong được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước. Có nghĩa là kiểm soát của các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và quyền tư pháp đối với cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Kiểm soát bên trong còn bao gồm cả cơ chế tự kiểm soát của chính cơ quan hành pháp đối với việc thực thi quyền hành pháp của mình. Kiểm soát bên ngoài được thực hiện bởi các tổ chức, cá nhân ngoài nhà nước và không nhân danh nhà nước. Đó chính là kiểm soát của Đảng, kiểm soát của các tổ chức xã hội và kiểm

soát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp. Việc kiểm soát này được thực hiện bằng những phương thức khác nhau tương ứng với một chủ thể và đối tượng bị kiểm soát. Tuy nhiên, dù là loại hình kiểm soát nào cũng phải dựa trên cơ sở pháp luật và nhằm mục đích điều chỉnh xã hội theo một trật tự do pháp luật quy định.

*Thứ sáu, về mục tiêu*

Mục tiêu của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp là khắc phục sự tha hoá của quyền hành pháp - một nhánh của quyền lực nhà nước. Vì thế, có thể nói mục đích của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp là nhằm đảm bảo cho quyền lực hành pháp được sử dụng đúng mục đích, đảm bảo cho quyền lực được thực thi hiệu quả.

**2.1.4. Vai trò của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Trong Nhà nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, quyền hành pháp được hiến định là một bộ phận quan trọng của quyền lực nhà nước và được giao cho Chính phủ tổ chức thực hiện Hiến pháp, pháp luật và các quyết định chính trị của Nhà nước. Với phạm vi thẩm quyền rộng và mức độ tác động trực tiếp đến đời sống xã hội, việc thực hiện quyền hành pháp tất yếu phải được đặt trong các cơ chế kiểm soát phù hợp nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và đúng mục đích của quyền lực nhà nước. Do đó, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp không chỉ là yêu cầu quản lý nhà nước, mà còn là đòi hỏi có cơ sở hiến định và pháp lý rõ ràng trong hệ thống pháp luật của CHDCND Lào.

***2.1.4.1. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nhằm bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân***

Hiến pháp nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào khẳng định nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân (Điều 2 Hiến pháp năm 2015, sửa đổi). Nguyên tắc này thể hiện bản chất của Nhà nước dân chủ nhân dân, đồng thời là cơ sở chính trị - pháp lý cho việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, Hiến pháp cũng xác định rằng Nhân dân thực hiện

quyền lực nhà nước không trực tiếp mà thông qua các cơ quan đại diện, trước hết là Quốc hội và hệ thống các cơ quan nhà nước.

Trong bối cảnh đó, Chính phủ - với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp - được Nhân dân trao quyền thông qua Hiến pháp và pháp luật để tổ chức quản lý, điều hành đất nước. Điều này đồng thời đặt ra yêu cầu phải có cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp nhằm bảo đảm rằng quyền lực nhà nước, mặc dù được thực hiện thông qua bộ máy nhà nước, vẫn luôn thuộc về Nhân dân và phục vụ lợi ích của Nhân dân. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp vì vậy trở thành phương thức quan trọng để hiện thực hóa nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân trong thực tiễn vận hành quyền lực ở Lào.

Với đặc điểm tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc tập trung, thống nhất và dưới sự lãnh đạo của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào, quyền hành pháp ở Lào có xu hướng tập trung cao vào Chính phủ và hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Trong điều kiện đó, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp có vai trò bảo đảm rằng việc thực thi quyền lực không bị tách rời khỏi ý chí của Nhân dân, không bị sử dụng sai mục đích hoặc vượt quá thẩm quyền mà Hiến pháp và pháp luật cho phép.

#### ***2.1.4.2. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân***

Hiến pháp CHDCND Lào quy định Nhà nước có trách nhiệm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân; đồng thời mọi cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Trên cơ sở đó, Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước, khi thực hiện quyền hành pháp, có trách nhiệm tổ chức thi hành pháp luật một cách thống nhất, hiệu quả và bảo đảm quyền con người, quyền công dân theo quy định của Hiến pháp.

Trong thực tiễn, các quyết định hành chính và hoạt động quản lý nhà nước của cơ quan hành pháp có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp

pháp của tổ chức và công dân. Do đó, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm các quyết định và hành vi hành chính phù hợp với Hiến pháp, pháp luật và lợi ích chung của xã hội. Thông qua các cơ chế kiểm soát, những quyết định hành chính trái pháp luật hoặc không hợp lý có thể được phát hiện, xem xét và xử lý kịp thời, qua đó hạn chế thiệt hại cho Nhà nước, tổ chức và công dân.

Trong điều kiện CHDCND Lào đang phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và đẩy mạnh hội nhập quốc tế, các quan hệ kinh tế - xã hội ngày càng đa dạng và phức tạp. Điều này làm gia tăng yêu cầu phải bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp vì vậy không chỉ góp phần bảo vệ lợi ích của Nhà nước, mà còn đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và công dân, tạo môi trường pháp lý ổn định cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

#### ***2.1.4.3. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nhằm phòng ngừa tình trạng tùy tiện, tha hóa của quyền hành pháp***

Theo Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ của CHDCND Lào, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp và chịu trách nhiệm tổ chức thi hành Hiến pháp, pháp luật trên phạm vi cả nước. Để thực hiện chức năng đó, Chính phủ và hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước được trao nhiều quyền năng quản lý quan trọng, gắn liền với việc quản lý, sử dụng nguồn lực nhà nước và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Trong điều kiện đó, nếu không có cơ chế kiểm soát chặt chẽ, quyền hành pháp dễ bị sử dụng một cách tùy tiện, dẫn đến các biểu hiện lạm quyền, vi phạm pháp luật, suy giảm kỷ luật, kỷ cương hành chính và tham nhũng. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp vì vậy có vai trò quan trọng trong việc phòng ngừa và hạn chế nguy cơ tha hóa quyền lực, bảo đảm rằng quyền lực nhà nước được sử dụng đúng thẩm quyền, đúng mục đích và trong khuôn khổ pháp luật.

Thông qua các cơ chế kiểm soát của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào, sự giám sát của Quốc hội, hoạt động kiểm tra, thanh tra của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và sự giám sát của xã hội, việc thực hiện quyền hành pháp được đặt trong khuôn khổ hiến định và pháp lý chặt chẽ. Điều này góp phần nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước, đồng thời xây dựng nền hành chính nhà nước liêm chính, hiệu lực và hiệu quả, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở CHDCND Lào.

## **2.2. CHỦ THỂ, NỘI DUNG, PHƯƠNG THỨC KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP**

### **2.2.1. Chủ thể kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Chủ thể kiểm soát thực hiện quyền hành pháp là các tổ chức, cơ quan và thiết chế trong hệ thống chính trị có thẩm quyền hoặc khả năng thực hiện hoạt động kiểm soát đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước. Việc xác định đầy đủ và chính xác các chủ thể kiểm soát có ý nghĩa quan trọng trong việc làm rõ cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đặc biệt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Trong Nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau, tạo thành một hệ thống kiểm soát đa tầng, bao gồm các chủ thể mang tính quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước và quyền lực xã hội. Mỗi nhóm chủ thể có vị trí, vai trò, phạm vi thẩm quyền và phương thức tác động khác nhau, nhưng có mối liên hệ chặt chẽ, bổ sung cho nhau trong việc bảo đảm quyền hành pháp được thực hiện đúng đắn và hiệu quả. Đồng thời, việc phân tích các chủ thể kiểm soát theo cách tiếp cận này còn cho phép làm rõ cấu trúc và cơ chế vận hành của hệ thống kiểm soát quyền hành pháp trong điều kiện đặc thù của Nhà nước một đảng cầm quyền.

### ***2.2.1.1. Đảng Nhân dân cách mạng Lào với tư cách là chủ thể kiểm soát mang tính lãnh đạo chính trị***

Đảng Nhân dân cách mạng Lào là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, giữ vai trò định hướng chính trị đối với toàn bộ hoạt động của hệ thống chính trị, trong đó có hoạt động thực hiện quyền hành pháp. Do đó, kiểm soát của Đảng đối với quyền hành pháp là một bộ phận quan trọng trong cơ chế kiểm soát quyền lực ở Lào.

Về bản chất, kiểm soát của Đảng không mang tính quyền lực nhà nước trực tiếp, mà mang tính quyền lực chính trị, được thực hiện thông qua vai trò lãnh đạo. Tuy nhiên, do Đảng giữ vị trí lãnh đạo toàn diện, nên hoạt động kiểm soát của Đảng có phạm vi rộng và ảnh hưởng sâu sắc đến tổ chức và hoạt động của bộ máy hành pháp.

Cụ thể, Đảng thực hiện kiểm soát thông qua các hình thức như: định hướng bằng đường lối, chủ trương; ban hành nghị quyết, chỉ thị; kiểm tra, giám sát việc thực hiện; và thông qua công tác tổ chức cán bộ. Đặc biệt, thông qua công tác tổ chức cán bộ, Đảng có khả năng tác động quan trọng đến chất lượng và hiệu quả thực hiện quyền hành pháp.

Tuy nhiên, cần nhận thức rằng kiểm soát của Đảng chỉ thực sự phát huy hiệu quả khi được thực hiện trong khuôn khổ nguyên tắc lãnh đạo đúng đắn, đồng thời bảo đảm không làm thay chức năng quản lý hành chính của Nhà nước. Việc phân định hợp lý giữa vai trò lãnh đạo của Đảng và vai trò quản lý của Nhà nước là điều kiện quan trọng để bảo đảm hiệu quả kiểm soát quyền hành pháp.

Dưới góc độ lý luận, kiểm soát của Đảng đối với việc thực hiện quyền hành pháp mang tính đặc thù, thể hiện ở chỗ đây là hình thức kiểm soát thông qua quyền lực chính trị, không trực tiếp mang tính quyền lực nhà nước nhưng có ảnh hưởng quyết định đến toàn bộ hoạt động của bộ máy hành chính. Điều này làm cho kiểm soát của Đảng vừa có ưu thế về tính định hướng, tính bao quát, vừa đặt ra yêu cầu phải bảo đảm sự phân định hợp lý giữa chức năng

lãnh đạo của Đảng và chức năng quản lý của Nhà nước, nhằm tránh tình trạng bao biện, làm thay hoặc buông lỏng kiểm soát.

***2.2.1.2. Các cơ quan nhà nước với tư cách là chủ thể kiểm soát mang tính quyền lực pháp lý***

Khác với kiểm soát của Đảng, kiểm soát của các cơ quan nhà nước mang tính quyền lực pháp lý rõ ràng, được thực hiện trên cơ sở các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Đây là hình thức kiểm soát có tính chính danh cao, có khả năng tác động trực tiếp và ràng buộc trách nhiệm pháp lý đối với các cơ quan hành pháp. Tuy nhiên, hiệu quả của hình thức kiểm soát này phụ thuộc đáng kể vào mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, tính độc lập tương đối của các cơ quan kiểm soát và hiệu lực thực thi trong thực tiễn.

*Thứ nhất*, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội là những chủ thể kiểm soát quyền hành pháp quan trọng nhất trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Quốc hội, với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện kiểm soát quyền hành pháp thông qua hoạt động lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Thông qua hoạt động giám sát, chất vấn, xem xét báo cáo công tác của Chính phủ, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội có thể đánh giá mức độ tuân thủ Hiến pháp, pháp luật và hiệu quả thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

*Thứ hai*, Chủ tịch nước tham gia kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trong phạm vi thẩm quyền hiến định của mình. Với vị trí là người đứng đầu Nhà nước, Chủ tịch nước có vai trò nhất định trong việc bảo đảm sự phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước, góp phần bảo đảm hoạt động của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước phù hợp với Hiến pháp và pháp luật.

*Thứ ba*, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan thuộc Chính phủ, đặc biệt là Thanh tra Chính phủ, là các chủ thể thực hiện kiểm soát nội bộ đối với hoạt động thực hiện quyền hành pháp. Thông qua hoạt động chỉ

đạo, điều hành, kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm trong hệ thống hành chính nhà nước, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ góp phần bảo đảm kỷ luật, kỷ cương hành chính, phòng ngừa và khắc phục những sai phạm trong quá trình thực hiện quyền hành pháp của các cơ quan hành chính nhà nước.

*Thứ tư*, các cơ quan tư pháp, bao gồm Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân, là những chủ thể kiểm soát quyền hành pháp thông qua hoạt động xét xử và kiểm sát việc tuân theo pháp luật. Thông qua việc giải quyết các vụ án hành chính, các tranh chấp liên quan đến quyết định và hành vi hành chính, cũng như hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước, các cơ quan tư pháp góp phần bảo đảm quyền hành pháp được thực hiện đúng pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, tổ chức và công dân.

*Thứ năm*, Kiểm toán nhà nước là chủ thể kiểm soát quyền hành pháp trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài chính công và tài sản công. Thông qua hoạt động kiểm toán, Kiểm toán nhà nước đánh giá tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và các nguồn lực công của các cơ quan hành chính nhà nước, qua đó góp phần nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động thực hiện quyền hành pháp.

*Thứ sáu*, chính quyền địa phương, bao gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, tham gia kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trong phạm vi địa phương. Hội đồng nhân dân thực hiện giám sát đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân; trong khi đó, Ủy ban nhân dân thực hiện kiểm soát nội bộ đối với các cơ quan hành chính cấp dưới, góp phần bảo đảm việc thực hiện quyền hành pháp thống nhất, thông suốt từ trung ương đến địa phương.

### ***2.2.1.3. Các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân với tư cách là chủ thể kiểm soát mang tính xã hội***

Kiểm soát của các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân được xem là hình thức kiểm soát mang tính xã hội, bổ sung cho kiểm soát của Đảng và

Nhà nước. Mặc dù không mang tính quyền lực nhà nước trực tiếp, nhưng đây là kênh kiểm soát có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành pháp.

Hoạt động kiểm soát này được thực hiện thông qua các hình thức giám sát và phản biện xã hội, góp phần nâng cao hiệu quả và tính minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước.

Các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện kiểm soát thông qua việc tham gia giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật; phản ánh, kiến nghị đối với các cơ quan có thẩm quyền; và tham gia phản biện đối với các dự thảo chính sách. Nhân dân thực hiện quyền kiểm soát thông qua các quyền dân chủ như quyền khiếu nại, tố cáo, quyền tham gia góp ý kiến và thông qua vai trò của báo chí.

Tuy nhiên, do không mang tính quyền lực nhà nước trực tiếp, nên hiệu quả kiểm soát của các chủ thể này phụ thuộc nhiều vào cơ chế bảo đảm pháp lý, mức độ tiếp nhận của các cơ quan nhà nước và nhận thức của xã hội về quyền giám sát.

*Thứ nhất*, Mặt trận Lào xây dựng đất nước, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các đoàn thể nhân dân là những chủ thể quan trọng trong kiểm soát quyền hành pháp thông qua hoạt động giám sát xã hội. Thông qua việc phản ánh ý kiến, kiến nghị của Nhân dân, tham gia giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, các tổ chức này góp phần tăng cường tính dân chủ, công khai và minh bạch trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

*Thứ hai*, các phương tiện thông tin đại chúng và công dân, bao gồm đại biểu Quốc hội, cán bộ, công chức, viên chức và Nhân dân, cũng là những chủ thể tham gia kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Thông qua hoạt động thông tin, phản biện, tố giác, khiếu nại, tố cáo và tham gia giám sát xã hội, các chủ thể này góp phần phát hiện kịp thời những sai phạm, bất cập trong hoạt động thực hiện quyền hành pháp, qua đó thúc đẩy việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Bên cạnh đó, các chủ thể kiểm soát không tồn tại một cách tách biệt, mà có mối quan hệ tương tác và bổ trợ lẫn nhau. Kiểm soát của Đảng giữ vai trò định hướng chính trị; kiểm soát của các cơ quan nhà nước bảo đảm tính pháp lý và tính cưỡng chế; trong khi đó kiểm soát của xã hội góp phần tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Sự kết hợp của các hình thức kiểm soát này tạo nên cơ chế kiểm soát quyền hành pháp tương đối toàn diện.

Từ việc phân tích các nhóm chủ thể kiểm soát có thể thấy rằng, cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào được tổ chức theo mô hình đa chủ thể, trong đó kết hợp giữa kiểm soát mang tính chính trị, kiểm soát mang tính pháp lý và kiểm soát mang tính xã hội. Mỗi loại chủ thể có ưu điểm và hạn chế riêng, do đó hiệu quả kiểm soát phụ thuộc vào sự phối hợp đồng bộ giữa các chủ thể cũng như việc bảo đảm các điều kiện thể chế và tổ chức thực hiện.

### **2.2.2. Nội dung của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Nội dung của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thể hiện ở việc xem xét, đánh giá toàn bộ quá trình thực hiện quyền hành pháp của các cơ quan hành pháp, từ khâu xây dựng, ban hành chính sách, văn bản quy phạm pháp luật đến khâu tổ chức thi hành Hiến pháp, pháp luật trong thực tiễn. Việc xác định rõ nội dung kiểm soát có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm quyền hành pháp được thực hiện đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục, đúng mục đích và phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước.

#### ***2.2.2.1. Nội dung kiểm soát việc xây dựng, ban hành chính sách, văn bản quy phạm pháp luật***

Trong thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ và các chủ thể hành pháp có thẩm quyền tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng, ban hành chính sách và văn bản quy phạm pháp luật. Nội dung kiểm soát đối với hoạt động này trước hết tập trung vào các hoạt động lập quy và đề xuất chính sách của các chủ thể hành pháp, bao gồm việc Chính phủ trình Quốc hội dự thảo luật; trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự thảo các sắc lệnh; trình Chủ tịch nước dự

thảo các sắc lệnh của Chủ tịch nước; ban hành các nghị định, nghị quyết về quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ, tài nguyên, môi trường, quốc phòng, an ninh và đối ngoại; xây dựng và trình kế hoạch chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước hằng năm để Quốc hội xem xét, thông qua. Thủ tướng Chính phủ, với tư cách là người đứng đầu Chính phủ, lãnh đạo, điều hành toàn bộ hoạt động xây dựng, ban hành chính sách và văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi thẩm quyền được giao.

Trong quá trình này, các chủ thể hành pháp có trách nhiệm bảo đảm các chính sách và văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phù hợp với Hiến pháp, pháp luật cả về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục và hiệu lực thi hành, đồng thời đáp ứng yêu cầu về tính hợp lý và tính khả thi trong thực tiễn. Do đó, nội dung trọng tâm của kiểm soát việc xây dựng, ban hành chính sách, văn bản quy phạm pháp luật là kiểm soát tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính hợp lý của các chính sách, văn bản đó.

Cụ thể, nội dung kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật bao gồm: (1) sự phù hợp của văn bản với Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; (2) sự phù hợp giữa hình thức văn bản và nội dung điều chỉnh của văn bản; (3) sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành; (4) sự thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành của cùng một cơ quan. Nội dung kiểm soát này nhằm bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Tính hợp hiến, hợp pháp của chính sách và văn bản quy phạm pháp luật do chủ thể hành pháp ban hành thể hiện ở sự phù hợp với các quy định của Hiến pháp và pháp luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành. Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các chủ thể hành pháp không chỉ sử dụng chính sách và văn bản quy phạm pháp luật như công cụ quản lý, mà còn chịu sự ràng buộc chặt chẽ của hệ thống pháp luật, từ

Hiến pháp đến các bộ luật, luật và các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn.

Bên cạnh đó, tính hợp lý của văn bản quy phạm pháp luật phản ánh mức độ phù hợp của chính sách đối với đối tượng quản lý, khả năng áp dụng trong thực tiễn và hiệu quả đạt được về kinh tế, chính trị, xã hội, cũng như mức độ đồng thuận của xã hội đối với chính sách, văn bản đó.

Hoạt động giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành nhằm phát hiện kịp thời những nội dung trái Hiến pháp, pháp luật hoặc không còn phù hợp với thực tiễn, để đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản; đồng thời xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý các cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản trái pháp luật.

Việc kiểm soát đối với hoạt động xây dựng, ban hành chính sách, văn bản quy phạm pháp luật có thể được thực hiện dưới hai hình thức là kiểm soát trước và kiểm soát sau khi văn bản có hiệu lực. Kiểm soát trước được thực hiện thông qua hoạt động thẩm tra, thẩm định dự thảo chính sách, văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền, qua đó phát hiện và loại bỏ những sai sót trước khi văn bản được ban hành. Kiểm soát sau được thực hiện thông qua việc giám sát, kiểm tra và xử lý các văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp, pháp luật sau khi văn bản đã có hiệu lực thi hành.

Nội dung kiểm soát này cũng được thực hiện ngay trong nội bộ các cơ quan hành pháp. Các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có trách nhiệm tự kiểm tra các chính sách, văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành hoặc tham mưu ban hành. Hoạt động kiểm soát trước được thể hiện thông qua việc thẩm định dự thảo văn bản, lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức có liên quan và công bố dự thảo để lấy ý kiến xã hội. Hoạt động kiểm soát sau được thể hiện thông qua việc rà soát, hệ thống hóa và xử lý các văn bản quy phạm pháp luật không còn phù hợp hoặc trái pháp luật.

### ***2.2.2.2. Nội dung kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trong việc tổ chức thi hành Hiến pháp, pháp luật của các cơ quan hành pháp***

Bên cạnh việc kiểm soát hoạt động xây dựng, ban hành chính sách và văn bản quy phạm pháp luật, nội dung quan trọng của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp còn thể hiện ở việc kiểm soát quá trình tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật trong thực tiễn. Nội dung này được thể hiện ở việc Chính phủ tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, sắc lệnh và quyết định của Chủ tịch nước; thực hiện vai trò quản lý nhà nước thống nhất trên phạm vi cả nước; tổ chức, theo dõi và giám sát hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương và lực lượng quốc phòng, an ninh.

Trong quá trình tổ chức thi hành Hiến pháp, pháp luật, Chính phủ và các cơ quan hành pháp có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành hoặc hủy bỏ các quyết định, chỉ thị của các bộ, cơ quan ngang bộ và chính quyền địa phương nếu những văn bản đó trái với pháp luật hoặc các quy định có hiệu lực pháp lý cao hơn. Đồng thời, các cơ quan hành pháp có trách nhiệm giám sát việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật trong phạm vi tổ chức, lĩnh vực do mình quản lý.

Hiệu lực của việc thi hành Hiến pháp và pháp luật được thể hiện ở việc các quy định của Hiến pháp, pháp luật được các chủ thể trong xã hội, đặc biệt là các cơ quan hành pháp, tôn trọng, tuân thủ và thực hiện đầy đủ, nghiêm chỉnh trong thực tế. Hiệu quả của việc thi hành Hiến pháp, pháp luật phản ánh mức độ tác động của các quy định pháp luật đối với các quan hệ xã hội, thể hiện ở khả năng đạt được các mục tiêu quản lý nhà nước đã được đặt ra khi ban hành các văn bản đó.

Do đó, nội dung kiểm soát việc tổ chức thi hành Hiến pháp, pháp luật không chỉ dừng lại ở việc xem xét sự tuân thủ hình thức, mà còn hướng tới đánh giá hiệu quả thực tế của hoạt động thi hành pháp luật, tức là mức độ mà Hiến pháp và pháp luật được đưa vào đời sống xã hội, góp phần điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng của Nhà nước và vì lợi ích chung của xã hội.

### **2.2.3. Phương thức kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Về mặt lý luận, có hai phương thức cơ bản để kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, bao gồm phương thức kiểm soát bên trong bộ máy nhà nước và phương thức kiểm soát bên ngoài bộ máy nhà nước.

#### ***2.2.3.1. Các phương thức kiểm soát thực hiện quyền lực hành pháp bên trong bộ máy nhà nước***

Trong quá trình kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, nhà nước luôn phải tiến hành các hoạt động giám sát. Thông thường, giám sát là hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá có tính bao quát của các chủ thể bên ngoài hệ thống đối với khách thể thuộc hệ thống. Trong bộ máy nhà nước, giám sát thường thể hiện chức năng của các cơ quan quyền lực nhà nước đối với hoạt động của bộ máy nhà nước hoặc của toà án nhân dân; các tổ chức xã hội và công dân thực hiện giám sát đối với hoạt động quản lý nhằm bảo đảm sự tuân thủ pháp luật, kỷ luật trong quản lý nhà nước

##### *a) Giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội*

Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, do nhân dân trực tiếp bầu ra, được nhân dân ủy quyền và hoạt động phục vụ nhân dân. Quốc hội bầu ra, thành lập Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác nên Quốc hội có quyền giám sát đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước. Với quan niệm này, Quốc hội có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng chính phủ ; bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, gồm Thủ tướng chính phủ, các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ; Bãi bỏ văn bản của chính phủ, thủ tướng chính phủ và các ngành khác khác trái với hiến pháp và pháp luật

Quốc hội thực hiện chức năng giám sát tối cao đối với thực hiện quyền hành pháp thông qua các hoạt động sau:

+ Xem xét báo cáo công tác của Chính phủ. Quốc hội xem xét, thảo luận báo cáo công tác hàng năm của Chính phủ. Quốc hội ra nghị quyết về công tác của cơ quan đã báo cáo khi xét thấy cần thiết.

+ Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản QPPL của chính phủ, thủ tướng chính phủ trái với hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Thực hiện quyền này, Quốc hội có quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

+ Xem xét việc trả lời chất vấn của Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và các thành viên khác của chính phủ: Thực hiện quyền này, các đại biểu quốc hội yêu cầu các đối tượng bị chất vấn trả lời, làm rõ những vấn đề, trách nhiệm của họ trong việc thực thi hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Các đại biểu quốc hội có quyền kiến nghị Quốc hội xem xét trách nhiệm đối với người bị chất vấn. Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết.

+ Bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm và bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và các thành viên của Chính phủ: Trong trường hợp người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm không được quá nửa tổng số đại biểu quốc hội tín nhiệm thì cơ quan hoặc người đã giới thiệu đề bầu hoặc đề nghị phê chuẩn người đó có trách nhiệm trình Quốc hội xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức người đó.

- Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ, các thành viên chính phủ, Chánh án TAND tối cao, Viện trưởng VKSND tối cao, Tổng Kiểm toán Nhà nước. Với các quyền đó, đại biểu quốc hội giám sát quyền lực hành pháp thông qua các hoạt động chất vấn Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; giám sát văn bản QPPL; giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Đại biểu quốc hội có thể tự mình tiến hành hoạt động giám sát hoặc tham gia hoạt động giám sát của đoàn đại biểu quốc hội; tham gia đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ quốc hội tại địa phương khi có yêu cầu.

- Đoàn đại biểu quốc hội giám sát thông qua các hoạt động: tổ chức đoàn giám sát của đoàn đại biểu quốc hội và tổ chức đề các đại biểu quốc hội

trong đoàn giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương; giám sát văn bản QPPL của hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân mà đại biểu quốc hội, đoàn đại biểu quốc hội đã chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương trả lời về các vấn đề mà đoàn quan tâm; cử đại biểu quốc hội trong đoàn tham gia đoàn giám sát Ủy ban thường vụ quốc hội, các uỷ ban của quốc hội tại địa phương khi có yêu cầu.

*b) Giám sát của Hội đồng nhân dân địa phương*

Hội đồng nhân dân địa phương là cơ quan quyền lực cao nhất của chính quyền địa phương, thực hiện vai trò xem xét [và] thông qua các đạo luật quan trọng, ra quyết định về các vấn đề cơ bản ở cấp địa phương và giám sát hoạt động của tất cả các tổ chức nhà nước thuộc thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

Xuất phát từ vị trí hiến định đó, Hội đồng nhân dân địa phương thực hiện chức năng giám sát việc thi hành hiến pháp và pháp luật ở địa phương.

*e) Giám sát của Nguyên thủ quốc gia*

Thông thường, Nguyên thủ quốc gia thực hiện quyền giám sát đối với thực hiện quyền hành pháp thông qua việc bổ nhiệm, điều động, miễn nhiệm Phó Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ sau khi được Quốc hội phê chuẩn”.

*d) Kiểm soát của Tòa án đối với thực hiện quyền hành pháp*

Kiểm soát của tòa án đối với thực hiện quyền hành pháp là tổng hợp các cơ chế, biện pháp do pháp luật quy định nhằm bảo đảm cho hoạt động kiểm tra, giám sát của hệ thống cơ quan tòa án thực hiện tốt chức năng của mình trong theo dõi, xem xét và kiểm tra đối với các lĩnh vực hoạt động tương ứng của hệ thống cơ quan hành pháp.

Với tư cách là cơ quan xét xử, TAND có một vị trí, vai trò hết sức quan trọng trong đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật, bảo vệ chế độ, bảo vệ

Đảng, Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, giải quyết các tranh chấp trong đời sống xã hội. Cũng vì vậy, TAND giữ vị trí đặc biệt quan trọng trong cơ chế giám sát, kiểm tra việc thực hiện quyền lực nhà nước, trước hết là giám sát các hoạt động hành chính nhà nước. Nói cách khác, chính hoạt động quyền lực mang tính đặc thù của TAND đã xác định vai trò quan trọng của toà án trong kiểm tra, giám sát việc thực hiện quản lý nhà nước của các cơ quan quyền lực nhà nước khác. Chức năng giám sát của TAND xuất hiện gần như đương nhiên từ bản thân hoạt động quyền lực đặc thù của toà án. Đó cũng là lý do khiến cho hoạt động giám sát của TAND không cần đến một hệ thống tổ chức chuyên biệt làm nhiệm vụ kiểm tra, giám sát thường xuyên.

Toà án nhân dân thực hiện giám sát thực hiện quyền hành pháp thông qua hai cách: *Một là*, qua việc tổng kết công tác xét xử, toà án có thể có những kiến nghị với các cơ quan hữu quan hoặc thông qua báo cáo tổng kết trình trước quốc hội và HĐND về các vấn đề sai sót cần khắc phục trong hoạt động quản lý hành chính để không làm phát sinh các tranh chấp pháp luật hoặc vi phạm pháp luật; *Hai là*, thông qua hoạt động xét xử các vụ án hình sự, dân sự, lao động, hôn nhân - gia đình, kinh tế và hành chính mà đưa ra các quyết định về tính hợp pháp của các quyết định, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước nhằm buộc các cơ quan hành chính nhà nước phải tuân thủ đúng các quy định của Hiến pháp và pháp luật, hạn chế tình trạng quan liêu, lạm quyền, tha hoá quyền lực của các cơ quan đó.

Cách thứ hai là hình thức giám sát cơ bản và có hiệu quả nhất của toà án đối với quyền lực nhà nước trong lĩnh vực hành chính. Thông qua hoạt động xét xử, toà án có thể giám sát bằng cách kiểm tra có tính thứ phát; nghĩa là thông qua xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hành chính, Toà án phát hiện hoạt động hành chính có sai sót và xử lý sai sót đó. Kết quả xử lý của toà án vừa có giá trị chỉ ra và khôi phục lại trật tự đúng của các quan hệ quyền hành pháp, vừa có giá trị phòng ngừa nguy cơ xảy ra các sai

phạm tiếp theo. Quan trọng hơn, toà án có thể giám sát bằng phương pháp kiểm tra chủ động; theo đó, trên cơ sở khiếu nại của cá nhân, tổ chức, toà án trực tiếp tiến hành xét xử các tranh chấp hành chính và đưa ra quyết định về tính hợp pháp hay không hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính.

*e) Kiểm toán nhà nước - phương thức kiểm soát đối với thực hiện quyền hành pháp*

Trong bộ máy nhà nước, kiểm toán nhà nước là một thiết chế độc lập, do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, có chức năng thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng ngân sách, tài chính và tài sản của Nhà nước.

Trong bộ máy nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước là những cơ quan chủ yếu thực hiện quyền hành pháp với đặc thù quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công là chủ yếu. Vì vậy, mọi hoạt động tài chính của cơ quan hành chính nhà nước đều là đối tượng của kiểm toán nhà nước

Khi tiến hành kiểm toán, kiểm toán nhà nước ban hành các kết luận và kiến nghị với các cơ quan quản lý, tổ chức sử dụng tài chính công, tài sản công, đồng thời tổ chức công bố công khai báo cáo kiểm toán, báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán và tổ chức theo dõi kiểm tra việc thực hiện các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán nhà nước, trong trường hợp cần thiết chuyển hồ sơ cho cơ quan điều tra, VKSND và cơ quan khác của Nhà nước có thẩm quyền xem xét, xử lý những vụ việc có dấu hiệu tội phạm, vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân đã được phát hiện thông qua hoạt động kiểm toán.

Như vậy, thông qua hoạt động kiểm toán mà trật tự kỷ cương trong quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công được tăng cường, củng cố, hạn chế những thất thoát tài chính công, tài sản công, vi phạm pháp luật được phát hiện, hạn chế tình trạng tham nhũng trong các cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công.

*f) Kiểm soát đối với thực hiện quyền hành pháp trong nội bộ cơ quan hành pháp*

Nhằm hướng tới xây dựng nền hành pháp trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, phục vụ, hoạt động một cách hiệu quả, nhà nước Lào luôn đề cao, coi trọng cơ chế tự kiểm soát đối với thực hiện quyền lực hành pháp bên trong nội bộ cơ quan hành pháp. Cụ thể, Hiến pháp Lào năm 2015 quy định thẩm quyền, nhiệm vụ của chính phủ, thủ tướng chính phủ, chính quyền địa phương như sau:

- Chính phủ tổ chức, theo dõi, giám sát hoạt động của các tổ chức ngành, chính quyền địa phương và lực lượng quốc phòng, an ninh; (khoản 9, Điều 70 Hiến pháp Lào năm 2015); Chính phủ đình chỉ việc thi hành hoặc huỷ bỏ các quyết định, chỉ thị của các Bộ và các tổ chức tương đương, các tổ chức thuộc phạm vi quản lý của Chính phủ và chính quyền địa phương nếu trái với pháp luật và các quy định khác, trừ quyết định khởi kiện của Kiểm sát viên và Toà án nhân dân; (khoản 13, Điều 70 Hiến pháp Lào năm 2015)

- Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, đại diện cho Chính phủ; lãnh đạo và điều hành công việc của Chính phủ và chính quyền địa phương; bổ nhiệm, điều động, cách chức Thứ trưởng, Phó Chủ nhiệm cơ quan tương đương Bộ, Chi cục trưởng, Phó Chi cục trưởng, Chi cục trưởng; bổ nhiệm hoặc cách chức đô trưởng [và] thị trưởng của các thành phố sau khi được Hội đồng nhân dân tỉnh phê chuẩn; đề nghị thăng cấp, giáng chức các tướng lĩnh; thăng quân hàm đại tá trong lực lượng quốc phòng và an ninh.

- Bộ trưởng, Chủ nhiệm các tổ chức tương đương Bộ có vai trò xây dựng và tổ chức thực hiện nghị quyết của kỳ họp Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ; lãnh đạo, quản lý và kiểm tra việc thực hiện lĩnh vực do mình phụ trách; [và] được kết nối, hợp tác và ký kết các hiệp định và tiểu hiệp định với nước ngoài theo thỏa thuận của chính phủ (Điều 74 Hiến pháp Lào năm 2015)

- Chính quyền địa phương là cơ quan chính quyền địa phương, đại diện cho chính quyền, có trách nhiệm trước Chính phủ và Hội đồng nhân dân địa phương (Điều 86 Hiến pháp Lào năm 2015 và Điều 4 Luật Chính quyền địa phương Lào năm 2015); Giám sát việc thực hiện các tường công việc của tổ chức do mình phụ trách (khoản 5, Điều 6 Luật Chính quyền địa phương Lào năm 2015).

Như vậy, để thực hiện việc kiểm soát đối với quyền lực hành pháp từ bên trong cơ quan hành pháp thì các chủ thể có thẩm quyền phải triển khai nhiều cơ chế kiểm soát khác nhau trong đó nổi bật là các cơ chế thanh tra, kiểm tra.

Hiện nay hoạt động thanh tra, kiểm tra nội bộ thuộc hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước được giao cho thanh tra chính phủ, thanh tra bộ, thanh tra tỉnh, thanh tra sở, thanh tra huyện. Hoạt động của các cơ quan này hướng vào nội bộ hệ thống hành pháp, giúp cơ quan quản lý nhà nước, thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ cán bộ, công chức do mình quản lý.

### ***2.2.3.3. Các phương thức kiểm soát đối với thực hiện quyền hành pháp bên ngoài bộ máy nhà nước***

#### ***a) Hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng và các cấp uỷ Đảng***

Kiểm tra giám sát là những chức năng lãnh đạo của Đảng. Công tác kiểm tra, giám sát có vị trí quan trọng trong toàn bộ hoạt động lãnh đạo của Đảng. Vì lãnh đạo không chỉ là việc xây dựng đường lối, chính sách, nghị quyết, chỉ thị của Đảng, việc tổ chức thực hiện và bố trí cán bộ, mà lãnh đạo còn là kiểm tra, giám sát, không những kiểm tra, giám sát việc thực hiện đường lối, Cương lĩnh chính trị, chủ trương chính sách, mà kiểm tra ngay bản thân Cương lĩnh chính trị, đường lối, chính sách đó và kiểm tra, giám sát cả các tổ chức tiến hành kiểm tra, giám sát nhằm bảo đảm đường lối, chính sách được xác định đúng, được quán triệt và tổ chức thực hiện thắng lợi trong thực tiễn. Đó là vấn đề có tính nguyên tắc, vừa là chức năng lãnh đạo, vừa là trách nhiệm, phương pháp, quy trình lãnh đạo của Đảng.

Vai trò lãnh đạo của Đảng trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nói riêng thể hiện trong các vấn đề chủ yếu sau: Thứ nhất, Đảng kiểm tra, giám sát các tổ chức đảng và đảng viên đang hoạt động, nắm giữ những vị trí trong bộ máy nhà nước thông qua sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan lãnh đạo, cơ quan chức năng của Đảng từ trung ương đến cơ sở nhằm điều chỉnh hoạt động của các tổ chức đảng và đảng viên, trước hết là đội ngũ lãnh đạo hoạt động theo định hướng của Đảng, tuân theo đường lối, mục tiêu của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Thứ hai, Đảng kiểm tra, giám sát việc thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng thành Hiến pháp, pháp luật và các quy định của Nhà nước.

Về nội dung kiểm tra của Đảng: Cấp ủy, tổ chức đảng kiểm tra tổ chức đảng và đảng viên thuộc phạm vi lãnh đạo, quản lý, trước hết là tổ chức đảng cấp dưới trực tiếp và đảng viên là cán bộ thuộc diện cấp ủy cấp mình quản lý trong việc chấp hành Cương lĩnh chính trị, Điều lệ Đảng, nghị quyết, chỉ thị, quy định, quy chế, kết luận của cấp ủy cấp trên và cấp mình; kiểm tra việc ra các quyết định và tổ chức thực hiện các quyết định của cấp mình và cấp dưới; việc chấp hành nguyên tắc tập trung dân chủ, quy chế làm việc, giữ gìn sự đoàn kết nội bộ, rèn luyện phẩm chất, đạo đức, lối sống của cán bộ, đảng viên; việc thực hiện chức trách nhiệm vụ được giao của người đứng đầu tổ chức đảng, nhà nước, mặt trận và các đoàn thể nhân dân các cấp.

Về nội dung giám sát của Đảng:

- *Thứ nhất*, giám sát đối với tổ chức đảng: Việc chấp hành Cương lĩnh chính trị, Điều lệ Đảng, chủ trương, nghị quyết, chỉ thị của Đảng, của cấp ủy cấp trên và cấp mình, pháp luật của Nhà nước; việc thực hiện các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của Đảng và việc đảm bảo quyền lợi của đảng viên; việc giữ gìn đoàn kết nội bộ, quản lý đảng viên, chỉ đạo thực hiện quy định về những điều cán bộ, đảng viên không được làm và giữ mối liên hệ với quần chúng.

- *Thứ hai*, giám sát đối với đảng viên Cấp ủy giám sát toàn diện các mặt hoạt động công tác của đảng bộ đối với tổ chức đảng và đảng viên thuộc

phạm vi lãnh đạo, quản lý của cấp mình. Tuy nhiên việc giám sát của cấp uỷ cũng cần phải có trọng tâm, trọng điểm theo yêu cầu của việc thực hiện nhiệm vụ chính trị và công tác xây dựng Đảng của đảng bộ trong từng thời gian. Ngoài các nội dung giám sát trên đối với tổ chức đảng, cấp uỷ còn giám sát việc thực hiện quy chế làm việc của Ủy ban Kiểm tra của cấp mình do cấp uỷ ban hành.

Về phương pháp kiểm tra, giám sát của Đảng:

Công tác kiểm tra, giám sát của Đảng là công tác lãnh đạo của Đảng, là công tác xây dựng Đảng, là sinh hoạt nội bộ Đảng. Do đó, tiến hành kiểm tra, giám sát phải giữ đúng nguyên tắc tổ chức và sinh hoạt đảng, đúng tính chất công tác Đảng. Phải nắm vững và thực hiện tốt phương pháp cơ bản của kiểm tra, giám sát là:

*Thứ nhất*, dựa vào tổ chức Đảng. Tổ chức đảng là cơ quan lãnh đạo, quản lý, giáo dục, rèn luyện đảng viên và tổ chức đảng cấp dưới. Có dựa vào tổ chức đảng thì chủ thể kiểm tra, giám sát mới hiểu rõ đặc điểm tình hình, điều kiện, hoàn cảnh, khó khăn, thuận lợi, ưu điểm, khuyết điểm trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của đối tượng được kiểm tra để có cơ sở xem xét, kết luận một cách chính xác. Dựa vào tổ chức đảng vừa là phương pháp cơ bản của công tác kiểm tra, giám sát, vừa là vấn đề có tính nguyên tắc trong công tác xây dựng Đảng, nhưng tùy tình hình của tổ chức đảng để có thể vận dụng cho phù hợp. Trường hợp cần thiết, có thể kiện toàn tổ chức trước khi tiến hành kiểm tra.

*Thứ hai*, phát huy tinh thần tự giác của tổ chức đảng và đảng viên. Tự giác không chỉ là phương tiện mà chính là mục đích của công tác kiểm tra nói riêng và công tác xây dựng Đảng nói chung. Do vậy, tiến hành công tác kiểm tra, giám sát, các tổ chức đảng cần coi trọng và làm tốt công tác tư tưởng đối với mọi đối tượng được kiểm tra nhằm phát huy và nâng cao tinh thần tự giác, tự phê bình để nhận rõ ưu điểm, khuyết điểm, vi phạm và giúp cho tổ chức kiểm tra có cơ sở kết luận chính xác. Đối với những trường hợp quanh co,

giấu giếm sai lầm, khuyết điểm, cần kiên trì động viên, thuyết phục, kết hợp với đấu tranh và công tác thẩm tra, xác minh để làm rõ đúng sai.

*Thứ ba*, phát huy trách nhiệm xây dựng Đảng của quần chúng. Mọi hoạt động của tổ chức đảng và cán bộ, đảng viên luôn luôn được quần chúng quan tâm, giám sát. Vì vậy, tiến hành công tác kiểm tra, giám sát phải coi trọng và phát huy tinh thần trách nhiệm xây dựng Đảng của quần chúng. Việc lấy ý kiến quần chúng góp ý, phê bình tổ chức đảng và đảng viên được kiểm tra, phải có tổ chức, có lãnh đạo và tùy theo yêu cầu, nội dung, đối tượng mà xác định phạm vi, phương thức cho phù hợp. Những ý kiến quần chúng đóng góp đúng phải trân trọng tiếp thu, khuyến khích, cổ vũ; nếu có ý kiến chưa đúng phải giải thích để quần chúng hiểu rõ, tạo nên sự đoàn kết, thống nhất giữa tổ chức đảng với quần chúng.

*Thứ tư*, làm tốt công tác thẩm tra, xác minh. Yêu cầu cơ bản của công tác kiểm tra, giám sát là phải đánh giá, kết luận đúng ưu điểm, khuyết điểm, vi phạm (nếu có) của tổ chức đảng và đảng viên được kiểm tra để có quyết định chính xác. Muốn vậy, ngoài việc dựa vào tổ chức đảng, phát huy tinh thần tự giác của tổ chức đảng và đảng viên được kiểm tra, phát huy trách nhiệm xây dựng Đảng của quần chúng, phải hết sức coi trọng và làm tốt công tác thẩm tra, xác minh. Chưa thẩm tra, xác minh thì chưa được kết luận.

*Thứ năm*, phối hợp công tác kiểm tra của Đảng với công tác thanh tra, kiểm toán của Nhà nước, thanh tra nhân dân, công tác kiểm tra, giám sát của đoàn thể chính trị - xã hội, nghề nghiệp và các ban, ngành có liên quan.

Như vậy, kiểm tra, giám sát là những chức năng lãnh đạo của Đảng, bộ phận quan trọng trong toàn bộ công tác xây dựng Đảng, là khâu quan trọng của việc tổ chức thực hiện, là biện pháp hữu hiệu của Đảng nhằm khắc phục tình trạng tha hóa của quyền lực nhà nước dẫn đến tệ quan liêu, tham ô, tham nhũng, lộng quyền,... gây mất uy tín của Đảng, hạn chế quyền làm chủ của nhân dân.

*b) Giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội đối với thực hiện quyền hành pháp*

Giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với thực hiện quyền lực nhà nước nói chung, quyền hành pháp nói riêng. Hình thức giám sát của các tổ chức chính trị xã hội là một hình thức giám sát đặc thù, bởi các tổ chức chính trị - xã hội là một thành tố quan trọng của hệ thống chính trị, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân.

Đặc điểm của hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội là không mang tính quyền lực nhà nước. Chủ thể giám sát không phải là cơ quan nhà nước hay người có thẩm quyền nhà nước. Các quyết định của các chủ thể giám sát không có giá trị bắt buộc, không mang tính cưỡng chế nhà nước. Hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội là những đề xuất, kiến nghị gửi tới các cơ quan quản lý nhà nước, được thực hiện thông qua các hình thức chủ yếu sau đây:

- Nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân;
- Tổ chức đoàn giám sát;
- Tham gia giám sát với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền”

### **2.3. CÁC ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP**

Kiểm soát đối với quyền hành pháp được đặt ra trong môi trường nhất định, chịu ảnh hưởng của các yếu tố khác nhau, bao gồm: yếu tố chính trị, pháp lý; tổ chức bộ máy kiểm soát, yếu tố kinh tế - xã hội; năng lực của các chủ thể kiểm soát và nhiều yếu tố khách quan, chủ quan khác trong những điều kiện nhất định

#### **2.3.1. Pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Như đã phân tích ở phần trên, các phương thức kiểm soát đối với quyền hành pháp gồm hai nhóm: kiểm soát trong nội bộ bộ máy nhà nước (kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với thực hiện quyền hành pháp, kiểm soát trong

nội bộ bộ máy hành chính nhà nước) và kiểm soát từ bên ngoài (kiểm soát của tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, kiểm soát xã hội đối với quyền hành pháp). Khi thực hiện kiểm soát quyền hành pháp, các chủ thể kiểm soát căn cứ vào các quy định của Hiến pháp, pháp luật có liên quan để thực hiện kiểm soát, từ khâu tổ chức, phương thức, cách thức tiến hành kiểm soát, xử lý kết quả kiểm soát. Vì vậy, các quy định của pháp luật về kiểm soát đối với quyền hành pháp là một trong những yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến kiểm soát đối với quyền hành pháp một cách hữu hiệu. Khi các quy định của pháp luật về kiểm soát đối với quyền hành pháp có nội dung đầy đủ, hợp lý, phù hợp, thống nhất, cụ thể, rõ ràng sẽ thuận lợi, hữu hiệu cho việc thực hiện, áp dụng các quy định của pháp luật về kiểm soát đối với quyền hành pháp. Ngược lại, nếu các quy định của pháp luật về kiểm soát đối với quyền hành pháp không đầy đủ, không cụ thể, hoặc có những mâu thuẫn, chồng chéo thì tất yếu sẽ gây nên những khó khăn cho các chủ thể kiểm soát đối với quyền hành pháp.

Mức độ hoàn thiện của các quy định của pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp có thể dựa trên các tiêu chí khác nhau, nhưng tựu chung lại tập trung ở các tiêu chí căn bản, đó là tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp.

Tính toàn diện của các quy định pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đòi hỏi mọi hoạt động kiểm soát đối với quyền hành pháp phải được điều chỉnh bằng pháp luật, bao gồm các quy định về các chủ thể kiểm soát đối với quyền hành pháp, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể đó, thủ tục, phương thức, cách thức kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

Tính thống nhất các quy định của pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đòi hỏi các văn bản quy định về kiểm soát đối với quyền hành pháp phải tạo thành một chỉnh thể thống nhất, không mâu thuẫn, chồng chéo. Điều này thể hiện ở sự đồng bộ của các văn bản QPPL, của từng điều, khoản trong một văn bản quy định về kiểm soát đối với thực hiện quyền hành pháp.

Tính phù hợp các quy định của pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đòi hỏi các văn bản, các quy định trong các văn bản phải phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội mà cụ thể là điều kiện vật chất, nguồn nhân lực, điều kiện làm việc của các chủ thể thực hiện kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, năng lực, trình độ, chuyên môn, ý thức pháp luật của các chủ thể thực hiện kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Đây là đòi hỏi quan trọng đối với các quy định của pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp vì các quy định này có đầy đủ, đồng bộ, thống nhất đến đâu chăng nữa nhưng nếu không phù hợp với thực tiễn của các điều kiện kinh tế - xã hội thì không thể thực hiện được, hay thực hiện sẽ rất tốn kém về nguồn lực nhưng hiệu quả lại thấp.

Kỹ thuật xây dựng văn bản về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp cũng có ảnh hưởng đến hoạt động của các chủ thể kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Một văn bản pháp luật nói chung, văn bản pháp luật quy định về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nói riêng không cụ thể, không rõ ràng có thể hiểu khác nhau. Từ đó dẫn đến khó khăn cho việc áp dụng, thậm chí có những sai lệch trong áp dụng. Vì vậy, kỹ thuật xây dựng văn bản cũng là yếu tố quan trọng xác định tính toàn diện của các văn bản pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

### **2.3.2. Tổ chức bộ máy nhà nước thực hiện kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Tổ chức bộ máy nhà nước, sự phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn của các loại cơ quan trong bộ máy nhà nước, của các cơ quan trong cùng hệ thống cơ quan nhà nước thể hiện sự phân công lao động quyền lực nhà nước. Trên thế giới có hai mô hình cơ bản kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

*Một là*, cơ quan nhà nước được tổ chức, hoạt động dựa trên cơ sở của nguyên tắc phân quyền tạo nên sự độc lập của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, thường thấy ở những quốc gia theo chính thể cộng hòa tổng thống.

*Hai là*, mô hình dung hợp quyền lực như thường thấy ở các chính thể quân chủ đại nghị, cộng hòa đại nghị, cộng hòa dân chủ nhân dân. Theo mô hình này, các đại biểu quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân có thể kiêm nhiệm, trực tiếp làm việc trong các cơ quan nhà nước, tổ chức có nhiều mối quan hệ lệ thuộc vào quyền lực hành pháp,. Toà án xét về mặt pháp lý độc lập khi xét xử và chỉ tuân theo pháp luật, về nguyên tắc độc lập với cơ quan hành pháp nhưng toà án chỉ giám sát hoạt động thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hôn nhân và gia đình, hành chính nhưng không có quyền phán quyết tính đúng sai các quyết định quy phạm của cơ quan hành chính, chỉ phán quyết tính hợp pháp của quyết định hành chính cá biệt của cơ quan hành chính khi xét xử các vụ án hành chính, còn lại các trường hợp khác chỉ có quyền kiến nghị cơ quan hành chính, việc đình chỉ hay bãi bỏ quyết định lại tùy thuộc vào cơ quan hành chính.

Mỗi mô hình đều có ưu, nhược điểm riêng, Việc sử dụng mô hình nào tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh lịch sử của mỗi quốc gia. Điều quan trọng là cần phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế để đạt được hiệu quả cao nhất trong kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

### **2.3.3. Năng lực chuyên môn, phẩm chất đạo đức, trách nhiệm của cán bộ, công chức trực tiếp kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Những người trực tiếp thực hiện nhiệm vụ kiểm soát thực hiện quyền hành pháp rất đa dạng bao gồm: cán bộ công chức trong các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức quần chúng ... Phẩm chất chuyên môn, phẩm chất đạo đức, trách nhiệm của họ có vai trò quan trọng, có tính quyết định trong việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Theo quy định của pháp luật, những người trực tiếp kiểm soát thực hiện quyền hành pháp là những người thay mặt nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội để tiến hành kiểm soát đối với quyền lực hành pháp thông qua hoạt động cụ thể như: nghe báo cáo, đánh giá báo cáo của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, chất vấn những người đứng đầu cơ quan hành chính, bỏ phiếu tín nhiệm những người do bầu cử, phê chuẩn (đại biểu

quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân các cấp), hay kiểm tra, thanh tra các cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới, trực tiếp giải quyết khiếu nại, tố cáo của cá nhân, tổ chức đối với cơ quan, cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước, hoặc giám sát hoạt động của cơ quan hành chính, cán bộ, công chức, tiếp nhận đơn thư, khiếu nại, tố cáo của cá nhân, tổ chức để chuyển đến các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý và theo dõi việc xử lý, hoặc phối hợp với các cơ quan nhà nước tiến hành kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp ... Hiệu quả của những hoạt động này trên thực tế tùy thuộc vào năng lực chuyên môn, phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức của người trực tiếp được giao quyền, nhiệm vụ kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

#### **2.3.4. Cơ sở vật chất, nguồn nhân lực bảo đảm cho kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Cơ sở vật chất, điều kiện làm việc của cơ quan, tổ chức có chức năng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp gồm có trụ sở làm việc, nguồn nhân lực, các phương tiện kỹ thuật phục vụ cho việc thu thập, xử lý thông tin về hoạt động của các cơ quan, người thực hiện quyền hành pháp. Cơ sở vật chất, điều kiện làm việc, chế độ đối với người làm việc trong các cơ quan, tổ chức có chức năng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp có ảnh hưởng không nhỏ đến kết quả, hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Để đảm bảo cho hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thì các cơ quan, tổ chức ngoài những thông tin (báo cáo) do cơ quan bị kiểm soát cung cấp cần phải có điều kiện thu thập thêm các thông tin cần thiết của riêng mình về hoạt động của các cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan đó để đối chiếu, so sánh, qua đó đánh giá tính xác thực trong các báo cáo; đồng thời có điều kiện nghiên cứu thực tiễn để đánh giá.

#### **2.3.5. Tính tích cực chính trị của các tổ chức trong xã hội và công dân đối với kiểm soát thực hiện quyền hành pháp**

Trong xu hướng dân chủ và pháp quyền, ngoài các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội và công dân thông qua quyền

tham gia của các tổ chức và công dân vào hoạt động hành chính nhà nước cũng có vai trò quan trọng trong kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Sự tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước của các chủ thể này tùy thuộc vào tính tích cực của họ. Nếu các tổ chức chính trị - xã hội được thành lập dựa trên cơ sở quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước, và hoạt động dựa trên kinh phí nhà nước thì sẽ khó thực hiện chức năng giám sát đối với hoạt động của cơ quan hành pháp. Ngoài ra, nếu tính chính trị của nhân dân cao, người dân quan tâm đến hoạt động của công quyền thì cũng sẽ có ảnh hưởng tích cực đến hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

## **2.4. KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO**

### **2.4.1. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở một số nước trên thế giới**

#### ***2.4.1.1. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp tại Vương quốc Anh***

Vương quốc Anh là quốc gia tổ chức nhà nước theo mô hình quân chủ đại nghị, trong đó quyền hành pháp về hình thức thuộc về nguyên thủ quốc gia nhưng trên thực tế được thực hiện chủ yếu bởi Chính phủ. Trong mô hình này, việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được đặt trọng tâm vào trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Nghị viện.

Chính phủ Anh được hình thành từ đa số trong Hạ viện, do đó phải chịu sự giám sát chặt chẽ của Nghị viện. Thủ tướng và các thành viên Chính phủ có trách nhiệm giải trình trước Nghị viện về hoạt động thực hiện chính sách và quản lý nhà nước. Thông qua các hình thức như chất vấn, thảo luận nghị viện và hoạt động của các ủy ban chuyên trách, Nghị viện thực hiện quyền kiểm soát thường xuyên đối với việc thực thi quyền hành pháp.

Hoạt động chất vấn của Nghị viện Anh là một phương thức kiểm soát quan trọng đối với Chính phủ. Mặc dù chịu ảnh hưởng của kỷ luật đảng và tương quan lực lượng chính trị trong Nghị viện, hoạt động chất vấn vẫn tạo ra cơ chế buộc các thành viên Chính phủ phải công khai giải trình về các quyết

định và hành vi quản lý nhà nước, qua đó góp phần nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm chính trị của cơ quan hành pháp.

Bên cạnh đó, cơ chế bỏ phiếu bất tín nhiệm là công cụ kiểm soát có hiệu lực cao đối với Chính phủ Anh. Hạ viện có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm buộc Chính phủ phải từ chức hoặc dẫn đến việc giải tán Hạ viện để tổ chức bầu cử mới. Cơ chế này tạo áp lực chính trị thường xuyên, buộc Chính phủ phải duy trì sự ủng hộ của đa số nghị sĩ trong quá trình thực hiện quyền hành pháp.

Một đặc điểm đáng chú ý trong cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Vương quốc Anh là vai trò của truyền thống chính trị và văn hóa trách nhiệm. Hiệu quả kiểm soát quyền hành pháp không chỉ đến từ các quy định pháp lý chính thức mà còn từ các chuẩn mực chính trị, cam kết trách nhiệm và sự tự kiểm soát của giới cầm quyền trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước.

#### ***2.4.1.2. Kiểm soát quyền hành pháp tại Mỹ***

Hoa Kỳ là quốc gia tổ chức nhà nước theo mô hình cộng hòa tổng thống, trong đó quyền hành pháp tập trung vào Tổng thống - người đồng thời là nguyên thủ quốc gia và người đứng đầu cơ quan hành pháp. Với mô hình này, việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được thiết kế trên nền tảng phân quyền rõ ràng và cơ chế kiểm soát, cân bằng giữa các nhánh quyền lực.

Trong cơ chế kiểm soát quyền hành pháp, Quốc hội Hoa Kỳ giữ vai trò trung tâm thông qua các hình thức giám sát chặt chẽ đối với hoạt động của Tổng thống và bộ máy hành pháp. Một trong những cơ chế kiểm soát quan trọng là hoạt động điều trần của Quốc hội. Thông qua các ủy ban và tiểu ban, Quốc hội tổ chức các phiên điều trần công khai để giám sát việc thực thi chính sách, đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước và yêu cầu các quan chức hành pháp giải trình về những vấn đề cụ thể. Hoạt động điều trần diễn ra linh hoạt, kịp thời và có sự tham gia rộng rãi của công chúng và truyền thông, qua đó tạo áp lực chính trị mạnh mẽ đối với cơ quan hành pháp.

Bên cạnh đó, thủ tục luận tội là công cụ kiểm soát quyền hành pháp có hiệu lực cao. Quốc hội Hoa Kỳ có quyền luận tội Tổng thống, Phó Tổng

thống và các quan chức hành pháp liên bang khi có hành vi vi phạm nghiêm trọng Hiến pháp và pháp luật. Thủ tục này không chỉ mang ý nghĩa pháp lý mà còn có tác dụng răn đe chính trị, góp phần hạn chế nguy cơ lạm quyền trong việc thực hiện quyền hành pháp.

Ngoài sự kiểm soát của Quốc hội, Tòa án Liên bang cũng tham gia kiểm soát quyền hành pháp thông qua hoạt động xét xử, đặc biệt là cơ chế kiểm tra tính hợp hiến của các đạo luật và sắc lệnh hành pháp. Cơ chế này góp phần bảo đảm rằng việc thực thi quyền hành pháp phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật.

Như vậy, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Hoa Kỳ được bảo đảm thông qua sự phân quyền rõ ràng và hệ thống kiểm soát, cân bằng hiệu quả giữa các nhánh quyền lực nhà nước.

#### ***2.4.1.3. Hoạt động kiểm soát quyền hành pháp tại Pháp***

Cộng hòa Pháp là quốc gia tổ chức nhà nước theo mô hình cộng hòa bán tổng thống, trong đó quyền hành pháp được thực hiện bởi Tổng thống và Chính phủ. Đặc điểm của mô hình này là sự phân định tương đối rõ ràng giữa các chủ thể thực hiện quyền hành pháp, đồng thời thiết lập nhiều cơ chế kiểm soát nhằm bảo đảm trách nhiệm của Chính phủ trong quá trình thực thi quyền lực.

Trong cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, Nghị viện Pháp giữ vai trò quan trọng trong việc giám sát hoạt động của Chính phủ. Chính phủ, đứng đầu là Thủ tướng, phải chịu trách nhiệm chính trị trước Hạ viện. Thông qua các hình thức như chất vấn, thảo luận về hoạt động của Chính phủ và xem xét trách nhiệm của Nội các, Nghị viện thực hiện quyền kiểm soát thường xuyên đối với việc thực thi quyền hành pháp.

Hoạt động chất vấn của Nghị viện Pháp được tổ chức định kỳ và mang tính thực chất, buộc các thành viên Chính phủ phải trực tiếp giải trình trước các nghị sĩ về việc thực hiện chính sách và quản lý nhà nước trong lĩnh vực phụ trách. Đây là cơ chế quan trọng nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan hành pháp và bảo đảm tính minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước.

Bên cạnh đó, cơ chế bỏ phiếu bất tín nhiệm là công cụ kiểm soát có hiệu lực cao đối với Chính phủ Pháp. Khi Hạ viện thông qua nghị quyết bất tín nhiệm, Chính phủ buộc phải từ chức, qua đó tạo ra áp lực chính trị mạnh mẽ buộc Chính phủ phải thận trọng trong việc thực hiện quyền hành pháp. Ngoài ra, Nghị viện Pháp còn có thể thành lập các ủy ban điều tra để xem xét, đánh giá các vấn đề liên quan đến hoạt động của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước.

Một điểm đáng chú ý trong cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Pháp là sự kết hợp giữa kiểm soát của Nghị viện và sự kiềm chế lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp. Trong lĩnh vực lập pháp ủy quyền, Nghị viện trao cho Chính phủ quyền ban hành một số văn bản có tính chất luật, nhưng đồng thời vẫn duy trì quyền giám sát việc sử dụng thẩm quyền này, qua đó hạn chế nguy cơ lạm quyền trong hoạt động hành pháp.

#### ***2.4.1.4. Hoạt động kiểm soát quyền hành pháp ở Trung Quốc***

Ở Trung Quốc, kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước, trong đó có kiểm soát quyền hành pháp, được đặt trong khuôn khổ cơ chế Đảng lãnh đạo thống nhất, Nhà nước quản lý và Nhân dân làm chủ. Trong những năm gần đây, Trung Quốc đã tiến hành cải cách sâu rộng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đặc biệt thông qua việc thành lập Ủy ban Giám sát Nhà nước theo Hiến pháp sửa đổi năm 2018.

Ủy ban Giám sát Nhà nước là cơ quan giám sát tối cao do Đại hội đại biểu Nhân dân toàn quốc thành lập, có địa vị pháp lý ngang hàng với Tòa án Nhân dân Tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Việc thành lập cơ quan này nhằm thống nhất các chức năng giám sát, thanh tra và phòng, chống tham nhũng trước đây vốn phân tán ở nhiều cơ quan khác nhau, trong đó có Bộ Giám sát thuộc Quốc vụ viện. Qua đó, tạo lập cơ chế kiểm soát tập trung và thống nhất đối với việc thực thi quyền lực công.

Trong lĩnh vực thực hiện quyền hành pháp, Ủy ban Giám sát Nhà nước tiến hành giám sát đối với Quốc vụ viện và đội ngũ cán bộ, công chức hành

chính nhà nước, bao gồm những người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan hành chính ở trung ương và địa phương. Thông qua hoạt động giám sát, điều tra và xử lý, Ủy ban Giám sát Nhà nước kiểm soát việc sử dụng quyền lực hành pháp, phòng ngừa và xử lý các hành vi lạm quyền, tham nhũng và vi phạm kỷ luật, pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước.

Một đặc điểm nổi bật trong cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Trung Quốc là sự kết hợp chặt chẽ giữa kiểm soát của Đảng Cộng sản Trung Quốc và kiểm soát của Nhà nước. Hoạt động của Ủy ban Giám sát Nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng Cộng sản Trung Quốc, đồng thời được hiến định và luật hóa, qua đó tăng cường hiệu lực, hiệu quả kiểm soát đối với các cơ quan hành pháp và cán bộ thực thi quyền hành pháp.

#### ***2.4.1.5. Kiểm soát quyền hành pháp tại Việt Nam***

Ở Việt Nam, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước, trong đó có kiểm soát quyền hành pháp, là quan điểm nhất quán của Đảng Cộng sản Việt Nam và được ghi nhận rõ ràng trong Hiến pháp. Hiến pháp năm 2013 khẳng định nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp (Điều 2). Quy định này tạo cơ sở hiến định quan trọng cho việc hình thành và vận hành các cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Việt Nam.

Theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước (Điều 69). Trên cơ sở đó, Quốc hội giữ vai trò trung tâm trong kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Cụ thể, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ (Điều 70). Thông qua các hình thức như xem xét báo cáo công tác, chất vấn, lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, cũng như thành lập các đoàn giám sát chuyên đề, Quốc

hội yêu cầu Chính phủ và các thành viên Chính phủ phải giải trình trước Quốc hội về việc thực hiện quyền hành pháp.

Bên cạnh Quốc hội, Chính phủ - với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất - chịu sự kiểm soát hiến định trong quá trình thực hiện quyền hành pháp. Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước (Điều 94). Quy định này thể hiện rõ mối quan hệ trách nhiệm và cơ chế kiểm soát quyền hành pháp thông qua chế độ báo cáo, giải trình của Chính phủ.

Trong cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Việt Nam, các cơ quan tư pháp cũng giữ vai trò quan trọng. Hiến pháp năm 2013 xác định Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Thông qua hoạt động xét xử, đặc biệt là xét xử các vụ án hành chính theo quy định của Luật Tố tụng hành chính, Tòa án nhân dân kiểm soát tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành pháp và người có thẩm quyền trong cơ quan hành pháp, qua đó bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Bên cạnh đó, Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật (Điều 118 Hiến pháp năm 2013). Thông qua hoạt động kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công và tài sản công của các cơ quan hành pháp, Kiểm toán nhà nước góp phần kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp trong lĩnh vực tài chính - ngân sách, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước.

Ngoài các cơ chế kiểm soát mang tính nhà nước, sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Nhân dân là những đặc điểm nổi bật trong kiểm soát quyền hành pháp ở Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 khẳng định Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội (Điều 4), đồng thời yêu cầu các tổ chức của

Đảng và đảng viên hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng đối với tổ chức đảng và đảng viên trong các cơ quan hành pháp, các biểu hiện lạm quyền, tha hóa quyền lực được phòng ngừa và xử lý kịp thời. Ở Việt Nam, việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp còn được thực hiện thông qua hệ thống các quy định, nghị quyết và quy chế của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đây là một đặc điểm có tính đặc thù của mô hình tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Các nghị quyết và quy định của Đảng xác lập nguyên tắc kiểm soát quyền lực trong hệ thống chính trị, trong đó có quyền hành pháp. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã nhấn mạnh yêu cầu “kiểm soát quyền lực nhà nước chặt chẽ, hiệu quả; phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí”, đồng thời xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan trong hệ thống chính trị, đặc biệt là các cơ quan thực hiện quyền hành pháp.

Trước đó, Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã đặt ra yêu cầu tăng cường kiểm soát quyền lực trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện quyền hành pháp và hạn chế tình trạng lạm quyền, chông chéo, tùy tiện trong quản lý hành chính nhà nước.

Đặc biệt, Quy định số 205-QĐ/TW ngày 23/9/2019 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ và chống chạy chức, chạy quyền có ý nghĩa trực tiếp đối với việc kiểm soát quyền hành pháp, bởi đội ngũ cán bộ, công chức trong các cơ quan hành pháp là chủ thể trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước. Thông qua cơ chế kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ, Đảng góp phần phòng ngừa sự tha hóa quyền lực, bảo đảm việc thực hiện quyền hành pháp gắn với trách nhiệm, kỷ luật và đạo đức công vụ.

Ngoài ra, Quy định số 22-QĐ/TW ngày 28/7/2021 của Ban Chấp hành Trung ương về công tác kiểm tra, giám sát và kỷ luật của Đảng đã xác lập cơ chế kiểm tra, giám sát đối với tổ chức đảng và đảng viên giữ chức vụ trong các cơ quan hành pháp. Thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát và xử lý kỷ luật đảng, các hành vi vi phạm nguyên tắc, lạm quyền, thiếu trách nhiệm trong thực hiện quyền hành pháp được phát hiện và xử lý kịp thời, qua đó hỗ trợ cho các cơ chế kiểm soát bằng pháp luật của Nhà nước.

Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc giám sát và phản biện xã hội (Điều 9), cũng như quyền của Nhân dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội (Điều 28). Thông qua các hình thức giám sát xã hội, phản ánh kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, Mặt trận Tổ quốc và Nhân dân tạo nên kênh kiểm soát bổ sung đối với hoạt động của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước, góp phần hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Việt Nam.

Như vậy, ở Việt Nam, kiểm soát quyền hành pháp không chỉ được thực hiện thông qua các thiết chế hiến định và pháp luật nhà nước, mà còn thông qua hệ thống các nghị quyết, quy định của Đảng Cộng sản Việt Nam. Sự kết hợp giữa kiểm soát bằng pháp luật nhà nước và kiểm soát bằng kỷ luật, kỷ cương của Đảng tạo nên cơ chế kiểm soát quyền hành pháp mang tính toàn diện, đặc thù và phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam hiện nay.

#### **2.4.2. Bài học kinh nghiệm, giá trị tham khảo cho Lào**

Từ việc nghiên cứu cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở một số quốc gia trên thế giới với những đặc điểm thể chế chính trị, trình độ phát triển và truyền thống pháp lý khác nhau, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm và giá trị tham khảo có ý nghĩa đối với việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào như sau:

- *Thứ nhất*, kiểm soát quyền lực nhà nước, trong đó có quyền hành pháp, phải được xác lập là một nguyên tắc hiến định và được bảo đảm thực hiện bằng pháp luật.

Thực tiễn ở nhiều quốc gia cho thấy, kiểm soát quyền lực nhà nước chỉ thực sự có hiệu quả khi được ghi nhận trong các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất, trước hết là Hiến pháp. Trên cơ sở đó, hệ thống pháp luật chuyên ngành cần cụ thể hóa các cơ chế, hình thức và phương thức kiểm soát đối với việc thực hiện quyền hành pháp. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng nhằm phòng ngừa sự lạm quyền, tha hóa quyền lực và bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện đúng mục đích, vì lợi ích của nhân dân.

- *Thứ hai*, cần phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện và kiểm soát quyền hành pháp.

Kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy, sự chồng chéo, không rõ ràng về thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước là một trong những nguyên nhân làm giảm hiệu quả kiểm soát quyền lực. Do đó, việc xác định rõ địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong hệ thống pháp luật là điều kiện cần thiết để bảo đảm cơ chế kiểm soát quyền hành pháp được thực hiện một cách hiệu quả, minh bạch và có trách nhiệm.

- *Thứ ba*, kiểm soát quyền hành pháp phải gắn liền với nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước.

Thực tiễn tổ chức quyền lực nhà nước ở các quốc gia cho thấy, không có một mô hình kiểm soát quyền lực duy nhất phù hợp với mọi quốc gia. Tuy nhiên, điểm chung là việc kiểm soát quyền hành pháp không thể tách rời sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước. Kiểm soát không nhằm cản trở hoạt động của hành pháp mà nhằm bảo đảm cho quyền hành pháp được thực hiện đúng pháp luật, hiệu lực và hiệu quả, đồng thời nâng cao trách nhiệm giải trình của các chủ thể thực thi quyền lực.

- *Thứ tư*, có thể tham khảo kinh nghiệm của Việt Nam trong việc kiểm soát quyền hành pháp trên cơ sở nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát.

Trong điều kiện không áp dụng mô hình phân quyền cứng rắn, Việt Nam đã xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo hướng đề cao sự

phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lực thống nhất của Nhà nước. Đặc biệt, việc tổ chức hệ thống tòa án thống nhất với các tòa chuyên trách, trong đó có tòa án hành chính, là một kinh nghiệm có giá trị tham khảo đối với Lào trong việc tăng cường kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

- *Thứ năm*, kiểm soát quyền hành pháp cần được đặt trong tổng thể yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và cải cách bộ máy nhà nước.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, kiểm soát quyền hành pháp không chỉ là vấn đề thiết kế thể chế mà còn gắn chặt với yêu cầu nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy nhà nước, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính và phòng, chống tham nhũng. Do đó, việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào cần được đặt trong tổng thể quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền, cải cách hành chính và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

## **KẾT LUẬN CHƯƠNG 2**

Chương 2 của luận án tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, qua đó tạo cơ sở khoa học và phương pháp luận cho việc phân tích thực trạng và đề xuất giải pháp ở các chương tiếp theo. Trên cơ sở tiếp cận tổng hợp và hệ thống, chương này đã làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò của kiểm soát thực hiện quyền hành pháp; xác định nội dung, chủ thể, phương thức kiểm soát cũng như các điều kiện bảo đảm cho hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

Kết quả nghiên cứu cho thấy, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp là hoạt động nhằm đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp, tính hợp lý và tính khả thi trong việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật của các chủ thể thuộc nhánh hành pháp. Thông qua kiểm soát, các hạn chế, bất cập trong việc thực hiện thẩm quyền, trình tự, thủ tục của cơ quan hành pháp được phát hiện và xử lý kịp thời, góp phần bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản

lý nhà nước, phòng ngừa và khắc phục tình trạng lạm quyền, vi phạm pháp luật trong hoạt động hành chính nhà nước.

Chương 2 cũng chỉ ra rằng, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được tiến hành thông qua nhiều chủ thể và phương thức khác nhau, bao gồm các cơ chế kiểm soát trong bộ máy nhà nước và các cơ chế kiểm soát từ bên ngoài bộ máy nhà nước. Trong đó, kiểm soát của cơ quan lập pháp, tư pháp, nguyên thủ quốc gia, các thiết chế kiểm toán, thanh tra cùng với cơ chế tự kiểm soát trong nội bộ cơ quan hành pháp giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quyền hành pháp được thực hiện đúng pháp luật. Đồng thời, sự tham gia giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội cũng góp phần tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động hành pháp.

Bên cạnh đó, chương này khẳng định hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp phụ thuộc vào nhiều yếu tố, như mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, sự hợp lý trong tổ chức bộ máy nhà nước và phân công quyền lực, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, cũng như các điều kiện bảo đảm về nguồn lực và cơ sở vật chất. Đây là những tiền đề quan trọng cần được xem xét một cách toàn diện khi đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trong điều kiện cụ thể của Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

Như vậy, Chương 2 đã cung cấp khung lý luận cần thiết cho việc phân tích thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trong Chương 3, đồng thời làm cơ sở khoa học cho việc đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền hành pháp trong thời gian tới.

**Chương 3****THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP  
Ở CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO****3.1. KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA  
KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP TỪ NĂM 1975 ĐẾN NAY**

Hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở nước Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào giai đoạn từ năm 1975 đến nay có thể được chia làm hai giai đoạn:

**3.1.1. Giai đoạn từ năm 1975 đến trước năm 1991**

Ngày 02 tháng 12 năm 1975, dưới sự lãnh đạo của Đảng NDCM Lào, nhân dân các bộ tộc Lào đã đứng lên khởi nghĩa, lật đổ chế độ quân chủ lập hiến, khai sinh nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào. Từ đó, ngày 02 tháng 12 đã trở thành mốc son trong lịch sử xây dựng và bảo vệ Tổ quốc của nhân dân Lào, đưa nước Lào bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên độc lập, tự do và tiến lên chủ nghĩa xã hội. Giai đoạn này, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp chưa được quy định cụ thể tại một đạo luật gốc - Hiến pháp. Mô hình nhà nước cộng hoà dân chủ nhân dân Lào là sự thể hiện ý chí thống nhất đoàn kết cao trong Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ II của Đảng Nhân Dân cách mạng Lào. Đại hội được triệu tập tháng 02 năm 1972, tại tỉnh Sầm Nưa (nay là Hủa Phăn) gồm 125 đại biểu, đại diện cho hơn 21.000 đảng viên trong cả nước. Đại hội sửa đổi Điều lệ Đảng, bầu Ban Chấp hành Trung ương gồm 29 đồng chí, do đồng chí Cay-sôn Phôm-vi-hản làm Tổng Bí thư. Đại hội quyết định đổi tên Đảng nhân dân Lào thành Đảng NDCM Lào. Đại hội định ra Cương lĩnh chính trị, với nội dung: “Hoàn thành cách mạng dân tộc, dân chủ trong cả nước... xây dựng một nước Lào hoà bình, độc lập, dân chủ, thống nhất và thịnh vượng; tích cực góp phần vào công cuộc đấu tranh vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và chủ nghĩa xã hội ở Đông Dương, Đông Nam Á và trên thế giới”. Theo tinh thần của Đại hội, khi giành được độc lập dân tộc

ngày 02 tháng 12 năm 1976, Lào đã bắt tay vào khắc phục hậu quả chiến tranh, phát triển kinh tế - xã hội và kiện toàn bộ máy nhà nước. Đứng đầu bộ máy nhà nước là Chủ tịch nước (Hoàng thân Souphanouvong nắm giữ chức Chủ tịch nước từ 02 tháng 12 năm 1975 đến 15 tháng 8 năm 1991). Hội đồng chính phủ được thành lập và là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Trong giai đoạn này, chế định chính phủ tập thể (Hội đồng chính phủ) ở Lào được tổ chức giống với Việt Nam và mô hình các nước XHCN. Hội đồng nhân dân tối cao là cơ quan giữ vị trí với vai trò Quốc hội - cơ quan lập pháp trong bộ máy nhà nước. Hội đồng nhân dân tối cao được giao nhiệm vụ soạn thảo và ban hành Hiến pháp mới cho nước Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào. Trong điều kiện chưa có Hiến pháp, Hội đồng nhân dân tối cao có nhiệm vụ và vai trò bầu Chủ tịch nước và Phó Chủ tịch nước, quyết định cử Thủ tướng Chính phủ (theo đề nghị của Chủ tịch nước); theo đề nghị của thủ tướng quyết định cử phó thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng chính phủ, theo đề nghị của Chủ tịch nước quyết định cử Phó chủ tịch nước và các thành viên của Hội đồng quốc phòng; bầu bãi miễn Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng, Phó Thủ tướng, và những thành viên khác của Hội đồng Chính phủ. Trong thời gian Hội đồng nhân dân tối cao không họp, một Uỷ ban thường vụ Hội đồng nhân dân tối cao được thành lập đóng vai trò là cơ quan thường trực. Như vậy, quyền lực nhà nước đã bước đầu được xác định là tập trung thống nhất vào Hội đồng nhân dân tối cao - cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ III Đảng NDCM Lào (tháng 4 năm 1982) xác định hai nhiệm vụ chiến lược là bảo vệ đất nước và xây dựng chủ nghĩa xã hội. Đại hội đề ra phương hướng, nhiệm vụ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm lần thứ nhất (1981 - 1985). Thông qua báo cáo sửa đổi Điều lệ Đảng, bầu Ban Chấp hành Trung ương mới gồm 55 đồng chí, do đồng chí Cayxôn Phômvihăn làm Tổng Bí thư. Cũng trong đại hội, một lần nữa vấn đề Hiến pháp - đạo luật gốc làm tiền đề để ban hành các văn bản pháp luật của

quốc gia được nhắc đến. Do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, bản hiến pháp đầu tiên của nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào chưa được thông qua. Đại hội thông qua Nghị quyết số 18 về cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước Lào trong thời kỳ mới. Nghị quyết chủ trương xây dựng một nền chuyên chính vô sản, tiếp tục nhân mạnh quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng NDCM Lào. Trên cơ sở đó, vấn đề kiểm sát quyền lực nhà nước đối với quyền hành pháp được tiếp tục ghi nhận. Theo đó, Hội đồng nhân dân tối cao được xác định là cơ quan đại biểu cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp; Hội đồng nhân dân tối cao quyết định những quy tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; Hội đồng nhân dân tối cao thành lập các cơ quan nhà nước tối cao như bầu ra Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Hội đồng nhà nước, Chủ tịch, các Phó chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng Bộ trưởng. Nghị quyết tiếp tục khẳng định Hội đồng nhân dân tối cao thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Nghị quyết cũng quyết định, đổi tên Ủy ban thường vụ Hội đồng nhân dân tối cao là Hội đồng nhà nước, là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Hội đồng nhân dân tối cao, là chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào. Đây là điểm mới và khác biệt của Nghị quyết số 18, theo đó, Hội đồng nhà nước vừa thực hiện chức năng của Hội đồng nhà nước, vừa thực hiện chức năng của Chủ tịch nước. Như vậy, thẩm quyền của Chủ tịch nước bằng thẩm quyền của Hội đồng nhà nước cộng với thẩm quyền của Chủ tịch nước trong Nghị quyết số 14 gộp lại. Đối với việc giám sát quyền lực của Chính phủ, Hội đồng nhà nước thực hiện giám sát công tác của Hội đồng Bộ trưởng, đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết, nghị định, quyết định của Hội đồng bộ trưởng trái với Nghị quyết và chủ trương đường lối của Bộ chính trị và Đảng NDCM Lào, giám sát và hướng dẫn hoạt động của chính quyền ở cấp địa phương, các hoạt động của tỉnh trưởng. Ngoài ra, với tư cách là một cơ quan thường trực của Hội đồng

nhân dân tối cao, Hội đồng nhà nước có thẩm quyền quyết định việc thành lập, hoặc bãi bỏ các Bộ, các Ủy ban của nhà nước trong thời gian giữa các kỳ họp quốc hội, quyết định cử và bãi miễn các phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các Bộ trưởng, các Chủ nhiệm Ủy ban nhà nước trong thời gian Hội đồng nhân dân tối cao không họp.

Chế định Hội đồng bộ trưởng là sự phản ánh xu thế chung của Lào, Việt Nam và khối XHCN anh em. Hội đồng bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, có vị trí như Hội đồng Chính phủ trong Nghị quyết số 14. Tuy nhiên, về địa vị pháp lý, Hội đồng bộ trưởng không hoàn toàn giống như Hội đồng chính phủ. Hội đồng chính phủ theo quy định tại Nghị quyết số 14 được khẳng định là “cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân tối cao”, Nghị quyết số 18 khẳng định “cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào”. Như vậy, khác với Nghị quyết số 14, Nghị quyết số 18 quy định Hội đồng bộ trưởng “là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”. Với quy định này thì tính độc lập tương đối của Chính phủ với Quốc hội không còn nữa.

Như vậy, có thể khẳng định: giai đoạn từ năm 1975 đến trước năm 1991, nước Lào không có Hiến pháp quy định cụ thể về kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và quyền hành pháp nói riêng. Giai đoạn này, hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước được thể hiện và quy định trong Nghị quyết số 14 và số 18, có những điểm tương đồng nhất định trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực đó là: chưa tạo lập được các cơ sở hiến định để kiểm soát thực hiện quyền hành pháp theo đúng nghĩa kiểm soát quyền lực nhà nước; chưa trở thành nguyên tắc tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước do chưa có sự phân công phân nhiệm rõ ràng giữa các quyền mà theo nguyên tắc tập quyền XHCN: tất cả quyền lực nhà nước tập trung vào Hội đồng nhân dân tối cao. Giám sát tối cao của Hội đồng nhân dân tối cao chỉ là phương tiện kiểm soát

trong nội bộ quyền lập pháp bởi Chính phủ hay Hội đồng bộ trưởng đều là của Hội đồng nhân dân tối cao.

Ngoài ra, trong các Nghị quyết này chưa thể hiện được nhân dân thực sự thực hiện quyền dân chủ trực tiếp mà thông qua Hội đồng nhân dân tối cao nên không hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên ngoài.

### **3.1.2. Giai đoạn từ năm 1991 đến nay**

Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng NDCM Lào lần thứ IV tiến hành tại Thủ đô Viêng-Chăn từ ngày 13 đến ngày 15 tháng 01 năm 1986, với 296 đại biểu, đại diện cho 40.000 đảng viên. Đại hội thông qua Báo cáo Chính trị và nhận định: Sau hơn 10 năm giải phóng, mặc dù trải qua nhiều khó khăn, thử thách, nhưng Đảng NDCM Lào đã lãnh đạo nhân dân tiến hành sự nghiệp đổi mới và đã giành được nhiều thắng lợi to lớn, tạo điều kiện cho cách mạng Lào tiến lên giành nhiều thành tựu mới trên các mặt trận chính trị, kinh tế và xã hội; định ra nhiệm vụ, bước đi trong công cuộc đổi mới toàn diện của sự nghiệp cách mạng Lào, xuất phát từ đặc điểm cụ thể ở Lào và phù hợp với bối cảnh mới của thế giới. Đại hội cũng thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm lần thứ hai 1986 - 1990. Đại hội bầu Ban Chấp hành Trung ương mới gồm 60 đồng chí. Đồng chí Cay-sôn Phôm-vi-hản tiếp tục được bầu làm Tổng Bí thư Ban Chấp hành Trung ương Đảng. Việc cải cách bộ máy nhà nước được xác định bằng phương hướng cơ bản: quán triệt yêu cầu dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, tìm tòi những thiết chế mới bảo đảm thực hiện được nguyên tắc: “quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân”. Chủ trương phải xây dựng một nhà nước thực sự dân chủ là nhà nước thể hiện được quyền lực của nhân dân, bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền tự do dân chủ của nhân dân là yêu cầu chính trị hết sức bức thiết trong quá trình đổi mới. Để xây dựng bộ máy nhà nước dân chủ đòi hỏi phải thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân. Vì vậy, cần nhanh chóng ban hành một bản hiến pháp để làm cơ sở - nền tảng pháp lý vững chắc cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới và

hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước (trong đó có hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp).

Trên tinh thần đổi mới bắt đầu từ Đại hội III, Ủy ban soạn thảo Hiến pháp được thành lập gồm 15 người do Ủy viên Bộ Chính trị Sisomphone Lovansai đứng đầu vào ngày 22/5/1984 và chỉ thị nhanh chóng ban hành dự thảo Hiến pháp được Bộ chính trị Lào thông qua tại Đại hội IV. Ngày 01 tháng 4 năm 1990, bản dự thảo Hiến pháp được công bố. Theo chỉ đạo của Ban chấp hành Trung ương Đảng, ngày 30/4/1990 dự thảo Hiến pháp được phép thảo luận trong công chúng. Thảo luận về dự thảo hiến pháp được tổ chức trong các tổ chức Đảng, người lao động và người dân thường là tổ chức công khai. Ngày 14/8/1991 tại kỳ họp thứ 6 Hội đồng Nhân dân Tối cao khóa 2, Hiến pháp gồm 80 điều và 10 chương được thông qua. Hiến pháp Lào tuyên bố Nhà nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào là một nhà nước dân chủ nhân dân. Mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân, do nhân dân thực hiện và vì quyền lợi của các tầng lớp nhân dân đa dân tộc, trong đó công nhân, nông dân và trí thức là thành phần chủ yếu (Điều 2 của Hiến pháp).

Xây dựng một nhà nước thực sự dân chủ là nhà nước thể hiện được quyền lực của nhân dân, bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền tự do dân chủ của nhân dân là yêu cầu chính trị hết sức bức thiết trong quá trình đổi mới. Để xây dựng bộ máy nhà nước dân chủ đòi hỏi phải thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân. Hiến pháp Lào năm 1991 đã quy định cụ thể về địa vị pháp lý, tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước. Hội đồng nhân dân tối cao được đổi tên thành Quốc hội nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, là cơ quan quyền lực nhà nước và thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước (Điều 39). Chính phủ theo Hiến pháp 1991 được quy định là cơ quan hành chính của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào (Điều 56). Như vậy, theo Hiến pháp Lào 1991 thì Chính phủ là cơ quan hành pháp và chịu sự giám sát quyền lực nhà nước từ Quốc hội.

Nhằm đáp ứng với công cuộc cải cách tư pháp, hành chính và phù hợp với điều kiện tình hình kinh tế - xã hội Lào, Hiến pháp Lào được sửa đổi, bổ sung năm 2003 và sửa đổi, bổ sung năm 2015. Các bản hiến pháp sau này tuy có thay đổi nhất định nhưng xu hướng chung là tăng cường cơ chế kiểm soát nhà nước đối với thực hiện quyền hành pháp nhằm làm cho quyền hành pháp được sử dụng hợp pháp và hiệu quả. Trong các văn kiện của Đảng NDCM Lào, nhất là từ thời kỳ đổi mới đến nay, vấn đề kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thường xuyên dành được sự quan tâm đặc biệt. Việc tăng cường kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được Nhà nước Lào chú trọng thể hiện trong các yêu cầu của Đảng về nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

### ***3.1.2.1. Các quy định của Hiến pháp Lào năm 1991 về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp***

Hiến pháp Lào năm 1991 đã xác định những nguyên tắc cơ bản của tổ chức quyền lực của nhà nước Cộng hoà dân chủ nhân Lào là “Mọi quyền lực là của nhân dân, do nhân dân và vì lợi ích của các tầng lớp nhân dân đa dân tộc trong xã hội với thành phần chủ yếu là công nhân, nông dân và trí thức” (Điều 2, Hiến pháp Lào năm 1991).

Xây dựng một nhà nước thực sự dân chủ là nhà nước thể hiện được quyền lực của nhân dân, bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền tự do dân chủ của nhân dân là yêu cầu chính trị hết sức bức thiết trong quá trình đổi mới đất nước. Để xây dựng bộ máy nhà nước dân chủ đòi hỏi phải thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nói riêng. Nhằm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, Hiến pháp Lào năm 1991 đã quy định cụ thể, địa vị pháp lý, tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước. Theo đó, Quốc hội là “cơ quan lập pháp, có quyền quyết định những vấn đề cơ bản của đất nước, đồng thời là tổ chức kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính, tư pháp” (Điều 39, Hiến pháp Lào năm 1991). Chính phủ được quy định là “cơ quan hành chính của nhà nước.

Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ của nhà nước trên tất cả các lĩnh vực: chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại” (Điều 56, Hiến pháp Lào năm 1991). Nếu so sánh Hiến pháp Lào năm 1991 với các Nghị quyết số 14 và số 18, chúng ta thấy địa vị pháp lý của Chính phủ đã có những thay đổi nhất định. Nghị quyết số 14 quy định Chính phủ là “cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân tối cao”, Nghị quyết số 18 quy định Chính phủ là “cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào”. Sở dĩ có sự khác nhau đó là do Nghị quyết số 14 và Nghị quyết số 18 đã xây dựng Chính phủ (Hội đồng bộ trưởng) theo mô hình tập quyền “rắn”, nghĩa là quyền lực nhà nước thống nhất tập trung vào Quốc hội. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thống nhất các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và giám sát tối cao. Các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội lập ra là để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội. Trên cơ sở đó, Chính phủ (Hội đồng bộ trưởng) là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính cao nhất của Quốc hội, thực hiện quyền lực theo chế độ tập thể. Quy định này đã làm cho Chính phủ thiếu tính độc lập tương đối trong các hoạt động hành chính nhà nước, không có cơ sở để kiểm soát có hiệu quả quyền hành pháp. Hiến pháp Lào năm 1991 quy định “Chính phủ là cơ quan hành chính của nhà nước. Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ của nhà nước trên tất cả các lĩnh vực: chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại”. Như vậy, Hiến pháp Lào năm 1991 đã khắc phục được nhược điểm còn tồn tại tại hai Nghị quyết số 14 và số 18 thông qua việc tăng cường trách nhiệm cho Chính phủ, Chính phủ có địa vị pháp lý độc lập so với các nhánh quyền lực khác trong bộ máy nhà nước. Chính phủ được khẳng định là cơ quan hành chính của nhà nước chứ không phải của Quốc hội, đồng thời có thể hoạt động một cách độc lập tương đối trong lĩnh vực hành chính nhà nước trên địa vị pháp lý của mình.

Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thể hiện trước hết ở việc lựa chọn các thành viên của Chính phủ và mối quan hệ giữa Chính phủ với Quốc hội. Theo Hiến pháp Lào năm 1991, Thủ tướng Chính phủ do Chủ tịch nước bổ nhiệm với sự phê chuẩn của Quốc hội (Điều 59, Hiến pháp Lào năm 1991); các thành viên của Chính phủ được Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Chủ tịch nước: Quốc hội có quyền “Xem xét, chấp thuận việc bổ nhiệm, bãi nhiệm thành viên Chính phủ theo đề nghị của Chủ tịch nước” (Khoản 6, Điều 40 Hiến pháp Lào năm 1991). Hiến pháp đã trao cho Thủ tướng Chính phủ các thẩm quyền độc lập đối với việc bổ nhiệm Thứ trưởng, Phó Chủ nhiệm Ủy ban tương đương Bộ, Phó Tỉnh trưởng, Phó Thị trưởng và Huyện trưởng. Tuy nhiên, Hiến pháp Lào năm 1991 cũng có những quy định chưa rõ ràng về thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ. Cụ thể tại khoản 4 Điều 53 quy định về Thẩm quyền của Chủ tịch nước “Bổ nhiệm, điều động, cách chức tỉnh trưởng và thị trưởng các thành phố trực thuộc trung ương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ”; mặc khác Điều 60 quy định về thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ lại không nhắc đến quy định trên. Theo quy định tại Khoản 4, Điều 53 Hiến pháp Lào thì ta có thể hiểu ngoài việc bổ nhiệm Thứ trưởng, Phó Chủ nhiệm Ủy ban tương đương Bộ, Phó Tỉnh trưởng, Phó Thị trưởng và Huyện trưởng, Thủ tướng chính phủ còn có thẩm quyền trong việc bổ nhiệm, điều động, cách chức tỉnh trưởng và thị trưởng các thành phố trực thuộc trung ương.

Hiến pháp Lào năm 1991 cũng tăng cường kiểm sát thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm: “Quốc hội có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Chính phủ, thành viên Chính phủ nếu Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc một phần tư tổng số đại biểu Quốc hội chất vấn.

Trong thời hạn hai mươi bốn giờ, kể từ ngày Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Chính phủ, Chủ tịch nước có quyền đưa việc bất tín nhiệm ra Quốc hội để xem xét lại.

Lần xem xét thứ hai phải được tổ chức trong khoảng thời gian bốn mươi tám giờ kể từ lần xét đầu tiên. Nếu cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm mới được thông qua, Chính phủ phải từ chức” (Điều 61, Hiến pháp Lào năm 1991). Như vậy, bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Chính phủ, thành viên của Chính phủ là hoạt động giám sát mới, lần đầu tiên được ghi nhận trong một đạo luật cao nhất của nhà nước. Đối tượng bỏ phiếu tín nhiệm được xem xét cả trách nhiệm tập thể (Chính phủ) và trách nhiệm cá nhân (thành viên chính phủ). Đây là quy định theo chúng tôi là hợp lý bởi Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ... có rất nhiều thẩm quyền và việc ra quyết định tác động trực tiếp đến các mặt đời sống xã hội. Cũng thông qua đó để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của của bộ máy nhà nước nói chung và kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nói riêng, giúp người được bỏ phiếu tín nhiệm thấy được mức độ tín nhiệm để phấn đấu, rèn luyện, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động, làm cơ sở để xem xét đánh giá cho thôi hoặc miễn nhiệm cán bộ.

Tuy nhiên, quy định trên vẫn còn tồn tại những hạn chế:

*Thứ nhất*, đối tượng bỏ phiếu tín nhiệm chỉ giới hạn đối với Chính phủ và thành viên chính phủ ở trung ương, còn ở địa phương chưa được quy định là chưa thật sự hợp lý, không nâng cao được hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nói chung.

*Thứ hai*, chủ thể đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm là Ủy ban thường vụ Quốc hội và đại biểu quốc hội Tuy nhiên, chưa có quy định cụ thể hướng dẫn trong quá trình giám sát, nếu phát hiện thành viên chính phủ có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng và đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn được giao, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân cần phải được BPTN và khi BPTN thì chủ thể nào có thẩm quyền đề nghị tương ứng.

Bên cạnh đó, pháp luật không quy định thẩm quyền đề nghị của một chủ thể khá quan trọng đó là Mặt trận Lào xây dựng đất nước. Bởi lẽ chủ thể này

giữ vai trò quan trọng trong việc tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri gửi đến Quốc hội, trong đó có những kiến nghị liên quan đến sự tín nhiệm của các thành viên chính phủ - người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

*Thứ ba*, về quy trình, hệ quả pháp lý của BPTN đối với Chính phủ, các thành viên của chính phủ - người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

- Về quy trình BPTN: Hiến pháp Lào không quy định quy trình bỏ phiếu tín nhiệm phải như thế nào, gồm mấy bước tạo cơ sở cho việc bỏ phiếu tín nhiệm diễn ra khoa học và hiệu quả.

- Về hệ quả pháp lý của BPTN: Hiến pháp chỉ quy định nếu việc bỏ phiếu bất tín nhiệm được thông qua thì Chính phủ phải từ chức mà không quy định rõ trách nhiệm của tập thể như trong trường hợp nào thì Chính phủ sẽ phải từ chức, trong trường hợp thuộc về trách nhiệm cá nhân thành viên chính phủ thì thành viên chính phủ phải từ chức mà quy định chung Chính phủ phải từ chức là không hợp lý. Mặc khác, việc bỏ phiếu tín nhiệm quy định hệ quả đối với Chính phủ, thành viên chính phủ không được Quốc hội tín nhiệm. Tuy nhiên, quy định này cũng chưa thật sự cụ thể, đầy đủ để giải quyết các tình huống phát sinh trong thực tiễn. Cụ thể, khi Quốc hội không tín nhiệm thì Chính phủ phải từ chức nhưng không quy định hệ quả nếu Chính phủ không từ chức thì phải giải quyết ra sao; hoặc khi một thành viên được đưa ra BPTN và có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm nhưng khi đưa ra Quốc hội xem xét, quyết định việc miễn nhiệm thì lại không được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành thì sẽ xử lý như thế nào?

Hiến pháp Lào năm 1991 cũng đã tăng thêm quyền hạn của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Đó là các thẩm quyền: Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ các quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh trái với quy định của pháp luật (Khoản 3, Điều 62 Hiến pháp Lào năm 1991).

Như vậy, có thể thấy rằng Hiến pháp Lào năm 1991 đã tăng cường kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua việc tăng cường kiểm soát

quyền lực của trung ương đối với địa phương mà trước đây Nghị quyết số 14 và Nghị quyết số 18 không quy định. Khi Hiến pháp Lào năm 1991 được ban hành và có hiệu lực, Nhà nước Cộng hoà Dân chủ nhân dân Lào đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quy định về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và mối quan hệ quyền lực của các cơ quan trong bộ máy nhà nước như: Quốc hội, Chính phủ, TAND, VKSND, HĐND, UBND ... Giai đoạn từ năm 1992 đến năm 2002, phần lớn các đạo luật quy định địa vị pháp lý của các cơ quan này đã được ban hành.

Bên cạnh đó, Hiến pháp Lào năm 1991 mới chỉ ghi nhận vai trò các tổ chức chính trị - xã hội như Mặt trận bảo vệ dân tộc Lào, Liên hiệp Công đoàn Lào, Đoàn Thanh niên nhân dân cách mạng Lào, Hội Liên hiệp Phụ nữ Lào và các tổ chức xã hội khác trong việc “đoàn kết, vận động mọi tầng lớp nhân dân đa dân tộc tham gia bảo vệ và xây dựng Tổ quốc; phát triển quyền làm chủ của nhân dân và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của thành viên trong tổ chức mình” (Điều 7, Hiến pháp Lào năm 1991), nhưng chưa quy định vai trò giám sát của các tổ chức này đối với cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức. Đây là một thiếu sót làm thiếu đi một cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nói riêng.

### ***3.1.2.2. Các quy định của Hiến pháp Lào năm 2003 về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp***

Hiến pháp Lào năm 2003 kế thừa các quy định về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Hiến pháp năm 1991, tiếp tục ghi nhận các quy định về chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, tạo cơ sở pháp lý thực hiện kiểm soát quyền hành pháp của cơ quan lập pháp và tư pháp. Hiến pháp Lào năm 2003 lần đầu tiên ghi nhận và dành một chương riêng quy định về Chính quyền địa phương. Đây là cơ sở pháp lý cao nhất để tiến hành đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Lào cũng như kiểm soát thực hiện quyền lực hành pháp ở Lào hiện nay:

*Thứ nhất*, cần phải khẳng định rằng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đối với chính quyền địa phương gồm cả hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân thuộc thẩm quyền của chính quyền Trung ương. Bằng giám sát tối cao của Quốc hội, thanh tra, kiểm tra, kiểm soát của Chính phủ và các bộ trong việc thi hành Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được các cấp chính quyền địa phương tuân thủ một cách nghiêm chỉnh.

*Thứ hai*, giám sát của hội đồng nhân dân cùng cấp đối với ủy ban nhân dân và với chính quyền cấp dưới không nên quan niệm như giám sát tối cao của Quốc hội đối với Chính phủ. Bởi như trình bày ở phần đầu, chính quyền địa phương gồm hai thiết chế là hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân có mối quan hệ mật thiết không tách rời nhau. Vì thế, giám sát của hội đồng nhân dân đối với ủy ban nhân dân cùng cấp mang tính chất giám sát nội bộ, chủ yếu là giám sát việc thực hiện nghị quyết của mình đã đề ra nhằm bảo đảm cho chính quyền cấp mình hoạt động có hiệu lực và hiệu quả.

*Thứ ba*, giám sát đối với chính quyền trung gian (quận, thành phố, thị xã thuộc tỉnh hoặc phường thuộc thành phố). Chính quyền ở các đơn vị hành chính này là một bộ phận của chính quyền cấp trên đứng ở đây, nên một mặt chịu sự kiểm soát thực hiện quyền lực hành pháp của chính quyền Trung ương và mặt khác chịu sự giám sát của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và sự kiểm tra, thanh tra, kiểm soát của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

*Thứ tư*, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đối với chính quyền địa phương còn được thực hiện bởi vai trò giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước các cấp và các thành viên của Mặt trận Lào xây dựng đất nước (đã được phân tích ở trên). Đồng thời, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đối với chính quyền địa phương còn thực hiện bởi cá nhân công dân bằng việc thực hiện các quyền khiếu nại, tố cáo.

*Thứ năm*, kiểm soát thực hiện quyền lực hành pháp đối với chính quyền địa phương còn được thực hiện bằng các phương tiện thông tin đại chúng và

bằng các hoạt động xét xử các quyết định hành chính, các hành vi hành chính mà cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện tại tòa án.

Như vậy, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đối với chính quyền địa phương được thực hiện bởi một cơ chế bao gồm các cơ quan nhà nước cấp trên (chính quyền Trung ương) đối với chính quyền cấp dưới; giám sát mang tính chất bên trong của chính quyền địa phương; giám sát của hội đồng nhân dân đối với ủy ban nhân dân cùng cấp; giám sát, kiểm tra, thanh tra của chính quyền cấp trên đối với chính quyền cấp dưới. Đồng thời, kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương còn được thực hiện bởi cơ chế do nhân dân tiến hành thông qua các tổ chức đoàn thể quần chúng.

### ***3.1.2.3. Các quy định của Hiến pháp Lào năm 2015 về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp***

Hiến pháp năm 2015 của nước CHDCND Lào là văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất trong toàn bộ hệ thống pháp luật; là cơ sở pháp lý để xây dựng, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Hiến pháp năm 2015 quy định về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp như sau:

*Thứ nhất*, Điều 2 Hiến pháp năm 2015 quy định Nhà nước CHDCND Lào là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất cả QLNN thuộc về nhân dân. Đây là cơ sở hiến định để nhân dân - với tư cách chủ thể của QLNN - kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp. Hiến pháp quy định các phương thức để nhân dân thực hiện quyền lực của mình trực tiếp hoặc gián tiếp (Điều 6); tạo lập các hình thức pháp lý để nhân dân thực hiện KSQLNN: Bầu cử, bãi nhiệm, trưng cầu dân ý, lấy ý kiến nhân dân...; quy định về quyền con người và quyền công dân để phát huy vai trò của chủ thể QLNN như quyền khiếu nại, tố cáo, tham gia quản lý nhà nước cũng như xác định trách nhiệm chính trị - pháp lý của nhà nước trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân (Điều 6, Điều 41, Điều 44.)

*Thứ hai*, Hiến pháp quy định tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; quy định tổ chức, thẩm quyền hoạt động của bộ máy nhà nước, trong

đó có cơ quan thực hiện QHP. Điều này giúp xác định giới hạn hoạt động nhằm kiểm soát được phạm vi thẩm quyền. Theo đó, Hiến pháp quy định về Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, quy định về Chính quyền địa phương và thẩm quyền hoạt động hành pháp của các cơ quan nhà nước khác. Do đó, quyền hành pháp do Chính phủ thực hiện phải chịu sự kiểm soát từ phía cơ quan thực hiện quyền lập pháp và tư pháp. Hiến pháp năm 2015 quy định Quốc hội, Tòa án, Chủ tịch nước kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này đối với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2015 đã xác lập cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đối với chính quyền địa phương thông qua quy định Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện quyền giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương.

*Thứ ba*, Hiến pháp năm 2015 đã xác định cơ chế tự kiểm soát quyền lực trong nội bộ hệ thống cơ quan thực hiện QHP. Cơ chế này thể hiện ở Điều 74: Bộ trưởng, Chủ nhiệm các tổ chức tương đương Bộ có vai trò xây dựng và tổ chức thực hiện nghị quyết của kỳ họp Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ; lãnh đạo, quản lý và kiểm tra việc thực hiện lĩnh vực do mình phụ trách; [và] được kết nối, hợp tác và ký kết các hiệp định và tiểu hiệp định với nước ngoài theo thỏa thuận của Chính phủ. Điều 3 Hiến pháp năm 2015 tiếp tục khẳng định cơ chế kiểm soát quản lý nhà nước từ phía Đảng lãnh đạo, Liên minh chính trị Mặt trận và các tổ chức đoàn thể “Đảng NDCM Lào là hạt nhân lãnh đạo.”. Đây là cơ sở pháp lý để Đảng kiểm soát quản lý nhà nước thông qua lãnh đạo, kiểm tra, kiểm soát nhằm bảo đảm quản lý nhà nước thuộc về nhân dân. Hiến pháp năm 2015 đã có những bước tiến quan trọng trong việc tạo cơ sở pháp lý nhằm hiện thực hóa sự phân định cần thiết trong phân công, phối hợp giữa các nhánh của quản lý nhà nước. Mặt khác, đó đồng thời là cơ sở thiết lập và vận hành quan hệ kiểm soát quyền lực; đáp ứng yêu cầu hoàn thiện cơ chế vận hành của nhà nước pháp quyền, đẩy mạnh xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở CHDCND Lào.

## **3.2. PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO**

### **3.2.1. Thực trạng kiểm soát của Đảng Nhân dân cách mạng Lào đối với thực hiện quyền hành pháp**

Đảng Nhân dân Cách mạng Lào là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, giữ vai trò quyết định trong việc định hướng chính trị, tổ chức bộ máy và kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó có việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Vai trò lãnh đạo này được ghi nhận trực tiếp trong Hiến pháp Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào năm 2015 (sửa đổi), theo đó Đảng Nhân dân Cách mạng Lào là hạt nhân lãnh đạo của hệ thống chính trị và xã hội Lào (Điều 3).

Xét dưới góc độ lý luận về kiểm soát quyền lực, kiểm soát của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào đối với việc thực hiện quyền hành pháp mang tính đặc thù, thể hiện ở chỗ đây là hình thức kiểm soát thông qua quyền lực chính trị, có phạm vi tác động rộng và ảnh hưởng trực tiếp đến toàn bộ quá trình tổ chức và thực hiện quyền hành pháp. Khác với kiểm soát mang tính pháp lý của các cơ quan nhà nước, kiểm soát của Đảng mang tính định hướng, bao quát và có khả năng chi phối các cơ chế kiểm soát khác trong hệ thống chính trị.

Trong bối cảnh đó, kiểm soát của Đảng đối với việc thực hiện quyền hành pháp không chỉ là yêu cầu chính trị mà còn là một bộ phận cấu thành quan trọng của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, có tính chất nền tảng và chi phối các cơ chế kiểm soát khác.

#### ***3.2.1.1. Cơ sở và hình thức kiểm soát của Đảng đối với việc thực hiện quyền hành pháp***

Việc kiểm soát của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào đối với quyền hành pháp được thực hiện trên cơ sở vai trò lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với Nhà nước, được quy định trong Hiến pháp, Điều lệ Đảng và được cụ thể hóa thông qua các nghị quyết, chỉ thị của Đại hội Đảng, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị và Ban Bí thư.

Điều lệ Đảng Nhân dân Cách mạng Lào xác định Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội thông qua việc đề ra đường lối, chủ trương; lãnh đạo công tác cán bộ; kiểm tra, giám sát việc thực hiện nghị quyết của Đảng trong các cơ quan nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội. Các nghị quyết của Đại hội Đảng, đặc biệt là Nghị quyết Đại hội X và Đại hội XI của Đảng, đều nhấn mạnh yêu cầu tăng cường kỷ luật, kỷ cương, kiểm soát quyền lực, phòng ngừa tham nhũng, lãng phí trong bộ máy nhà nước, trong đó Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước là đối tượng trọng tâm.

Trên thực tế, Đảng Nhân dân Cách mạng Lào thực hiện kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp chủ yếu thông qua các hình thức sau:

*Thứ nhất*, kiểm soát thông qua công tác cán bộ. Đảng giữ vai trò quyết định trong việc quy hoạch, đào tạo, bổ nhiệm, điều động, đánh giá và kỷ luật cán bộ giữ các chức vụ chủ chốt trong Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Công tác cán bộ được thực hiện theo các quy định, quy chế của Đảng về quản lý cán bộ và nguyên tắc tập trung dân chủ. Thông qua việc kiểm soát đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý trong bộ máy hành pháp, Đảng gián tiếp nhưng hiệu quả kiểm soát quá trình tổ chức và thực hiện quyền hành pháp.

*Thứ hai*, kiểm soát thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát của các cấp ủy Đảng và Ủy ban Kiểm tra Đảng. Theo các quy định của Đảng về công tác kiểm tra, giám sát và kỷ luật đảng, các tổ chức đảng và đảng viên trong các cơ quan hành pháp chịu sự kiểm tra, giám sát thường xuyên của cấp ủy cấp trên. Nội dung kiểm tra, giám sát tập trung vào việc chấp hành đường lối, nghị quyết của Đảng; việc thực hiện nhiệm vụ chính trị; việc tuân thủ nguyên tắc tổ chức và kỷ luật của Đảng của đảng viên giữ chức vụ trong bộ máy hành pháp.

*Thứ ba*, kiểm soát thông qua việc xem xét và xử lý trách nhiệm chính trị của tổ chức đảng và đảng viên. Khi các cơ quan hành pháp hoặc người đứng đầu vi phạm chủ trương, đường lối của Đảng, gây hậu quả nghiêm trọng trong quản lý, điều hành, Đảng có thẩm quyền xem xét trách nhiệm chính trị và áp dụng các hình thức kỷ luật phù hợp theo quy định của Điều lệ Đảng và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Trong thực tiễn, các hình thức kiểm soát này đã được triển khai tương đối đồng bộ, đặc biệt là trong công tác cán bộ và công tác kiểm tra, giám sát. Theo các báo cáo tổng kết trong những năm gần đây, việc siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong công tác cán bộ đã góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý trong hệ thống hành pháp. Hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng cũng ngày càng đi vào chiều sâu, tập trung vào các lĩnh vực nhạy cảm, dễ phát sinh tiêu cực trong quản lý hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy việc triển khai các hình thức kiểm soát này trong một số trường hợp còn mang tính hình thức, chưa thực sự gắn với yêu cầu kiểm soát quyền lực một cách hiệu quả. Việc cụ thể hóa các chủ trương của Đảng thành các tiêu chí kiểm tra, giám sát cụ thể trong hoạt động hành pháp còn hạn chế.

### ***3.2.1.2. Kết quả đạt được trong thực tiễn***

Thực tiễn cho thấy, hoạt động kiểm soát của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào đối với việc thực hiện quyền hành pháp đã góp phần quan trọng trong việc bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của Đảng, giữ vững định hướng chính trị trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ. Thông qua công tác cán bộ và kiểm tra, giám sát, Đảng đã kịp thời phát hiện và xử lý nhiều trường hợp vi phạm kỷ luật, góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương trong bộ máy hành chính nhà nước.

Hoạt động kiểm soát của Đảng cũng góp phần phòng ngừa tình trạng lạm quyền, tha hóa quyền lực trong đội ngũ cán bộ, công chức hành chính; đồng thời tạo cơ sở chính trị cho việc triển khai các biện pháp cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

Bên cạnh đó, hoạt động kiểm soát của Đảng còn góp phần tăng cường tính thống nhất trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, hạn chế sự phân tán trong quá trình thực hiện chính sách. Việc gắn kiểm soát quyền hành pháp với công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng cũng tạo ra sự chuyển biến về nhận thức và hành động của đội ngũ cán bộ, công chức trong việc tuân thủ pháp luật và thực hiện nhiệm vụ công vụ.

### ***3.2.1.3. Những hạn chế, bất cập***

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động kiểm soát của Đảng đối với việc thực hiện quyền hành pháp vẫn còn bộc lộ một số hạn chế. Một số hình thức kiểm soát chủ yếu mang tính nội bộ, chưa được thể chế hóa đầy đủ bằng các quy định pháp luật của Nhà nước; ranh giới giữa kiểm soát của Đảng và kiểm soát bằng pháp luật trong một số trường hợp còn chưa rõ ràng. Hiệu quả kiểm tra, giám sát ở một số tổ chức đảng cơ sở chưa cao, việc phát hiện và xử lý vi phạm còn chậm, chưa đáp ứng yêu cầu kiểm soát quyền lực trong bối cảnh mới.

Những hạn chế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có sự chưa đồng bộ của cơ chế kiểm soát quyền lực, năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác kiểm tra, giám sát còn hạn chế, cũng như nhận thức về yêu cầu kiểm soát quyền lực trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

Trên cơ sở vai trò lãnh đạo và kiểm soát mang tính chính trị của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào, việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp còn được triển khai thông qua các cơ chế kiểm soát mang tính pháp lý của các cơ quan nhà nước theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Do đó, việc tiếp tục phân tích thực trạng kiểm soát của Quốc hội và các cơ quan nhà nước khác là cần thiết nhằm làm rõ đầy đủ cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào trên cả phương diện chính trị và pháp lý.

Ngoài ra, trong một số trường hợp, cơ chế kiểm soát của Đảng chưa tạo ra sự phân định rõ ràng giữa trách nhiệm chính trị và trách nhiệm pháp lý, dẫn đến khó khăn trong việc xác định và xử lý trách nhiệm đối với các vi phạm trong hoạt động hành pháp. Việc thiếu các tiêu chí cụ thể để đánh giá hiệu quả kiểm soát cũng làm hạn chế khả năng đo lường và nâng cao chất lượng hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng.

### **3.2.2. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của các cơ quan nhà nước**

#### ***3.2.2.1. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Quốc hội***

*Thứ nhất*, Thẩm quyền của Quốc hội trong việc giám sát thực hiện quyền hành pháp

Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất của nước Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào, do nhân dân trực tiếp bầu ra, được nhân dân ủy quyền và hoạt động phục vụ nhân dân. Quốc hội bầu ra, thành lập Chính phủ và các vị trí cơ quan quyền lực nhà nước khác nên Quốc hội có quyền giám sát đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và cơ quan hành pháp nói riêng. Xét dưới góc độ lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước, hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp là hình thức kiểm soát mang tính quyền lực pháp lý từ bên ngoài hệ thống hành pháp, có vai trò đặc biệt trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Nội dung, chủ thể và phương thức kiểm soát này về cơ bản thống nhất với cách tiếp cận đã được xác định tại mục 2.2 của luận án, trong đó Quốc hội là chủ thể kiểm soát mang tính quyền lực nhà nước, thực hiện kiểm soát thông qua các hình thức giám sát tối cao.

Chủ thể thực hiện quyền hành pháp ở Lào bao gồm Chủ tịch nước và Chính phủ. Trong đó, hoạt động ban hành chính sách, văn bản QPPL và quyết định hành chính của các cơ quan hành pháp là một hoạt động thường xuyên và có ý nghĩa rất quan trọng trong quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống nhà nước và xã hội; bởi vậy việc kiểm soát của Quốc hội đối với hoạt động này là cần thiết và phải được kiểm soát ngay từ giai đoạn bắt đầu cho đến sau khi các chính sách, văn bản được ban hành.

Theo quy định của Hiến pháp Lào năm 2015, Quốc hội là cơ quan lập pháp thực hiện vai trò thông qua Hiến pháp và pháp luật dựa trên cơ sở kiến nghị của Chính phủ (Điều 52, Hiến pháp Lào năm 2015). Do đó, Quốc hội kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trong hoạt động ban hành chính sách, văn bản QPPL

và quyết định hành chính của các cơ quan chính phủ bằng việc xem xét tính hợp hiến, hợp pháp và cả tính hợp lý của văn bản, bảo đảm về thẩm quyền, nội dung, hình thức, trình tự ban hành văn bản, phát hiện những nội dung trái pháp luật của văn bản để kịp thời đình chỉ việc thi hành, huỷ bỏ, bãi bỏ, cũng như xác định trách nhiệm của cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật: Khoản 20, Điều 53 Hiến pháp Lào năm 2015 quy định “*Quốc hội có quyền bãi bỏ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các ngành khác khác trái với Hiến pháp và pháp luật, trừ quyết định của Viện kiểm sát và TAND*” [67].

Có thể thấy, về mặt pháp lý, thẩm quyền kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp được quy định tương đối toàn diện, bao trùm cả hoạt động ban hành văn bản, tổ chức thực hiện pháp luật và trách nhiệm của các chủ thể thực hiện quyền hành pháp. Với hệ thống thẩm quyền như vậy, Quốc hội về nguyên tắc có khả năng kiểm soát toàn bộ quá trình thực hiện quyền hành pháp từ khâu hoạch định chính sách đến khâu tổ chức thực hiện và xử lý trách nhiệm.

Từ các nguyên tắc hiến định, Quốc hội thực hiện chức năng giám sát tối cao đối với thực hiện quyền hành pháp thông qua các hoạt động sau:

+ Xem xét văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ: Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Thực hiện quyền này, Quốc hội có quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

+ Xem xét việc trả lời chất vấn của Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ: Thực hiện quyền này, các đại biểu quốc hội yêu cầu các đối tượng bị chất vấn trả lời, làm rõ những vấn đề, trách nhiệm của họ trong việc thực thi Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Các đại biểu quốc hội có quyền kiến nghị Quốc hội xem xét trách nhiệm đối với người bị chất vấn. Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết.

+ Bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm và bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và các thành viên của Chính phủ: Trong trường hợp người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm không được quá nửa tổng số đại biểu quốc hội tín nhiệm thì cơ quan hoặc người đã giới thiệu đề bầu hoặc đề nghị phê chuẩn người đó có trách nhiệm trình Quốc hội xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm cách chức người đó.

- Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ, các thành viên chính phủ, Chánh án TAND tối cao, Viện trưởng VKSND tối cao, Tổng Kiểm toán Nhà nước. Với các quyền đó, đại biểu quốc hội giám sát thực hiện quyền hành pháp thông qua các hoạt động chất vấn Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; giám sát văn bản QPPL; giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Đại biểu quốc hội có thể tự mình tiến hành hoạt động giám sát hoặc tham gia hoạt động giám sát của đoàn đại biểu quốc hội; tham gia đoàn giám sát của UBTWQH tại địa phương khi có yêu cầu.

- Đoàn đại biểu quốc hội giám sát thông qua các hoạt động: tổ chức đoàn giám sát của đoàn đại biểu quốc hội và tổ chức để các đại biểu quốc hội trong đoàn giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương; giám sát văn bản QPPL của HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân mà đại biểu quốc hội, đoàn đại biểu quốc hội đã chuyên đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương trả lời về các vấn đề mà đoàn quan tâm; cử đại biểu quốc hội trong đoàn tham gia đoàn giám sát Ủy ban thường vụ quốc hội, các uỷ ban của Quốc hội tại địa phương khi có yêu cầu.

Như vậy, các hình thức kiểm soát của Quốc hội đối với quyền hành pháp tương đối đa dạng, bao gồm kiểm soát thông qua hoạt động lập pháp, giám sát, chất vấn và quyết định về nhân sự. Đây là những phương thức kiểm soát mang tính quyền lực pháp lý rõ ràng, tạo cơ sở để Quốc hội thực hiện vai

trò kiểm soát từ bên ngoài đối với hệ thống hành pháp. Tuy nhiên, hiệu quả của các phương thức này trong thực tiễn còn phụ thuộc vào điều kiện tổ chức thực hiện và cơ chế bảo đảm đi kèm.

*Thứ hai*, thực trạng Quốc hội xem xét báo cáo công tác của chính phủ

Các báo cáo mà Quốc hội tiến hành xem xét bao gồm: báo cáo công tác hằng năm, báo cáo công tác nhiệm kỳ, báo cáo hoạt động của Chính phủ theo vấn đề, lĩnh vực mà đối tượng chịu sự giám sát phụ trách, báo cáo về việc thi hành pháp luật và báo cáo khác. Các báo cáo này được xem xét vào các thời điểm luật định tại kỳ họp cuối năm, kỳ họp giữa năm và kỳ họp cuối nhiệm kỳ. Thông qua việc xét báo cáo của các cơ quan này, Quốc hội có được những thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời và toàn diện về các mặt hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như mọi mặt của đời sống xã hội đang diễn ra trên đất nước. Qua đó Quốc hội có cơ sở nhận định, đánh giá về tình hình thi hành Hiến pháp, pháp luật và Nghị quyết của Quốc hội. Những năm qua, hoạt động giám sát bằng hình thức xem xét báo cáo của Quốc hội nhiều khi còn hình thức, lúng túng, bị động, chất lượng kết quả giám sát thấp và chủ yếu dừng lại ở việc kiến nghị, chưa giải quyết thỏa đáng những bức xúc của nhân dân; nhiều lĩnh vực còn chưa đề xuất được những giải pháp giải quyết. Hình thức giám sát chủ yếu nghe các báo cáo là chính, chưa có điều kiện đi sâu thâm nhập thực tế và mổ xẻ vấn đề để tìm nguyên nhân, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân đối với những yếu kém tồn tại, nên các kiến nghị giám sát thường chung chung, thiếu cụ thể và thiếu tính khả thi. Hiệu lực sau giám sát chưa cao, chế tài chưa đủ mạnh và có những lĩnh vực mặc dù được giám sát, chất vấn nhiều nhưng việc khắc phục lại rất chậm. Nhiều kiến nghị qua giám sát chưa được tập trung xem xét và giải quyết. Thêm vào đó, hoạt động giám sát thường bị động, nghĩa là chạy theo các sự việc, khi nó đã xảy ra, thậm chí trở thành những vấn đề bức xúc trong xã hội thì khi đó hoạt động giám sát mới được bắt đầu. Điều này trái với bản chất của hoạt động giám sát, bởi giám sát là để ngăn ngừa những sai phạm có thể xảy ra, để những sai phạm không xảy ra

chứ không phải khi sự việc xảy ra rồi mới đi giám sát. Nhìn chung, hoạt động xem xét báo cáo của Quốc hội tại kỳ họp còn chưa phát huy được đầy đủ hiệu lực và hiệu quả ở các phương diện: nhiều báo cáo còn chậm tiến độ; đánh giá còn chung chung, chưa rõ nguyên nhân, trách nhiệm, giải pháp chưa thật cụ thể; đại biểu Quốc hội còn thiếu các kênh thông tin tư vấn sâu; việc thảo luận, xem xét báo cáo của đại biểu Quốc hội còn nêu nhiều về thực trạng, tìm hiểu tình hình; thời gian thảo luận còn hạn hẹp.

Từ thực tiễn nêu trên có thể thấy, mặc dù hoạt động xem xét báo cáo của Quốc hội được thực hiện thường xuyên và là một trong những hình thức giám sát quan trọng, nhưng hiệu quả kiểm soát đối với quyền hành pháp còn hạn chế. Việc thiếu cơ chế theo dõi, đánh giá sau giám sát và chế tài đủ mạnh đã làm giảm hiệu lực của hoạt động này trong việc bảo đảm trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành pháp.

*Thứ ba*, thực trạng Quốc hội giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc xem xét văn bản QPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội là hình thức giám sát đặc biệt của Quốc hội. Thông qua đó, Quốc hội tiến hành các hoạt động xem xét, kiểm tra, phát hiện, bàn bạc, thảo luận kiến nghị, đình chỉ và hủy bỏ những văn bản QPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Lào xây dựng đất nước có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đối với văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Lào xây dựng đất nước, Quốc hội xem xét văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội khi có đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trong trường hợp này, Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Lào xây dựng đất nước, cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận hoặc đại biểu Quốc hội có

quyền gửi đề nghị đến Ủy ban thường vụ Quốc hội để trình Quốc hội xem xét, quyết định.

Trên thực tế, Quốc hội Lào chưa lần nào thực hiện hình thức giám sát văn bản QPPL như vậy. Thực trạng này cho thấy, mặc dù thẩm quyền giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội đã được quy định rõ trong Hiến pháp, nhưng cơ chế thực thi trên thực tế chưa được vận hành hiệu quả. Việc giám sát còn mang tính gián tiếp, phụ thuộc nhiều vào đề xuất của các cơ quan trung gian như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, làm hạn chế tính chủ động của Quốc hội trong việc phát hiện và xử lý các văn bản trái pháp luật. Tổng hợp báo cáo hoạt động giám sát hàng năm của Quốc hội, có thể nhận thấy đây là lĩnh vực hoạt động tương đối mờ nhạt. Công tác giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội còn nhiều hạn chế trong việc giám sát văn bản pháp luật. Về cơ bản, hiệu quả giám sát thấp. Có những luật, pháp lệnh sau khi được thông qua không được quan tâm giám sát việc thi hành, hoặc chưa quan tâm đúng mức. Tại phiên họp thứ 7 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa VIII (2016-2021) đã tổ chức chất vấn Bộ trưởng Bộ Tư pháp Lào về trách nhiệm trong việc tham mưu xây dựng, theo dõi việc triển khai thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thuộc trách nhiệm của Chính phủ; thẩm định văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và kiểm tra văn bản QPPL của các Bộ, ngành từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa VIII đến 31-7-2021. Tại Kỳ họp thứ 4, Quốc hội tiến hành xem xét, thảo luận về tình hình triển khai thi hành (trong đó có việc ban hành các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành) các luật, nghị quyết đã được Quốc hội khóa VIII thông qua. Đây là những hoạt động tích cực, thể hiện quyết tâm của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về giám sát ban hành văn bản QPPL. Thông qua hoạt động giám sát nhằm chỉ rõ những hạn chế, bất cập còn tồn tại như: tình trạng nợ đọng văn bản hướng dẫn; chậm về tiến độ ban hành; thực hiện chưa nghiêm túc về trình tự, thủ tục; chất lượng văn bản chưa cao, còn nội dung không phù hợp... để từng bước khắc phục những hạn chế, bất cập trong việc ban hành văn bản

QPPL của các cơ quan ở trung ương và địa phương, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của nhà nước. Điều này phản ánh khoảng cách giữa quy định pháp lý và thực tiễn thực hiện, đồng thời cho thấy cơ chế kiểm soát quyền hành pháp thông qua giám sát văn bản vẫn chưa phát huy đầy đủ vai trò trong hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

Nhìn chung, hoạt động kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp đã được thiết lập với hệ thống thẩm quyền tương đối đầy đủ, phù hợp với vị trí của Quốc hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, hiệu quả thực hiện trong thực tiễn còn chưa tương xứng với yêu cầu đặt ra, một số hình thức kiểm soát còn mang tính hình thức, thiếu chiều sâu và chưa gắn chặt với trách nhiệm giải trình. Điều này đặt ra yêu cầu cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế giám sát của Quốc hội theo hướng tăng cường tính thực chất và hiệu lực của hoạt động kiểm soát quyền hành pháp.

### ***3.2.2.2. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chủ tịch nước***

*Thứ nhất*, thực trạng quy định của pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chủ tịch nước

Điều 65 Hiến pháp Lào năm 2015 quy định Chủ tịch nước là “Nguyên thủ quốc gia nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, đại diện nhân dân các bộ tộc Lào ở trong nước và nước ngoài” [67]. Với vị trí, vai trò là Nguyên thủ quốc gia, đứng đầu Nhà nước, mặc dù không thuộc vào một nhánh cơ quan nào trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và pháp nhưng với khả năng có thể tác động tới hầu hết các mối quan hệ quyền lực với Quốc hội, Chính phủ, TAND tối cao, VKSND tối cao nên Chủ tịch nước đóng vai trò điều tiết, chi phối rất quan trọng đến việc thực thi quyền lực của các cơ quan nhà nước khác; góp phần kiểm soát việc thực hiện quyền lực của các cơ quan này, trong đó có thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Xét dưới góc độ lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước, kiểm soát của Chủ tịch nước đối với

việc thực hiện quyền hành pháp là hình thức kiểm soát mang tính quyền lực nhà nước đặc thù, không trực tiếp và không thường xuyên, nhưng có ý nghĩa điều hòa, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước. Nội dung và phương thức kiểm soát này về cơ bản phù hợp với cách tiếp cận đã được xác định tại mục 2.2 của luận án, trong đó Chủ tịch nước được xem là chủ thể kiểm soát thông qua các quyền hiến định gắn với vị trí nguyên thủ quốc gia.

Thông qua việc phân tích các qui định của Hiến pháp hiện hành và Luật Tổ chức Chính phủ có thể xác định được Chủ tịch nước kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ thông qua thực hiện các quyền sau đây:

- Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa dân chủ nhân Lào về đối nội và đối ngoại. Dưới những góc độ nhất định cũng có thể coi là một trong những chủ thể thực thi quyền hành pháp bên cạnh Chính phủ. Mặc dù không có văn bản QPPL nào quy định toàn diện, cụ thể quyền kiểm soát của Chủ tịch nước đối với QLHP, song Hiến pháp năm 2015 vẫn thể hiện quyền hạn kiểm soát này.

- Khoản 4 Điều 67 quy định Chủ tịch nước có nhiệm vụ và quyền hạn: “Bổ nhiệm, điều động, miễn nhiệm Phó Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ sau khi được Quốc hội phê chuẩn”;

- Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ hoặc thông qua việc yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước (khoản 3, Điều 67 Hiến pháp Lào năm 2015).

Có thể thấy, các quyền hạn nêu trên tạo cơ sở pháp lý để Chủ tịch nước tham gia kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, chủ yếu thông qua việc tác động đến tổ chức bộ máy và hoạt động điều hành của Chính phủ. Tuy nhiên, khác với kiểm soát của Quốc hội hay các cơ quan tư pháp, kiểm soát của Chủ tịch nước không mang tính trực tiếp và thường xuyên, mà chủ yếu được thực hiện thông qua các cơ chế mang tính gián tiếp, gắn với vai trò nguyên thủ quốc gia. Đây chính là cơ sở pháp lý quan trọng để

Chủ tịch nước có thể vận dụng nhằm kiểm soát Chính phủ trong quá trình thực hiện quyền hành pháp hiệu quả hơn, chặt chẽ hơn. Tuy nhiên, hệ thống quy định pháp luật hiện hành chưa thiết lập một cơ chế kiểm soát rõ ràng, độc lập và mang tính thường xuyên của Chủ tịch nước đối với quyền hành pháp. Các quyền hạn chủ yếu mang tính hỗ trợ, phối hợp hoặc mang tính thủ tục, do đó phạm vi và mức độ tác động trong kiểm soát quyền hành pháp còn hạn chế.

*Thứ hai*, thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động của Chủ tịch nước

Thời gian qua, Chủ tịch nước đã nỗ lực thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến lĩnh vực hành pháp, qua đó tham gia kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Cụ thể là:

- Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm nhân sự cấp cao của Chính phủ, góp phần hình thành nên Chính phủ, là cơ sở cho việc Chủ tịch nước kiểm soát thực hiện quyền hành pháp: Thông qua hoạt động này, Chủ tịch nước có thể tác động đến chất lượng đội ngũ lãnh đạo của Chính phủ, từ đó gián tiếp ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện quyền hành pháp. Tuy nhiên, mức độ kiểm soát còn phụ thuộc lớn vào cơ chế quyết định nhân sự và sự phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX, Chủ tịch nước đã đề nghị Quốc hội bầu TTCP; căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước đã bổ nhiệm 03 Phó TTCP, 20 Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước miễn nhiệm 02 Phó Thủ tướng, Bộ trưởng - Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ và 21 Bộ trưởng của Chính phủ nhiệm kỳ 2016-2021. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX (2021 -2026), tính đến thời điểm hiện nay, Chủ tịch nước đã đề nghị Quốc hội bầu TTCP; căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước đã bổ nhiệm 03 Phó TTCP, 20 Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước miễn nhiệm 01 Bộ trưởng Chủ nhiệm Văn phòng chính phủ, 01 Bộ trưởng Bộ Kế hoạch & Đầu tư.

- Trong nhiệm kỳ 2011-2016, Chủ tịch nước đã uỷ quyền cho Phó Chủ tịch nước tham dự một số phiên họp thường kỳ của Chính phủ và tại phiên họp đã có nhiều ý kiến về các vấn đề quan trọng liên quan đến việc quản lý, điều hành của Chính phủ và các Bộ.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, hoạt động kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ thời gian qua vẫn mang tính hình thức và ít có tính thực tiễn, thể hiện là: Những biểu hiện này cho thấy hoạt động kiểm soát của Chủ tịch nước đối với quyền hành pháp trong thực tiễn còn mang tính hình thức, chưa phát huy đầy đủ vai trò là một chủ thể kiểm soát trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

- Việc Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu TTCP; căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là hoạt động mang tính chất chính trị, pháp lý, nhằm hiện thực hoá vai trò lãnh đạo của Đảng, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong công tác công tác cán bộ, chứ không thể hiện lập trường, quan điểm, ý chí của Chủ tịch nước trong việc thực hiện hoạt động này. Điều này phản ánh đặc điểm kiểm soát mang tính chính trị - tổ chức nhiều hơn là kiểm soát mang tính pháp lý độc lập, do đó hạn chế khả năng thể hiện vai trò kiểm soát riêng biệt của Chủ tịch nước đối với hoạt động hành pháp.

- Về quyền tham gia các phiên họp của Chính phủ được Chủ tịch nước thực hiện rất hạn chế. Thông thường, Chủ tịch nước không trực tiếp tham dự mà uỷ quyền cho Phó Chủ tịch nước tham dự một số phiên họp thường kỳ của Chính phủ. Điều này dẫn đến Chủ tịch nước khó nắm bắt công việc quản lý, điều hành của Chính phủ, nên không thể có sự giám sát hiệu quả đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Việc hạn chế tham gia trực tiếp vào hoạt động của Chính phủ làm giảm khả năng tiếp cận thông tin thực tiễn, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện chức năng kiểm soát của Chủ tịch nước.

- Những điều kiện, giới hạn đặt ra cho việc thực hiện quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết đã cản trở

Chủ tịch nước thực thi hiệu quả quyền này. Khoản 3, Điều 67, Hiến pháp Lào năm 2015 quy định những điều kiện cụ thể thực hiện thẩm quyền là: (1) khi Chủ tịch nước xét thấy cần thiết; và (2) để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước. Điều đó có nghĩa là Chủ tịch nước không được thực hiện quyền này trong mọi vấn đề và mọi trường hợp; nếu không thoả mãn đủ hai điều kiện nêu trên thì Chủ tịch nước không có quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn. Quy định này tuy bảo đảm tính chặt chẽ về mặt pháp lý, nhưng đồng thời cũng làm thu hẹp phạm vi chủ động của Chủ tịch nước trong việc sử dụng công cụ kiểm soát đối với hoạt động của Chính phủ.

Nhìn chung, kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào mang tính đặc thù, được thực hiện thông qua các quyền hiến định gắn với vị trí nguyên thủ quốc gia. Mặc dù có cơ sở pháp lý nhất định, nhưng cơ chế kiểm soát này chưa thực sự rõ ràng và hiệu quả trong thực tiễn. Điều này cho thấy cần tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật và cơ chế thực hiện nhằm phát huy tốt hơn vai trò của Chủ tịch nước trong kiểm soát quyền hành pháp, bảo đảm sự cân bằng và phối hợp trong thực hiện quyền lực nhà nước.

### ***3.2.2.3. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của chính phủ***

*Thứ nhất*, thực trạng quy định của pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ

Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, đồng thời cũng là chủ thể trực tiếp tổ chức và vận hành bộ máy hành chính nhà nước. Trong quá trình thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ không chỉ là đối tượng chịu sự kiểm soát từ các chủ thể bên ngoài như Quốc hội, Chủ tịch nước, mà còn là chủ thể thực hiện kiểm soát nội bộ đối với chính mình và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

Theo quy định của Hiến pháp Lào năm 2015 và các văn bản pháp luật có liên quan, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan thuộc Chính phủ có thẩm quyền kiểm tra, chỉ đạo, điều hành và thanh tra hoạt động của

các bộ, ngành và chính quyền địa phương. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để thiết lập cơ chế kiểm soát nội bộ trong hệ thống hành pháp.

Xét dưới góc độ lý luận đã được trình bày tại mục 2.2 của luận án, kiểm soát của Chính phủ đối với việc thực hiện quyền hành pháp là hình thức kiểm soát mang tính nội bộ trong nhánh quyền lực hành pháp, được thực hiện thông qua các phương thức như kiểm tra hành chính, thanh tra, giám sát và điều hành. Nội dung kiểm soát tập trung vào việc bảo đảm tính hợp pháp, tính thống nhất và hiệu quả trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, khác với kiểm soát của Quốc hội hay các cơ quan tư pháp, kiểm soát của Chính phủ mang tính vừa là chủ thể thực hiện quyền lực, vừa là chủ thể tự kiểm soát, do đó tiềm ẩn nguy cơ thiếu tính khách quan nếu không có cơ chế bảo đảm phù hợp.

*Thứ hai*, thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động của Chính phủ.

Trong thực tiễn, Chính phủ thực hiện kiểm soát quyền hành pháp chủ yếu thông qua các hình thức sau:

*Một là*, kiểm soát thông qua hoạt động chỉ đạo, điều hành của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Thông qua việc ban hành các nghị quyết, chỉ thị, quyết định điều hành, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ định hướng, điều chỉnh hoạt động của các bộ, ngành và địa phương. Đây là công cụ quan trọng nhằm bảo đảm sự thống nhất trong thực hiện quyền hành pháp từ trung ương đến địa phương.

Tuy nhiên, hình thức kiểm soát này chủ yếu mang tính hành chính - mệnh lệnh, tập trung vào việc điều hành hơn là kiểm soát theo nghĩa chặt chẽ, do đó hiệu quả kiểm soát phụ thuộc nhiều vào năng lực quản lý và trách nhiệm của người đứng đầu.

*Hai là*, kiểm soát thông qua hoạt động kiểm tra hành chính trong hệ thống hành pháp.

Chính phủ và các cơ quan hành chính cấp trên thực hiện kiểm tra đối với hoạt động của cơ quan hành chính cấp dưới nhằm phát hiện sai sót, chấn chỉnh kịp thời các vi phạm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ.

Hoạt động kiểm tra hành chính góp phần duy trì kỷ luật, kỷ cương trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, trong thực tế, hoạt động này nhiều khi còn mang tính hình thức, chưa đi sâu vào bản chất vấn đề, việc xử lý sau kiểm tra chưa triệt để.

*Ba là, kiểm soát thông qua hoạt động thanh tra nhà nước.*

Thanh tra là một trong những công cụ quan trọng nhất trong kiểm soát nội bộ của Chính phủ đối với việc thực hiện quyền hành pháp. Thông qua hoạt động thanh tra, các cơ quan có thẩm quyền tiến hành xem xét, đánh giá việc chấp hành pháp luật, phát hiện sai phạm và kiến nghị xử lý.

Trong thời gian qua, hoạt động thanh tra đã góp phần phát hiện nhiều sai phạm trong quản lý hành chính, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động thanh tra vẫn còn những hạn chế như: chưa bảo đảm tính độc lập tương đối; việc thực hiện kết luận thanh tra còn chậm; tình trạng nể nang, né tránh trong xử lý vi phạm vẫn còn tồn tại.

*Bốn là, kiểm soát thông qua trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước.*

Người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm tổ chức thực hiện nhiệm vụ, đồng thời kiểm tra, giám sát hoạt động của cấp dưới. Đây là yếu tố quan trọng trong bảo đảm hiệu quả kiểm soát nội bộ.

Tuy nhiên, trong thực tiễn, cơ chế xác định và xử lý trách nhiệm của người đứng đầu còn chưa rõ ràng; việc gắn trách nhiệm với kết quả thực hiện nhiệm vụ chưa thực sự chặt chẽ, dẫn đến hiệu quả kiểm soát chưa cao.

*Thứ ba, đánh giá thực trạng kiểm soát của Chính phủ đối với việc thực hiện quyền hành pháp*

Nhìn chung, hoạt động kiểm soát nội bộ của Chính phủ đối với việc thực hiện quyền hành pháp đã được thiết lập với nhiều hình thức tương đối đa dạng, góp phần bảo đảm sự thống nhất, thông suốt trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Các công cụ như kiểm tra, thanh tra, điều hành và trách nhiệm người đứng đầu đã tạo ra khuôn khổ cơ bản cho việc kiểm soát quyền hành pháp trong nội bộ hệ thống hành chính.

Tuy nhiên, hiệu quả kiểm soát trong thực tiễn còn hạn chế. Các hình thức kiểm soát chủ yếu mang tính nội bộ, thiếu tính độc lập; nhiều hoạt động còn mang tính hình thức, chưa gắn với trách nhiệm cụ thể; cơ chế xử lý sau kiểm tra, thanh tra chưa đủ mạnh. Điều này làm giảm hiệu lực của kiểm soát nội bộ, đồng thời chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu kiểm soát quyền lực trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Xét về bản chất, những hạn chế này phản ánh đặc trưng của kiểm soát nội bộ trong hệ thống hành pháp, khi chủ thể thực hiện quyền lực đồng thời cũng là chủ thể kiểm soát. Do đó, để nâng cao hiệu quả kiểm soát, cần có sự kết hợp chặt chẽ giữa kiểm soát nội bộ của Chính phủ với kiểm soát từ bên ngoài của Quốc hội, Chủ tịch nước và các cơ quan tư pháp.

Bên cạnh các chủ thể nêu trên, Kiểm toán nhà nước cũng tham gia vào việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài chính công và tài sản công. Thông qua hoạt động kiểm toán, cơ quan này có chức năng đánh giá tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước, qua đó góp phần phát hiện sai phạm và nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động thực hiện quyền hành pháp.

Tuy nhiên, trong điều kiện thực tiễn của Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, vai trò kiểm soát của Kiểm toán nhà nước còn tương đối hạn chế, phạm vi hoạt động chưa bao quát toàn diện và hiệu lực kiểm soát chưa cao. Do đó, đây chưa phải là một chủ thể kiểm soát có vai trò nổi bật trong cơ chế kiểm soát quyền hành pháp so với các chủ thể như Quốc hội, Chính phủ hay Tòa án.

#### ***3.2.2.4. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của cơ quan tư pháp***

*Thứ nhất, thực trạng quy định pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của cơ quan tư pháp*

Toà án Lào tham gia vào kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua các quy định của pháp luật về chức năng và nhiệm vụ của toà án.

Điều 90, Hiến pháp Lào năm 2015 quy định: “TAND là cơ quan xét xử; chỉ có các tòa án mới có thẩm quyền xét xử các vụ án ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào” [67]; “TAND nước CHDCND Lào bao gồm TAND tối cao, các TAND địa phương và các Tòa án quân sự theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp xét thấy cần thiết, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập Toà án đặc biệt” [67].

Điều 2, Luật Tổ chức Toà án nhân dân Lào năm 2017 quy định: “TAND là cơ quan tư pháp. Hoạt động như một cơ quan xét xử. Ở CHDCND Lào, chỉ có Tòa án mới có thẩm quyền xét xử và Tòa án xét xử các vụ án trên cơ sở chứng cứ, tôn trọng pháp luật” [68].

Như vậy, Hiến pháp Lào năm 2015 và Luật Tổ chức toà án nhân dân Lào năm 2017 đều không trực tiếp quy định thẩm quyền của tòa án trong việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp. Tuy nhiên, căn cứ vào chức năng và nhiệm vụ của Toà án được hiến định và các văn bản pháp luật quy định có thể suy luận rằng hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được thực hiện thông qua hoạt động xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hôn nhân và gia đình, đặc biệt là khi xét xử các vụ án hành chính. Thông qua hoạt động xét xử, tòa án có quyền đề nghị, hay yêu cầu các cơ quan, tổ chức áp dụng các biện pháp để khắc phục, loại trừ những nguyên nhân, điều kiện làm phát sinh tội phạm, vi phạm pháp luật, hoặc hoàn thiện pháp luật, chính sách, cải tiến phương thức quản lý. Thông qua hoạt động xét xử hành chính, Tòa án thực hiện hoạt động giám sát của mình đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan khác của nhà nước trong việc ban hành các

quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính. Dưới góc độ lý luận đã được trình bày tại mục 2.2 của luận án, có thể thấy rằng hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Tòa án thuộc loại hình kiểm soát mang tính quyền lực pháp lý, được thực hiện thông qua phương thức xét xử. Nội dung kiểm soát không chỉ dừng lại ở việc xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính mà còn bao hàm việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân và bảo đảm tính thống nhất của pháp luật trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, khác với kiểm soát của Quốc hội hay kiểm soát nội bộ của Chính phủ, kiểm soát của Tòa án mang tính “hậu kiểm”, chỉ được thực hiện khi có tranh chấp phát sinh và được đưa ra xét xử theo trình tự tố tụng.

Để đảm bảo Tòa án kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, Hiến pháp Lào đã quy định: “Trong quá trình xét xử của mình, các thẩm phán phải độc lập và tuân thủ nghiêm ngặt các quy định của pháp luật” (Điều 94, Hiến pháp Lào năm 2015) [67]. Điều đó xuất phát từ nhiều nguyên tắc khác nhau, tiêu biểu là nguyên tắc “Tính độc lập của thẩm phán”. Nguyên tắc tính độc lập của thẩm phán nghĩa là khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Đây là một nguyên tắc hiến định được ghi nhận trong Hiến pháp Lào năm 2015. Có thể hiểu nguyên tắc này theo hai khía cạnh là độc lập với các yếu tố bên ngoài và độc lập với các yếu tố bên trong.

Độc lập với các yếu tố bên ngoài là sự độc lập của hội đồng xét xử với các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và các cá nhân. Khi xét xử, Tòa án không có cấp trên, “cấp trên” của Hội đồng xét xử chính là pháp luật. Khi xét xử, thẩm phán và hội thẩm nhân dân không bị ràng buộc, không bị chi phối bởi bất kỳ ý kiến của ai. Các cơ quan, tổ chức, cá nhân không được can thiệp hoặc tác động vào các thành viên của Hội đồng xét xử để ép họ phải xét xử vụ án theo ý chủ quan của mình. Mọi hành động can thiệp dưới bất kỳ hình thức nào đều làm ảnh hưởng tới tính khách quan của vụ án và đều bị coi là bất hợp pháp. Tuy nhiên, trong hoạt động xét xử, thẩm phán và hội thẩm nhân dân có

thể tham khảo ý kiến của các cơ quan chuyên môn, của bất kỳ ai và phải nắm bắt dư luận xã hội, nhưng khi quyết định, thẩm phán và hội thẩm nhân dân phải thể hiện bản lĩnh nghề nghiệp của mình, xem xét mọi vấn đề một cách độc lập, không được để cho ý kiến bên ngoài làm ảnh hưởng tới tính khách quan của vụ án.

Nguyên tắc độc lập khi xét xử còn thể hiện trong quan hệ giữa các cấp xét xử. Hiện nay, tòa án cấp trên quản lý tòa án cấp dưới cả về tổ chức, tài chính và chỉ đạo chuyên môn nghiệp vụ. Tuy nhiên, phải tách bạch từng mối quan hệ. Trong hoạt động nghiệp vụ, mối quan hệ giữa Tòa án cấp trên và Tòa án cấp dưới là mối quan hệ tổ tụng, chứ không phải là mối quan hệ quản lý hành chính. Tòa án cấp trên hướng dẫn Tòa án cấp dưới về áp dụng thống nhất pháp luật, đường lối xét xử, nhưng không được quyết định hoặc gợi ý cho Tòa án cấp dưới trước khi xét xử một vụ án cụ thể.

Độc lập với các yếu tố bên trong là khi xét xử, các thành viên của Hội đồng xét xử độc lập với nhau trong việc nghiên cứu hồ sơ, xem xét đánh giá chứng cứ và đưa ra kết luận sự việc phạm tội, người phạm tội, mức hình phạt mà không bị phụ thuộc vào quan điểm của các thành viên khác trong Hội đồng xét xử. Chỉ có thành viên của Hội đồng xét xử mới được tham gia nghị án. Hội thẩm nhân dân biểu quyết trước, Thẩm phán là người biểu quyết sau cùng. Các vấn đề của vụ án phải được giải quyết bằng biểu quyết và quyết định theo đa số. Người có ý kiến thiểu số có quyền trình bày ý kiến của mình bằng văn bản và được lưu trong hồ sơ vụ án.

Khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân độc lập không có nghĩa là xét xử tùy tiện mà độc lập trong khuôn khổ pháp luật. Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân phải dựa vào các quy định của pháp luật để giải quyết vụ án, chứ không được áp đặt ý chí chủ quan của mình. Điều này đòi hỏi có tính chất bắt buộc đối với Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân

Tòa án là cơ quan độc lập đưa ra các phán quyết để quyết định một quyết định hành chính hay hành vi hành chính của cơ quan HCNN hay của cá

nhân có thẩm quyền, thông qua đó thực hiện quyền kiểm tra, kiểm soát đối với các hoạt động của hệ thống cơ quan hành pháp.

Như vậy, nguyên tắc độc lập của Tòa án và Thẩm phán là điều kiện hiến định quan trọng bảo đảm cho hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được khách quan và đúng pháp luật. Tuy nhiên, trên thực tế, mức độ độc lập này còn chịu ảnh hưởng bởi cơ chế tổ chức bộ máy, quan hệ quản lý hành chính trong nội bộ hệ thống Tòa án cũng như các yếu tố chính trị - tổ chức, do đó có thể làm hạn chế phần nào hiệu quả kiểm soát đối với hoạt động của cơ quan hành pháp.

Tuy nhiên, Pháp luật hiện hành của Lào nói chung và pháp luật về khiếu kiện hành chính ở CHDCND Lào không cho phép khiếu nại, khởi kiện đối với một văn bản QPPL do Chính phủ ban hành. Quy định này cho thấy phạm vi kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động hành pháp còn bị giới hạn đáng kể, chủ yếu tập trung vào các quyết định hành chính, hành vi hành chính cá biệt mà chưa mở rộng đến các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành. Điều này dẫn đến khoảng trống trong cơ chế kiểm soát quyền lực, khi một bộ phận quan trọng của hoạt động hành pháp - đó là hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật - chưa chịu sự kiểm soát trực tiếp từ cơ quan tư pháp. Theo Điều 16, Pháp lệnh số 001 của Chủ tịch nước CHDCND Lào về Tố tụng hành chính Lào năm 2021 quy định thẩm quyền của Tòa án hành chính: *“1. Ban hành, ngừng hoặc hủy quyết định, mệnh lệnh hoặc giấy phép hoạt động sản xuất kinh doanh và quản lý đất đai trái với quy định của pháp luật; 2. Quyết định kỷ luật hoặc cho ra khỏi biên chế công chức nhà nước mà đã trái với quy định của pháp luật; 3. Thuyên chuyển hoặc trao nhiệm vụ công tác cho cán bộ công chức trái với quy định của pháp luật; 4. Sự lỗi lầm trong lên danh sách người có quyền bầu cử mà Hội đồng bầu cử không quyết định được; 5. Lơ là hoặc chậm chạp, kéo dài thời gian không có lý do khi thực hiện nhiệm vụ của cán bộ - viên chức đã gây ra thiệt hại cho nhà nước và nhân dân; 6. Các hoạt động của cán bộ viên chức về thu thuế, lệ*

*phí, dịch vụ, siết tài sản và sử dụng tài sản người khác trái với quy định của pháp luật; 7. Quyết định về sự trao đổi hoặc tiền bồi thường trái với quy định của pháp luật; 8. Các quyết định hành chính và hành vi hành chính của cơ quan nhà nước trái với quy định của pháp luật làm ảnh hưởng đến cơ quan nhà nước khác; 9. Vụ án khác về vấn đề hành chính và hành pháp theo quyết định của Hội đồng xử án của Tòa án tối cao. Đối với vấn đề liên quan đến bí mật quốc gia, bảo vệ tổ quốc - an ninh xã hội và quan hệ quốc tế không được quy định tại Luật này” [69].*

Như vậy, Pháp lệnh số 001 của Chủ tịch nước Cộng hoà DCND Lào về Tổ tụng hành chính Lào năm 2021 đã liệt kê các trường hợp thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án hành chính phù hợp với tình hình thực tiễn xã hội Lào và mang tính dễ tiên liệu đối với các quan hệ xã hội phát sinh trong tương lai, nhằm tạo sự ổn định của hệ thống pháp luật. Tuy vậy, cũng theo Pháp lệnh này thì Nghị định của Chính phủ không được coi là đối tượng bị kiện tại tòa án; dù rằng nghị định của Chính phủ hoàn toàn có thể gây thiệt hại cho các cá nhân, tổ chức. Theo đó, Luật Tổ tụng hành chính Lào năm 2021 chỉ cho phép cá nhân, công dân, tổ chức khởi kiện các quyết định hành chính, hành vi hành chính cá biệt cụ thể. Điều này không chỉ làm tổn hại đến quyền tiếp cận công lý của công dân, mà về phía lợi ích công cộng đã thiếu đi động lực quan trọng để kiểm soát hoạt động ban hành văn bản QPPL của Chính phủ.

Mặt khác, với việc quy định như trên ta có thể hiểu Tòa án hành chính ở Lào giữ vai trò kiểm soát sau đối với các văn bản QPPL từ nghị định trở xuống. Theo Điều 90, Hiến pháp Lào năm 2015: “...Tòa án nhân dân ra quyết định sơ thẩm, kháng nghị và huỷ bỏ” [67]. Hướng dẫn số 014 của Tòa án nhân dân Tối cao Lào quy định: “Trong một số trường hợp cụ thể .... chưa đến mức phải tuyên bố huỷ bỏ thì Tòa án trong quá trình xét xử một vụ án cụ thể đó có thể từ chối áp dụng một quy định nào đó trong các văn bản pháp luật khi có căn cứ cho rằng quy định đó là trái luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trong thực tiễn xét xử, tòa án ít khi từ

chối áp dụng nghị định, thông tư, mà chỉ từ chối áp dụng văn bản QPPL, các công văn của địa phương.

Hướng dẫn số 017 của Toà án nhân dân tối cao Lào về giải thích một số điều được quy định tại Pháp lệnh số 001 của Chủ tịch nước Cộng hoà DCND Lào về Tổ tụng hành chính Lào năm 2021 ghi rõ: “1. Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Toà án có quyền xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện và kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại văn bản hành chính, hành vi hành chính đó và trả lời kết quả cho TA theo quy định của Hướng dẫn này và quy định khác của pháp luật có liên quan; 2. TA có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản QPPL nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời tòa án kết quả xử lý văn bản QPPL bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để tòa án giải quyết vụ án” [69].

Mặc dù Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp và pháp luật, nhưng cơ chế này chỉ mang tính gián tiếp và phụ thuộc vào ý chí của cơ quan có thẩm quyền. Do đó, hiệu lực kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành pháp còn hạn chế, chưa bảo đảm tính ràng buộc pháp lý cao.

Như vậy, tòa án vẫn thực hiện kiểm soát một bộ phận văn bản QPPL để thông qua đó kiểm soát đối với thực hiện quyền hành pháp. Tuy vậy, quy định trên vẫn còn tồn tại hạn chế bởi pháp luật hiện hành mới chỉ quy định tòa án có quyền kiến nghị cơ quan có thẩm quyền đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các văn bản QPPL trái với Hiến pháp, pháp luật. Việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp

pháp của các quyết định hành chính quy phạm do chính quyền địa phương ban hành cũng góp phần bảo đảm xây dựng hệ thống pháp luật được đồng bộ, thống nhất.

Từ việc phân tích các quy định của Hiến pháp năm 2015, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2017 và pháp luật về tổ tụng hành chính có thể thấy rằng, khuôn khổ pháp lý cho hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Tòa án ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào đã được hình thành, nhưng còn chưa đầy đủ và toàn diện. Phạm vi kiểm soát còn hạn chế, phương thức kiểm soát chủ yếu mang tính hậu kiểm, trong khi thiếu các cơ chế kiểm soát trực tiếp và hiệu quả đối với hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

*Thứ hai, thực trạng tòa án kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động xét xử*

*a) Những kết quả đạt được*

Nhận thức được nguy cơ của các tội phạm tham nhũng đối với sự ổn định phát triển của đất nước, xã hội nên việc xét xử các vụ án tham nhũng luôn được Tòa án các cấp quan tâm. Trong năm 2016, các Tòa án đã xét xử sơ thẩm 43 vụ với 56 bị cáo phạm các tội tham nhũng, so với năm 2014, số bị cáo bị xét xử các tội về tham nhũng tăng 186 bị cáo. Ngoài ra, các Tòa án cũng đã trả hồ sơ yêu cầu Viện kiểm sát điều tra bổ sung đối với 118 vụ phạm tội về tham nhũng (94% trường hợp được Viện kiểm sát chấp nhận yêu cầu điều tra bổ sung); 18 vụ phạm tội về chức vụ (100 % các trường hợp được Viện kiểm sát chấp nhận yêu cầu điều tra bổ sung). Trong số 602 bị cáo phạm tội tham nhũng đã xét xử, các Tòa án cấp sơ thẩm đã tuyên phạt tù chung thân và tử hình đối với 11 bị cáo; xử phạt tù từ trên 15 năm đến 20 năm đối với 34 bị cáo; tù từ trên 7 năm đến 15 năm đối với 70 bị cáo; tù từ 3 năm đến 7 năm đối với 132 bị cáo; tù từ 3 năm trở xuống đối với 218 bị cáo; còn lại là các hình phạt khác. Các Tòa án đã áp dụng hình phạt nghiêm khắc đối với người chủ mưu, cầm đầu, lợi dụng chức vụ chiếm đoạt tài sản lớn của Nhà nước,

đồng thời cũng chú ý áp dụng các biện pháp kê biên tài sản, các biện pháp tư pháp và các hình phạt bổ sung nhằm đảm bảo việc thu hồi tài sản của Nhà nước đã bị các bị cáo chiếm đoạt hoặc gây thiệt hại. Hình phạt mà Toà án áp dụng đối với các bị cáo tương xứng với tính chất, mức độ hành vi phạm tội, đúng quy định của pháp luật, đáp ứng được yêu cầu đấu tranh phòng, chống tội phạm trong tình hình hiện nay.

Thời gian qua, việc các vụ án tham nhũng, kinh tế lớn, đặc biệt nghiêm trọng, phức tạp và các vụ án dư luận xã hội quan tâm được giải quyết kịp thời, nghiêm minh một mặt thể hiện rõ sự quyết tâm cao của Đảng, Nhà nước, các cơ quan chức năng trong cuộc chiến chống tham nhũng; mặt khác đã có tác dụng răn đe, góp phần ngăn chặn hành vi lạm dụng quyền hành pháp của cán bộ, công chức ngành hành pháp. Quan trọng hơn, từ kết quả của việc xét xử các vụ án tham nhũng này, Chính phủ, TTCP, các Bộ trưởng có thể phát hiện ra những sai sót về chính sách, về cách thức tổ chức điều hành liên quan đến lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của mình, để từ đó có những giải pháp khắc phục trong quá trình thực hiện quyền hành pháp để không làm phát sinh các tranh chấp pháp luật và vi phạm pháp luật. Số liệu thống kê cho thấy, từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khoá XIV đến tháng 1 năm 2019, Chính phủ đã ban hành 511 Nghị định, 413 Nghị quyết, 160 Quyết định giúp nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý Nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, góp phần phòng ngừa tiêu cực, tham nhũng.

*b) Những hạn chế, tồn tại*

- Tình trạng tham nhũng và các hành vi phạm tội liên quan đến chức vụ khác diễn ra ngày càng phổ biến, gây ra nhiều nguy cơ đối với sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước, nhưng số lượng án tham nhũng được đưa ra Toà án xét xử vẫn không nhiều. Dù đã được sự quan tâm chỉ đạo quyết liệt từ phía Đảng, Nhà nước, sự giám sát của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng nhưng trong năm 2018, các vụ án thuộc diện Ban Chỉ đạo theo dõi, chỉ đạo đã mới đưa ra xét xử sơ thẩm 23 vụ/304 vụ.

- Chất lượng và tiến độ giải quyết các vụ án tham nhũng còn chưa được như mong đợi: tiến độ xét xử nhiều vụ án còn chậm so với yêu cầu, nhiều vụ án quá thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật do lỗi chủ quan của Tòa án; nhiều bản án tuyên không rõ ràng, một số bản án, quyết định sai sót về số liệu, thông tin người tham gia tố tụng nên phải đính chính, giải thích.

*c) Nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại*

- Nhiều vụ án, vụ việc về tội phạm kinh tế có khối lượng hồ sơ lớn, việc thu thập tài liệu, chứng cứ kéo dài, vụ kinh tế có rất nhiều văn bản điều chỉnh; do đó dẫn đến hiện vẫn tồn tại tình trạng nhiều vụ án, vụ việc kiểm tra, xác minh điều tra kéo dài, không triệt để, quan điểm đánh giá chứng cứ, xác định tội danh, diện đối tượng xử lý còn nhiều ý kiến khác nhau, nên các vụ án đều chia ra các giai đoạn để giải quyết từng phần, nhiều vụ án phải trả hồ sơ điều tra bổ sung ... nên đã ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng giải quyết các vụ án tham nhũng.

Nhìn chung, thông qua hoạt động xét xử, đặc biệt là xét xử các vụ án hành chính và các vụ án liên quan đến hành vi lạm dụng chức vụ, quyền hạn, Tòa án đã góp phần quan trọng trong việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp, bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa và quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, hiệu quả kiểm soát trong thực tiễn còn bị hạn chế bởi nhiều yếu tố như phạm vi thẩm quyền xét xử còn hẹp, cơ chế bảo đảm tính độc lập chưa hoàn thiện, cũng như tính chất hậu kiểm của hoạt động tư pháp.

Những hạn chế này cho thấy cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng mở rộng phạm vi kiểm soát của Tòa án, tăng cường tính độc lập của hoạt động xét xử và thiết lập cơ chế kiểm soát hiệu quả hơn đối với hoạt động hành pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

***3.2.2.5. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Hội đồng nhân dân***

*Thứ nhất*, khái quát về Hội đồng nhân dân địa phương ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào

Sau ngày 02.12.1975 nước Lào được hoàn toàn giải phóng, hoàn thành cuộc cách mạng giải phóng dân tộc sau hơn 8 thập kỷ bị thực dân đô hộ và chấm dứt hơn 5 thế kỷ cai trị của chế độ phong kiến ở Lào. Dưới sự lãnh đạo của Đảng NDCM Lào, nhân dân các bộ tộc Lào bắt tay vào công cuộc khắc phục hậu quả chiến tranh và xây dựng phát triển đất nước. Tuy nhiên, khoảng thời gian từ năm 1975 đến trước năm 1991, nhân dân Lào vừa khắc phục hậu quả chiến tranh, vừa phải xây dựng đất nước trong hoàn cảnh bị bao vây cô lập về kinh tế, thương mại và vừa phải chống lại cuộc nội chiến do các phần tử nổi loạn được các thế lực phản động nước ngoài hậu thuẫn. Chính vì vậy, vấn đề xây dựng bộ máy nhà nước, xây dựng pháp luật nói chung chưa được chú trọng. Trong thời đại mới, đời sống xã hội đòi hỏi Nhà nước phải tập trung quản lý nhà nước bằng các văn bản pháp luật về kinh tế - xã hội, do đó Hiến pháp đầu tiên của nước CHDCND Lào được ra đời và ban hành ngày 15 tháng 8 năm 1991. Hiến pháp Lào năm 1991 mới chỉ quy định Quốc hội là cơ quan lập pháp bên cạnh cơ quan hành pháp nhà nước là chính phủ, cơ quan tư pháp là Toà án nhân dân tối cao và VKSND tối cao mà chưa có quy định liên quan đến Hội đồng nhân dân địa phương. Trong quá trình soạn thảo Hiến pháp 1991, vấn đề tổ chức chính quyền địa phương được đặt ra thảo luận nhiều lần. Cấp chính quyền địa phương bao gồm HĐND và UBND? Hay chỉ gồm duy nhất Ủy ban nhân dân? Cuối cùng do nhiều nguyên nhân khác nhau như: vấn đề nhân sự, ngân sách, tình hình phân bố dân cư còn thưa thớt và quan điểm chính yếu về việc tăng cường vai trò của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và tính chịu trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương trước cơ quan nhà nước cấp trên (Chính phủ và Quốc hội), ban soạn thảo Hiến pháp quyết định trình dự thảo và giải trình trước phiên họp toàn thể lần thứ II của Đảng NDCM Lào...về việc không thành lập Hội đồng nhân dân địa phương bên cạnh Ủy ban nhân dân trong cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương. Như vậy, trong giai đoạn này chính quyền địa phương ở Lào bao gồm uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương,

huyện và bản. Đứng đầu UBND tỉnh là Tỉnh trưởng, thành phố là Thị trưởng, huyện là Huyện trưởng, bản làng là Bản trưởng, riêng người đứng đầu Ủy ban nhân dân thủ đô Vientiane được gọi là Đô trưởng.

Nhằm đáp ứng yêu cầu thực hiện về những thay đổi mới của chính sách, Đại hội Đảng NDCM Lào lần thứ X đã khẳng định cần xây dựng các quy định, cơ chế giám sát, kiểm tra cho đầy đủ, ngăn gọn, bao gồm cơ chế đề cấp dưới, Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các đoàn thể giám sát, kiểm tra các cơ quan chính phủ trong việc thực hiện pháp luật, các đạo luật. Trước yêu cầu lịch sử đó, Hiến pháp Lào năm 1991 (sửa đổi, bổ sung năm 2003) tiếp tục được sửa đổi với tinh thần tăng cường hoạt động và vai trò giám sát của Quốc hội với các cơ quan hành chính nhà nước và tư pháp ở địa phương. Hiến pháp sửa đổi năm 2015, quy định thành lập Hội đồng nhân dân địa phương trong cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương.

Như vậy, HĐND địa phương là thuật ngữ pháp lý được quy định lần đầu tiên trong Hiến pháp Lào năm 2015. HĐND địa phương được thành lập theo cấp hành chính, bao gồm Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và cấp bản. Cơ cấu tổ chức của HĐND địa phương bao gồm người đứng đầu là Chủ tịch, cấp phó và các cơ quan giúp việc. Hiến pháp cũng quy định rõ quyền hạn và nhiệm vụ của HĐND địa phương cấp tỉnh tập trung vào việc nâng cao quyền lực nhà nước để đạt hiệu quả cao hơn chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân địa phương, tạo bước ngoặt mới đối với công cuộc bảo vệ và xây dựng đất nước, hội nhập kinh tế khu vực và thế giới trong thời kỳ mới. Tuy vậy, Hiến pháp đã không quy định cụ thể địa vị pháp lý của HĐND địa phương cấp huyện, cấp bản. Hiến pháp bỏ ngỏ cho Quốc hội quyết định thành lập HĐND cấp huyện và cấp bản nhằm tạo tính pháp lý cho việc ban hành các văn bản pháp luật quy định về HĐND địa phương cấp huyện và cấp bản cũng như việc sửa đổi pháp luật trong tương lai.

*Thứ hai*, thực trạng quy định của pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Hội đồng nhân dân địa phương

Hội đồng nhân dân ở địa phương được Hiến pháp Lào năm 2015 ghi nhận lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của Lào.

Điều 76, Hiến pháp Lào năm 2015 quy định: “HĐND địa phương là cơ quan đại diện quyền và lợi ích của các dân tộc; HĐND địa phương là cơ quan quyền lực cao nhất của chính quyền địa phương, thực hiện vai trò xem xét [và] thông qua các đạo luật quan trọng, ra quyết định về các vấn đề cơ bản ở cấp địa phương và giám sát hoạt động của tất cả các tổ chức Nhà nước thuộc thẩm quyền theo quy định của pháp luật. HĐND địa phương được thành lập theo cấp hành chính, bao gồm HĐND cấp tỉnh, cấp huyện và cấp thôn (bản). Quốc hội quyết định thành lập HĐND cấp huyện và cấp thôn” [67].

Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2015 mới chỉ quy định chức năng, nhiệm vụ của HĐND cấp tỉnh; chưa quy định quyền hạn, nhiệm vụ của HĐND cấp huyện và cấp thôn (bản).

Xuất phát từ vị trí hiến định đó, HĐND địa phương thực hiện chức năng giám sát việc thi hành hiến pháp và pháp luật ở địa phương (Khoản 3, Điều 77, Hiến pháp Lào năm 2015).

Bên cạnh đó, HĐND địa phương thực hiện chức năng giám sát hoạt động của tất cả các tổ chức Nhà nước thuộc thẩm quyền. Cụ thể là “Các đại biểu của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có quyền chất vấn tỉnh trưởng, đô trưởng (thủ đô Viêng Chăn), giám đốc sở hoặc các tổ chức tương đương của cấp tỉnh, thị trưởng, người đứng đầu thành phố, người đứng đầu cơ quan viện kiểm sát địa phương, Chánh án TAND địa phương và đại diện có liên quan của cơ quan Kiểm toán Nhà nước của khu vực. Người được chất vấn phải trả lời bằng lời nói hoặc bằng văn bản tại kỳ họp HĐND cấp tỉnh” (Điều 83, Hiến pháp năm 2015) [67].

Như vậy, với việc quy định HĐND địa phương ở cấp tỉnh, Nhà nước CHDCND Lào đã có một cơ chế giám sát hiệu quả của HĐND đối với các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Với vị trí là chủ thể kiểm soát mang tính quyền lực nhà nước ở địa phương như đã phân tích tại mục 2.2.1.2 của luận án, Hội đồng nhân dân địa

phương có vai trò quan trọng trong việc kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động giám sát đối với Ủy ban nhân dân và các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp. Tuy nhiên, do đây là một thiết chế mới được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2015, nên cơ chế pháp lý và điều kiện bảo đảm cho hoạt động kiểm soát của Hội đồng nhân dân địa phương vẫn đang trong quá trình hoàn thiện.

*Thứ ba*, thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp qua hoạt động của Hội đồng nhân dân địa phương

Trong giai đoạn 2016-2020, về cơ bản, HĐND địa phương đã được thành lập ở 18 tỉnh thành phố trực thuộc trung ương của Lào: thủ đô Viêng Chăn, tỉnh Phongsaly, tỉnh Luangnamtha, tỉnh Oudomxay, tỉnh Bokeo, tỉnh Luangprabang, tỉnh Huaphanh, tỉnh Xayabury, tỉnh Xiengkhuang, tỉnh Viêngchăn, tỉnh Borikhamsay, tỉnh Khammuane, tỉnh Savannakhet, tỉnh Saravane, tỉnh Sekong, tỉnh Champasack, tỉnh Attapeu, tỉnh Xaisomboun

Hoạt động giám sát đã đạt chất lượng, hiệu quả, được nhân dân đồng tình hưởng ứng; quy trình giám sát được thực hiện công khai, dân chủ, đúng pháp luật; hình thức giám sát đa dạng, phong phú. Thông qua giám sát có thêm căn cứ thực tiễn đánh giá lại các Nghị quyết của HĐND có phù hợp với thực tiễn và thực sự đi vào cuộc sống hay không; từ đó cần kiến nghị bổ sung, sửa đổi những quy định, những cơ chế, chính sách cụ thể nào cho phù hợp với thực tiễn địa phương. Các kiến nghị sau giám sát đã được UBND các cấp, nhất là cấp tỉnh tiếp thu, triển khai thực hiện đạt kết quả, có chuyển biến rõ nét hơn.

Tuy nhiên, trong hoạt động thực tế của tổ chức này còn không ít hạn chế, bất cập, như Đại hội XI đã chỉ rõ công tác “giám sát, phản biện xã hội đối với xây dựng và thực thi luật pháp, chính sách hiệu quả chưa cao”. Do hạn chế từ việc chưa thành lập HĐND địa phương ở cấp huyện và bản làng cho nên đối tượng giám sát của HĐND cấp tỉnh theo quy định hiện nay là khá rộng. HĐND cấp tỉnh bên cạnh thực hiện đúng quy định của Hiến pháp, còn được giao thêm ba nhiệm vụ giám sát UBND, Tòa án, Viện kiểm sát cấp huyện,

quận -bản làng nơi không tổ chức HĐND. Điều đáng lưu ý ở đây là Ủy ban thường vụ quốc hội chưa chỉ rõ hình thức, cách thức giám sát các đối tượng thế nào, nên HĐND cấp tỉnh gặp không ít khó khăn trong thực hiện nhiệm vụ xem xét báo cáo công tác, bỏ phiếu tín nhiệm, chất vấn và trả lời chất vấn, xem xét báo cáo của đoàn giám sát. Thực chất chưa có một văn bản hướng dẫn có hiệu lực về công tác giám sát của HĐND cấp tỉnh. Mặc dù giám sát được ghi thành quyền của đại biểu, nhưng rất ít (thậm chí không có) đại biểu tự mình tổ chức hoạt động giám sát.

Tuy công tác thành lập các đoàn giám sát được HĐND cấp tỉnh tổ chức thường xuyên, nhưng cũng chỉ dừng lại ở mức độ tổ chức các đoàn đi giám sát và xây dựng báo cáo kết quả giám sát. Việc thành lập đoàn giám sát, xây dựng báo cáo kết quả giám sát, Thường trực HĐND xem xét báo cáo của đoàn giám sát còn hạn chế, chỉ khi nào có vấn đề đặc biệt nổi cộm, bức xúc thì tiến hành họp xem xét, xử lý. Những kiến nghị của đoàn giám sát thông qua báo cáo kết quả giám sát còn chưa đạt yêu cầu.

Nhìn tổng thể, hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Hội đồng nhân dân địa phương bước đầu đã hình thành và phát huy vai trò nhất định trong việc tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, do điều kiện tổ chức bộ máy, năng lực của đại biểu và sự thiếu đồng bộ của các quy định pháp luật hướng dẫn, hiệu quả kiểm soát của Hội đồng nhân dân vẫn chưa tương xứng với vị trí, vai trò được Hiến pháp ghi nhận.

Như vậy, hoạt động giám sát của cơ quan HĐND được đảm bảo thông qua hoạt động của từng đại biểu HĐND. Do đó, chất lượng đại biểu HĐND rất quan trọng, nó là yếu tố tác động trực tiếp góp phần quyết định chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND. Trên thực tế hiện nay, ở nhiều địa phương, chất lượng đại biểu phụ thuộc vào kinh nghiệm hoạt động của đại biểu, phụ thuộc vào mối quan hệ giữa tiêu chuẩn và cơ cấu đại biểu. Điều đó dẫn đến tình trạng chú trọng cơ cấu hơn tiêu chuẩn, nên có nơi chất lượng đại biểu

không đáp ứng được yêu cầu, đặc biệt là năng lực trình độ của đại biểu. Mặt khác, tỷ lệ đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách ở cấp tỉnh còn thấp (khoảng 15% trên tổng số đại biểu), trong khi đại biểu hoạt động kiêm nhiệm và là cán bộ các cơ quan hành chính nhà nước chiếm tỷ lệ khá cao. Với vai trò vừa là thành viên của HĐND vừa là cán bộ cơ quan hành chính nhà nước (cấp tỉnh) thì tính khách quan trong hoạt động giám sát, phản biện phần nào bị hạn chế. Những vấn đề này cần được khắc phục nhằm tăng cường tính hiệu quả cho hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Vì vậy, cần có những giải pháp thiết thực để nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực cấp tỉnh - HĐND trong thời gian tới.

Tóm lại, hoạt động kiểm soát thực hiện quyền tư pháp của Hội đồng nhân dân còn những hạn chế nổi bật sau đây:

*Thứ nhất*, HĐND là cơ quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại diện cho tiếng nói của nhân dân ở địa phương. Rõ ràng, không tổ chức HĐND ở huyện, bản làng như hiện nay là bỏ đi một thiết chế dân chủ, thiết chế đưa chủ trương, đường lối của Đảng vào cuộc sống, bỏ đi một diễn đàn quan trọng phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân và tiếng nói tập trung của Mặt trận, các đoàn thể nhân dân ở địa phương.

*Thứ hai*, việc giám sát hoạt động của UBND huyện, bản làng và các cơ quan tư pháp huyện chưa được quy định cụ thể? Trong thực tiễn, có quan điểm cho rằng cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân ở địa phương phù hợp nhất là Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các thành viên mặt trận. Một số ý kiến cho rằng hoạt động của Hội đồng nhân dân còn mang tính hình thức thì hoạt động giám sát của tổ chức Mặt trận liệu có hình thức không? Hơn nữa, chức năng giám sát HĐND là chức năng giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, có thể đình chỉ nếu phát hiện các sai phạm ở các quyết định của UBND, còn chức năng giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước chỉ là chức năng giám sát của tổ chức chính trị-xã hội của nhân dân, chỉ được quyền kiến nghị.

*Thứ ba*, không tổ chức HĐND huyện, bản làng là học tập theo mô hình và kinh nghiệm của Việt Nam sẽ giảm bớt đầu mối, giảm số lượng biên chế... nhưng thực chất sẽ phải tăng cường nhân lực và cơ sở vật chất cho cấp tỉnh rất nhiều. Cụ thể, các ban HĐND tỉnh phải tăng số lượng trưởng, phó ban chuyên trách, tăng chuyên viên... mới có thể bao quát hết được.

### **3.2.3. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của các tổ chức chính trị xã hội, phương tiện thông tin đại chúng và công dân**

#### **3.2.3.1. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội**

*Thứ nhất, thực trạng quy định pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội*

Trong các hình thức giám sát xã hội, Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội bao gồm Liên đoàn Cựu chiến binh Lào, Liên đoàn Công đoàn Lào, Đoàn Thanh niên NDCM Lào, Hội Liên hiệp Phụ nữ Lào và các tổ chức xã hội khác đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong hoạt động giám sát đối với thực hiện quyền lực nhà nước nói chung, quyền hành pháp nói riêng. Hình thức giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước, các tổ chức chính trị xã hội là một hình thức giám sát đặc thù, bởi Mặt trận Lào xây dựng đất nước là một thành tố quan trọng của hệ thống chính trị ở Lào, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân.

Mặt trận Lào xây dựng đất nước được thành lập ngày 13 tháng 08 năm 1950, là tổ chức liên minh chính trị, là liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, các dân tộc, tôn giáo và người Lào ở nước ngoài; có quyền đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân. Hoạt động giám sát việc thực hiện pháp luật; phản biện dự thảo các chủ trương, chính sách, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội, khoa học, công nghệ, giáo dục, y tế, môi trường, trật tự an ninh chung toàn xã hội của Đảng NDCM Lào, Nhà nước Lào là trách nhiệm của Mặt trận Lào xây dựng đất nước.

Hiến pháp Lào năm 2015 ghi nhận Mặt trận Lào xây dựng đất nước có quyền và nghĩa vụ tham gia: “giám sát hoạt động của... Hội đồng nhân dân địa phương và các thành viên khác của các Hội đồng đó” [67].

Nghị quyết số 25 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Lào ngày 19 tháng 08 năm 2017 về tổ chức và hoạt động của Mặt trận Lào xây dựng đất nước quy định “Giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước là việc Mặt trận Lào xây dựng đất nước các cấp trực tiếp hoặc đề nghị các tổ chức thành viên của Mặt trận Lào xây dựng đất nước theo dõi, xem xét, đánh giá, kiến nghị đối với hoạt động của cơ quan, tổ chức, đại biểu dân cử, CBCC, viên chức trong việc thực hiện chính sách, pháp luật” (Khoản 1, Điều 8). Hoạt động giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước mang tính xã hội, có mục đích “đại diện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân, kịp thời phát hiện và kiến nghị xử lý sai phạm, khuyết điểm; kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật; phát hiện, phổ biến những nhân tố mới, các điển hình tiên tiến và những mặt tích cực; phát huy quyền làm chủ của nhân dân, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh (khoản 2, Điều 8). Đối tượng giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước là “cơ quan nhà nước, tổ chức đại biểu dân cử, CBCC, viên chức” (khoản 1, Điều 19).

Đặc điểm của hoạt động giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội là không mang tính quyền lực nhà nước. Chủ thể giám sát không phải là cơ quan nhà nước hay người có thẩm quyền nhà nước. Các quyết định của các chủ thể giám sát không có giá trị bắt buộc, không mang tính cưỡng chế nhà nước. Hoạt động giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước là những đề xuất, kiến nghị gửi tới các cơ quan quản lý nhà nước. Điều 56 Nghị quyết số 25 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Lào ngày 19 tháng 08 năm 2017 về tổ chức và hoạt động của Mặt trận Lào xây dựng đất nước quy định rõ các hình thức giám sát bao gồm:

1. Nghiên cứu, xem xét văn bản của cơ quan có thẩm quyền liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân;

2. Tổ chức đoàn giám sát;

3. Thông qua hoạt động của Ban thanh tra nhân dân được thành lập ở cấp xã, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng;

4. Tham gia giám sát với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền”.

Điều 57 của Nghị quyết này quy định: “Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tạo điều kiện để Mặt trận Lào xây dựng đất nước thực hiện nhiệm vụ giám sát. Khi nhận được kiến nghị của Mặt trận Lào xây dựng đất nước thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm xem xét, trả lời trong thời hạn theo quy định của pháp luật.

*Thứ hai, thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội*

*a) Những kết quả đạt được*

Về hoạt động giám sát: Mặt trận Lào xây dựng đất nước đã tiến hành giám sát việc thực thi chính sách, pháp luật của Chính phủ trên nhiều lĩnh vực với nhiều hình thức và cách thức tổ chức như thông qua hình thức nghiên cứu, xem xét văn bản của Chính phủ, các Bộ và các thành viên của Chính phủ liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tổ chức đoàn giám sát; tham gia đoàn giám sát do UBTVQH, các cơ quan của Quốc hội; tham gia đoàn kiểm tra, thanh tra, giám sát do Chính phủ tổ chức theo quy chế phối hợp giữa Chính phủ với Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên; giám sát việc các cơ quan nhà nước giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của tổ chức, công dân.

Thời gian qua, thực hiện chức năng giám sát được hiến định, Mặt trận Lào xây dựng đất nước các cấp đều cử đại diện tham gia các đoàn giám sát do Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội. Từ năm 2016 đến nay, Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Lào xây dựng đất nước chủ trì phối hợp các tổ chức chính trị - xã hội là thành viên của Mặt trận xây dựng các chương trình phối hợp về giám sát có nội dung tập trung vào việc giải quyết những bức xúc, đòi hỏi của đông đảo Nhân dân và đã tổ chức triển

khai thực hiện có hiệu quả các chương trình này. Các lĩnh vực mà Mặt trận Lào xây dựng đất nước đã chủ trì và phối hợp giám sát liên quan đến việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ bao gồm: thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia; chính sách đối với người có công, nhân dân các bộ tộc Lào; việc quản lý Nhà nước về bảo đảm an toàn thực phẩm, an toàn giao thông; giải quyết, trả lời các kiến nghị của cử tri và Nhân dân... Đặc biệt, đã giám sát cải cách hành chính, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, công khai kết quả thanh tra ở một số Bộ, ngành, địa phương. Việc giám sát việc các cơ quan nhà nước giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của tổ chức, công dân cũng được Mặt trận Lào xây dựng đất nước quan tâm thực hiện thông qua các hoạt động phối hợp giữa Mặt trận Lào xây dựng đất nước với các cơ quan, tổ chức bị khiếu nại, tố cáo; thông việc tiếp dân và tham gia giải quyết đối với những đơn thư khiếu nại, tố cáo đó. Qua quá trình giám sát, Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội đã kịp thời phát hiện những yếu kém, những sai sót, thiếu trách nhiệm trong quản lý, điều hành, trong thực thi nhiệm vụ, gây phiền hà và thiệt hại cho dân từ phía bộ phận quyền hành pháp; đồng thời cũng đã phát hiện những chính sách, pháp luật có được thực thi không? Nếu được thực thi thì chính sách, pháp luật đó được thực thi hiệu quả không? pháp luật, chính sách có phù hợp với thực tiễn không? Từ những phát hiện đó, Mặt trận Lào xây dựng đất nước đưa ra những kiến nghị (kiến nghị xử lý vi phạm, kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật phù hợp với tình hình thực tiễn) đến cơ quan tổ chức cá nhân có thẩm quyền xem xét giải quyết và giám sát việc giải quyết đó. Trên cơ sở kiến nghị của Mặt trận Lào xây dựng đất nước, người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền phải tạo điều kiện để Mặt trận giám sát và xem xét tiếp thu giải trình, trả lời trong thời hạn theo quy định của pháp luật. Vì vậy, hoạt động giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đã góp phần phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, đảm bảo quyền hành pháp được sử dụng đúng mục đích và thực thi hiệu quả, là nhân tố làm cho Nhà nước mạnh.

Về hoạt động phản biện xã hội: Công tác phản biện xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ đã đạt được kết quả bước đầu, thể hiện ở việc vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước ngày càng được khẳng định thông qua việc Ủy ban Trung ương Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên tổ chức góp ý, phản biện xã hội đã có những phản ánh, kiến nghị chất lượng với Quốc hội, Chính phủ về dự thảo các chủ trương, chính sách, đề án, dự án, dự án luật liên quan đến quyền và lợi ích cơ bản của Nhân dân, đến quyền và trách nhiệm của Mặt trận Lào xây dựng đất nước. Các kiến nghị phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước được dư luận đánh giá cao, nhiều nội dung phản biện được cơ quan chủ trì soạn thảo của Chính phủ, các Bộ tiếp thu trong quá trình chỉnh lý. Phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên đã trở thành một kênh thông tin quan trọng giúp Chính phủ trong quá trình quản lý, điều hành; giúp Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát quyền hành pháp của Chính phủ.

*b) Những hạn chế, tồn tại*

Tuy hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên đối với việc thực hiện quyền hành pháp bước đầu đã đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ, nhưng về cơ bản hiệu lực, hiệu quả giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên còn thấp, còn mang tính hình thức, chưa đáp ứng được yêu cầu, kỳ vọng của Đảng NDCM Lào, và Nhân dân đối với Mặt trận Lào xây dựng đất nước trong việc kiểm soát quyền hành pháp của Chính phủ. Những hạn chế, tồn tại này biểu hiện ở các khía cạnh sau:

*Một là*, phạm vi đối tượng, nội dung giám sát và phản biện của Mặt trận Lào xây dựng đất nước còn chưa đầy đủ, toàn diện. Thực tế hoạt động của Mặt trận Lào xây dựng đất nước cho thấy hiện tình trạng “bỏ trống” việc giám sát một số lĩnh vực quan trọng liên quan đến hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ; các phản biện của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và

các tổ chức thành viên chưa chưa bao quát hết các dự thảo chính sách, pháp luật, đề án quan trọng của Chính phủ liên quan tới quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân thuộc phạm vi phản biện xã hội của Mặt trận.

*Hai là*, hoạt động giám sát, phản biện của Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong thực tế còn hình thức, chất lượng hiệu quả pháp lý chưa cao.

Tính hình thức của hoạt động giám sát, phản biện thể hiện ở hai khía cạnh chính sau: Một là, việc góp ý, kiến nghị của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đối với dự thảo chủ trương, chính sách, pháp luật, chương trình, dự án của một số cơ quan, tổ chức có thẩm quyền thường chung chung, không có chiều sâu và các kiến nghị này cũng ít có ảnh hưởng đến việc hoạch định, bổ sung chính sách của Chính phủ. Hai là, việc tổ chức hoạt động giám sát, phản biện của Mặt trận Lào xây dựng đất nước nặng về việc xây dựng chương trình, kế hoạch, tổ chức đoàn giám sát mà chưa chú ý các hình thức tập hợp, tổng hợp ý kiến thành viên và Nhân dân, nhất là về các vụ việc cụ thể.

Hiệu quả hoạt động giám sát và phản biện xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ chưa cao thể hiện ở các khía cạnh: Hoạt động giám sát hoạt động Chính phủ và các Bộ hầu như không thực hiện do thiếu cơ chế; trường hợp nếu tham gia Đoàn giám sát của UBTVQH, các cơ quan của Quốc hội thì Mặt trận Lào xây dựng đất nước cũng chỉ tham gia cho đủ thành phần, mang tính chất đi “tháp tùng” mà chưa biết rõ quyền hạn, trách nhiệm của mình đến đâu. Trên thực tế, giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước phần nhiều mới được tiến hành ở cấp cơ sở là cấp xã, và kết quả hoạt động giám sát này cũng chỉ dừng ở việc phát hiện, nêu ý kiến nhẹ nhàng tại các kỳ họp, phiên họp của các cơ quan, tổ chức thuộc đối tượng giám sát (chủ yếu là cấp cơ sở - cấp xã), chưa có những phương thức giám sát đúng nghĩa. Tương tự, đối với hoạt động phản biện xã hội việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ chỉ mới dừng lại ở hình thức góp ý mà chưa có đi đến sự điều chỉnh, bổ sung, hoàn chỉnh dự án, đề án, các VBQPPL của Chính phủ và các

thành viên của Chính phủ. Nghĩa là sự tác động, ảnh hưởng của hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên đến Chính phủ và các Bộ trong việc hoạch định và thực thi chính sách, cụ thể hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước chưa cao. Ngoài ra, việc theo dõi, đôn đốc việc giải quyết kiến nghị sau giám sát và phản biện việc thực hiện quyền hành pháp chưa được thực hiện tốt. Vì vậy, còn nhiều trường hợp trong quá trình giám sát, phản biện mặc dù phía Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên đã có ý kiến phản biện nhưng Chính phủ, các Bộ, các thành viên của Chính phủ có thẩm quyền ban hành các dự thảo chính sách, pháp luật chưa tiếp thu các ý kiến này.

*Ba là*, sự phối hợp giữa Ủy ban Mặt trận Lào xây dựng đất nước các cấp với các tổ chức thành viên; giữa chủ thể phản biện (Mặt trận Lào xây dựng đất nước) với các cơ quan, tổ chức nhận sự phản biện (Chính phủ) chưa được thực hiện tốt; pháp luật chưa qui định các chế tài liên quan đến xử lý kết quả giám sát, phản biện nên không bảo đảm các kiến nghị của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đối với Chính phủ được nghiêm túc thực hiện.

*c) Nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại*

*Một là*, Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội chưa phát huy được vị trí, vai trò của mình trong hoạt động giám sát, phản biện xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Sự xem nhẹ vai trò của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đến từ cả ba phía: chính quyền, Nhân dân và cả từ bản thân Mặt trận. Điều này thể hiện qua việc, Mặt trận và các tổ chức thành viên chưa nhận thức đầy đủ và sâu sắc về ý nghĩa của công tác giám sát, phản biện xã hội, xem nhẹ quyền giám sát, phản biện của chính mình, nói nhiều làm ít, hoạt động giám sát đôi khi chỉ gói gọn trong hoạt động của Ủy ban Mặt trận, chưa lôi kéo, phát huy tổng hợp sức mạnh các tổ chức thành viên tham gia hoạt động giám sát, còn né tránh, ngại va chạm với các cơ quan nhà nước. Chính vì chưa đánh giá cao vai trò của Mặt trận

Lào xây dựng đất nước nên Nhân dân là chưa thật sự tin cậy, gửi gắm tâm tư nguyện vọng, những bức xúc của mình trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ đến Mặt trận Lào xây dựng đất nước; đồng thời chưa gây được nhiều áp lực, tầm ảnh hưởng, sự tác động lớn đến Chính phủ trong việc hoạch định và thực thi chính sách. Hơn thế nữa, dù hiến định Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện phản biện xã hội Nhà nước, với Chính phủ nhưng lại lệ thuộc vào Nhà nước (Chính phủ) về tổ chức, cán bộ và tài chính (ngân sách và biên chế). Thực tế chứng minh rằng, khi không có sự độc lập về tổ chức và tài chính, thì không thể có sự giám sát và phản biện hiệu quả. Khi có sự phụ thuộc về tài chính thì Mặt trận Lào xây dựng đất nước và cán bộ Mặt trận sẽ ngại va chạm với chính quyền, sợ chính quyền gây khó khăn nhất là việc cấp kinh phí cho hoạt động. Vì vậy, hoạt động giám sát và phản biện nếu có cũng chỉ mang tính hình thức, chất lượng và hiệu quả không cao, không gây ảnh hưởng nhiều đến việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Hoạt động Mặt trận Lào xây dựng đất nước về bản chất và thực tế chỉ mang tính chất “hỗ trợ” hoạt động cho Chính phủ.

*Hai là*, pháp luật về giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên còn thiếu nhiều nội dung hoặc có nhiều nội dung pháp luật chưa qui định chi tiết, cụ thể, rõ ràng gây khó khăn cho việc thực hiện trên thực tế. Cụ thể là:

+ Liên quan đến hoạt động giám sát, pháp luật chưa có qui định cụ thể về tiêu chí lựa chọn nội dung giám sát, về phạm vi, đối tượng, cách thức, quy trình tiến hành giám sát và cơ chế xử lý kết quả giám sát (chưa quy định cụ thể, rõ ràng về nghĩa vụ, trách nhiệm cụ thể của đối tượng bị giám sát là cơ quan thực hiện quyền hành pháp; trách nhiệm của cơ quan thực hiện quyền hành pháp trong việc xử lý hậu quả hoạt động giám sát của Nhân dân), những điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát của Mặt trận.

Một số quy định về nghĩa vụ, trách nhiệm cụ thể của đối tượng bị giám sát là cơ quan hành chính nhà nước chưa thật rõ ràng, cụ thể, minh bạch, do

vậy, hiệu quả hoạt động giám sát chưa cao. Có thể nói, trong hầu hết các văn bản pháp luật hiện nay, vai trò giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước chỉ mới dừng ở quy định có tính nguyên tắc về quyền năng giám sát, chưa có quy định cụ thể và đầy đủ về cơ chế, chính sách, quyền và trách nhiệm của chủ thể bị giám sát và chủ thể giám sát, điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát, cơ chế tiếp nhận, giải quyết, xử lý vi phạm và trả lời cho chủ thể giám sát.

+ Liên quan đến hoạt động phản biện xã hội: Pháp luật chưa xác định rõ đối tượng, nội dung, phạm vi phản biện, cơ chế thực hiện phản biện, giám sát sau phản biện đối với dự thảo các chủ trương, chính sách, pháp luật do Chính phủ ban hành nên gây khó khăn cho hoạt động phản biện chính sách của Chính phủ.

*Ba là*, những hạn chế về nguồn lực con người và điều kiện vật chất của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đã cản trở, ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động giám sát, phản biện Chính phủ: Thực tế cho thấy giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc có phạm vi rộng, yêu cầu cao trong khi nguồn lực con người có hạn. Điều này thể hiện ở số lượng cán bộ chuyên trách Mặt trận trung ương không nhiều (14 người); trình độ chuyên môn, năng lực của một số cán bộ còn nhiều hạn chế nhất định đặc biệt còn thiếu kiến thức chuyên môn sâu, lề lối làm việc còn nặng về hành chính hóa chủ yếu là tiếp nhận đơn thư rồi chuyển đi nên đã ảnh hưởng đến khả năng nhìn nhận vấn đề, phân tích, đánh giá và kết luận trong quá trình phản biện công tác thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ của Mặt trận. Ngoài ra, do chịu nhiều ảnh hưởng, nhiều mối quan hệ ràng buộc với bộ phận quyền hành pháp, kết hợp thêm bản thân cán bộ Mặt trận chưa phát huy tinh thần trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ nên còn tình trạng trong nhiều trường hợp, ở một số nơi, nhận thức của cán bộ Mặt trận còn nhiều biểu hiện chưa đúng, chưa đầy đủ về nhiệm vụ giám sát, phản biện xã hội; Mặt trận Lào xây dựng đất nước các cấp ngại va chạm, nể nang, né tránh, chưa mạnh dạn, không dám trình bày rõ

chính kiến của mình trong việc phản biện các chính sách, giám sát các hoạt động của Chính phủ nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của các tầng lớp nhân dân..

*Bốn là*, thiếu sự phối kết hợp hoạt động giữa Mặt trận Lào xây dựng đất nước với các đối tượng chịu giám sát; sự thiếu quan tâm và ý thức trách nhiệm chưa cao của các cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện các hoạt động thuộc trách nhiệm của mình. Do những hạn chế, bất cập trong cơ chế thực hiện giám sát, phản biện xã hội trong tổ chức Mặt trận và cơ chế pháp lý cho hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận nên sự phối hợp giữa Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các đối tượng chịu sự giám sát, phản biện (Chính phủ) chưa được thực hiện tốt. Pháp luật không đặt ra các quy định ràng buộc, các chế tài, cơ chế xử lý kết quả giám sát đã gây ra nhiều khó khăn, làm giảm hiệu quả hoạt động giám sát, phản biện của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, biểu hiện là:

- Phía đối tượng chịu phản biện, giám sát trong nhiều trường hợp không coi trọng, không tích cực tiếp thu các kiến nghị, góp ý của Mặt trận Lào xây dựng đất nước; chưa quan tâm giải quyết, trả lời theo quy định pháp luật đối với đơn, thư của công dân và văn bản kiến nghị của Mặt trận...

- Công tác phối hợp trong xây dựng pháp luật, chính sách được Chính phủ tổ chức để tranh thủ ý kiến góp ý, kiến nghị của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đối với dự thảo chủ trương, chính sách, pháp luật, chương trình, dự án của Chính phủ, các Bộ trong nhiều trường hợp chỉ mang tính hình thức; thời gian gửi dự thảo lấy ý kiến của Mặt trận thường quá gấp, không đủ thời gian và cơ sở để Mặt trận Lào xây dựng đất nước đọc, nghiên cứu, tham vấn chuyên gia, Hội đồng tư vấn để góp ý, phản biện có chất lượng.

### ***3.2.3.2. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của phương tiện thông tin đại chúng***

*Thứ nhất*, thực trạng quy định pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của phương tiện thông tin đại chúng

Phương tiện thông tin đại chúng giữ vai trò quan trọng trong việc kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước nói chung và quyền hành pháp nói riêng thông qua chức năng thông tin, tuyên truyền, phản ánh và định hướng dư luận xã hội. Trong điều kiện hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước ở Lào còn thiếu các thiết chế kiểm soát độc lập, báo chí và truyền thông trở thành một trong những kênh giám sát xã hội có ý nghĩa đặc biệt.

Hiến pháp Lào năm 2015 ghi nhận quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí của công dân, đồng thời khẳng định quyền tiếp cận thông tin và tham gia quản lý nhà nước của nhân dân. Đây là cơ sở hiến định quan trọng để phương tiện thông tin đại chúng thực hiện chức năng giám sát đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó có các cơ quan hành pháp.

Bên cạnh đó, pháp luật về báo chí và truyền thông của Lào cũng quy định trách nhiệm của các cơ quan báo chí trong việc phản ánh trung thực tình hình kinh tế - xã hội, phát hiện và đấu tranh với các hành vi vi phạm pháp luật, tiêu cực trong bộ máy nhà nước. Thông qua việc đưa tin, phân tích, điều tra và phản ánh các vấn đề dư luận quan tâm, báo chí góp phần phát hiện những sai phạm trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể cơ chế để các cơ quan hành pháp phải chịu trách nhiệm pháp lý trước các thông tin, phản ánh của báo chí; cũng chưa thiết lập được cơ chế bảo đảm để báo chí thực hiện đầy đủ vai trò giám sát độc lập. Điều này làm cho hoạt động kiểm soát quyền hành pháp thông qua phương tiện thông tin đại chúng chủ yếu mang tính gián tiếp.

*Thứ hai*, thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động của phương tiện thông tin đại chúng

Trong thời gian qua, các cơ quan báo chí và truyền thông ở Lào đã tích cực tham gia phản ánh các vấn đề liên quan đến hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước. Nhiều vụ việc tiêu cực, sai phạm trong quản lý đất đai, đầu tư công, thực thi chính sách đã được phát

hiện thông qua hoạt động báo chí, góp phần nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành pháp.

Thông qua việc tạo lập và định hướng dư luận xã hội, phương tiện thông tin đại chúng đã tạo ra áp lực xã hội đối với các cơ quan hành pháp trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Đây là một hình thức kiểm soát mềm nhưng có tác động đáng kể đến hiệu quả thực thi quyền hành pháp.

Tuy nhiên, hiệu quả kiểm soát của phương tiện thông tin đại chúng còn hạn chế. Hoạt động báo chí trong nhiều trường hợp còn mang tính một chiều, chủ yếu phục vụ chức năng tuyên truyền hơn là chức năng giám sát. Việc tiếp cận thông tin của báo chí đối với hoạt động của các cơ quan hành pháp còn gặp nhiều khó khăn; thiếu cơ chế bảo vệ nhà báo khi thực hiện chức năng giám sát. Ngoài ra, chưa có cơ chế pháp lý rõ ràng buộc các cơ quan hành pháp phải phản hồi, giải trình hoặc xử lý các vấn đề do báo chí nêu ra, dẫn đến việc nhiều thông tin phản ánh chưa được xử lý triệt để.

### ***3.2.3.3. Thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của công dân***

*Thứ nhất*, thực trạng quy định pháp luật về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của công dân

Công dân là chủ thể trung tâm của quyền lực nhà nước và đồng thời là chủ thể quan trọng trong việc kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp. Hiến pháp Lào năm 2015 ghi nhận các quyền cơ bản của công dân như quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, quyền khiếu nại, tố cáo, quyền tự do ngôn luận và quyền giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Các quyền này tạo cơ sở pháp lý để công dân trực tiếp tham gia vào việc kiểm soát hoạt động của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước. Thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị, công dân có thể phát hiện và yêu cầu xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, lạm quyền, hoặc thực hiện không đúng chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành pháp.

Ngoài ra, pháp luật về khiếu nại, tố cáo và tiếp công dân của Lào cũng quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc tiếp nhận, giải

quyết và trả lời các kiến nghị của công dân. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu tập trung vào việc giải quyết vụ việc cụ thể, chưa hình thành cơ chế kiểm soát quyền hành pháp một cách tổng thể và hiệu quả.

*Thứ hai*, thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp thông qua hoạt động của công dân

Trong thực tiễn, công dân đã tham gia vào việc kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành pháp thông qua nhiều hình thức như gửi đơn khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị; tham gia các cuộc tiếp xúc cử tri; đóng góp ý kiến vào dự thảo chính sách, pháp luật; hoặc thông qua các kênh thông tin khác như báo chí, mạng xã hội.

Thông qua các hoạt động này, nhiều sai phạm trong quản lý hành chính nhà nước đã được phát hiện và xử lý, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành pháp. Đồng thời, sự tham gia của công dân cũng tạo ra áp lực buộc các cơ quan hành pháp phải nâng cao trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong hoạt động.

Tuy nhiên, vai trò kiểm soát của công dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp còn nhiều hạn chế. Trước hết, việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo trong nhiều trường hợp còn gặp khó khăn, kéo dài, hiệu quả giải quyết chưa cao. Thứ hai, tâm lý e ngại, sợ va chạm với cơ quan nhà nước khiến nhiều công dân chưa mạnh dạn thực hiện quyền giám sát của mình. Thứ ba, cơ chế bảo vệ người tố cáo, người phản ánh tiêu cực chưa thực sự hiệu quả, làm giảm động lực tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước của công dân.

Bên cạnh đó, trình độ nhận thức pháp luật của một bộ phận người dân còn hạn chế, dẫn đến việc chưa khai thác đầy đủ các quyền hiến định trong việc kiểm soát hoạt động của cơ quan hành pháp. Do đó, mặc dù công dân là chủ thể có vai trò quan trọng, nhưng hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp trên thực tế vẫn chưa tương xứng với tiềm năng.

### 3.3. ĐÁNH GIÁ VIỆC KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO

#### 3.3.1. Tiêu chí đánh giá việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp

Để bảo đảm việc đánh giá có cơ sở khoa học, khách quan và thống nhất với nội dung nghiên cứu tại Chương 2, luận án xác định các tiêu chí đánh giá việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở CHDCND Lào dựa trên hai phương diện cơ bản: nội dung kiểm soát và phương thức kiểm soát, đồng thời xem xét trên các tiêu chí cụ thể sau:

##### *Thứ nhất, mức độ đầy đủ của nội dung kiểm soát*

Tiêu chí này đánh giá việc kiểm soát quyền hành pháp có bao quát đầy đủ các khâu của quá trình thực hiện quyền hành pháp hay không, bao gồm:

- Kiểm soát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật
- Kiểm soát quá trình tổ chức thực hiện pháp luật
- Kiểm soát trách nhiệm giải trình của cơ quan hành pháp

##### *Thứ hai, tính hiệu lực và hiệu quả của phương thức kiểm soát*

Tiêu chí này xem xét mức độ tác động thực tế của các phương thức kiểm soát (chính trị, pháp lý, xã hội) đối với hoạt động hành pháp, thể hiện ở:

- Khả năng phát hiện vi phạm
- Khả năng ngăn ngừa lạm quyền
- Mức độ tác động đến việc điều chỉnh hành vi của cơ quan hành pháp

##### *Thứ ba, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình*

Đánh giá mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động kiểm soát và mức độ mà cơ quan hành pháp phải giải trình trước các chủ thể kiểm soát.

##### *Thứ tư, tính ràng buộc pháp lý của hoạt động kiểm soát*

Tiêu chí này tập trung vào việc xem xét các kết quả kiểm soát (kết luận giám sát, kiến nghị, phán quyết...) có giá trị bắt buộc thực hiện hay không, có cơ chế xử lý khi không thực hiện hay không.

##### *Thứ năm, tính phối hợp và đồng bộ giữa các chủ thể kiểm soát*

Đánh giá mức độ liên kết giữa các chủ thể trong hệ thống kiểm soát, tránh tình trạng chồng chéo hoặc bỏ trống.

*Thứ sáu, điều kiện bảo đảm thực hiện kiểm soát*

Bao gồm:

- Năng lực của chủ thể kiểm soát
- Điều kiện pháp lý
- Nguồn lực tổ chức, tài chính, thông tin

Trên cơ sở các tiêu chí đánh giá đã xác định tại mục 3.3.1, việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở CHDCND Lào được xem xét theo ba nhóm chủ thể, tương ứng với các phương thức kiểm soát chủ yếu là kiểm soát chính trị, kiểm soát pháp lý và kiểm soát xã hội.

Việc đánh giá không chỉ dừng lại ở việc mô tả kết quả đạt được, mà tập trung làm rõ mức độ đáp ứng các tiêu chí, qua đó chỉ ra bản chất của những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân.

### **3.3.2. Đánh giá việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào**

*Thứ nhất, xét theo tiêu chí:*

- Xét theo tiêu chí về mức độ đầy đủ của nội dung kiểm soát, Đảng đã thực hiện kiểm soát tương đối toàn diện đối với quyền hành pháp, bao trùm từ định hướng chính sách đến tổ chức thực hiện thông qua hệ thống nghị quyết và công tác cán bộ. Tuy nhiên, sự kiểm soát này chủ yếu mang tính định hướng chính trị, chưa chuyên hóa đầy đủ thành các chuẩn mực pháp lý cụ thể.

- Xét theo tiêu chí về tính hiệu lực của phương thức kiểm soát, phương thức kiểm soát thông qua công tác cán bộ và kiểm tra nội bộ có hiệu lực cao trong việc tác động trực tiếp đến hành vi của đội ngũ thực thi quyền hành pháp. Tuy nhiên, hiệu lực này mang tính nội bộ, chưa tạo ra cơ chế kiểm soát công khai.

- Xét theo tiêu chí về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, hoạt động kiểm soát của Đảng còn hạn chế về tính công khai, chưa hình thành cơ chế giải trình rõ ràng trước xã hội.

- Xét theo tiêu chí về tính ràng buộc pháp lý, các kết luận kiểm tra của Đảng có giá trị trong nội bộ nhưng chưa được bảo đảm bằng các cơ chế pháp lý tương ứng trong hệ thống pháp luật nhà nước.

*Thứ hai, ưu điểm*

- Bảo đảm sự kiểm soát thống nhất về định hướng chính trị đối với quyền hành pháp

- Kiểm soát trực tiếp và hiệu quả thông qua công tác cán bộ

- Có khả năng phát hiện vi phạm từ sớm trong nội bộ hệ thống

*Thứ ba, hạn chế*

- Thiếu sự thể chế hóa thành các quy định pháp luật cụ thể

- Phương thức kiểm soát còn khép kín, thiếu minh bạch

- Chưa gắn chặt với cơ chế trách nhiệm giải trình trước xã hội

*Thứ tư, nguyên nhân*

- Chưa hoàn thiện cơ chế chuyển hóa kiểm soát chính trị thành kiểm soát pháp lý

- Chưa phân định rõ ràng giữa kiểm soát của Đảng và kiểm soát của Nhà nước

- Điều kiện bảo đảm cho công tác kiểm tra, giám sát còn hạn chế

### **3.3.3. Đánh giá việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của các cơ quan nhà nước**

*Thứ nhất, đánh giá theo tiêu chí*

- Về mức độ đầy đủ của nội dung kiểm soát, các cơ quan nhà nước đã bước đầu bao quát cả ba khâu: ban hành, tổ chức thực hiện và trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, trọng tâm vẫn nghiêng về hậu kiểm, trong khi kiểm soát phòng ngừa còn yếu.

- Về tính hiệu lực của phương thức kiểm soát, mặc dù đã có sự phân công giữa các cơ quan (Quốc hội, Tòa án, HĐND...), nhưng hiệu quả thực tế chưa cao, chưa tạo được áp lực đủ mạnh đối với cơ quan hành pháp.

- Về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, cơ chế giải trình đã được hình thành nhưng chưa thực sự đi vào thực chất, còn mang tính hình thức.

- Về tính ràng buộc pháp lý, đây là điểm yếu lớn khi nhiều kết luận giám sát không có cơ chế bắt buộc thực hiện.

- Về tính phối hợp, các chủ thể kiểm soát còn hoạt động phân tán, thiếu liên kết hệ thống.

*Thứ hai, ưu điểm*

- Hình thành hệ thống kiểm soát mang tính pháp lý tương đối đầy đủ

- Đa dạng hóa các phương thức kiểm soát (giám sát, xét xử, chất vấn...)

- Góp phần nâng cao nhận thức về trách nhiệm của cơ quan hành pháp

*Thứ ba, hạn chế*

- Thiên về hậu kiểm, thiếu kiểm soát phòng ngừa

- Hiệu lực kiểm soát chưa cao, nhiều hoạt động mang tính hình thức

- Thiếu cơ chế ràng buộc thực hiện kết quả kiểm soát

- Sự phối hợp giữa các cơ quan còn rời rạc

*Thứ tư, nguyên nhân*

- Hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ

- Chưa thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực một cách hệ thống

- Năng lực và điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát còn hạn chế

- Văn hóa trách nhiệm giải trình chưa được hình thành đầy đủ

**3.3.4. Đánh giá việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của các tổ chức chính trị - xã hội, phương tiện thông tin đại chúng và công dân**

*Thứ nhất, đánh giá theo tiêu chí*

- Về mức độ đầy đủ của nội dung kiểm soát, các chủ thể này đã tham gia vào nhiều khía cạnh của quá trình thực hiện quyền hành pháp, nhưng chưa bao quát toàn diện, đặc biệt là đối với hoạt động hoạch định chính sách.

- Về tính hiệu lực của phương thức kiểm soát, do thiếu quyền lực nhà nước nên tác động chủ yếu mang tính gián tiếp thông qua dư luận và kiến nghị.

- Về tính minh bạch, nhóm chủ thể này lại có vai trò tích cực trong việc thúc đẩy công khai, minh bạch thông tin.

- Tuy nhiên, về tính ràng buộc pháp lý, gần như không có cơ chế bắt buộc thực hiện các kiến nghị giám sát.

*Thứ hai, ưu điểm*

- Góp phần mở rộng kiểm soát từ xã hội đối với quyền hành pháp

- Tăng cường tính minh bạch và áp lực dư luận

- Bảo vệ quyền và lợi ích của người dân

*Thứ ba, hạn chế*

- Thiếu quyền lực pháp lý nên hiệu quả kiểm soát thấp

- Hoạt động giám sát, phản biện còn hình thức

- Thiếu cơ chế bảo đảm thực hiện kiến nghị

*Thứ tư, nguyên nhân*

- Pháp luật chưa quy định đầy đủ về giám sát xã hội

- Thiếu tính độc lập về tổ chức và tài chính

- Năng lực và điều kiện hoạt động còn hạn chế

- Mức độ tham gia của người dân chưa cao

Từ việc đối chiếu với các tiêu chí đánh giá, có thể khẳng định rằng cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở CHDCND Lào đã được hình thành với sự tham gia của nhiều chủ thể và phương thức khác nhau, bước đầu đáp ứng yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước.

Tuy nhiên, cơ chế này còn bộc lộ những hạn chế mang tính hệ thống, thể hiện ở sự thiếu đồng bộ giữa các phương thức kiểm soát, hiệu lực kiểm soát chưa cao và đặc biệt là thiếu cơ chế ràng buộc trách nhiệm pháp lý.

Những hạn chế này xuất phát từ cả nguyên nhân thể chế, tổ chức và con người, đặt ra yêu cầu cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát theo hướng đồng bộ, hiệu quả và phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền trong giai đoạn hiện nay.

### KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Chương 3 của luận án đã phân tích một cách hệ thống thực trạng kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào thông qua các chủ thể trong hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước, bao gồm: Đảng Nhân dân Cách mạng Lào, Quốc hội, Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức chính trị - xã hội, Hội đồng nhân dân địa phương và Chủ tịch nước.

Kết quả nghiên cứu cho thấy, trong thời gian qua, cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Lào từng bước được hình thành và có những chuyển biến tích cực, góp phần bảo đảm sự lãnh đạo thống nhất của Đảng, tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước. Một số chủ thể kiểm soát đã phát huy vai trò nhất định, nhất là kiểm soát của Đảng thông qua công tác cán bộ, kiểm tra, giám sát; giám sát của Quốc hội và bước đầu là Hội đồng nhân dân địa phương; giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Lào xây dựng đất nước.

Tuy nhiên, thực trạng cũng cho thấy hoạt động kiểm soát thực hiện quyền hành pháp còn nhiều hạn chế, bất cập. Cơ chế kiểm soát chưa đồng bộ, hiệu lực pháp lý của một số hình thức kiểm soát còn thấp; ranh giới giữa kiểm soát chính trị và kiểm soát pháp lý chưa thật sự rõ ràng; vai trò giám sát của một số chủ thể còn mang tính hình thức, thiếu tính chủ động và hiệu quả thực chất. Đặc biệt, việc thiếu hoàn thiện về thể chế pháp luật, hạn chế về nguồn lực và năng lực của đội ngũ cán bộ đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả kiểm soát quyền hành pháp trong thực tiễn.

Những kết quả và hạn chế được chỉ ra trong Chương 3 là cơ sở thực tiễn quan trọng để luận án đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào trong thời gian tới, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền và phát triển đất nước trong giai đoạn mới..

## Chương 4

# QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở CỘNG HOÀ DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO

## 4.1. QUAN ĐIỂM BẢO ĐẢM KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở CỘNG HOÀ DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO

### 4.1.1. Kế thừa, tiếp thu có chọn lọc những giá trị của nhân loại về kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát quyền hành pháp nói riêng phù hợp với điều kiện của Lào

Kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát thực hiện quyền hành pháp nói riêng là yêu cầu khách quan của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền, nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện đúng mục đích, có giới hạn và chịu trách nhiệm giải trình. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, việc kế thừa và tiếp thu có chọn lọc những giá trị tiến bộ của nhân loại về kiểm soát quyền lực nhà nước có ý nghĩa quan trọng đối với việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào.

Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia tại Chương 2, có thể rút ra những bài học cụ thể sau đây:

*Thứ nhất*, từ kinh nghiệm của Việt Nam và Trung Quốc cho thấy, trong mô hình nhà nước xã hội chủ nghĩa, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với kiểm soát quyền hành pháp cần được thể chế hóa thông qua pháp luật và các thiết chế nhà nước. Ở Việt Nam, hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng được gắn kết với hoạt động giám sát của Quốc hội, thanh tra nhà nước và kiểm toán nhà nước, tạo thành cơ chế kiểm soát tương đối đồng bộ. Trong khi đó, Trung Quốc chú trọng kết hợp giữa kiểm tra nội bộ Đảng với hệ thống giám sát nhà nước thông qua các cơ quan giám sát chuyên trách. Bài học đặt ra cho Lào là cần tăng cường sự gắn kết giữa kiểm soát chính trị của Đảng với kiểm soát pháp lý của Nhà nước, bảo đảm sự thống nhất nhưng không chồng lấn, nâng cao hiệu lực kiểm soát quyền hành pháp.

*Thứ hai*, từ kinh nghiệm của Pháp cho thấy, việc thiết lập cơ chế kiểm soát quyền hành pháp thông qua các thiết chế pháp lý độc lập có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Ở Pháp, bên cạnh vai trò giám sát của Quốc hội, hệ thống tài phán hành chính giữ vai trò trung tâm trong việc kiểm soát tính hợp pháp của các quyết định hành chính. Bài học rút ra cho Lào là cần từng bước hoàn thiện cơ chế kiểm soát bằng pháp luật đối với hoạt động hành pháp, đặc biệt là nâng cao vai trò của cơ quan tư pháp trong việc bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

*Thứ ba*, từ kinh nghiệm của Hoa Kỳ cho thấy, kiểm soát quyền hành pháp được thực hiện thông qua cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực chặt chẽ giữa các nhánh quyền lực nhà nước. Quốc hội có nhiều công cụ mạnh để giám sát Chính phủ như điều trần, điều tra, kiểm soát ngân sách; đồng thời, Tòa án có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các hành vi và quyết định hành chính. Bài học cho Lào là cần tăng cường tính thực chất trong hoạt động giám sát của Quốc hội và mở rộng vai trò kiểm soát của cơ quan tư pháp đối với quyền hành pháp.

*Thứ tư*, từ kinh nghiệm của Vương quốc Anh cho thấy, kiểm soát quyền hành pháp không chỉ dựa vào các thiết chế nhà nước mà còn dựa vào các cơ chế kiểm soát mềm như trách nhiệm chính trị, trách nhiệm giải trình và vai trò của Nghị viện. Hoạt động chất vấn, tranh luận công khai tại Nghị viện là công cụ quan trọng buộc Chính phủ phải minh bạch và chịu trách nhiệm trước xã hội. Điều này gợi mở cho Lào cần nâng cao chất lượng hoạt động chất vấn, giải trình và tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan hành pháp.

*Thứ năm*, từ kinh nghiệm của Hoa Kỳ và Vương quốc Anh cũng cho thấy vai trò đặc biệt quan trọng của xã hội trong kiểm soát quyền hành pháp, nhất là phương tiện thông tin đại chúng và công dân. Báo chí có vai trò phát hiện, phản ánh các sai phạm, tạo áp lực dư luận; trong khi công dân được bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và tham gia giám sát hoạt động của nhà nước. Bài học đặt ra cho Lào là cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền giám

sát của nhân dân, phát huy vai trò của báo chí và tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động hành pháp.

Từ những kinh nghiệm nêu trên, có thể khẳng định rằng việc tiếp thu các giá trị của nhân loại về kiểm soát quyền hành pháp cần được thực hiện một cách có chọn lọc, phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội và đặc thù tổ chức quyền lực nhà nước ở Lào, đồng thời phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào và định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

#### **4.1.2. Tăng cường quan hệ hợp tác pháp lý giữa Lào và Việt Nam trong lĩnh vực kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước nói chung và quyền hành pháp nói riêng**

Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào và Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là hai quốc gia có mối quan hệ hữu nghị truyền thống đặc biệt, đồng thời có nhiều điểm tương đồng về chế độ chính trị, mô hình tổ chức quyền lực nhà nước và định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do một Đảng cầm quyền lãnh đạo. Những tương đồng đó tạo cơ sở chính trị - pháp lý thuận lợi cho việc tăng cường hợp tác pháp lý, đặc biệt trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực nhà nước và kiểm soát thực hiện quyền hành pháp.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế, các hệ thống pháp luật quốc gia có xu hướng tiếp cận và bổ trợ lẫn nhau thông qua quá trình trao đổi, học hỏi kinh nghiệm. Đối với Lào và Việt Nam - hai quốc gia láng giềng có nhiều điểm tương đồng về lịch sử, kinh tế - xã hội và pháp luật - việc hợp tác, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm xây dựng và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước là nhu cầu khách quan và có ý nghĩa thực tiễn.

Thực tiễn phân tích ở Chương 3 cho thấy, cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Lào còn tồn tại những hạn chế nhất định về tính hiệu lực, hiệu quả và sự đồng bộ của khuôn khổ pháp luật. Trong khi đó, Việt Nam đã tích lũy được nhiều kinh nghiệm trong xây dựng và vận hành các cơ chế kiểm soát quyền hành pháp, thể hiện qua hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội

đồng nhân dân, kiểm soát tư pháp đối với hành chính, cũng như vai trò giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội.

Vì vậy, tăng cường hợp tác pháp lý giữa Lào và Việt Nam cần được xác định là một quan điểm quan trọng trong bảo đảm kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Lào. Nội dung hợp tác cần tập trung vào trao đổi kinh nghiệm lý luận và thực tiễn về kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện một Đảng cầm quyền; kinh nghiệm xây dựng và tổ chức thực hiện Hiến pháp, pháp luật về kiểm soát quyền hành pháp; cũng như xử lý hài hòa mối quan hệ giữa kiểm soát quyền lực và bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành của bộ máy hành pháp.

Trên cơ sở đó, cần tiếp tục đẩy mạnh các hình thức hợp tác pháp lý song phương như: tổ chức hội thảo khoa học, tọa đàm chuyên đề; tăng cường đào tạo, bồi dưỡng và trao đổi chuyên gia, cán bộ nghiên cứu và thực tiễn; mở rộng phối hợp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và cơ quan tham mưu pháp luật của hai nước. Qua đó, góp phần nâng cao chất lượng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Lào, đồng thời củng cố và phát triển quan hệ đoàn kết đặc biệt Lào - Việt Nam trong bối cảnh mới.

**4.1.3. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào phải quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công phối hợp và kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp**

Quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, đồng thời là định hướng xuyên suốt trong việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ hiện nay.

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân và được Nhân dân ủy quyền cho các cơ quan nhà nước thực hiện. Việc tổ chức quyền lực nhà nước thống nhất không đồng nghĩa với

tập trung quyền lực, mà đòi hỏi phải phân công rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự phân công này là cơ sở để xác định trách nhiệm của từng cơ quan, đồng thời tạo điều kiện cho việc kiểm soát, đánh giá hiệu lực và hiệu quả thực hiện quyền lực nhà nước, đặc biệt là quyền hành pháp.

Bên cạnh phân công, sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được vận hành thống nhất, thông suốt và hiệu quả. Phối hợp phải được thực hiện trên cơ sở tôn trọng chức năng, thẩm quyền của mỗi cơ quan, không làm thay hoặc can thiệp trái pháp luật vào hoạt động của nhau, đồng thời tạo điều kiện để các cơ quan vừa thực hiện tốt chức năng của mình, vừa tham gia kiểm soát lẫn nhau theo những cơ chế phù hợp.

Trên cơ sở đó, việc tăng cường kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước đối với hoạt động hành pháp là yêu cầu tất yếu. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp không nhằm hạn chế vai trò quản lý, điều hành của Chính phủ, mà nhằm bảo đảm quyền hành pháp được thực hiện đúng Hiến pháp, pháp luật, ngăn ngừa lạm quyền và tùy tiện trong quản lý nhà nước. Đây là nền tảng quan trọng để nâng cao hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào trong thời gian tới.

#### **4.1.4. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào phải nhanh chóng, kịp thời đúng pháp luật**

Trong Nhà nước CHDCND Lào, mọi hoạt động của các cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân đều phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp là hoạt động có ý nghĩa quan trọng trong bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của quyền lực nhà nước, do đó phải được tiến hành trên cơ sở hợp hiến, hợp pháp, đúng thẩm quyền, trình tự và thủ tục do pháp luật quy định.

Các chủ thể có thẩm quyền kiểm soát quyền hành pháp cần thực hiện hoạt động kiểm soát với tinh thần trách nhiệm cao, kịp thời phát hiện và xử lý các sai sót, vi phạm, biểu hiện lạm quyền, vượt quyền hoặc thực hiện quyền

hành pháp kém hiệu quả. Việc xử lý vi phạm phải được thực hiện nghiêm minh, đúng pháp luật, bảo đảm áp dụng đầy đủ các hậu quả pháp lý đối với tổ chức, cá nhân vi phạm.

Đồng thời, Chính phủ và các chủ thể thực hiện quyền hành pháp có trách nhiệm tuân thủ pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho Quốc hội, Tòa án, các tổ chức xã hội và Nhân dân tham gia kiểm soát quyền hành pháp. Các kết luận, kiến nghị, quyết định hợp pháp của chủ thể kiểm soát phải được tôn trọng và nghiêm túc chấp hành nhằm ngăn ngừa vi phạm kéo dài và hạn chế hậu quả tiêu cực trong thực tiễn quản lý, điều hành.

#### **4.1.5. Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào phải thúc đẩy kinh tế phát triển và ổn định xã hội**

Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp không nhằm hạn chế hay làm suy giảm vai trò quản lý, điều hành của Chính phủ, mà là bộ phận cấu thành của cơ chế vận hành quyền lực nhà nước hiệu quả, minh bạch và có trách nhiệm. Thông qua kiểm soát, hoạt động của Chính phủ được đặt trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, góp phần phòng ngừa lạm quyền, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, qua đó bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân, củng cố niềm tin xã hội và giữ vững ổn định chính trị - xã hội.

Trong bối cảnh đổi mới và hội nhập quốc tế, việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở CHDCND Lào cần hướng tới mục tiêu xây dựng mô hình Chính phủ kiến tạo phát triển, tương tự như định hướng đang được triển khai ở Việt Nam hiện nay. Theo mô hình này, Chính phủ chuyển từ vai trò quản lý, điều hành trực tiếp sang vai trò kiến tạo phát triển, tập trung xây dựng thể chế, hoạch định chính sách và tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi để các chủ thể kinh tế phát huy tiềm năng, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế gắn với tiến bộ và công bằng xã hội.

Trong mô hình Chính phủ kiến tạo, kiểm soát quyền hành pháp không chỉ nhằm phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, mà còn góp phần bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả trong

hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ. Việc kiểm soát phải đi đôi với phân công, phân cấp và phân quyền hợp lý trong bộ máy hành chính nhà nước, bảo đảm tính chủ động, sáng tạo và tự chịu trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân trong thực thi công vụ.

Đồng thời, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp cần gắn với xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực, phẩm chất và tư duy phát triển, đủ khả năng hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế bền vững và ổn định xã hội trong điều kiện cụ thể của CHDCND Lào..

## **4.2. GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO**

### **4.2.1. Nâng cao nhận thức về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ**

Thực tiễn phân tích ở Chương 3 cho thấy, một trong những nguyên nhân cơ bản làm hạn chế hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào hiện nay là những bất cập về nhận thức. Nhận thức về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, về quyền hành pháp và về vai trò của các chủ thể kiểm soát chưa đầy đủ, thiếu thống nhất đã ảnh hưởng trực tiếp đến việc thiết lập và vận hành các cơ chế kiểm soát trên thực tế.

*Trước hết*, cần nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức và Nhân dân về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, dân chủ xã hội chủ nghĩa, trong đó pháp luật, công lý và đạo đức phải được coi là chuẩn mực tối cao điều chỉnh hoạt động của các chủ thể trong xã hội. Việc đề cao vai trò của pháp luật nhằm khắc phục tình trạng một bộ phận cán bộ, công chức hành pháp còn thực hiện nhiệm vụ chủ yếu dựa trên ý chí cá nhân, dẫn đến lạm quyền, tùy tiện, vi phạm pháp luật; đồng thời khắc phục tâm lý nể nang, né tránh, ngại va chạm trong hoạt động kiểm soát quyền hành pháp. Để làm được điều này, đòi hỏi phải có quyết tâm chính trị rõ ràng, nhất quán từ các cơ quan lãnh đạo cao nhất của Đảng và Nhà nước đối với việc kiểm soát quyền lực nhà nước, đặc biệt là quyền hành pháp.

*Thứ hai*, cần đổi mới nhận thức về quyền hành pháp của Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, theo hướng phân định rõ giữa quyền hành pháp và hoạt động hành chính. Chính phủ phải tập trung thực hiện đúng chức năng hành pháp, hoạt động công khai, minh bạch, có trách nhiệm giải trình và chịu sự kiểm soát hiệu quả của các chủ thể có thẩm quyền. Đồng thời, cần nâng cao năng lực, phẩm chất đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức hành pháp, bảo đảm sự phối hợp nghiêm túc, đầy đủ với các chủ thể kiểm soát; tăng cường phân cấp, phân quyền hợp lý cho chính quyền địa phương; sắp xếp, tinh gọn bộ máy các Bộ theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực, qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động kiểm soát quyền hành pháp có trọng tâm, trọng điểm.

*Thứ ba*, cần nhận thức đầy đủ vai trò trung tâm của kiểm soát từ phía các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân và Kiểm toán nhà nước là những chủ thể giữ vai trò quan trọng trong kiểm soát quyền hành pháp. Do đó, cần khắc phục quan niệm xem nhẹ hoặc hình thức hóa hoạt động kiểm soát của Quốc hội và Tòa án; đồng thời từng bước hoàn thiện cơ sở pháp lý, tăng cường thẩm quyền, năng lực và các điều kiện bảo đảm để các cơ quan này thực hiện hiệu quả chức năng kiểm soát, trong đó có việc nghiên cứu trao thẩm quyền bảo hiến phù hợp cho Tòa án.

*Thứ tư*, cần đồng thời nâng cao nhận thức về vai trò của kiểm soát xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên, của các phương tiện thông tin đại chúng và của Nhân dân là bộ phận quan trọng trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Việc đề cao vai trò giám sát, phản biện xã hội không chỉ góp phần phát hiện, ngăn ngừa vi phạm trong hoạt động hành pháp, mà còn tăng cường mối liên hệ giữa Nhà nước với Nhân dân, bảo đảm quyền lực nhà nước thực sự thuộc về Nhân dân và vì Nhân dân.

#### **4.2.2. Giải pháp bảo đảm kiểm soát của Đảng Nhân dân cách mạng Lào đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ**

*Thứ nhất*, cần xây dựng quyết tâm chính trị cao, tạo ra sự chuyên biến trong nhận thức và hành động của đội ngũ cán bộ, đảng viên (đặc biệt là đội ngũ các nhà lãnh đạo, quản lý cao nhất của Đảng và Nhà nước và những người tham gia xây dựng và hoạch định chính sách, pháp luật liên quan đến việc kiểm soát quyền lực hành pháp) trong việc thực hiện chủ trương, quan điểm của Đảng về kiểm soát quyền lực nhà nước, kiểm soát quyền hành pháp. Bởi lẽ, nếu không có quyết tâm chính trị thì không thể có bản lĩnh để mạnh dạn thúc đẩy, tiến hành việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát quyền lực hành pháp; tổ chức kiểm tra, giám sát có hiệu quả việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ; xử lý kiên quyết, kịp thời, nghiêm minh, chính xác đối với những tổ chức, cá nhân vi phạm kỷ luật của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong quá trình thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Bên cạnh đó, việc đổi mới, nâng cao nhận thức góp phần bảo đảm sự thống nhất trong nhận thức về kiểm soát quyền lực nhà nước (trong đó có quyền hành pháp), xem kiểm soát quyền hành pháp là yêu cầu khách quan, khoa học, là xu thế tất yếu, là điều kiện cơ bản để bảo đảm tự do dân chủ, chính trị của Nhân dân; thúc đẩy sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước, Đảng cầm quyền và các thiết chế xã hội trong việc kiểm soát quyền hành pháp của Chính phủ; phát huy vị trí, vai trò của cán bộ, đảng viên trong công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Đây chính là sức mạnh tổng hợp bảo đảm hiệu quả kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong điều kiện hiện nay.

*Thứ hai*, hoàn thiện các qui định về kiểm tra, giám sát của Đảng đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, cụ thể cần tập trung triển khai các hướng sau:

+ Nghiên cứu ban hành Luật về Đảng để qui định một cách có hệ thống về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, về hoạt động kiểm

tra, giám sát của Đảng đối với Nhà nước trong đó có Chính phủ. Đặc biệt, việc ban hành Luật này với các qui định chi tiết, rõ ràng, cụ thể về mục đích, các nguyên tắc, nội dung, hình thức và quy trình, thủ tục, chủ thể, đối tượng kiểm tra, giám sát của Đảng sẽ tách biệt được nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm tra, giám sát; phân định cụ thể, rõ ràng về phạm vi, ranh giới giữa sự lãnh đạo của Đảng với quản lý của Nhà nước. Điều này giúp cho việc tổ chức thực hiện hoạt động kiểm tra, giám sát của Đảng được tiến hành thuận lợi, đạt hiệu quả cao hơn; đồng thời bảo đảm tính chủ động, độc lập, khách quan của các cơ quan nhà nước khi tiến hành hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Mặc dù, hiện vẫn có nhiều ý kiến cho rằng không nên ban hành luật về Đảng vì rằng Hiến pháp đã hiến định vai trò lãnh đạo của Đảng; ngoài ra “Điều lệ Đảng, các Quy chế, Quy định do Đảng ban hành cũng được xác định là những văn bản mang tính chất luật”, tuy nhiên, tác giả đồng tình với ý kiến cho rằng trong nhà nước pháp quyền, mọi tổ chức đều có luật điều chỉnh thì Đảng là một tổ chức chính trị, đóng vai trò nòng cốt trong hệ thống chính trị ở Lào nên cần thiết có Luật về Đảng để bảo đảm tính chính danh, công khai, minh bạch, chống lại mọi sự tùy tiện trong việc thực hiện vai trò lãnh đạo và chức năng kiểm tra, giám sát của Đảng.

+ Tập trung chỉ đạo cấp uỷ cấp dưới tiến hành rà soát, bổ sung, điều chỉnh, ban hành các Nghị quyết, Chỉ thị, Quy định, Quy chế, Quy trình kiểm tra, giám sát ở cấp mình để cụ thể hoá Điều lệ Đảng, Cương lĩnh chính trị, Nghị quyết của Đại hội Đảng toàn quốc, các Nghị quyết, Chỉ thị, Quy định, Quy chế, Kết luận, Hướng dẫn của Đảng, của các cấp uỷ, tổ chức Đảng cấp trên qui định về nội dung, nhiệm vụ, hình thức của phương thức lãnh đạo của Đảng trong công tác kiểm tra, giám sát; đặc biệt chú trọng cụ thể hoá một số chủ trương lớn của Đảng về hoàn thiện văn bản QPPL liên quan đến công tác kiểm tra, giám sát, đặc biệt là trong phòng chống tham nhũng.

+ Ngoài ra, cần tập trung rà soát, bổ sung, điều chỉnh một số văn bản quy phạm pháp luật trên một số lĩnh vực như quản lý kinh tế, tài chính, đất

đai, nhà ở, đầu tư, xây dựng cơ bản, cấp phát và sử dụng vốn ngân sách... để thể chế hóa, cụ thể hóa các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi, hiệu lực giữa văn bản của Đảng và Nhà nước; từ đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc xem xét, kết luận và xử lý vi phạm, thi hành kỷ luật trong Đảng.

*Thứ ba*, bảo đảm nguồn lực con người và điều kiện vật chất của tổ chức Đảng trong việc kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ

- Kiện toàn bộ máy giúp việc trong các tổ chức Đảng được phân công nhiệm vụ kiểm tra, giám sát theo hướng bảo đảm cán bộ kiểm tra đủ về số lượng và cao về chất lượng. Chú trọng xây dựng đội ngũ cán bộ làm công tác kiểm tra thông qua việc nâng cao trình độ chuyên môn, bồi dưỡng năng lực, nghiệp vụ kiểm tra cho cán bộ làm công tác kiểm tra, đặc biệt là cán bộ kiểm tra không chuyên trách của Đảng. Cần phát huy tinh thần trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ kiểm tra của Đảng, bảo đảm cán bộ kiểm tra mạnh dạn, dám trình bày rõ chính kiến của mình trong việc xem xét, đánh giá, kết luận về khuyết điểm hoặc vi phạm của cấp ủy, tổ chức đảng cấp dưới và đảng viên công tác trong Chính phủ trong việc chấp hành Cương lĩnh chính trị, Điều lệ Đảng, Chủ trương, Nghị quyết, Chỉ thị, Quy định, Quyết định, Quy chế, Kết luận của Đảng và pháp luật của Nhà nước; dám đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực và những hoạt động sai trái của Chính phủ, thành viên Chính phủ nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của các tầng lớp nhân dân.

- Bổ sung kinh phí, tăng cường đầu tư về cơ sở vật chất, trang thiết bị phương tiện làm việc, bảo đảm đáp ứng được nhu cầu làm việc của cán bộ làm công tác kiểm tra của Đảng, nhất là trang thiết bị về thông tin phục vụ việc nắm bắt và xử lý thông tin nhiều chiều phục vụ cho nhiệm vụ kiểm tra, giám sát Chính phủ. Bảo đảm nguồn tài chính, bổ sung thêm chế độ, chính sách đãi ngộ đối với cán bộ làm công tác kiểm tra, nhất là cán bộ kiểm tra không chuyên trách tương xứng với yêu cầu cao của nhiệm vụ kiểm tra và áp

lực nghề nghiệp nặng nề nhằm giúp các tổ chức Đảng thu hút được cán bộ có năng lực, trình độ chuyên môn cao, nghiệp vụ vững vàng và tâm huyết với công tác kiểm tra về công tác.

*Thứ tư*, cần tạo sự đột phá trong công tác cán bộ thể hiện qua việc tích cực đẩy mạnh đổi mới chính sách, công tác cán bộ theo hướng tạo điều kiện cho việc phát hiện nhân tố mới, tích cực; khuyến khích, phát huy tiềm năng của cán bộ. Để làm được điều này, trước hết cần tập trung giải quyết bằng các giải pháp đột phá về công tác đánh giá, lựa chọn, giới thiệu cán bộ để bầu cử, bổ nhiệm người có đức, có tài và có tâm vào các chức vụ lãnh đạo, quản lý trong cơ quan nhà nước, trong Chính phủ; tạo cơ chế để thu hút, trọng dụng nhân tài và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung.

Bên cạnh đó, công tác quản lý, kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực đối với đội ngũ cán bộ công tác trong ngành hành pháp cần được chú trọng, tăng cường và tiến hành thường xuyên để chủ động phát hiện sớm, phòng ngừa, ngăn chặn, khắc phục khuyết điểm, vi phạm của tổ chức đảng và đảng viên trong Chính phủ ngay từ khi còn mới manh nha, không để vi phạm nhỏ tích tụ thành sai phạm lớn, kéo dài và lan rộng gây hậu quả nghiêm trọng. Đặc biệt là, khi phát hiện các vụ việc vi phạm thì Đảng phải cương quyết xử lý kỷ luật nghiêm minh, kịp thời, chính xác để răn đe và giáo dục đảng viên của mình; từ đó ngăn ngừa, hạn chế tình trạng quan liêu, tham nhũng, lạm dụng, lợi dụng quyền lực, lợi ích nhóm thao túng chính sách, chạy chức, chạy quyền diễn ra ngày càng phổ biến gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến uy tín của Đảng đối với Nhân dân ở Lào hiện nay.

#### **4.2.3. Nhóm giải pháp bảo đảm kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ**

Để bảo đảm kiểm soát của Quốc hội, Chủ tịch nước, TAND, kiểm toán nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ các giải pháp về hoàn thiện pháp luật; đổi mới tổ chức,

hoạt động nhằm nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động của các chủ thể kiểm soát; bảo đảm nguồn nhân lực và vật lực cho hoạt động kiểm soát của các chủ thể này.

**4.2.3.1. Giải pháp bảo đảm kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ**

*a) Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ*

*Thứ nhất*, để đảm bảo hiệu quả hoạt động xem xét báo cáo công tác của Chính phủ, pháp luật (Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân) cần có quy định rõ ràng, cụ thể về hình thức, những nội dung cơ bản, cần thiết trong báo cáo của các cơ quan hữu quan (Chính phủ), quy trình, thủ tục, hậu quả pháp lý về việc xem xét các báo cáo của Chính phủ để có chuẩn mực chung làm căn cứ cho các Đại biểu Quốc hội đánh giá báo cáo công tác của Chính phủ, giúp cho các đại biểu Quốc hội xác định trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ, tập thể Chính phủ được dễ dàng hơn; đồng thời khắc phục tình trạng nhiều báo cáo của Chính phủ còn mang tính chung chung, chưa nêu ra những việc chưa làm được, nguyên nhân, trách nhiệm thuộc về ai, cơ quan nào gây khó khăn cho Quốc hội trong việc tiến hành hoạt động xem xét báo cáo công tác của Chính phủ.

*Thứ hai*, đối với hoạt động xem xét VBQPPL của Chính phủ, TTCP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, pháp luật cần có quy định cụ thể về quy trình, thời hạn, nghĩa vụ bắt buộc cho hình thức giám sát VBQPPL. Điều này góp phần bảo đảm hoạt động xem xét VBQPPL của Chính phủ được tiến hành thường xuyên hằng năm; việc kiểm tra các văn bản có dấu hiệu vi phạm pháp luật được tiến hành thường xuyên, kịp thời.

Ngoài ra, để ngăn ngừa tình trạng tham nhũng chính sách, lợi ích nhóm trong quá trình tiến hành hoạt động hoạch định chính sách, pháp luật của Chính phủ, pháp luật cần đặt ra yêu cầu giữ gìn sự liêm chính trong hoạt động hoạch định chính sách, xây dựng luật của các thành viên Chính phủ. Nguyên

tắc này có thể được liệt kê trong Bộ Quy tắc ứng xử dành cho các thành viên Chính phủ; theo đó Bộ Quy tắc ứng xử này sẽ qui định về cách xử lý những mâu thuẫn lợi ích, về những hành vi mà các thành viên Chính phủ được làm và không được phép làm, những hành vi có thể khiến người đứng đầu Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ phải từ chức hoặc bị miễn nhiệm, bãi nhiệm (đối với Thủ tướng Chính phủ) hoặc bị miễn nhiệm, cách chức (đối với các thành viên khác của Chính phủ). Điều này sẽ có tác dụng nhất định trong việc giữ gìn được tính liêm chính, công tâm, trách nhiệm giải trình của cơ quan đề xuất chính sách trong hoạt động soạn thảo, xây dựng chính sách, luật vốn thuộc trách nhiệm của Chính phủ.

Bên cạnh đó, việc xây dựng Bộ Quy tắc ứng xử dành cho các thành viên Quốc hội cũng có thể được thiết lập với nội dung tương tự nhằm đảm bảo tính liêm khiết, nâng cao trí tuệ, bản lĩnh và tinh thần dám đấu tranh, dám phản biện của các đại biểu Quốc hội trong hoạt động thẩm tra, thảo luận, thông qua luật của Quốc hội; từ đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm tra - là điều kiện quan trọng cho việc ban hành luật có chất lượng cao. Rõ ràng là, việc xây dựng và giữ gìn sự liêm chính trong các khâu xây dựng luật từ soạn thảo, thẩm tra, thảo luận, thông qua, kết hợp với chú trọng đề cao chất lượng của khâu phân tích chính sách trước khi thông qua các đạo luật, tăng cường việc lấy ý kiến của người dân, doanh nghiệp, những chủ thể chịu sự tác động trực tiếp của chính sách; đề cao vai trò của các cơ quan báo chí trong việc phản biện chính sách, pháp luật; cương quyết xử lý nghiêm những hành vi thông đồng, cố tình đưa vào những quy định có tính lợi ích nhóm trong hoạch định chính sách.

*Thứ ba*, đối với hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kì họp Quốc hội, pháp luật cần qui định rõ ràng, cụ thể một số vấn đề liên quan đến hoạt động chất vấn như thủ tục, tiêu chí lựa chọn người trả lời chất vấn, những nội dung cần tập trung chất vấn và trả lời chất vấn trong mỗi kỳ họp, trách nhiệm cụ thể của người bị chất vấn, hậu quả pháp lý của hoạt động chất vấn. Cụ thể là:

- Cần có những quy định cụ thể hóa về quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội và trách nhiệm trả lời chất vấn của những người thuộc đối tượng chất vấn. Cần quy định những tiêu chí cụ thể xác định thế nào là một chất vấn và thế nào là một câu trả lời chất vấn đạt yêu cầu. Việc quy định tiêu chí như vậy sẽ giúp cho đại biểu không nhầm lẫn giữa việc đưa ra một câu hỏi nhằm thu thập thông tin về một số vấn đề nào đó với câu chất vấn nhằm làm rõ trách nhiệm của một cơ quan, một cá nhân về vấn đề chất vấn. Ngoài ra, quy định rõ quyền và trách nhiệm của mỗi người chất vấn và người trả lời chất vấn cũng là cơ sở để đánh giá chất lượng hoạt động cũng như xác định trách nhiệm của những đối tượng này trước cử tri cả nước.

- Cần có những quy định về thủ tục chất vấn để đảm bảo cho hoạt động chất vấn được thực hiện có hiệu quả. Cần phải quy định rõ ràng, chặt chẽ những lĩnh vực mà đại biểu Quốc hội được đặt câu hỏi chất vấn, những loại câu hỏi không nên đưa ra. Ngoài ra, cần qui định Bộ trưởng có quyền chỉ trả lời những câu hỏi trong lĩnh vực mình quản lý và những vấn đề liên quan đến chính sách.

- Thời gian mỗi phiên chất vấn và thời gian đặt chất vấn, trả lời chất vấn cần được thay đổi. Cần tăng thời gian của phiên chất vấn trong mỗi kì họp lên khoảng ba đến bốn ngày, nhằm tạo điều kiện cho đại biểu Quốc hội có thể chất vấn hết các lĩnh vực, hoặc đưa phiên chất vấn vào khoảng thời gian giữa hoặc 2/3 kì họp Quốc hội, tránh tâm lí buông xuôi, cho qua, chất vấn cho hết thời gian. Cần tăng thời gian từ hai phút hỏi chất vấn lên thành bốn phút, trả lời chất vấn từ năm phút lên thành mười phút. Bởi đối với những câu hỏi dài, sâu, mang tính chất trọng tâm thì hai phút và năm phút là khoảng thời gian chưa đủ để chất vấn và trả lời chất vấn. Đồng thời, cũng cần quy định cụ thể vào văn bản pháp luật trường hợp nào thì được phép kéo dài thời gian. Đó có thể là những câu hỏi mang tính xã hội cao, những câu hỏi về những vấn đề nổi cộm hiện nay, hay những câu hỏi trong lĩnh vực hình sự, tham nhũng, kinh tế.

- Cần quy định cụ thể tài liệu nào đại biểu Quốc hội được sử dụng trong chất vấn. Pháp luật cần quy định rõ tài liệu nào là tài liệu mật, tài liệu nào là tài liệu được sử dụng để chất vấn; khi chất vấn có được phép đưa hình ảnh, video làm ví dụ chứng minh cho câu chất vấn không.

- Quy định rõ những trường hợp cần thiết Quốc hội ban hành Nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn. Quy định cụ thể những nội dung cơ bản, có tính bắt buộc trong Nghị quyết để đảm bảo Nghị quyết được ban hành có sự nhất quán về kết cấu, bố cục và nội dung. Xác định vị trí pháp lý và trách nhiệm của những người tham gia giải trình trong các phiên chất vấn để làm rõ thêm những vấn đề có liên quan. Ngoài ra, cần có thủ tục ghi nhận ý kiến của đại biểu Quốc hội về những vấn đề đã chất vấn trong kì họp để rút kinh nghiệm cho những kì họp tiếp theo.

- Quy định chế tài về việc trả lời chất vấn. Hiện nay, trong các văn bản pháp luật hiện hành chưa quy định chế tài cho hoạt động hậu chất vấn và trả lời chất vấn. Do vậy, cần quy định cụ thể trong văn bản QPPL trách nhiệm của người trả lời chất vấn. Khắc phục tình trạng trả lời chất vấn chung chung không đúng yêu cầu, trốn tránh trách nhiệm hoặc kéo dài thời gian trả lời, trả lời chậm so với quy định. Bên cạnh đó, quy định thời hạn giải quyết những vấn đề đã hứa trong chất vấn. Tránh tình trạng hứa xuông, hứa rồi để đó, tác giả kiến nghị việc đưa ra một khoảng thời gian cho từng vấn đề cụ thể, nhằm đảm bảo việc giải quyết những vấn đề đó.

- Quy định rạch ròi trách nhiệm của các cơ quan hữu quan thuộc Chính phủ và Quốc hội trong việc tổng hợp, tập hợp, tham mưu, phục vụ hoạt động chất vấn trong kỳ họp Quốc hội để phân định trách nhiệm cụ thể, nâng cao hiệu quả phối hợp công tác, tránh tình trạng chồng chéo về nhiệm vụ, quyền hạn.

Tóm lại, để nâng cao hiệu quả hoạt động chất vấn, theo kinh nghiệm của các nước, cần hoàn thiện các qui định pháp luật về chất vấn theo hướng: trước hết là xác định phạm vi trách nhiệm của người bị chất vấn; trên cơ sở nội dung chất vấn và phạm vi trách nhiệm người bị chất vấn phải giải trình;

nếu người bị chất vấn không trả lời thỏa đáng tại kỳ họp thì sẽ bị quy kết trách nhiệm. Trong trường hợp này Quốc hội có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm Bộ trưởng và khi Bộ trưởng đã bị Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm với hơn 50% tổng số đại biểu đồng ý thì hoặc là Bộ trưởng đó phải đệ đơn xin từ chức hoặc là Quốc hội sẽ ra quyết định miễn nhiệm, bãi nhiệm hay phê chuẩn việc việc miễn nhiệm, cách chức đó. Đồng thời, để đảm bảo cho đại biểu Quốc hội mạnh dạn chất vấn mà không lo sợ bị ảnh hưởng đến bản thân hay địa phương nơi họ ứng cử thì pháp luật nên quy định quyền miễn trừ đối với đại biểu Quốc hội khi chất vấn như các nước khác vẫn thường dành cho nghị sỹ.

*Thứ tư*, đối với hoạt động giám sát chuyên đề, pháp luật cần qui định cụ thể, rõ ràng một số vấn đề liên quan đến hoạt động giám sát chuyên đề như: việc thành lập, thành phần, nguyên tắc hoạt động của các Đoàn giám sát do Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội thành lập; trách nhiệm của chủ thể chịu sự giám sát (Chính phủ); tổ chức phục vụ và công tác bảo đảm; công tác báo cáo; công tác thông tin, truyền thông phục vụ hoạt động giám sát chuyên đề để bảo đảm Quốc hội giám sát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ đạt hiệu quả cao hơn.

*Thứ năm*, về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với TTCP, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

- Cần hệ thống hóa những quy định về việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn vào một văn bản luật cụ thể (Luật bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn). Trong văn bản luật này quy định cụ thể khái niệm, thẩm quyền, thủ tục, hậu quả pháp lý và các trường hợp bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn.

- Cần sửa đổi qui định về thời hạn và thời điểm tổ chức lấy phiếu tín nhiệm theo hướng tăng số lần lấy phiếu tín nhiệm. Cụ thể là việc bỏ phiếu tín nhiệm nên được thực hiện hai lần để tạo cơ hội cho các Bộ trưởng, Thủ

trường cơ quan ngang Bộ căn cứ vào đánh giá của đại biểu để từ đó khắc phục, sửa chữa, nâng cao hiệu quả hoạt động.

- Tín nhiệm của Quốc hội nên được thể hiện qua hai mức độ là tín nhiệm và không tín nhiệm. Việc qui định hai mức độ tín nhiệm có thể tham khảo kinh nghiệm của Việt Nam với hai qui định liên quan là Khoản 3 Điều 18 Luật Hoạt động giám sát Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 theo hướng “Người được lấy phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá không tín nhiệm thì có thể xin từ chức. Người được lấy phiếu tín nhiệm có từ hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá không tín nhiệm thì Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm” và Khoản 1 Điều 19 Luật Hoạt động giám sát Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 theo hướng “Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn thuộc một trong các trường hợp sau đây: ... (d) Người được lấy phiếu tín nhiệm mà có từ hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá không tín nhiệm”. Với việc qui định hai mức độ tín nhiệm sẽ là một áp lực lớn với các bộ trưởng vì rằng khả năng người được lấy phiếu tín nhiệm có quá nửa hoặc từ hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá không tín nhiệm có thể xảy ra, đây là cơ sở cho việc người được lấy phiếu tín nhiệm xem xét từ chức hay Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm.

- Cần quy định cụ thể, rõ ràng và đơn giản hóa thủ tục Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Nên sửa đổi quy định “Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn khi có kiến nghị của ít nhất 20% tổng số đại biểu Quốc hội” theo hướng giảm bớt tỷ lệ số đại biểu Quốc hội cần có để kiến nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn xuống dưới 20% tổng số đại biểu Quốc hội. Bên cạnh đó, pháp luật cần có quy định cụ thể trình tự, thủ tục thu thập ý kiến của các đại biểu Quốc hội để có thể kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm. Cần đơn giản hóa thủ tục HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội thực

hiện quyền kiến nghị việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, theo đó chỉ cần hơn 50% tổng số thành viên HĐND và các Ủy ban của Quốc hội biểu quyết tán thành thì HĐND và các Ủy ban của Quốc hội thực hiện quyền kiến nghị việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

- Cần quy định cụ thể, rõ ràng hệ quả đối với người không được Quốc hội tín nhiệm. Pháp luật cần quy định cụ thể, rõ ràng trong trường hợp nào thì người không được Quốc hội tín nhiệm bị miễn nhiệm, trong trường hợp nào thì người không được Quốc hội tín nhiệm bị bãi nhiệm hoặc cách chức.

Cần bổ sung và sửa đổi quy định “Người được bỏ phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội, đánh giá “không tín nhiệm” thì có thể xin từ chức” thành “Người được bỏ phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội, đánh giá “không tín nhiệm” thì bị đình chỉ chức vụ”. Sau khi người không được Quốc hội tín nhiệm bị đình chỉ chức vụ, thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện thủ tục miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc cách chức đối với người này.

- Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền, cần xây dựng Chính phủ theo hướng là một tập thể thống nhất dưới sự điều hành của Thủ tướng, cùng chịu trách nhiệm; từng thành viên của Chính phủ cũng phải chịu trách nhiệm về những lĩnh vực quản lý của mình; Thủ tướng là người chịu trách nhiệm cuối cùng về mọi hoạt động của Chính phủ. Ngoài ra, việc tăng cường trách nhiệm tập thể của Chính phủ nên được quy định bằng một quy phạm trong Hiến pháp, xác định rõ: “trong trường hợp quá nửa tổng số thành viên Chính phủ hoặc Thủ tướng bị bất tín nhiệm thì Chính phủ phải từ chức tập thể” để Quốc hội thành lập Chính phủ mới.

*b) Đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội đáp ứng yêu cầu kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ*

*Thứ nhất*, thành lập Thanh tra Quốc hội (Parliament Ombudsman) ở Lào. Nhu cầu thành lập Thanh tra Quốc hội ở Lào xuất phát từ chính những

hạn chế trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của người dân và từ những ưu điểm của mô hình Thanh tra Quốc hội đang được áp dụng phổ biến ở các nước trên thế giới.

Hiện nay, Thanh tra Chính phủ là cơ quan ngang Bộ nằm trong cơ cấu của Chính phủ, chỉ là đơn vị giám sát nội bộ của cơ quan hành chính và họ chỉ chịu sức ép quản lý nội bộ từ chính cơ quan hành chính. Mức độ hành động của họ ra sao hầu như vượt ngoài tầm kiểm soát của Nhân dân cũng như các cơ quan dân cử. Tương tự như vậy, cơ quan Công an cũng là một tổ chức trực thuộc cơ quan hành chính (Bộ Công an), nên nếu cơ quan hành chính có sai phạm thì thường là, các cơ quan như Thanh tra và Công an phải “nhìn trước ngó sau” khi xử lý. Còn nếu có xử lý thì cũng thường rất nhẹ nhàng. Chính vì vậy mà trong bối cảnh Lào hiện nay, cơ quan Thanh tra Quốc hội nếu được thành lập với tính chất là một cơ quan nhân quyền quốc gia sẽ góp phần củng cố cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính vốn đang có nhiều bất cập, hạn chế ở Lào, từ đó góp phần hỗ trợ hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực này. Cụ thể, Thanh tra Quốc hội sẽ do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ nhận các khiếu nại của người dân, tổ chức điều tra các quyết định ban hành của các cơ quan, tổ chức có công bằng hay không, thậm chí Thanh tra Quốc hội có quyền tiến hành điều tra vụ việc theo sáng kiến của mình phù hợp với qui định của pháp luật. Trên cơ sở kết quả đã được điều tra, nếu phát hiện có vi phạm, Thanh tra Quốc hội phê phán công khai các quyết định đó và nếu có bằng chứng việc làm trên là vi phạm nghiêm trọng các qui định pháp luật thì có thể đề nghị truy tố hành vi sai trái đó của cá nhân, tổ chức đó ra Tòa án.

Về nhân sự, các thành viên của Thanh tra Quốc hội có thể được lựa chọn từ các đại biểu Quốc hội có uy tín, những luật sư giỏi, các giáo sư luật trong các trường đại học... là những người có phẩm chất đạo đức tốt, có năng lực chuyên môn luật cao, có tâm huyết với nghề để bảo đảm tính độc lập khi thanh tra các vụ việc. Nhiệm kỳ của Thanh tra Quốc hội bằng với nhiệm kỳ của Quốc hội và có thể bị miễn nhiệm nếu phát hiện vi phạm qui chế đạo đức

và các qui định về Thanh tra Quốc hội. Thanh tra Quốc hội phải báo cáo Quốc hội hằng năm và các báo cáo này phải được các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội thẩm định trước khi trình Quốc hội xem xét và thảo luận. Báo cáo này của Thanh tra Quốc hội sẽ có ý nghĩa rất lớn đối với Quốc hội và đại biểu Quốc hội trong việc nắm bắt thông tin để tiến hành các hoạt động giám sát thuộc phạm vi của mình.

Thanh tra Quốc hội với nhiệm vụ giám sát, giải quyết các khiếu nại, tố cáo của Nhân dân, được xem như là cầu nối giữa Quốc hội và Nhân dân, là nơi mà người dân có thể tin cậy để trình bày các khiếu nại với Thanh tra Quốc hội, giúp cho người dân dễ dàng, thuận lợi tiếp cận với cơ quan công quyền. Chính bởi thế mà thiết chế Thanh tra Quốc hội có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo vệ các quyền con người, quyền tự do cơ bản của công dân, từ đó góp phần hỗ trợ hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

*Thứ hai*, đổi mới hình thức kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

Để tăng cường hiệu lực hoạt động giám sát của Quốc hội, cần phải đổi mới hình thức, cách thức giám sát của Quốc hội theo hướng thực chất, hiệu quả hơn. Theo đó, cần tiếp tục đổi mới hoạt động chất vấn, trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội, phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội, phiên giải trình tại HĐDT và các ủy ban theo hướng tăng tính tranh luận, đi sâu phân tích làm rõ vấn đề đưa ra chất vấn; cải tiến chất lượng tham mưu, phục vụ hoạt động chất vấn theo hướng giảm tính sự vụ hành chính, tăng cường chú trọng đến công tác tham mưu, phục vụ Quốc hội trong các hoạt động chất vấn như cung cấp thông tin phục vụ công tác điều hành phiên họp chất vấn; cung cấp thông tin, tham mưu cho đại biểu Quốc hội khi thực hiện quyền chất vấn; dự thảo Nghị quyết, biên bản tóm tắt trả lời chất vấn. Đồng thời, tăng cường giám sát theo chuyên đề, chú trọng chiều sâu và vấn đề hậu giám sát; tiếp tục tổ chức nhiều phiên giải trình (điều trần) tại HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội; phát huy vai

trò chủ trì thẩm tra và vai trò tham gia, phối hợp của các cơ quan của Quốc hội trong thẩm tra, giám sát, đánh giá tình hình kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước. Quốc hội quan tâm xây dựng cơ chế, chính sách nhằm thu thập nhiều thông tin phục vụ giám sát, bao gồm: thông tin từ cơ quan giám sát trực tiếp, từ các chuyên gia, các cơ quan nghiên cứu, từ phản biện độc lập để bảo đảm tính đa dạng, khách quan, toàn diện của thông tin.

*c) Bảo đảm nguồn nhân lực, vật lực cho hoạt động kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ*

Thực tế hoạt động giám sát của Quốc hội thời gian qua cho thấy mặc dù Quốc hội và đại biểu Quốc hội đã hết sức cố gắng, tuy nhiên, nguồn lực giám sát hoạt động này của Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội chưa được đảm bảo đầy đủ: điều kiện về tổ chức bộ máy của Lào (tổ chức bộ máy tham mưu, giúp việc của Quốc hội bao gồm: Văn phòng Quốc hội; các cơ quan của UBTVQH: Ban công tác đại biểu, Ban dân nguyện và Viện nghiên cứu lập pháp; Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) và Ủy ban của Quốc hội (Vụ Tham mưu, giúp việc trực tiếp cho các Ủy ban) chưa tương xứng; năng lực, nghiệp vụ kiểm tra, giám sát văn bản của cán bộ còn hạn chế; chưa có sự đầu tư kinh phí hợp lý... nên không thể đáp ứng được một cách đầy đủ, nhanh chóng các yêu cầu kiểm soát. Vì vậy để các cơ quan của Quốc hội đảm nhiệm được chức năng hoạt động giám sát thì phải tăng cường cho các cơ quan này về mọi mặt, như nâng cao trình độ, năng lực, phẩm chất cho cán bộ, công chức của Văn phòng Quốc hội, tăng cường cơ sở vật chất để các cơ quan của Quốc hội hoạt động.

Ngoài ra, các đại biểu Quốc hội chưa phát huy năng lực và trách nhiệm trong việc kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Điều này thể hiện qua việc một phần lớn các đại biểu Quốc hội chưa dành sự quan tâm đúng mức cho nhiệm vụ này, điển hình là hoạt động chất vấn dù là tại kỳ họp Quốc hội hay phiên họp của UBTVQH không thu hút được nhiều đại biểu gửi chất vấn, các chất vấn chỉ tập trung vào một số đại biểu Quốc hội có tâm

huyết. Vì vậy, cần nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, tính chuyên nghiệp và tính chịu trách nhiệm của đại biểu Quốc hội.

Yếu tố quyết định hiệu quả hoạt động kiểm soát của Quốc hội đối với Chính phủ chính là năng lực và tinh thần trách nhiệm của đại biểu Quốc hội khi thực hiện hoạt động này. Vì vậy, việc nâng cao trình độ chuyên môn và hiểu biết pháp luật của đại biểu Quốc hội được chú trọng sẽ góp phần bảo đảm vị thế và uy tín của họ; tính chuyên nghiệp trong hoạt động cũng được cải thiện, cộng với sức ép từ phía cử tri sẽ là yếu tố bảo đảm cho các đại biểu Quốc hội có đủ bản lĩnh để thực hiện hoạt động kiểm tra kiểm soát, chứ không bị đặt vào thế bị động. Để làm được điều này thì cần thiết phải ban hành Luật Bầu cử để đảm bảo các ứng cử viên khi được đưa vào danh sách ứng cử đủ đức, đủ tài, có tính trách nhiệm cao. Đồng thời, các đại biểu sau khi trúng cử cần được thường xuyên tổ chức các buổi tập huấn, các lớp chuyên đề theo kỹ năng để nâng cao trình độ kỹ năng nghề nghiệp của các đại biểu. Có như vậy hiệu quả kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ mới được nâng cao.

#### ***4.2.3.2. Giải pháp bảo đảm kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ***

Để tăng cường kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, cần chú trọng thực hiện các giải pháp sau:

- Sửa đổi Hiến pháp năm 2015 theo hướng bổ sung thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc đề nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu (Phó Chủ tịch nước, TTCP, Chánh án TAND tối cao, Viện trưởng VKSND tối cao) hoặc Chủ tịch nước bổ nhiệm căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội (Phó TTCP, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, Thẩm phán TAND tối cao). Cụ thể nội dung qui phạm cần bổ sung vào Hiến pháp 2015 là: “Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu hoặc Chủ tịch nước bổ nhiệm căn cứ

vào Nghị quyết của Quốc hội”. Cơ sở pháp lý cho việc trao quyền này cho Chủ tịch nước là pháp luật có thể trao quyền đề nghị, kiến nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm cho UBTVQH, HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội, của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội thì hoàn toàn có thể trao quyền này cho Chủ tịch nước - “một đại biểu Quốc hội đặc biệt”, Người đã đề nghị Quốc hội bầu TTCP hoặc căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm Phó TTCP, Bộ trưởng và các thành viên của Chính phủ. Như vậy, qui định này là cách thức thể hiện ý chí, thái độ của Chủ tịch nước đối với các thành viên Chính phủ. Điều này góp phần tăng thêm sức mạnh, tăng tính thực quyền, tính chủ động của Chủ tịch nước trong việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

- Cần đưa nội dung của Khoản 3, Điều 67, Hiến pháp năm 2015 qui định về quyền của Chủ tịch nước trong việc tham dự phiên họp của UBTVQH và của Chính phủ; yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước để bảo đảm tính thống nhất, tính logic trong các qui định; tránh việc qui định tản mạn thẩm quyền của Chủ tịch nước.

- Cần tăng cường số lượng và chú trọng nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ nghiên cứu, tham mưu, giúp việc của Chủ tịch nước, bảo đảm đáp ứng được yêu cầu công việc của Chủ tịch nước, nâng cao chất lượng công tác nghiên cứu, tham mưu, phục vụ Chủ tịch nước; giúp Chủ tịch nước nắm bắt thông tin, kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ hiệu quả hơn.

#### ***4.2.3.3. Giải pháp bảo đảm kiểm soát của Toà án nhân dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ***

Phân tích thực trạng kiểm soát của Toà án đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ cho thấy rằng hoạt động kiểm soát của Toà án thông qua giải quyết các khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Toà án (Toà Hành chính) vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, dẫn đến hiệu quả kiểm soát của Toà án thông qua hình thức này chưa cao. Nguyên nhân chính của tình

trạng này là do pháp luật xác định phạm vi tài phán của Toà Hành chính còn hẹp, đặt ra nhiều giới hạn cho Toà Hành chính; sự độc lập của Toà án và Thẩm phán trong quá trình xét xử chưa được đảm bảo; trình độ, tinh thần trách nhiệm của một số Thẩm phán còn hạn chế; đầu tư về cơ sở vật chất cho Toà Hành chính chưa tương xứng, với vai trò của thiết chế này; chế độ đãi ngộ của Nhà nước đối với thẩm phán còn chưa thoả đáng. Do đó, để bảo đảm hoạt động kiểm soát của Toà án đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, cần chú trọng thực hiện các giải pháp sau:

*Thứ nhất*, cần thiết lập cơ chế tài phán hiến pháp thông qua việc trao quyền bảo hiến cho TAND tối cao. Hiện nay, Toà án kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ chủ yếu qua việc Toà án (Toà Hành chính) giải quyết các khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Toà án. Tuy nhiên, việc pháp luật xác định phạm vi tài phán của Toà Hành chính còn hẹp đã giới hạn vai trò của Toà án trong việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Hiện nay, các Tòa Hành chính mới chỉ được giới hạn xét xử trong phạm vi các quyết định hành chính cá biệt, còn đối với các văn bản QPPL hành chính thì pháp luật không qui định thẩm quyền xét xử của Toà án. Sự tác động của Toà án đối với VBQPPL hành chính chỉ được thực hiện bởi cơ chế “kiến nghị”, “yêu cầu” của Tòa án đối với các chủ thể có thẩm quyền. Ngoài ra, Toà Hành chính còn bị hạn chế đối tượng xét xử, Toà Hành chính chỉ có thẩm quyền xem xét các quyết định hành chính, hành vi hành chính từ cấp Bộ trưởng trở xuống, việc xem xét các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Thủ tướng Chính phủ không thuộc thẩm quyền của Toà Hành chính. Những hạn chế nói trên của Toà án sẽ được giải quyết, vai trò, sức mạnh của Toà án trong việc kiểm soát quyền hành pháp sẽ được tăng cường nếu thiết lập được cơ chế tài phán hiến pháp thông qua việc trao quyền bảo hiến cho TAND tối cao.

Giải pháp này được đề xuất xuất phát từ những hạn chế của cơ chế bảo hiến hiện hành. Ở Lào hiện vẫn tồn tại tình trạng bảo hiến không chuyên trách

và thiếu tài phán tư pháp đối với vi phạm Hiến pháp. Theo Hiến pháp năm 2015 thì Toà án cùng với các chủ thể khác (Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, VKSND, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân) cũng được Hiến pháp ghi nhận là cơ quan có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp, nhưng Hiến pháp đã không xác định cụ thể vị trí, thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp của Toà án, chưa xây dựng được tài phán tư pháp đối với vi phạm Hiến pháp. Do sự thiếu vắng cơ quan bảo hiến chuyên trách và tài phán tư pháp nên bảo hiến ở Lào chủ yếu thực hiện thông qua cơ chế tự kiểm soát của Quốc hội, nhưng rõ ràng rằng Quốc hội với tính chất là cơ quan chính trị cùng các cơ quan nhà nước khác chưa thực hiện tốt trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp của mình, mà biểu hiện cụ thể là trên thực tế không ít trường hợp vi hiến đã xảy ra nhưng Quốc hội chưa từng tuyên bố một đạo luật nào là vi hiến. Chính vì vậy, việc thiết lập tài phán Hiến pháp thông qua việc trao quyền bảo hiến cho TAND tối cao là cần thiết để bảo vệ Hiến pháp, kiểm soát quyền lực nhà nước hiệu quả và xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.

Cơ sở pháp lý cho việc thiết lập cơ chế tài phán hiến pháp thông qua việc trao quyền bảo hiến cho TAND tối cao là Điều 92 Hiến pháp năm 2015, xác định TAND là cơ quan thực hiện quyền tư pháp ; Điều 90 Hiến pháp năm 2015 xác định nhiệm vụ cơ bản của tòa án là bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân ; Điều 94 Hiến pháp năm 2015 qui định “Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm” () đã nâng cao tính độc lập của Thẩm phán. Với những quy định này, vị trí, vai trò của TAND được xác định rõ hơn, tính độc lập của Thẩm phán được tăng cường. Vì vậy, việc ghi nhận quyền kiểm tra, phán quyết tính hợp hiến của các văn bản QPPL, trao quyền tài phán Hiến pháp cho Toà án là phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2015.

Tuy nhiên, trong bối cảnh tổ chức, hoạt động của hệ thống Toà án ở Lào hiện nay, quyền tài phán hiến pháp chỉ nên trao cho Toà án tối cao đảm

trách mà chưa thể trao cho tất cả các Tòa án, bởi hai lý do chính: thứ nhất là do vị trí, vai trò của TAND các cấp vẫn còn rất nhiều vấn đề bất cập, hạn chế; nguồn nhân lực, vật lực của Tòa án các cấp chưa tương xứng để thực hiện nhiệm vụ khó khăn, phức tạp này. Thứ hai, hiện chỉ có TAND tối cao mới có đủ vị thế để đảm trách vai trò bảo vệ Hiến pháp. Điều này thể hiện ở chỗ về mặt nhân sự, việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thẩm phán TAND tối cao do Quốc hội phê chuẩn (Khoản 12 Điều 52 và khoản 4 Điều 56 Hiến pháp 2015); ngoài ra TAND tối cao được Hiến pháp xác định “là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào” (Điều 92 Hiến pháp 2015). Vì thế, thẩm quyền Hiến định này cho phép Tòa án tối cao có thể thực hiện chức năng bảo hiến hữu hiệu và hiệu quả.

Như vậy, nếu trao quyền bảo hiến cho TAND tối cao, cơ quan này sẽ có quyền xem xét, phán quyết về tính hợp hiến của các VBQPPL, Điều ước quốc tế mà Nhà nước Lào là thành viên; xem xét, phán quyết đối với hành vi của cán bộ, công chức nhà nước xâm phạm đến quyền con người, quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp. Nhờ vậy “sức mạnh” của Tòa án trong việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp sẽ được tăng lên đáng kể, thông qua việc TAND tối cao có quyền xem xét, phán quyết tính hợp hiến (hay vi hiến) của VBQPPL do Chính phủ, TTCP, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành và quyền xem xét, phán quyết tính hợp hiến (hay vi hiến) đối với hành vi của Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ xâm phạm đến quyền con người, quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp. Đối với văn bản dưới luật, khi đã bị TAND tối cao tuyên bố là vi hiến thì hoặc là Hiến pháp trao cho TAND tối cao thẩm quyền huỷ bỏ văn bản luật này hoặc là đặt ra qui định buộc Quốc hội bãi bỏ văn bản trái Hiến pháp đó (thẩm quyền qui định tại Khoản 20 Điều 52, Hiến pháp Lào năm 2015). Tuy nhiên, để bảo đảm tôn trọng nguyên tắc quyền lực tối cao của Quốc hội, riêng đối với các văn bản luật, Hiến pháp cho phép TAND tối cao có quyền xem xét tính hợp hiến của

văn bản luật, có quyền tuyên bố văn bản luật đó là hợp hiến hay vi hiến nhưng đồng thời Hiến pháp cũng cho phép Quốc hội tự mình sửa luật cho phù hợp với Hiến pháp hoặc bác bỏ quyết định của TAND tối cao nếu mức biểu quyết ở Quốc hội đạt hơn 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành giữ nguyên nội dung văn bản luật đó.

Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, quyền bảo hiến của Toà án tối cao chỉ được xem xét khi có sự liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của đương sự đề nghị xem xét tính hợp hiến của VBQPPL đó, hoặc hành vi của cán bộ, công chức đó (tức là chỉ giám sát sau). Vì vậy, đi kèm với việc trao quyền bảo hiến cho TAND tối cao, Hiến pháp cần ghi nhận quyền khiếu nại, khiếu kiện của công dân đến TAND tối cao khi quyền con người, quyền cơ bản của công dân bị xâm phạm. Theo đó, Hiến pháp hiện hành cần ghi nhận “quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân”.

*Thứ hai*, tăng cường sự độc lập của Toà án trong quá trình xét xử.

Việc xét xử độc lập, chỉ tuân theo pháp luật của Toà án trên thực tế là rất khó bảo đảm. Nguyên nhân là do việc tuyển chọn, bổ nhiệm thẩm phán, quy định về ngạch bậc, chế độ đãi ngộ với thẩm phán hiện nay chưa bảo đảm cho thẩm phán độc lập khi xét xử. Ngoài ra, thẩm phán thường chịu sức ép từ chính quyền địa phương, từ các cơ quan điều tra, từ những mối quan hệ thân hữu, “nhạy cảm”. Vì vậy, để tăng cường sự độc lập của toà án trong quá trình xét xử, cần chú trọng thực hiện các vấn đề sau:

- Tiếp tục ghi nhận về bảo đảm tính độc lập của Tòa án. Nghĩa là, cần nghiêm cấm và có biện pháp xử lý nghiêm khắc đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm như qui định tại Điều 94 Hiến pháp năm 2015. Liên quan đến chỉ đạo của tòa án cấp trên, mặc dù theo qui định thì tòa án cấp trên quản lý tòa án cấp dưới cả về tổ chức và tài chính và chỉ đạo chuyên môn nghiệp vụ, tuy nhiên, cần quán triệt rằng sự chỉ đạo chuyên môn nghiệp vụ của Tòa án cấp trên đối với Tòa án cấp dưới

chỉ là sự hướng dẫn tòa án cấp dưới về áp dụng thống nhất pháp luật, việc tòa án cấp trên quyết định hoặc gợi ý cho tòa án cấp dưới khi xét xử một vụ án cụ thể được xem là hành vi vi phạm Điều 94 Hiến pháp năm 2015.

- Quốc hội cần xây dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, không chồng chéo, mâu thuẫn với nhau; Chính phủ, các Bộ ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể, rõ ràng và giải thích kịp thời. Khi mà hệ thống pháp luật đủ tốt, thẩm phán sẽ đủ niềm tin chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử.

- Xây dựng và củng cố các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp (luật sư, công chứng, giám định, hộ tịch) bảo đảm sự hoạt động vững mạnh, hiệu quả của các cơ quan, tổ chức này. Bởi lẽ, sự hoạt động hiệu quả của các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp sẽ giúp các thẩm phán có sự đánh giá khách quan, chính xác về vụ việc, nhờ vậy mà chất lượng xét xử và sự khách quan của tòa án được đảm bảo.

- Cần bảo đảm nguồn nhân lực, vật lực của ngành tòa án đáp ứng yêu cầu độc lập, chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử. Cụ thể là:

+ Các Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân phải chú trọng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, phát huy tinh thần trách nhiệm và giữ gìn sự liêm khiết của bản thân, giữ gìn đạo đức và lương tâm nghề nghiệp. Tuy nhiên, để Thẩm phán yên tâm công tác, phụng sự pháp luật, giảm sức ép tâm lý trong suốt nhiệm kỳ thì cần xem xét việc kéo dài nhiệm kỳ thẩm phán so với hiện nay, tiến tới chế độ bổ nhiệm thẩm phán suốt đời. Ngoài ra, cần có quy định rõ ràng về trách nhiệm của thẩm phán, kịp thời động viên, khen thưởng những thẩm phán có chuyên môn tốt, giữ gìn đạo đức và lương tâm nghề nghiệp, đồng thời cần xử lý những thẩm phán vi phạm phẩm chất đạo đức hoặc năng lực xét xử yếu kém.

+ Tăng cường đầu tư về cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện làm việc bảo đảm đáp ứng được nhu cầu làm việc của cán bộ; có chế độ đãi ngộ, lương thỏa đáng đối với cán bộ tòa án nói chung và thẩm phán nói riêng nhằm động viên, khuyến khích tinh thần làm việc, tinh thần trách nhiệm, sự cống hiến cho ngành của thẩm phán.

**4.2.3.4. Giải pháp bảo đảm kiểm soát của Kiểm toán Nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ**

*a) Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát của Kiểm toán Nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ*

Thực tế hoạt động của kiểm toán nhà nước cho thấy pháp luật về kiểm toán nhà nước còn một số bất cập, hạn chế làm cản trở, gây khó khăn cho hoạt động kiểm soát quyền hành pháp của Chính phủ, vì vậy cần hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước theo hướng cơ bản sau:

+ Ban hành Luật kiểm toán nhà nước để cụ thể các quy định của Hiến pháp hiện hành theo hướng qui định chế tài xử phạt đối với các hành vi vi phạm pháp luật của các đơn vị được kiểm toán trong việc không cung cấp, cung cấp thông tin, tài liệu, số liệu, bằng chứng kiểm toán sai lệch hoặc không thực hiện các kết luận, kiến nghị của kiểm toán nhà nước. Điều này có tác dụng ngăn ngừa các tổ chức bị kiểm toán có hành vi chống đối, không hợp tác, không chấp hành việc cung cấp tài liệu do kiểm toán nhà nước yêu cầu, không thực hiện các kiến nghị của kiểm toán nhà nước, góp phần bảo đảm tỷ lệ thực hiện kiến nghị kiểm toán được cao hơn.

+ Ban hành Luật Phòng, chống tham nhũng và Luật kiểm toán nhà nước theo hướng quy định nhiệm vụ của kiểm toán nhà nước về thực hiện quyền điều tra, xác minh phòng, chống, tham nhũng, tạo cơ sở pháp lý cho việc phát huy vai trò của kiểm toán nhà nước trong việc phát hiện, ngăn ngừa những hành vi phạm tội của các cá nhân, tổ chức trong việc thực hiện quyền hành pháp.

*b) Đổi mới tổ chức, hoạt động của Kiểm toán Nhà nước*

Bảo đảm sự phối hợp giữa kiểm toán nhà nước với các Bộ, ngành, cấp ủy và chính quyền địa phương trong hoạt động kiểm toán, nhất là trong công tác theo dõi, đôn đốc thực hiện kết luận và kiến nghị kiểm toán, bảo đảm việc thực hiện kiến nghị kiểm toán đạt kết quả cao.

*c) Bảo đảm nguồn nhân lực, vật lực phục vụ tốt hoạt động kiểm soát của Kiểm toán nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ*

- Chú trọng nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của kiểm toán nhà nước, tuyển dụng nhiều chuyên gia giỏi ở những lĩnh vực mới, chuyên ngành hẹp như đất đai, môi trường về làm việc; công tác trong ngành kiểm toán; chú trọng bồi dưỡng cập nhật kiến thức mới và công nghệ thông tin cho đội ngũ kiểm toán viên.

- Tăng cường đầu tư về cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện làm việc, bảo đảm đáp ứng được nhu cầu làm việc của cán bộ; có chế độ đãi ngộ, lương thỏa đáng đối với kiểm toán viên nhằm động viên, khuyến khích tinh thần làm việc, tinh thần trách nhiệm, sự cống hiến cho ngành của các kiểm toán viên.

#### **4.2.4. Nhóm giải pháp bảo đảm kiểm soát của các thiết chế xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ**

##### **4.2.4.1. Bảo đảm kiểm soát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ**

*Thứ nhất*, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, cụ thể cần tập trung triển khai các hướng sau:

+ Liên quan đến hoạt động giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước: Pháp luật cần quy định cụ thể về tiêu chí lựa chọn nội dung giám sát, về phạm vi, đối tượng, cách thức, quy trình tiến hành giám sát và cơ chế xử lý kết quả giám sát. Theo đó, cần quy định cụ thể, rõ ràng về nghĩa vụ, trách nhiệm cụ thể của đối tượng bị giám sát là cơ quan thực hiện quyền hành pháp; trách nhiệm của cơ quan thực hiện quyền hành pháp trong việc xử lý hậu quả hoạt động giám sát của Nhân dân, những điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát của Mặt trận. Bên cạnh đó, pháp luật cũng cần quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn, hậu quả pháp lý của các kiến nghị của Mặt trận trong việc phối hợp tham gia các đoàn giám sát, kiểm tra của UBTVQH, HĐDT, các Ủy

ban của Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, VKSND. Ngoài ra, pháp luật bổ sung những quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước (Chính phủ, các Bộ) trong việc giải quyết, trả lời những phát hiện, kiến nghị của Mặt trận và trách nhiệm trong việc đáp ứng các điều kiện cần thiết cho hoạt động giám sát của Mặt trận.

+ Về giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước, các tổ chức thành viên đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân: Pháp luật cần quy định rõ quyền và trách nhiệm của Mặt trận Lào xây dựng đất nước cùng với cơ quan nhà nước có thẩm quyền nghiên cứu, xem xét, xác minh, làm rõ vụ việc, khắc phục tình trạng hiện nay là chỉ quy định Mặt trận Lào xây dựng đất nước nhận đơn và chuyển đơn đến cơ quan, cá nhân có thẩm quyền. Bên cạnh đó, để bảo đảm sự giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước đối với hoạt động này, pháp luật cần quy định rõ việc cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết cần có ý kiến thống nhất của Mặt trận Lào xây dựng đất nước; đồng thời đặt ra qui định về thông báo định kỳ cho Mặt trận Lào xây dựng đất nước biết về kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo; qui định chế tài xử lý đối với những vụ việc mà Mặt trận Lào xây dựng đất nước có văn bản kiến nghị gửi đến mà người có thẩm quyền giải quyết nhưng không giải quyết, chậm giải quyết hoặc để kéo dài hoặc giải quyết không đúng pháp luật.

+ Liên quan đến hoạt động phản biện xã hội: Pháp luật cần qui định rõ đối tượng, nội dung, phạm vi phản biện, cơ chế thực hiện phản biện, giám sát sau phản biện đối với dự thảo các chủ trương, chính sách, pháp luật do Chính phủ ban hành nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động phản biện chính sách của Chính phủ. Đặc biệt cần qui định rõ, xác định đầy đủ về cơ chế phối hợp giữa Mặt trận Lào xây dựng đất nước các cấp với các tổ chức thành viên trong thực hiện chức năng phản biện xã hội; cơ chế phối hợp giữa chủ thể phản biện (Mặt trận Lào xây dựng đất nước) với các cơ quan, tổ chức với tư cách bên nhận sự phản biện (Chính phủ); qui định các chế tài đối với trường hợp các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành chủ trương, chính sách

không qua sự phản biện, chậm trễ trong việc chuyển đề án về Mặt trận Lào xây dựng đất nước phản biện, về sự giải trình của chủ thể nhận sự phản biện về việc tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến phản biện của Mặt trận Lào xây dựng đất nước.

*Thứ hai*, đổi mới tổ chức hoạt động của Mặt trận Lào xây dựng đất nước theo hướng:

Về mặt tổ chức: cần hoàn thiện bộ máy tổ chức của Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các tổ chức thành viên, trong cơ cấu tổ chức của Mặt trận Lào xây dựng đất nước các cấp; cần tăng thêm người tiêu biểu, người ngoài Đảng trong Mặt trận Lào xây dựng đất nước để bảo đảm sự đa dạng trong nhân sự của Mặt trận. Chú trọng tăng cường, bổ sung cán bộ chuyên trách có năng lực, có trình độ chuyên môn cao và mở rộng đội ngũ cộng tác viên là những chuyên gia giỏi để có thể tham vấn nhiều ý kiến khách quan, khoa học, toàn diện giúp Mặt trận Lào xây dựng đất nước giám sát và phản biện Chính phủ hiệu quả.

Về mặt hoạt động: Đổi mới phương thức hoạt động của Mặt trận theo hướng bảo đảm sự giám sát toàn diện trên cả hai lĩnh vực là giám sát thi hành chính sách pháp luật của Chính phủ và giám sát xây dựng đường lối, chính sách, đề án - kinh tế xã hội, giám sát vụ việc khiếu nại, tố cáo, giám sát thông qua tập hợp phản ánh của thành viên và Nhân dân. Trong đó, cần tập trung vào việc giám sát hoạt động hoạch định chính sách của Chính phủ, xem xét, đánh giá chính sách đã đúng hay chưa, phù hợp với thực tiễn hay không? Giám sát tư cách đạo đức của các thành viên của Chính phủ nhằm ngăn ngừa những hành vi tiêu cực, tham nhũng, lãng phí và giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo. Ngoài ra, cần đổi mới phương thức phối hợp giữa Mặt trận Lào xây dựng đất nước với Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước, các Bộ, ngành; bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ giữa các thành viên Mặt trận Lào xây dựng đất nước nhằm tạo ra sức mạnh tổng hợp trong việc kiểm soát quyền hành pháp, đặc biệt là đối với những vụ vi phạm, thất thoát, tham nhũng lớn. Đặc biệt cần

sâu, sát với các tầng lớp nhân dân để lắng nghe ý kiến phản ánh của Nhân dân đối với hoạt động của cơ quan Chính phủ, các Bộ và đối với cán bộ, công chức ngành hành pháp. Đặc biệt, trong hoạt động phản biện các VBQPPL, Mặt trận Lào xây dựng đất nước cần nghiêm túc tổ chức lấy ý kiến của Nhân dân đại diện cho vùng, miền, đại diện cho các giới, các thành phần xã hội để đảm bảo tính khách quan, toàn diện, thể hiện được ý chí của Nhân dân khi tham gia ý kiến đối với các văn bản pháp luật.

*Thứ ba*, bảo đảm nguồn lực con người và điều kiện vật chất của Mặt trận Lào xây dựng đất nước trong việc kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ

- Nâng cao trình độ chuyên môn, bồi dưỡng năng lực đặc biệt là ngoại ngữ, kiến thức chuyên môn sâu cho cán bộ của Mặt trận. Cần phát huy tinh thần trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ Mặt trận, bảo đảm cán bộ Mặt trận mạnh dạn, dám trình bày rõ chính kiến của mình trong việc phản biện các chính sách, giám sát các hoạt động của Chính phủ, dám đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực và những hoạt động sai trái của Chính phủ, thành viên Chính phủ nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của các tầng lớp nhân dân.

- Bổ sung kinh phí, tăng cường đầu tư về cơ sở vật chất, trang thiết bị phương tiện làm việc bảo đảm đáp ứng được nhu cầu làm việc của cán bộ Mặt trận, nhất là trang thiết bị về thông tin phục vụ việc nắm bắt và xử lý thông tin nhiều chiều, phục vụ cho nhiệm vụ phản biện xã hội. Bảo đảm nguồn tài chính nhằm giúp Mặt trận Lào xây dựng đất nước tiến hành thuận lợi những hoạt động nhằm phát huy đầy đủ vai trò của các tổ chức thành viên, thu hút nhân sĩ, trí thức, những chuyên gia giỏi tham gia vào hoạt động của Mặt trận với tư cách là các cộng tác viên, thành viên các Ban Tư vấn của Mặt trận Lào xây dựng đất nước.

- Cần huy động nguồn lực xã hội, nhằm giảm sự lệ thuộc vào Nhà nước (Chính phủ) về tổ chức, cán bộ và tài chính (ngân sách và biên chế).

#### ***4.2.4.2. Bảo đảm kiểm soát của các phương tiện thông tin đại chúng đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ***

*Thứ nhất*, hoàn thiện pháp luật về báo chí. Để đảm bảo hiệu quả hoạt động kiểm soát của các phương tiện thông tin đại chúng đối với việc thực hiện quyền hành pháp; trước hết cần hoàn thiện pháp luật liên quan đến báo chí, cụ thể là:

- Cần qui định chi tiết, cụ thể, rõ ràng về quyền tự do báo chí nhằm tạo cơ sở cho các cơ quan báo chí tiến hành các hoạt động trên thực tế. Cụ thể là cần qui định những điều kiện đảm bảo cho việc thực hiện quyền tự do báo chí, tự do ngôn luận của công dân; đồng thời đặt ra các qui định xử phạt các hành vi gây cản trở, không thực hiện trách nhiệm của mình trong việc bảo đảm quyền tự do báo chí của công dân.

- Nên xem xét quy định nhiệm vụ của báo chí là “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ Hiến pháp và pháp luật vì sự nghiệp xây dựng một nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, một xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Bởi lẽ, với qui định hiện hành thì hoạt động của các cơ quan báo chí sẽ không bị ràng buộc bởi nhiệm vụ chính trị của mình, đòi hỏi phải thực hiện đúng sự lãnh đạo, chỉ đạo, định hướng thông tin của Đảng, Nhà nước. Điều này làm tăng tính độc lập, cũng như tạo thuận lợi cho cơ quan báo chí trong việc giám sát hoạt động thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

- Cần khuyến khích đa dạng hóa các tác phẩm báo chí của các tổ chức và cá nhân đáp ứng đầy đủ các điều kiện luật định. Việc đa dạng hóa các tác phẩm báo chí là cách tốt để tăng tính tự chủ và năng lực đấu tranh chống tham nhũng của truyền thông. Việc đa dạng hóa các tác phẩm báo chí sẽ góp phần tạo ra không khí tự do, dân chủ rộng rãi trong hoạt động báo chí; những sự kiện, vấn đề quan trọng của quốc gia hay những vấn đề nổi cộm gây bức xúc trong dư luận sẽ được trao đổi, thảo luận, phân tích khách quan trên diễn đàn của các cơ quan báo chí để người dân tìm hiểu, qua đó nâng cao chất lượng

giám sát, phản biện của các cơ quan báo chí. Đồng thời, việc từng bước xã hội hóa báo chí cũng sẽ góp phần khắc phục những hạn chế mà các cơ quan báo chí hiện nay đang gặp phải, trong đó vấn đề đặc biệt cần quan tâm là bảo đảm tính độc lập của các cơ quan báo chí trong hoạt động của mình và cơ quan báo chí phải là diễn đàn xã hội của quần chúng nhân dân.

- Cần xây dựng các quy định pháp luật để bảo vệ nhà báo, cụ thể là cần sớm ban hành Luật Bảo vệ người chống tiêu cực. Rõ ràng rằng, các nhà báo tìm cách vạch trần, phanh phui các hành vi tiêu cực, tham nhũng thường phải đối mặt với nhiều sự đe dọa về thể chất và tinh thần. Vì vậy, việc bảo vệ quyền lợi và sự an toàn của nhà báo là điều có ý nghĩa quan trọng để bảo đảm cho các nhà báo tham gia tích cực, hữu hiệu trong cuộc chiến chống tham nhũng. Để làm được điều này cần tiến hành đồng bộ nhiều giải pháp mà trước hết cần sớm ban hành Luật Bảo vệ người chống tiêu cực. Đạo luật này được xây dựng với mục đích là bảo vệ những nhân viên trong bộ máy Nhà nước hay những công dân khác, trong đó có các nhà báo tránh khỏi sự trả thù khi họ đứng lên tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của các quan chức, đồng thời các cấp chính quyền có khả năng truy tố các chủ thể ngăn cản và đe dọa nhà báo. Bên cạnh đó, Nhà nước cần xử lý nghiêm khắc đối với các cơ quan, công chức nhà nước vi phạm pháp luật báo chí; thiết lập cơ chế bảo vệ và khen thưởng những nhà báo dũng cảm, dám đấu tranh với những sai phạm của bộ máy và công chức Nhà nước nhằm đưa sự việc ra ánh sáng.

*Thứ hai*, cần nâng cao trình độ chuyên môn, đạo đức nghề nghiệp, tinh thần trách nhiệm của người làm báo. Trong việc cấp thẻ cho nhà báo cần chú trọng đến điều kiện về trình độ chuyên môn, phẩm chất đạo đức của người được cấp thẻ. Đặc biệt, để hạn chế tình trạng một số nhà báo vi phạm đạo đức nghề nghiệp, tinh thần trách nhiệm không cao, bị cám dỗ bởi sức mạnh của đồng tiền hoặc sự nổi tiếng của bản thân nên đưa thông tin sai sự thật, xuyên tạc liên quan đến hoạt động của các Bộ, Chính phủ, các cá nhân có thẩm

quyền; hoặc là ngại va chạm, né tránh, không dám đưa tin liên quan đến chính quyền và những cán bộ có chức vụ cao.

Nguyên tắc công khai, minh bạch đòi hỏi các quan chức Chính phủ có trách nhiệm giải trình về những hoạt động quản lý, điều hành của mình thì đồng thời cũng đòi hỏi các nhà báo - lực lượng tiên phong trong cuộc chiến chống tham nhũng, cho việc thực hiện quyền con người, cho sự trung thực và các nguyên tắc dân chủ - cũng phải tuân thủ nguyên tắc này. Việc yêu cầu các nhà báo có trách nhiệm giải trình cũng nhằm hạn chế tình trạng “báo chí phong bì”, nghĩa là các nhà báo nhận tiền để viết báo làm vui lòng và phục vụ lợi ích của “người đưa phong bì”. Đây cũng là cơ sở để phát hiện và từ đó áp dụng những chế tài xử phạt nghiêm khắc đối với các nhà báo lợi dụng quyền hạn của mình để trục lợi hoặc bao che cho những hành vi sai trái hoặc kích động Nhân dân chống lại chính quyền.

#### ***4.2.4.3. Bảo đảm kiểm soát trực tiếp của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ***

*Thứ nhất*, Nhà nước cần tạo lập được cơ sở pháp lý đầy đủ và vững chắc bảo đảm việc thực hiện quyền giám sát trực tiếp của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Cụ thể là, pháp luật cần quy định cụ thể về trưng cầu dân ý, về các hình thức giám sát thông qua việc tập hợp ý kiến cá nhân tiêu biểu, tập thể, cộng đồng về thực hiện các chính sách, pháp luật, công trình, dự án; lấy ý kiến về công khai tài sản của cán bộ, công chức...; bổ sung các qui định nhằm đảm bảo quyền đề xuất sáng kiến xây dựng VBQPPL của công dân trong giai đoạn lập đề nghị xây dựng VBQPPL; bổ sung các qui định cụ thể về hoạt động giải trình của cán bộ, công chức, viên chức; bổ sung qui định về tổ chức đối thoại giữa Nhân dân với chính quyền; bổ sung qui định về tiếp nhận những ý kiến thông qua dư luận xã hội; qui định thông báo công khai việc tiếp thu hay không tiếp thu những ý kiến của Nhân dân về những vấn đề của đất nước thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ, những vấn đề được đề cập trong các dự án VBQPPL.

Những qui định này bảo đảm tính độc lập và tính đa dạng các hình thức và phương pháp giám sát của cá nhân công dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

Những nội dung này cần bổ sung trong các Luật có liên quan; đồng thời cần sớm nghiên cứu ban hành Luật Giám sát Nhân dân, quy định về đối tượng, hình thức, nội dung, trình tự, thủ tục Nhân dân trực tiếp giám sát bộ máy chính quyền. Luật tập trung quy định về các hình thức giám sát thông qua thực hiện các quyền nói trên, đồng thời xác định cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa giám sát của Mặt trận, các tổ chức thành viên với giám sát của Nhân dân theo hướng đề cao tính chủ động của các chủ thể kiểm soát, từ đó bảo đảm hiệu quả pháp lý trong hoạt động kiểm soát của xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

*Thứ hai*, đổi mới hoạt động giám sát của Nhân dân theo hướng đa dạng hóa các hình thức và phương pháp giám sát; chú trọng ứng dụng thành tựu của công nghệ thông tin trong hoạt động giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Theo đó, Mặt trận Lào xây dựng đất nước và các cơ quan nhà nước cần tổ chức nhiều hình thức giám sát phù hợp, lôi cuốn sự tham gia của đông đảo quần chúng Nhân dân vào hoạt động giám sát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ; thông qua việc tham gia sinh hoạt, các cuộc họp, hội nghị ở cơ quan, đơn vị ở xã, phường, thị trấn, Nhân dân góp ý kiến, phản ánh, gửi kiến nghị đến Mặt trận Lào xây dựng đất nước hoặc đến cơ quan nhà nước về hoạt động Chính phủ. Đặc biệt trong bối cảnh hiện nay, nhờ công nghệ thông tin, internet mà Chính phủ, các Bộ cung cấp, trao đổi thông tin về các kế hoạch, chính sách, dự thảo VBQPPL, dịch vụ công đến người dân hoặc lấy ý kiến khảo sát của người dân. Thông qua nắm bắt các thông tin đó, nhờ internet và mạng xã hội mà các kiến nghị được đưa ra, các sự kiện cộng đồng được quần chúng nhân dân tổ chức để bảo vệ cho các vấn đề về môi trường, giáo dục, y tế. Ứng dụng thành tựu của công nghệ thông tin, hiện nay một số nước thậm chí đã tổ chức trung cầu dân ý điện tử,

bầu cử điện tử, điển hình như Thụy Sĩ, cuộc trưng cầu dân ý bằng hình thức điện tử đầu tiên được tổ chức vào ngày 14 tháng 1 năm 2003 trong cộng đồng thành phố Anieres ở bang Geneva; mới đây vào tháng 12 năm 2021, Australia cũng tổ chức bầu cử chính quyền địa phương bằng hình thức điện tử.

*Thứ ba*, bảo đảm kiểm soát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ gắn liền với việc đẩy mạnh xây dựng chính quyền nhà nước công khai, minh bạch ở Lào. Thực tế chứng minh rằng, để Nhân dân phát huy được vai trò của mình trong việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ thì đòi hỏi trước tiên là cần đẩy mạnh việc xây dựng chính quyền nhà nước công khai, minh bạch, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin.

Xây dựng một chính quyền minh bạch là xu hướng chung của các nước phát triển hiện nay. Để xác lập nguyên tắc Chính phủ công khai, minh bạch, pháp luật các nước thường quy định rằng “các hoạt động của Chính phủ phải công khai và tạo điều kiện cho mọi người dân có thể tiếp cận được với các văn bản và thông tin của chính quyền”. Như vậy, chỉ trừ những trường hợp đặc biệt còn lại tất cả những vấn đề, hoạt động khác Chính phủ và các cơ quan Nhà nước khác phải có trách nhiệm công khai cho Nhân dân biết, tức là quá trình hoạch định chính sách và thảo luận, quyết định phải đặt dưới sự giám sát của công chúng và của báo chí, từ đó khiến các quan chức Chính phủ có trách nhiệm giải trình, nhờ đó mà hiệu quả của việc Nhân dân kiểm soát thực hiện quyền hành pháp được nâng cao. Ở Lào, để bảo đảm tính công khai, minh bạch trong kiểm soát quyền hành pháp cần:

- Hoàn thiện hệ thống thông tin quốc gia về thủ tục hành chính và hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước, trong đó xây dựng hệ thống dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính là biện pháp cần ưu tiên giải quyết. Hệ thống thông tin này phải được xây dựng và phát triển theo hướng dễ truy cập, dễ sử dụng, được cập nhật thường xuyên và miễn phí.

- Chính phủ, bên cạnh chủ động cung cấp đầy đủ, chính xác thông tin cho người dân, phải nâng cao năng lực tiếp cận công dân thông qua việc hoàn

thiện quy định pháp luật về tiếp công dân; xây dựng văn hóa và bồi dưỡng ý thức, thái độ, kỹ năng giao tiếp, tác phong phục vụ Nhân dân của công chức, viên chức; mở rộng mạng lưới thông tin để kịp thời nắm bắt ý kiến, phản ánh, kiến nghị của Nhân dân; ứng dụng công nghệ thông tin, hiện đại hóa bộ phận một cửa, phòng tiếp dân để tạo thuận lợi tối đa trong giải quyết thủ tục hành chính cho người dân, tổ chức. Đồng thời các công trình dự án thực thi phải được công khai rõ ràng nhà thầu, quy trình thời gian làm việc, thời gian hoàn tất công trình và có phương thức để người dân phản hồi các thông tin nơi dự án triển khai.

- Nghiên cứu, bổ sung các quy định về các chế tài xử lý khi thực hiện không đúng việc công khai, minh bạch. Bổ sung quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong việc chậm công khai, tổ chức công khai không đầy đủ, không tổ chức công khai về hoạt động của cơ quan, đơn vị. Pháp luật hiện hành không quy định trách nhiệm của người đứng đầu trong việc không công khai đầy đủ về hình thức, nội dung, thời gian của các hoạt động cần công khai.

*Thứ tư*, cần nâng cao trình độ dân trí, bảo đảm điều kiện kinh tế cho người dân. Bởi lẽ, khi dân trí cao thì Nhân dân lựa chọn những đại biểu xứng đáng để đại diện cho mình, các đại biểu Quốc hội sẽ thay mặt Nhân dân giám sát Chính phủ hiệu quả. Khi có sự hiểu biết pháp luật, nhận thức chính trị cao thì người dân có thái độ tích cực, có khả năng bày tỏ ý kiến và yêu cầu người đại diện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Điều này buộc các đại biểu Quốc hội sau khi được dân bầu không thụ động, an phận với vị trí của mình mà phải tích cực, nỗ lực, chủ động thực hiện tốt nhiệm vụ người đại diện đã được Nhân dân giao phó, tích cực trong việc tham gia kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

#### **KẾT LUẬN CHƯƠNG 4**

Trên cơ sở những vấn đề lý luận đã được làm rõ ở Chương 2 và thực trạng kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng

hòa Dân chủ Nhân dân Lào được phân tích ở Chương 3, Chương 4 của luận án đã tập trung luận giải các quan điểm và đề xuất hệ thống giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Lào hiện nay.

Các quan điểm và giải pháp được đề xuất trong chương này không chỉ xuất phát từ yêu cầu khắc phục những hạn chế, bất cập trong thực tiễn kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, mà còn trực tiếp nhằm lấp đầy những khoảng trống nghiên cứu đã được chỉ ra ở Chương 1 và Chương 2 của luận án. Theo đó, luận án tiếp cận kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ như một chỉnh thể thống nhất, đặt trong mối quan hệ giữa quyền lực nhà nước, vai trò lãnh đạo của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào, cơ chế vận hành của bộ máy nhà nước và sự tham gia giám sát của các thiết chế xã hội và Nhân dân.

Hệ thống giải pháp được xây dựng trên nền tảng khung lý luận về kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ với tư cách là một đối tượng nghiên cứu độc lập, bao gồm các giải pháp về hoàn thiện thể chế pháp luật; nâng cao hiệu quả kiểm soát của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan tư pháp và chính quyền địa phương; đồng thời tăng cường vai trò giám sát của Mặt trận Lào xây dựng đất nước, các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí và Nhân dân. Các giải pháp này được đề xuất phù hợp với đặc điểm thể chế chính trị, điều kiện kinh tế - xã hội và trình độ phát triển của CHDCND Lào, bảo đảm tính khả thi trong tổ chức thực hiện.

Thông qua việc đề xuất các quan điểm và giải pháp nêu trên, Chương 4 góp phần hoàn thiện cơ sở khoa học cho việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào, qua đó khẳng định rằng kiểm soát quyền hành pháp không chỉ là yêu cầu khách quan của Nhà nước pháp quyền, mà còn là điều kiện quan trọng để bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện đúng mục đích, đúng pháp luật, phục vụ lợi ích của Nhân dân và sự phát triển bền vững của đất nước..

## KẾT LUẬN

Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ là một yêu cầu khách quan trong tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước, đặc biệt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào hiện nay. Việc bảo đảm cho quyền hành pháp được thực hiện đúng Hiến pháp, pháp luật, đúng mục đích và phục vụ lợi ích của Nhân dân không chỉ phụ thuộc vào năng lực quản lý của Chính phủ, mà còn phụ thuộc vào hiệu quả của các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Xuất phát từ khoảng trống nghiên cứu đã được xác định ở Chương 1 và Chương 2, luận án đã tiếp cận kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ như một đối tượng nghiên cứu độc lập, trên cơ sở kết hợp giữa lý luận và thực tiễn, giữa phân tích thể chế và phân tích hoạt động. Thông qua việc xây dựng khung lý luận về kiểm soát thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, luận án đã làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò, chủ thể, nội dung, phương thức và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động kiểm soát trong điều kiện cụ thể của CHDCND Lào.

Trên cơ sở đó, luận án đã tiến hành phân tích, đánh giá thực trạng kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Lào từ năm 2015 đến nay. Kết quả nghiên cứu cho thấy, bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ vẫn còn tồn tại không ít hạn chế, bất cập cả về thể chế pháp luật, cơ chế tổ chức thực hiện, hiệu quả phối hợp giữa các chủ thể kiểm soát cũng như các điều kiện bảo đảm cho hoạt động kiểm soát. Những hạn chế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có những nguyên nhân mang tính thể chế và đặc thù của mô hình tổ chức quyền lực nhà nước ở Lào.

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu lý luận và thực tiễn, luận án đã đề xuất hệ thống quan điểm và giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào trong giai đoạn hiện nay. Các giải pháp được xây dựng theo hướng đồng

bộ, toàn diện, phù hợp với đặc điểm thể chế chính trị, pháp lý và điều kiện kinh tế - xã hội của Lào, đồng thời chú trọng phát huy vai trò kiểm soát của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào, Quốc hội, các cơ quan tư pháp, chính quyền địa phương và các thiết chế xã hội.

Thông qua các kết quả nghiên cứu đạt được, luận án đã kiểm chứng giả thuyết nghiên cứu đặt ra ban đầu, khẳng định rằng việc nhận diện đúng những hạn chế, bất cập và nguyên nhân của hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, đồng thời xây dựng và thực hiện các quan điểm, giải pháp phù hợp, có thể góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền hành pháp, phòng ngừa nguy cơ lạm quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện đúng pháp luật và phục vụ lợi ích của Nhân dân.

Với những kết quả đó, luận án không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận trong việc bổ sung và phát triển cơ sở khoa học về kiểm soát quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mà còn có ý nghĩa thực tiễn trong việc cung cấp luận cứ khoa học cho các cơ quan có thẩm quyền ở CHDCND Lào trong quá trình hoàn thiện và tổ chức thực hiện cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ trong thời gian tới.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ**

1. Prisa Noimany (2024), *Quốc hội và Hội đồng nhân dân kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Lào*, tại trang <https://lyluanchinhtri.vn/quoc-hoi-va-hoi-dong-nhan-dan-kiem-soat-thuc-hien-quyen-hanh-phap-o-lao-6326.html>, ngày 19/08/2024.
2. Prisa Noimany (2024), “The National Assembly and the People Councils in supervising the exercise of executive power in Laos”, *Political Theory*, Vol.43, DEC, 2024, p.109-115.
3. Prisa Noimany (2025), *Vai trò của tòa án trong kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào*, tại trang <https://lyluanchinhtri.vn/vai-tro-cua-toa-an-trong-kiem-soat-thuc-hien-quyen-hanh-phap-o-cong-hoa-dan-chu-nhan-dan-lao-6961.html>, ngày 22/5/2025.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tài liệu tiếng Việt

1. Nguyễn Thị Hoài An (2018), *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Hà Nội.
2. Nguyễn Hoàng Anh (2014), *Tư pháp hành chính và vấn đề bảo vệ quyền con người*, trong sách chuyên khảo: “Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liên chính”, Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam, Viện chính sách công và pháp luật, Hà Nội.
3. Nguyễn Thọ Ánh (2012), *Thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
4. Werner Birkenmaier (2002), *Nhà nước pháp quyền - Chế độ pháp trị ở Cộng hòa liên bang Đức*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
5. Nguyễn Mạnh Bình (2012), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý giám sát xã hội đối với việc thực thi quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
6. Lê Văn Cẩm (2012), *Một số vấn đề cấp bách của khoa học pháp lý Việt Nam trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
7. Đặng Văn Chiến (Chủ nhiệm) (2006), *Đổi mới hoạt động giám sát và xây dựng quy trình giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội*, Đề tài nhánh thuộc đề tài trọng điểm quốc gia, Ban Công tác lập pháp, Hà Nội.
8. Nguyễn Văn Cương (2014), *Quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013: Một số phân tích và bình luận*, Công thông tin Bộ Tư pháp, đăng ngày 25/8/2014.
9. Đặng Công Cường (2014), “Vai trò của Tòa án trong việc kiểm soát quyền lực Nhà nước trong Nhà nước pháp quyền XHCN”, *Tạp chí Luật học và Phát triển*, (02).

10. Nguyễn Đăng Dung (2005), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
11. Nguyễn Đăng Dung (2008), *Chính phủ trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
12. Nguyễn Đăng Dung (2015), *Toà án thực hiện quyền tư pháp, bảo vệ công lý*, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208307>, ngày truy cập 10 tháng 01 năm 2023.
13. Nguyễn Đăng Dung (2018), *Quyền hành pháp và quyền hành chính nhà nước cao nhất*, tại trang <https://doc.edu.vn/tai-lieu/quyen-hanh-phap-va-quyen-hanh-chinh-nha-nuoc-cao-nhat-39185/>>, truy cập ngày 22 tháng 10 năm 2022.
14. Nguyễn Chí Dũng (2019), *Cơ chế pháp lý giám sát hoạt động tư pháp ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
15. Lê Thị Anh Đào (2017), *Kiểm soát quyền lực hành pháp trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Hà Nội.
16. Nguyễn Minh Đoan (chủ nhiệm) (2015), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.
17. Nguyễn Minh Đoan (2016), *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
18. Trần Ngọc Đường (Chủ nhiệm) (2010), *Phân công, phối hợp quyền lực và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Đề tài khoa học cấp Nhà nước, Hà Nội.
19. Trần Ngọc Đường (2011), *Một số vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

20. Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
21. Lê Văn Giảng, Cao Văn Thống (2015), *Phương thức lãnh đạo của Đảng trong công tác kiểm tra, giám sát*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
22. Tô Văn Hòa (2012), *Nghiên cứu so sánh Hiến pháp của các quốc gia Asean*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
23. Tô Văn Hòa (2007), *Tính độc lập của Tòa án - Nghiên cứu pháp lý về các khía cạnh lý luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị đối với Việt Nam*, Nxb Lao động, Hà Nội.
24. Tô Văn Hòa (2014), “Mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp theo tinh thần Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013”, *Tạp chí Luật học*, (9).
25. Wolfgang Horn (2002), *Những đặc điểm cơ bản của chế độ pháp trị được ghi trong Hiến pháp Đức*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
26. Hoàng Minh Hội (2015), *Hoàn thiện pháp luật về giám sát của Nhân dân đối với cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Hà Nội.
27. John Keane (2001), *Ai là người chịu trách nhiệm ở đây - Sự cần thiết phải có pháp quyền (quyền lực tối thượng của pháp luật) để điều tiết xã hội dân sự toàn cầu đang nổi lên*, *The Times Literary Supplement*, ngày 18 tháng 5 năm 2001.
28. Phạm Ngọc Kỳ (2000), *Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
29. Trần Kim Liễu (2011), *Tòa hành chính trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật, Hà Nội.
30. Dương Thị Thanh Mai (2014), “Chế định Chính phủ trong Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Luật học*, số Đặc san tháng 9 năm 2014.

31. Đinh Văn Minh (2019), *Thực trạng nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ trong thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát nhằm đấu tranh phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*, đăng trên Kỷ yếu Hội thảo lần thứ 3 về “Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát đối với đấu tranh phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay - Thực trạng và giải pháp”, Hải Phòng.
32. Nhà xuất bản Lý luận Chính trị (2004), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Hà Nội.
33. Ngân hàng thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới chuyển đổi*, Hà Nội.
34. Nhà xuất bản Tri thức (2005), *Bàn về tự do*, Hà Nội.
35. Ngô Văn Nhân (2010), *Xã hội học pháp luật*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
36. Học viện Hành chính quốc gia (2007), *Hành chính nhà nước và công nghệ hành chính*, Nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.
37. Nhà xuất bản Khoa học xã hội (1994), *Từ điển tiếng Việt*, Hà Nội.
38. Nhà xuất bản Khoa học xã hội (1994), *Từ điển pháp luật Anh - Việt*, Hà Nội.
39. Lưu Văn Quảng (Chủ nhiệm) (2009), *Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.
40. Rick Stapenhurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo (2007), *Vai trò của Nghị viện trong hạn chế tham nhũng*, Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế, Ngân hàng Thế giới.
41. Tạp chí Cộng sản (2013), *Quyền hành pháp và vai trò của Chính phủ trong thực hiện quyền lực nhà nước*, tại trang <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/gop-y-du-thao-sua-oi-hien-phap-nam-1992/-/2018/23777/quyen-hanh-phap-va-vai-tro-cua-chinh-phu-trong-thuc-hien-quyen-luc-nha-nuoc.aspx>, truy cập ngày 23 tháng 02 năm 2023.
42. Thái Vĩnh Thắng (2011), *Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

43. Nguyễn Thị Kim Thoa (Chủ nhiệm) (2020), *Phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền hành pháp theo tinh thần Hiến pháp năm 2013*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Viện Khoa học pháp lý Bộ Tư pháp, Hà Nội.
44. Nguyễn Phước Thọ, Cao Anh Đô (2014), “Về quyền hành pháp của Chính phủ trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp điện tử*.
45. Lê Minh Thông (2019), “Thực trạng nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (11).
46. Tạ Thu Thủy, Đặng Kim Ngân (2020), “Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát về phòng, chống tham nhũng”, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, đăng ngày 10/08/2020.
47. Vũ Thư (2015), *Quyền hành pháp và kiểm soát quyền hành pháp của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học: “Kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp, tư pháp ở Việt Nam”, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
48. Trần Anh Tuấn (2013), “Quyền hành pháp và vai trò của Chính phủ trong thực hiện quyền lực nhà nước”, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, đăng ngày 25/9/2013.
49. Trần Cẩm Tú (Chủ nhiệm) (2020), *Đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm tra, giám sát trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam*, Đề tài độc lập cấp Nhà nước, Ủy ban Kiểm tra Trung ương, Hà Nội.
50. Đoàn Trọng Tuyên (1997), *Hành chính học đại cương*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
51. Bùi Huy Tùng (2018), *Kiểm soát đối với quyền lực hành pháp ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học quốc gia, Hà Nội.

52. Đào Trí Úc, Võ Khánh Vinh (Đồng chủ biên) (2003), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
53. Đào Trí Úc (2011), *Xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực chính trị, đảm bảo dân chủ và kỷ luật trong hệ thống chính trị*, Báo cáo tổng hợp nghiệm thu cơ sở Đề tài cấp Nhà nước KX 10-05/06-10, Hà Nội.
54. Đào Trí Úc, Nguyễn Thị Mơ, Nguyễn Văn Thuận, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên) (2013), *Các thiết chế hiến định độc lập - Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
55. Đào Trí Úc (2014), “Hiến pháp năm 2013 tạo ra những yếu tố mới của sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước”, *Tạp chí tài chính điện tử*, ngày 29/07/2014.
56. Lê Thanh Vân (chủ nhiệm) (2011), *Hoàn thiện các qui định của pháp luật về chất vấn và trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, Hà Nội.
57. Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư Pháp (2006), *Từ điển luật học*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
58. Viện Khoa học pháp lý Bộ Tư pháp (2015), *Thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.
59. Viện Ngôn ngữ học (2005), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.
60. Trịnh Thị Xuyên (2008), *Kiểm soát quyền lực nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

#### **Tài liệu tiếng Lào**

61. Đảng NDCM Lào (1996), *Văn kiện Đại hội lần thứ VI*, Nxb Nhà nước, Viêng Chăn.
62. Đảng NDCM Lào (2006), *Văn kiện Đại hội Đảng toàn Quốc lần thứ VIII*, Viêng Chăn.

63. Đảng NDCM Lào (2011), Văn kiện Đại hội Đảng toàn Quốc lần thứ IX, Viêng Chăn.
64. Đảng NDCM Lào (2016), Văn kiện Đại hội Đảng toàn Quốc lần thứ X, Viêng Chăn.
65. Đảng NDCM Lào (2021), Văn kiện Đại hội Đảng toàn Quốc lần thứ XI, Viêng Chăn.
66. Quốc hội (2015), *Luật Chính quyền địa phương Lào năm 2015*, Viêng Chăn.
67. Quốc hội (2015), *Hiến pháp Lào năm 2015*, Viêng Chăn.
68. Quốc hội (2017), *Luật Tổ chức Toà án nhân dân Lào năm 2017*, Viêng Chăn.
69. Quốc hội (2021), *Luật Tổ tụng hành chính Lào năm 2021*, Viêng Chăn.

### **Tiếng Anh**

70. Aristote (1980), *The Politics*.
71. Aristote (1981), *A Treatise on Government*.
72. Arthur Achlesinger, Jr. (1973), *Imperial Presidency*.
73. Britannica Educational Publishing (2010), *The executive, branch of the federal government: purpose, process and people*.
74. Daniela Caruso (2008), *Presidential powers in the European union*, Tạp chí Luật Trường đại học Boston, Tuyển tập 88, Trang 561-575.
75. Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and Critics*.
76. Dr. Elaine C. Kamarck, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation John F. Kennedy School of Government (2003), *Government Innovation around the World*, Harvard University, November.
77. Gabrielle Appleby và Stephen McDonald (2013), *Looking at the Executive Power through the High Court's New Spectacles*, Tạp chí Luật Sydney, Tuyển tập 35, Số tạp chí 2, Trang 253 (2013).
78. George Winterton (2003), *The limits and use of executive power by government*, Tạp chí Luật Liên bang, Tuyển tập 31, Trang 421-444.
79. George M. Wrong (1912), *The relations of the legislature to the executive power in Canada*, Tạp chí Khoa học Chính trị Hoa Kỳ, Tuyển tập 6, Số tạp chí 1, tr.173-180.

80. George A. Bermann (2005), *Executive power in the new European constitution*, Tạp chí quốc tế về Luật Hiến pháp, Tuyển tập 3, Số tạp chí 2-3, Trang 440-447.
81. Honorable Vyachelas M. Lebedev (1999), *Role of court in promoting harmonious development and prosperity of society*.
82. “How America’s courts can keep the government in check” (1803), *The Economist*, New York.
83. Jeffrey H. Birnbaum (1992), *The Lobbyists - How influence peddlers work their way in Washington*.
84. John Locke (1991), *Two Treatises of Government*.
85. John Stuart Mill (1859), *On Liberty*.
86. John Stuart Mill (1861), *Representative government*.
87. Keith Mackay (2007), *How to build M&E System to Support Better Government*.
88. Montesquieu (1980), *The Spirit of the Laws*.
89. Malcolm Anderson (1970), *Government in France - An Introduction to the Executive Power*, Oxford Pergamon Press Inc., New York 10523.
90. Michael Harris và Martin Partington (1999), *Administrative Justice in the 21st Century*, Hart Publishing.
91. Mr Khanlar Hajiyev (1980), *The role of constitutional courts and ordinary courts in protection for the human rights*, Chairman, Constitutional court, Azerbaijan.
92. N.M Voskresenskaia và N.B Davletshina (1991), *Chế độ dân chủ: Nhà nước và xã hội*.
93. International Ombudsman Institute, Alberta, Canada và Linda C. Reif (2006), *The International Ombudsman Yearbook, Kluwer Law International*, The Hague, The Netherlands.
94. Paul Craig (2005), *European governance: Executive and administrative powers under the new constitutional settlement*, Tạp chí quốc tế về Luật Hiến pháp, Tuyển tập 3, Trang 407-439.

95. Paul Pennings (2000), *Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*, Copenhagen, 14-19/04/2000.
96. Robert E. DiClerico, Alan S. Hammock (2007), *Points of view - Reading in American Government and Politics*, The McGraw - Hill Companies, Inc.
97. Rousseau Jean Jacques (1981), *Du contrat social*.
98. Sir Gerard Brennan (1997), *The Parliament, the Executive and the Courts: Roles and immunities*, Tạp chí Luật Bond, Tuyển tập 9, Số tạp chí 2.