

KIỂM SOÁT THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

NGUYỄN VĂN TRÍ

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law – State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: ttaminh@hcmulaw.edu.vn

TRẦN THỊ ANH MINH

Phòng Thanh tra – Pháp chế, Trường Đại học Luật TP. HCM
Inspection and Legal Compliance Department, Ho Chi Minh City University of Law

Email: ttaminh@hcmulaw.edu.vn

VŨ THỊ NGỌC DUNG

Công ty Luật Nam Trí Việt
Nam Tri Viet Law Partnership Firm
Email: vtndung@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Các tác giả bài viết này đề cập việc kiểm soát thực hiện quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013, phân tích một số bất cập và đề xuất một số kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam.

Từ khóa: kiểm soát quyền lực nhà nước, quyền hành pháp, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp
Abstract

The authours of his article discusses the control of the exercise of executive power under the 2013 Constitution, analyze existing shortcomings, and propose recommendations to improve the effectiveness of control of the exercise of executive power in Vietnam.

Keywords: control of state power, executive power, control of the implementation of executive power

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.277>

Ngày nhận bài: 15/01/2025

Ngày duyệt đăng: 25/5/2025

Kiểm soát thực hiện quyền hành pháp (QHP) là một trong ba nội dung cơ bản của kiểm soát QLNN (nhu cầu tự thân của nhà nước và xã hội).¹ Khi bàn đến vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước (QLNN) thì kiểm soát thực hiện QHP có một tầm quan trọng đặc biệt, là “tâm điểm”² của kiểm soát QLNN bởi tính đặc thù của QHP so với quyền lập pháp và quyền tư pháp. Chính phủ (CP) thực hiện QHP (Điều 94 Hiến pháp năm 2013) nên kiểm soát thực hiện QHP chủ yếu là kiểm soát đối với việc thực hiện QLNN của CP hướng đến không chỉ bảo đảm QLNN không bị lạm dụng mà còn bảo đảm sự hiệu quả của QLNN.³ Sau hơn 10 năm thi hành Hiến pháp năm 2013, kiểm soát thực hiện quyền hành pháp đã đạt nhiều thành công nhưng vẫn còn tồn tại những hạn chế cần khắc phục. Bài viết này phân tích việc kiểm soát của Quốc hội (QH), Tòa án nhân dân (TAND), Chủ tịch nước (CTN) và Kiểm toán nhà nước (KTNN) đối với việc thực hiện QHP.

1 Nguyễn Thị Thanh Nga, “Kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”, *Tạp chí quản lý nhà nước*, số 247, 2016, tr. 13.

2 Nguyễn Minh Đoan, *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, sách tham khảo, Nxb. Chính trị Quốc Gia, Hà Nội, 2016, tr. 119.

3 Trần Ngọc Đường, “Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12, tập 356, 2017, tr. 3– 9.

1. Kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp

QH kiểm soát thực hiện QHP của CP thông qua kiểm soát hoạt động hoạch định chính sách và điều hành chính sách, thực thi pháp luật của CP,⁴ cụ thể:

Thứ nhất, QH kiểm soát đối với hoạt động hoạch định chính sách của CP.

QH có quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước (khoản 3, 4, 5 Điều 70 Hiến pháp năm 2013) nên CP khi hoạch định chính sách phát triển kinh tế, chính trị, xã hội...nhất là những chính sách cơ bản, quan trọng, có tầm chiến lược thì CP cần phải trình trước QH để QH phê duyệt (khoản 2 Điều 96 Hiến pháp năm 2013).⁵

Thứ hai, QH thực quyền giám sát tối cao đối với hoạt động điều hành chính sách, thực thi pháp luật của CP.

QH thực hiện quyền giám sát tối cao đối với CP thông qua việc QH có quyền xem xét báo cáo của CP, chất vấn đối với Thủ tướng CP, các thành viên của CP (Điều 32 Luật Tổ chức Quốc hội 2014 (sửa đổi, bổ sung 2020 và 2025)); QH có quyền bãi bỏ các văn bản pháp luật của CP, Thủ tướng CP trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH (Điều 70 Hiến pháp năm 2013); Cơ quan thường trực của QH là Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) có quyền giám sát hoạt động của CP; đình chỉ việc thi hành văn bản của CP, Thủ tướng CP trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của QH và trình QH quyết định bãi bỏ văn bản đó ở kỳ họp gần nhất; bãi bỏ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng CP trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH (Điều 74 Hiến pháp 2013; Điều 50, Điều 51 Luật Tổ chức Quốc hội 2014 (sửa đổi, bổ sung 2020 và 2025)).

Kiểm soát của QH đối với việc thực hiện QHP ngày càng hiệu quả bằng hoạt động xem xét nghiêm túc, kỹ lưỡng các báo cáo của Chính phủ, Bộ và cơ quan ngang bộ tại các kỳ họp của QH, chất lượng chất vấn tại các kỳ họp càng đi vào thực chất, trực tiếp vấn đề và thẳng thắn, việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với các thành viên của CP do QH bầu, phê chuẩn ngày càng đi vào thực chất.⁶ Tuy nhiên, kiểm soát của QH đối với CP trong việc thực hiện QHP vẫn còn tồn tại những hạn chế cần phải khắc phục:

Một là, công tác giám sát đối với việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh và nghị quyết của UBTVQH chưa đạt được hiệu quả, nhất là việc “ủy quyền lập pháp”. Sau hơn 10 triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, QH bãi bỏ các văn bản của CP, Thủ tướng CP, UBTVQH chưa từng đình chỉ thi hành văn bản của CP, Thủ tướng CP. Điều này không phải bởi vì hoạt động “lập quy” của CP hoàn hảo mà bởi vì bản thân QH khi ban hành các đạo luật vẫn còn tình trạng QH thường ủy quyền lập pháp cho CP theo kiểu quy định chung chung “CP quy định chi tiết thi hành”,

4 Bài viết này không đề cập đến việc kiểm soát của Quốc hội đối với bộ máy của Chính phủ.

5 Lê Thị Ngọc Trâm, “Chế định quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013 và các biện pháp tổ chức thực hiện quyền hành pháp”, *Tạp chí Nghề luật*, số tháng 8, 2015, tr. 35.

6 Đinh Văn Minh, “Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp trong xây dựng Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 3, 2019, tr. 50.

“CP hướng dẫn thi hành”⁷ mà không xác định rõ giới hạn về phạm vi và nội dung quy định chi tiết ở từng điều, khoản, điểm của luật như yêu cầu của Luật Ban hành VBQPPL dẫn đến việc QH, UBTVQH chưa thể kiểm soát được nội dung quy định chi tiết của Chính phủ. Hơn nữa, QH không có bộ máy chuyên nghiệp để kiểm tra hoạt động lập quy của CP nên QH khó có thể hậu kiểm sau khi đã “ủy quyền lập pháp” cho CP. Thực tế là việc rà soát, bãi bỏ những văn bản của Chính phủ, Bộ và cơ quan ngang bộ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH chưa được thực hiện thường xuyên, đầy đủ. Ngoài ra, việc kiểm soát nghị định “không đầu” còn chưa bảo đảm sự hiệu quả mặc dù có quy định phải “được sự đồng ý của UBTVQH trước khi ban hành” (điểm c khoản 1 Điều 14 Luật Ban hành VBQPPL năm 2025) nhưng thực tế chủ yếu mang tính hình thức, đồng thời về mặt quy trình chưa có những minh chứng để chứng tỏ UBTVQH đã thể hiện sự đồng ý trước khi CP ban hành. Điều này có thể dẫn đến tình trạng lạm quyền trong thực hiện QHP của CP.⁸

Hai là, công tác giám sát tối cao của QH đối với hiệu quả hoạch định chính sách, thực thi chính sách của Chính phủ chưa thực sự quyết liệt, mới chỉ dừng lại ở việc phát hiện vấn đề, kết quả giám sát chủ yếu mang tính chất khuyến nghị, thiếu các cơ chế bắt buộc và chế tài kèm theo; QH chủ yếu dựa vào các báo cáo, thông tin từ các cơ quan hành chính trong quá trình giám sát, thiếu cơ chế thu thập thông tin độc lập trong hoạt động giám sát; Một số lĩnh vực quan trọng như việc thực thi pháp luật, chính sách phát triển kinh tế - xã hội và các chương trình đầu tư công chưa được giám sát đầy đủ⁹... Nhiều vấn đề quan trọng của quốc gia, nhất là đối với đề án, chiến lược phát triển kinh tế, xã hội chậm tiến độ, tình trạng đội vốn, gây lãng phí nguồn lực của đất nước, các sai phạm, bất cập tồn tại trong thời gian dài mà không được phát hiện và xử lý kịp thời. Ngoài ra, trách nhiệm giải trình của CP trước QH,¹⁰ trả lời chất vấn, thực hiện kiến nghị giám sát của các cơ quan của QH, Đoàn đại biểu QH, Đại biểu QH chưa thực sự hiệu quả.

Từ đó, nhóm tác giả nhận thấy ủy quyền lập pháp là một nhu cầu cần thiết, khách quan,¹¹ nhưng QH cần phải kiểm soát tốt hơn hoạt động ủy quyền lập pháp ở khía cạnh giới hạn rõ nội dung, mục đích và phạm vi được ủy quyền lập đối với Chính phủ. Bên cạnh đó, cần thiết phải tăng cường năng

7 Trần Ngọc Đường, 2018, *tlđđ*, tr. 3-9.

8 Nguyễn Văn Trí, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Thực trạng kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, Số 07, tập 179, 2024, tr. 1-12.

9 Thạch Phước Bình, “Hoạt động giám sát của Quốc hội: Thực trạng, bất cập và giải pháp hoàn thiện”, *Cổng thông tin điện tử của Quốc hội*, 18/9/2024, <https://quochoi.vn/tintuc/pages/goc-nhin.aspx?ItemID=89250>, truy cập ngày 04/12/2024.

10 Nguyễn Thị Lý, Phan Thị Hoa, “Trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 17, tập 441, 2021, tr. 12-16.

11 Trần Ngọc Đường, “Đổi mới quy trình lập pháp hiện hành theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 13, tập 389, 2019, tr. 29-34; Hilaire Barnett, *Constitutional and administrative law – Tenth Edition*, Routledge, 2013, tr. 77.

lực lập pháp của QH, hạn chế tình trạng luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBND/QH phụ thuộc nhiều vào các văn bản quy định chi tiết của CP để triển khai thi hành trong thực tiễn.¹²

Bên cạnh đó, cần tăng cường hơn nữa công tác giám sát của QH đối với việc hiệu quả hoạch định chính sách, thực thi chính sách và trách nhiệm giải trình của CP để bảo đảm thực hiện QHP có hiệu quả trên thực tế. Muốn vậy, QH cần phải có những thiết chế chuyên nghiệp, chuyên trách hỗ trợ giúp QH thực hiện hoạt động này.

2. Kiểm soát của Tòa án nhân dân đối với việc thực hiện quyền hành pháp

TAND là cơ quan xét xử của nước CHXHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp (Điều 102 Hiến pháp năm 2013) để thực thi nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân... (khoản 2 Điều 2 Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025)). TAND có quyền kiểm soát thực hiện QHP bởi vì trong bộ máy nhà nước thì chủ thể có nguy cơ lớn nhất xâm phạm quyền con người, quyền công dân chính là chủ thể thực hiện QHP. Kiểm soát của Tòa án đối với thực hiện QHP không nằm ở kiểm soát bộ máy của QHP, cũng không đặt trọng tâm trong việc kiểm soát hiệu quả hoạt động hoạch định chính sách, điều hành chính sách mà ở việc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật của chủ thể thực hiện QHP.

Luật Tổ tụng hành chính hiện hành không quy định cho TAND có quyền phán quyết đối với tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật của CP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng như UBND các cấp mà chỉ có quyền xét xử đối với các quyết định hành chính (văn bản áp dụng pháp luật), hành vi hành chính cá biệt của cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan đó từ cấp Bộ trưởng trở xuống, xét xử đối với các khiếu kiện đối với quyết định kỷ luật công chức giữ chức vụ từ Tổng cục trưởng và tương đương trở xuống. Điều này chứng tỏ CP không phải là đối tượng kiểm soát của Tòa án. Vì thế, phần lớn việc thực hiện QHP không nằm trong phạm vi kiểm soát của TAND hay nói cách khác, ở Việt Nam sự kiểm soát của TAND đối với việc thực hiện QHP là rất hạn chế. Mặc dù, Luật Tổ tụng hành chính hiện hành cũng trao cho TAND có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan... nhưng thực tế là TAND hầu như không thực hiện quyền này trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.¹³ Tòa án gần như mặc định dựa vào nội dung

12 Nguyễn Văn Trí, Dương Hồng Thị Phi Phi, *tlđđ*, tr.1-12.

13 Nguyễn Văn Trí, Dương Hồng Thị Phi Phi, *tlđđ*.

của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành để làm căn cứ giải quyết vụ án hành chính, cho dù trong một chừng mực nhất định, Tòa án nhận thấy tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật này “có vấn đề”. Nguyên nhân là quy trình, thủ tục việc kiến nghị và trách nhiệm, nội dung trả lời kiến nghị chưa được quy định cụ thể, rõ ràng, từ đó gây ra sự lúng túng cho cả chủ thể kiến nghị và cả đối tượng được kiến nghị. Đồng thời, các thẩm phán còn có tâm lý e dè, sợ phát sinh thủ tục, mất thời gian trong quá trình giải quyết vụ án hành chính nên cũng không muốn thực hiện quyền kiến nghị nói trên.

Thực tiễn xét xử vụ án hành chính những năm gần đây cho thấy tuy chất lượng xét xử các vụ án hành chính không ngừng được cải thiện, tỷ lệ án người dân thắng kiện càng cao nhưng tình trạng án quá hạn vẫn còn tồn tại,¹⁴ công tác thi hành án hành chính chưa mang lại hiệu quả tương xứng, cụ thể là năm 2023, tổng số bản án, quyết định về vụ án hành chính có nội dung phải thi hành là 1.375 vụ. Số bản án hành chính mà Tòa án đã ra quyết định buộc thi hành là 571 vụ. Kết quả là các cơ quan hành chính nhà nước đã thi hành xong 582/1.375 vụ.¹⁵ Bên cạnh đó, tâm lý e ngại “va chạm” của một bộ phận thẩm phán trong xét xử vụ án hành chính vẫn còn tồn tại khá phổ biến¹⁶ nên ảnh hưởng nhất định đến tính độc lập của Tòa án trong tố tụng hành chính.

Từ các phân tích trên, nhóm tác giả đưa ra các đề xuất sau:

Một là, cần mở rộng thẩm quyền xét xử của TAND đối với toàn bộ hoạt động thực thi chính sách, pháp luật của chủ thể thực hiện QHP và hệ thống hành chính trực thuộc chứ không chỉ dừng lại ở những đối tượng khởi kiện cụ thể theo Luật Tố tụng hành chính hiện hành. Qua đó, giúp Tòa án có thể kiểm soát toàn diện hơn, hiệu quả hơn đối với việc thực hiện QHP.

Hai là, mở rộng thẩm quyền của TAND trong việc tuyên bố một văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước là trái Hiến pháp, luật, trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên trong quá trình xét xử vụ án hành chính.¹⁷ Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi một nền tư pháp độc lập, hoạt động xét xử không chỉ dựa trên quy định pháp luật thực định mà trên hết phải dựa trên lẽ công bằng, công lý. Vì thế, việc mở rộng thẩm quyền này sẽ TAND tránh được tình trạng như hiện nay là chỉ dựa vào những quy định của pháp luật hiện hành để xét xử vụ án hành chính mà ít quan tâm đến tính hợp pháp, hợp lý của chúng.

Ba là, nghiên cứu xây dựng hệ thống tổ chức đảng của ngành Tòa án theo ngành dọc thay vì là một đơn vị nằm trong hệ thống tổ chức đảng của

14 Nguyễn Thị Huyền, “Hoạt động kiểm soát giữa quyền tư pháp và quyền hành pháp trong thực hiện quyền lực nhà nước”, *Tạp chí quản lý nhà nước*, số 289, 2020.

15 Đỗ Đức Hồng Hà, Lò Thị Việt Hà, “Thực trạng công tác thi hành án hành chính năm 2023 và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác trong thời gian tới”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 1, tập 398, 2024.

16 Nguyễn Thị Huyền, *tlđđ*.

17 Nguyễn Văn Trí, Dương Hồng Thị Phi Phi, *tlđđ*.

chính quyền địa phương theo cấp hành chính để tránh tâm lý e ngại, kiên đề của đội ngũ Thẩm phán khi xét xử các vụ án hành chính.¹⁸

3. Kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp

CTN kiểm soát thực hiện QHP thông qua việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn của CTN theo Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, nếu không đề cập đến việc CTN tham gia kiểm soát đối với bộ máy của Chính phủ (nhưng chủ yếu mang tính thủ tục), với quy định của Hiến pháp, pháp luật hiện hành thì CTN gần như không can thiệp vào hoạt động hoạch định, điều hành chính sách, thực thi pháp luật của CP. CTN có quyền tham dự phiên họp của Chính phủ hoặc có quyền yêu cầu CP họp bàn về vấn đề mà CTN xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của CTN (Điều 90 của Hiến pháp năm 2013). Tuy nhiên, những quy định trên khiến cho CTN rất bị động khi chỉ tham dự với vai trò “khách mời” là chủ yếu mặc dù trong thực tiễn không phải không phát sinh những vấn đề hệ trọng, bức xúc¹⁹ cần có ý kiến của CTN để giải quyết vấn đề. Do đó, vai trò kiểm soát của CTN đối với việc thực hiện QHP là khá mờ nhạt.

Nhóm tác giả nhận thấy với cơ chế tổ chức QLNN ở Việt Nam hiện nay thì những quan điểm kiến nghị tăng cường vị thế, vai trò, thẩm quyền kiểm soát của CTN đối với việc thực hiện QHP cần phải nghiên cứu thận trọng, cân nhắc kỹ lưỡng. Tuy nhiên, chúng tôi ủng hộ quan điểm cho rằng cần nghiên cứu mở rộng thẩm quyền của CTN trong việc kiểm soát thực hiện QHP, cụ thể:

Một là, đảm bảo tính chủ động của CTN khi tham gia các phiên họp của CP. Theo đó, Hiến pháp năm 2013 nên sửa đổi theo hướng kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1959,²⁰ cụ thể nên quy định như sau: “CTN CHXHCN Việt Nam, khi xét thấy cần thiết, có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của CP”. CTN tham gia với vai trò là chủ tọa cuộc họp nhưng không quyết định những nội dung thuộc thẩm quyền của CP. Quy định này giúp CTN theo dõi, giám sát hoạt động của CP mà không hạn chế việc thực hiện QHP của CP. Bên cạnh đó, hiện nay dường như chúng ta đang thiếu một hình thức để QH, CTN tỏ rõ thái độ khi CP hoạt động không hiệu quả.²¹ Vì vậy, có thể quy định CTN có quyền khiển trách CP và xem đây là một trong những căn cứ để tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm CP.²²

Hai là, hiện nay, Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định chế độ báo cáo của Chính phủ, Thủ tướng CP đối với QH, Ủy ban Thường vụ QH và CTN

18 Nguyễn Văn Trí, Dương Hồng Thị Phi Phi, *tlđđ*.

19 Trần Thị Thu Hà, Chu Văn Ninh, “Thực tiễn triển khai thi hành quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền hành pháp”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 02, 2024, tr. 48.

20 Điều 66 Hiến pháp năm 1959 quy định: “Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, khi xét thấy cần thiết, có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ”.

21 Vũ Thị Ngọc Dung, Nguyễn Thị Huyền Trang, “Trách nhiệm Hiến pháp – một số vấn đề cần trao đổi”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 14, 2024, tr.10 – 16.

22 Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2014, tr. 175.

(Điều 94, Điều 95) mà không quy định trách nhiệm giải trình của CP, Thủ tướng CP trước CTN. Điều này làm cho việc CTN xem xét báo cáo của CP chỉ mang tính hình thức. Do đó, cần bổ sung cho CTN quyền yêu cầu Chính phủ, Thủ tướng CP báo cáo và giải trình những vấn đề, công việc mà CTN quan tâm với tư cách là nguyên thủ quốc gia.

Ba là, mở rộng thẩm quyền kiểm soát của CTN đối với nội dung “hoạch định chính sách quốc gia” của chủ thể thực hiện QHP. Theo đó, CTN có quyền cho ý kiến đối với các đề án, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của CP trước khi trình QH phê duyệt. Ý kiến của CTN là thủ tục bắt buộc trong quy trình xem xét, thông qua các đề án, kế hoạch, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Bốn là, nên trao cho CTN quyền khởi động thủ tục phúc quyết toàn dân theo đề xuất của QH hoặc Chính phủ²³ đối với những vấn đề quan trọng của đất nước, để nhân dân thực hiện quyền quyết định cuối cùng là có mức độ hợp lý nhất định. Cơ chế này sẽ giúp CTN có thực quyền hơn trong kiểm soát việc thực hiện QHP.

Năm là, nên chẳng trao cho CTN quyền tham gia kiểm soát hoạt động lập quy của CP bằng cách trao cho CTN quyền “đề nghị xem xét lại đối với Nghị định đã được CP thông qua” tương tự như đối với quy trình ban hành Pháp lệnh của UBND. ²⁴ Điều này không chỉ bảo đảm tăng cường tính thực chất hoạt động kiểm soát thực hiện QHP của CTN mà còn tạo ra một cơ chế độc lập bên cạnh QH, UBND trong việc kiểm soát hoạt động lập quy của CP.

4. Kiểm soát của Kiểm toán nhà nước đối với việc thực hiện quyền hành pháp

KTNN được thành lập theo Nghị định số 70/NĐ-CP ngày 11/7/1994 của Chính phủ. Đến năm 2005, KTNN trở thành cơ quan do QH thành lập theo Luật KTNN năm 2005. Địa vị pháp lý của KTNN được hiến định theo khoản 1 Điều 118 Hiến pháp năm 2013: “KTNN là cơ quan do QH thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công” và được cụ thể hóa trong Luật KTNN năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019). Đồng thời, vai trò, trách nhiệm của KTNN trong việc kiểm tra, kiểm soát việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công còn được quy định tại nhiều luật khác, như: Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Quản lý thuế, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công, Luật Quản lý nợ công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Bảo vệ môi trường...²⁵

23 Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *tlđđ*, tr.178.

24 Khoản 1 Điều 80 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

25 Trần Sỹ Thanh, “Phát huy vai trò của Kiểm toán nhà nước trong kiểm tra, kiểm soát việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công”, *Tạp chí Công sản*, 2022, https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/phat-huy-vai-tro-cua-kiem-toan-nha-nuoc-trong-kiem-tra-kiem-soat-viec-quan-ly-su-dung-tai-chinh-tai-san-cong, truy cập ngày 05/12/2024.

Với vị thế là cơ quan kiểm tra tài chính cao nhất do QH thành lập, hoạt động độc lập, chỉ tuân theo pháp luật, KTNN là công cụ kiểm soát tài chính, tài sản công có hiệu lực nhất của nhà nước đối với mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị có quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công.²⁶ Theo đó, KTNN kiểm soát thực hiện QHP thông qua hoạt động kiểm toán đối với hệ thống hành chính nhà nước về quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công theo quy định của pháp luật. Điều này thể hiện ở việc: KTNN đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị đối với việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công; KTNN phát hiện những hiện tượng, dấu hiệu tham ô, lãng phí, không tuân thủ pháp luật trong quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công và kịp thời kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật; kiến nghị cơ quan chức năng sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ văn bản lạc hậu, bất cập, chồng chéo, mâu thuẫn, trái pháp luật và kiến nghị các giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật, góp phần ngăn chặn các hành vi lợi dụng quyền lực, lách luật, dẫn đến tham nhũng, lãng phí; góp phần làm minh bạch về quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công thông qua công khai kết quả kiểm toán báo cáo tài chính và việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công của các tổ chức, các cấp ngân sách.²⁷

Thực tiễn kiểm soát đối với việc thực hiện QHP của KTNN trong giai đoạn năm 2016 – 2020: KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính 365 nghìn tỷ đồng, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền chỉ đạo, tổ chức kiểm điểm trách nhiệm đối với nhiều tập thể, cá nhân sai phạm; KTNN đã cung cấp 498 hồ sơ, báo cáo kiểm toán và các tài liệu liên quan cho các cơ quan của QH, Ủy ban Kiểm tra Trung ương, cơ quan điều tra và các cơ quan nhà nước khác có thẩm quyền để phục vụ công tác điều tra, kiểm tra, giám sát; chuyển 20 vụ việc có dấu hiệu tội phạm sang cơ quan Cảnh sát điều tra để điều tra làm rõ và 2 vụ việc đã báo cáo Thủ tướng CP chỉ đạo Bộ Công an điều tra xử lý; Kiến nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ 869 văn bản quy phạm pháp luật, văn bản quản lý sai quy định hoặc không còn phù hợp.²⁸ Đây là một trong những đóng góp quan trọng của KTNN trong hoàn thiện hệ thống pháp luật, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, việc kiểm soát của KTNN đối với việc thực hiện QHP vẫn còn những hạn chế cần khắc phục, cụ thể:

Một là, Hiến pháp năm 2013 và Luật KTNN hiện hành quy định KTNN là cơ quan kiểm tra tài chính, tài sản công cao nhất của quốc gia, do QH thành lập, hoạt động độc lập, chỉ tuân theo pháp luật, tức là KTNN chỉ chịu trách nhiệm và báo cáo trước QH và độc lập với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, bản thân Luật KTNN hiện hành lại quy định một

26 Đặng Văn Hải, “Quy định về Kiểm toán nhà nước trong Hiến pháp là yêu cầu khách quan hỗ trợ thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 13, tập 221, 2012, tr. 13.

27 Trần Sỹ Thanh, *tlđđ*.

28 Trần Sỹ Thanh, *tlđđ*.

trong những nhiệm vụ của KTNN là “Tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán hằng năm và thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo yêu cầu của QH, Ủy ban Thường vụ QH, CTN, CP, Thủ tướng CP”. Điều này cho thấy KTNN dường như còn lại công cụ của chủ thể thực hiện QHP – Chính phủ, chưa bảo đảm tính độc lập của KTNN. Từ đó, làm giảm vai trò của KTNN trong kiểm soát việc thực hiện QHP.

Hai là, bản thân KTNN, về cơ bản, còn nặng về phát hiện sai sót, vi phạm pháp luật mà chưa đi sâu vào kiểm toán mục tiêu đánh giá tính hiệu quả của chi tiêu ngân sách, chưa đi sâu vào kiểm toán dự toán, phân bổ nguồn lực ngân sách.²⁹

Vì vậy, nhóm tác giả nhận thấy, để KTNN thực sự trở thành cơ quan kiểm tra tài chính, tài sản công cao nhất của quốc gia, là công cụ hữu hiệu để Quốc hội giám sát về quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công nhất là đối với chủ thể thực hiện QHP, cần phải xem xét nâng cao vị thế của KTNN theo hướng bảo đảm tính độc lập tuyệt đối của KTNN trong mối quan hệ với CP, Thủ tướng CP. Cụ thể:

Một là, cần bỏ quy định nhiệm vụ tiến hành kiểm toán của KTNN theo yêu cầu của CP, Thủ tướng CP trong pháp luật hiện hành mà xem đó là một trong những căn cứ để KTNN xem xét tiến hành hoạt động kiểm toán theo thẩm quyền.

Hai là, KTNN cũng cần phải đổi mới tư duy, hoàn thiện các phương pháp, kỹ thuật nghiệp vụ, chuyên môn, quy trình, chuẩn mực kiểm toán; nâng cao chất lượng đội ngũ Kiểm toán viên để hướng đến không chỉ kiểm toán về tuân thủ pháp luật trong quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công mà còn đánh giá được hiệu quả quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công của chủ thể thực hiện QHP.

Ba là, tăng cường công khai, minh bạch kết quả kiểm toán, kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán nhằm thu hút rộng rãi sự tham gia sát của Nhân dân, góp phần ngăn ngừa thất thoát, lãng phí nguồn lực công, đồng thời tạo áp lực của dư luận, công chúng buộc các đơn vị chịu sự kiểm toán phải kịp thời khắc phục hạn chế, bất cập trong quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Từ đó, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn lực công cũng như phát huy đầy đủ chủ quyền nhân dân đối với việc thực hiện QHP.

Kết luận

QH, TAND, CTN, KTNN là các thiết chế mang QLNN kiểm soát việc thực hiện QHP theo Hiến pháp năm 2013. Trong đó, chỉ có QH với tư cách là cơ quan QLNN cao nhất, có quyền kiểm soát toàn diện đối với việc thực hiện QHP từ hoạch định chính sách đến điều hành chính sách, thực thi pháp

29 Trần Đình Tuấn, Hoàng Đạo, “Vai trò của Kiểm toán nhà nước trong quản lý và minh bạch ngân sách nhà nước”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, Học viện hành chính Quốc gia, số 299, 2020, tr. 63 – 67.

luật. Tòa án chỉ kiểm soát thụ động, hạn hẹp thông qua xét xử vụ án hành chính, trong khi CTN là một thiết chế độc lập tham gia kiểm soát thực hiện QHP là rất mờ nhạt, mang tính thủ tục là chủ yếu. KTN ngày càng đóng góp hiệu quả vào kiểm soát thực hiện QHP với tư cách là cơ quan quốc gia kiểm tra việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công, giúp QH giám sát hiệu quả hơn đối với việc thực hiện QHP về trong lĩnh vực tài chính, tài sản công.

Những thiết chế QLNN tham gia kiểm soát thực hiện QHP ở nước ta hiện nay vẫn còn tồn tại những bất cập, hạn chế cần khắc phục, hoàn thiện nhằm bảo đảm QHP được thực hiện một cách đúng đắn, hiệu quả và không lạm quyền. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Đặng Văn Hải, “Quy định về Kiểm toán nhà nước trong Hiến pháp là yêu cầu khách quan hỗ trợ thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 13, tập 221, 2012 [trans: Dang Van Hai, “Regulations on State Audit in the Constitution are objective requirements to support the implementation of the National Assembly’s supreme supervision power”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 221(13), 2012]
- [2] Đinh Văn Minh, “Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp trong xây dựng Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 3, 2019 [trans: Dinh Van Minh, “Controlling the exercise of executive power in building a tectonic government in Vietnam”, *State Organization Journal*, No. 3, 2019]
- [3] Đỗ Đức Hồng Hà, Lò Thị Việt Hà, “Thực trạng công tác thi hành án hành chính năm 2023 và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác trong thời gian tới”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 1, tập 398, 2024 [trans: Do Duc Hong Ha, Lo Thi Viet Ha, “The current status of administrative judgment enforcement in 2023 and solutions to improve work efficiency in the coming time”, *Journal of Democracy and Law*, Vol. 398(1), 2024]
- [4] Hilaire Barnet, *Constitutional and administrative law – Tenth Edition*, Routledge, 2013
- [5] Lê Thị Ngọc Trâm, “Chế định quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013 và các biện pháp tổ chức thực hiện quyền hành pháp”, *Tạp chí Nghề luật*, số tháng 8, 2015 [trans: Le Thi Ngoc Tram, “Regulation of executive power according to the 2013 Constitution and measures to organize the exercise of executive power”, *Legal Profession Magazine*, August issue, 2015]
- [6] Nguyễn Thị Huyền, “Hoạt động kiểm soát giữa quyền tư pháp và quyền hành pháp trong thực hiện quyền lực nhà nước”, *Tạp chí quản lý nhà nước*, số 289, 2020 [trans: Nguyen Thi Huyen, “Control activities between legal power and executive power in the exercise of state power”, *State Management Journal*, No. 289, 2020]
- [7] Nguyễn Văn Trí, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Thực trạng kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 07, tập 179, 2024 [trans: Nguyen Van Tri, Duong Hong Thi Phi Phi, “The current state of control between state agencies in the exercise of legislative, executive and judicial powers under the 2013 Constitution”, *Journal of Legal Science Vietnam*, Vol. 179(07), 2024]
- [8] Trần Đình Tuấn, Hoàng Đạo, “Vai trò của Kiểm toán nhà nước trong quản lý và minh bạch ngân sách nhà nước”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, Học viện hành chính Quốc gia, số 299, 2020 [trans: Tran Dinh Tuan, Hoang Dao, “The role of the State Audit in state budget management and transparency”, *State Management magazine*, National Academy of Public Administration, No. 299, 2020]
- [9] Trần Ngọc Đường, “Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12, tập 356, 2017 [trans: Tran Ngoc Duong, “Building a mechanism to control state power according to the 2013 Constitution”, *Journal of State and Law*, Vol. 356(12), 2017]