

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của riêng tôi.

Các số liệu, tài liệu và kết quả nghiên cứu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn theo quy định. Những kết quả đã được tác giả công bố trong các công trình khoa học có liên quan được kế thừa, dẫn nguồn và liệt kê đầy đủ trong Danh mục các công trình khoa học đã công bố.

Tôi xin chịu trách nhiệm về tính chính xác và trung thực của Luận án.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Hoàng Thục Oanh

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Nguyên nghĩa
BGB	Bộ luật Dân sự Đức
CPTPP	Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương
EVFTA	Hiệp định Thương mại tự do EU - Việt Nam
ICCPR	Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.....	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	4
4. Phương pháp nghiên cứu.....	5
5. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu	7
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài	8
7. Kết cấu của luận án.....	9
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	10
1. Các công trình nghiên cứu trong nước.....	10
<i>1.1. Các nghiên cứu về cơ sở lý luận của quyền lập hội và pháp luật về quyền lập hội.....</i>	<i>10</i>
<i>1.2. Các nghiên cứu về thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam</i>	<i>13</i>
<i>1.3. Các nghiên cứu về hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội, dự thảo Luật về hội và quản lý nhà nước đối với hội.....</i>	<i>14</i>
2. Các công trình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến quyền lập hội và pháp luật về hội.....	16
3. Đánh giá những đóng góp, hạn chế của các công trình đã công bố và khoảng trống nghiên cứu.....	19
<i>3.1. Những kết quả nghiên cứu đã được kế thừa trong luận án</i>	<i>19</i>
<i>3.2. Những hạn chế và khoảng trống nghiên cứu.....</i>	<i>20</i>
4. Cơ sở lý thuyết của đề tài	22
CHƯƠNG 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI	26
1.1. Cơ sở lý luận về quyền lập hội	26
<i>1.1.1. Khái niệm và nội dung của quyền lập hội</i>	<i>26</i>
1.1.1.1. Khái niệm quyền lập hội	26

1.1.1.2. Nội dung của quyền lập hội	29
1.1.2. Ý nghĩa của quyền lập hội	34
1.1.3. Đặc điểm của quyền lập hội.....	37
1.2. Cơ sở lý luận của pháp luật về quyền lập hội.....	40
1.2.1. Khái niệm, đặc điểm pháp luật về quyền lập hội.....	40
1.2.2. Các nội dung cơ bản của pháp luật về quyền lập hội.....	44
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng tới pháp luật về quyền lập hội	48
1.3.1. Yếu tố chính trị - thể chế.....	48
1.3.2. Yếu tố lịch sử và văn hoá pháp lý.....	49
1.3.3. Yếu tố kinh tế - xã hội	49
1.3.4. Yếu tố chất lượng hệ thống pháp luật và kỹ thuật lập pháp	50
1.3.5. Yếu tố thực tiễn quản lý và năng lực thực thi.....	51
1.3.6. Yếu tố quốc tế và hội nhập.....	51
1.4. Cơ sở lý luận về hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.....	52
1.4.1. Khái niệm hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.....	52
1.4.2. Nguyên tắc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội	54
1.4.3. Tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.....	57
1.5. Các chuẩn mực pháp lý quốc tế và kinh nghiệm của một số quốc gia về quyền lập hội.....	61
1.5.1. Các chuẩn mực pháp lý quốc tế về quyền lập hội	61
1.5.2. Kinh nghiệm của một số quốc gia về quyền lập hội và bài học tham khảo cho Việt Nam	65
1.5.2.1. Kinh nghiệm về hình thức pháp lý điều chỉnh quyền lập hội	65
1.5.2.2. Kinh nghiệm về thành lập, đăng ký và công nhận tư cách pháp lý của hội.....	66
1.5.2.3. Kinh nghiệm về quyền tự chủ của hội và quản trị nội bộ	67
1.5.2.4. Kinh nghiệm về tài chính, tài sản và tiếp cận nguồn lực	68
1.5.2.5. Kinh nghiệm về quan hệ giữa Nhà nước và hội, cơ chế giám sát.....	69
1.5.2.6. Kinh nghiệm về cơ chế bảo vệ quyền và giải quyết tranh chấp.....	70
TIỂU KẾT CHƯƠNG 1	72

CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN QUYỀN LẬP HỘI Ở VIỆT NAM	74
2.1. Quá trình phát triển pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam	74
<i>2.1.1. Giai đoạn trước Đổi mới.....</i>	<i>74</i>
<i>2.1.2. Giai đoạn từ Đổi mới đến trước Hiến pháp năm 2013.....</i>	<i>76</i>
<i>2.1.3. Giai đoạn từ Hiến pháp năm 2013 đến nay.....</i>	<i>78</i>
2.2. Thực trạng pháp luật về quyền lập hội	80
<i>2.2.1. Bảo đảm quyền thành lập và được công nhận tư cách pháp lý của hội</i>	<i>81</i>
<i>2.2.2. Bảo đảm quyền gia nhập, rời khỏi hội, tự chủ tổ chức và hoạt động hợp pháp.....</i>	<i>88</i>
<i>2.2.3. Bảo đảm quyền về tài sản, tiếp cận nguồn lực và tự chủ tài chính</i>	<i>96</i>
<i>2.2.4. Giới hạn can thiệp của Nhà nước và kiểm soát quyền lực hành chính trong quản lý hội</i>	<i>102</i>
<i>2.2.5. Bảo đảm quyền khiếu nại, khởi kiện, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm tương xứng.....</i>	<i>109</i>
2.3. Thực tiễn thi hành pháp luật và việc thực hiện quyền lập hội.....	116
<i>2.3.1. Thực tiễn thi hành pháp luật từ góc độ cơ quan nhà nước</i>	<i>116</i>
<i>2.3.2. Thực tiễn thực hiện quyền từ góc độ công dân và các hội</i>	<i>120</i>
2.4. Thành tựu, hạn chế và nguyên nhân	127
<i>2.4.1. Về thành tựu.....</i>	<i>127</i>
<i>2.4.2. Về hạn chế, bất cập</i>	<i>131</i>
<i>2.4.3. Về nguyên nhân của thực trạng.....</i>	<i>136</i>
<i>2.4.3.1. Nguyên nhân khách quan</i>	<i>136</i>
<i>2.4.3.2. Nguyên nhân chủ quan.....</i>	<i>138</i>
Tiểu kết Chương 2.....	141
CHƯƠNG 3: QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ BẢO ĐẢM THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI	144
3.1. Bối cảnh và các cơ sở, tiền đề cho việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội	144

<i>3.1.1. Về chính trị - pháp lý.....</i>	<i>144</i>
<i>3.1.2. Về kinh tế - xã hội</i>	<i>145</i>
<i>3.1.3. Về thực hiện nghĩa vụ theo pháp luật quốc tế.....</i>	<i>146</i>
3.2. Quan điểm và định hướng hoàn thiện pháp luật, bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội	147
<i>3.2.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội</i>	<i>148</i>
<i>3.2.2. Định hướng trong quá trình xây dựng và bảo đảm thi hành pháp luật....</i>	<i>150</i>
3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.....	153
<i>3.3.1. Giải pháp về chủ trương ban hành Luật về hội.....</i>	<i>153</i>
<i>3.3.2. Giải pháp về nội dung của Luật về hội</i>	<i>154</i>
3.3.2.1. Về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và nguyên tắc của Luật về hội....	155
3.3.2.2. Về thành lập hội: chuyển từ cơ chế xin phép sang cơ chế đăng ký	156
3.3.2.3. Về tổ chức, hoạt động và quyền tự chủ của hội	157
3.3.2.4. Về tài sản, tài chính và quyền tiếp cận nguồn lực của hội.....	158
3.3.2.5. Về quản lý nhà nước đối với hội	159
3.3.2.6. Về cơ chế bảo vệ quyền, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm	162
3.3.2.7. Về các hình thức liên kết không đăng ký và liên kết trên không gian mạng.....	163
3.3.2.8. Về điều khoản chuyển tiếp và tổ chức thi hành Luật về hội.....	164
<i>3.3.3. Giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ</i>	<i>165</i>
3.4. Giải pháp bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội	169
<i>3.4.1. Nâng cao nhận thức và chuyển đổi tư duy cho các chủ thể</i>	<i>169</i>
<i>3.4.2. Đổi mới, nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà nước</i>	<i>170</i>
<i>3.4.3. Các giải pháp hỗ trợ, nâng cao năng lực cho các hội.....</i>	<i>172</i>
<i>3.4.4. Phát huy vai trò của Tòa án, cơ chế khiếu nại, khởi kiện và kiểm soát quyền lực hành chính trong bảo vệ quyền lập hội</i>	<i>173</i>
Tiểu kết Chương 3.....	175
KẾT LUẬN	177

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ	181
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	182
A. Các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật	182
B. Các tài liệu tham khảo khác	186
Tiếng Việt	186
Tiếng nước ngoài	190
C. Website	194
PHỤ LỤC	196
PHIẾU KHẢO SÁT XÃ HỘI HỌC	197
PHIẾU PHỎNG VẤN SÂU	200

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quyền lập hội là một trong những quyền cơ bản của con người, quyền cơ bản của công dân, được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế quan trọng về quyền con người và được hiến định tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013. Với tư cách là quyền dân sự - chính trị có ý nghĩa nền tảng, quyền lập hội không chỉ bảo đảm cho cá nhân được tự do liên kết nhằm theo đuổi lợi ích, mục đích chung hợp pháp, mà còn tạo cơ sở pháp lý cho sự hình thành và phát triển của đời sống hiệp hội, thúc đẩy sự tham gia của người dân, các tổ chức xã hội vào quá trình quản trị quốc gia, phản biện chính sách, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên, cộng đồng.

Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay, giữa việc ghi nhận quyền lập hội trong Hiến pháp với cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện quyền này trên thực tế vẫn còn khoảng cách đáng kể. Mặc dù quyền lập hội đã được hiến định, nhưng đến nay Việt Nam chưa ban hành Luật về hội; nhiều nội dung quan trọng liên quan đến điều kiện, thủ tục thành lập hội, tổ chức, hoạt động, tài chính, quản lý nhà nước, giải quyết tranh chấp, đình chỉ, giải thể hội vẫn chủ yếu được điều chỉnh bằng các văn bản dưới luật. Thực trạng này đặt ra vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu một cách hệ thống về mức độ cụ thể hóa quyền lập hội, tính minh bạch, thống nhất, khả thi của pháp luật hiện hành, cũng như sự phù hợp của các giới hạn quyền với nguyên tắc hiến định về hạn chế quyền con người, quyền công dân.

Bên cạnh đó, yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội còn xuất phát từ thực tiễn phát triển mạnh mẽ và ngày càng đa dạng của các hội, hiệp hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp trong đời sống kinh tế - xã hội. Các tổ chức này ngày càng tham gia sâu hơn vào việc tập hợp, đại diện cho lợi ích hợp pháp của hội viên, hỗ trợ hoạt động nghề nghiệp, thúc đẩy liên kết xã hội, cung cấp dịch vụ, tham gia phản biện chính sách và huy động nguồn lực xã hội cho phát triển. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp luật hiện hành vẫn còn những điểm chưa theo kịp yêu cầu thực tiễn; một số quy định còn thiên về tiền kiểm, xin phép, quản lý hành chính, trong khi cơ chế hậu kiểm, minh bạch, trách nhiệm giải trình và bảo vệ quyền bằng con đường tư pháp chưa thật sự rõ nét.

Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện thể chế phát triển và đổi mới quản trị quốc gia, việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội trở thành yêu cầu khách quan. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu lấy việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, hạnh phúc và sự hài lòng của Nhân dân làm thước đo và mục tiêu phấn đấu; đồng thời đặt ra yêu cầu hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, khơi thông nguồn lực xã hội, nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia¹. Trong tinh thần đó, pháp luật về quyền lập hội cần được thiết kế theo hướng vừa tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền hiến định của công dân, vừa duy trì trật tự, kỷ cương, bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Đây là yêu cầu đặt ra đối với quá trình xây dựng một khuôn khổ pháp lý cân bằng, minh bạch, khả thi và phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý đặc thù của Việt Nam.

Mặt khác, quá trình hội nhập quốc tế, việc thực hiện các cam kết về quyền con người, lao động, thương mại trong các điều ước quốc tế và hiệp định thương mại thế hệ mới cũng đặt ra yêu cầu tiếp tục rà soát, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này không chỉ góp phần thực hiện trách nhiệm quốc gia trong bảo đảm quyền con người, quyền công dân, mà còn tạo điều kiện để các hội, hiệp hội phát huy vai trò tích cực trong phát triển kinh tế - xã hội, kết nối Nhà nước với xã hội, doanh nghiệp và người dân, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia. Điều này cũng phù hợp với yêu cầu chuyển mạnh từ tư duy định hướng sang tư duy hành động, từ nhấn mạnh ban hành chủ trương sang đề cao hiệu quả tổ chức thực hiện trong quá trình đưa tinh thần Văn kiện Đại hội XIV vào thực tiễn².

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng*, Công Thông tin điện tử Chính phủ, đăng ngày 06/02/2026, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiv-cua-dang-119260206221643667.htm>, truy cập ngày 21/6/2026.

² Dương Trung Ý, “Đưa tinh thần mới của Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng vào thực tiễn cuộc sống”, *Tạp chí Công sản điện tử*, ngày 18/3/2026, https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/dua-tinh-than-moi-cua-van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiv-cua-dang-vao-thuc-tien-cuoc-song, truy cập ngày 21/6/2026.

Từ các phương diện nêu trên, có thể thấy việc nghiên cứu đề tài ***“Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay”*** là cần thiết cả về lý luận và thực tiễn. Đề tài không chỉ nhằm làm rõ cơ sở lý luận của pháp luật về quyền lập hội, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật ở Việt Nam, mà còn hướng tới việc đề xuất các quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật phù hợp với yêu cầu bảo đảm quyền lập hội trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm rõ cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam, từ đó đề xuất quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phù hợp với yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền công dân, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và điều kiện chính trị - pháp lý đặc thù của Việt Nam hiện nay. Để đạt được mục đích trên, luận án tập trung thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu chủ yếu sau đây:

Một là, xây dựng và hệ thống hóa cơ sở lý luận về quyền lập hội, pháp luật về quyền lập hội và hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Nhiệm vụ này bao gồm việc làm rõ khái niệm, nội dung, ý nghĩa, đặc điểm của quyền lập hội; phân biệt pháp luật về quyền lập hội với pháp luật về hội; xác định các nội dung cơ bản, yếu tố ảnh hưởng, nguyên tắc và tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội trong điều kiện Việt Nam.

Hai là, nghiên cứu, phân tích các chuẩn mực pháp lý quốc tế và kinh nghiệm pháp luật của một số quốc gia về quyền lập hội, qua đó rút ra những giá trị tham khảo phù hợp cho Việt Nam. Việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế không nhằm sao chép mô hình pháp luật nước ngoài, mà nhằm nhận diện những nguyên tắc, kỹ thuật lập pháp và cơ chế bảo đảm quyền có giá trị tham khảo trong quá trình hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam.

Ba là, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở khung lý luận đã được xác lập, luận án tập trung đánh giá mức độ cụ thể hóa quyền lập hội trong pháp luật hiện hành; tính

hợp hiến, thống nhất, minh bạch, khả thi của các quy định pháp luật; cơ chế quản lý nhà nước đối với hội; cơ chế bảo vệ quyền và giải quyết tranh chấp; đồng thời chỉ ra những thành tựu, hạn chế, bất cập và nguyên nhân của thực trạng đó.

Bốn là, đề xuất quan điểm, định hướng và các giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam. Các giải pháp được xây dựng trên cơ sở kết quả nghiên cứu lý luận và thực trạng, trong đó trọng tâm là đề xuất việc ban hành Luật về hội, hoàn thiện các quy định pháp luật có liên quan, đổi mới cơ chế quản lý nhà nước theo hướng minh bạch, trách nhiệm giải trình, hậu kiểm hiệu quả, đồng thời bảo đảm điều kiện thực thi pháp luật về quyền lập hội trong thực tiễn.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là các quan điểm khoa học, quy định pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật liên quan đến quyền lập hội ở Việt Nam, trong mối liên hệ với yêu cầu hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013, các chuẩn mực pháp lý quốc tế và điều kiện chính trị - pháp lý đặc thù của Việt Nam.

Về nội dung, luận án tập trung nghiên cứu khung pháp luật chung áp dụng đối với các hội do công dân, tổ chức Việt Nam tự nguyện thành lập, hoạt động không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận, nhằm theo đuổi lợi ích, mục đích chung hợp pháp của hội viên hoặc cộng đồng. Luận án không đi sâu nghiên cứu cơ chế pháp lý đặc thù của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức tôn giáo, tổ chức đại diện người lao động, tổ chức phi chính phủ nước ngoài, quỹ xã hội, quỹ từ thiện và các tổ chức được điều chỉnh chủ yếu bởi các đạo luật chuyên ngành. Đối với Công đoàn Việt Nam và các tổ chức đại diện người lao động, luận án chỉ đề cập ở mức độ cần thiết khi phân tích các chuẩn mực quốc tế về tự do hiệp hội, đặc biệt là các công ước của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và các cam kết quốc tế có liên quan mà không xem đây là đối tượng nghiên cứu độc lập của luận án.

Về thời gian, luận án chủ yếu tập trung nghiên cứu giai đoạn từ khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực đến nay. Để bảo đảm tính hệ thống và lịch sử, luận án có xem xét, kế thừa một số quy định, tài liệu và kết quả nghiên cứu từ các giai đoạn trước nhằm làm rõ quá trình hình thành, phát triển và biến đổi của pháp luật về quyền lập hội

ở Việt Nam. Đối với những văn bản đang trong quá trình xây dựng, sửa đổi hoặc thẩm định, luận án chỉ sử dụng để nhận diện xu hướng chính sách và yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật, không coi đó là quy định đã có hiệu lực hoặc căn cứ mô tả pháp luật hiện hành. Các văn bản pháp luật, tài liệu thực tiễn và thông tin liên quan được cập nhật đến ngày 10/8/2026.

Về không gian, luận án được thực hiện trong phạm vi hệ thống pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội trên lãnh thổ Việt Nam. Các vấn đề liên quan đến người Việt Nam ở nước ngoài, tổ chức hội có yếu tố nước ngoài hoặc kinh nghiệm pháp luật nước ngoài chỉ được đề cập ở mức độ tham khảo, đối chiếu khi cần thiết, nhằm làm rõ thêm cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam.

Về giới hạn nghiên cứu, dữ liệu công khai có hệ thống về hồ sơ thành lập, đình chỉ, giải thể, khiếu nại, khởi kiện và kết quả giải quyết các vụ việc liên quan đến hội còn hạn chế; luận án cũng không thiết kế khảo sát nhằm bảo đảm tính đại diện thống kê trên phạm vi cả nước. Vì vậy, các kết luận thực tiễn chủ yếu dựa trên phân tích pháp luật, số liệu công khai, báo cáo và tài liệu có nguồn dẫn. Dữ liệu thu thập thông qua phiếu hỏi được sử dụng để thống kê mô tả, bao gồm tỷ lệ và điểm trung bình khi phù hợp, nhằm phản ánh ý kiến của những người tham gia trong phạm vi mẫu nghiên cứu; các ý kiến phỏng vấn sâu và trao đổi chuyên gia được phân tích theo nhóm vấn đề để bổ trợ cho việc nhận diện những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn. Các kết quả này không được sử dụng để suy rộng thống kê hoặc khái quát thành kết luận đại diện cho toàn bộ các hội, cơ quan quản lý nhà nước và người dân trên phạm vi cả nước. Giới hạn đó được tính đến trong quá trình xây dựng các nhận định và đề xuất giải pháp của luận án.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quyền con người, quyền công dân, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Trên nền tảng phương pháp luận đó, quyền lập hội

được tiếp cận vừa là một quyền hiến định của công dân cần được tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm, vừa là một hiện tượng pháp lý - xã hội gắn với đời sống hiệp hội, quản lý nhà nước, quản trị quốc gia và điều kiện chính trị - pháp lý đặc thù của Việt Nam.

Để thực hiện mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu, luận án sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau đây:

Phương pháp phân tích và tổng hợp được sử dụng xuyên suốt nhằm phân tích các quan điểm khoa học, quy định pháp luật, chuẩn mực pháp lý quốc tế, kinh nghiệm pháp luật nước ngoài và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội; từ đó tổng hợp, khái quát hóa thành các nhận định khoa học.

Phương pháp lịch sử được sử dụng để làm rõ quá trình hình thành, phát triển của quyền lập hội và pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam qua các giai đoạn, nhất là trong Chương 1 và Chương 2.

Phương pháp so sánh luật học được sử dụng để đối chiếu pháp luật Việt Nam với các chuẩn mực pháp lý quốc tế và kinh nghiệm pháp luật của một số quốc gia, nhằm nhận diện những giá trị có thể tham khảo trong điều kiện Việt Nam.

Phương pháp hệ thống được sử dụng để xem xét pháp luật về quyền lập hội như một bộ phận của hệ thống pháp luật quốc gia, có mối liên hệ với luật hiến pháp, luật hành chính, luật dân sự, pháp luật tài chính, thuế, xử lý vi phạm và tổ tụng hành chính.

Phương pháp phân tích liên ngành được sử dụng nhằm làm rõ quyền lập hội trong mối quan hệ với chính trị, xã hội, quản trị công, quyền con người và phát huy nguồn lực xã hội.

Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền được sử dụng để đánh giá pháp luật về quyền lập hội từ góc độ chủ thể thụ hưởng quyền và trách nhiệm của Nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền.

Phương pháp xã hội học pháp luật và nghiên cứu thực tiễn được sử dụng ở mức độ hỗ trợ thông qua khảo sát bằng phiếu hỏi, phỏng vấn sâu, trao đổi chuyên gia và nghiên cứu các báo cáo, tài liệu liên quan đến tổ chức, hoạt động và quản lý hội. Khảo sát được thực hiện từ tháng 11/2025 đến tháng 02/2026 theo phương pháp

chọn mẫu thuận tiện, bằng hình thức trực tiếp kết hợp trực tuyến. Trong 180 phiếu đã phát, nghiên cứu sinh thu về 150 phiếu, trong đó có 146 phiếu hợp lệ được đưa vào phân tích, gồm 52 cán bộ cơ quan quản lý nhà nước về hội, 26 lãnh đạo hoặc thành viên tổ chức hội, 15 nhà nghiên cứu hoặc giảng viên luật và 53 người thuộc nhóm đối tượng khác (người dân, đại diện doanh nghiệp, người sáng lập hội, công chức tại các cơ quan thuế, tòa án, kiểm sát...). Các câu hỏi định lượng được mã hóa theo thang Likert năm mức. Điểm trung bình của từng câu hỏi đối với từng nhóm được tính bằng tổng số điểm của các câu trả lời hợp lệ chia cho số người trả lời hợp lệ trong nhóm và được làm tròn đến hai chữ số thập phân; các câu trả lời bỏ trống không được đưa vào mẫu số của câu hỏi tương ứng. Câu trả lời mở và nội dung phỏng vấn được tổng hợp, mã hóa theo nhóm chủ đề, đối chiếu với quy định pháp luật, số liệu công khai và các nguồn tài liệu có liên quan. Do quy mô và phương pháp chọn mẫu không bảo đảm tính đại diện thống kê, kết quả khảo sát và phỏng vấn chỉ được sử dụng để mô tả ý kiến trong phạm vi mẫu, nhận diện vấn đề và hỗ trợ cho phân tích pháp lý, không dùng để suy rộng thành kết luận đại diện trên phạm vi cả nước.

Việc kết hợp các phương pháp trên nhằm bảo đảm cho kết luận của luận án có cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn; đồng thời bảo đảm tính khách quan, toàn diện, khoa học và khả thi của các giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam.

5. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu

Giả thuyết nghiên cứu của luận án là: khoảng cách giữa việc hiến định quyền lập hội và mức độ bảo đảm quyền trên thực tế bắt nguồn không chỉ từ việc chưa có Luật về hội mà còn từ cấu trúc pháp luật phân tán; nhiều nội dung trực tiếp liên quan đến việc thực hiện và giới hạn quyền vẫn được quy định bằng văn bản dưới luật; mô hình quản lý còn thiên về cấp phép, tiền kiểm; quyền tự chủ và cơ chế bảo vệ quyền chưa đầy đủ. Nếu pháp luật được thiết kế lại theo cách tiếp cận dựa trên quyền, luật hóa các nội dung cốt lõi, chuyển sang đăng ký kết hợp hậu kiểm theo mức độ rủi ro, bảo đảm tự chủ gắn với minh bạch, trách nhiệm giải trình và tăng cường kiểm soát tư

pháp, thì quyền lập hội có thể được bảo đảm thực chất hơn mà vẫn đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích công cộng và phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Trên cơ sở đó, câu hỏi nghiên cứu bao trùm là: Cấu trúc pháp luật nào có thể bảo đảm thực chất quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013 và các chuẩn mực pháp lý quốc tế có liên quan, đồng thời đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích công cộng, giữ vững ổn định chính trị - xã hội và phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam?

Để trả lời câu hỏi bao trùm, luận án tập trung giải quyết ba câu hỏi cụ thể: *Một là*, cấu trúc chuẩn tắc của quyền lập hội đặt ra những yêu cầu gì đối với nguồn luật, nội dung điều chỉnh, giới hạn quyền và cơ chế bảo vệ quyền? *Hai là*, những đặc điểm nào của pháp luật và mô hình thực thi hiện hành tạo ra khoảng cách giữa sự ghi nhận hiến định và khả năng thực hiện quyền lập hội trên thực tế? *Ba là*, cần lựa chọn mô hình và lộ trình cải cách pháp luật nào để cân bằng giữa bảo đảm quyền lập hội, hiệu quả quản lý nhà nước, lợi ích công cộng và điều kiện Việt Nam?

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài

Về phương diện khoa học, những đóng góp mới chủ yếu của luận án gồm: (i) làm rõ cấu trúc của quyền lập hội và phân biệt quyền lập hội, tự do hiệp hội, pháp luật về quyền lập hội và pháp luật về hội; (ii) xây dựng khung phân tích kết hợp lý thuyết về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cách tiếp cận dựa trên quyền và lý thuyết về quản trị tốt, được cụ thể hóa thành các nguyên tắc và tám tiêu chí đánh giá; (iii) nhận diện những hạn chế có tính cấu trúc của pháp luật hiện hành, nhất là về mức độ luật hóa, mô hình tiền kiểm, phạm vi tự chủ và cơ chế bảo vệ quyền; (iv) đề xuất mô hình hoàn thiện đồng bộ gồm Luật về hội, hệ thống pháp luật liên quan và các giải pháp bảo đảm thi hành theo hướng đăng ký kết hợp hậu kiểm theo rủi ro, tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình và tăng cường bảo vệ tư pháp.

Về phương diện thực tiễn, kết quả nghiên cứu cung cấp luận cứ khoa học tham khảo cho việc xây dựng Luật về hội, sửa đổi các quy định liên quan và đổi mới quản lý nhà nước đối với hội; đồng thời có thể được sử dụng trong nghiên cứu, giảng dạy về Luật Hiến pháp, Luật Hành chính và quyền con người.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Tổng quan tình hình nghiên cứu và Kết luận, nội dung Luận án được chia làm ba Chương gồm:

- Chương 1: Những vấn đề lý luận về hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.
- Chương 2: Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam.
- Chương 3: Quan điểm, định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam.

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

Quyền lập hội, pháp luật về quyền lập hội và quản lý nhà nước đối với hội là những vấn đề đã thu hút sự quan tâm của nhiều nhà khoa học pháp lý, nhà quản lý, tổ chức nghiên cứu trong nước và quốc tế. Các công trình đã công bố góp phần làm rõ nhiều khía cạnh lý luận, pháp lý và thực tiễn của quyền lập hội, từ khái niệm, nội dung, giới hạn quyền, cơ chế bảo đảm quyền đến yêu cầu hoàn thiện pháp luật về hội ở Việt Nam. Tuy nhiên, trước sự thay đổi của bối cảnh chính trị - pháp lý, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế và đặc biệt là sự xuất hiện của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, nhiều vấn đề vẫn cần tiếp tục được nghiên cứu một cách hệ thống, cập nhật và chuyên sâu hơn.

Việc tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố có ý nghĩa quan trọng nhằm xác định những kết quả khoa học đã đạt được, nhận diện những vấn đề còn tranh luận, những khoảng trống nghiên cứu và cơ sở để luận án xác định hướng tiếp cận, phạm vi, nhiệm vụ nghiên cứu của mình. Trên cơ sở đó, các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài có thể được khái quát theo các nhóm chủ yếu sau:

1. Các công trình nghiên cứu trong nước

1.1. Các nghiên cứu về cơ sở lý luận của quyền lập hội và pháp luật về quyền lập hội

Nhóm công trình thứ nhất tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận về quyền lập hội, quyền tự do hiệp hội, pháp luật về quyền lập hội và vai trò của hội trong đời sống chính trị - pháp lý, xã hội. Đây là nhóm công trình có ý nghĩa nền tảng đối với luận án, bởi đã góp phần làm rõ khái niệm, bản chất, nội dung, giới hạn và ý nghĩa của quyền lập hội, đồng thời đặt quyền này trong mối liên hệ với quyền con người, quyền công dân, Nhà nước pháp quyền và quản trị xã hội.

Trước hết, công trình “*Pháp luật về quyền lập hội và những vấn đề đặt ra cho Việt Nam trong quá trình hội nhập*” do Nguyễn Thị Hồng Yến chủ biên đã tiếp cận quyền lập hội từ cả phương diện lý luận và pháp luật quốc tế, phân tích một số chuẩn mực pháp lý quốc tế, kinh nghiệm pháp luật nước ngoài và những vấn đề đặt

ra đối với Việt Nam trong quá trình hội nhập³. Đóng góp quan trọng của công trình là khẳng định quyền lập hội không chỉ là một quyền dân sự - chính trị cơ bản, mà còn là lĩnh vực pháp luật chịu tác động mạnh của bối cảnh chính trị, xã hội và yêu cầu hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, công trình được thực hiện trước khi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP được ban hành, nên chưa có điều kiện đánh giá tác động của khung pháp lý mới đối với việc thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay.

Công trình “*Quyền tự do lập hội ở Việt Nam hiện nay*” của Lê Thương Huyền đã hệ thống hóa nhiều vấn đề lý luận về quyền tự do lập hội, nhấn mạnh quyền lập hội là quyền cơ bản của công dân, gắn với nhu cầu liên kết xã hội, bảo vệ lợi ích hợp pháp của cá nhân, nhóm xã hội và thúc đẩy dân chủ⁴. Công trình có giá trị ở chỗ phân tích quyền lập hội từ góc độ quyền con người, quyền công dân và đặt trong bối cảnh đổi mới tư duy chính trị - pháp lý ở Việt Nam. Tuy nhiên, công trình chủ yếu tập trung vào quyền tự do lập hội nói chung, chưa đi sâu phân biệt giữa pháp luật về quyền lập hội với pháp luật về hội, cũng như chưa đặt trọng tâm vào việc xây dựng một hệ tiêu chí chuyên biệt để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về quyền lập hội trong điều kiện Việt Nam.

Luận án tiến sĩ “*Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân ở Việt Nam hiện nay*” của Nguyễn Thị Nữ là công trình có liên quan trực tiếp đến đề tài⁵. Công trình đã làm rõ cơ sở lý luận về cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội, phân tích các thiết chế, công cụ và phương thức bảo đảm quyền lập hội của công dân trong hệ thống pháp luật và hoạt động của bộ máy nhà nước. Đóng góp nổi bật của công trình là tiếp cận quyền lập hội từ góc độ cơ chế bảo đảm quyền, qua đó cho thấy việc ghi nhận quyền trong Hiến pháp và pháp luật chỉ là điều kiện cần, còn việc bảo đảm thực thi quyền đòi hỏi các thiết chế, thủ tục và cơ chế bảo vệ quyền cụ

³ Nguyễn Thị Hồng Yến (chủ biên) (2022), *Pháp luật về quyền lập hội và những vấn đề đặt ra cho Việt Nam trong quá trình hội nhập*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

⁴ Lê Thương Huyền (2023), *Quyền tự do lập hội ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

⁵ Nguyễn Thị Nữ (2024), *Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

thể. Tuy nhiên, trọng tâm của công trình là cơ chế bảo đảm thực hiện quyền, chưa tập trung trực tiếp vào hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội với tư cách là một chỉnh thể quy phạm cần được đánh giá trên các tiêu chí về tính hợp hiến, tính thống nhất, tính minh bạch, tính khả thi và mức độ bảo đảm quyền.

Ở cấp độ bài viết khoa học, bài viết *“Hội và các nội dung cơ bản về quyền lập hội của công dân”* của Trần Anh Tuấn góp phần làm rõ khái niệm hội và các nội dung cơ bản của quyền lập hội⁶. Bài viết *“Một số vấn đề lý luận về quyền lập hội trong pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia”* của Nguyễn Thị Kim Ngân tiếp cận quyền lập hội từ góc độ pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia, nhấn mạnh nguyên tắc quyền lập hội có thể bị giới hạn nhưng việc giới hạn phải dựa trên căn cứ pháp luật, vì mục đích chính đáng và trong phạm vi cần thiết⁷. Ngoài ra, bài viết *“Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay”* của Nguyễn Văn Quân đã mở rộng góc nhìn về hội như một chủ thể tham gia quản trị, phản biện chính sách, đại diện lợi ích và huy động nguồn lực xã hội⁸.

Nhìn chung, nhóm công trình về cơ sở lý luận đã góp phần xác lập nền tảng nhận thức về quyền lập hội, khẳng định quyền lập hội là quyền cơ bản của con người, quyền cơ bản của công dân, có ý nghĩa quan trọng đối với đời sống hiệp hội, dân chủ và Nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu sâu hơn, nhất là sự phân biệt giữa pháp luật về quyền lập hội với pháp luật về hội; hệ tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về quyền lập hội; và sự cân bằng giữa bảo đảm quyền hiến định của công dân với yêu cầu quản lý nhà nước trong điều kiện đặc thù của Việt Nam.

⁶ Trần Anh Tuấn (2016), “Hội và các nội dung cơ bản về quyền lập hội của công dân”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, (10), tr. 6-10.

⁷ Nguyễn Thị Kim Ngân (2018), “Một số vấn đề lý luận về quyền lập hội trong pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (12).

⁸ Nguyễn Văn Quân (2018), “Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, (7), tr. 41-51.

1.2. Các nghiên cứu về thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam

Nhóm công trình thứ hai tập trung nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam. Các nghiên cứu thuộc nhóm này đi sâu hơn vào quá trình hình thành, phát triển của pháp luật về hội, đánh giá các quy định hiện hành, nhận diện những bất cập trong thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý hội và chỉ ra khoảng cách giữa quyền lập hội được ghi nhận trong Hiến pháp với khả năng thực hiện quyền này trên thực tế.

Công trình *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội hợp hòa bình trên thế giới và của Việt Nam* của Nguyễn Hoàng Anh đã hệ thống hóa các quy định của pháp luật quốc tế về quyền tự do lập hội, hội hợp hòa bình, đồng thời phân tích, so sánh với pháp luật Việt Nam⁹. Công trình cung cấp một bức tranh tương đối toàn diện về sự ghi nhận quyền lập hội trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam, qua đó chỉ ra những điểm còn chưa tương thích, những khoảng trống và bất cập trong khuôn khổ pháp luật quốc gia. Tuy nhiên, do được thực hiện trước nhiều thay đổi pháp lý gần đây, công trình chưa có điều kiện đánh giá khung pháp luật mới nhất về tổ chức, hoạt động và quản lý hội ở Việt Nam.

Bài viết “*Hội và tự do hiệp hội ở Việt Nam: Lịch sử phát triển và khung pháp lý*” của Vũ Công Giao và Lê Thị Thúy Hương là nghiên cứu đáng chú ý về lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về hội ở Việt Nam¹⁰. Bài viết khái quát quá trình phát triển của các hội, đoàn thể và chính sách, pháp luật của Nhà nước đối với hội qua các giai đoạn, đồng thời chỉ ra rằng khung pháp lý về hội còn chưa theo kịp sự phát triển về số lượng, vai trò và tính đa dạng của các tổ chức hội trong đời sống xã hội. Tuy nhiên, bài viết chủ yếu dừng ở mức khái quát lịch sử và khung pháp lý, chưa đi sâu vào từng nhóm quy định cụ thể về điều kiện thành lập, hoạt động, tài

⁹ Nguyễn Hoàng Anh (2015), *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội hợp hòa bình trên thế giới và của Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.

¹⁰ Vũ Công Giao, Lê Thị Thúy Hương (2016), “Hội và tự do hiệp hội ở Việt Nam: Lịch sử phát triển và khung pháp lý”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (7), tr. 23-33.

chính, giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền lập hội.

Bài viết “*Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do hiệp hội*” của Lã Khánh Tùng đã nhận diện một số bất cập của pháp luật Việt Nam về quyền tự do hiệp hội, đặc biệt là sự thiếu vắng một đạo luật về hội, tình trạng quy định phân tán, thủ tục thành lập hội còn phức tạp và cơ chế quản lý còn nặng tính hành chính¹¹. Cùng hướng tiếp cận này, bài viết “*Pháp luật bảo đảm quyền tự do lập hội ở Việt Nam hiện nay*” của Nguyễn Thị Xuân Sơn và Phạm Thanh Tùng nhấn mạnh khoảng cách giữa việc ghi nhận quyền lập hội trong Hiến pháp và cơ chế pháp lý để bảo đảm quyền trên thực tế¹². Bài viết “*Thực trạng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam*” của Đào Thị Hồng Phương cũng chỉ ra một số bất cập của pháp luật hiện hành và gợi mở khả năng tiếp cận quyền lập hội từ góc độ dân sự, nhất là bản chất tự nguyện, tự quản của hội¹³.

Tổng hợp các công trình thuộc nhóm này cho thấy, các nghiên cứu đã góp phần quan trọng trong việc nhận diện thực trạng pháp luật và một số bất cập trong thực tiễn thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam. Các công trình đều chỉ ra sự thiếu vắng Luật về hội, sự phân tán của hệ thống văn bản pháp luật, dấu ấn của cơ chế quản lý hành chính, sự phức tạp của thủ tục thành lập hội và những hạn chế trong việc bảo đảm quyền tự chủ của hội. Tuy nhiên, phần lớn các công trình được thực hiện trước khi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP được ban hành, nên chưa có điều kiện đánh giá đầy đủ khung pháp luật mới nhất; đồng thời mối liên hệ giữa hạn chế của quy định pháp luật với thực tiễn thi hành chưa được làm rõ một cách hệ thống.

1.3. Các nghiên cứu về hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội, dự thảo Luật về hội và quản lý nhà nước đối với hội

Nhóm công trình thứ ba tập trung nghiên cứu phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội, quá trình xây dựng dự thảo Luật về hội và đổi mới

¹¹ Lã Khánh Tùng (2015), “Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do hiệp hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (11), tr. 41-46.

¹² Nguyễn Thị Xuân Sơn, Phạm Thanh Tùng (2018), “Pháp luật bảo đảm quyền tự do lập hội ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, (6), tr. 38-48.

¹³ Đào Thị Hồng Phương (2017), “Thực trạng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (3).

quản lý nhà nước đối với hội. Đây là nhóm công trình có giá trị tham khảo quan trọng đối với Chương 3 của luận án.

Đề tài khoa học cấp nhà nước “*Hoàn thiện quản lý nhà nước về hội, tổ chức phi chính phủ đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*”, mã số KX.01.32/16-20, do Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam chủ trì, nghiệm thu năm 2020, là công trình có phạm vi nghiên cứu rộng, tiếp cận hội và tổ chức phi chính phủ từ góc độ quản lý nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa¹⁴. Đề tài đã làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của quản lý nhà nước về hội, tổ chức phi chính phủ; phân tích những mặt tích cực, hạn chế trong tổ chức, hoạt động và quản lý hội; đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, trọng tâm của đề tài là quản lý nhà nước về hội và tổ chức phi chính phủ, chưa tập trung trực tiếp vào hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội với tư cách là quyền hiến định của công dân.

Các nghiên cứu, bài viết, tham luận khoa học liên quan đến quá trình góp ý dự thảo Luật về hội giai đoạn 2015-2016 cũng có giá trị tham khảo trực tiếp. Nguyễn Đăng Dung với tham luận “*Luật quốc tế về hội*” tiếp cận việc xây dựng Luật về hội từ góc độ chuẩn mực pháp luật quốc tế, nhấn mạnh yêu cầu pháp luật quốc gia phải bảo đảm quyền lập hội phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của quyền con người¹⁵. Lê Thị Thu Thảo phân tích một số bất cập của dự thảo Luật về hội năm 2016, nhất là các quy định còn thiên về kiểm soát hành chính, chưa thật sự tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền lập hội¹⁶. Đặng Tất Dũng phân tích mối quan hệ giữa mục tiêu quản lý nhà nước và bảo đảm quyền lập hội của người dân, đề xuất giảm bớt thủ tục xin - cho, chuyển sang cơ chế đăng ký minh bạch và xử lý vi phạm bằng các chế

¹⁴ Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (2020), *Hoàn thiện quản lý nhà nước về hội, tổ chức phi chính phủ đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Đề tài khoa học cấp nhà nước, mã số KX.01.32/16-20, Hà Nội.

¹⁵ Nguyễn Đăng Dung (2016), “*Luật quốc tế về hội*”, Kỷ yếu Hội thảo *Góp ý hoàn thiện Dự thảo Luật về hội*, Viện Nghiên cứu lập pháp, Hà Nội.

¹⁶ Lê Thị Thu Thảo (2016), “*Một số bất cập của Dự thảo Luật về Hội liên quan đến quyền tự do hiệp hội*”, Kỷ yếu Hội thảo *Góp ý Dự thảo Luật về Hội*, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

tài rõ ràng¹⁷. Nguyễn Thùy Dương tiếp cận vấn đề từ góc độ cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân, nhấn mạnh yêu cầu cụ thể hóa quyền hiến định bằng các quy định pháp luật rõ ràng, đầy đủ và có khả năng thực thi¹⁸.

Nhìn chung, các nghiên cứu về hoàn thiện pháp luật và dự thảo Luật về hội đã chỉ ra sự cần thiết phải ban hành Luật về hội, đổi mới cơ chế quản lý nặng về tiền kiểm, giảm thủ tục xin - cho, đơn giản hóa thủ tục thành lập hội, bảo đảm quyền tự chủ, tăng cường minh bạch và hậu kiểm. Tuy nhiên, hạn chế chung của nhóm công trình này là phần lớn được thực hiện trong bối cảnh góp ý cho dự thảo Luật về hội năm 2016, khi khung pháp lý về hội chưa có những thay đổi mới như hiện nay. Một số vấn đề quan trọng như mô hình đăng ký thành lập hội, phân loại hội, tự chủ tài chính, cơ chế tài phán bảo vệ quyền lập hội, trách nhiệm của cơ quan hành chính khi từ chối hoặc đình chỉ hoạt động của hội vẫn chưa được phân tích đầy đủ.

2. Các công trình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến quyền lập hội và pháp luật về hội

Các công trình nước ngoài liên quan đến đề tài có thể phân thành hai nhóm theo chức năng nghiên cứu. Nhóm thứ nhất gồm các tài liệu về chuẩn mực, nguyên tắc pháp lý và kinh nghiệm lập pháp về quyền tự do hiệp hội, được sử dụng để xác lập thước đo đánh giá. Nhóm thứ hai gồm các nghiên cứu về pháp luật, chính sách và đời sống hiệp hội ở Việt Nam từ góc nhìn so sánh hoặc từ bên ngoài, giúp nhận diện bối cảnh và đặc thù vận hành. Sự phân nhóm này cũng xác định giới hạn kế thừa: chuẩn mực và kinh nghiệm nước ngoài là khung tham chiếu, không phải khuôn mẫu có thể chuyển giao nguyên trạng vào Việt Nam.

Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về quyền tự do hội họp hòa bình và lập hội, Maina Kiai, trình Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc năm

¹⁷ Đặng Tất Dũng (2016), “Mối quan hệ giữa mục tiêu quản lý nhà nước và bảo đảm quyền lập hội của người dân trong Dự thảo Luật về Hội và một số đề xuất phát huy quyền lập hội trong Dự thảo luật”, Kỷ yếu Hội thảo *Góp ý Dự thảo Luật về Hội*, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

¹⁸ Nguyễn Thùy Dương (2016), “Quyền lập hội và bảo đảm quyền lập hội theo Hiến pháp Việt Nam”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học *Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: Lý luận và thực tiễn*, Hà Nội, ngày 24/5/2016.

2012, là tài liệu quan trọng về chuẩn mực quốc tế trong lĩnh vực này¹⁹. Báo cáo làm rõ nội dung của quyền tự do lập hội, nguyên tắc hạn chế quyền, yêu cầu về tính hợp pháp, cần thiết, tương xứng của các biện pháp hạn chế quyền, cũng như vai trò của cơ chế tài phán độc lập trong bảo vệ quyền. Tài liệu này cung cấp cơ sở chuẩn mực để đánh giá pháp luật quốc gia về quyền lập hội từ góc độ quyền con người, mặc dù chưa đi sâu vào điều kiện chính trị - pháp lý cụ thể của từng quốc gia.

Tài liệu “*Guidelines on Freedom of Association*” do OSCE/ODIHR và Ủy ban Venice ban hành năm 2015 là nguồn tham khảo quan trọng về kỹ thuật lập pháp và tiêu chí bảo đảm quyền lập hội²⁰. Bộ hướng dẫn này đưa ra các nguyên tắc như suy đoán có lợi cho việc thành lập hội, tự nguyện, tự quản, không phân biệt đối xử, hạn chế tối đa sự can thiệp hành chính, bảo đảm quyền tiếp cận tư cách pháp nhân, quyền hoạt động, quyền tiếp cận nguồn lực và quyền được bảo vệ bằng cơ chế tài phán hiệu quả. Tuy nhiên, do được xây dựng chủ yếu trong bối cảnh các quốc gia thuộc khu vực OSCE và Hội đồng châu Âu, việc vận dụng vào Việt Nam cần được thực hiện có chọn lọc.

Đối với Việt Nam, tài liệu “*Joint UN Recommendations on the Law on Associations*” của Liên hợp quốc tại Việt Nam năm 2016 có liên quan trực tiếp đến quá trình xây dựng Luật về hội²¹. Tài liệu khuyến nghị Việt Nam ban hành Luật về hội phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về quyền tự do lập hội, trong đó nhấn mạnh thủ tục thành lập hội cần đơn giản, minh bạch; hội cần được bảo đảm quyền tự chủ; các biện pháp hạn chế, đình chỉ, giải thể hội phải có căn cứ pháp luật rõ ràng và có khả năng được xem xét bởi cơ quan độc lập. Đây là nguồn tham khảo có giá trị, nhưng cần được tiếp thu trên cơ sở phù hợp với Hiến pháp, điều kiện chính trị -

¹⁹ United Nations Human Rights Council (2012), *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, Maina Kiai, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, <https://docs.un.org/en/A/HRC/20/27>, truy cập ngày 21/6/2026.

²⁰ OSCE/ODIHR, Venice Commission (2015), *Guidelines on Freedom of Association*, Warsaw/Strasbourg, <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/3/b/132371.pdf>, truy cập ngày 21/6/2026.

²¹ United Nations in Viet Nam (2016), *Joint UN Recommendations on the Law on Associations*, 21 October 2016, https://vietnam.un.org/sites/default/files/2019-08/Joint%20UN%20Recommendations_LoA_21%20Oct%202016_EN.pdf, truy cập ngày 21/6/2026.

pháp lý và thực tiễn quản lý nhà nước ở Việt Nam.

Trong nhóm nghiên cứu của học giả nước ngoài về Việt Nam, Mark Sidel là tác giả có nhiều công trình đáng chú ý về pháp luật điều chỉnh tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức xã hội và đời sống hiệp hội ở Việt Nam. Bài viết “*Maintaining Firm Control: Recent Developments in Nonprofit Law and Regulation in Vietnam*” phân tích sự phát triển của khuôn khổ pháp luật điều chỉnh khu vực phi lợi nhuận ở Việt Nam, nhất là mối quan hệ giữa việc Nhà nước từng bước cho phép sự phát triển của các tổ chức xã hội với việc duy trì cơ chế quản lý, giám sát tương đối chặt chẽ²². Công trình có giá trị ở góc nhìn so sánh và từ bên ngoài, nhưng được công bố năm 2010 nên chưa phản ánh đầy đủ bối cảnh sau Hiến pháp năm 2013 và Nghị định số 126/2024/NĐ-CP.

Thị Thanh Phuong Nguyen-Pochan trong chương sách “The Draft Law on Association in Vietnam: Legal, Political, and Practical Norms Under Debate” đã nghiên cứu quá trình xây dựng dự thảo Luật về hội ở Việt Nam dưới góc độ pháp lý, chính trị và thực tiễn²³. Công trình cho thấy việc xây dựng Luật về hội ở Việt Nam không chỉ là vấn đề kỹ thuật lập pháp, mà còn phản ánh sự tương tác phức tạp giữa yêu cầu bảo đảm quyền, nhu cầu kiểm soát xã hội, tác động của hội nhập quốc tế và đặc điểm của hệ thống chính trị. Tuy nhiên, công trình chủ yếu tập trung vào quá trình tranh luận chính sách và dự thảo luật, chưa đi sâu vào xây dựng hệ thống giải pháp pháp lý cụ thể cho việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội sau khi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP được ban hành.

Tổng hợp các công trình nước ngoài cho thấy hai nhóm tài liệu có giá trị bổ trợ nhưng không thay thế nhau. Các tài liệu quốc tế cung cấp phép kiểm tra pháp lý

²² Mark Sidel (2010), “Maintaining Firm Control: Recent Developments in Nonprofit Law and Regulation in Vietnam”, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 12, Issue 3, <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/maintaining-firm-control-recent-developments-in-nonprofit-law-and-regulation-in-vietnam>, truy cập ngày 08/8/2026.

²³ Nguyen-Pochan, Thị Thanh Phuong (2024), “The Draft Law on Association in Vietnam: Legal, Political, and Practical Norms Under Debate”, in Gabriel Facal, Elsa Lafaye de Micheaux, Astrid Norén-Nilsson (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Norms in Southeast Asia*, Palgrave Macmillan, tr. 81-102, https://doi.org/10.1007/978-981-99-9655-1_5, truy cập ngày 21/6/2026.

đối với giới hạn quyền và các yêu cầu về thủ tục đăng ký, tự chủ, tiếp cận nguồn lực, đình chỉ, giải thể và bảo vệ bằng cơ chế tài phán. Các nghiên cứu trực tiếp về Việt Nam lại làm rõ sự tương tác giữa yêu cầu bảo đảm quyền, mô hình quản lý, quá trình tranh luận chính sách và điều kiện của hệ thống chính trị. Luận án kế thừa cả chuẩn mực đánh giá và khung phân tích bối cảnh này. Tuy nhiên, các tài liệu chuẩn mực thường mang tính khái quát hoặc được xây dựng trong không gian pháp lý khác; còn các nghiên cứu về Việt Nam chủ yếu tập trung vào khu vực phi lợi nhuận hoặc dự thảo Luật về hội, chưa đánh giá pháp luật hiện hành sau Nghị định số 126/2024/NĐ-CP như một chỉnh thể gồm nguồn luật, thủ tục thực hiện quyền, quyền tự chủ, quản lý nhà nước và cơ chế bảo vệ quyền. Vì vậy, luận án vận dụng các kết quả đó có chọn lọc, đặt dưới sự kiểm chứng của Hiến pháp, pháp luật và điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam, tránh tiếp nhận cơ học mô hình hoặc khuyến nghị từ bên ngoài.

3. Đánh giá những đóng góp, hạn chế của các công trình đã công bố và khoảng trống nghiên cứu

3.1. Những kết quả nghiên cứu đã được kế thừa trong luận án

Thứ nhất, luận án kế thừa những kết quả đã được thừa nhận tương đối thống nhất về bản chất, nội dung và ý nghĩa của quyền lập hội: đây là quyền cơ bản của con người, quyền cơ bản của công dân; bao gồm quyền thành lập, gia nhập, không gia nhập, rời khỏi và hoạt động thông qua hội; đồng thời đặt ra nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm của Nhà nước. Trên nền tảng đó, luận án tiếp tục làm rõ sự khác biệt giữa quyền lập hội, tự do hiệp hội, pháp luật về quyền lập hội và pháp luật về hội.

Thứ hai, luận án kế thừa các yêu cầu chuẩn tắc về tính hợp pháp, mục đích chính đáng, tính cần thiết và tương xứng của giới hạn quyền; thủ tục thành lập minh bạch, thuận lợi; quyền tự chủ, tiếp cận nguồn lực và cơ chế bảo vệ hữu hiệu. Các yêu cầu này được kết hợp với lý thuyết về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cách tiếp cận dựa trên quyền và quản trị tốt để hệ thống hóa thành tám tiêu chí đánh giá. Vì vậy, hệ tiêu chí là bước phát triển từ các thành tựu nghiên cứu

trước, không phải sự lặp lại các bộ tiêu chuẩn quốc tế.

Thứ ba, luận án kế thừa các nhận định về sự thiếu vắng Luật về hội, tính phân tán của nguồn luật, dấu ấn của cơ chế xin phép và tiền kiểm, những hạn chế về quyền tự chủ và cơ chế bảo vệ quyền. Luận án kiểm tra, cập nhật các nhận định này trong khuôn khổ pháp luật hiện hành, đặc biệt sau khi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP được ban hành để nhận diện những hạn chế có tính cấu trúc và mối liên hệ giữa thiết kế quy phạm với thực tiễn thi hành.

Thứ tư, luận án kế thừa có chọn lọc các kiến nghị về luật hóa quyền lập hội, đơn giản hóa thủ tục, chuyển sang đăng ký kết hợp hậu kiểm, tăng quyền tự chủ, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Từ đó, luận án phát triển phương án cải cách đồng bộ giữa Luật về hội, pháp luật có liên quan và các điều kiện bảo đảm thi hành, gắn với quản lý theo mức độ rủi ro, bảo vệ tư pháp và lộ trình phù hợp với điều kiện Việt Nam.

3.2. Những hạn chế và khoảng trống nghiên cứu

Trong phạm vi tài liệu mà luận án tiếp cận, mặc dù các công trình nghiên cứu về quyền lập hội và pháp luật về hội ở Việt Nam tương đối phong phú, vẫn còn một số khoảng trống cần tiếp tục làm rõ.

Thứ nhất, còn khoảng trống về cấu trúc lý luận của pháp luật về quyền lập hội. Nhiều công trình tiếp cận quyền lập hội như một quyền con người, quyền công dân hoặc tiếp cận hội như đối tượng quản lý nhà nước nhưng việc phân biệt giữa pháp luật về quyền lập hội và pháp luật về hội chưa được đặt thành một tuyến nghiên cứu độc lập, có hệ thống. Pháp luật về quyền lập hội có phạm vi rộng hơn, bao gồm ghi nhận quyền, điều kiện thực hiện, giới hạn quyền, nghĩa vụ của Nhà nước, kiểm soát quyền lực hành chính và cơ chế bảo vệ quyền. Đồng thời, chưa có hệ tiêu chí tích hợp để đánh giá đồng thời chất lượng quy phạm, hiệu quả tổ chức thi hành và mức độ bảo đảm quyền trên thực tế.

Thứ hai, còn khoảng trống trong việc đánh giá pháp luật hiện hành dưới góc độ Hiến pháp năm 2013 và nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân.

Các nghiên cứu trước đã chỉ ra nhiều bất cập của pháp luật về hội, nhưng chưa phân tích đầy đủ mối quan hệ giữa Điều 25 Hiến pháp năm 2013 về quyền lập hội và khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 về nguyên tắc hạn chế quyền, nhất là yêu cầu luật hóa trong bối cảnh nhiều nội dung quan trọng liên quan đến việc thực hiện và giới hạn quyền lập hội vẫn được điều chỉnh chủ yếu bằng văn bản dưới luật.

Thứ ba, còn khoảng trống về tính cập nhật và khả năng đánh giá khung pháp luật hiện hành. Phần lớn các công trình quan trọng được thực hiện trước Nghị định số 126/2024/NĐ-CP nên chưa làm rõ Nghị định này đã thay đổi hoặc tiếp tục duy trì những đặc điểm nào của mô hình quản lý hội; cũng chưa đặt pháp luật về quyền lập hội trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp và yêu cầu đồng bộ với các lĩnh vực pháp luật có liên quan.

Thứ tư, còn khoảng trống trong việc liên kết thiết kế pháp luật với thực tiễn thi hành và cơ chế bảo vệ quyền. Một số công trình đã phản ánh khó khăn trong thành lập, tổ chức và hoạt động của hội nhưng chưa phân tích có hệ thống sự tác động của nguồn luật, cơ chế tiền kiểm và quyền quyết định hành chính đến quyền tự chủ, tiếp cận nguồn lực, giải quyết tranh chấp, khiếu nại và khởi kiện. Trong điều kiện dữ liệu công khai còn hạn chế, khoảng trống này cần được xử lý bằng việc kết hợp phân tích pháp lý với các nguồn thực tiễn có thể kiểm chứng, tránh khái quát vượt quá phạm vi chứng cứ.

Thứ năm, còn khoảng trống về thiết kế và tổ chức thực hiện giải pháp. Nhiều công trình thống nhất về sự cần thiết ban hành Luật về hội, nhưng chưa cụ thể hóa đồng bộ chủ thể quyền, mô hình đăng ký, hậu kiểm theo mức độ rủi ro, phân loại hội, tự chủ và trách nhiệm giải trình, cơ chế xử lý vi phạm tương xứng, bảo vệ tư pháp, quan hệ với các luật có liên quan, thứ tự ưu tiên và chủ thể thực hiện cải cách.

Trên cơ sở đó, luận án tập trung giải quyết bốn vấn đề chưa được nghiên cứu đầy đủ: (i) xác lập cấu trúc của pháp luật về quyền lập hội theo cách tiếp cận dựa trên quyền; (ii) xây dựng hệ tiêu chí đánh giá; (iii) nhận diện các hạn chế có tính cấu trúc của pháp luật và thực tiễn thi hành trong bối cảnh Nghị định số

126/2024/NĐ-CP; và (iv) thiết kế hệ thống giải pháp lập pháp, tổ chức thi hành, bảo vệ quyền có lộ trình, phù hợp với Hiến pháp năm 2013, các chuẩn mực pháp lý quốc tế có liên quan và điều kiện Việt Nam.

4. Cơ sở lý thuyết của đề tài

Trên cơ sở tổng quan tình hình nghiên cứu và các khoảng trống nghiên cứu đã xác định, luận án được triển khai trên nền tảng phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quyền con người, quyền công dân, dân chủ xã hội chủ nghĩa, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và quản lý xã hội bằng pháp luật²⁴. Đây là nền tảng phương pháp luận có ý nghĩa định hướng xuyên suốt đối với việc nhận thức, đánh giá và đề xuất hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội trong điều kiện chính trị - pháp lý cụ thể của Việt Nam.

Từ nền tảng phương pháp luận đó, luận án không tiếp cận quyền lập hội như một quyền biệt lập, tách rời khỏi trật tự hiến định, hệ thống chính trị và yêu cầu quản lý nhà nước; đồng thời cũng không thu hẹp quyền lập hội thành vấn đề thuần túy quản lý hành chính đối với hội. Quyền lập hội được tiếp cận như một quyền hiến định của công dân, có giá trị phổ quát của quyền con người, quyền công dân, nhưng việc ghi nhận, bảo đảm, giới hạn và bảo vệ quyền này phải được đặt trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, lợi ích công cộng và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác²⁵.

Trong khuôn khổ nền tảng phương pháp luận nêu trên, luận án vận dụng kết hợp ba cơ sở lý thuyết chủ yếu: lý thuyết về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cách tiếp cận dựa trên quyền và lý thuyết về quản trị tốt. Ba cơ sở lý thuyết này không được sử dụng như các mô hình tách biệt hoặc thay thế nền tảng

²⁴ Hiến pháp năm 2013, Điều 2, Điều 3, Điều 8, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới; Phó Thanh Hương (2024), “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam với việc bảo đảm quyền con người”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (7).

²⁵ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR năm 1966, Điều 22.

phương pháp luận của luận án, mà được vận dụng như các công cụ phân tích bổ trợ nhằm làm rõ bản chất của quyền lập hội, cấu trúc của pháp luật về quyền lập hội, trách nhiệm của Nhà nước và yêu cầu hoàn thiện pháp luật trong điều kiện Việt Nam hiện nay²⁶.

Thứ nhất, lý thuyết về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là cơ sở để luận án tiếp cận quyền lập hội với tư cách là một quyền hiến định của công dân, đồng thời là một quyền được thực hiện trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Theo cách tiếp cận này, pháp luật không chỉ là công cụ quản lý xã hội, mà còn là phương tiện ghi nhận, cụ thể hóa, giới hạn hợp pháp và bảo vệ quyền con người, quyền công dân; đồng thời là cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, nhất là quyền lực hành chính trong quá trình tác động đến việc thực hiện quyền²⁷. Vì vậy, pháp luật về quyền lập hội cần được đánh giá trên các phương diện: tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính minh bạch, tính thống nhất, khả năng kiểm soát quyền lực hành chính và hiệu quả bảo vệ quyền.

Thứ hai, cách tiếp cận dựa trên quyền được sử dụng để đặt chủ thể quyền vào vị trí trung tâm của quá trình phân tích pháp luật về quyền lập hội. Theo cách tiếp cận này, công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên không chỉ là đối tượng chịu sự quản lý của Nhà nước, mà trước hết là các chủ thể có quyền, có lợi ích hợp pháp cần được pháp luật ghi nhận, bảo vệ và bảo đảm. Tương ứng với đó, Nhà nước và các cơ quan có thẩm quyền là chủ thể có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền lập hội²⁸.

Cách tiếp cận dựa trên quyền giúp luận án phân biệt rõ giữa “pháp luật về quyền lập hội” và “pháp luật về hội”. Pháp luật về hội chủ yếu điều chỉnh tổ chức, hoạt động, quyền, nghĩa vụ và quản lý nhà nước đối với hội; trong khi đó, pháp luật

²⁶ United Nations Development Group (2003), *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies*, <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>, truy cập ngày 21/6/2026; UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, UNDP, New York, <https://digitallibrary.un.org/record/492551>, truy cập ngày 21/6/2026.

²⁷ Phó Thanh Hương, tldđ; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

²⁸ United Nations Development Group, tldđ.

về quyền lập hội có phạm vi rộng hơn, bao gồm các quy phạm ghi nhận quyền, cụ thể hóa quyền, xác định điều kiện thực hiện quyền, giới hạn hợp pháp của quyền, trách nhiệm của Nhà nước và cơ chế bảo vệ quyền. Trên cơ sở đó, luận án đánh giá pháp luật về quyền lập hội không chỉ từ góc độ thuận lợi cho quản lý nhà nước, mà còn từ góc độ khả năng bảo đảm để công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên thực hiện quyền một cách minh bạch, bình đẳng, không bị can thiệp tùy tiện và có cơ chế bảo vệ khi quyền bị xâm phạm²⁹.

Thứ ba, lý thuyết về quản trị tốt được vận dụng để xem xét quyền lập hội trong mối quan hệ với sự tham gia của người dân, vai trò của hội trong đời sống xã hội và yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia. Quản trị tốt nhấn mạnh các giá trị như sự tham gia, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, thượng tôn pháp luật, hiệu quả và khả năng đáp ứng của các thiết chế công³⁰. Khi vận dụng vào đề tài, lý thuyết này giúp luận án nhận diện hội không chỉ là đối tượng quản lý hành chính mà còn là hình thức liên kết xã hội có khả năng đại diện lợi ích hợp pháp của hội viên, tham gia góp ý chính sách, cung cấp dịch vụ, huy động nguồn lực xã hội và kết nối Nhà nước với người dân, cộng đồng, doanh nghiệp.

Tuy nhiên, việc vận dụng lý thuyết quản trị tốt trong luận án được thực hiện có chọn lọc, phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam. Luận án không tiếp cận quản trị tốt theo hướng tuyệt đối hóa mô hình xã hội dân sự phương Tây hoặc đặt hội trong quan hệ đối lập với Nhà nước, mà nhìn nhận hội như một chủ thể xã hội hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, có quyền tự chủ, tự quản, nhưng đồng thời phải công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và chịu sự kiểm tra, giám sát hợp pháp của Nhà nước.

Ba cơ sở lý thuyết nêu trên có quan hệ giao thoa, bổ trợ lẫn nhau và được cụ thể hóa thành tám tiêu chí đánh giá tại mục 1.4.3. Trong đó, lý thuyết về Nhà nước

²⁹ ICCPR năm 1966, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 51.

³⁰ UNDP, tldđ; Vũ Công Giao (2017), “Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (1).

pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nền tảng chủ yếu cho các tiêu chí về nguồn luật, mức độ luật hóa, tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật và kiểm soát quyền lực hành chính; cách tiếp cận dựa trên quyền định hướng các tiêu chí về thủ tục thực hiện quyền, quyền tự chủ và cơ chế bảo vệ quyền; lý thuyết về quản trị tốt làm rõ yêu cầu công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, đáp ứng thực tiễn, tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả thi hành. Tám tiêu chí này được sử dụng thống nhất để đánh giá thực trạng ở Chương 2 và xây dựng các quan điểm, định hướng, giải pháp ở Chương 3.

Sự kết hợp ba cơ sở lý thuyết này, đặt trên nền tảng phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam, tạo nên khung phân tích xuyên suốt của luận án. Khung phân tích đó được sử dụng để làm rõ các vấn đề lý luận về quyền lập hội và pháp luật về quyền lập hội; xác định nguyên tắc, tiêu chí hoàn thiện pháp luật; đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam; đồng thời đề xuất quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật phù hợp với Hiến pháp năm 2013, các chuẩn mực pháp lý quốc tế có liên quan và điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam hiện nay.

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI

1.1. Cơ sở lý luận về quyền lập hội

1.1.1. Khái niệm và nội dung của quyền lập hội

1.1.1.1. Khái niệm quyền lập hội

Để làm rõ khái niệm quyền lập hội, trước hết cần nhận diện hai khái niệm có liên quan trực tiếp là “hội” và “quyền”. Về phương diện ngôn ngữ, “hội” được hiểu là tổ chức của những người cùng chung nghề nghiệp, sở thích, giới tính, lứa tuổi hoặc cùng mục đích nhất định, được tập hợp lại để cùng hoạt động³¹; ở nghĩa Hán - Việt, “hội” cũng hàm chứa ý nghĩa tụ họp, gặp gỡ, liên kết nhiều người lại với nhau vì một mục đích chung³². Từ góc độ xã hội học và pháp lý, hội có thể được hiểu là hình thức liên kết tự nguyện, tương đối ổn định của cá nhân hoặc tổ chức, được hình thành trên cơ sở nhu cầu, lợi ích hoặc mục đích chung, hoạt động theo những nguyên tắc, điều lệ hoặc quy tắc nhất định³³.

Trong phạm vi luận án, “hội” không được hiểu theo mọi nghĩa rộng của từ này, mà chủ yếu được tiếp cận là tổ chức tự nguyện, có tính chất phi lợi nhuận, do công dân, tổ chức Việt Nam thành lập nhằm theo đuổi lợi ích, mục đích chung hợp pháp, có cơ cấu tổ chức và hoạt động theo điều lệ hoặc quy tắc nội bộ nhất định. Cách tiếp cận này cho phép phân biệt hội với các hình thức liên kết xã hội khác như tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức tôn giáo, tổ chức đại diện người lao động, quỹ xã hội, quỹ từ thiện hoặc tổ chức phi chính phủ nước ngoài vốn được điều chỉnh bởi các cơ chế pháp lý chuyên biệt.

³¹ Hoàng Phê (2003), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng, tr. 459.

³² Đào Duy Anh (2001), *Hán Việt từ điển*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, tr. 315.

³³ Vũ Công Giao, Lê Thị Thúy Hương, *tlđd*, tr. 23-33.

Về khái niệm “quyền”, quyền con người thường được hiểu là những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có của con người, được pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm³⁴. Ở cấp độ pháp lý, quyền con người và quyền công dân không chỉ thể hiện sự thừa nhận về mặt giá trị đối với phẩm giá, tự do của cá nhân, mà còn đặt ra nghĩa vụ tương ứng của Nhà nước trong việc không can thiệp tùy tiện, bảo vệ chủ thể quyền trước sự xâm phạm và tạo lập các điều kiện cần thiết để quyền được thực hiện trên thực tế. Với cách tiếp cận đó, quyền lập hội cần được nhìn nhận trước hết là một quyền cơ bản của con người, quyền cơ bản của công dân, chứ không chỉ là thủ tục hành chính về thành lập hội.

Trong pháp luật quốc tế, quyền lập hội thường được ghi nhận dưới thuật ngữ “freedom of association”, có thể dịch là quyền tự do hiệp hội hoặc quyền tự do lập hội. Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948 khẳng định mọi người có quyền tự do hội họp và lập hội hòa bình, đồng thời không ai bị buộc phải tham gia một hội; Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 tiếp tục ghi nhận quyền tự do lập hội với người khác, bao gồm quyền thành lập và gia nhập công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình³⁵. Theo chuẩn mực quốc tế, quyền này không chỉ bao gồm quyền thành lập hội, mà còn bao gồm quyền gia nhập hội, không gia nhập hội, rời khỏi hội, tham gia tổ chức và hoạt động của hội, cũng như quyền của hội được tồn tại, hoạt động hợp pháp mà không bị can thiệp tùy tiện³⁶.

Trong pháp luật Việt Nam, “quyền lập hội” là thuật ngữ hiến định được sử dụng tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013. Thuật ngữ này cần được phân biệt với “quyền tự do hiệp hội” hoặc “freedom of association” trong pháp luật quốc tế. Về nội dung, chuẩn mực quốc tế về tự do hiệp hội có giá trị tham chiếu quan trọng để nhận diện đầy đủ các yếu tố cấu thành của quyền lập hội. Tuy nhiên, trong khuôn khổ luận án, các chuẩn mực này được vận dụng có chọn lọc, đặt trong nền tảng Hiến pháp năm 2013, điều kiện

³⁴ Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 38.

³⁵ Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948, Điều 20; ICCPR năm 1966, Điều 22.

³⁶ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 51.

chính trị - pháp lý và mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, không đồng nhất máy móc với mô hình tự do hiệp hội của các quốc gia khác³⁷.

Cũng cần phân biệt quyền lập hội với một số quyền có liên quan như quyền hội họp, quyền tự do biểu đạt, quyền tiếp cận thông tin, quyền biểu tình và quyền tham gia quản lý nhà nước, xã hội. Các quyền này có quan hệ hỗ trợ cho nhau, cùng góp phần bảo đảm dân chủ và sự tham gia của người dân trong đời sống chính trị - xã hội; tuy nhiên, chúng không đồng nhất về cấu trúc và phương thức thực hiện. Nếu quyền hội họp thường gắn với sự tập hợp tạm thời của nhiều người, quyền tự do biểu đạt gắn với việc bày tỏ quan điểm, ý kiến, thì quyền lập hội hướng tới việc hình thành hoặc tham gia một hình thức liên kết có tổ chức, có tính ổn định tương đối, có mục đích chung hợp pháp và có cơ chế hoạt động nhất định³⁸.

Như vậy, không nên hiểu “lập hội” theo nghĩa hẹp là chỉ thành lập một hội mới. Nếu chỉ giới hạn ở quyền thành lập hội, nội dung quyền lập hội sẽ bị thu hẹp, chưa phản ánh đầy đủ quá trình thực hiện quyền trong thực tiễn. Về bản chất, quyền lập hội bao gồm toàn bộ quá trình tự do liên kết của cá nhân với người khác nhằm thành lập, gia nhập, duy trì, tham gia hoạt động thông qua hội, đồng thời bảo vệ sự tồn tại, tính tự chủ và hoạt động hợp pháp của hội trong khuôn khổ pháp luật³⁹.

Từ các phân tích trên, có thể hiểu: “*Quyền lập hội là quyền cơ bản của con người, quyền cơ bản của công dân, theo đó trước hết cá nhân, công dân được tự do liên kết với người khác để thành lập, gia nhập, không gia nhập hoặc rời khỏi hội nhằm theo đuổi lợi ích, mục đích chung hợp pháp; đồng thời, khi hội được hình thành hợp pháp, hội với tư cách là hình thức pháp lý của sự liên kết tự nguyện cũng cần được bảo đảm điều kiện tồn tại, tổ chức và hoạt động tự chủ, không bị can thiệp tùy tiện, trừ những hạn chế được quy định bằng luật, cần thiết, hợp lý và tương xứng*”⁴⁰.

³⁷ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR năm 1966, Điều 22.

³⁸ Hiến pháp năm 2013, Điều 25; ICCPR năm 1966, Điều 19, Điều 21, Điều 22 và Điều 25.

³⁹ Vũ Công Giao, Lê Thị Thúy Hương, tltđ, tr. 23-33.

⁴⁰ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR năm 1966, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tltđ, đoạn 51.

Khái niệm này cho thấy quyền lập hội có một số yếu tố cấu thành cơ bản: chủ thể gốc của quyền là cá nhân, công dân; nội dung quyền không chỉ bao gồm quyền thành lập hội mà còn bao gồm quyền gia nhập, không gia nhập, rời khỏi và tham gia hoạt động thông qua hội; việc thực hiện quyền dựa trên nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, bình đẳng, không phân biệt đối xử; Nhà nước có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền; đồng thời quyền lập hội có thể bị giới hạn trong những trường hợp thật sự cần thiết theo luật định. Việc xác định đầy đủ các yếu tố này có ý nghĩa quan trọng để phân biệt quyền lập hội với pháp luật về hội, đồng thời làm cơ sở đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay.

1.1.1.2. Nội dung của quyền lập hội

Từ khái niệm quyền lập hội đã nêu ở trên, có thể thấy quyền lập hội là một quyền có nội dung phức hợp, bao gồm nhiều quyền năng cụ thể gắn với quá trình hình thành, tồn tại, tổ chức và hoạt động của hội. Quyền lập hội không chỉ dừng lại ở quyền thành lập hội, mà còn bao gồm quyền gia nhập, không gia nhập hoặc rời khỏi hội; quyền tham gia tổ chức và quản trị hội; quyền bảo đảm sự tồn tại, hoạt động tự chủ của hội; quyền tiếp cận nguồn lực; quyền liên kết, hợp tác; và quyền được bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện. Các nội dung này có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, tạo thành chỉnh thể pháp lý bảo đảm cho quyền lập hội được thực hiện trên thực tế.

Về chủ thể của quyền lập hội, cần phân biệt các tầng chủ thể khác nhau trong quá trình hình thành và thực hiện quyền. Theo chuẩn mực quốc tế, quyền lập hội được ghi nhận cho “mọi người”; trong pháp luật Việt Nam, công dân là chủ thể hiển nhiên của quyền lập hội theo Điều 25 Hiến pháp năm 2013⁴¹. Vì vậy, cá nhân, công dân là chủ thể gốc của quyền lập hội, có quyền tự do liên kết với người khác để thành lập, gia nhập, không gia nhập hoặc rời khỏi hội theo ý chí tự nguyện của mình.

Tuy nhiên, quyền lập hội không chỉ vận hành ở cấp độ cá nhân đơn lẻ. Trong giai đoạn hình thành hội, nhóm sáng lập viên là chủ thể trực tiếp thực hiện các

⁴¹ Hiến pháp năm 2013, Điều 25; ICCPR năm 1966, Điều 22.

quyền năng pháp lý cần thiết để đề xuất thành lập, xác định mục đích, xây dựng điều lệ, lựa chọn mô hình tổ chức và thực hiện thủ tục đăng ký hoặc công nhận hội theo quy định của pháp luật. Sau khi hội được hình thành hợp pháp, hội với tư cách là hình thức pháp lý của sự liên kết tự nguyện cũng cần được bảo đảm các quyền gắn với việc thực hiện quyền lập hội, như quyền tồn tại, hoạt động, tự chủ về tổ chức, nhân sự, tài chính, tài sản, liên kết, hợp tác và bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện⁴². Hội viên là chủ thể thụ hưởng quyền trong đời sống nội bộ của hội, thông qua quyền tham gia sinh hoạt, bầu cử, ứng cử, biểu quyết, giám sát, tiếp cận thông tin, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, cũng như quyền rời khỏi hội theo điều lệ và quy định của pháp luật.

Về chủ thể có nghĩa vụ bảo đảm quyền lập hội, Nhà nước giữ vai trò trung tâm. Trên cơ sở cách tiếp cận dựa trên quyền, nghĩa vụ của Nhà nước đối với quyền lập hội bao gồm nghĩa vụ tôn trọng, nghĩa vụ bảo vệ và nghĩa vụ bảo đảm thực hiện quyền. Nghĩa vụ tôn trọng đòi hỏi Nhà nước và các cơ quan công quyền không được can thiệp tùy tiện vào việc thành lập, tổ chức và hoạt động hợp pháp của hội. Nghĩa vụ bảo vệ đòi hỏi Nhà nước ngăn chặn, xử lý các hành vi xâm phạm quyền lập hội từ phía các chủ thể khác. Nghĩa vụ bảo đảm thực hiện quyền đòi hỏi Nhà nước xây dựng khuôn khổ pháp luật minh bạch, khả thi, thiết lập thủ tục thuận lợi, cơ chế bảo vệ quyền hiệu quả và môi trường pháp lý phù hợp để cá nhân, công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên có thể thực hiện quyền lập hội trên thực tế⁴³.

Xét về nội dung cụ thể, quyền lập hội bao gồm các nhóm quyền năng cơ bản sau đây:

Thứ nhất, quyền thành lập hội. Đây là nội dung trung tâm và dễ nhận diện nhất của quyền lập hội. Quyền thành lập hội bao gồm quyền của cá nhân được cùng với người khác xác định mục đích chung hợp pháp, lựa chọn tên gọi, hình thức tổ chức, xây dựng điều lệ, xác lập cơ cấu tổ chức ban đầu và thực hiện các thủ tục pháp lý cần

⁴² United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldd, đoạn 51.

⁴³ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldd, đoạn 51; United Nations Development Group, tldd.

thiết để hội được công nhận hoặc đăng ký theo quy định của pháp luật. Nội dung này đòi hỏi pháp luật phải quy định rõ ràng, minh bạch về điều kiện thành lập hội, số lượng thành viên sáng lập, hồ sơ, trình tự, thời hạn giải quyết, thẩm quyền của cơ quan nhà nước và cơ chế xử lý trường hợp từ chối đăng ký hoặc không công nhận hội. Các điều kiện thành lập hội nếu được đặt ra phải nhằm mục đích chính đáng, không tạo ra rào cản bất hợp lý và không biến quyền lập hội thành cơ chế xin - cho thuần túy.

Thứ hai, quyền gia nhập, không gia nhập và rời khỏi hội. Quyền lập hội bao hàm cả yếu tố tích cực và yếu tố tiêu cực của tự do liên kết. Yếu tố tích cực thể hiện ở quyền của cá nhân được tự nguyện gia nhập hội phù hợp với mục đích, điều lệ và tiêu chí thành viên của hội. Yếu tố tiêu cực thể hiện ở quyền không bị buộc phải tham gia hội, không bị cưỡng ép duy trì tư cách thành viên và có quyền rời khỏi hội theo ý chí của mình. Nội dung này có ý nghĩa quan trọng vì bản chất của hội là sự liên kết tự nguyện; nếu cá nhân bị ép buộc tham gia, bị cản trở việc rời khỏi hội hoặc bị phân biệt đối xử bất hợp lý vì tham gia hay không tham gia hội thì quyền lập hội không còn được bảo đảm đúng bản chất.

Thứ ba, quyền tự chủ trong tổ chức và quản trị nội bộ của hội. Ở tầng chủ thể là hội sau khi được thành lập hợp pháp, hội cần được bảo đảm quyền tự quyết về điều lệ, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động, việc bầu, miễn nhiệm, thay thế người lãnh đạo, quản lý hội viên, xây dựng quy chế nội bộ, xác định chương trình, kế hoạch và phương thức thực hiện mục tiêu của hội. Đây là một nội dung cốt lõi của quyền lập hội, bởi nếu hội không có quyền tự chủ nội bộ thì quyền thành lập hội chỉ còn mang tính hình thức. Sự can thiệp của cơ quan nhà nước vào tổ chức, nhân sự, điều lệ và hoạt động nội bộ của hội chỉ có thể được đặt ra khi có căn cứ pháp luật rõ ràng, nhằm bảo đảm việc tuân thủ pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên, của chủ thể khác hoặc lợi ích công cộng.

Thứ tư, quyền hoạt động nhằm thực hiện mục đích hợp pháp của hội. Quyền lập hội không chỉ bảo vệ sự ra đời của hội, mà còn bảo vệ khả năng hội được hoạt động để thực hiện mục đích đã xác lập. Nội dung này bao gồm quyền tổ chức sinh hoạt, hội nghị, hội thảo, đào tạo, nghiên cứu, tư vấn, cung cấp dịch vụ, phổ biến thông tin, đại diện và bảo vệ

lợi ích hợp pháp của hội viên, tham gia góp ý chính sách, thực hiện các hoạt động nghề nghiệp, xã hội, nhân đạo, từ thiện hoặc các hoạt động hợp pháp khác phù hợp với điều lệ và quy định của pháp luật. Các yêu cầu về thông báo, đăng ký hoặc xin phép đối với một số hoạt động cụ thể của hội nếu được đặt ra phải bảo đảm tính hợp lý, cần thiết, không làm tê liệt hoạt động hợp pháp của hội và không tạo ra sự can thiệp hành chính quá mức.

Thứ năm, quyền được công nhận tư cách pháp lý và năng lực pháp luật phù hợp. Để hội có thể tồn tại và hoạt động thực chất, pháp luật cần xác lập cơ chế rõ ràng về tư cách pháp nhân hoặc tư cách pháp lý tương ứng của hội. Tư cách pháp lý có ý nghĩa quan trọng trong việc giúp hội có năng lực tham gia quan hệ dân sự, sở hữu tài sản, ký kết hợp đồng, mở tài khoản, tuyển dụng lao động, chịu trách nhiệm pháp lý và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Việc công nhận tư cách pháp lý của hội cần được thiết kế theo hướng minh bạch, dễ dự đoán, tránh tình trạng quyền tồn tại và hoạt động của hội phụ thuộc quá lớn vào sự tùy nghi của cơ quan hành chính.

Thứ sáu, quyền tự chủ tài chính và tiếp cận nguồn lực hợp pháp. Hoạt động của hội không thể tách rời điều kiện về tài chính và nguồn lực. Quyền lập hội vì vậy bao gồm quyền của hội được huy động, quản lý và sử dụng các nguồn lực hợp pháp như hội phí, đóng góp tự nguyện, tài trợ, viện trợ, nguồn thu từ dịch vụ phù hợp với tôn chỉ, mục đích, tài sản hợp pháp và các nguồn thu khác theo quy định của pháp luật. Đồng thời, hội phải thực hiện nghĩa vụ công khai, minh bạch, kế toán, kiểm toán, báo cáo và trách nhiệm giải trình theo quy định. Pháp luật có thể đặt ra các biện pháp quản lý để phòng ngừa rửa tiền, tài trợ khủng bố, gian lận tài chính hoặc việc lợi dụng hội để xâm phạm lợi ích công cộng; tuy nhiên, các biện pháp này không được thiết kế quá mức, gây cản trở bất hợp lý đối với khả năng tiếp cận nguồn lực và duy trì hoạt động hợp pháp của hội⁴⁴.

Thứ bảy, quyền liên kết, hợp tác trong nước và quốc tế. Trong đời sống hiện đại, các hội thường không tồn tại biệt lập mà có nhu cầu liên kết, hợp tác với các hội, hiệp

⁴⁴ United Nations Human Rights Council (2013), *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, đoạn 8-10, <https://docs.un.org/en/A/HRC/23/39>, truy cập ngày 08/8/2026.

hội, tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp, tổ chức nghiên cứu, cơ sở đào tạo, doanh nghiệp, cơ quan nhà nước và các tổ chức quốc tế phù hợp với mục tiêu hoạt động của mình. Quyền liên kết, hợp tác giúp hội mở rộng mạng lưới, chia sẻ kinh nghiệm, huy động nguồn lực, nâng cao năng lực hoạt động và tham gia hiệu quả hơn vào các vấn đề xã hội. Pháp luật có thể quy định điều kiện, trình tự đối với một số hoạt động hợp tác quốc tế của hội vì lý do an ninh quốc gia, trật tự công cộng hoặc lợi ích công cộng, nhưng các quy định đó cần rõ ràng, minh bạch, không tạo thành rào cản bất hợp lý đối với hoạt động hợp tác hợp pháp.

Thứ tám, quyền được bảo vệ trước sự đình chỉ, giải thể hoặc can thiệp tùy tiện. Đây là nội dung có ý nghĩa bảo đảm thực chất cho quyền lập hội. Việc đình chỉ, giải thể bắt buộc, thu hồi đăng ký, chấm dứt hoạt động hoặc áp dụng các biện pháp hạn chế nghiêm trọng đối với hội chỉ nên được thực hiện trên cơ sở căn cứ pháp luật rõ ràng, đối với hành vi vi phạm nghiêm trọng, theo trình tự chặt chẽ và bảo đảm quyền giải trình, khiếu nại, khởi kiện của hội hoặc cá nhân có liên quan. Giải thể bắt buộc hoặc đình chỉ hoạt động phải được coi là biện pháp nghiêm khắc, chỉ áp dụng khi thật sự cần thiết và tương xứng. Đặc biệt, quyết định hành chính ảnh hưởng trực tiếp đến sự tồn tại và hoạt động của hội cần có khả năng được xem xét bởi Tòa án hoặc cơ quan tài phán độc lập, nhằm bảo đảm kiểm soát quyền lực hành chính và bảo vệ quyền lập hội một cách hiệu quả⁴⁵.

Bên cạnh việc xác định các nội dung cấu thành nêu trên, cần khẳng định rằng quyền lập hội không phải là quyền tuyệt đối. Theo khoản 2 Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, việc thực hiện quyền tự do lập hội có thể bị hạn chế, nhưng chỉ khi các hạn chế đó được quy định bằng pháp luật và là cần thiết trong một xã hội dân chủ vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn công cộng, trật tự công cộng, bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng, hoặc bảo vệ quyền và tự do của người khác⁴⁶. Ở cấp độ quốc gia, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 cũng

⁴⁵ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 114-116.

⁴⁶ ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22.

xác định quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội và sức khỏe của cộng đồng⁴⁷. Như vậy, giới hạn quyền lập hội phải được đặt trong khuôn khổ pháp quyền, bảo đảm yêu cầu về căn cứ luật định, mục đích chính đáng, tính cần thiết, tính hợp lý và tính tương xứng.

Từ các phân tích trên, có thể khái quát rằng nội dung của quyền lập hội bao gồm ba tầng nấc cơ bản. Tầng nấc thứ nhất là quyền của cá nhân trong việc tự do liên kết hoặc không liên kết với người khác. Tầng nấc thứ hai là quyền của nhóm sáng lập viên và hội trong việc được hình thành, được công nhận tư cách pháp lý, được tự chủ tổ chức và hoạt động hợp pháp. Tầng nấc thứ ba là quyền được bảo vệ bằng các cơ chế pháp lý hữu hiệu trước sự can thiệp tùy tiện, bao gồm cơ chế khiếu nại, khởi kiện và kiểm soát quyết định hành chính. Cách tiếp cận này cho thấy quyền lập hội không chỉ là quyền thành lập hội, mà là một chỉnh thể quyền phức hợp, gắn liền với toàn bộ quá trình hình thành, tồn tại, vận hành và bảo vệ hội trong Nhà nước pháp quyền.

1.1.2. Ý nghĩa của quyền lập hội

Với tư cách là một quyền dân sự - chính trị cơ bản của con người, quyền lập hội có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với cá nhân, mà còn đối với đời sống xã hội, Nhà nước pháp quyền và quản trị quốc gia. Quyền này phản ánh nhu cầu liên kết tự nhiên của con người, tạo cơ sở pháp lý cho sự hình thành các thiết chế xã hội tự nguyện, đồng thời góp phần phát huy dân chủ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cộng đồng.

Thứ nhất, quyền lập hội có ý nghĩa đối với việc bảo đảm tự do cá nhân và phát triển nhân cách con người. Con người là thực thể xã hội, luôn có nhu cầu liên kết, hợp tác và chia sẻ với người khác để theo đuổi những giá trị, lợi ích hoặc mục tiêu chung. Thông qua việc thành lập, gia nhập hoặc tham gia hoạt động của hội, cá nhân có điều kiện thể hiện ý chí, quan điểm, sở thích, năng lực nghề nghiệp, trách nhiệm xã hội và nhu cầu tự khẳng định bản thân. Quyền lập hội vì vậy không chỉ là quyền được “tập

⁴⁷ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14.

hợp” với người khác, mà còn là phương tiện để cá nhân phát triển năng lực, mở rộng quan hệ xã hội, gia tăng khả năng tham gia vào đời sống công cộng và bảo vệ phẩm giá của mình trong cộng đồng⁴⁸.

Thứ hai, quyền lập hội là công cụ quan trọng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, nhóm xã hội và cộng đồng. Trong nhiều trường hợp, cá nhân đơn lẻ khó có đủ năng lực, thông tin, nguồn lực và vị thế để bảo vệ quyền, lợi ích của mình trước các quan hệ xã hội phức tạp. Khi liên kết trong hội, các cá nhân có thể hình thành tiếng nói chung, chia sẻ kinh nghiệm, hỗ trợ lẫn nhau, đại diện cho lợi ích tập thể và tạo ra sức mạnh xã hội có tổ chức. Các hội nghề nghiệp, hội xã hội - nghề nghiệp, hội nhân đạo, hội từ thiện, hội khoa học - kỹ thuật, hội bảo vệ nhóm yếu thế hoặc hội theo lĩnh vực quan tâm chung đều có thể góp phần bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên và cộng đồng. Ở ý nghĩa này, quyền lập hội là một phương thức pháp lý để chuyển hóa nhu cầu cá nhân thành năng lực hành động tập thể⁴⁹.

Thứ ba, quyền lập hội góp phần thúc đẩy dân chủ và sự tham gia của người dân vào đời sống chính trị - xã hội. Dân chủ không chỉ được thực hiện thông qua các thiết chế đại diện, mà còn thông qua các hình thức tham gia xã hội đa dạng, trong đó có hoạt động của các hội. Thông qua hội, người dân có thể tham gia góp ý chính sách, phản biện xã hội, giám sát việc thực hiện pháp luật, đề xuất sáng kiến, chuyển tải nhu cầu, nguyện vọng của các nhóm xã hội đến cơ quan nhà nước. Quyền lập hội vì vậy có mối liên hệ chặt chẽ với các quyền dân sự - chính trị khác như quyền tự do ngôn luận, quyền hội họp, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội. Việc bảo đảm quyền lập hội góp phần mở rộng không gian tham gia hợp pháp, có tổ chức và có trách nhiệm của người dân vào quá trình quản lý xã hội⁵⁰.

Thứ tư, quyền lập hội có ý nghĩa đối với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền và kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong Nhà nước pháp quyền, quyền con người,

⁴⁸ Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn (2016), *Giáo trình xã hội học đại cương*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 342-343.

⁴⁹ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldd, đoạn 51-52.

⁵⁰ ICCPR năm 1966, Điều 19, Điều 21, Điều 22 và Điều 25.

quyền công dân không chỉ được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật, mà còn phải được bảo đảm bằng các thiết chế, thủ tục và cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả. Các hội, với tư cách là hình thức liên kết tự nguyện của người dân, có thể góp phần thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự phản hồi chính sách. Thông qua hoạt động hợp pháp của mình, các hội có thể tham gia phát hiện bất cập trong chính sách, pháp luật, phản ánh khó khăn, vướng mắc từ thực tiễn, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên, qua đó góp phần hạn chế sự tùy tiện trong quản lý nhà nước. Vì vậy, bảo đảm quyền lập hội cũng là một nội dung quan trọng trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam⁵¹.

Thứ năm, quyền lập hội góp phần nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia và huy động nguồn lực xã hội cho phát triển. Trong quản trị hiện đại, Nhà nước không phải là chủ thể duy nhất giải quyết mọi vấn đề xã hội. Các hội, hiệp hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp có thể tham gia cung cấp dịch vụ, hỗ trợ nghề nghiệp, tư vấn chính sách, phổ biến kiến thức, thúc đẩy hoạt động khoa học - công nghệ, bảo vệ môi trường, thực hiện hoạt động nhân đạo, từ thiện và hỗ trợ các nhóm yếu thế. Sự tham gia của các hội giúp bổ sung nguồn lực cho Nhà nước, tăng cường khả năng kết nối giữa Nhà nước, thị trường và xã hội, đồng thời làm cho quá trình quản trị trở nên linh hoạt, bao trùm và gần với nhu cầu thực tiễn hơn. Do đó, pháp luật bảo đảm quyền lập hội không chỉ có ý nghĩa bảo vệ quyền cá nhân, mà còn tạo điều kiện để phát huy các nguồn lực xã hội phục vụ phát triển đất nước⁵².

Thứ sáu, quyền lập hội góp phần hình thành và phát triển đời sống hiệp hội lành mạnh, có trách nhiệm. Khi quyền lập hội được bảo đảm bằng một khuôn khổ pháp luật minh bạch, khả thi, các hội có điều kiện hoạt động ổn định, tự chủ, công khai và có trách nhiệm giải trình. Ngược lại, nếu quyền lập hội bị đặt trong một cơ chế pháp lý thiếu rõ ràng, nặng về tiền kiểm hoặc phụ thuộc quá lớn vào sự tùy nghi hành chính, đời sống hiệp hội dễ bị thu hẹp, thiếu năng động hoặc phát triển không

⁵¹ Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

⁵² UNDP, tldđ; Vũ Công Giao (2017), tldđ.

chính thức. Vì vậy, bảo đảm quyền lập hội vừa là điều kiện để các hội phát triển lành mạnh, vừa là cơ sở để Nhà nước quản lý bằng pháp luật, kiểm soát rủi ro và xử lý vi phạm một cách minh bạch, công bằng, phù hợp với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền.

Từ các phân tích trên có thể thấy, quyền lập hội có ý nghĩa đa chiều: bảo đảm tự do và sự phát triển của cá nhân; tạo cơ chế bảo vệ lợi ích hợp pháp của nhóm và cộng đồng; thúc đẩy dân chủ, sự tham gia xã hội và phản biện chính sách; góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền, nâng cao trách nhiệm giải trình; đồng thời huy động nguồn lực xã hội cho phát triển. Chính vì vậy, pháp luật về quyền lập hội không thể chỉ được tiếp cận như pháp luật quản lý hội, mà cần được nhìn nhận như một bộ phận quan trọng của pháp luật về quyền con người, quyền công dân và quản trị quốc gia hiện đại.

1.1.3. Đặc điểm của quyền lập hội

Từ khái niệm và nội dung của quyền lập hội, có thể rút ra một số đặc điểm cơ bản sau đây:

Thứ nhất, quyền lập hội là một quyền dân sự - chính trị cơ bản của con người, quyền cơ bản của công dân. Quyền lập hội được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế quan trọng về quyền con người và trong Hiến pháp của nhiều quốc gia. Ở bình diện quốc tế, quyền này được ghi nhận tại Điều 20 Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948 và Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966. Ở Việt Nam, quyền lập hội được ghi nhận trong các bản Hiến pháp và hiện nay được hiến định tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013. Với tư cách là quyền dân sự - chính trị, quyền lập hội cho phép cá nhân không chỉ thực hiện tự do liên kết với người khác, mà còn tham gia có tổ chức vào đời sống xã hội, bày tỏ lợi ích, nguyện vọng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình thông qua các hình thức tập thể⁵³. Do đó, quyền lập hội cần được nhìn nhận trước hết là một quyền hiến định, chứ không chỉ là một vấn đề thuộc phạm vi quản lý hành chính đối với hội.

⁵³ Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948, Điều 20; ICCPR năm 1966, Điều 22; Hiến pháp năm 2013, Điều 25.

Thứ hai, quyền lập hội vừa mang tính cá nhân, vừa mang tính tập thể. Về bản chất, quyền lập hội xuất phát từ quyền tự do của từng cá nhân trong việc lựa chọn liên kết hoặc không liên kết với người khác. Cá nhân có quyền tham gia thành lập hội, gia nhập hội, không gia nhập hội hoặc rời khỏi hội theo ý chí tự nguyện của mình. Tuy nhiên, khi các cá nhân liên kết với nhau để hình thành hội, quyền lập hội không còn chỉ dừng ở quyền riêng lẻ của từng cá nhân, mà còn gắn với sự tồn tại, tổ chức và hoạt động của chính hội với tư cách là một thực thể tập thể. Vì vậy, pháp luật không chỉ cần bảo vệ quyền của cá nhân trong việc thành lập hoặc tham gia hội, mà còn phải bảo vệ sự tồn tại hợp pháp, tính tự chủ về tổ chức, nhân sự, tài chính và hoạt động của hội⁵⁴. Đây là điểm đặc thù của quyền lập hội so với nhiều quyền cá nhân khác.

Thứ ba, quyền lập hội có mối liên hệ chặt chẽ với nhiều quyền con người, quyền công dân khác. Quyền lập hội thường gắn với quyền tự do ngôn luận, quyền hội họp hòa bình, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, quyền lao động và quyền thành lập, gia nhập công đoàn. Trong nhiều trường hợp, việc thực hiện quyền lập hội là điều kiện để cá nhân và nhóm xã hội thực hiện hiệu quả các quyền khác. Chẳng hạn, thông qua hội, cá nhân có thể bày tỏ quan điểm chung, tham gia phản biện chính sách, bảo vệ quyền lợi nghề nghiệp, thúc đẩy lợi ích cộng đồng hoặc thực hiện các hoạt động nhân đạo, xã hội. Tuy nhiên, quyền lập hội không đồng nhất với các quyền này. Quyền hội họp thường có tính chất tạm thời, không nhất thiết tạo lập một tổ chức ổn định; quyền tự do ngôn luận chủ yếu bảo vệ việc bày tỏ ý kiến; quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo bảo vệ niềm tin và thực hành tôn giáo; còn quyền lập hội bảo vệ sự liên kết có tổ chức, tương đối ổn định, có mục đích chung và có đời sống tổ chức riêng⁵⁵.

Thứ tư, quyền lập hội có tính tự nguyện và tự chủ. Tính tự nguyện thể hiện ở việc cá nhân không bị ép buộc thành lập hội, gia nhập hội, duy trì tư cách thành viên hoặc rời khỏi hội trái với ý chí của mình. Tính tự chủ thể hiện ở việc hội được

⁵⁴ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldd, đoạn 51-52.

⁵⁵ ICCPR năm 1966, Điều 18, Điều 19, Điều 21, Điều 22 và Điều 25.

quyền quyết định điều lệ, cơ cấu tổ chức, nhân sự, chương trình hoạt động, phương thức quản trị nội bộ và việc sử dụng các nguồn lực hợp pháp của mình trong khuôn khổ pháp luật. Nếu không có tính tự nguyện và tự chủ, quyền lập hội sẽ mất đi bản chất của một quyền tự do liên kết. Do đó, mọi sự can thiệp của cơ quan nhà nước vào đời sống nội bộ của hội phải được đặt trên căn cứ pháp luật rõ ràng, nhằm mục đích chính đáng, cần thiết và tương xứng⁵⁶.

Thứ năm, quyền lập hội không phải là quyền tuyệt đối, nhưng việc hạn chế quyền phải tuân thủ nghiêm ngặt các điều kiện pháp lý. Khoản 2 Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 cho phép hạn chế quyền tự do lập hội, nhưng chỉ khi sự hạn chế đó được quy định bằng pháp luật và là cần thiết trong một xã hội dân chủ vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn công cộng, trật tự công cộng, bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng, hoặc bảo vệ quyền và tự do của người khác. Ở Việt Nam, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 cũng quy định quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội và sức khỏe của cộng đồng⁵⁷. Như vậy, hạn chế quyền lập hội phải được đặt trong khuôn khổ pháp quyền, bảo đảm yêu cầu về căn cứ luật định, mục đích chính đáng, tính cần thiết, tính hợp lý và tính tương xứng; không thể được thiết lập tùy tiện bằng các quy định hành chính hoặc bằng sự diễn giải mở rộng của cơ quan có thẩm quyền.

Thứ sáu, quyền lập hội đòi hỏi cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền hiệu quả. Việc ghi nhận quyền lập hội trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật chỉ là điều kiện cần. Để quyền này được thực hiện trên thực tế, cần có khuôn khổ pháp luật rõ ràng về điều kiện, thủ tục thành lập hội, đăng ký hoặc công nhận hội, quyền và nghĩa vụ của hội, cơ chế quản lý tài chính, trách nhiệm giải trình, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, đình chỉ, giải thể và giải quyết tranh chấp. Đặc biệt, cần có cơ chế bảo vệ quyền khi cá nhân, nhóm sáng lập viên hoặc hội bị từ chối đăng ký, bị

⁵⁶ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 16, đoạn 19–22 và đoạn 178–183.

⁵⁷ ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22; Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14.

can thiệp trái pháp luật, bị đình chỉ hoặc giải thể không có căn cứ. Trong Nhà nước pháp quyền, các quyết định hành chính ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lập hội cần có khả năng được khiếu nại, khởi kiện và xem xét bởi cơ quan tài phán độc lập, khách quan⁵⁸.

Từ những đặc điểm trên có thể thấy, quyền lập hội là một quyền có cấu trúc phức hợp, vừa mang tính cá nhân, vừa mang tính tập thể; vừa là quyền tự do, vừa đòi hỏi cơ chế bảo đảm tích cực từ phía Nhà nước; vừa cần được tôn trọng như một quyền hiến định, vừa có thể bị giới hạn trong những trường hợp thật sự cần thiết theo luật định. Những đặc điểm này là cơ sở quan trọng để tiếp tục nghiên cứu pháp luật về quyền lập hội, bởi pháp luật trong lĩnh vực này không chỉ điều chỉnh tổ chức, hoạt động của hội, mà còn phải bảo đảm điều kiện thực hiện, giới hạn hợp pháp và cơ chế bảo vệ quyền lập hội trong thực tiễn.

1.2. Cơ sở lý luận của pháp luật về quyền lập hội

1.2.1. Khái niệm, đặc điểm pháp luật về quyền lập hội

Quyền lập hội dù đã được ghi nhận trong Hiến pháp và các văn kiện pháp lý quốc tế, nhưng chỉ có thể được thực hiện đầy đủ trên thực tế khi được cụ thể hóa bằng một hệ thống quy phạm pháp luật rõ ràng, minh bạch, thống nhất và có khả năng thực thi. Pháp luật về quyền lập hội là cơ sở pháp lý để xác định chủ thể của quyền, nội dung quyền, điều kiện thực hiện quyền, giới hạn quyền, trách nhiệm của Nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền; đồng thời thiết lập cơ chế quản lý, cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính và cơ chế bảo vệ quyền khi phát sinh tranh chấp hoặc vi phạm⁵⁹.

Theo nghĩa rộng, pháp luật về quyền lập hội có thể được hiểu là tổng thể các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình cá nhân, công dân thực hiện quyền tự do liên kết với

⁵⁸ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 114-116.

⁵⁹ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 22, 104-106, 116-118.

người khác để thành lập, gia nhập, không gia nhập, rời khỏi, tổ chức, quản trị và hoạt động thông qua hội; đồng thời điều chỉnh trách nhiệm của Nhà nước trong việc ghi nhận, cụ thể hóa, bảo đảm, giới hạn hợp pháp, quản lý và bảo vệ quyền lập hội.

Với cách hiểu này, pháp luật về quyền lập hội không chỉ bao gồm các quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, mà còn bao gồm các quy phạm hiến định về quyền và nguyên tắc hạn chế quyền; quy phạm về điều kiện, trình tự, thủ tục thực hiện quyền; quy phạm về địa vị pháp lý, quyền tự chủ, tài sản, tài chính, trách nhiệm giải trình của hội; quy phạm về quản lý nhà nước, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm; quy phạm về khiếu nại, khởi kiện, tài phán và các bảo đảm pháp lý khác để quyền lập hội được thực hiện trên thực tế⁶⁰.

Cần phân biệt pháp luật về quyền lập hội với pháp luật về hội. Pháp luật về hội chủ yếu điều chỉnh tổ chức, hoạt động, quyền, nghĩa vụ, tài sản, tài chính, cơ cấu quản trị và quản lý nhà nước đối với hội với tư cách là một loại hình tổ chức xã hội. Trong khi đó, pháp luật về quyền lập hội có phạm vi rộng hơn, lấy quyền hiến định của công dân làm trung tâm, bao gồm cả việc ghi nhận quyền, cụ thể hóa quyền, xác định điều kiện thực hiện quyền, thiết lập giới hạn hợp pháp của quyền, kiểm soát quyền lực hành chính trong quá trình tác động đến quyền và bảo vệ quyền bằng các cơ chế hành chính, tư pháp và tài phán phù hợp. Do đó, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội không thể chỉ dừng lại ở việc hoàn thiện các quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, mà phải hướng tới xây dựng một chỉnh thể pháp luật có khả năng bảo đảm thực chất quyền lập hội trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

Trong điều kiện Việt Nam, sự phân biệt này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Do lịch sử phát triển pháp luật về hội chịu ảnh hưởng khá rõ của tư duy quản lý hành chính, nhiều quy định về hội thường được thiết kế từ góc độ quản lý tổ chức, kiểm tra hoạt động và bảo đảm trật tự, kỷ cương. Cách tiếp cận đó là cần thiết ở một

⁶⁰ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 22, 104-106, 116-118; Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2011), *Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, tr. 13.

mức độ nhất định, nhưng nếu được tuyệt đối hóa sẽ dễ làm lu mờ bản chất quyền của quyền lập hội. Vì vậy, nghiên cứu pháp luật về quyền lập hội đòi hỏi phải chuyển trọng tâm từ “quản lý hội” sang “bảo đảm quyền lập hội trong khuôn khổ pháp luật”, tức là vừa tôn trọng quyền hiến định của công dân, vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác⁶¹.

Từ khái niệm trên, có thể nhận diện một số đặc điểm cơ bản của pháp luật về quyền lập hội như sau:

Thứ nhất, pháp luật về quyền lập hội là lĩnh vực pháp luật có tính hiến định và gắn trực tiếp với quyền con người, quyền công dân. Quyền lập hội được ghi nhận tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013 và được đặt trong tổng thể các nguyên tắc bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đặc biệt là nguyên tắc hạn chế quyền tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013. Vì vậy, mọi quy định pháp luật điều chỉnh quyền lập hội phải được đánh giá trước hết trên cơ sở tính hợp hiến, tính phù hợp với nguyên tắc tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân và yêu cầu hạn chế quyền bằng luật trong những trường hợp thật sự cần thiết⁶².

Thứ hai, pháp luật về quyền lập hội vừa có chức năng bảo đảm quyền, vừa có chức năng quản lý nhà nước. Ở phương diện bảo đảm quyền, pháp luật phải tạo lập điều kiện pháp lý để cá nhân, công dân thực hiện quyền thành lập, gia nhập, không gia nhập, rời khỏi hội và hoạt động thông qua hội. Ở phương diện quản lý, pháp luật phải thiết lập cơ chế để phòng ngừa, phát hiện, xử lý việc lợi dụng quyền lập hội nhằm xâm phạm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Hai chức năng này không đối lập tuyệt đối với nhau, nhưng phải được thiết kế trong trạng thái cân bằng. Quản lý nhà nước đối với hội phải phục vụ việc bảo đảm quyền và lợi ích công cộng, không được trở thành cơ chế kiểm soát tùy tiện hoặc cản trở bất hợp lý việc thực

⁶¹ ICCPR năm 1966, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldd, đoạn 51.

⁶² Hiến pháp năm 2013, Điều 3, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

hiện quyền lập hội⁶³.

Thứ ba, pháp luật về quyền lập hội có tính tổng hợp, liên ngành. Quyền lập hội được ghi nhận ở cấp độ hiến pháp, nhưng việc thực hiện quyền lại liên quan đến nhiều ngành luật khác nhau. Luật hiến pháp xác lập quyền và nguyên tắc hạn chế quyền; luật hành chính điều chỉnh thủ tục thành lập, đăng ký, công nhận, quản lý, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm; luật dân sự điều chỉnh tư cách pháp nhân, tài sản, hợp đồng, trách nhiệm dân sự của hội; pháp luật tài chính, thuế, kế toán điều chỉnh nguồn thu, quản lý tài chính, công khai, minh bạch; pháp luật tổ tụng hành chính và tổ tụng dân sự quy định cơ chế khiếu kiện, giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền. Chính tính liên ngành này đặt ra yêu cầu pháp luật về quyền lập hội phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và khả năng vận hành hài hòa trong toàn bộ hệ thống pháp luật.

Bên cạnh đó, pháp luật về quyền lập hội có tính cấu trúc và tính cơ chế rõ nét. Điều này thể hiện ở chỗ pháp luật về quyền lập hội không chỉ bao gồm các quy phạm nội dung xác định quyền và nghĩa vụ của chủ thể, mà còn bao gồm hệ thống nguồn luật, hình thức văn bản, trình tự, thủ tục, thẩm quyền, mô hình điều chỉnh, cơ chế quản lý, cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính và cơ chế bảo vệ quyền. Nếu thiếu các yếu tố về nguồn luật, hình thức pháp luật, thủ tục minh bạch và cơ chế bảo vệ quyền, thì quyền lập hội dù được ghi nhận về mặt hình thức vẫn khó được thực hiện đầy đủ, ổn định và an toàn trên thực tế⁶⁴.

Thứ tư, pháp luật về quyền lập hội có tính thủ tục và thiết chế rất rõ. Khác với một số quyền có thể được thực hiện trực tiếp mà không đòi hỏi thủ tục pháp lý phức tạp, quyền lập hội thường gắn với việc hình thành một tổ chức có tên gọi, điều lệ, cơ cấu, thành viên, tài sản, phạm vi hoạt động và trách nhiệm pháp lý. Vì vậy, thủ tục thành lập, đăng ký, công nhận tư cách pháp lý, phê duyệt hoặc ghi nhận điều lệ, quản lý tài chính, báo cáo, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và giải quyết tranh chấp có ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng thực hiện quyền lập hội. Nếu thủ tục

⁶³ ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 22.

⁶⁴ Võ Khánh Vinh (chủ biên), tldd, tr. 13; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 22, 104-106, 116-118.

minh bạch, đơn giản, hợp lý thì quyền lập hội có điều kiện được thực hiện thuận lợi; ngược lại, nếu thủ tục phức tạp, thiếu rõ ràng, trao quyền tùy nghi quá rộng cho cơ quan hành chính thì quyền lập hội dễ bị hạn chế trên thực tế.

Thứ năm, pháp luật về quyền lập hội chịu tác động của bối cảnh chính trị - pháp lý, nhưng không thể tách rời các chuẩn mực hiến định và quốc tế về quyền con người. Mỗi quốc gia có mô hình thể chế, truyền thống pháp lý và yêu cầu quản lý xã hội khác nhau, do đó pháp luật về quyền lập hội không thể được thiết kế hoàn toàn giống nhau. Tuy nhiên, sự khác biệt về bối cảnh không thể là căn cứ để phủ nhận bản chất quyền của quyền lập hội. Theo Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, việc hạn chế quyền lập hội chỉ có thể được đặt ra khi có căn cứ pháp luật, vì mục đích chính đáng và cần thiết trong một xã hội dân chủ⁶⁵. Do đó, trong điều kiện Việt Nam, pháp luật về quyền lập hội cần được xây dựng theo hướng phù hợp với đặc thù chính trị - pháp lý của đất nước, đồng thời bảo đảm các yêu cầu nền tảng về quyền con người, quyền công dân, Nhà nước pháp quyền và trách nhiệm quốc gia trong thực hiện các cam kết quốc tế.

1.2.2. Các nội dung cơ bản của pháp luật về quyền lập hội

Pháp luật về quyền lập hội bao quát toàn bộ quá trình từ ghi nhận quyền, xác lập điều kiện thực hiện quyền, tổ chức thực hiện quyền, quản lý nhà nước đối với hội đến bảo vệ quyền khi bị xâm phạm. Có thể khái quát các nội dung cơ bản của pháp luật về quyền lập hội như sau:

Thứ nhất, các quy định về ghi nhận quyền lập hội, chủ thể của quyền và nguyên tắc thực hiện quyền. Đây là nhóm quy định có ý nghĩa nền tảng, xác định quyền lập hội là quyền của ai, được thực hiện theo nguyên tắc nào và có thể bị giới hạn trong trường hợp nào. Pháp luật cần xác định rõ quyền lập hội là quyền hiến định của công dân, đồng thời làm rõ phạm vi thực hiện quyền của người nước ngoài, người không quốc tịch, pháp nhân hoặc các chủ thể đặc thù trong những trường hợp cần thiết. Các nguyên tắc cơ bản cần được ghi nhận bao gồm: tự nguyện, bình đẳng, không phân biệt

⁶⁵ ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22.

đối xử, tự chủ, tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, không xâm phạm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác.

Thứ hai, các quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục thành lập hội và công nhận tư cách pháp lý của hội. Đây là nội dung phản ánh rõ nhất mức độ bảo đảm quyền lập hội trong pháp luật quốc gia. Pháp luật cần quy định cụ thể điều kiện thành lập hội, số lượng thành viên sáng lập, hồ sơ, thẩm quyền, trình tự, thời hạn, căn cứ chấp thuận hoặc từ chối, cơ chế giải trình và quyền khiếu nại, khởi kiện khi bị từ chối. Về mặt lý luận, mô hình đăng ký dựa trên các tiêu chí khách quan, minh bạch thường phù hợp hơn với bản chất của quyền lập hội so với mô hình xin phép thuần túy. Trong mọi trường hợp, thủ tục pháp lý không được trở thành rào cản bất hợp lý làm cho quyền lập hội chỉ tồn tại trên danh nghĩa⁶⁶.

Thứ ba, các quy định về địa vị pháp lý, quyền tự chủ và tổ chức nội bộ của hội. Sau khi được thành lập hợp pháp, hội cần có địa vị pháp lý rõ ràng để tham gia các quan hệ pháp luật một cách độc lập, bao gồm quyền sở hữu tài sản, mở tài khoản, ký kết hợp đồng, tuyển dụng lao động, khởi kiện, bị kiện và chịu trách nhiệm pháp lý. Bên cạnh đó, pháp luật cần bảo đảm quyền tự chủ của hội trong việc xây dựng, sửa đổi điều lệ; tổ chức đại hội; bầu, miễn nhiệm, thay thế người lãnh đạo; quản lý hội viên; quyết định chương trình, kế hoạch và phương thức hoạt động. Sự can thiệp của cơ quan nhà nước vào tổ chức nội bộ của hội chỉ nên được đặt ra khi có căn cứ pháp luật rõ ràng và nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên hoặc chủ thể khác.

Thứ tư, các quy định về quyền và nghĩa vụ của hội, hội viên. Pháp luật về quyền lập hội cần xác định rõ quyền của hội với tư cách là tổ chức được thành lập hợp pháp, như quyền hoạt động theo điều lệ, đại diện và bảo vệ lợi ích hợp pháp của hội viên, tham gia góp ý chính sách, cung cấp dịch vụ, tổ chức hoạt động nghề nghiệp, khoa học, nhân đạo, từ thiện hoặc các hoạt động xã hội phù hợp với tôn chỉ, mục đích và quy định của

⁶⁶ European Court of Human Rights, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Application no. 26695/95, Judgment of 10 July 1998, HUDOC, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58205>, truy cập ngày 21/6/2026.

pháp luật. Đồng thời, pháp luật cũng cần ghi nhận quyền của hội viên như quyền tham gia sinh hoạt, ứng cử, bầu cử, biểu quyết, tiếp cận thông tin, giám sát hoạt động của hội, được bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, rời khỏi hội theo điều lệ. Đi đôi với quyền là nghĩa vụ tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, điều lệ hội, nghĩa vụ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và không lợi dụng hội để thực hiện các hành vi trái pháp luật.

Thứ năm, các quy định về tài chính, tài sản và tiếp cận nguồn lực của hội. Đây là nội dung có ý nghĩa quyết định đối với khả năng tồn tại và hoạt động thực chất của hội. Pháp luật cần quy định rõ các nguồn tài chính hợp pháp của hội như hội phí, đóng góp tự nguyện, tài trợ, viện trợ, nguồn thu từ hoạt động dịch vụ phù hợp với tôn chỉ, mục đích, hỗ trợ của Nhà nước trong trường hợp được giao nhiệm vụ, tài sản hợp pháp và các nguồn thu khác theo quy định của pháp luật. Đồng thời, pháp luật cần thiết lập cơ chế quản lý tài chính, kế toán, kiểm toán, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình để phòng ngừa việc lợi dụng hội cho mục đích trục lợi, rửa tiền, tài trợ khủng bố hoặc xâm phạm lợi ích công cộng. Tuy nhiên, các quy định về quản lý tài chính không nên được thiết kế quá phức tạp, gây cản trở bất hợp lý đối với khả năng tiếp cận nguồn lực hợp pháp của hội⁶⁷.

Thứ sáu, các quy định về quản lý nhà nước đối với hội. Pháp luật về quyền lập hội cần xác định rõ chủ thể quản lý, thẩm quyền, trách nhiệm, phương thức quản lý và giới hạn quản lý nhà nước đối với hội. Nội dung quản lý nhà nước có thể bao gồm ban hành chính sách, pháp luật; đăng ký, công nhận hội; hướng dẫn, hỗ trợ hội hoạt động theo pháp luật; thanh tra, kiểm tra; xử lý vi phạm; giải quyết khiếu nại, tố cáo; thống kê, xây dựng cơ sở dữ liệu; phối hợp giữa các cơ quan có liên quan. Tuy nhiên, quản lý nhà nước trong lĩnh vực này phải được thực hiện trên cơ sở pháp quyền, bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và không can thiệp tùy tiện vào tổ chức, hoạt động hợp pháp của hội. Yêu cầu đặt ra là chuyển dần từ quản lý nặng về tiền kiểm, cấp phép sang quản lý dựa trên đăng ký, công khai, minh bạch, hậu kiểm và kiểm soát rủi ro bằng pháp luật.

⁶⁷ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/23/39, tldđ, đoạn 8-10.

Thứ bảy, các quy định về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, đình chỉ và giải thể hội. Pháp luật cần quy định rõ căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục và hệ quả pháp lý của các biện pháp thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, đình chỉ, giải thể bắt buộc hoặc thu hồi tư cách pháp lý của hội. Các biện pháp hạn chế nghiêm trọng đối với quyền lập hội, nhất là đình chỉ hoạt động hoặc giải thể bắt buộc, chỉ nên được áp dụng trong những trường hợp thật sự cần thiết, có căn cứ pháp luật rõ ràng, đối với hành vi vi phạm nghiêm trọng và theo trình tự bảo đảm quyền giải trình, khiếu nại, khởi kiện của hội. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc từ chối đăng ký hoặc giải thể hội không thể dựa trên các lý do mơ hồ, suy đoán hoặc không chứng minh được tính cần thiết trong một xã hội dân chủ⁶⁸.

Thứ tám, các quy định về cơ chế bảo vệ quyền và giải quyết tranh chấp. Một hệ thống pháp luật về quyền lập hội chỉ có thể được coi là hoàn chỉnh khi thiết lập được cơ chế bảo vệ quyền hữu hiệu. Cơ chế này bao gồm quyền khiếu nại, tố cáo, quyền khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến việc thành lập, đăng ký, công nhận, đình chỉ, giải thể, xử lý vi phạm đối với hội; cơ chế giải quyết tranh chấp nội bộ của hội; cơ chế bảo vệ quyền của hội viên; và vai trò của Tòa án trong kiểm soát quyền lực hành chính. Trong Nhà nước pháp quyền, quyết định hành chính ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện quyền lập hội cần có khả năng được xem xét bởi cơ quan tài phán độc lập, khách quan và kịp thời⁶⁹.

Từ những phân tích trên có thể thấy, pháp luật về quyền lập hội không chỉ là tập hợp các quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, mà là một chỉnh thể quy phạm nhằm cụ thể hóa, bảo đảm, giới hạn hợp pháp và bảo vệ quyền lập hội. Nội dung của pháp luật về quyền lập hội bao trùm từ ghi nhận quyền, xác định chủ thể, điều kiện thành lập, địa vị pháp lý, quyền tự chủ, tài chính, quản lý nhà nước, xử lý vi phạm đến bảo vệ quyền bằng cơ chế tài phán. Cách tiếp cận này là cơ sở để luận

⁶⁸ European Court of Human Rights, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, tldđ; Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, Communication No. 1274/2004, Views adopted on 31 October 2006, UN Doc. CCPR/C/88/D/1274/2004, <https://digitallibrary.un.org/record/589935>, truy cập ngày 21/6/2026.

⁶⁹ Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, tldđ; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 114-116.

án đánh giá thực trạng pháp luật Việt Nam ở Chương 2 và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Chương 3.

1.3. Các yếu tố ảnh hưởng tới pháp luật về quyền lập hội

Pháp luật về quyền lập hội không hình thành và phát triển một cách biệt lập, mà chịu sự tác động của nhiều yếu tố khác nhau. Các yếu tố này vừa chi phối cách thức Nhà nước ghi nhận và bảo đảm quyền lập hội, vừa ảnh hưởng đến mô hình quản lý hội, mức độ tự chủ của hội và cơ chế bảo vệ quyền trong thực tiễn. Việc nhận diện các yếu tố ảnh hưởng có ý nghĩa quan trọng để lý giải thực trạng pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam và xác định các giải pháp hoàn thiện phù hợp.

1.3.1. Yếu tố chính trị - thể chế

Yếu tố chính trị - thể chế giữ vai trò nền tảng, chi phối trực tiếp đến việc hình thành và phát triển pháp luật về quyền lập hội. Quyền lập hội là quyền gắn với sự liên kết xã hội có tổ chức, do đó luôn có quan hệ mật thiết với cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, quan niệm về dân chủ, vai trò của các tổ chức xã hội và mức độ tham gia của người dân vào đời sống chính trị - xã hội. Ở mỗi quốc gia, pháp luật về quyền lập hội thường phản ánh quan điểm của Nhà nước về mối quan hệ giữa Nhà nước và xã hội, giữa bảo đảm quyền tự do liên kết của công dân với yêu cầu bảo vệ lợi ích công cộng, an ninh quốc gia và trật tự xã hội.

Trong điều kiện Việt Nam, quyền lập hội được đặt trong khuôn khổ thể chế chính trị do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo, gắn với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Do đó, pháp luật về quyền lập hội vừa phải bảo đảm quyền hiến định của công dân, vừa phải phù hợp với yêu cầu ổn định chính trị - xã hội, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, tăng cường đại đoàn kết toàn dân tộc và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Yếu tố chính trị - thể chế vì vậy có tác động hai chiều: một mặt định hướng việc bảo đảm quyền lập hội trong khuôn khổ pháp quyền; mặt khác đặt ra yêu cầu thận trọng trong việc thiết kế mô hình quản lý, kiểm soát rủi ro và phòng ngừa việc lợi dụng quyền lập hội để xâm phạm lợi ích công cộng⁷⁰.

⁷⁰ Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

1.3.2. Yếu tố lịch sử và văn hoá pháp lý

Pháp luật về quyền lập hội chịu ảnh hưởng sâu sắc của lịch sử phát triển nhà nước, truyền thống tổ chức xã hội và văn hóa pháp lý của mỗi quốc gia. Ở Việt Nam, các hình thức liên kết cộng đồng như phường, hội, làng xã, dòng họ, hội nghề nghiệp, hội tương tế đã xuất hiện từ sớm và phản ánh nhu cầu liên kết tự nhiên của con người. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển pháp luật hiện đại, hội thường được nhìn nhận chủ yếu dưới góc độ là tổ chức xã hội cần được quản lý, hướng dẫn, kiểm tra, hơn là một phương thức để công dân thực hiện quyền hiến định của mình. Điều này tạo nên dấu ấn nhất định của tư duy quản lý hành chính trong pháp luật về hội.

Bên cạnh đó, văn hóa pháp lý đề cao trật tự, ổn định, kỷ cương và sự hài hòa xã hội cũng ảnh hưởng đến cách thức thiết kế pháp luật về quyền lập hội. Cách tiếp cận thận trọng trong quản lý hội có cơ sở từ yêu cầu bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, nhưng nếu kéo dài quá mức có thể dẫn đến hành chính hóa quyền lập hội, làm cho trọng tâm của pháp luật nghiêng về kiểm soát hơn là tạo điều kiện thực hiện quyền. Vì vậy, khi hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội, cần tính đến các yếu tố lịch sử và văn hóa pháp lý, nhưng đồng thời phải từng bước chuyển từ tư duy quản lý nặng về tiền kiểm sang tư duy bảo đảm quyền, hậu kiểm hiệu quả và quản trị bằng pháp luật⁷¹.

1.3.3. Yếu tố kinh tế - xã hội

Sự phát triển kinh tế - xã hội có tác động trực tiếp đến nhu cầu lập hội và yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Khi nền kinh tế phát triển, cơ cấu xã hội trở nên đa dạng hơn, khu vực tư nhân mở rộng, trình độ dân trí và ý thức pháp quyền của người dân được nâng cao thì nhu cầu liên kết, đại diện lợi ích, chia sẻ thông tin, hỗ trợ nghề nghiệp, phản biện chính sách và tham gia giải quyết các vấn đề xã hội cũng gia tăng. Các hội, hiệp hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp vì vậy ngày càng có vai trò rõ hơn trong đời sống kinh tế - xã hội.

Trong bối cảnh đó, pháp luật về quyền lập hội phải thích ứng với sự đa dạng

⁷¹ Mark Sidel, tldđ.

của các hình thức liên kết xã hội. Nếu pháp luật chậm đổi mới, thiếu minh bạch hoặc quá thiên về kiểm soát hành chính, các nhu cầu liên kết hợp pháp có thể không được đáp ứng đầy đủ, dẫn đến khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tiễn đời sống xã hội. Ngược lại, một khuôn khổ pháp luật phù hợp sẽ tạo điều kiện cho các hội phát triển lành mạnh, đại diện cho lợi ích hợp pháp của hội viên, huy động nguồn lực xã hội, cung cấp dịch vụ, hỗ trợ phát triển nghề nghiệp và tham gia vào quá trình quản trị xã hội. Vì vậy, sự phát triển kinh tế - xã hội vừa là động lực, vừa là thước đo thực tiễn đối với quá trình hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.

1.3.4. Yếu tố chất lượng hệ thống pháp luật và kỹ thuật lập pháp

Chất lượng của hệ thống pháp luật và trình độ kỹ thuật lập pháp có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả điều chỉnh của pháp luật về quyền lập hội. Một hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, chồng chéo, thiếu minh bạch hoặc trao quyền tùy nghi quá rộng cho cơ quan hành chính sẽ làm suy giảm khả năng thực hiện quyền, ngay cả khi quyền lập hội đã được ghi nhận trong Hiến pháp. Trong lĩnh vực này, yêu cầu về tính rõ ràng, dễ tiếp cận và có khả năng dự báo của pháp luật đặc biệt quan trọng, bởi các điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức và hoạt động của hội có tác động trực tiếp đến việc người dân có thể thực hiện quyền lập hội hay không.

Pháp luật về quyền lập hội còn đòi hỏi sự đồng bộ giữa nhiều ngành luật như luật hiến pháp, luật hành chính, luật dân sự, pháp luật về tài chính, thuế, kế toán, xử lý vi phạm hành chính và tổ tụng hành chính. Nếu các quy định về quyền lập hội, tư cách pháp nhân, tài chính, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, đình chỉ, giải thể và khởi kiện hành chính không được thiết kế thống nhất, quyền lập hội sẽ khó được bảo đảm hiệu quả trên thực tế. Vì vậy, kỹ thuật lập pháp trong lĩnh vực này không chỉ là vấn đề câu chữ, mà còn là khả năng thiết kế một cơ chế pháp lý đồng bộ, minh bạch, khả thi và có khả năng kiểm soát quyền lực hành chính⁷².

⁷² OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 22, 104-106.

1.3.5. Yếu tố thực tiễn quản lý và năng lực thực thi

Pháp luật về quyền lập hội không chỉ được quyết định bởi nội dung quy phạm pháp luật, mà còn phụ thuộc lớn vào thực tiễn quản lý và năng lực thực thi của các cơ quan nhà nước. Cùng một quy định pháp luật nhưng nếu được áp dụng theo tư duy hỗ trợ, tạo điều kiện thì có thể thúc đẩy việc thực hiện quyền; ngược lại, nếu được áp dụng theo tư duy nặng về kiểm soát, phòng ngừa rủi ro một cách tuyệt đối thì có thể làm phát sinh thêm rào cản đối với người dân và hội.

Năng lực thực thi pháp luật trong lĩnh vực này thể hiện ở trình độ chuyên môn, tính chuyên nghiệp, sự minh bạch, trách nhiệm giải trình và thái độ phục vụ của cơ quan quản lý nhà nước. Một hệ thống pháp luật dù được thiết kế tiến bộ nhưng nếu thiếu đội ngũ thực thi có năng lực, thiếu cơ sở dữ liệu, thiếu quy trình phối hợp, thiếu cơ chế kiểm soát quyết định hành chính thì vẫn khó đạt được mục tiêu bảo đảm quyền. Ngược lại, thực tiễn quản lý nếu phát hiện kịp thời các khó khăn, vướng mắc, bất cập trong quá trình thành lập, tổ chức và hoạt động của hội sẽ trở thành nguồn thông tin quan trọng để tiếp tục hoàn thiện pháp luật.

1.3.6. Yếu tố quốc tế và hội nhập

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế, pháp luật về quyền lập hội chịu tác động ngày càng rõ của các chuẩn mực quốc tế về quyền con người và kinh nghiệm pháp luật nước ngoài. Quyền lập hội đã được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế quan trọng, đặc biệt là Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966. Các chuẩn mực quốc tế về quyền lập hội, nhất là yêu cầu hạn chế quyền phải do luật định, vì mục đích chính đáng, cần thiết và tương xứng, tạo ra hệ quy chiếu quan trọng cho quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật quốc gia⁷³.

Bên cạnh đó, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, tham gia các hiệp định thương mại thế hệ mới, mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế và giao lưu giữa các tổ chức xã hội cũng đặt ra yêu cầu tiếp tục rà soát, hoàn thiện pháp luật về quyền lập

⁷³ ICCPR năm 1966, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 16-17.

hội. Tuy nhiên, việc tiếp thu chuẩn mực quốc tế và kinh nghiệm nước ngoài cần được thực hiện có chọn lọc, phù hợp với Hiến pháp, điều kiện chính trị - pháp lý, truyền thống pháp luật và yêu cầu quản lý nhà nước ở Việt Nam. Nói cách khác, yếu tố quốc tế và hội nhập không dẫn đến việc sao chép mô hình pháp luật nước ngoài, mà đặt ra yêu cầu đối chiếu, học hỏi có chọn lọc để hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội theo hướng hiện đại, minh bạch, khả thi và phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Từ các yếu tố nêu trên có thể thấy, pháp luật về quyền lập hội là kết quả của sự tác động đan xen giữa bối cảnh chính trị - thể chế, lịch sử và văn hóa pháp lý, điều kiện kinh tế - xã hội, chất lượng hệ thống pháp luật, năng lực thực thi và yêu cầu hội nhập quốc tế. Việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam vì vậy không thể chỉ dừng ở việc sửa đổi một số quy định kỹ thuật về tổ chức và hoạt động của hội, mà cần được đặt trong tổng thể yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đổi mới quản lý nhà nước và phát huy vai trò tích cực của các hội trong đời sống xã hội.

1.4. Cơ sở lý luận về hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội

1.4.1. Khái niệm hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội

“Hoàn thiện pháp luật” là quá trình có mục đích, có định hướng nhằm làm cho hệ thống pháp luật trở nên đầy đủ hơn, thống nhất hơn, minh bạch hơn, khả thi hơn, phù hợp hơn với Hiến pháp, yêu cầu phát triển của xã hội và yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền công dân⁷⁴. Trong lĩnh vực quyền lập hội, hoàn thiện pháp luật không chỉ là việc sửa đổi, bổ sung một số quy định cụ thể về tổ chức và hoạt động của hội, mà còn là quá trình điều chỉnh toàn diện khuôn khổ pháp lý nhằm bảo đảm quyền lập hội với tư cách là một quyền hiến định của công dân.

Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần được hiểu trong mối quan hệ giữa ba phương diện: ghi nhận quyền, bảo đảm thực hiện quyền và quản lý nhà nước đối với việc thực hiện quyền. Nếu chỉ nhấn mạnh phương diện quản lý hội, pháp luật dễ thiên

⁷⁴ Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022; Hiến pháp năm 2013, Điều 8, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

về kiểm soát tổ chức. Nếu chỉ nhấn mạnh tự do lập hội mà không chú ý đến yêu cầu bảo vệ lợi ích công cộng, pháp luật lại có thể thiếu các cơ chế cần thiết để phòng ngừa việc lợi dụng quyền. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải hướng tới sự cân bằng giữa bảo đảm quyền hiến định của công dân, phát huy vai trò tích cực của hội trong đời sống xã hội và thiết lập cơ chế quản lý nhà nước hợp hiến, hợp pháp, minh bạch, có trách nhiệm giải trình⁷⁵.

Trong điều kiện hiện nay, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam có thể được hiểu là quá trình Nhà nước và các chủ thể có liên quan tiến hành rà soát, đánh giá, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các quy phạm pháp luật, đồng thời đổi mới cơ chế tổ chức thi hành pháp luật, nhằm làm cho pháp luật về quyền lập hội trở nên đầy đủ, minh bạch, thống nhất, khả thi, phù hợp với Hiến pháp năm 2013, các chuẩn mực pháp lý quốc tế có liên quan và điều kiện chính trị - pháp lý, kinh tế - xã hội của Việt Nam. Quá trình này hướng tới việc bảo đảm thực chất quyền lập hội của công dân, tạo điều kiện cho các hội phát triển lành mạnh, tự chủ, có trách nhiệm, đồng thời nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích công cộng và kiểm soát quyền lực hành chính trong quá trình tác động đến quyền lập hội.

Từ khái niệm nêu trên, có thể thấy hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội có một số đặc điểm cơ bản. *Thứ nhất*, đây là quá trình hoàn thiện pháp luật hướng tới bảo đảm một quyền hiến định, nên phải lấy quyền lập hội của công dân làm trung tâm, đồng thời tuân thủ nguyên tắc hạn chế quyền theo Hiến pháp. *Thứ hai*, đây là quá trình hoàn thiện một chỉnh thể pháp luật chứ không chỉ một văn bản pháp luật đơn lẻ, bởi quyền lập hội liên quan đến nhiều lĩnh vực như hiến pháp, hành chính, dân sự, tài chính, tài sản, khiếu nại, tố tụng và quản lý nhà nước đối với hội. *Thứ ba*, đây là quá trình hoàn thiện pháp luật gắn với đổi mới mô hình quản lý nhà nước, chuyển từ tư duy chủ yếu quản lý tổ chức hội sang tư duy bảo đảm quyền trong khuôn khổ pháp luật, kết hợp giữa công nhận, tạo điều kiện, hậu kiểm, minh bạch và trách nhiệm giải trình. *Thứ tư*, đây là quá trình vừa phải tiếp thu có chọn lọc các

⁷⁵ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR năm 1966, Điều 22.

chuẩn mực quốc tế, kinh nghiệm nước ngoài, vừa phải phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý, lịch sử, văn hóa và trình độ phát triển của Việt Nam⁷⁶.

Với cách hiểu đó, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội bao gồm các nội dung chủ yếu sau: hoàn thiện hình thức pháp lý điều chỉnh quyền lập hội, nhất là yêu cầu luật hóa các nội dung cơ bản của quyền; hoàn thiện các quy định về chủ thể, điều kiện, thủ tục thành lập, đăng ký hoặc công nhận hội; hoàn thiện quy định về địa vị pháp lý, quyền tự chủ, tài chính, tài sản, tổ chức và hoạt động của hội; hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước theo hướng minh bạch, trách nhiệm giải trình, hậu kiểm hiệu quả và kiểm soát quyền lực hành chính trong quá trình tác động đến quyền lập hội; hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, đình chỉ, giải thể; và hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền, giải quyết tranh chấp, kiểm soát quyết định hành chính liên quan đến quyền lập hội. Như vậy, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội không chỉ là yêu cầu kỹ thuật lập pháp, mà còn là yêu cầu về bảo đảm quyền con người, quyền công dân, kiểm soát quyền lực hành chính và đổi mới quản trị xã hội.

1.4.2. Nguyên tắc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội

Nguyên tắc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội là những tư tưởng chỉ đạo, yêu cầu nền tảng và định hướng xuyên suốt quá trình xây dựng, sửa đổi, bổ sung và tổ chức thi hành pháp luật trong lĩnh vực này. Các nguyên tắc này được xác lập trên nền tảng phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quyền con người, quyền công dân, dân chủ xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; đồng thời có tham chiếu chọn lọc các chuẩn mực pháp lý quốc tế về quyền lập hội phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam⁷⁷. Có thể xác định các nguyên tắc cơ bản sau đây:

Thứ nhất, nguyên tắc bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp, tính hợp hiến, hợp

⁷⁶ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 19–22, 104–106; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

⁷⁷ Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022; Hiến pháp năm 2013, Điều 2, Điều 3, Điều 8, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR năm 1966, Điều 22.

pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải xuất phát từ Hiến pháp năm 2013, đặc biệt là Điều 25 về quyền lập hội và khoản 2 Điều 14 về nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân. Mọi quy định về điều kiện, thủ tục, giới hạn, đình chỉ, giải thể, xử lý vi phạm hoặc quản lý nhà nước đối với hội đều phải phù hợp với Hiến pháp và được đặt trong khuôn khổ của pháp luật. Đồng thời, pháp luật về quyền lập hội phải bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ với các lĩnh vực pháp luật liên quan như pháp luật dân sự, hành chính, tài chính, thuế, xử lý vi phạm hành chính và tổ tụng hành chính; khắc phục tình trạng các nội dung cốt lõi của quyền hiến định được điều chỉnh chủ yếu bằng văn bản dưới luật, qua đó từng bước luật hóa đầy đủ hơn chủ thể quyền, nội dung quyền, điều kiện thực hiện quyền, giới hạn quyền, thẩm quyền quản lý và cơ chế bảo vệ quyền lập hội⁷⁸.

Thứ hai, nguyên tắc tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Đây là nguyên tắc trung tâm trong hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Theo nguyên tắc này, pháp luật không chỉ là công cụ quản lý hội, mà trước hết phải là phương tiện bảo đảm để công dân thực hiện quyền lập hội. Nhà nước có nghĩa vụ xây dựng khuôn khổ pháp luật minh bạch, thuận lợi, dễ tiếp cận; loại bỏ các rào cản hành chính không cần thiết; bảo vệ cá nhân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên trước sự can thiệp tùy tiện; đồng thời thiết lập cơ chế khiếu nại, khởi kiện và bảo vệ quyền hiệu quả khi quyền lập hội bị xâm phạm⁷⁹.

Thứ ba, nguyên tắc hạn chế quyền phải do luật định, cần thiết, hợp lý và tương xứng. Quyền lập hội không phải là quyền tuyệt đối nhưng mọi giới hạn đối với quyền này phải được đặt ra một cách chặt chẽ. Theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 và khoản 2 Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, hạn chế quyền chỉ có thể được đặt ra trong những trường hợp cần thiết,

⁷⁸ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15); OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 22, 104-106.

⁷⁹ Hiến pháp năm 2013, Điều 3, khoản 1 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

vì mục đích chính đáng và phải do luật quy định⁸⁰. Do đó, quá trình hoàn thiện pháp luật cần làm rõ căn cứ, phạm vi, thẩm quyền, trình tự, thủ tục và cơ chế kiểm soát đối với mọi biện pháp hạn chế quyền lập hội, tránh tình trạng sử dụng các khái niệm mơ hồ hoặc trao quyền tùy nghi quá rộng cho cơ quan hành chính.

Thứ tư, nguyên tắc bảo đảm hài hòa giữa quyền lập hội, yêu cầu quản lý nhà nước và bảo vệ lợi ích công cộng. Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải tạo điều kiện để công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên thực hiện quyền, đồng thời bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Sự hài hòa này không có nghĩa là đặt quản lý nhà nước cao hơn quyền con người, quyền công dân, mà là thiết kế khuôn khổ quản lý trong Nhà nước pháp quyền, theo đó quản lý nhà nước phải phục vụ việc bảo đảm quyền và lợi ích công cộng; mọi biện pháp quản lý, hạn chế hoặc can thiệp vào quyền lập hội phải có căn cứ pháp luật rõ ràng, mục đích chính đáng, công khai, minh bạch, có thể kiểm soát và không vượt quá mức cần thiết⁸¹.

Thứ năm, nguyên tắc công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và có sự tham gia. Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần được tiến hành trên cơ sở công khai, minh bạch, bảo đảm sự tham gia thực chất của các chủ thể chịu sự tác động trực tiếp như công dân, hội, hiệp hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, chuyên gia, nhà khoa học, cơ quan quản lý và các bên liên quan. Sự tham gia này giúp nâng cao chất lượng chính sách, phản ánh đúng nhu cầu thực tiễn, tăng tính khả thi của quy định pháp luật và củng cố sự đồng thuận xã hội. Đồng thời, pháp luật được hoàn thiện cũng phải tăng cường trách nhiệm giải trình của cả cơ quan nhà nước và hội trong quá trình tổ chức thực hiện.

Thứ sáu, nguyên tắc toàn diện, đồng bộ, khả thi và phù hợp với điều kiện Việt Nam. Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần được tiếp cận một cách toàn diện,

⁸⁰ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22.

⁸¹ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldd, đoạn 16-17, 81.

bao quát từ ghi nhận quyền, điều kiện thành lập, tổ chức, hoạt động, tài chính, quản lý nhà nước, xử lý vi phạm, đình chỉ, giải thể đến bảo vệ quyền và giải quyết tranh chấp. Các quy định được đề xuất phải có tính khả thi trong điều kiện chính trị - pháp lý, kinh tế - xã hội, năng lực quản lý và văn hóa pháp lý của Việt Nam. Đồng thời, cần tránh việc sao chép cơ học mô hình nước ngoài hoặc đặt ra những quy định lý tưởng nhưng thiếu điều kiện thực hiện.

Thứ bảy, nguyên tắc phù hợp với chuẩn mực quốc tế và yêu cầu hội nhập. Việt Nam là thành viên của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, trong đó Điều 22 ghi nhận quyền tự do lập hội. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần tham chiếu và tiếp thu có chọn lọc các chuẩn mực quốc tế về quyền lập hội, nhất là các yêu cầu về thủ tục thành lập minh bạch, quyền tự chủ của hội, khả năng tiếp cận nguồn lực, cơ chế bảo vệ quyền và nguyên tắc hạn chế quyền. Việc tiếp thu này cần phù hợp với Hiến pháp, điều kiện chính trị - pháp lý và yêu cầu quản lý nhà nước ở Việt Nam⁸².

Các nguyên tắc nêu trên có quan hệ chặt chẽ, bổ trợ cho nhau và cần được vận dụng thống nhất trong quá trình hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Đây là cơ sở để xây dựng hệ tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật hiện hành và định hướng các giải pháp lập pháp, tổ chức thi hành pháp luật trong thời gian tới.

1.4.3. Tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội

Tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội là những căn cứ, thước đo được sử dụng để đánh giá mức độ đầy đủ, thống nhất, minh bạch, khả thi và hiệu quả của pháp luật trong việc ghi nhận, cụ thể hóa, bảo đảm, giới hạn hợp pháp và bảo vệ quyền lập hội. Nếu các nguyên tắc hoàn thiện pháp luật có ý nghĩa định hướng cho quá trình xây dựng, sửa đổi, bổ sung pháp luật, thì các tiêu chí hoàn thiện pháp luật là cơ sở để nhận diện những điểm hợp lý, bất cập, khoảng trống và yêu cầu sửa đổi cụ thể của pháp luật hiện hành. Trên cơ sở đó, có thể xác định các tiêu chí cơ bản để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về quyền lập hội như sau:

⁸² OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 19-22, 104-106, 114-116.

Thứ nhất, tiêu chí về nguồn luật, hình thức pháp luật và mức độ luật hóa quyền lập hội. Quyền lập hội là quyền hiến định của công dân, vì vậy các nội dung cơ bản của quyền, điều kiện thực hiện quyền, giới hạn quyền, thẩm quyền của cơ quan nhà nước và cơ chế bảo vệ quyền cần được quy định bằng hình thức pháp lý phù hợp, trước hết là luật. Tiêu chí này đòi hỏi pháp luật về quyền lập hội phải có hệ thống nguồn luật rõ ràng, thứ bậc hiệu lực hợp lý, hạn chế tình trạng các vấn đề cốt lõi của quyền hiến định được điều chỉnh chủ yếu bằng văn bản dưới luật hoặc bằng các quy định phân tán, thiếu ổn định. Mức độ hoàn thiện của pháp luật về quyền lập hội vì vậy cần được đánh giá thông qua việc quyền lập hội đã được cụ thể hóa đầy đủ đến đâu trong luật, các văn bản dưới luật có thống nhất với luật và Hiến pháp hay không, và các giới hạn quyền có được xác lập bằng căn cứ pháp lý rõ ràng, hợp hiến, hợp pháp hay không⁸³.

Thứ hai, tiêu chí về tính hợp hiến, hợp pháp và phù hợp với nguyên tắc hạn chế quyền. Pháp luật về quyền lập hội phải phù hợp với Hiến pháp năm 2013, đặc biệt là Điều 25 và khoản 2 Điều 14; đồng thời phù hợp với các chuẩn mực quốc tế cơ bản về quyền lập hội mà Việt Nam là thành viên. Các quy định về điều kiện thành lập hội, từ chối đăng ký, đình chỉ, giải thể, xử lý vi phạm hoặc hạn chế hoạt động của hội phải có căn cứ pháp luật rõ ràng, mục đích chính đáng, cần thiết, hợp lý và tương xứng. Nếu pháp luật sử dụng khái niệm mơ hồ, trao quyền tùy nghi quá rộng hoặc thiếu cơ chế kiểm soát quyết định hành chính, thì chưa thể coi là đáp ứng tiêu chí hoàn thiện.

Thứ ba, tiêu chí về tính minh bạch, đơn giản, dễ tiếp cận của thủ tục pháp lý. Quyền lập hội chỉ có thể được thực hiện hiệu quả nếu người dân có thể tiếp cận thủ tục thành lập, đăng ký, công nhận, thay đổi điều lệ, tổ chức hoạt động và chấm dứt hoạt động của hội một cách rõ ràng, hợp lý và không quá tốn kém. Tiêu chí này đòi hỏi pháp luật phải quy định minh bạch về hồ sơ, điều kiện, thẩm quyền, thời hạn,

⁸³ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR năm 1966, Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 22, 104-106.

căn cứ chấp thuận hoặc từ chối, trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước và quyền khiếu nại, khởi kiện của chủ thể quyền. Thủ tục càng phức tạp, kéo dài, thiếu khả năng dự báo thì quyền lập hội càng dễ bị hạn chế trên thực tế.

Thứ tư, tiêu chí về mức độ bảo đảm quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của hội. Một khuôn khổ pháp luật hoàn thiện phải bảo đảm cho hội được tự chủ về điều lệ, tổ chức, nhân sự, chương trình hoạt động, quản lý hội viên, tài chính và phương thức thực hiện mục tiêu hợp pháp của mình. Đồng thời, quyền tự chủ phải đi đôi với công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, đặc biệt trong quản lý tài chính, tài sản, tiếp nhận tài trợ, thực hiện nhiệm vụ được giao hoặc cung cấp dịch vụ cho cộng đồng. Tiêu chí này giúp đánh giá liệu pháp luật có tạo điều kiện cho hội hoạt động độc lập, lành mạnh và có trách nhiệm hay vẫn can thiệp quá sâu vào đời sống nội bộ của hội.

Thứ năm, tiêu chí về tính thống nhất, đồng bộ và liên thông với các lĩnh vực pháp luật có liên quan. Pháp luật về quyền lập hội có tính liên ngành, nên mức độ hoàn thiện phải được đánh giá trong mối quan hệ với các lĩnh vực pháp luật khác như dân sự, hành chính, tài chính, thuế, lao động, xử lý vi phạm hành chính, khiếu nại, tố tụng hành chính và pháp luật chuyên ngành. Một quy định tiến bộ về quyền lập hội có thể không phát huy hiệu quả nếu bị cản trở bởi các quy định không tương thích về tư cách pháp nhân, tài chính, thuế, thanh tra, kiểm tra hoặc khởi kiện hành chính. Do đó, tiêu chí này yêu cầu pháp luật phải được thiết kế thống nhất, đồng bộ, tránh mâu thuẫn, chồng chéo hoặc khoảng trống pháp lý.

Thứ sáu, tiêu chí về cơ chế bảo vệ quyền lập hội, giải quyết tranh chấp và kiểm soát quyền lực hành chính. Pháp luật về quyền lập hội chỉ có thể được coi là hoàn thiện khi thiết lập được cơ chế hữu hiệu để bảo vệ quyền trong trường hợp quyền bị từ chối, hạn chế, đình chỉ, giải thể hoặc bị can thiệp trái pháp luật. Tiêu chí này đòi hỏi pháp luật phải quy định rõ quyền khiếu nại, quyền khởi kiện, thẩm quyền giải quyết tranh chấp, trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước, nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp của quyết định hạn chế quyền và khả năng kiểm soát độc

lập đối với các quyết định hành chính tác động trực tiếp đến quyền lập hội. Cơ chế bảo vệ quyền không chỉ nhằm khắc phục hậu quả khi quyền bị xâm phạm, mà còn có ý nghĩa phòng ngừa lạm quyền, bảo đảm mọi sự can thiệp vào quyền lập hội đều có căn cứ pháp luật, có mục đích chính đáng, cần thiết và tương xứng⁸⁴.

Thứ bảy, tiêu chí về khả năng phản ánh và đáp ứng thực tiễn đời sống hiệp hội. Pháp luật hoàn thiện phải theo kịp sự vận động đa dạng của các hình thức liên kết xã hội, từ hội truyền thống, hội nghề nghiệp, hội xã hội - nghề nghiệp đến các mạng lưới chuyên gia, nhóm cộng đồng, hình thức liên kết linh hoạt và các hoạt động có yếu tố công nghệ, không gian mạng. Nếu pháp luật chỉ điều chỉnh các hội chính thức theo mô hình truyền thống mà không tính đến sự phát triển năng động của đời sống xã hội thì sẽ xuất hiện khoảng cách giữa quy định và thực tiễn. Vì vậy, mức độ đáp ứng thực tiễn là một tiêu chí quan trọng để đánh giá chất lượng hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.

Thứ tám, tiêu chí về tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả thi hành. Pháp luật hoàn thiện không chỉ đúng về mặt lý luận và kỹ thuật lập pháp, mà còn phải có khả năng thực hiện trong thực tiễn. Tiêu chí này đòi hỏi các quy định pháp luật phải phù hợp với năng lực tổ chức thực thi của cơ quan nhà nước, điều kiện hoạt động của hội, trình độ nhận thức pháp luật của người dân, cơ sở dữ liệu, nguồn lực quản lý và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền. Đồng thời, pháp luật phải tạo ra kết quả thực tế là quyền lập hội được thực hiện thuận lợi hơn, hội hoạt động minh bạch, trách nhiệm hơn và quản lý nhà nước hiệu quả hơn.

Tám tiêu chí nêu trên là sự cụ thể hóa khung lý thuyết của luận án trên ba phương diện: chất lượng quy phạm pháp luật; hiệu quả tổ chức thi hành; và mức độ bảo đảm quyền trên thực tế. Đây là thước đo xuyên suốt để nhận diện thành tựu, hạn chế và nguyên nhân ở Chương 2, đồng thời chuyển hóa các kết quả đánh giá thành quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật ở Chương 3.

⁸⁴ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 16-17, 81.

1.5. Các chuẩn mực pháp lý quốc tế và kinh nghiệm của một số quốc gia về quyền lập hội

1.5.1. Các chuẩn mực pháp lý quốc tế về quyền lập hội

Quyền lập hội được thừa nhận rộng rãi trong pháp luật quốc tế về quyền con người với tư cách là một quyền dân sự - chính trị cơ bản. Các chuẩn mực quốc tế về quyền lập hội không chỉ ghi nhận quyền của cá nhân trong việc thành lập, gia nhập hoặc không gia nhập hội, mà còn xác định các điều kiện giới hạn quyền, nghĩa vụ của Nhà nước và các bảo đảm pháp lý để quyền này được thực hiện trên thực tế. Việc nghiên cứu các chuẩn mực pháp lý quốc tế có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và xác định định hướng hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam.

Trước hết, quyền lập hội được ghi nhận trong Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948. Điều 20 của Tuyên ngôn khẳng định mọi người có quyền tự do hội họp và lập hội hòa bình; không ai bị bắt buộc phải tham gia một hội⁸⁵. Quy định này thể hiện hai nội dung cơ bản của quyền lập hội: quyền tự do liên kết với người khác và quyền không bị cưỡng ép tham gia hội. Mặc dù Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người không phải là điều ước quốc tế có giá trị ràng buộc theo nghĩa truyền thống, nhưng đây là văn kiện nền tảng, có ý nghĩa định hướng cho sự phát triển của hệ thống pháp luật quốc tế về quyền con người, trong đó có quyền lập hội.

Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 tiếp tục cụ thể hóa quyền lập hội tại Điều 22. Khoản 1 Điều 22 quy định mọi người có quyền tự do lập hội với người khác, bao gồm quyền thành lập và gia nhập công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình⁸⁶. Đây là cơ sở pháp lý quốc tế quan trọng nhất về quyền lập hội ở cấp độ toàn cầu. So với Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người, Điều 22 ICCPR không chỉ khẳng định quyền lập hội, mà còn xác lập các giới hạn pháp lý chặt chẽ đối với việc hạn chế quyền này. Theo đó, việc thực hiện quyền lập hội chỉ có thể bị hạn

⁸⁵ Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948, Điều 20.

⁸⁶ ICCPR năm 1966, khoản 1 Điều 22.

chế khi các hạn chế đó được quy định bằng pháp luật và là cần thiết trong một xã hội dân chủ vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn công cộng, trật tự công cộng, bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng, hoặc bảo vệ quyền và tự do của người khác⁸⁷.

Bên cạnh ICCPR, một số điều ước quốc tế khác cũng ghi nhận các khía cạnh cụ thể của quyền lập hội. Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966 ghi nhận quyền thành lập và gia nhập công đoàn tại Điều 8⁸⁸. Trong lĩnh vực lao động, Công ước số 87 của Tổ chức Lao động quốc tế về tự do hiệp hội và bảo vệ quyền tổ chức năm 1948, cùng với Công ước số 98 về quyền tổ chức và thương lượng tập thể năm 1949, tạo thành hệ chuẩn mực chuyên ngành về tự do hiệp hội trong quan hệ lao động⁸⁹. Các điều ước này nhấn mạnh quyền của người lao động và người sử dụng lao động trong việc thành lập, gia nhập tổ chức của mình, quyền tự chủ của các tổ chức đó và nghĩa vụ của cơ quan công quyền trong việc không can thiệp tùy tiện vào tổ chức, hoạt động hợp pháp của họ.

Ngoài ra, quyền lập hội còn được ghi nhận trong các điều ước quốc tế bảo vệ một số nhóm chủ thể cụ thể. Công ước về quyền trẻ em năm 1989 ghi nhận quyền tự do lập hội và hội họp hòa bình của trẻ em tại Điều 15⁹⁰. Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979 ghi nhận quyền của phụ nữ được tham gia các tổ chức và hiệp hội phi chính phủ liên quan đến đời sống công cộng và chính trị của quốc gia⁹¹. Công ước về quyền của người khuyết tật năm 2006 cũng khẳng định nghĩa vụ của quốc gia trong việc bảo đảm người khuyết tật được tham gia đời sống chính trị, công cộng, bao gồm việc tham gia các tổ chức đại diện cho họ⁹². Các quy định này cho thấy quyền lập hội không chỉ là quyền chung của mọi người, mà còn là công cụ quan trọng để các nhóm xã hội khác nhau tham gia, đại diện và bảo vệ lợi ích

⁸⁷ ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22.

⁸⁸ Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966, Điều 8.

⁸⁹ International Labour Organization, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)*; International Labour Organization, *Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)*.

⁹⁰ Công ước về quyền trẻ em năm 1989, Điều 15.

⁹¹ Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979, điểm c Điều 7.

⁹² Công ước về quyền của người khuyết tật năm 2006, điểm b Điều 29.

hợp pháp của mình.

Ở bình diện khu vực, quyền lập hội cũng được ghi nhận trong nhiều văn kiện nhân quyền khu vực. Công ước châu Âu về quyền con người năm 1950 ghi nhận quyền tự do hội họp và lập hội tại Điều 11; Công ước châu Mỹ về quyền con người năm 1969 ghi nhận quyền tự do lập hội tại Điều 16; Hiến chương châu Phi về quyền con người và quyền dân tộc năm 1981 ghi nhận quyền tự do lập hội tại Điều 10⁹³. Các văn kiện khu vực này đều khẳng định quyền lập hội là quyền cơ bản, đồng thời cho phép đặt ra những giới hạn nhất định nhưng phải dựa trên pháp luật, vì mục đích chính đáng và cần thiết trong một xã hội dân chủ. Mặc dù Việt Nam không chịu sự điều chỉnh trực tiếp của các cơ chế nhân quyền khu vực này, nhưng các văn kiện và thực tiễn giải thích của các cơ chế đó vẫn có giá trị tham khảo trong quá trình hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.

Các báo cáo và hướng dẫn của các cơ chế nhân quyền quốc tế cũng góp phần làm rõ nội hàm của quyền lập hội. Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về quyền tự do hội họp hòa bình và lập hội, Maina Kiai, trình Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc năm 2012, nhấn mạnh rằng quyền lập hội không chỉ bao gồm quyền thành lập và gia nhập hội, mà còn bao gồm quyền của hội được hoạt động, được tiếp cận nguồn lực, được liên kết với các chủ thể khác và được bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện⁹⁴. Báo cáo này cũng nhấn mạnh nghĩa vụ của Nhà nước trong việc tạo lập môi trường thuận lợi để các hội được thành lập, hoạt động và tham gia vào đời sống xã hội.

Một tài liệu có giá trị tham khảo quan trọng khác là “*Guidelines on Freedom of Association*” do OSCE/ODIHR và Ủy ban Venice ban hành năm 2015. Bộ hướng dẫn này đã khái quát nhiều nguyên tắc lập pháp quan trọng về quyền lập hội, như nguyên tắc suy đoán có lợi cho việc thành lập hội, nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, không phân biệt đối xử, thủ tục đăng ký minh bạch, hạn chế tối đa sự can thiệp hành

⁹³ European Convention on Human Rights, Article 11; American Convention on Human Rights, Article 16; African Charter on Human and Peoples’ Rights, Article 10.

⁹⁴ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 51–52; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/23/39, tldđ, đoạn 8–10.

chính, bảo đảm quyền tiếp cận nguồn lực và bảo đảm cơ chế tài phán hiệu quả⁹⁵. Đây là nguồn tài liệu có giá trị tham khảo trong việc xác định các tiêu chí đánh giá pháp luật quốc gia về quyền lập hội, đặc biệt là các tiêu chí về thủ tục thành lập, quyền tự chủ của hội, giới hạn quyền và cơ chế bảo vệ quyền.

Thực tiễn giải thích và áp dụng các chuẩn mực quốc tế cũng cho thấy quyền lập hội được bảo vệ nghiêm ngặt trước các biện pháp hạn chế tùy tiện. Trong vụ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Tòa án Nhân quyền châu Âu cho rằng việc từ chối đăng ký một hội mà không có căn cứ xác đáng đã vi phạm quyền tự do lập hội được bảo vệ theo Điều 11 Công ước châu Âu về quyền con người⁹⁶. Trong vụ *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc nhấn mạnh rằng để một hạn chế đối với quyền lập hội được coi là hợp pháp theo Điều 22 ICCPR, Nhà nước phải chứng minh được hạn chế đó được quy định bằng pháp luật, nhằm mục đích chính đáng và cần thiết trong một xã hội dân chủ⁹⁷. Các trường hợp này cho thấy khi quyền lập hội bị hạn chế, trách nhiệm chứng minh tính hợp pháp, cần thiết và tương xứng của biện pháp hạn chế thuộc về Nhà nước.

Từ các văn kiện và thực tiễn quốc tế nêu trên, có thể khái quát một số chuẩn mực pháp lý quốc tế cơ bản về quyền lập hội như sau: *một là*, quyền lập hội là quyền cơ bản của con người, thuộc về mọi người; *hai là*, quyền lập hội bao gồm quyền thành lập, gia nhập, không gia nhập, rời khỏi hội và hoạt động thông qua hội; *ba là*, hội cần được bảo đảm quyền tự chủ về tổ chức, nhân sự, điều lệ, hoạt động và tiếp cận nguồn lực hợp pháp; *bốn là*, thủ tục thành lập hoặc đăng ký hội phải rõ ràng, minh bạch, không phân biệt đối xử và không tạo rào cản bất hợp lý; *năm là*, mọi hạn chế đối với quyền lập hội phải do luật định, vì mục đích chính đáng, cần thiết, hợp lý và tương xứng; *sáu là*, các biện pháp đình chỉ, giải thể hoặc từ chối đăng ký hội phải có căn cứ pháp luật rõ ràng và có thể được xem xét bởi cơ quan tài phán độc lập; *bảy là*, Nhà nước có nghĩa vụ tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi để quyền lập hội được

⁹⁵ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 16, 19-22, 104-106, 114-116, 178-183, 218-222.

⁹⁶ European Court of Human Rights, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, tldđ.

⁹⁷ Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, tldđ.

thực hiện trên thực tế.

Các chuẩn mực pháp lý quốc tế nêu trên không phải là khuôn mẫu để sao chép nguyên xi vào pháp luật Việt Nam, nhưng là hệ quy chiếu quan trọng để đánh giá mức độ bảo đảm quyền lập hội và định hướng hoàn thiện pháp luật quốc gia. Đối với Việt Nam, việc tham khảo các chuẩn mực này cần được thực hiện trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, điều kiện chính trị - pháp lý đặc thù của đất nước, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Cách tiếp cận phù hợp là tiếp thu có chọn lọc các giá trị phổ quát về bảo đảm quyền, đồng thời thiết kế cơ chế pháp luật khả thi, cân bằng giữa bảo đảm quyền lập hội và yêu cầu quản lý nhà nước ở Việt Nam.

1.5.2. Kinh nghiệm của một số quốc gia về quyền lập hội và bài học tham khảo cho Việt Nam

Quyền lập hội được thừa nhận rộng rãi trong pháp luật quốc tế và pháp luật của nhiều quốc gia, nhưng cách thức cụ thể hóa quyền này có sự khác biệt nhất định tùy thuộc vào thể chế chính trị, truyền thống pháp luật, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và mô hình quản lý nhà nước. Việc nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia không nhằm sao chép mô hình pháp luật nước ngoài, mà nhằm nhận diện các phương thức lập pháp, cơ chế quản lý và bảo vệ quyền có giá trị tham khảo đối với Việt Nam. Trên cơ sở đó, có thể rút ra những bài học phù hợp cho quá trình hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

1.5.2.1. Kinh nghiệm về hình thức pháp lý điều chỉnh quyền lập hội

Về hình thức pháp lý, kinh nghiệm của một số quốc gia cho thấy quyền lập hội thường được cụ thể hóa ở cấp độ luật, nhưng cách thức thể hiện không hoàn toàn giống nhau. Có thể khái quát hai mô hình chủ yếu. Mô hình thứ nhất là ban hành đạo luật riêng về hội, hiệp hội hoặc tổ chức phi lợi nhuận. Pháp là ví dụ tiêu biểu với Luật ngày 01/7/1901 về hợp đồng lập hội, ghi nhận nguyên tắc hội được hình thành trên cơ sở thỏa thuận tự nguyện của các cá nhân nhằm theo đuổi mục

đích không phân chia lợi nhuận⁹⁸. Tây Ban Nha cũng ban hành đạo luật riêng điều chỉnh quyền lập hội; Nhật Bản, Canada, Nam Phi có các đạo luật riêng điều chỉnh tổ chức phi lợi nhuận hoặc pháp nhân phi lợi nhuận⁹⁹. Mô hình thứ hai là điều chỉnh hội trong Bộ luật Dân sự hoặc trong pháp luật chung về pháp nhân. Đức, Hà Lan, Hàn Quốc là các ví dụ đáng chú ý khi pháp luật dân sự quy định về pháp nhân, hội, hiệp hội hoặc tổ chức không vì lợi nhuận¹⁰⁰.

Điểm chung của các mô hình trên là quyền lập hội và địa vị pháp lý của hội đều được xác lập ở cấp độ luật, qua đó bảo đảm tính ổn định, minh bạch và khả năng kiểm soát giới hạn quyền bằng pháp luật. Sự khác biệt chủ yếu nằm ở kỹ thuật lập pháp: có nước ban hành luật riêng, có nước đặt quy định về hội trong Bộ luật Dân sự hoặc pháp luật về pháp nhân. Đối với Việt Nam, kinh nghiệm này cho thấy yêu cầu quan trọng là cần luật hóa đầy đủ quyền lập hội, thay vì tiếp tục để nhiều nội dung cốt lõi liên quan đến thực hiện và giới hạn quyền được điều chỉnh chủ yếu bằng văn bản dưới luật. Trong điều kiện hiện nay, việc ban hành Luật về hội là phương án phù hợp hơn, vì có thể đồng thời cụ thể hóa quyền hiến định về lập hội, xác định địa vị pháp lý của hội, đổi mới cơ chế quản lý nhà nước và thiết lập cơ chế bảo vệ quyền.

1.5.2.2. Kinh nghiệm về thành lập, đăng ký và công nhận tư cách pháp lý của hội

Vấn đề thành lập và đăng ký hội là nội dung thể hiện rõ nhất triết lý lập pháp của mỗi quốc gia đối với quyền lập hội. Ở Pháp, Luật năm 1901 thể hiện cách tiếp cận tự do tương đối rõ: hội có thể được hình thành trên cơ sở thỏa thuận giữa các thành viên; việc công bố, đăng ký chủ yếu nhằm tạo điều kiện để hội có năng lực pháp lý đầy đủ

⁹⁸ République française, *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*, Article 1, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006294210, truy cập ngày 08/8/2026.

⁹⁹ Kingdom of Spain, *Organic Law 1/2002 of 22 March regulating the Right of Association*; Japan, *Act on Promotion of Specified Non-profit Activities*; Canada, *Canada Not-for-profit Corporations Act*, S.C. 2009, c. 23, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-7.75/>, truy cập ngày 08/8/2026; Republic of South Africa, *Nonprofit Organisations Act 71 of 1997*.

¹⁰⁰ Federal Republic of Germany, *German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB)*, §§ 21-79; Kingdom of the Netherlands, *Dutch Civil Code*, Book 2: Legal Persons; Republic of Korea, *Civil Act*, provisions on incorporated associations and foundations.

trong các quan hệ tài sản, tổ tụng và giao dịch dân sự. Cách tiếp cận này nhấn mạnh nguyên tắc tự do lập hội và hạn chế tối đa sự can thiệp tiền kiểm của Nhà nước.

Ở Đức, mô hình đăng ký hội có đăng ký trong Bộ luật Dân sự thể hiện sự kết hợp giữa quyền tự do lập hội và yêu cầu bảo đảm an toàn pháp lý. Hội có thể tồn tại như một hình thức liên kết, nhưng để có tư cách pháp nhân đầy đủ thì cần đăng ký vào sổ đăng ký hội. Việc đăng ký này được thực hiện thông qua cơ chế pháp lý tương đối minh bạch, với các điều kiện được quy định cụ thể trong luật, qua đó hạn chế sự tùy nghi hành chính.

Trong khi đó, một số quốc gia áp dụng mô hình kiểm soát chặt chẽ hơn. Chẳng hạn, pháp luật Trung Quốc về đăng ký và quản lý tổ chức xã hội đặt ra yêu cầu đăng ký với cơ quan quản lý và trong một số trường hợp cần có cơ quan chuyên môn bảo trợ hoặc chủ quản¹⁰¹. Mô hình này phản ánh cách tiếp cận ưu tiên quản lý nhà nước và kiểm soát rủi ro, nhưng nếu điều kiện đăng ký quá rộng, căn cứ từ chối thiếu rõ ràng hoặc phụ thuộc nhiều vào đánh giá chủ quan của cơ quan hành chính thì có thể tạo ra rào cản lớn đối với quyền lập hội.

Bài học đối với Việt Nam là cần chuyển mạnh từ tư duy xin phép sang tư duy đăng ký, công nhận và bảo đảm quyền. Pháp luật cần xác định rõ thành lập hội là việc thực hiện quyền hiến định của công dân, không phải là sự ban phát của cơ quan nhà nước. Các điều kiện thành lập hội, hồ sơ, thời hạn, thẩm quyền, căn cứ chấp thuận hoặc từ chối phải được quy định bằng luật, minh bạch, khách quan, dễ dự đoán. Trường hợp từ chối đăng ký hoặc công nhận hội phải được giải thích bằng văn bản và chủ thể quyền phải có quyền khiếu nại, khởi kiện ra Tòa án. Đây là yêu cầu quan trọng để hạn chế sự tùy tiện và bảo đảm quyền lập hội trên thực tế.

1.5.2.3. Kinh nghiệm về quyền tự chủ của hội và quản trị nội bộ

Kinh nghiệm của các quốc gia có truyền thống pháp quyền phát triển cho thấy

¹⁰¹ State Council of the People's Republic of China, *Regulations on the Registration and Management of Social Organizations* (1998, được sửa đổi, bổ sung, gần nhất năm 2026 theo State Council Decree No. 832 ngày 12/3/2026), Điều 3, <https://xzfg.moj.gov.cn/mobile/law/detail?LawID=1212>, truy cập ngày 08/8/2026.

quyền tự chủ của hội là nội dung cốt lõi của quyền lập hội. Ở Pháp và Đức, Nhà nước chủ yếu quy định các nguyên tắc pháp lý khung, còn các vấn đề cụ thể như cơ cấu tổ chức, phương thức bầu cử, quyền và nghĩa vụ của hội viên, chương trình hoạt động, quy chế nội bộ thường được để cho hội tự quyết trong điều lệ. Pháp luật chỉ can thiệp khi hội vi phạm pháp luật, xâm phạm quyền của hội viên hoặc gây phương hại đến lợi ích công cộng.

Nhật Bản cũng là kinh nghiệm đáng tham khảo ở khía cạnh tạo điều kiện cho các tổ chức phi lợi nhuận hoạt động trong khuôn khổ pháp lý rõ ràng. Luật về thúc đẩy hoạt động phi lợi nhuận của Nhật Bản hướng tới việc trao tư cách pháp nhân và tạo điều kiện cho hoạt động đóng góp xã hội tự nguyện của công dân, đồng thời yêu cầu các tổ chức này đáp ứng các tiêu chuẩn nhất định về tổ chức và hoạt động vì lợi ích công cộng¹⁰². Cách tiếp cận này cho thấy pháp luật có thể vừa bảo đảm quyền tự chủ của tổ chức, vừa đặt ra yêu cầu về minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Bài học đối với Việt Nam là pháp luật về quyền lập hội cần bảo đảm quyền tự chủ thực chất của hội. Nhà nước không nên can thiệp sâu vào nhân sự, điều lệ, chương trình hoạt động và đời sống nội bộ của hội nếu không có căn cứ pháp luật rõ ràng. Quyền tự chủ của hội cần được bảo đảm đồng thời với trách nhiệm giải trình, nhất là trong quản lý tài chính, tài sản, tiếp nhận tài trợ, thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước giao hoặc cung cấp dịch vụ cho hội viên, cộng đồng. Cách tiếp cận phù hợp không phải là kiểm soát thay cho hội, mà là tạo khung pháp lý để hội tự quản, công khai, minh bạch và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

1.5.2.4. Kinh nghiệm về tài chính, tài sản và tiếp cận nguồn lực

Một hội muốn tồn tại và hoạt động thực chất cần có nguồn lực tài chính hợp pháp. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các hội thường có thể tiếp cận nhiều nguồn lực khác nhau như hội phí, đóng góp tự nguyện, tài trợ từ cá nhân, doanh nghiệp, quỹ, hỗ trợ công, hợp đồng cung cấp dịch vụ, tài trợ nước ngoài hoặc nguồn thu hợp pháp từ hoạt động phù hợp với tôn chỉ, mục đích. Ở các quốc gia có hệ thống pháp luật phát

¹⁰² Japan, *Act on Promotion of Specified Non-profit Activities*, Article 1, Japanese Law Translation, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3028/en>, truy cập ngày 21/6/2026.

triển, quản lý tài chính của hội thường dựa trên nguyên tắc minh bạch, kế toán, kiểm toán, công khai thông tin và trách nhiệm giải trình, thay vì cấm đoán hoặc kiểm soát hành chính quá mức.

Tuy nhiên, tài chính của hội cũng là lĩnh vực tiềm ẩn rủi ro, nhất là liên quan đến rửa tiền, tài trợ khủng bố, gian lận tài chính, trục lợi hoặc can thiệp không chính đáng từ bên ngoài. Vì vậy, nhiều quốc gia áp dụng cơ chế quản lý tài chính dựa trên phân loại rủi ro, yêu cầu báo cáo, công khai, kiểm toán và chế tài khi vi phạm. Cách tiếp cận này cho phép Nhà nước kiểm soát được rủi ro mà không làm tê liệt khả năng huy động nguồn lực hợp pháp của hội.

Bài học đối với Việt Nam là cần xây dựng cơ chế quản lý tài chính của hội theo hướng minh bạch và trách nhiệm giải trình, thay vì thiên về kiểm soát tiền kiểm. Pháp luật cần quy định rõ các nguồn thu hợp pháp của hội, chế độ quản lý tài chính, nghĩa vụ công khai, báo cáo, kiểm toán trong trường hợp cần thiết, cũng như chế tài đối với hành vi vi phạm. Đối với tài trợ nước ngoài, cần có quy định chặt chẽ nhưng hợp lý, dựa trên mục tiêu phòng ngừa rủi ro cụ thể, không nên thiết kế thủ tục quá phức tạp làm cản trở hoạt động hợp pháp của hội. Đây là điểm cân bằng quan trọng giữa bảo đảm quyền lập hội và bảo vệ lợi ích công cộng.

1.5.2.5. Kinh nghiệm về quan hệ giữa Nhà nước và hội, cơ chế giám sát

Kinh nghiệm so sánh cho thấy quan hệ giữa Nhà nước và hội có thể được tổ chức theo nhiều mô hình khác nhau, từ mô hình kiểm soát chặt chẽ đến mô hình đối tác, hợp tác trong quản trị xã hội. Ở một số quốc gia, hội được coi chủ yếu là đối tượng quản lý, chịu sự kiểm tra, giám sát thường xuyên của cơ quan hành chính. Ở các quốc gia có nền quản trị phát triển hơn, hội thường được nhìn nhận như một đối tác xã hội, có thể tham gia cung cấp dịch vụ công, phản biện chính sách, đại diện lợi ích, hỗ trợ cộng đồng và đóng góp vào quá trình xây dựng chính sách.

Về cơ chế giám sát, xu hướng phổ biến trong Nhà nước pháp quyền là giảm tiền kiểm, tăng hậu kiểm và kiểm soát rủi ro. Nhà nước không cần can thiệp sâu ngay từ thời điểm thành lập hoặc vào mọi hoạt động thường xuyên của hội, mà tập

trung giám sát những nội dung có nguy cơ ảnh hưởng đến lợi ích công cộng như tài chính, tuân thủ pháp luật, bảo vệ quyền của hội viên, nghĩa vụ báo cáo, hoạt động vượt quá tôn chỉ, mục đích hoặc vi phạm pháp luật. Hoạt động thanh tra, kiểm tra phải có căn cứ pháp lý, thẩm quyền rõ ràng, trình tự chặt chẽ, không làm gián đoạn bất hợp lý hoạt động bình thường của hội.

Bài học đối với Việt Nam là cần xây dựng quan hệ Nhà nước - hội theo hướng quản lý bằng pháp luật, đối thoại, hợp tác và trách nhiệm giải trình. Hội không nên chỉ được nhìn nhận như đối tượng quản lý, mà cần được xem là một nguồn lực xã hội có thể tham gia vào phát triển đất nước, cung cấp dịch vụ, phản ánh nhu cầu xã hội, góp ý chính sách và củng cố đồng thuận xã hội. Pháp luật cần thể chế hóa cơ chế tham vấn chính sách đối với các hội, hiệp hội liên quan khi xây dựng chính sách, pháp luật có tác động trực tiếp đến họ; đồng thời đổi mới quản lý nhà nước theo hướng công khai, minh bạch, hậu kiểm và kiểm soát rủi ro.

1.5.2.6. Kinh nghiệm về cơ chế bảo vệ quyền và giải quyết tranh chấp

Một kinh nghiệm quan trọng của các quốc gia pháp quyền là quyền lập hội chỉ được bảo đảm thực chất khi có cơ chế bảo vệ quyền hiệu quả. Cơ chế này bao gồm giải quyết tranh chấp nội bộ trong hội, tranh chấp giữa hội với hội viên, tranh chấp giữa hội với bên thứ ba và đặc biệt là tranh chấp giữa hội hoặc người sáng lập hội với cơ quan nhà nước. Trong các tranh chấp với cơ quan nhà nước, Tòa án hoặc cơ quan tài phán độc lập giữ vai trò trung tâm trong việc kiểm soát tính hợp pháp của quyết định hành chính liên quan đến thành lập, đăng ký, đình chỉ, giải thể hoặc xử lý vi phạm đối với hội.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các biện pháp hạn chế nghiêm trọng đối với quyền lập hội, nhất là từ chối đăng ký, đình chỉ hoạt động hoặc giải thể bắt buộc, cần có căn cứ pháp luật rõ ràng, phải bảo đảm quyền giải trình, quyền được xét xử công bằng và quyền được xem xét lại bởi cơ quan độc lập. Trong vụ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Tòa án Nhân quyền châu Âu đã xác định việc từ chối đăng ký

một hội mà không có căn cứ thuyết phục là vi phạm quyền tự do lập hội¹⁰³. Trong vụ *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc cũng nhấn mạnh Nhà nước phải chứng minh được tính hợp pháp, mục đích chính đáng và sự cần thiết của biện pháp hạn chế quyền lập hội¹⁰⁴.

Bài học đối với Việt Nam là cần tăng cường vai trò của Tòa án trong bảo vệ quyền lập hội. Pháp luật cần quy định rõ quyền khởi kiện đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến việc thành lập, đăng ký, công nhận, đình chỉ, giải thể, xử phạt hoặc can thiệp vào hoạt động hợp pháp của hội. Đặc biệt, giải thể bắt buộc cần được coi là biện pháp cuối cùng, chỉ áp dụng đối với vi phạm nghiêm trọng và phải có cơ chế tài phán độc lập để xem xét. Cơ quan hành chính có thể quản lý, thanh tra, kiểm tra và kiến nghị xử lý, nhưng những biện pháp làm chấm dứt sự tồn tại của hội cần được kiểm soát chặt chẽ bằng thủ tục tư pháp hoặc ít nhất phải có khả năng bị Tòa án xem xét lại một cách đầy đủ.

Từ các kinh nghiệm nêu trên, có thể rút ra một số bài học tổng quát cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Thứ nhất, cần ban hành luật về hội hoặc luật về quyền lập hội và hội để cụ thể hóa quyền hiến định ở cấp độ luật. Thứ hai, cần chuyển từ mô hình xin phép nặng về tiền kiểm sang mô hình đăng ký, công nhận dựa trên tiêu chí rõ ràng, minh bạch. Thứ ba, cần bảo đảm quyền tự chủ của hội về tổ chức, nhân sự, điều lệ, tài chính và hoạt động, gắn với trách nhiệm công khai, minh bạch và giải trình. Thứ tư, cần đổi mới quản lý nhà nước theo hướng hậu kiểm, quản lý rủi ro, đối thoại và hợp tác. Thứ năm, cần thiết lập cơ chế bảo vệ quyền hữu hiệu, trong đó Tòa án giữ vai trò kiểm soát quyết định hành chính ảnh hưởng đến quyền lập hội. Thứ sáu, việc tiếp thu kinh nghiệm nước ngoài phải có chọn lọc, phù hợp với Hiến pháp năm 2013, điều kiện chính trị - pháp lý, văn hóa pháp lý và yêu cầu quản lý nhà nước ở Việt Nam.

Như vậy, kinh nghiệm của một số quốc gia cho thấy hoàn thiện pháp luật về

¹⁰³ European Court of Human Rights, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, tldđ.

¹⁰⁴ Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, tldđ.

quyền lập hội không chỉ là vấn đề kỹ thuật lập pháp, mà còn là quá trình chuyển đổi tư duy từ quản lý hành chính sang bảo đảm quyền và quản trị bằng pháp luật. Đối với Việt Nam, bài học có ý nghĩa căn bản là xây dựng khuôn khổ pháp luật ở cấp độ luật, minh bạch, đồng bộ, khả thi; bảo đảm quyền lập hội thực chất; đồng thời duy trì các công cụ quản lý cần thiết để bảo vệ lợi ích công cộng, an ninh quốc gia, trật tự xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể khác trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Tiểu kết Chương 1

Chương 1 đã tập trung làm rõ những vấn đề lý luận nền tảng về quyền lập hội và pháp luật về quyền lập hội. Trên cơ sở phân tích khái niệm, nội dung, ý nghĩa và đặc điểm của quyền lập hội, luận án khẳng định quyền lập hội là một quyền dân sự - chính trị cơ bản của con người, quyền cơ bản của công dân, có cấu trúc phức hợp, vừa mang tính cá nhân, vừa mang tính tập thể, gắn chặt với các quyền tự do cơ bản khác và có ý nghĩa quan trọng đối với việc bảo đảm dân chủ, phát huy vai trò của xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền và đổi mới quản trị quốc gia.

Chương này cũng đã làm rõ cơ sở lý luận của pháp luật về quyền lập hội, trong đó nhấn mạnh sự cần thiết phải phân biệt giữa pháp luật về quyền lập hội và pháp luật về hội. Pháp luật về quyền lập hội không chỉ là hệ thống quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước đối với việc thực hiện quyền lập hội và hoạt động của hội, mà còn bao gồm các quy phạm ghi nhận, bảo đảm, giới hạn hợp pháp và bảo vệ quyền lập hội. Từ đó, luận án xác định các nội dung cơ bản của pháp luật về quyền lập hội, các yếu tố ảnh hưởng đến sự hình thành và phát triển của pháp luật trong lĩnh vực này, cũng như yêu cầu đặt pháp luật về quyền lập hội trong tổng thể xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trên nền tảng đó, Chương 1 đã xây dựng khái niệm, nguyên tắc và tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội được xác định không chỉ là sửa đổi, bổ sung một số quy định kỹ thuật về hội, mà là quá trình xây dựng khuôn khổ pháp luật đầy đủ, minh bạch, thống nhất, khả thi, bảo

đảm tốt hơn quyền lập hội của công dân, đồng thời đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích công cộng và kiểm soát quyền lực hành chính. Các tiêu chí được xác lập trong chương này là cơ sở để đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam trong Chương 2.

Bên cạnh đó, Chương 1 đã khái quát các chuẩn mực pháp lý quốc tế và kinh nghiệm của một số quốc gia về quyền lập hội. Các chuẩn mực quốc tế cho thấy quyền lập hội cần được bảo đảm trên các phương diện: quyền thành lập, gia nhập, không gia nhập, rời khỏi hội; quyền tự chủ tổ chức và hoạt động của hội; quyền tiếp cận nguồn lực; quyền được bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện; và nguyên tắc hạn chế quyền phải do luật định, cần thiết, hợp lý, tương xứng. Kinh nghiệm nước ngoài cũng gợi mở cho Việt Nam yêu cầu luật hóa quyền lập hội, minh bạch hóa thủ tục thành lập hội, bảo đảm quyền tự chủ của hội, đổi mới quản lý nhà nước theo hướng hậu kiểm và tăng cường vai trò của Tòa án trong bảo vệ quyền.

Những kết quả nghiên cứu của Chương 1 là cơ sở lý luận và phương pháp luận để luận án tiếp tục phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam trong Chương 2. Việc đánh giá thực trạng không chỉ dừng lại ở các quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, mà được đặt trong chỉnh thể pháp luật về quyền lập hội, bao gồm nguồn luật, hình thức pháp luật, mức độ luật hóa quyền, điều kiện và thủ tục thực hiện quyền, quyền tự chủ của hội, tài sản, tài chính, trách nhiệm giải trình, quản lý nhà nước, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và cơ chế bảo vệ quyền. Trên cơ sở đó, Chương 2 là nền tảng thực tiễn để luận án đề xuất các quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Chương 3.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN QUYỀN LẬP HỘI Ở VIỆT NAM

2.1. Quá trình phát triển pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam

Lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam gắn liền với quá trình phát triển của Nhà nước, sự thay đổi của mô hình kinh tế - xã hội và nhận thức pháp lý về quyền con người, quyền công dân qua từng thời kỳ. Việc khái quát quá trình này có ý nghĩa quan trọng trong việc nhận diện nền tảng lịch sử, đặc điểm phát triển và những dấu ấn còn ảnh hưởng đến pháp luật hiện hành về quyền lập hội. Có thể chia quá trình phát triển pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam thành ba giai đoạn cơ bản: giai đoạn trước Đổi mới; giai đoạn từ Đổi mới đến trước Hiến pháp năm 2013 và giai đoạn từ Hiến pháp năm 2013 đến nay.

2.1.1. Giai đoạn trước Đổi mới

Ngay từ bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, quyền lập hội đã được ghi nhận như một quyền tự do dân chủ cơ bản của công dân. Điều 10 Hiến pháp năm 1946 quy định công dân Việt Nam có quyền tự do tổ chức và hội họp, bên cạnh các quyền tự do cơ bản khác như tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú và đi lại¹⁰⁵. Việc ghi nhận quyền tự do tổ chức và hội họp trong Hiến pháp năm 1946 thể hiện tư tưởng dân chủ tiến bộ của Nhà nước Việt Nam mới, đồng thời phản ánh yêu cầu tập hợp, đoàn kết các tầng lớp nhân dân trong bối cảnh xây dựng chính quyền cách mạng và đấu tranh bảo vệ độc lập dân tộc.

Dấu mốc lập pháp quan trọng trong giai đoạn này là việc ban hành Sắc lệnh số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 ban bố Luật quy định quyền lập hội. Đây là văn bản pháp lý chuyên ngành đầu tiên của Việt Nam điều chỉnh trực tiếp quyền lập hội. Điều 1 của Luật quy định quyền lập hội khẳng định “*quyền lập hội của nhân dân được tôn trọng và bảo đảm*”; Điều 2 ghi nhận mọi người đều có quyền lập hội, quyền tự do

¹⁰⁵ Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1946, Điều 10.

vào hội thành lập hợp pháp và quyền tự do ra hội, đồng thời cấm hành vi xâm phạm quyền lập hội và quyền tự do vào hội, ra hội của người khác¹⁰⁶. Những quy định này cho thấy Nhà nước Việt Nam từ rất sớm đã có nỗ lực thể chế hóa quyền lập hội và ghi nhận quyền này như một bộ phận của quyền dân chủ của nhân dân.

Tuy nhiên, trong bối cảnh lịch sử cụ thể của thời kỳ đó, quyền lập hội đồng thời được đặt trong khuôn khổ quản lý chặt chẽ của Nhà nước. Sắc lệnh số 102-SL/L-004 quy định việc lập hội phải xin phép nhằm bảo đảm hội được thành lập có mục đích chính đáng, phù hợp với lợi ích nhân dân, góp phần xây dựng chế độ dân chủ nhân dân¹⁰⁷. Nghị định số 258-TTg ngày 14/6/1957 của Thủ tướng Chính phủ tiếp tục quy định chi tiết thi hành Luật quy định quyền lập hội, qua đó xác lập cơ chế cấp phép đối với việc thành lập hội¹⁰⁸. Như vậy, ngay từ giai đoạn đầu, pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam đã thể hiện đồng thời hai khuynh hướng: một mặt ghi nhận quyền lập hội của nhân dân; mặt khác đặt việc thực hiện quyền này dưới sự kiểm soát tiền kiểm của Nhà nước.

Hiến pháp năm 1959 tiếp tục ghi nhận quyền lập hội của công dân. Điều 25 Hiến pháp năm 1959 quy định công dân nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa có các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội và biểu tình, đồng thời Nhà nước bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó¹⁰⁹. Quy định này có ý nghĩa tiến bộ ở chỗ không chỉ ghi nhận quyền mà còn đề cập trách nhiệm bảo đảm điều kiện thực hiện quyền. Đến Hiến pháp năm 1980, quyền lập hội tiếp tục được ghi nhận tại Điều 67, nhưng việc thực hiện quyền được đặt trong yêu cầu *“phù hợp với lợi ích của chủ nghĩa xã hội và của nhân dân”*¹¹⁰. So với Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959, cách ghi nhận trong Hiến pháp năm 1980 phản ánh rõ hơn bối cảnh kinh tế kế hoạch hóa tập trung, cơ chế bao cấp và yêu cầu tổ chức xã hội theo định hướng của Nhà nước trong thời kỳ chiến tranh, hậu chiến.

¹⁰⁶ Luật số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 quy định quyền lập hội, Điều 1, Điều 2.

¹⁰⁷ Luật số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 quy định quyền lập hội, Điều 3.

¹⁰⁸ Thủ tướng Chính phủ, Nghị định số 258-TTg ngày 14/6/1957 quy định chi tiết thi hành Luật quy định quyền lập hội.

¹⁰⁹ Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1959, Điều 25.

¹¹⁰ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980, Điều 67.

Nhìn chung, giai đoạn trước Đổi mới cho thấy pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam đã có bước phát triển đáng ghi nhận khi quyền này được hiến định và được cụ thể hóa bằng một văn bản chuyên ngành từ khá sớm. Tuy nhiên, do bối cảnh chính trị - xã hội đặc thù, quyền lập hội chủ yếu được thực hiện trong khuôn khổ các đoàn thể, hội quần chúng gắn với nhiệm vụ chính trị - xã hội của Nhà nước; cơ chế thành lập hội vẫn mang nặng tính xin phép và tiền kiểm. Đây là dấu ấn lịch sử có ảnh hưởng lâu dài đến tư duy pháp lý và mô hình quản lý nhà nước đối với việc thực hiện quyền lập hội và hoạt động của hội ở các giai đoạn sau.

2.1.2. Giai đoạn từ Đổi mới đến trước Hiến pháp năm 2013

Công cuộc Đổi mới từ năm 1986 đã tạo ra những chuyển biến sâu sắc trong đời sống kinh tế - xã hội Việt Nam. Quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở cửa và hội nhập quốc tế làm nảy sinh nhiều nhu cầu liên kết mới trong xã hội. Các nhóm xã hội, nghề nghiệp, cộng đồng, doanh nghiệp, nhà khoa học, văn nghệ sĩ, tổ chức từ thiện, nhân đạo và các hiệp hội ngành nghề có nhu cầu tập hợp, đại diện lợi ích, hỗ trợ hội viên, chia sẻ thông tin và tham gia vào các hoạt động phát triển cộng đồng. Điều này đặt ra yêu cầu phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội và quản lý nhà nước đối với hội.

Trong giai đoạn này, Hiến pháp năm 1992 tiếp tục ghi nhận quyền lập hội của công dân. Điều 69 Hiến pháp năm 1992 quy định công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, có quyền được thông tin, có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật¹¹¹. So với Hiến pháp năm 1980, quy định này đã bỏ cách diễn đạt “*phù hợp với lợi ích của chủ nghĩa xã hội và của nhân dân*” và thay bằng yêu cầu “*theo quy định của pháp luật*”. Đây là sự chuyển dịch quan trọng về mặt lập hiến, thể hiện rõ hơn tư duy pháp quyền: việc thực hiện và giới hạn quyền phải được đặt trong khuôn khổ pháp luật, thay vì dựa trên các tiêu chí mang tính chính trị - ý thức hệ chung chung.

Cùng với đó, chủ trương đổi mới công tác quần chúng và mở rộng các hình

¹¹¹ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992, Điều 69.

thức tập hợp nhân dân cũng tác động đến sự phát triển của các hội. Nghị quyết số 08B-NQ/HNTW ngày 27/3/1990 của Hội nghị Trung ương 8 khóa VI về đổi mới công tác quần chúng của Đảng, tăng cường mối quan hệ giữa Đảng và nhân dân đã đặt nền tảng chính trị quan trọng cho việc đổi mới phương thức tập hợp, vận động quần chúng trong thời kỳ Đổi mới¹¹². Trên thực tế, từ thập niên 1990, số lượng các hội, hiệp hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp tăng lên, hoạt động trong nhiều lĩnh vực như khoa học - kỹ thuật, văn hóa - nghệ thuật, nghề nghiệp, kinh tế, từ thiện, nhân đạo và phát triển cộng đồng.

Do Quốc hội chưa ban hành Luật về hội, việc điều chỉnh tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước đối với việc thực hiện quyền lập hội và hoạt động của hội trong giai đoạn này chủ yếu được thực hiện bằng các nghị định của Chính phủ. Nghị định số 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội là văn bản quan trọng, tạo khuôn khổ pháp lý tương đối thống nhất cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của hội sau Đổi mới¹¹³. Đến năm 2010, Chính phủ ban hành Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 thay thế Nghị định số 88/2003/NĐ-CP, tiếp tục hoàn thiện quy định về điều kiện thành lập hội, ban vận động thành lập hội, hồ sơ và thủ tục thành lập hội, thẩm quyền cho phép thành lập hội, quyền và nghĩa vụ của hội, tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước đối với hội cho phép thành lập hội, quyền và nghĩa vụ của hội, tổ chức hoạt động và quản lý nhà nước đối với hội¹¹⁴. Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 sau đó sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP¹¹⁵.

Có thể thấy, pháp luật về quyền lập hội trong giai đoạn từ Đổi mới đến trước Hiến pháp năm 2013 đã có bước phát triển đáng kể so với giai đoạn trước. Quyền

¹¹² Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VI, *Nghị quyết số 08B-NQ/HNTW ngày 27/3/1990 của Hội nghị Trung ương 8 khóa VI về đổi mới công tác quần chúng của Đảng, tăng cường mối quan hệ giữa Đảng và nhân dân*.

¹¹³ Chính phủ, Nghị định số 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội (đã hết hiệu lực).

¹¹⁴ Chính phủ, Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 33/2012/NĐ-CP; đã hết hiệu lực kể từ ngày 26/11/2024).

¹¹⁵ Chính phủ, Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội (đã hết hiệu lực kể từ ngày 26/11/2024).

lập hội tiếp tục được hiến định; các nghị định của Chính phủ đã tạo hành lang pháp lý cụ thể hơn cho việc thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý hội; số lượng và vai trò của các hội trong đời sống xã hội gia tăng rõ rệt. Tuy nhiên, hạn chế căn bản của giai đoạn này là quyền lập hội vẫn chưa được cụ thể hóa bằng một đạo luật chuyên ngành. Việc điều chỉnh chủ yếu bằng nghị định khiến cơ sở pháp lý của quyền lập hội chưa tương xứng với vị trí của một quyền hiến định. Bên cạnh đó, cơ chế thành lập hội vẫn mang nặng tính cấp phép, thủ tục hành chính còn phức tạp, quyền tự chủ của hội còn chịu nhiều giới hạn, trong khi cơ chế bảo vệ quyền lập hội thông qua tài phán chưa thật sự rõ nét.

2.1.3. Giai đoạn từ Hiến pháp năm 2013 đến nay

Hiến pháp năm 2013 đánh dấu bước phát triển quan trọng trong nhận thức lập hiến về quyền con người, quyền công dân nói chung và quyền lập hội nói riêng. Khác với các bản Hiến pháp trước, Hiến pháp năm 2013 dành Chương II để quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, đặt quyền con người ở vị trí trang trọng hơn trong cấu trúc Hiến pháp. Điều 25 Hiến pháp năm 2013 quy định công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình; việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định¹¹⁶. Đặc biệt, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 xác định quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội và sức khỏe của cộng đồng¹¹⁷. Quy định này đặt ra yêu cầu mới về mặt lập pháp: các giới hạn đối với quyền lập hội cần được xác lập bằng luật, không chỉ bằng văn bản dưới luật.

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, yêu cầu xây dựng Luật về hội tiếp tục được đặt ra. Dự án Luật về hội đã từng được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và được thảo luận trong giai đoạn 2015-2016. Tuy nhiên, do còn nhiều vấn đề phức tạp, nhạy cảm và có ý kiến khác nhau về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, mô hình quản lý, cơ chế thành lập, quyền tự chủ của hội và vấn

¹¹⁶ Hiến pháp năm 2013, Điều 25.

¹¹⁷ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14.

đề hội có yếu tố nước ngoài, dự án luật chưa được thông qua. Việc chậm ban hành Luật về hội tạo ra khoảng trống lập pháp đáng chú ý: quyền lập hội đã được ghi nhận ở cấp độ hiến định, nhưng việc cụ thể hóa quyền chủ yếu vẫn dựa vào các văn bản dưới luật.

Trong bối cảnh đó, Chính phủ tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý về hội ở cấp nghị định. Ngày 08/10/2024, Chính phủ ban hành Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, có hiệu lực thi hành từ ngày 26/11/2024, thay thế Nghị định số 45/2010/NĐ-CP và Nghị định số 33/2012/NĐ-CP. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định tương đối toàn diện về thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước đối với hội được thành lập và hoạt động tại Việt Nam; áp dụng đối với tổ chức, công dân Việt Nam có liên quan đến thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước về hội¹¹⁸.

So với các nghị định trước đây, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP có một số điểm mới đáng chú ý. Thứ nhất, nghị định quy định cụ thể hơn về điều kiện thành lập hội, hồ sơ, trình tự, thủ tục và thẩm quyền giải quyết, qua đó góp phần chuẩn hóa thủ tục hành chính trong lĩnh vực hội. Thứ hai, nghị định thay thế khái niệm “hội có tính chất đặc thù” bằng nhóm “hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ”, qua đó gắn việc hỗ trợ, giao nhiệm vụ với trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ cụ thể. Thứ ba, nghị định tăng cường yêu cầu về công khai, minh bạch, quản lý tài chính, tài sản và trách nhiệm giải trình của hội. Thứ tư, nghị định tiếp tục khẳng định các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của hội như tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, công khai, minh bạch và tuân thủ Hiến pháp, pháp luật.

Tuy nhiên, xét từ góc độ quyền lập hội, giai đoạn từ Hiến pháp năm 2013 đến nay vẫn bộc lộ mâu thuẫn căn bản giữa sự nâng cao vị thế hiến định của quyền lập hội và việc chưa có đạo luật chuyên ngành để cụ thể hóa quyền này. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP là bước cập nhật quan trọng trong quản lý nhà nước đối với hội, nhưng về bản chất vẫn là văn bản dưới luật, chưa thể thay thế vai trò của một đạo luật trong việc xác lập đầy đủ nội dung, giới hạn và cơ chế bảo vệ quyền lập hội.

¹¹⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 1, Điều 2.

Một số vấn đề cốt lõi như chuyển từ cơ chế xin phép sang đăng ký, bảo đảm quyền tự chủ của hội, tiếp cận nguồn lực, kiểm soát sự can thiệp hành chính và vai trò của Tòa án trong bảo vệ quyền lập hội vẫn cần tiếp tục được luật hóa và hoàn thiện.

Nhìn tổng thể, quá trình hình thành và phát triển pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam cho thấy sự vận động từ ghi nhận quyền ở mức nguyên tắc đến từng bước cụ thể hóa bằng các quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội. Tuy nhiên, quá trình này cũng cho thấy những hạn chế kéo dài: thiếu một đạo luật chuyên ngành về quyền lập hội và hội; cơ chế thành lập hội còn nặng về cấp phép; quyền tự chủ của hội chưa được bảo đảm đầy đủ; cơ chế tài phán bảo vệ quyền lập hội chưa rõ nét; và tư duy quản lý hành chính vẫn ảnh hưởng đáng kể đến pháp luật hiện hành.

2.2. Thực trạng pháp luật về quyền lập hội

Trên cơ sở khung lý luận và tiêu chí đánh giá đã xác lập ở Chương 1, thực trạng pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam cần được xem xét không chỉ qua các quy định về điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý hội, mà còn qua hình thức pháp lý điều chỉnh quyền, mức độ luật hóa quyền, mô hình quản lý, quyền tự chủ của hội, cơ chế tài sản, tài chính, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và cơ chế bảo vệ quyền. Cách tiếp cận này cho phép nhận diện đầy đủ hơn mức độ thể chế hóa Điều 25 Hiến pháp năm 2013 trong pháp luật hiện hành, đồng thời làm rõ những giới hạn, khoảng trống và bất cập của pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay¹¹⁹. Ở bình diện tổng thể, pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện được cấu thành từ quy định hiến định, Luật số 102-SL/L-004 năm 1957, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP và các quy định thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật có liên quan như dân sự, hành chính, tài chính, thuế, kế toán, phòng, chống tham nhũng, giao dịch điện tử và tố tụng. Cấu trúc nguồn luật này có ưu điểm là điều chỉnh tương đối rộng các quan hệ phát sinh nhưng còn phân tán và chưa hình thành một đạo luật hiện đại cụ thể hóa đầy đủ Điều 25 và khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013. Về mô hình điều chỉnh, pháp luật

¹¹⁹ Hiến pháp năm 2013, Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 1, Điều 2.

hiện hành vẫn kết hợp cơ chế xin phép, tiền kiểm với quản lý, thanh tra, kiểm tra và xử lý sau thành lập, trong đó quyền quyết định của cơ quan hành chính còn giữ vai trò nổi trội. Đây là điểm xuất phát để các tiêu mục sau đánh giá từng lát cắt của quyền lập hội theo các yêu cầu về tính hợp hiến, minh bạch, cần thiết, tương xứng, tự chủ và khả năng được bảo vệ.

Trong Chương 2, tám tiêu chí được xác lập tại mục 1.4.3 không được chuyển thành tám tiêu mục một cách cơ học, mà được thao tác hóa trong năm nhóm nội dung có quan hệ chặt chẽ. Nhóm quy định về điều kiện, thủ tục thành lập và đăng ký hội phản ánh trực tiếp các tiêu chí về tính hợp hiến, hợp pháp, tính minh bạch, đơn giản và khả năng tiếp cận thủ tục; nhóm quy định về tổ chức, hoạt động, tài sản và tài chính phản ánh tiêu chí về quyền tự chủ gắn với công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; nhóm quy định về quản lý nhà nước phản ánh tiêu chí về tính thống nhất, đồng bộ, khả thi và hiệu quả thi hành; nhóm quy định về giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm và bảo vệ quyền phản ánh tiêu chí về kiểm soát quyền lực hành chính và cơ chế bảo vệ quyền. Các tiêu chí về nguồn luật, mức độ luật hóa quyền và khả năng đáp ứng sự vận động của đời sống hiệp hội được sử dụng xuyên suốt khi đánh giá cả năm nhóm nội dung. Trên cơ sở đó, mục 2.4 tổng hợp kết quả đánh giá theo các trục tiêu chí đã được xác lập ở Chương 1.

2.2.1. Bảo đảm quyền thành lập và được công nhận tư cách pháp lý của hội

Trong cấu trúc của quyền lập hội, quyền thành lập hội là điều kiện khởi đầu để công dân chuyển hóa nhu cầu liên kết thành một tổ chức có sự tồn tại hợp pháp. Vì vậy, việc đánh giá pháp luật không chỉ dừng ở hồ sơ, trình tự và thẩm quyền giải quyết, mà phải xem xét các điều kiện và thủ tục có được quy định rõ ràng, khách quan, minh bạch, cần thiết và tương xứng hay không; căn cứ từ chối có đủ cụ thể và quyết định hành chính liên quan đến việc thành lập hội có thể được giải trình, khiếu nại, khởi kiện và kiểm soát hữu hiệu hay không.¹²⁰

Ở Việt Nam, điều kiện và thủ tục thành lập hội hiện nay nhìn chung vẫn mang

¹²⁰ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

tính chặt chẽ, theo hướng yêu cầu sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cách tiếp cận này có căn nguyên lịch sử từ Sắc lệnh số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 ban bố Luật quy định quyền lập hội, trong đó Điều 3 quy định việc lập hội phải xin phép nhằm bảo đảm hội được thành lập có mục đích chính đáng, phù hợp với lợi ích của nhân dân và không phương hại đến trật tự chung¹²¹. Dấu ấn của cơ chế xin phép này tiếp tục được duy trì trong các văn bản pháp luật về hội sau này, dù mức độ chi tiết, minh bạch và tiêu chuẩn hóa thủ tục đã có sự thay đổi qua từng thời kỳ.

Nhìn từ góc độ quyền lập hội, vấn đề cốt lõi không phải là pháp luật có đặt ra thủ tục thành lập hội hay không, mà là thủ tục đó được thiết kế theo logic “xin phép” hay “đăng ký”. Cơ chế xin phép đặt trọng tâm vào sự chấp thuận trước của cơ quan hành chính, do đó có nguy cơ làm cho việc thực hiện quyền phụ thuộc nhiều vào quyền tùy nghi của cơ quan quản lý. Trong khi đó, cơ chế đăng ký đặt trọng tâm vào việc Nhà nước ghi nhận sự hình thành hợp pháp của hội khi các điều kiện luật định được đáp ứng, đồng thời chuyển trọng tâm quản lý sang hậu kiểm, minh bạch, trách nhiệm giải trình và xử lý vi phạm khi có căn cứ. Từ yêu cầu bảo đảm quyền hiến định, pháp luật về quyền lập hội cần từng bước giảm các yếu tố tiền kiểm không thật sự cần thiết, làm rõ căn cứ từ chối và tăng cường cơ chế kiểm soát đối với quyết định hành chính liên quan đến việc thành lập hội¹²².

Theo Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, điều kiện thành lập hội bao gồm nhiều nhóm yêu cầu khác nhau. Hội phải có tên gọi không trùng lặp, không gây nhầm lẫn, không vi phạm đạo đức xã hội, thuần phong mỹ tục; lĩnh vực hoạt động chính không trùng lặp với hội đã được thành lập hợp pháp trong cùng phạm vi hoạt động; có tôn chỉ, mục đích, lĩnh vực hoạt động phù hợp với quy định của pháp luật; có điều lệ; có trụ sở hợp pháp; có đủ số lượng tổ chức, công dân Việt Nam tự nguyện đăng ký tham gia thành lập hội; và có tài sản để bảo đảm hoạt động¹²³. Về số lượng

¹²¹ Luật số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 quy định quyền lập hội, Điều 3.

¹²² Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 104-106.

¹²³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 10.

thành viên tham gia thành lập hội, Điều 10 Nghị định số 126/2024/NĐ-CP hiện vẫn quy định mức tối thiểu tương ứng với bốn phạm vi hoạt động: hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc hoặc liên tỉnh có ít nhất 100 tổ chức, công dân ở từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên; hội hoạt động trong phạm vi tỉnh có ít nhất 50 tổ chức, công dân ở từ hai đơn vị hành chính cấp huyện trở lên; hội hoạt động trong phạm vi huyện có ít nhất 20 tổ chức, công dân ở từ hai đơn vị hành chính cấp xã trở lên; hội hoạt động trong phạm vi xã có ít nhất 10 tổ chức, công dân trong cùng một đơn vị hành chính cấp xã. Từ ngày 01/7/2025, Nghị định số 129/2025/NĐ-CP phân định lại nhiệm vụ, quyền hạn quản lý hội theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp, trong đó quy định thẩm quyền giải quyết thủ tục và trách nhiệm quản lý nhà nước đối với hội ở cấp tỉnh và cấp xã; tuy nhiên, Nghị định này không sửa đổi trực tiếp quy định về các phạm vi hoạt động của hội tại Điều 10 Nghị định số 126/2024/NĐ-CP. Tính đến ngày 10/8/2026, dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 126/2024/NĐ-CP mới đề xuất điều chỉnh điều kiện thành lập hội hoạt động trong phạm vi tỉnh, xã và không còn quy định hội hoạt động trong phạm vi huyện. Thực trạng này đặt ra yêu cầu sớm xử lý sự chưa đồng bộ giữa quy định hiện hành về phạm vi hoạt động của hội với mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp.¹²⁴

Do đó, các điều kiện về số lượng người tham gia, phạm vi hoạt động, tài sản, lĩnh vực hoạt động và mức độ tương đồng với hội đã có cần được thiết kế theo hướng rõ ràng, khách quan, có thể kiểm chứng và tương xứng với mục tiêu quản lý. Những điều kiện này chỉ nên được coi là căn cứ đánh giá tính khả thi, tính hợp pháp và khả năng tự quản của hội, không nên trở thành rào cản hành chính làm hạn chế quá mức sáng kiến lập hội chính đáng của công dân. Đặc biệt, căn cứ “không trùng lặp lĩnh vực hoạt động” cần được giải thích và áp dụng thận trọng, bởi sự đa dạng của các hội trong cùng lĩnh vực có thể phản ánh nhu cầu liên kết, đại diện lợi ích và tham gia xã hội của các nhóm chủ thể khác nhau.¹²⁵

¹²⁴ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 6 Điều 10; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 của Chính phủ quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Nội vụ, Điều 55-Điều 57.

¹²⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 10; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

Nhìn ở phương diện tích cực, các điều kiện này góp phần bảo đảm hội được thành lập có mục đích rõ ràng, phạm vi hoạt động xác định, có cơ sở vật chất tối thiểu, có sự tham gia thực chất của một số lượng thành viên nhất định và tránh tình trạng hình thành hội một cách tùy tiện. Việc quy định cụ thể điều kiện về tên gọi, trụ sở, tôn chỉ, mục đích, điều lệ, tài sản và số lượng thành viên cũng giúp cơ quan nhà nước có căn cứ xem xét hồ sơ, đồng thời giúp người dân dễ hình dung hơn về các yêu cầu pháp lý khi có nhu cầu thành lập hội.

Tuy nhiên, xét từ góc độ bảo đảm quyền lập hội, một số điều kiện hiện hành cần tiếp tục được đánh giá về tính cần thiết, hợp lý và tương xứng. Trước hết, yêu cầu về số lượng thành viên tối thiểu tương đối cao có thể trở thành rào cản đối với các sáng kiến lập hội mới, các nhóm chuyên môn hẹp, các nhóm xã hội có quy mô nhỏ hoặc các mô hình liên kết linh hoạt. Trong nhiều trường hợp, nhu cầu lập hội có thể xuất phát từ một nhóm nhỏ nhưng có mục tiêu chính đáng, chuyên môn sâu hoặc phạm vi hoạt động đặc thù. Nếu pháp luật đặt ra ngưỡng số lượng quá cao thì có thể làm hạn chế cơ hội hợp pháp hóa các hình thức liên kết xã hội chính đáng. Bên cạnh đó, điều kiện *“lĩnh vực hoạt động chính không trùng lặp”* cũng cần được cân nhắc kỹ, bởi sự tồn tại của nhiều hội trong cùng lĩnh vực không nhất thiết là hiện tượng tiêu cực; ngược lại, trong một số trường hợp, sự đa dạng của các hội có thể thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh, phản ánh sự đa dạng lợi ích và nhu cầu của các nhóm xã hội khác nhau.

Về thủ tục thành lập hội, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP duy trì quy trình hai bước. Bước thứ nhất là thành lập và công nhận Ban vận động thành lập hội. Tổ chức, công dân Việt Nam có nhu cầu thành lập hội phải thành lập Ban vận động thành lập hội, trong đó các thành viên phải đáp ứng các điều kiện nhất định về năng lực hành vi dân sự, sức khỏe, không có án tích; trường hợp là cán bộ, công chức, viên chức thì phải có văn bản đồng ý của cơ quan có thẩm quyền theo quy định về phân cấp quản lý cán bộ¹²⁶. Hồ sơ đề nghị công nhận Ban vận động thành lập hội

¹²⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 11.

gồm đơn đề nghị, danh sách trích ngang, sơ yếu lý lịch, phiếu lý lịch tư pháp số 1 của thành viên Ban vận động và các tài liệu liên quan. Trong thời hạn 30 ngày làm việc kể từ ngày nhận hồ sơ đầy đủ, hợp pháp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, lấy ý kiến các cơ quan liên quan và quyết định công nhận Ban vận động thành lập hội; trường hợp không đồng ý phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do¹²⁷.

Bước thứ hai là đề nghị cho phép thành lập hội và phê duyệt điều lệ hội. Sau khi được công nhận, Ban vận động thành lập hội có trách nhiệm chuẩn bị hồ sơ thành lập hội, bao gồm đơn đề nghị cho phép thành lập hội, dự thảo điều lệ, quyết định công nhận Ban vận động thành lập hội, danh sách tổ chức, công dân đăng ký tham gia thành lập hội, tài liệu về trụ sở, tài sản, phương hướng hoạt động và các tài liệu khác theo quy định. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét hồ sơ, lấy ý kiến cơ quan liên quan và quyết định cho phép thành lập hội, phê duyệt điều lệ trong thời hạn theo quy định¹²⁸. Như vậy, để một hội được thành lập hợp pháp, các sáng lập viên phải trải qua cả khâu công nhận Ban vận động thành lập hội và khâu cho phép thành lập hội, phê duyệt điều lệ.

So với các văn bản trước đây, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP có điểm tiến bộ ở chỗ quy định tương đối cụ thể về hồ sơ, trình tự, thẩm quyền và thời hạn giải quyết. Việc xác định thời hạn xử lý hồ sơ giúp hạn chế phần nào tình trạng kéo dài, chậm trễ hoặc thiếu minh bạch trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính. Quy định về việc cơ quan nhà nước phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do khi không đồng ý cũng là yêu cầu cần thiết để tăng trách nhiệm giải trình của cơ quan có thẩm quyền. Ngoài ra, việc chuẩn hóa quy trình thủ tục giúp các chủ thể có nhu cầu thành lập hội có căn cứ để chuẩn bị hồ sơ và theo dõi việc giải quyết¹²⁹.

Tuy nhiên, bản chất của thủ tục hiện hành vẫn là cơ chế “xin phép - cho

¹²⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 1, khoản 3 Điều 12.

¹²⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 13, Điều 15.

¹²⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 3 Điều 12, Điều 13; Cổng Dịch vụ công quốc gia, “Thủ tục công nhận ban vận động thành lập hội” và “Thủ tục thành lập hội”, https://thutuc.dichvucong.gov.vn/p/home/dvc-tthc-thu-tuc-hanh-chinh-chi-tiet.html?ma_thu_tuc=398914; https://dichvucong.gov.vn/p/home/dvc-tthc-thu-tuc-hanh-chinh-chi-tiet.html?ma_thu_tuc=383696, truy cập ngày 09/8/2026.

phép”. Việc phải được công nhận Ban vận động thành lập hội trước khi nộp hồ sơ đề nghị cho phép thành lập hội cho thấy quyền lập hội chưa được thiết kế theo logic đăng ký đơn giản dựa trên các tiêu chí khách quan, mà vẫn phụ thuộc khá lớn vào sự chấp thuận của cơ quan hành chính. Quy trình hai bước làm tăng thời gian, chi phí tuân thủ và rủi ro pháp lý cho chủ thể muốn thành lập hội. Trong khi đó, theo chuẩn mực quốc tế, thủ tục thành lập hội cần được thiết kế theo hướng rõ ràng, minh bạch, không phân biệt đối xử, không tạo ra rào cản bất hợp lý và không biến việc thực hiện quyền thành một đặc ân phụ thuộc vào ý chí cho phép của cơ quan nhà nước¹³⁰.

Một vấn đề khác cần lưu ý là yêu cầu về phiếu lý lịch tư pháp số 1 và điều kiện không có án tích đối với thành viên Ban vận động thành lập hội. Mục tiêu phòng ngừa rủi ro và bảo đảm người vận động thành lập hội có tư cách pháp lý phù hợp là có thể hiểu được. Tuy nhiên, việc áp dụng yêu cầu này đối với tất cả thành viên Ban vận động cần được đánh giá về tính cần thiết và tương xứng. Theo pháp luật về lý lịch tư pháp hiện hành, Phiếu lý lịch tư pháp là phương thức cung cấp thông tin về tình trạng án tích và các thông tin lý lịch tư pháp có liên quan của cá nhân¹³¹, phiếu lý lịch tư pháp số 1 là loại phiếu cấp cho cá nhân, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền để chứng minh cá nhân có hay không có án tích, có bị cấm đảm nhiệm chức vụ, thành lập, quản lý doanh nghiệp, hợp tác xã hay không trong trường hợp doanh nghiệp, hợp tác xã bị tuyên bố phá sản. Không phải mọi án tích hoặc tình trạng pháp lý trong quá khứ đều liên quan trực tiếp đến khả năng thực hiện quyền lập hội. Nếu không được thiết kế hợp lý, điều kiện này có thể tạo thêm rào cản thủ tục, làm phát sinh chi phí và kéo dài quá trình chuẩn bị hồ sơ, nhất là đối với các hội nhỏ, hội ở cơ sở hoặc các nhóm công dân có nguồn lực hạn chế.

Từ góc độ bảo đảm quyền, việc yêu cầu chứng minh nhân thân, lý lịch tư pháp hoặc điều kiện không có án tích chỉ nên được áp dụng khi có liên hệ trực tiếp, hợp lý với mục tiêu bảo vệ lợi ích công cộng, phòng ngừa rủi ro cụ thể và bảo đảm

¹³⁰ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 104-106.

¹³¹ Luật Lý lịch tư pháp số 28/2009/QH12 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 107/2025/QH15), Điều 2, Điều 41 và các quy định có liên quan về nội dung Phiếu lý lịch tư pháp.

hoạt động hợp pháp của hội. Nếu áp dụng một cách phổ quát, không phân biệt tính chất hội, lĩnh vực hoạt động, vị trí của người tham gia Ban vận động và mức độ liên quan của án tích, điều kiện này có thể tạo thêm gánh nặng thủ tục, kéo dài thời gian thực hiện quyền và làm phát sinh nguy cơ hạn chế quyền không tương xứng. Vì vậy, pháp luật cần làm rõ hơn phạm vi, căn cứ và cách thức áp dụng yêu cầu về lý lịch tư pháp, đồng thời bảo đảm quyền giải trình, bổ sung hồ sơ, khiếu nại hoặc khởi kiện trong trường hợp cơ quan có thẩm quyền từ chối công nhận Ban vận động hoặc từ chối cho phép thành lập hội¹³².

Bên cạnh đó, yêu cầu cán bộ, công chức, viên chức tham gia Ban vận động thành lập hội phải có văn bản đồng ý của cơ quan có thẩm quyền cũng cần được đặt trong tương quan giữa yêu cầu quản lý cán bộ, công chức, viên chức với quyền lập hội của công dân. Việc đặt ra cơ chế kiểm soát đối với nhóm chủ thể này có thể xuất phát từ yêu cầu bảo đảm kỷ luật công vụ, phòng ngừa xung đột lợi ích và bảo vệ tính trung lập trong thi hành công vụ. Tuy nhiên, pháp luật cần quy định rõ tiêu chí, căn cứ và thời hạn xem xét việc đồng ý hoặc không đồng ý, tránh để cơ chế này trở thành rào cản mang tính tùy nghi đối với việc tham gia các sáng kiến lập hội hợp pháp.

Đáng chú ý, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP vẫn chưa làm rõ đầy đủ các căn cứ từ chối công nhận Ban vận động thành lập hội hoặc từ chối cho phép thành lập hội theo hướng thật sự cụ thể, khách quan và có khả năng kiểm soát. Việc quy định chung rằng hồ sơ không đáp ứng điều kiện hoặc không hợp lệ là chưa đủ để phòng ngừa nguy cơ áp dụng tùy nghi. Trong lĩnh vực quyền lập hội, căn cứ từ chối cần được luật hóa và xác định cụ thể, bởi quyết định từ chối có tác động trực tiếp đến việc thực hiện một quyền hiến định. Đồng thời, cần quy định rõ hơn cơ chế khiếu nại, khởi kiện, trách nhiệm chứng minh của cơ quan nhà nước và phạm vi xem xét của Tòa án đối với các quyết định hành chính liên quan đến thành lập hội. Đây cũng là yêu cầu xuất phát từ nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân chỉ có

¹³² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 11, Điều 12; Luật Lý lịch tư pháp số 28/2009/QH12 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 107/2025/QH15), Điều 2, Điều 41; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 104-106.

thể được đặt ra theo luật và trong những trường hợp thật sự cần thiết¹³³.

Trong bối cảnh phân cấp, phân quyền và tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, thẩm quyền giải quyết thủ tục về hội cũng cần được tiếp tục rà soát để bảo đảm đồng bộ, khả thi. Việc phân cấp thẩm quyền công nhận Ban vận động thành lập hội và cho phép thành lập hội có thể giúp rút ngắn quy trình, đưa quyết định quản lý đến gần hơn với cơ sở. Tuy nhiên, nếu năng lực thực thi, cơ sở dữ liệu, tiêu chí áp dụng và cơ chế kiểm soát chưa đồng bộ thì việc phân cấp có thể dẫn đến tình trạng áp dụng không thống nhất giữa các địa phương. Một số ý kiến góp ý đối với việc sửa đổi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP cũng đặt vấn đề cần tiếp tục rà soát kỹ việc chuyển thẩm quyền về cấp cơ sở để bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật và tránh phát sinh vướng mắc trong tổ chức thực hiện¹³⁴.

Từ những phân tích trên có thể thấy, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã có nỗ lực đáng ghi nhận trong việc cụ thể hóa điều kiện, thủ tục thành lập hội và chuẩn hóa quy trình quản lý nhà nước về hội. Tuy nhiên, xét từ yêu cầu bảo đảm quyền lập hội, pháp luật hiện hành vẫn còn một số hạn chế cơ bản: cơ chế thành lập hội vẫn mang nặng tính xin phép; điều kiện về số lượng thành viên, không trùng lặp lĩnh vực hoạt động, lý lịch tư pháp và tài sản có thể tạo ra rào cản đối với một số sáng kiến lập hội; quy trình hai bước còn phức tạp; căn cứ từ chối và cơ chế bảo vệ quyền chưa thật sự rõ ràng; vai trò của Tòa án trong kiểm soát quyết định hành chính liên quan đến quyền lập hội chưa được thiết kế đầy đủ. Đây là những vấn đề cần được tiếp tục hoàn thiện khi xây dựng luật về hội hoặc luật về quyền lập hội và hội trong thời gian tới.

2.2.2. Bảo đảm quyền gia nhập, rời khỏi hội, tự chủ tổ chức và hoạt động hợp pháp

Sau khi hội được thành lập hợp pháp, quyền lập hội không dừng lại ở thời

¹³³ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106, 114-116.

¹³⁴ Hội Luật gia Việt Nam, “Hội Luật gia Việt Nam góp ý sửa đổi Nghị định 126 về tổ chức, hoạt động của hội”, ngày 22/5/2026, <https://hoiluatgiavn.org.vn/hoi-luat-gia-viet-nam-gop-y-sua-doi-nghi-dinh-126-ve-to-chuc-hoat-dong-cua-hoi-d5306.html>, truy cập ngày 21/6/2026.

điểm Nhà nước cho phép thành lập hoặc công nhận sự tồn tại của hội, mà tiếp tục được thể hiện thông qua khả năng hội tổ chức, hoạt động, tự quản, đại diện cho hội viên, thực hiện tôn chỉ, mục đích và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên trong khuôn khổ pháp luật. Vì vậy, các quy định về tổ chức, hoạt động, quyền và nghĩa vụ của hội có ý nghĩa trực tiếp đối với mức độ bảo đảm thực chất quyền lập hội. Nếu nhóm quy định về điều kiện, thủ tục thành lập hội là “cửa vào” của quyền lập hội thì nhóm quy định về tổ chức, hoạt động, quyền và nghĩa vụ của hội chính là khuôn khổ pháp lý bảo đảm cho hội vận hành ổn định, tự chủ, dân chủ, minh bạch và có trách nhiệm. Đây cũng là nhóm quy định thể hiện rõ mức độ cân bằng giữa quyền tự chủ của hội, quyền của hội viên, yêu cầu quản lý nhà nước và bảo vệ lợi ích công cộng¹³⁵.

Về tổ chức của hội, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định cơ cấu tổ chức của hội gồm Đại hội, Ban Chấp hành, Ban Thường vụ, Ban Kiểm tra; tùy theo tính chất, phạm vi, lĩnh vực hoạt động, hội có thể có các tổ chức trực thuộc, chi hội, văn phòng đại diện, ban chuyên môn hoặc đơn vị phù hợp với điều lệ và quy định của pháp luật¹³⁶. Đại hội là cơ quan lãnh đạo cao nhất của hội, có thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng như thông qua, sửa đổi, bổ sung điều lệ; bầu Ban Chấp hành, Ban Kiểm tra; quyết định phương hướng, nhiệm vụ, chương trình hoạt động và các vấn đề cơ bản về tổ chức của hội. Ban Chấp hành là cơ quan lãnh đạo hội giữa hai kỳ Đại hội; Ban Thường vụ thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công hoặc ủy quyền của Ban Chấp hành; Ban Kiểm tra có chức năng kiểm tra, giám sát việc chấp hành điều lệ, nghị quyết của hội và các quy định liên quan. Cách thiết kế này cũng phù hợp với quy định chung của Bộ luật Dân sự năm 2015 về cơ cấu tổ chức của pháp nhân, theo đó pháp nhân có cơ quan điều hành và có thể có cơ quan khác theo quyết định của pháp nhân hoặc theo quy định của pháp luật¹³⁷.

Bên cạnh cơ cấu tổ chức cơ bản, pháp luật cũng cho phép hội thành lập một số

¹³⁵ Hiến pháp năm 2013, Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 5, Điều 23, Điều 24.

¹³⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 18-Điều 22.

¹³⁷ Bộ luật Dân sự năm 2015, Điều 83.

tổ chức thuộc hội hoặc đơn vị trực thuộc theo quy định của pháp luật và điều lệ hội¹³⁸. Quy định này có ý nghĩa thực tiễn, bởi nhiều hội có phạm vi hoạt động rộng, nhiều lĩnh vực chuyên môn hoặc có nhu cầu triển khai hoạt động tại địa phương, ngành, lĩnh vực khác nhau. Việc cho phép hội có các tổ chức, đơn vị thuộc hội góp phần tạo điều kiện để hội thực hiện tôn chỉ, mục đích, mở rộng phạm vi phục vụ hội viên và nâng cao hiệu quả hoạt động. Tuy nhiên, việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các đơn vị này cũng cần bảo đảm nguyên tắc minh bạch, trách nhiệm giải trình và không làm phát sinh cơ chế quản lý chồng chéo.

Việc Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định tương đối rõ về cơ cấu tổ chức của hội có ý nghĩa tích cực. Các quy định này góp phần chuẩn hóa mô hình tổ chức hội, bảo đảm nguyên tắc dân chủ nội bộ, xác định rõ cơ quan lãnh đạo, cơ quan điều hành và cơ quan kiểm tra trong hội. Đặc biệt, việc xác định Đại hội là cơ quan lãnh đạo cao nhất của hội phù hợp với bản chất tự nguyện, tự quản của hội, bởi hội viên hoặc đại biểu hội viên là chủ thể quyết định những vấn đề quan trọng nhất của hội. Quy định về Ban Kiểm tra cũng góp phần tăng cường kiểm soát nội bộ, minh bạch hóa hoạt động và phòng ngừa các vi phạm trong quản trị hội.

Tuy nhiên, việc chuẩn hóa cơ cấu tổ chức của hội cần được đặt trong mối quan hệ với nguyên tắc tự nguyện, tự quản và sự đa dạng của đời sống hội. Một mô hình tổ chức cơ bản là cần thiết để bảo đảm dân chủ nội bộ, kiểm soát quyền lực trong hội và trách nhiệm giải trình của bộ máy lãnh đạo hội; nhưng pháp luật cũng cần dành không gian hợp lý để các hội lựa chọn cơ cấu tổ chức phù hợp với quy mô, tính chất, phạm vi, lĩnh vực hoạt động và nguồn lực thực tế. Nếu áp dụng một mô hình tổ chức quá cứng nhắc cho mọi loại hội, đặc biệt là các hội quy mô nhỏ, hội hoạt động ở phạm vi hẹp hoặc hội có tính chất nghề nghiệp, chuyên môn đặc thù, thì có thể làm tăng chi phí tuân thủ và làm giảm tính linh hoạt, tự quản của hội¹³⁹. Xét từ góc độ quyền tự chủ của hội, một số quy định hiện hành vẫn thể hiện sự can thiệp đáng kể của cơ quan nhà nước vào đời sống nội bộ của hội. Nghị định số

¹³⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 25.

¹³⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 18, Điều 25; Bộ luật Dân sự năm 2015, Điều 83.

126/2024/NĐ-CP quy định trước khi tổ chức Đại hội nhiệm kỳ, Đại hội bất thường hoặc Đại hội thành lập, hội hoặc Ban vận động thành lập hội phải gửi hồ sơ báo cáo đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong thời hạn nhất định¹⁴⁰. Việc yêu cầu báo cáo trước khi tổ chức Đại hội có thể được lý giải từ yêu cầu quản lý nhà nước, bảo đảm Đại hội được tổ chức đúng pháp luật và điều lệ. Tuy nhiên, nếu cơ chế báo cáo trước Đại hội được áp dụng như một hình thức xin phép hoặc phải chờ ý kiến đồng ý bằng văn bản của cơ quan nhà nước thì quyền quyết định của hội viên có nguy cơ bị phụ thuộc vào sự chấp thuận hành chính. Đại hội là cơ quan lãnh đạo cao nhất của hội, nên việc tổ chức Đại hội, bầu nhân sự lãnh đạo, thông qua phương hướng hoạt động và sửa đổi điều lệ trước hết phải thuộc về quyền tự quyết của hội viên theo điều lệ và pháp luật. Vai trò của cơ quan nhà nước trong trường hợp này cần được giới hạn ở việc kiểm tra tính hợp pháp, hướng dẫn, yêu cầu khắc phục vi phạm khi có căn cứ rõ ràng, không nên thay thế ý chí tự quản của hội. Về lâu dài, cần nghiên cứu chuyển từ cơ chế phê duyệt điều lệ sang cơ chế ghi nhận hoặc đăng ký điều lệ, theo đó Nhà nước chỉ can thiệp khi điều lệ có nội dung trái Hiến pháp, pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên hoặc của chủ thể khác¹⁴¹.

Về hoạt động của hội, nguyên tắc cốt lõi là hội phải hoạt động tuân thủ Hiến pháp, pháp luật và điều lệ đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Mọi hoạt động phải nằm trong phạm vi tôn chỉ, mục đích, lĩnh vực hoạt động đã được xác định trong điều lệ và quyết định cho phép thành lập. Cách thiết kế này giúp bảo đảm hội không hoạt động vượt quá mục đích đã đăng ký, phòng ngừa việc lợi dụng hội để thực hiện hành vi trái pháp luật. Tuy nhiên, việc gắn hoạt động của hội với điều lệ “đã được phê duyệt” cũng cho thấy vai trò kiểm soát đáng kể của cơ quan nhà nước đối với nội dung tổ chức và hoạt động của hội.

Về quyền của hội, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định danh mục quyền tương đối rộng. Hội có quyền tổ chức, hoạt động theo điều lệ đã được phê duyệt; tuyên truyền tôn chỉ, mục đích của hội; đại diện cho hội viên trong quan hệ đối nội,

¹⁴⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 7-10 Điều 19.

¹⁴¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 19-Điều 21; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 167-172.

đối ngoại liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của hội; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội và hội viên; tham gia chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu, tư vấn, phản biện, cung cấp dịch vụ công, đào tạo, cấp chứng chỉ theo quy định; tham gia ý kiến xây dựng chính sách, pháp luật trong lĩnh vực hoạt động của hội; được gây quỹ, nhận tài trợ, hỗ trợ theo quy định của pháp luật; hợp tác quốc tế phù hợp với điều lệ và pháp luật¹⁴². Đây là điểm tích cực, bởi các quyền này nếu được thực hiện đầy đủ sẽ tạo điều kiện để hội phát huy vai trò đại diện lợi ích, tham gia quản trị xã hội, cung cấp dịch vụ, huy động nguồn lực và đóng góp vào phát triển kinh tế - xã hội.

Việc ghi nhận tương đối rộng các quyền của hội là điểm tiên bộ của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, bởi quyền lập hội chỉ có ý nghĩa thực chất khi hội được bảo đảm khả năng hoạt động sau khi được thành lập. Tuy nhiên, nhiều quyền của hội vẫn được thiết kế theo hướng gắn chặt với điều lệ đã được phê duyệt, lĩnh vực hoạt động đã được xác định và sự cho phép hoặc chấp thuận của cơ quan có thẩm quyền trong từng trường hợp cụ thể. Cách thiết kế này có ưu điểm là giúp phòng ngừa việc hội hoạt động sai tôn chỉ, mục đích hoặc bị lợi dụng vào mục đích trái pháp luật; nhưng nếu thiếu tiêu chí rõ ràng về căn cứ, phạm vi và giới hạn can thiệp của cơ quan quản lý, thì có thể làm giảm tính chủ động của hội trong việc đại diện lợi ích hội viên, tham gia chính sách, cung cấp dịch vụ, liên kết, hợp tác và huy động nguồn lực hợp pháp¹⁴³.

Tuy nhiên, cần thấy rằng nhiều quyền của hội trong thực tế vẫn phụ thuộc đáng kể vào điều kiện, thủ tục hoặc sự chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chẳng hạn, quyền tham gia chương trình, dự án, cung cấp dịch vụ công, đào tạo, cấp chứng chỉ, hợp tác quốc tế hoặc tiếp nhận tài trợ có thể phải thực hiện theo các quy trình chuyên ngành hoặc phải được cơ quan có thẩm quyền cho phép, phê duyệt, thống nhất. Điều này là cần thiết trong một số lĩnh vực có yêu cầu quản lý đặc thù, nhưng nếu thiếu tiêu chí rõ ràng và cơ chế bảo đảm tính khách quan thì các quyền của hội có thể chỉ dừng lại ở mức ghi nhận hình thức. Vấn đề không chỉ là pháp luật có liệt kê quyền của hội hay không, mà là hội có cơ chế thực tế để chủ động thực hiện các quyền đó hay không.

¹⁴² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 23.

¹⁴³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 23; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 169-172.

Đặc biệt, quyền tham gia ý kiến xây dựng chính sách, pháp luật và phản biện xã hội là quyền có ý nghĩa quan trọng đối với vai trò của hội trong quản trị quốc gia. Trên thực tế, hoạt động phản biện xã hội ở Việt Nam đã được nhìn nhận là một kênh thông tin quan trọng trong phát huy dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội và nâng cao chất lượng chính sách¹⁴⁴. Tuy nhiên, việc tham gia của các tổ chức xã hội trong quá trình phản biện chính sách vẫn còn phụ thuộc nhiều vào cơ chế mời, lấy ý kiến và mức độ tiếp thu của cơ quan có thẩm quyền. Không ít trường hợp, sự tham gia của hội còn mang tính thụ động, hình thức, chưa phát huy đầy đủ vai trò đại diện lợi ích, cung cấp tri thức chuyên môn và phản ánh nhu cầu thực tiễn của hội viên. Điều này cho thấy, để quyền tham gia chính sách của hội được thực hiện thực chất, pháp luật cần thiết kế cơ chế tham vấn rõ ràng, ổn định và có trách nhiệm giải trình từ phía cơ quan nhà nước.

Về nghĩa vụ của hội, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định hội phải chấp hành Hiến pháp, pháp luật, điều lệ; hoạt động đúng tôn chỉ, mục đích, phạm vi đã được phê duyệt; bảo đảm công khai, minh bạch trong tổ chức, hoạt động, tài chính; thực hiện chế độ báo cáo; chịu sự thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; quản lý, sử dụng tài sản, tài chính đúng quy định; không lợi dụng hoạt động hội để xâm phạm lợi ích quốc gia, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân¹⁴⁵. Những nghĩa vụ này là cần thiết nhằm bảo đảm hội hoạt động đúng pháp luật, có trách nhiệm giải trình và không bị lợi dụng vào mục đích trái pháp luật.

Mặc dù vậy, danh mục nghĩa vụ của hội hiện nay tương đối rộng và có thể tạo ra gánh nặng tuân thủ đáng kể, nhất là đối với các hội có quy mô nhỏ, nguồn lực hạn chế, không có bộ máy chuyên trách. Các nghĩa vụ về báo cáo tổ chức, hoạt động, tài chính, thay đổi nhân sự, thay đổi trụ sở, sửa đổi điều lệ, thành lập tổ chức thuộc hội, tổ chức Đại hội và các nội dung khác nếu được thiết kế quá chi tiết, áp dụng như nhau cho mọi loại hội thì có thể làm tăng chi phí tuân thủ và giảm tính

¹⁴⁴ Lê Thị Thiều Hoa (2021), “Một góc nhìn về thực tiễn phản biện xã hội tại Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3+4 (427+428), tr. 32-38.

¹⁴⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 24.

năng động của hội¹⁴⁶. Trong khi đó, hội ở Việt Nam rất đa dạng về quy mô, tính chất, lĩnh vực, nguồn lực và phạm vi hoạt động. Vì vậy, pháp luật cần phân loại nghĩa vụ theo mức độ rủi ro, quy mô, nguồn lực và tính chất hoạt động của hội, thay vì áp dụng một mô hình quản lý đồng nhất cho tất cả các hội. Đồng thời, cần phân biệt giữa các nghĩa vụ nhằm bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, phòng ngừa tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong hoạt động hội với các nghĩa vụ mang tính thủ tục hành chính thuần túy, để tránh tình trạng tăng cường quản lý hình thức nhưng chưa thúc đẩy thực chất quản trị nội bộ và trách nhiệm của hội đối với hội viên, Nhà nước và xã hội¹⁴⁷.

Một vấn đề khác là các quy định cấm hoặc hạn chế hoạt động của hội thường sử dụng những khái niệm có tính khái quát cao như an ninh quốc gia, trật tự xã hội, đạo đức xã hội, thuần phong mỹ tục, lợi ích quốc gia, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Đây là những mục tiêu bảo vệ chính đáng, phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước và nguyên tắc hạn chế quyền. Tuy nhiên, nếu các khái niệm này không được giải thích rõ hoặc không có cơ chế kiểm soát khách quan thì có thể dẫn đến nguy cơ diễn giải rộng, áp dụng không thống nhất, ảnh hưởng đến các hoạt động hợp pháp của hội, nhất là các hoạt động phản biện chính sách, bảo vệ lợi ích hội viên hoặc tham gia vào các vấn đề xã hội có tính nhạy cảm. Nhìn từ nghiên cứu về không gian pháp lý cho xã hội dân sự ở Việt Nam, Mark Sidel cũng lưu ý rằng khung pháp lý đối với các tổ chức xã hội có thể tạo ra ảnh hưởng lớn đến khả năng hoạt động, tiếp cận nguồn lực và vai trò độc lập của các tổ chức này¹⁴⁸. Vì vậy, yêu cầu đặt ra là cần cụ thể hóa các căn cứ hạn chế, gắn với nguyên tắc cần thiết, hợp lý và tương xứng theo tinh thần khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

Đối với hoạt động hợp tác quốc tế, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ghi nhận

¹⁴⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 19, Điều 21, Điều 24, Điều 25, Điều 30.

¹⁴⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80; Nghị định số 59/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Nghị định số 184/2026/NĐ-CP).

¹⁴⁸ Mark Sidel (2023), “Vietnam’s Closing Space for Civil Society”, *USALI Perspectives*, Vol. 3, No. 14, 31 January 2023, <https://usali.org/usali-perspectives-blog/vietnams-closing-space-for-civil-society>, truy cập ngày 08/8/2026.

quyền của hội được hợp tác quốc tế theo quy định của pháp luật¹⁴⁹. Quy định này có ý nghĩa tích cực trong bối cảnh hội nhập, bởi nhiều hội có nhu cầu trao đổi chuyên môn, học hỏi kinh nghiệm, tiếp cận nguồn lực và tham gia mạng lưới quốc tế trong lĩnh vực hoạt động của mình. Tuy nhiên, do hợp tác quốc tế thường gắn với yếu tố tài trợ, viện trợ, dự án hoặc đối tác nước ngoài, việc thực hiện quyền này trên thực tế vẫn chịu sự quản lý tương đối chặt chẽ. Việc quản lý là cần thiết nhưng nếu các thủ tục quá phức tạp hoặc thiếu tiêu chí rõ ràng thì có thể hạn chế khả năng học hỏi, kết nối và phát triển năng lực của các hội. Do đó, pháp luật cần phân biệt giữa hoạt động hợp tác quốc tế thông thường, minh bạch, phục vụ tôn chỉ, mục đích hợp pháp của hội với các hoạt động có nguy cơ xâm phạm lợi ích công cộng, từ đó áp dụng cơ chế quản lý tương ứng.

Ngoài ra, trong bối cảnh phát triển kinh tế tư nhân, khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo và hội nhập sâu rộng, các hiệp hội nghề nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp có vai trò ngày càng quan trọng trong việc đại diện lợi ích, phản ánh khó khăn, tham gia góp ý chính sách và hỗ trợ hội viên. Việc tăng cường liên kết giữa các hiệp hội được nhìn nhận là yếu tố giúp cộng hưởng trí tuệ, phát huy vai trò cầu nối chính sách và hỗ trợ doanh nghiệp nâng cao năng lực cạnh tranh¹⁵⁰. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành nhìn chung vẫn thiên về quản lý hội theo khuôn khổ chung, chưa thiết kế nhiều cơ chế khuyến khích đặc thù để phát huy vai trò của các hội trong các lĩnh vực ưu tiên phát triển. Điều này cho thấy cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng không chỉ “quản lý hội”, mà còn tạo lập môi trường pháp lý để hội tham gia hiệu quả hơn vào các mục tiêu phát triển quốc gia.

Tổng hợp lại, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã tạo lập khuôn khổ pháp lý tương đối đầy đủ hơn cho tổ chức và hoạt động của hội; ghi nhận các nguyên tắc tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, công khai, minh bạch; xác định cơ cấu tổ chức, quyền, nghĩa vụ của hội và yêu cầu trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, quyền

¹⁴⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 14 Điều 23.

¹⁵⁰ Song Linh, “Tăng liên kết giữa các hiệp hội, tạo ‘điểm tựa’ cho doanh nghiệp Việt”, *Thời báo Tài chính Việt Nam*, ngày 25/5/2026, <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/tang-lien-ket-giua-cac-hiep-hoi-tao-diem-tua-cho-doanh-nghiep-viet-197880.html>, truy cập ngày 21/6/2026.

tự chủ, tự quản của hội vẫn chịu ảnh hưởng của cơ chế phê duyệt điều lệ, báo cáo và xin ý kiến khi tổ chức Đại hội, sự kiểm soát đối với một số vấn đề về nhân sự, tổ chức, hoạt động và việc thực hiện một số quyền còn phụ thuộc vào ý kiến hoặc sự chấp thuận của cơ quan nhà nước. Vì vậy, pháp luật cần chuyển trọng tâm từ quản lý hội như một đối tượng hành chính sang bảo đảm hội như một chủ thể thực hiện quyền lập hội, đồng thời tăng cường hậu kiểm dựa trên minh bạch, trách nhiệm giải trình và quản lý rủi ro.

2.2.3. Bảo đảm quyền về tài sản, tiếp cận nguồn lực và tự chủ tài chính

Tài sản, tài chính là điều kiện vật chất quan trọng để hội tồn tại, duy trì hoạt động và thực hiện tôn chỉ, mục đích của mình. Nếu quyền lập hội được nhìn nhận không chỉ là quyền thành lập hội, mà còn bao gồm quyền của hội được hoạt động ổn định, tự chủ và có hiệu quả, thì quyền tiếp cận, quản lý và sử dụng nguồn lực hợp pháp của hội là một bộ phận không thể tách rời của quyền lập hội. Pháp luật về tài sản, tài chính của hội vì vậy cần được thiết kế theo hướng vừa bảo đảm quyền tự chủ và khả năng hoạt động thực chất của hội, vừa bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng ngừa việc lợi dụng hội cho các mục đích trái pháp luật. Đối với những hội có phạm vi hoạt động rộng, huy động đóng góp của Nhân dân, tiếp nhận tài trợ, viện trợ hoặc sử dụng nguồn lực công, yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn gắn trực tiếp với yêu cầu phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong khu vực ngoài nhà nước¹⁵¹.

Hội có thể có tài sản, tài chính được hình thành từ các nguồn hợp pháp như hội phí, đóng góp tự nguyện của hội viên, nguồn thu từ hoạt động hợp pháp của hội, tài trợ, viện trợ, hỗ trợ của tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài theo quy định của pháp luật, cũng như các nguồn tài chính hợp pháp khác¹⁵². Việc ghi nhận nhiều nguồn hình thành tài sản, tài chính của hội có ý nghĩa tích cực, bởi hoạt động của hội rất đa dạng, không thể chỉ dựa vào hội phí hoặc nguồn hỗ trợ từ Nhà nước. Đối

¹⁵¹ Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24.

¹⁵² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 3 Điều 26.

với nhiều hội, nhất là hội nghề nghiệp, hội khoa học - kỹ thuật, hội nhân đạo, từ thiện, hội bảo vệ lợi ích nhóm xã hội hoặc các hội có phạm vi hoạt động rộng, khả năng huy động nguồn lực xã hội là điều kiện quan trọng để hội có thể thực hiện đúng tôn chỉ, mục đích và phục vụ hội viên, cộng đồng.

Về quyền tài chính, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ghi nhận hội có quyền gây quỹ, nhận tài trợ hợp pháp, tiếp nhận các nguồn hỗ trợ theo quy định của pháp luật; đồng thời có nghĩa vụ quản lý, sử dụng tài sản, tài chính đúng quy định, thực hiện chế độ kế toán, thống kê, báo cáo tài chính, công khai, minh bạch và chịu sự thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền¹⁵³. Cách tiếp cận này thể hiện nỗ lực cân bằng giữa hai yêu cầu: một mặt tạo điều kiện cho hội có nguồn lực hoạt động; mặt khác bảo đảm tài sản, tài chính của hội được quản lý minh bạch, tránh tình trạng lợi dụng hội để trục lợi, gian lận tài chính, vi phạm nghĩa vụ thuế hoặc xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên, tổ chức, cá nhân có liên quan.

Ở góc độ phòng, chống tham nhũng, pháp luật hiện hành đã mở rộng một số yêu cầu về công khai, minh bạch và kiểm soát xung đột lợi ích sang khu vực ngoài nhà nước. Đối với các tổ chức xã hội do Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Nội vụ hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập hoặc phê duyệt điều lệ, có huy động các khoản đóng góp của Nhân dân để hoạt động từ thiện, việc quản lý, sử dụng tài sản, tài chính không chỉ là vấn đề quản trị nội bộ của hội, mà còn liên quan đến trách nhiệm phòng, chống tham nhũng, bảo vệ quyền lợi của người đóng góp, hội viên và cộng đồng¹⁵⁴.

Tuy nhiên, trong pháp luật về hội hiện nay, mối liên hệ giữa quản lý tài sản, tài chính của hội với pháp luật phòng, chống tham nhũng chưa được thể hiện thật rõ. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã đặt ra yêu cầu về công khai, minh bạch, quản lý tài chính, tài sản và báo cáo, nhưng chưa cụ thể hóa đầy đủ các yêu cầu về kiểm soát xung đột lợi ích, trách nhiệm của người đứng đầu hội, trách nhiệm của bộ phận

¹⁵³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24.

¹⁵⁴ Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80; Nghị định số 59/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Nghị định số 184/2026/NĐ-CP).

quản lý tài chính, cơ chế giám sát của hội viên, cũng như cơ chế xử lý khi có dấu hiệu lợi dụng danh nghĩa hội để trục lợi, huy động, quản lý hoặc sử dụng nguồn lực không đúng mục đích. Đây là khoảng trống cần được tiếp tục hoàn thiện, nhất là đối với các hội có quy mô lớn, có hoạt động từ thiện, nhân đạo, xã hội, nghề nghiệp hoặc có khả năng huy động nguồn lực đáng kể từ xã hội¹⁵⁵.

Đối với nguồn viện trợ, tài trợ hoặc hỗ trợ từ nước ngoài, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP cho phép hội được hợp tác quốc tế, nhận tài trợ, viện trợ theo quy định của pháp luật, đồng thời đặt ra nghĩa vụ quản lý, sử dụng các nguồn tài chính này đúng mục đích, công khai, minh bạch và báo cáo với cơ quan có thẩm quyền¹⁵⁶. Về quản lý nhà nước, Bộ Nội vụ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra việc tổ chức, hoạt động của hội, trong đó có nội dung liên quan đến tài chính, tài sản, viện trợ và hợp tác quốc tế của hội theo thẩm quyền¹⁵⁷. Các quy định này cho thấy tài chính của hội, đặc biệt là nguồn lực có yếu tố nước ngoài, vẫn được đặt dưới cơ chế quản lý tương đối chặt chẽ nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và bảo đảm việc sử dụng nguồn lực đúng mục đích.

Khung pháp lý chuyên ngành về quản lý và sử dụng viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài dành cho Việt Nam hiện nay được quy định tại Nghị định số 313/2025/NĐ-CP ngày 08/12/2025 của Chính phủ. Do đó, khi đánh giá pháp luật về tài sản, tài chính của hội, cần đặt Nghị định số 126/2024/NĐ-CP trong mối quan hệ với pháp luật về viện trợ, ngân sách nhà nước, thuế, kế toán, kiểm toán, phòng, chống rửa tiền và các lĩnh vực pháp luật có liên quan. Từ góc độ quyền lập hội, việc quản lý chặt chẽ nguồn viện trợ, tài trợ nước ngoài là cần thiết nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và phòng ngừa rủi ro tài chính. Tuy nhiên, các yêu cầu quản lý cần được thiết kế theo hướng rõ ràng, minh bạch, có thể dự đoán và phù

¹⁵⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80.

¹⁵⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24.

¹⁵⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 10 Điều 43, khoản 7 Điều 49.

hợp với tính chất, quy mô, mức độ rủi ro của từng loại nguồn lực. Nếu thủ tục tiếp nhận, phê duyệt, báo cáo hoặc thanh quyết toán quá phức tạp, áp dụng đồng nhất cho mọi hội, thì có thể làm hạn chế khả năng tiếp cận nguồn lực hợp pháp của hội, nhất là các hội hoạt động trong lĩnh vực nhân đạo, xã hội, nghề nghiệp, khoa học, bảo vệ môi trường hoặc hỗ trợ các nhóm yếu thế¹⁵⁸.

Một điểm đáng chú ý của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP là việc thay thế cách tiếp cận về “*hội có tính chất đặc thù*” bằng quy định về “*hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ*”. Theo đó, ngân sách nhà nước có thể hỗ trợ đối với hội được giao nhiệm vụ theo quy định, gắn với nhiệm vụ cụ thể, sản phẩm, kết quả thực hiện và trách nhiệm của hội trong sử dụng ngân sách¹⁵⁹. Cách tiếp cận này có điểm hợp lý ở chỗ chuyển từ hỗ trợ mang tính bao cấp theo loại hội sang hỗ trợ dựa trên nhiệm vụ được giao, phù hợp hơn với yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong sử dụng ngân sách nhà nước. Về lý thuyết, cơ chế này có thể góp phần giảm tình trạng hỗ trợ dàn trải, tăng trách nhiệm của hội khi nhận nguồn lực công và làm rõ mối quan hệ giữa Nhà nước với các hội được giao nhiệm vụ. Dù vậy, cơ chế Nhà nước giao nhiệm vụ và hỗ trợ ngân sách cho hội cần được thiết kế theo hướng minh bạch, có tiêu chí lựa chọn, có sản phẩm đầu ra, có cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả và quyết toán rõ ràng. Nếu thiếu tiêu chí công khai và cơ chế trách nhiệm giải trình, việc giao nhiệm vụ hoặc hỗ trợ ngân sách có thể dẫn đến tình trạng phân bổ nguồn lực chưa bình đẳng giữa các hội, làm phát sinh cơ chế “xin - cho” hoặc làm giảm tính độc lập, tự chủ của hội trong quan hệ với cơ quan quản lý nhà nước. Vì vậy, hỗ trợ từ ngân sách nhà nước chỉ nên gắn với nhiệm vụ công ích, chuyên môn, xã hội cụ thể, không nên trở thành cơ sở để can thiệp quá mức vào tổ

¹⁵⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24, khoản 10 Điều 43, khoản 7 Điều 49; Nghị định số 313/2025/NĐ-CP ngày 08/12/2025 của Chính phủ về quản lý và sử dụng viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài dành cho Việt Nam.

¹⁵⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Chương VI, Điều 27, Điều 39.

chức, hoạt động và định hướng đại diện lợi ích hợp pháp của hội¹⁶⁰.

Tuy nhiên, xét từ góc độ quyền lập hội, pháp luật hiện hành vẫn còn một số hạn chế cần tiếp tục hoàn thiện:

Trước hết, quyền tiếp cận nguồn lực của hội chưa được nhìn nhận đầy đủ như một bộ phận của quyền lập hội. Trong khi đó, các chuẩn mực quốc tế về quyền tự do lập hội đã nhấn mạnh rằng khả năng tìm kiếm, tiếp nhận và sử dụng nguồn lực hợp pháp là điều kiện thiết yếu để hội tồn tại và hoạt động hiệu quả¹⁶¹. Nếu pháp luật thừa nhận quyền thành lập hội nhưng lại đặt ra quá nhiều rào cản đối với việc huy động, tiếp nhận hoặc sử dụng nguồn lực hợp pháp thì quyền lập hội sẽ bị hạn chế trên thực tế. Vì vậy, cần tiếp cận tài chính của hội không chỉ từ góc độ quản lý, kiểm soát, mà còn từ góc độ bảo đảm điều kiện thực hiện quyền.

Thứ hai, thủ tục và nghĩa vụ liên quan đến tài chính, kế toán, báo cáo, viện trợ, tài trợ và công khai thông tin có thể tạo ra gánh nặng tuân thủ đáng kể, nhất là đối với các hội nhỏ, hội cơ sở hoặc hội hoạt động chủ yếu dựa vào sự tự nguyện của hội viên. Việc yêu cầu mọi hội phải thực hiện cùng một mức độ báo cáo, công khai, quyết toán hoặc giải trình như nhau có thể chưa phù hợp với sự đa dạng về quy mô, nguồn lực, phạm vi và mức độ rủi ro của các hội. Đối với các hội có nguồn thu nhỏ, không nhận ngân sách nhà nước, không nhận tài trợ nước ngoài hoặc không cung cấp dịch vụ công, nghĩa vụ tài chính nên được thiết kế đơn giản hơn so với các hội có quy mô lớn, nguồn thu phức tạp hoặc sử dụng nguồn lực công. Đây là yêu cầu cần thiết để bảo đảm quản lý nhà nước dựa trên rủi ro, tránh tạo gánh nặng hành chính không cần thiết.

Thứ ba, cơ chế tiếp nhận, quản lý và sử dụng tài trợ, viện trợ nước ngoài vẫn cần được thiết kế theo hướng rõ ràng, minh bạch, có khả năng dự báo và tương xứng với rủi ro. Việc quản lý chặt chẽ nguồn lực có yếu tố nước ngoài là cần thiết để phòng ngừa rửa tiền, tài trợ khủng bố, gian lận tài chính, can thiệp trái pháp luật hoặc xâm phạm lợi ích công cộng. Tuy nhiên, nếu quy trình phê duyệt, tiếp nhận, giải ngân, báo

¹⁶⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Chương VI; Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80.

¹⁶¹ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/23/39, tldđ, đoạn 8-10.

cáo quá phức tạp hoặc thời gian xử lý kéo dài thì có thể làm giảm khả năng tiếp cận nguồn lực hợp pháp của hội, đặc biệt là các hội hoạt động trong lĩnh vực nhân đạo, từ thiện, khoa học, giáo dục, y tế, môi trường hoặc hỗ trợ nhóm yếu thế. Vì vậy, pháp luật cần phân loại rõ hoạt động có nguy cơ cao và hoạt động thông thường, từ đó áp dụng mức độ quản lý phù hợp.

Thứ tư, cơ chế hỗ trợ ngân sách nhà nước cho hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ có thể tạo điều kiện để một số hội thực hiện nhiệm vụ công ích, nhưng đồng thời cũng đặt ra vấn đề về bình đẳng giữa các hội. Các hội được giao nhiệm vụ có thể có điều kiện thuận lợi hơn về nguồn lực, nhân sự, cơ sở vật chất và khả năng tiếp cận cơ quan nhà nước, trong khi nhiều hội khác phải tự chủ hoàn toàn về tài chính. Điều này không phải là bất hợp lý nếu việc giao nhiệm vụ được thực hiện công khai, minh bạch, có tiêu chí rõ ràng, gắn với sản phẩm, kết quả và trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, nếu tiêu chí giao nhiệm vụ, cơ chế hỗ trợ hoặc đánh giá kết quả chưa rõ ràng thì có thể làm phát sinh sự khác biệt lớn trong điều kiện hoạt động giữa các hội, ảnh hưởng đến tính bình đẳng và sự phát triển lành mạnh của đời sống hiệp hội.

Thứ năm, pháp luật hiện hành chưa thật sự có cơ chế khuyến khích đầy đủ để hội phát triển nguồn lực bền vững. Các quy định về thuế, ưu đãi đối với tài trợ, đóng góp cho hội, cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ, đấu thầu cung cấp dịch vụ công, hoạt động gây quỹ, kinh doanh dịch vụ phù hợp với tôn chỉ, mục đích của hội vẫn còn phân tán và chưa tạo thành một chính sách tổng thể. Trong khi đó, muốn các hội phát triển lành mạnh, tự chủ và giảm phụ thuộc vào ngân sách nhà nước, pháp luật cần tạo điều kiện để hội huy động nguồn lực xã hội một cách minh bạch, hợp pháp và có trách nhiệm. Việc thiếu cơ chế khuyến khích tài chính phù hợp có thể làm cho nhiều hội khó duy trì hoạt động thường xuyên, thiếu năng lực chuyên môn và hạn chế khả năng đóng góp vào các vấn đề xã hội.

Tổng hợp lại, pháp luật về tài sản, tài chính của hội cần được hoàn thiện theo hướng bảo đảm quyền tiếp cận và sử dụng nguồn lực hợp pháp của hội; phân tầng nghĩa vụ kế toán, báo cáo và công khai theo quy mô, tính chất hoạt động, mức độ rủi ro; đồng thời làm rõ cơ chế kiểm soát xung đột lợi ích, giám sát nội bộ, trách

nhiệm của người đứng đầu và bảo vệ người đóng góp, nhà tài trợ, hội viên. Cách tiếp cận này phải đồng thời bảo đảm tự chủ tài chính, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và không biến nghĩa vụ quản lý thành rào cản không cần thiết đối với việc thực hiện quyền lập hội.

2.2.4. Giới hạn can thiệp của Nhà nước và kiểm soát quyền lực hành chính trong quản lý hội

Quản lý nhà nước đối với hội là nội dung không thể thiếu trong pháp luật về quyền lập hội. Thông qua quản lý nhà nước, Nhà nước định hướng, hướng dẫn, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm nhằm bảo đảm hội được thành lập, tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật, phù hợp với lợi ích công cộng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, trong lĩnh vực quyền lập hội, quản lý nhà nước không thể được hiểu đơn thuần là sự kiểm soát hành chính đối với hội, mà phải được đặt trong khuôn khổ Nhà nước pháp quyền, lấy việc tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền lập hội làm một mục tiêu quan trọng. Do đó, mô hình, phạm vi, thẩm quyền và phương thức quản lý nhà nước đối với hội có ý nghĩa quyết định đối với mức độ tự chủ của hội, không gian thực hiện quyền lập hội và sự cân bằng giữa yêu cầu quản lý với yêu cầu bảo đảm quyền hiến định của công dân¹⁶².

Theo Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, quản lý nhà nước đối với hội được thiết kế theo mô hình phân công, phân cấp giữa nhiều chủ thể khác nhau. Về tổng thể, có thể nhận diện hai nhóm cơ quan chính: cơ quan quản lý nhà nước về hội và cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực mà hội hoạt động. Cơ quan quản lý nhà nước về hội thực hiện chức năng quản lý chung về tổ chức, hoạt động, thủ tục hành chính, cơ sở dữ liệu, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và các vấn đề liên quan đến địa vị pháp lý của hội. Cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực thực hiện vai trò quản lý chuyên ngành, hướng dẫn, cho ý kiến, phối hợp kiểm tra, giám sát hoạt động của hội trong lĩnh vực chuyên môn tương ứng.

¹⁶² Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Chương VII.

Đối với hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc hoặc liên tỉnh, Bộ Nội vụ là cơ quan giữ vai trò quản lý nhà nước chung về hội; các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực có trách nhiệm phối hợp, cho ý kiến, hướng dẫn và quản lý theo chức năng chuyên ngành. Đối với hội hoạt động trong phạm vi địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cơ quan chuyên môn về nội vụ ở địa phương thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước theo thẩm quyền. Bên cạnh đó, các cơ quan như Bộ Tài chính, Bộ Công an, Bộ Ngoại giao, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và các bộ, ngành khác cũng tham gia quản lý đối với những nội dung có liên quan như ngân sách, tài chính, con dấu, an ninh, trật tự, hoạt động đối ngoại, báo chí, xuất bản, thông tin điện tử hoặc lĩnh vực chuyên môn của hội¹⁶³. Việc chấm dứt hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện và tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp làm phát sinh yêu cầu rà soát các quy định của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP về hội hoạt động trong phạm vi huyện và những điều kiện gắn với đơn vị hành chính cấp huyện. Tuy nhiên, việc chấm dứt cấp huyện không đồng nghĩa với việc các quy định tương ứng của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã đương nhiên được sửa đổi hoặc địa vị pháp lý của các hội hoạt động trong phạm vi huyện đã được xử lý đầy đủ. Nghị định số 129/2025/NĐ-CP chủ yếu phân định lại nhiệm vụ, quyền hạn quản lý hội giữa cấp tỉnh và cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Trong khi đó, dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 126/2024/NĐ-CP mới đề xuất sửa đổi điều kiện thành lập và thẩm quyền quản lý đối với hội hoạt động trong phạm vi tỉnh, xã theo hướng không còn hội hoạt động trong phạm vi huyện. Do dự thảo chưa có hiệu lực, pháp luật hiện hành vẫn cần được áp dụng cùng với các quy định về phân định thẩm quyền, đồng thời đặt ra yêu cầu sớm hoàn thiện quy định chuyển tiếp để xác định rõ phạm vi hoạt động, cơ quan quản lý và thủ tục áp dụng đối với các hội đã được thành lập để hoạt động trong phạm vi huyện trước khi kết thúc cấp huyện¹⁶⁴.

¹⁶³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Chương VII.

¹⁶⁴ Nghị định số 129/2025/NĐ-CP; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 7, Điều 43, Điều 49; Báo Điện tử Chính phủ, “Đề xuất sửa đổi Nghị định tổ chức, hoạt động, quản lý hội”, ngày 25/6/2026, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/de-xuat-sua-doi-bo-sung-nghi-dinh-quy-dinh-to-chuc-hoat-dong-va-quan-ly-hoi-119260623152117523.htm>, truy cập ngày 10/8/2026.

Cách thiết kế này cho thấy quản lý nhà nước đối với hội ở Việt Nam là mô hình quản lý đa chủ thể, đa cấp, có sự kết hợp giữa quản lý theo tổ chức hành chính và quản lý theo ngành, lĩnh vực. Nội dung quản lý nhà nước bao trùm gần như toàn bộ vòng đời của hội, từ xây dựng pháp luật, hướng dẫn thực hiện, công nhận Ban vận động thành lập hội, cho phép thành lập, phê duyệt điều lệ, quản lý tổ chức, hoạt động, tài chính, tài sản, hợp tác quốc tế, tiếp nhận viện trợ, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo, khen thưởng, giải thể và xây dựng cơ sở dữ liệu về hội¹⁶⁵. Phương thức quản lý chủ yếu được thực hiện thông qua giải quyết thủ tục hành chính, chế độ báo cáo, cơ chế phối hợp, thanh tra, kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất và xử lý vi phạm khi có căn cứ.

Mô hình quản lý đa chủ thể, đa cấp có ưu điểm là cho phép Nhà nước quản lý hội theo cả phương diện tổ chức và phương diện ngành, lĩnh vực hoạt động. Tuy nhiên, nếu thiếu cơ chế phối hợp rõ ràng, thiếu đầu mối chịu trách nhiệm chính và thiếu quy trình giải trình thống nhất, mô hình này có thể làm gia tăng chi phí tuân thủ của hội, tạo ra tình trạng một nội dung hoạt động chịu sự xem xét của nhiều cơ quan khác nhau, hoặc phát sinh cách hiểu, cách áp dụng không thống nhất giữa các địa phương, ngành, lĩnh vực. Từ góc độ bảo đảm quyền lập hội, quản lý đa chủ thể chỉ thật sự hợp lý khi thẩm quyền của từng cơ quan được xác định minh bạch, có cơ chế phối hợp hiệu quả, tránh trùng lặp kiểm tra, báo cáo và không làm phát sinh thêm điều kiện thực hiện quyền ngoài quy định của pháp luật¹⁶⁶.

Ở phương diện tích cực, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định tương đối rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong quản lý hội. Việc phân định nhiệm vụ giữa Bộ Nội vụ, các bộ quản lý ngành, lĩnh vực và Ủy ban nhân dân các cấp góp phần tạo cơ sở pháp lý cho việc xác định đầu mối, trách nhiệm và thẩm quyền trong quá trình quản lý hội. So với trước đây, các nội dung như cơ sở dữ liệu về hội, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước, trách nhiệm phối hợp, thanh tra, kiểm tra, báo cáo, xử lý vi phạm được quy định cụ thể hơn, qua đó góp phần nâng

¹⁶⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 9.

¹⁶⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 43, Điều 49, Điều 50.

cao tính hệ thống của quản lý nhà nước trong lĩnh vực hội¹⁶⁷.

Tuy nhiên, xét từ góc độ bảo đảm quyền lập hội, mô hình quản lý nhà nước hiện hành vẫn còn bộc lộ một số hạn chế. Trước hết, việc phân công thẩm quyền giữa nhiều cơ quan có thể dẫn đến sự phức tạp, chồng chéo và thiếu thống nhất trong áp dụng pháp luật. Một hội có thể đồng thời chịu sự quản lý của cơ quan nội vụ, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực, cơ quan tài chính, cơ quan công an, cơ quan ngoại giao, cơ quan quản lý báo chí, xuất bản hoặc các cơ quan chuyên môn khác tùy theo tính chất hoạt động. Sự tham gia của nhiều cơ quan là cần thiết để bảo đảm quản lý toàn diện, nhưng nếu thiếu cơ chế phối hợp rõ ràng, đầu mỗi chịu trách nhiệm cuối cùng và thời hạn xử lý cụ thể thì có thể làm tăng chi phí tuân thủ, kéo dài thủ tục và gây khó khăn cho hội trong quá trình hoạt động¹⁶⁸.

Thứ hai, phương thức quản lý nhà nước đối với hội hiện nay vẫn còn thiên về tiền kiểm, kiểm soát hành chính và xử lý vi phạm hơn là hỗ trợ, hướng dẫn, đối thoại và tạo điều kiện. Các cơ quan nhà nước được trao nhiều thẩm quyền liên quan đến công nhận Ban vận động thành lập hội, cho phép thành lập hội, phê duyệt điều lệ, cho ý kiến về tổ chức Đại hội, quản lý thay đổi nhân sự, kiểm tra hoạt động, yêu cầu báo cáo, đình chỉ hoặc giải thể hội. Trong khi đó, vai trò kiến tạo, hỗ trợ, thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của hội, đối thoại chính sách với hội và tạo điều kiện để hội tham gia quản trị xã hội chưa được thể chế hóa thành các quy trình cụ thể, ổn định và đủ mạnh¹⁶⁹. Cách tiếp cận này có thể làm cho hội chủ động ít hơn trong tổ chức, hoạt động và phụ thuộc nhiều hơn vào ý kiến của cơ quan quản lý. Trong khi đó, từ góc độ bảo đảm quyền lập hội, quản lý nhà nước cần từng bước chuyển từ tư duy tiền kiểm nặng về chấp thuận hành chính sang mô hình hậu kiểm dựa trên công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và quản lý rủi ro. Theo đó, cơ quan nhà nước cần tập trung vào việc ban hành quy chuẩn pháp lý rõ ràng, hướng dẫn, hỗ trợ, đối thoại, theo dõi tuân thủ, xử lý vi phạm có căn cứ và bảo vệ lợi ích công cộng,

¹⁶⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 43, Điều 44, Điều 49, Điều 50.

¹⁶⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 13, Điều 15, Điều 43, Điều 44.

¹⁶⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 7, Điều 44.

thay vì can thiệp thường xuyên vào các quyết định nội bộ, hợp pháp của hội¹⁷⁰.

Thứ ba, cơ chế thanh tra, kiểm tra đối với hội tuy cần thiết nhưng vẫn cần được thiết kế chặt chẽ hơn để tránh nguy cơ tùy tiện hoặc can thiệp quá mức. Pháp luật hiện hành cho phép cơ quan có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật, điều lệ, quản lý tài chính, tài sản, hoạt động chuyên môn, thực hiện nhiệm vụ được giao và các nghĩa vụ khác của hội. Tuy nhiên, nếu căn cứ, phạm vi, tần suất, trình tự thanh tra, kiểm tra không được xác định rõ thì hoạt động này có thể tạo áp lực hành chính lớn đối với hội, nhất là các hội nhỏ, hội cơ sở hoặc hội hoạt động chủ yếu trên cơ sở tự nguyện. Trong Nhà nước pháp quyền, thanh tra, kiểm tra cần dựa trên nguyên tắc quản lý rủi ro, có căn cứ rõ ràng, không làm gián đoạn bất hợp lý hoạt động hợp pháp của hội và phải chịu sự kiểm soát về tính hợp pháp, hợp lý. Đặc biệt, cần phân biệt giữa thanh tra, kiểm tra để bảo đảm tuân thủ pháp luật với việc sử dụng thanh tra, kiểm tra như một hình thức can thiệp hành chính vào hoạt động hợp pháp của hội; mọi hoạt động thanh tra, kiểm tra cần có căn cứ, phạm vi, nội dung, thời hạn và trách nhiệm giải trình rõ ràng¹⁷¹.

Thứ tư, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực hội còn cần tiếp tục được tăng cường. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định về cơ sở dữ liệu về hội, đây là điểm mới có ý nghĩa tích cực nhằm phục vụ quản lý, thống kê, theo dõi và từng bước minh bạch hóa thông tin về hội¹⁷². Tuy nhiên, việc công khai thông tin về quá trình xử lý hồ sơ, căn cứ từ chối, tiến độ giải quyết thủ tục, kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý vẫn chưa được thiết kế thành một cơ chế thật sự đầy đủ. Trong thực tiễn, nếu thông tin không được công khai kịp thời, đầy đủ và dễ tiếp cận, các hội khó có thể giám sát hoạt động của cơ quan quản lý, còn người dân khó đánh giá chất lượng quản lý nhà nước trong lĩnh vực này.

¹⁷⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 43, Điều 44, Điều 49, Điều 50; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 228-231.

¹⁷¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 44, Điều 49, Điều 50; Luật Thanh tra số 84/2025/QH15 ngày 25/6/2025.

¹⁷² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 9.

Thứ năm, cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính trong quản lý hội còn chưa thật sự rõ nét. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định trách nhiệm của Bộ Nội vụ, các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các cơ quan liên quan trong quản lý hội¹⁷³. Tuy nhiên, đối với những quyết định hành chính có tác động trực tiếp đến quyền lập hội như từ chối công nhận Ban vận động thành lập hội, không cho phép thành lập hội, không phê duyệt điều lệ, yêu cầu hoãn Đại hội, đình chỉ hoạt động hoặc giải thể hội, pháp luật cần quy định rõ hơn về nghĩa vụ giải trình, trách nhiệm chứng minh, quyền tiếp cận hồ sơ, quyền khiếu nại, quyền khởi kiện và phạm vi xem xét của Tòa án. Nếu thiếu cơ chế kiểm soát hữu hiệu, quyền quản lý có thể bị diễn giải rộng, trong khi quyền lập hội của công dân và quyền tự chủ của hội chưa được bảo vệ tương xứng.

Thứ sáu, trong bối cảnh sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước, thực hiện phân cấp, phân quyền và mô hình chính quyền địa phương hai cấp, các quy định về phạm vi hoạt động và thẩm quyền quản lý hội cần tiếp tục được rà soát, hoàn thiện. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP được ban hành trước khi mô hình chính quyền địa phương hai cấp được triển khai nên vẫn còn các quy định gắn với đơn vị hành chính và chính quyền cấp huyện. Nghị định số 129/2025/NĐ-CP đã phân định lại một số nhiệm vụ, quyền hạn quản lý hội giữa cấp tỉnh và cấp xã, nhưng không sửa đổi trực tiếp các quy định của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP về hội hoạt động trong phạm vi huyện. Dự thảo sửa đổi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đang đề xuất xử lý sự chưa đồng bộ này; vì vậy, yêu cầu hiện nay là vừa bảo đảm áp dụng thống nhất các quy định về phân định thẩm quyền, vừa sớm hoàn thiện cơ sở pháp lý về phạm vi hoạt động và chuyển tiếp đối với các hội đã được thành lập trước khi chấm dứt cấp huyện.

Thứ bảy, pháp luật hiện hành chưa có cơ chế đầy đủ để quản lý và bảo đảm quyền lập hội đối với các hình thức liên kết mới trên không gian mạng. Trong bối cảnh chuyển đổi số, các cộng đồng trực tuyến, mạng lưới chuyên môn, nhóm hoạt động xã hội dựa trên nền tảng số và các hình thức liên kết linh hoạt đang phát triển ngày càng mạnh. Báo cáo A/HRC/41/41 của Báo cáo viên đặc biệt Liên hợp quốc về quyền hội họp hòa bình

¹⁷³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 43, Điều 44, Điều 49, Điều 50.

và lập hội đã nhấn mạnh công nghệ số ngày càng đóng vai trò quan trọng đối với việc thực hiện quyền hội họp, lập hội; đồng thời chỉ ra rằng nhiều Nhà nước chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ bảo vệ các quyền này trong môi trường số¹⁷⁴. Ở Việt Nam, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP vẫn chủ yếu điều chỉnh mô hình hội truyền thống, có điều lệ, trụ sở, cơ cấu tổ chức và phạm vi hoạt động hành chính tương đối rõ. Điều này tạo ra khoảng trống pháp lý đối với các hình thức liên kết mới, vừa gây khó khăn cho việc bảo đảm quyền, vừa gây khó khăn cho quản lý rủi ro.

Từ những phân tích trên có thể thấy, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã góp phần chuẩn hóa hơn mô hình quản lý nhà nước đối với hội, xác định rõ hơn trách nhiệm của Bộ Nội vụ, các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và các cơ quan liên quan; đồng thời bổ sung các nội dung về cơ sở dữ liệu, phối hợp quản lý, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và chế độ báo cáo. Đây là bước tiến cần ghi nhận trong bối cảnh pháp luật về hội trước đây còn phân tán, thiếu cập nhật. Tuy nhiên, xét từ yêu cầu bảo đảm quyền lập hội, mô hình quản lý hiện hành vẫn còn một số hạn chế: thẩm quyền quản lý phân tán, dễ chồng chéo; phương thức quản lý còn thiên về tiền kiểm và kiểm soát hành chính; cơ chế hỗ trợ, đối thoại, tạo điều kiện cho hội chưa được thiết kế đủ mạnh; thanh tra, kiểm tra chưa thật sự dựa trên quản lý rủi ro; trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý và cơ chế kiểm soát quyết định hành chính tác động đến quyền lập hội còn chưa rõ; việc phân định thẩm quyền trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp còn cần tiếp tục được hướng dẫn thống nhất. Vì vậy, yêu cầu hoàn thiện pháp luật không chỉ là phân công lại thẩm quyền quản lý hội, mà còn là đổi mới phương thức quản lý nhà nước theo hướng minh bạch, hậu kiểm, quản lý rủi ro, trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực hành chính và bảo đảm tốt hơn quyền tự chủ hợp pháp của hội.

¹⁷⁴ United Nations Human Rights Council (2019), *Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association: Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, Clément Nyaletsossi Voule, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019, <https://digitallibrary.un.org/record/3822961>, truy cập ngày 21/6/2026.

2.2.5. Bảo đảm quyền khiếu nại, khởi kiện, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm tương xứng

Cơ chế giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm và bảo vệ quyền của hội là nhóm quy định có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong pháp luật về quyền lập hội. Đây là cơ chế nhằm xử lý các xung đột phát sinh trong quá trình thành lập, tổ chức, hoạt động của hội; xác định trách nhiệm pháp lý đối với hành vi vi phạm; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên và chủ thể có liên quan; đồng thời kiểm soát việc áp dụng các biện pháp hạn chế nghiêm trọng đối với hội như đình chỉ hoạt động, giải thể bắt buộc hoặc xử lý tài sản khi hội chấm dứt hoạt động. Trong Nhà nước pháp quyền, nhóm quy định này không chỉ bảo đảm trật tự, kỷ cương trong hoạt động hội, mà còn là thước đo mức độ bảo vệ quyền lập hội trước sự can thiệp hành chính không hợp lý hoặc không tương xứng¹⁷⁵.

Thứ nhất, về giải quyết tranh chấp nội bộ và tranh chấp liên quan đến hội. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định việc giải quyết đơn, phản ánh, kiến nghị, tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến hội do Ban Kiểm tra hội tham mưu, giải quyết theo quy định của điều lệ và quy chế của hội; trường hợp hội không giải quyết được thì chuyển Tòa án giải quyết theo quy định của pháp luật¹⁷⁶. Quy định này thể hiện sự thừa nhận nhất định đối với cơ chế tự quản nội bộ của hội, đồng thời mở ra khả năng để Tòa án tham gia giải quyết tranh chấp khi cơ chế nội bộ không hiệu quả. Đây là điểm tiến bộ so với cách tiếp cận thuần túy hành chính, bởi tranh chấp trong hội về bản chất có thể là tranh chấp dân sự, tranh chấp về tư cách hội viên, quyền biểu quyết, bầu cử, quản lý tài sản, thực hiện điều lệ hoặc tranh chấp giữa hội với hội viên, tổ chức thuộc hội. Tuy nhiên, quy định hiện hành mới dừng ở việc ghi nhận nguyên tắc chung, chưa làm rõ đầy đủ các loại tranh chấp trong hội, chủ thể có quyền yêu cầu giải quyết, trình tự chuyển vụ việc ra Tòa án, thời hiệu, phạm vi xem xét của Tòa án và hiệu lực của phán quyết đối với hoạt động nội bộ của hội. Trong thực tiễn, tranh chấp trong hội có thể rất đa dạng, từ tranh chấp về tư cách hội viên,

¹⁷⁵ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 29, Điều 30, Điều 33, Điều 35, Điều 36.

¹⁷⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 2 Điều 29.

quyền biểu quyết, bầu cử, nhân sự lãnh đạo, tổ chức Đại hội, sửa đổi điều lệ, quản lý tài sản, tài chính đến tranh chấp về đại diện pháp luật của hội. Nếu pháp luật chỉ quy định chung rằng trường hợp hội không giải quyết được thì chuyển Tòa án giải quyết mà không cụ thể hóa điều kiện, thẩm quyền và thủ tục, thì cơ chế bảo vệ quyền của hội viên, nhóm hội viên và hội có thể chưa đủ rõ ràng, chưa dễ tiếp cận và chưa kịp thời¹⁷⁷.

Đối với tranh chấp giữa hội và cơ quan nhà nước, về nguyên tắc, khi không đồng ý với quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến việc thành lập, tổ chức, hoạt động, đình chỉ, giải thể hoặc xử lý vi phạm đối với hội, hội hoặc chủ thể có quyền, lợi ích liên quan có thể thực hiện quyền khiếu nại hoặc khởi kiện vụ án hành chính theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố tụng hành chính. Tuy nhiên, pháp luật về hội hiện hành chưa thiết kế một cơ chế riêng, rõ nét và đủ mạnh để bảo vệ quyền lập hội trong các trường hợp quyết định hành chính có thể làm phát sinh hậu quả nghiêm trọng, như không cho phép thành lập hội, đình chỉ hoạt động hoặc giải thể bắt buộc. Đây là điểm cần tiếp tục hoàn thiện để bảo đảm quyền lập hội được bảo vệ thực chất hơn. Từ góc độ bảo vệ quyền lập hội, quyền khiếu nại và khởi kiện sau khi quyết định hành chính đã được ban hành là cần thiết nhưng chưa đủ. Đối với các quyết định có khả năng làm đình trệ hoặc chấm dứt việc thực hiện quyền lập hội, như không công nhận Ban vận động thành lập hội, không cho phép thành lập hội, đình chỉ hoạt động hoặc giải thể bắt buộc, pháp luật cần bảo đảm cơ chế giải trình, tiếp cận hồ sơ, đối thoại, xem xét lại quyết định và kiểm soát độc lập, kịp thời. Cơ quan ban hành quyết định hạn chế quyền cần có trách nhiệm chứng minh căn cứ pháp luật, mục đích chính đáng, tính cần thiết và tính tương xứng của biện pháp được áp dụng; đồng thời hội, nhóm sáng lập viên, hội viên hoặc chủ thể có quyền, lợi ích liên quan cần có khả năng yêu cầu Tòa án xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính đó¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 30; Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15).

¹⁷⁸ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15); Luật Tố tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15), Điều 3, Điều 30.

Thứ hai, về xử lý vi phạm và các biện pháp chế tài. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP thiết lập các hình thức xử lý khác nhau tùy theo tính chất, mức độ vi phạm. Ở mức độ nội bộ, hội viên, tổ chức thuộc hội và người làm việc tại hội vi phạm điều lệ, quy chế, quy định của hội thì do hội xem xét, xử lý kỷ luật theo quy định của hội; trường hợp gây thiệt hại thì phải bồi thường và chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật. Ở mức độ quản lý nhà nước, hội có thể bị cơ quan có thẩm quyền xem xét đình chỉ hoạt động có thời hạn khi có các vi phạm nhất định; cá nhân, tổ chức vi phạm quyền lập hội, lợi dụng danh nghĩa hội để hoạt động trái pháp luật hoặc cho phép thành lập hội trái quy định thì tùy tính chất, mức độ có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự¹⁷⁹.

Việc quy định nhiều cấp độ xử lý vi phạm có ý nghĩa tích cực ở chỗ cho phép cơ quan có thẩm quyền lựa chọn biện pháp phù hợp với tính chất, mức độ vi phạm, tránh áp dụng ngay các biện pháp nghiêm khắc đối với mọi hành vi vi phạm. Về lý thuyết, cách thiết kế này phù hợp với nguyên tắc tương xứng trong xử lý vi phạm: vi phạm nhẹ có thể xử lý bằng nhắc nhở, kỷ luật nội bộ, yêu cầu khắc phục; vi phạm nghiêm trọng hơn có thể bị xử phạt hành chính, đình chỉ hoạt động hoặc áp dụng biện pháp pháp lý khác theo quy định.

Tuy nhiên, một số căn cứ xử lý vi phạm còn khá rộng và cần được tiếp tục cụ thể hóa. Đối với biện pháp đình chỉ hoạt động có thời hạn, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định hội có thể bị đình chỉ khi vi phạm nguyên tắc không vì mục đích lợi nhuận; trong quá trình tổ chức, hoạt động có vấn đề phức tạp liên quan đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội; vi phạm quy định về tài chính, tài trợ; không thực hiện chế độ báo cáo hoặc nghĩa vụ khác sau khi đã được đôn đốc; hoặc không giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp nội bộ theo yêu cầu¹⁸⁰. Trong đó, một số căn cứ như “có vấn đề phức tạp liên quan đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội” hoặc “không thực hiện nghĩa vụ khác” cần được giải thích rõ hơn để tránh nguy cơ diễn giải rộng. Biện pháp đình chỉ hoạt động tác động trực tiếp đến sự tồn tại và hoạt động của hội, do đó phải được áp dụng trên cơ sở căn cứ cụ thể, khách quan, có chứng cứ

¹⁷⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 29, khoản 3 Điều 30.

¹⁸⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 1 Điều 30, Điều 33.

rõ ràng và bảo đảm quyền giải trình, khiếu nại, khởi kiện của hội.

Thứ ba, về giải thể hội. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP phân biệt giữa giải thể tự nguyện và giải thể bắt buộc. Giải thể tự nguyện được đặt ra khi hội tự quyết định chấm dứt hoạt động theo điều lệ, đã hoàn thành mục tiêu hoặc không còn điều kiện hoạt động. Giải thể bắt buộc được áp dụng trong một số trường hợp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, như vi phạm các hành vi bị cấm; tự tổ chức Đại hội khi chưa có ý kiến cho phép; quá thời gian gia hạn mà không tổ chức Đại hội, trừ trường hợp bất khả kháng; không báo cáo về tổ chức, hoạt động, tài chính hoặc không công khai báo cáo trong hai năm liên tục; không khắc phục vi phạm sau thời hạn bị đình chỉ; không tự giải thể theo đề nghị của đa số hội viên; hoặc không còn đủ số lượng hội viên theo quy định¹⁸¹. Quy trình giải thể bắt buộc bao gồm các bước như yêu cầu hội kiểm kê tài sản, tài chính, lấy ý kiến cơ quan liên quan, ban hành quyết định giải thể và thông báo công khai theo quy định.

Việc quy định các trường hợp giải thể bắt buộc giúp Nhà nước có công cụ pháp lý để xử lý những hội vi phạm nghiêm trọng, không còn đủ điều kiện tồn tại hoặc không thực hiện nghĩa vụ pháp lý trong thời gian dài. Tuy nhiên, xét từ góc độ quyền lập hội, giải thể bắt buộc là biện pháp nghiêm khắc nhất, làm chấm dứt sự tồn tại pháp lý của hội, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lập hội của công dân, quyền của hội viên, người lao động, nhà tài trợ và các chủ thể có liên quan. Do đó, biện pháp này cần được coi là biện pháp cuối cùng, chỉ áp dụng khi thật sự cần thiết, có căn cứ rõ ràng, sau khi đã áp dụng hoặc cân nhắc các biện pháp nhẹ hơn mà không hiệu quả.

Một hạn chế đáng chú ý là các căn cứ giải thể bắt buộc hiện nay bao gồm cả những hành vi có tính chất rất nghiêm trọng và những vi phạm mang tính thủ tục, hành chính kéo dài. Chẳng hạn, hoạt động phương hại đến an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội là căn cứ có tính chất nghiêm trọng; trong khi việc không tổ chức Đại hội đúng hạn, không báo cáo trong hai năm liên tục hoặc không đủ số lượng hội viên có thể phản ánh tình trạng yếu kém về tổ chức, quản trị hoặc nguồn lực của hội. Việc đặt các nhóm hành vi này trong cùng cơ chế giải thể bắt buộc có thể làm

¹⁸¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 2 Điều 30, Điều 35.

phát sinh vấn đề về tính tương xứng của chế tài. Pháp luật cần phân hóa rõ hơn giữa vi phạm nghiêm trọng xâm hại lợi ích công cộng với vi phạm thủ tục có thể khắc phục, qua đó lựa chọn biện pháp phù hợp hơn như yêu cầu khắc phục, cảnh báo, đặt thời hạn chấn chỉnh, hỗ trợ tái cơ cấu hoặc đình chỉ có thời hạn trước khi giải thể.

Thứ tư, về thẩm quyền áp dụng biện pháp đình chỉ và giải thể. Theo Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, thẩm quyền xem xét đình chỉ hoạt động, giải thể hội thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo phạm vi hoạt động của hội, chủ yếu là Bộ Nội vụ hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân có thẩm quyền¹⁸². Cách thiết kế này bảo đảm tính thống nhất với cơ chế quản lý hành chính đối với hội. Tuy nhiên, xét từ yêu cầu bảo vệ quyền lập hội, việc giao cho cơ quan hành chính quyền áp dụng biện pháp đình chỉ hoặc giải thể bắt buộc mà không có sự tham gia bắt buộc của Tòa án trước khi quyết định có hiệu lực là vấn đề cần được cân nhắc. Quyền khiếu nại, khởi kiện sau khi quyết định đã được ban hành là cần thiết, nhưng trong một số trường hợp có thể không đủ để ngăn chặn kịp thời hậu quả của quyết định hành chính không phù hợp, nhất là khi hội đã bị đình chỉ hoạt động, mất uy tín, mất nguồn lực hoặc bị chấm dứt tồn tại pháp lý.

Về nguyên tắc, xử lý vi phạm trong lĩnh vực hội cần được thiết kế theo hướng phân hóa rõ giữa vi phạm thủ tục có thể khắc phục, vi phạm nghĩa vụ báo cáo, công khai, minh bạch, vi phạm về tài chính, tài sản, vi phạm điều lệ và vi phạm nghiêm trọng xâm hại lợi ích công cộng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Không nên áp dụng cùng một logic chế tài đối với mọi dạng vi phạm, bởi đình chỉ hoạt động hoặc giải thể bắt buộc là các biện pháp có tác động rất nghiêm trọng đến quyền lập hội. Các biện pháp này chỉ nên được áp dụng trong trường hợp thật sự cần thiết, đối với vi phạm nghiêm trọng, có căn cứ rõ ràng, sau khi đã áp dụng hoặc cân nhắc các biện pháp ít hạn chế hơn mà không đạt hiệu quả, đồng thời phải bảo đảm quyền giải trình, khiếu nại, khởi kiện của hội¹⁸³.

¹⁸² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP.

¹⁸³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 29, Điều 33, Điều 35; Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22.

Thứ năm, pháp luật hiện hành chưa tách bạch thật rõ giữa lỗi của hội với lỗi của cá nhân hoặc nhóm lãnh đạo hội. Trên thực tế, có thể có trường hợp vi phạm phát sinh từ hành vi của người đứng đầu, Ban Chấp hành, Ban Thường vụ hoặc một nhóm cá nhân trong hội, trong khi toàn bộ hội viên hoặc bản thân hội với tư cách pháp nhân không nhất thiết cùng có lỗi. Nếu chế tài giải thể hoặc đình chỉ toàn bộ hoạt động của hội được áp dụng mà không đánh giá đầy đủ mối quan hệ giữa lỗi cá nhân, lỗi tổ chức và khả năng khắc phục thì có thể ảnh hưởng không tương xứng đến quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên vô can. Vì vậy, pháp luật cần phát triển theo hướng phân biệt rõ trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm của bộ phận lãnh đạo và trách nhiệm của hội; ưu tiên xử lý đúng chủ thể vi phạm; chỉ áp dụng biện pháp ảnh hưởng đến toàn bộ hội khi có căn cứ chứng minh hội với tư cách tổ chức đã vi phạm nghiêm trọng hoặc không còn khả năng hoạt động hợp pháp.

Thứ sáu, về xử lý tài sản khi hội chấm dứt hoạt động. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định nguyên tắc xử lý tài sản, tài chính khi hội chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, bị đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc giải thể. Một nguyên tắc đáng chú ý là khi hội giải thể, sau khi thanh toán các khoản nợ và nghĩa vụ tài chính theo thứ tự ưu tiên, toàn bộ số tiền, tài sản còn lại của hội, bao gồm tài sản tự có và tài sản do tổ chức, cá nhân trong nước, ngoài nước tài trợ, viện trợ, được nộp vào ngân sách nhà nước cấp tương ứng với cơ quan cho phép thành lập; tài sản công do ngân sách nhà nước cấp hoặc có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước được xử lý theo pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công¹⁸⁴.

Quy định này có ưu điểm là phòng ngừa việc phân chia tài sản của hội cho hội viên, người sáng lập hoặc người quản lý hội khi giải thể, phù hợp với nguyên tắc hội hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Tuy nhiên, việc toàn bộ tài sản còn lại, bao gồm cả tài sản tự có và tài sản do tài trợ, viện trợ, đều nộp vào ngân sách nhà nước có thể gây tranh luận về tính hợp lý. Trong nhiều trường hợp, nhà tài trợ hoặc hội viên đóng góp tài sản với mong muốn tài sản đó tiếp tục được sử dụng cho mục đích xã hội, nhân đạo, khoa học, nghề nghiệp hoặc cộng đồng tương tự, ngay cả khi hội cụ thể

¹⁸⁴ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 36.

chấm dứt hoạt động. Nếu tài sản còn lại mặc nhiên nộp vào ngân sách nhà nước mà không cho phép chuyển giao cho tổ chức phi lợi nhuận khác có mục tiêu tương tự theo điều lệ hoặc theo ý chí hợp pháp của nhà tài trợ thì có thể làm giảm động lực đóng góp, tài trợ cho hội. Do đó, pháp luật cần phân biệt rõ nguồn gốc tài sản của hội, bao gồm tài sản có nguồn gốc ngân sách nhà nước, tài sản do hội viên đóng góp, tài sản tài trợ, viện trợ có điều kiện và tài sản do hội tự tạo lập, để xác định phương án xử lý phù hợp khi hội giải thể, bảo đảm không phân chia lợi nhuận cho hội viên nhưng vẫn tôn trọng mục đích hợp pháp của tài sản và ý chí hợp pháp của nhà tài trợ, người đóng góp¹⁸⁵.

Thực tiễn và các ý kiến nghiên cứu về môi trường pháp lý đối với tổ chức xã hội ở Việt Nam cũng cho thấy cơ chế bảo vệ quyền và giải quyết tranh chấp liên quan đến hội còn là một điểm nghẽn. Một số ý kiến đã phản ánh tình trạng tranh chấp trong hội kéo dài, vai trò của Tòa án chưa thật rõ, thủ tục còn phức tạp và môi trường pháp lý chưa thật sự thuận lợi cho hoạt động của các tổ chức xã hội¹⁸⁶. Những nhận định này cho thấy việc hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm và bảo vệ quyền của hội không chỉ là vấn đề kỹ thuật pháp lý, mà còn liên quan đến hiệu quả thực thi quyền lập hội trong thực tiễn.

Tổng hợp lại, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã tạo lập khuôn khổ pháp lý tương đối rõ hơn về giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm, đình chỉ, giải thể và xử lý tài sản của hội. Tuy nhiên, xét từ yêu cầu bảo vệ quyền lập hội, cơ chế giải quyết tranh chấp nội bộ còn khá quát; vai trò của Tòa án chưa được thiết kế đủ rõ; quyền khiếu nại, khởi kiện tuy được bảo đảm theo pháp luật chung nhưng chưa tạo thành cơ chế bảo vệ kịp thời đối với các quyết định hành chính tác động nghiêm trọng đến quyền lập hội. Căn cứ đình chỉ, giải thể còn tương đối rộng; việc xử lý chưa phân hóa đầy đủ giữa vi phạm nghiêm trọng với vi phạm thủ tục có thể khắc phục, giữa lỗi của cá nhân quản lý với lỗi của hội; cơ chế xử lý tài sản khi giải thể cũng chưa

¹⁸⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 36; Bộ luật Dân sự năm 2015, Điều 93.

¹⁸⁶ Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, “Môi trường pháp lý đối với hoạt động của các tổ chức xã hội”, ngày 29/9/2020, <https://vusta.vn/moi-truong-phap-ly-doi-voi-hoat-dong-cua-cac-to-chuc-xa-hoi-p66664.html>, truy cập ngày 21/6/2026.

thật sự khuyến khích tài trợ và phát triển khu vực phi lợi nhuận. Vì vậy, pháp luật cần tăng cường vai trò của Tòa án, bảo đảm quyền giải trình, tiếp cận hồ sơ, khiếu nại, khởi kiện và áp dụng chế tài theo nguyên tắc cần thiết, hợp lý, tương xứng.

2.3. Thực tiễn thi hành pháp luật và việc thực hiện quyền lập hội

Việc đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật và thực hiện quyền lập hội có ý nghĩa quan trọng để nhận diện mức độ đi vào đời sống của các quy định pháp luật, khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tiễn, cũng như những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện quyền lập hội. Khác với việc phân tích pháp luật hiện hành ở mục 2.2, nội dung này tập trung xem xét pháp luật về quyền lập hội từ hai góc độ: một là, thực tiễn thi hành pháp luật từ phía cơ quan nhà nước; hai là, thực tiễn thực hiện quyền từ phía công dân và các hội.

Các nhận định trong mục này được hình thành trên cơ sở tổng hợp các quy định pháp luật hiện hành, số liệu và thông tin từ cơ quan quản lý nhà nước, các báo cáo, tài liệu nghiên cứu có liên quan, kết quả khảo sát, phỏng vấn sâu và trao đổi chuyên gia trong khuôn khổ luận án. Do phạm vi khảo sát, phỏng vấn sâu còn có giới hạn nhất định, các kết quả này được sử dụng như nguồn tư liệu thực tiễn bổ trợ, có ý nghĩa nhận diện xu hướng, vấn đề và khoảng cách thực thi, không nhằm suy rộng như một điều tra xã hội học có tính đại diện thống kê cho toàn bộ các hội, cơ quan quản lý hoặc người dân trên phạm vi cả nước¹⁸⁷.

2.3.1. Thực tiễn thi hành pháp luật từ góc độ cơ quan nhà nước

Từ góc độ cơ quan nhà nước, có thể thấy pháp luật về hội đã từng bước được tổ chức thi hành thông qua việc ban hành văn bản hướng dẫn, giải quyết thủ tục hành chính, quản lý tổ chức và hoạt động của hội, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, quản lý tài chính, tài sản, xây dựng cơ sở dữ liệu và tổ chức tuyên truyền, phổ biến pháp luật. Theo số liệu của Bộ Nội vụ, tính đến tháng 12/2023, cả nước có 71.891 hội, trong đó có 603 hội hoạt động phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh và 71.288

¹⁸⁷ Xem mục 4 Phần mở đầu và Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học”, “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

hội hoạt động phạm vi địa phương; đồng thời có 3.158 quỹ xã hội, quỹ từ thiện¹⁸⁸. Số lượng này cho thấy đời sống hội ở Việt Nam có quy mô lớn, phân bố rộng và gắn với nhiều lĩnh vực xã hội khác nhau. Tuy nhiên, số lượng hội và quỹ mới chỉ phản ánh quy mô tổ chức của đời sống hội, chưa đủ để đánh giá đầy đủ mức độ bảo đảm quyền lập hội trên thực tế. Để đánh giá thực chất hơn, cần xem xét thêm các yếu tố như mức độ thuận lợi của thủ tục thành lập hội, tính minh bạch của căn cứ chấp thuận hoặc từ chối, thời gian giải quyết hồ sơ, mức độ tự chủ trong tổ chức và hoạt động, khả năng tiếp cận nguồn lực, cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu nại, khởi kiện và hiệu quả bảo vệ quyền khi phát sinh sự can thiệp hành chính. Do đó, việc đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội cần kết hợp giữa số liệu quản lý nhà nước với phân tích định tính về trải nghiệm thực hiện quyền của công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên¹⁸⁹.

Ở phương diện tích cực, phần lớn các hội được thành lập và hoạt động trong khuôn khổ pháp luật, điều lệ, góp phần tập hợp, đoàn kết hội viên, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên, tham gia các hoạt động nghề nghiệp, xã hội, nhân đạo, từ thiện, khoa học, giáo dục, y tế, môi trường, chăm sóc sức khỏe cộng đồng và hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội. Nhiều hội nghề nghiệp, hội xã hội - nghề nghiệp, hội khoa học - kỹ thuật, hội nhân đạo, từ thiện đã phát huy vai trò trong tư vấn, phản biện, phổ biến kiến thức, hỗ trợ hội viên và đóng góp vào quá trình xây dựng chính sách, pháp luật. Điều này cho thấy pháp luật về hội đã tạo ra một khuôn khổ nhất định để các hình thức liên kết xã hội hợp pháp được hình thành và hoạt động.

Tuy nhiên, quá trình thi hành pháp luật về quyền lập hội từ phía cơ quan nhà nước vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc.

Thứ nhất, còn có sự chưa thống nhất trong áp dụng pháp luật giữa các địa phương, các ngành, lĩnh vực. Mặc dù cùng áp dụng một khung pháp lý chung, nhưng

¹⁸⁸ Bộ Nội vụ, “Hội nghị công tác quản lý nhà nước về hội, quỹ xã hội, quỹ từ thiện”, ngày 16/12/2024, <https://moha.gov.vn/tin-tuc/hoi-nghi-cong-tac-quan-ly-nha-nuoc-ve-hoi-quy-xa-hoi-quy-tu-thien>, truy cập ngày 21/6/2026.

¹⁸⁹ Bộ Nội vụ, tldd.

cách hiểu, cách vận dụng và mức độ “mở” hay “chặt” trong quá trình xem xét hồ sơ, giải quyết thủ tục, quản lý hoạt động của hội có thể khác nhau giữa các địa phương và giữa các cơ quan quản lý chuyên ngành. Nguyên nhân một phần xuất phát từ sự khác biệt về điều kiện kinh tế - xã hội, yêu cầu quản lý và đặc thù từng địa phương, từng lĩnh vực; một phần khác xuất phát từ các quy định còn mang tính định tính, cho phép cơ quan thực thi có khoảng không gian diễn giải tương đối rộng. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến tính dự đoán của pháp luật và mức độ thuận lợi khi công dân, tổ chức thực hiện quyền lập hội. Thông tin thu thập trong khuôn khổ luận án cho thấy giữa những người tham gia còn có sự khác nhau trong đánh giá mức độ cụ thể, minh bạch và khả năng dự đoán của các căn cứ từ chối cho phép thành lập hội. Các ý kiến này được sử dụng để nhận diện vấn đề cần tiếp tục quan tâm và kiểm chứng, không phải căn cứ để lượng hóa mức độ phổ biến trong thực tiễn áp dụng pháp luật về hội.¹⁹⁰

Thứ hai, đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện quản lý nhà nước về hội ở một số nơi còn gặp khó khăn về nhân lực, năng lực chuyên môn và điều kiện bảo đảm. Công tác quản lý hội đòi hỏi kiến thức tổng hợp về pháp luật, quản lý hành chính, tổ chức xã hội, tài chính, hợp tác quốc tế, xử lý tranh chấp và kỹ năng đối thoại với các chủ thể xã hội. Tuy nhiên, trong thực tế, cán bộ phụ trách lĩnh vực này thường kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ, chưa được đào tạo chuyên sâu, trong khi số lượng hội lớn, hoạt động đa dạng và ngày càng phức tạp. Điều này có thể dẫn đến lúng túng khi xử lý các hồ sơ mới, các hội có tính chất liên ngành, các hoạt động có yếu tố nước ngoài, các tranh chấp nội bộ hoặc các vấn đề phát sinh trên không gian mạng¹⁹¹. Thực tiễn này cho thấy hiệu quả thi hành pháp luật về quyền lập hội không chỉ phụ thuộc vào chất lượng quy định pháp luật, mà còn phụ thuộc đáng kể vào năng lực, nhận thức và phương thức làm việc của đội ngũ thực thi. Khi cán bộ quản lý hội chưa được đào tạo chuyên sâu về tiếp cận dựa trên quyền, quản trị hội, tài chính hội, hợp tác quốc tế, giải quyết tranh chấp và đối thoại chính sách, việc áp dụng pháp luật dễ nghiêng về thận trọng hành chính, yêu cầu bổ sung hồ sơ, kéo dài thẩm định

¹⁹⁰ Ý kiến thu thập qua Phiếu khảo sát trong khuôn khổ Luận án, xem Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học”.

¹⁹¹ Văn Tất Thu (2019), “Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về xã hội”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (6).

hoặc xin ý kiến nhiều tầng nấc. Điều này làm tăng chi phí tuân thủ của chủ thể thực hiện quyền, đồng thời làm giảm tính thuận lợi, kịp thời và khả năng dự đoán của thủ tục hành chính trong lĩnh vực quyền lập hội.

Thứ ba, công tác hậu kiểm, thanh tra, kiểm tra còn chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu quản lý dựa trên rủi ro. Trong khi pháp luật ngày càng đặt ra yêu cầu cao hơn về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, tài chính, tài sản, báo cáo và hoạt động đúng tôn chỉ, mục đích, thì năng lực hậu kiểm của cơ quan quản lý nhà nước còn hạn chế. Việc giám sát hoạt động của hàng chục nghìn hội, nhất là về tài chính, viện trợ, tổ chức trực thuộc, hoạt động trên không gian mạng và tranh chấp nội bộ, là nhiệm vụ rất lớn. Nếu nguồn lực quản lý không tương xứng, cơ quan nhà nước có xu hướng lựa chọn cách thức quản lý chặt ngay từ đầu, tức là thiên về tiền kiểm, thay vì xây dựng cơ chế hậu kiểm hiệu quả. Đây là một trong những nguyên nhân khiến thủ tục thành lập, tổ chức Đại hội, thay đổi điều lệ, thay đổi nhân sự hoặc hoạt động của hội vẫn còn chịu nhiều kiểm soát hành chính.

Thứ tư, cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý hội còn có lúc chậm và thiếu hiệu quả. Mô hình quản lý nhà nước đối với hội đòi hỏi sự phối hợp giữa cơ quan nội vụ, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực, cơ quan tài chính, công an, ngoại giao và các cơ quan chuyên môn khác. Tuy nhiên, trên thực tế, việc lấy ý kiến phối hợp có thể kéo dài do quan điểm giữa các cơ quan chưa thống nhất, trách nhiệm phối hợp chưa rõ hoặc cơ quan được lấy ý kiến thận trọng trong những lĩnh vực có tính nhạy cảm. Điều này làm chậm quá trình xử lý hồ sơ, ảnh hưởng đến cả cơ quan chủ trì và chủ thể có nhu cầu thành lập, hoạt động hội.

Thứ năm, nhận thức và quan điểm của người thực thi công vụ có tác động lớn đến thực tiễn áp dụng pháp luật. Một bộ phận cán bộ, công chức vẫn chịu ảnh hưởng của tư duy quản lý hành chính truyền thống, theo đó hội được nhìn nhận chủ yếu là đối tượng quản lý hơn là chủ thể thực hiện quyền lập hội và là đối tác xã hội của Nhà nước. Trong một số trường hợp, tâm lý ngại trách nhiệm khiến cơ quan hoặc cán bộ xử lý hồ sơ có xu hướng thận trọng quá mức, kéo dài thời gian xem xét hoặc yêu cầu bổ sung hồ sơ ngoài mức thật sự cần thiết. Một số ý kiến phản biện

đối với dự thảo Luật về hội trước đây cũng cho rằng tư duy “chủ quản” còn thể hiện khá rõ trong cách thiết kế quan hệ giữa Nhà nước và hội, làm hạn chế không gian tự chủ của hội¹⁹².

Từ góc độ thi hành pháp luật, có thể thấy Nhà nước đã có nhiều nỗ lực trong việc hoàn thiện khung pháp lý và tổ chức quản lý hội, đặc biệt thông qua Nghị định số 126/2024/NĐ-CP. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành vẫn còn khoảng cách giữa mục tiêu minh bạch, tạo thuận lợi, hậu kiểm và trách nhiệm giải trình với cách thức áp dụng cụ thể ở một số địa phương, ngành, lĩnh vực. Khoảng cách này là một trong những nguyên nhân làm cho quyền lập hội dù đã được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật nhưng vẫn chưa được thực hiện thật sự thuận lợi, bình đẳng và có khả năng dự đoán cao trong thực tiễn.

2.3.2. Thực tiễn thực hiện quyền từ góc độ công dân và các hội

Từ góc độ công dân và các hội, thực tiễn thực hiện quyền lập hội cho thấy một bức tranh đa dạng. Một mặt, nhu cầu liên kết xã hội ở Việt Nam rất lớn, thể hiện qua số lượng hội chính thức, quỹ xã hội, quỹ từ thiện, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, hội nghề nghiệp, câu lạc bộ, nhóm cộng đồng và các hình thức liên kết không chính thức. Mặt khác, quá trình thành lập, duy trì hoạt động, huy động nguồn lực, thực hiện quyền tự chủ, giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền vẫn còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Các nhận định dưới đây chủ yếu nhằm nhận diện những nhóm vấn đề nổi bật từ thực tiễn, không nhằm khái quát rằng mọi hội, mọi sáng kiến lập hội hoặc mọi địa phương đều gặp khó khăn như nhau¹⁹³.

Trước hết, trong quá trình thành lập hội, sáng lập viên có thể gặp vướng mắc về hồ sơ, thời gian và yêu cầu phối hợp liên ngành. Mặc dù Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định thời hạn giải quyết các thủ tục liên quan, một số ý kiến phỏng vấn trong phạm vi nghiên cứu cho biết việc thẩm định hồ sơ có thể kéo dài khi phải lấy ý kiến của nhiều cơ quan hoặc khi giữa các cơ quan chưa thống nhất cách đánh giá tôn chỉ, mục đích và

¹⁹² Viện Nghiên cứu Sinh thái chính sách xã hội (2014), *Phân biện xã hội về Dự thảo Luật về Hội*, Nxb Tri thức, Hà Nội, tr. 66.

¹⁹³ Xem Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học” và Phụ lục “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

phạm vi hoạt động. Do phạm vi phỏng vấn còn giới hạn, kết quả này chỉ được sử dụng để nhận diện một khả năng phát sinh trong quá trình phối hợp liên ngành, không phải căn cứ để khái quát cho mọi hồ sơ hoặc mọi cơ quan thực thi¹⁹⁴.

Bên cạnh đó, một số điều kiện pháp lý có thể tạo ra rào cản đối với các sáng kiến lập hội mới. Yêu cầu về số lượng thành viên tối thiểu, trụ sở hợp pháp, tài sản để bảo đảm hoạt động, hồ sơ nhân sự Ban vận động, phiếu lý lịch tư pháp số 1, văn bản đồng ý của cơ quan đối với cán bộ, công chức, viên chức tham gia Ban vận động thành lập hội đều có thể làm tăng chi phí tuân thủ, nhất là với các nhóm nhỏ, nhóm chuyên môn hẹp hoặc các sáng kiến ở cơ sở. Đối với các hội có tính chất liên ngành hoặc hoạt động trong lĩnh vực mới, việc xác định đúng cơ quan có thẩm quyền công nhận Ban vận động thành lập hội đôi khi chưa thật sự rõ ràng¹⁹⁵.

Trong cùng nguồn phỏng vấn, có ý kiến phản ánh việc xem xét công nhận Ban vận động thành lập hội có thể kéo dài khi cơ quan quản lý yêu cầu giải trình thêm về tôn chỉ, mục đích và khả năng trùng lặp lĩnh vực hoạt động. Do đây là thông tin từ một trường hợp cụ thể, luận án chỉ sử dụng để minh họa cho khả năng các tiêu chí định tính được hiểu và áp dụng theo những cách khác nhau, không dùng để khái quát thời gian giải quyết hồ sơ nói chung.

Về nhận thức xã hội đối với quyền lập hội, các ý kiến thu thập trong khuôn khổ luận án cho thấy người tham gia có cách nhìn nhận khác nhau đối với từng phương diện của quyền. Việc quyền lập hội là quyền hiến định của công dân được nhận biết tương đối rõ hơn, trong khi nhận thức về vai trò của quyền lập hội đối với dân chủ, quản trị quốc gia, phát huy nguồn lực xã hội và trách nhiệm giải trình của cơ quan công quyền chưa thật sự đồng đều. Do phạm vi thu thập thông tin còn giới hạn, nhận định này chỉ được sử dụng như một gợi ý định tính cho yêu cầu nâng cao nhận thức, không nhằm lượng hóa mức độ nhận thức của xã hội.

Trong quá trình hoạt động, phần lớn các hội được đăng ký chính thức cố gắng hoạt động trong khuôn khổ điều lệ đã được phê duyệt và quy định pháp luật có liên

¹⁹⁴ Ý kiến thu thập qua phỏng vấn sâu trong khuôn khổ Luận án, xem Phụ lục “Phiếu phỏng vấn sâu”.

¹⁹⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 1 Điều 12.

quan. Nhiều hội nghề nghiệp, hội khoa học - kỹ thuật, hội xã hội - nghề nghiệp, hội nhân đạo, từ thiện đã thực hiện tốt vai trò tổ chức hội thảo, tập huấn, nghiên cứu, tư vấn, phổ biến kiến thức, cung cấp dịch vụ xã hội, hỗ trợ cộng đồng và tham gia góp ý chính sách. Tuy nhiên, quy mô và tác động của các hoạt động này thường bị giới hạn bởi khó khăn về tài chính, nhân lực, năng lực quản trị, năng lực truyền thông, năng lực pháp lý và khả năng huy động nguồn lực xã hội.

Về tổ chức Đại hội, thay đổi nhân sự, sửa đổi điều lệ, báo cáo hoạt động và báo cáo tài chính, các hội phải thực hiện nhiều nghĩa vụ thủ tục khác nhau. Một số ý kiến phản ánh rằng khối lượng hồ sơ và yêu cầu báo cáo, xin ý kiến trước khi tổ chức Đại hội có thể làm kéo dài quá trình chuẩn bị, đồng thời hạn chế khả năng điều chỉnh chương trình nghị sự khi phát sinh yêu cầu mới. Các ý kiến này gợi mở rằng quyền tự chủ, tự quản của hội tuy đã được ghi nhận nhưng trong thực tế có thể vẫn chịu ảnh hưởng của cơ chế báo cáo, xin ý kiến và phê duyệt.

Về quan hệ giữa hội và cơ quan quản lý nhà nước, một số tài liệu và ý kiến thu thập cho thấy mức độ chủ động của hội trong đối thoại, tham vấn và phản biện chính sách còn khác nhau theo từng lĩnh vực và từng chủ thể quản lý. Có ý kiến cho rằng cơ chế quản lý quá chặt có thể ảnh hưởng đến khả năng tham gia tư vấn, phản biện đối với chính lĩnh vực hoạt động của hội. Đây là nhận định có tính gợi mở, cần được tiếp tục kiểm chứng bằng dữ liệu thực tiễn rộng hơn; đồng thời đặt ra yêu cầu đổi mới quan hệ Nhà nước - hội theo hướng quản lý bằng pháp luật, tôn trọng quyền tự chủ, tăng cường đối thoại và coi hội là đối tác xã hội.

Về tài sản, tài chính, thực tiễn quản lý và sử dụng nguồn lực của các hội cho thấy nhiều khó khăn. Đa số các hội, nhất là hội quy mô nhỏ và hội ở cơ sở, khó có nguồn thu ổn định; hội phí thường thấp, không đủ trang trải chi phí hoạt động thường xuyên; hoạt động vận động tài trợ trong nước còn thiếu tính chuyên nghiệp, phụ thuộc vào quan hệ cá nhân và mang tính thời vụ. Một số hội có hoạt động dịch vụ hoặc tạo nguồn thu phù hợp với tôn chỉ, mục đích, nhưng còn gặp vướng mắc trong việc phân định giữa hoạt động tạo nguồn thu hợp pháp và nguyên tắc không vì mục tiêu lợi nhuận. Đối với các hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ, việc tiếp cận

ngân sách nhà nước được thực hiện theo cơ chế riêng, gắn với nhiệm vụ được giao¹⁹⁶. Tuy nhiên, đối với các hội khác, việc tiếp cận nguồn lực công thông qua cơ chế giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc hỗ trợ còn hạn chế và chưa thật sự phổ biến, bình đẳng, minh bạch¹⁹⁷.

Một số số liệu thực tiễn có thể khái quát như sau:

Số lượng hội và quỹ xã hội, quỹ từ thiện ở Việt Nam tính đến tháng 12/2023¹⁹⁸

Loại hình	Hoạt động trong phạm vi toàn quốc hoặc liên tỉnh	Hoạt động trong phạm vi địa phương	Tổng số
Hội	603	71.288	71.891
Quỹ xã hội, quỹ từ thiện	99	3.059	3.158

Số liệu trên cho thấy số lượng hội ở Việt Nam tương đối lớn và phần lớn hoạt động trong phạm vi địa phương. Tuy nhiên, đây chỉ là số liệu phản ánh quy mô tổ chức và phạm vi hoạt động tại một thời điểm, không đủ cơ sở để xác định mức độ tự chủ tài chính, tỷ lệ hội được ngân sách nhà nước hỗ trợ hoặc quy mô các nguồn lực mà hội huy động trong thực tế. Số liệu về quỹ xã hội, quỹ từ thiện chỉ có ý nghĩa tham khảo đối với một loại hình tổ chức phi lợi nhuận có liên quan, không được đồng nhất quỹ với hội hoặc coi nguồn lực của quỹ là nguồn tài chính của các hội.

Về quản lý tài chính, nhiều hội nhỏ thiếu nhân sự chuyên môn về kế toán, tài chính, pháp luật thuế, kiểm toán và báo cáo. Việc lập sổ sách, báo cáo tài chính, quyết toán, công khai thông tin và thực hiện nghĩa vụ tài chính theo đúng quy định có thể trở thành gánh nặng đáng kể. Trong một số trường hợp, hội có thể vi phạm thủ tục tài chính không phải do cố ý trục lợi, mà do thiếu năng lực quản trị, thiếu hướng dẫn cụ

¹⁹⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Chương VI.

¹⁹⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 27.

¹⁹⁸ Bộ Nội vụ, tldd.

thể hoặc do quy định pháp luật chưa phù hợp với đặc thù phi lợi nhuận của hội. Vì vậy, việc nâng cao năng lực quản trị tài chính và thiết kế chế độ báo cáo phù hợp với quy mô, tính chất hội là yêu cầu thực tiễn cấp thiết.

Pháp luật hiện hành ưu tiên giải quyết tranh chấp nội bộ hội theo điều lệ, quy chế và cơ chế tự quản của hội; trường hợp hội không giải quyết được thì chuyển Tòa án giải quyết¹⁹⁹. Hiệu quả của cơ chế nội bộ phụ thuộc vào mức độ đầy đủ của điều lệ, tính độc lập và năng lực của Ban kiểm tra, khả năng đối thoại giữa các bên và mức độ hợp tác của cơ quan, cá nhân có liên quan. Trong trường hợp quy chế nội bộ chưa rõ, mâu thuẫn lợi ích kéo dài hoặc cơ chế kiểm tra thiếu hiệu quả, tranh chấp có thể khó được giải quyết dứt điểm.

Việc thành viên hoặc các bên đưa tranh chấp nội bộ của hội ra Tòa án được thực hiện theo quy định chung của pháp luật tố tụng. Tuy nhiên, hiện chưa có dữ liệu thống kê và thực tiễn xét xử được công bố đầy đủ để xác định số lượng, tính chất và kết quả giải quyết các vụ việc này. Vì vậy, luận án chưa có đủ cơ sở để khái quát về mức độ sử dụng hoặc hiệu quả của cơ chế tư pháp đối với tranh chấp nội bộ hội; vấn đề có thể xác định chắc chắn là pháp luật hiện hành cần làm rõ hơn thẩm quyền, thủ tục và cơ chế phối hợp giữa tự quản nội bộ, quản lý hành chính và giải quyết tại Tòa án.

Các tranh chấp giữa hội với bên thứ ba về hợp đồng, tài sản hoặc bồi thường thiệt hại được giải quyết theo pháp luật tố tụng dân sự; thẩm quyền cụ thể phụ thuộc vào tính chất của quan hệ tranh chấp. Thực tiễn giải quyết phụ thuộc vào hệ thống tư pháp nói chung. Các hội, đặc biệt là hội nhỏ, có thể gặp bất lợi về nguồn lực tài chính và nhân sự pháp lý khi tham gia tố tụng so với các doanh nghiệp hoặc tổ chức lớn khác.

Pháp luật hiện hành bảo đảm quyền khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính có liên quan đến hội theo quy định chung của pháp luật về khiếu nại²⁰⁰; đồng thời cho phép khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định, hành vi hành chính

¹⁹⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 2 Điều 29.

²⁰⁰ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15).

thuộc thẩm quyền xem xét của Tòa án²⁰¹. Tuy nhiên, hiện chưa có số liệu công khai đầy đủ để xác định số lượng, tính chất và kết quả các vụ khiếu nại, khởi kiện hành chính do hội thực hiện đối với cơ quan quản lý nhà nước. Một số ý kiến thu thập trong khuôn khổ luận án thể hiện sự khác nhau trong đánh giá khả năng tiếp cận và sử dụng các cơ chế bảo vệ quyền này. Các ý kiến đó phản ánh cảm nhận của người tham gia nghiên cứu nhưng không đủ cơ sở để suy rộng thành kết luận về hiệu quả chung của hệ thống khiếu nại và tài phán hành chính. Điều này thể hiện rõ ở kết quả trung bình (theo thang điểm 5) của câu hỏi khảo sát về mức độ đồng ý “*Khi bị từ chối hoặc đình chỉ hoạt động, hội có thể dễ dàng khiếu nại hoặc khởi kiện*” theo các đối tượng.

Đối tượng	Cán bộ quản lý	Lãnh đạo/thành viên hội	Nhà nghiên cứu	Khác
Điểm trung bình	3,42	2,36	2,88	2,99

Trong phạm vi mẫu nghiên cứu, điểm trung bình của nhóm lãnh đạo, thành viên hội là 2,36, thấp hơn mức trung lập 3; nhóm cán bộ quản lý đạt 3,42, trong khi hai nhóm còn lại xấp xỉ mức trung lập. Sự chênh lệch này cho thấy khác biệt đáng chú ý về cảm nhận khả năng tiếp cận cơ chế khiếu nại, khởi kiện giữa các nhóm. Kết quả chỉ có ý nghĩa mô tả trong phạm vi mẫu nghiên cứu, không được sử dụng để suy rộng thống kê.

Việc tiếp cận bản án, quyết định và số liệu thống kê chuyên biệt về các vụ án hành chính liên quan đến thành lập, đình chỉ hoặc giải thể hội hiện còn hạn chế. Vì vậy, luận án chưa có đủ cơ sở để đưa ra kết luận khái quát về tỷ lệ quyết định hành chính bị hủy hoặc mức độ can thiệp của Tòa án trong lĩnh vực này. Chính sự thiếu vắng dữ liệu có hệ thống cũng cho thấy cần tăng cường công khai bản án, thống kê vụ việc và tổng kết thực tiễn xét xử để có thể đánh giá khách quan vai trò của tài phán hành chính trong bảo vệ quyền lập hội.

²⁰¹ Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15), Điều 3, Điều 30.

Pháp luật hiện hành quy định nhiều biện pháp xử lý đối với vi phạm của hội, từ yêu cầu khắc phục, xử phạt vi phạm hành chính đến đình chỉ và giải thể bắt buộc. Đối với giải thể bắt buộc²⁰², Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định thẩm quyền, trình tự và các nhóm căn cứ áp dụng²⁰³. Tuy nhiên, dữ liệu công khai hiện có chưa đủ để đánh giá mức độ thống nhất, công bằng và tương xứng khi áp dụng các biện pháp này giữa các địa phương và các loại hội; cũng chưa đủ để kết luận về tần suất và nhóm căn cứ giải thể được sử dụng trong thực tiễn. Ở phương diện thiết kế pháp luật, việc cơ quan hành chính có thẩm quyền quyết định giải thể mà không có cơ chế xem xét tư pháp trước khi quyết định có hiệu lực đặt ra yêu cầu tăng cường bảo đảm thủ tục, quyền giải trình, quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp và khả năng được Tòa án xem xét kịp thời, thực chất.

Một vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu là địa vị pháp lý của các nhóm liên kết tự nguyện không có tư cách pháp nhân như nhóm cộng đồng, câu lạc bộ, nhóm thiện nguyện hoặc mạng lưới chuyên môn. Trong phạm vi tài liệu luận án tiếp cận, chưa có số liệu đầy đủ để xác định quy mô, mức độ phổ biến của các nhóm này; đồng thời, cũng chưa đủ cơ sở để kết luận rằng những yêu cầu, thủ tục thành lập hội là nguyên nhân trực tiếp khiến nhiều nhóm lựa chọn duy trì hình thức liên kết không có tư cách pháp nhân. Vì vậy, đây nên được xem là một dạng thức thực hành quyền liên kết cần tiếp tục khảo sát. Về phương diện pháp lý, việc không có tư cách pháp nhân không đồng nghĩa với việc các nhóm này hoàn toàn không thể tham gia quan hệ dân sự hoặc không thể có tài sản chung. Theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015, khi tổ chức không có tư cách pháp nhân tham gia quan hệ dân sự, các thành viên là chủ thể trực tiếp xác lập, thực hiện giao dịch hoặc có thể ủy quyền cho người đại diện; tài sản chung, quyền và nghĩa vụ đối với tài sản đó được xác định theo thỏa thuận của các thành viên, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Nghĩa vụ dân sự phát sinh từ hoạt động chung trước hết được bảo đảm bằng tài sản chung; trường hợp tài sản chung không có hoặc không đủ thì trách nhiệm của các thành viên được xác định theo

²⁰² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 35.

²⁰³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, các điểm c, d, đ, g, h khoản 2 Điều 30.

thỏa thuận và các quy định tương ứng của pháp luật dân sự. Do đó, hạn chế chủ yếu không phải là các thành viên “không thể sở hữu tài sản chung”, mà là bản thân nhóm không thể nhân danh một chủ thể độc lập để sở hữu tài sản, xác lập quyền, nghĩa vụ và tự chịu trách nhiệm như pháp nhân. Việc phải dựa vào cơ chế đại diện, ủy quyền, sở hữu chung và trách nhiệm của các thành viên có thể làm cho quan hệ với bên thứ ba kém ổn định, thuận tiện và minh bạch hơn so với hội có tư cách pháp nhân. Vấn đề đặt ra là cần tiếp tục đánh giá liệu các quy định dân sự chung hiện hành đã tạo lập khuôn khổ pháp lý đủ rõ ràng cho những hình thức liên kết này hay chưa, từ đó xem xét cơ chế pháp lý phù hợp nhằm vừa bảo đảm quyền liên kết tự nguyện, vừa xác định minh bạch quan hệ tài sản, đại diện và trách nhiệm đối với bên thứ ba²⁰⁴.

Từ những phân tích trên có thể thấy, thực tiễn thi hành pháp luật và thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam phản ánh đồng thời hai mặt. Một mặt, đời sống hội đã phát triển với quy mô lớn, lĩnh vực hoạt động đa dạng, nhiều hội đã góp phần tập hợp hội viên, đại diện lợi ích hợp pháp, hỗ trợ cộng đồng, cung cấp dịch vụ, tư vấn, phản biện và tham gia xây dựng chính sách, pháp luật. Mặt khác, khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền vẫn còn tồn tại, thể hiện ở thủ tục thành lập hội còn phức tạp, cách áp dụng pháp luật chưa thật sự thống nhất, năng lực thực thi chưa đồng đều, quyền tự chủ của hội còn chịu ảnh hưởng của cơ chế quản lý hành chính, khả năng tiếp cận nguồn lực còn khó khăn, cơ chế giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền chưa đủ rõ và chưa phát huy đầy đủ vai trò của Tòa án. Những vấn đề này cho thấy yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội không chỉ là sửa đổi quy định pháp luật, mà còn là đổi mới tổ chức thi hành, nâng cao năng lực cơ quan quản lý, tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình, hỗ trợ hội nâng cao năng lực quản trị và thiết lập cơ chế bảo vệ quyền hiệu quả hơn.

2.4. Thành tựu, hạn chế và nguyên nhân

2.4.1. Về thành tựu

Đối chiếu với tám tiêu chí tại mục 1.4.3, pháp luật và thực tiễn thi hành pháp

²⁰⁴ Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13, Điều 101-103; OSCE/ODIHR và Ủy ban Venice, Guidelines on Freedom of Association, Warsaw, 2015, đoạn 44.

luật về quyền lập hội ở Việt Nam đã có những chuyển biến tích cực trên ba phương diện: từng bước củng cố nền tảng hiến định, khung pháp lý và thủ tục; ghi nhận rõ hơn quyền tự chủ, tự quản gắn với công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và tạo điều kiện cho đời sống hội phát triển đa dạng, đóng góp vào quản trị xã hội. Những thành tựu sau đây là cơ sở để đánh giá khách quan thực trạng và xác định nội dung cần tiếp tục hoàn thiện.

Thứ nhất, quyền lập hội đã được ghi nhận nhất quán trong các bản Hiến pháp và tiếp tục được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 với tư cách là một quyền hiến định của công dân. Điều 25 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận công dân có quyền hội họp, lập hội, biểu tình; việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định. Đặc biệt, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 xác lập nguyên tắc quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong những trường hợp cần thiết vì các lý do hiến định. Đây là bước tiến quan trọng trong nhận thức lập hiến về quyền con người, quyền công dân nói chung và quyền lập hội nói riêng, tạo nền tảng hiến định để tiếp tục cụ thể hóa đầy đủ hơn chủ thể quyền, nội dung quyền, điều kiện thực hiện quyền, giới hạn quyền, trách nhiệm của Nhà nước và cơ chế bảo vệ quyền lập hội trong hệ thống pháp luật²⁰⁵.

Thứ hai, khung pháp lý về hội ngày càng được cụ thể hóa, minh bạch hơn và có tính hệ thống hơn. Trong điều kiện Việt Nam chưa ban hành Luật về hội, việc Chính phủ ban hành Nghị định số 126/2024/NĐ-CP thay thế các nghị định trước đây là bước cập nhật quan trọng trong quá trình hoàn thiện pháp luật về hội. Nghị định này quy định tương đối toàn diện hơn về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, nguyên tắc tổ chức, hoạt động của hội, điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục thành lập hội, tổ chức, hoạt động, quyền, nghĩa vụ, tài sản, tài chính, quản lý nhà nước, xử lý vi phạm, đình chỉ, giải thể và xử lý tài sản của hội. So với giai đoạn trước, khung pháp lý hiện hành đã có bước chuẩn hóa hơn về thủ tục, thẩm quyền, thời hạn giải quyết, chế độ báo cáo, công khai, minh bạch và trách nhiệm của hội, qua đó tạo cơ

²⁰⁵ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

sở pháp lý rõ hơn cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của hội²⁰⁶.

Thứ ba, pháp luật hiện hành đã ghi nhận rõ hơn nguyên tắc tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của hội. Đây là những nguyên tắc có ý nghĩa nền tảng đối với quyền lập hội, bởi quyền lập hội không chỉ bao gồm quyền thành lập hội, mà còn bao gồm quyền của hội được tổ chức, hoạt động theo điều lệ, được quyết định các vấn đề nội bộ, được đại diện cho hội viên, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên và tham gia các hoạt động phù hợp với tôn chỉ, mục đích. Việc ghi nhận tương đối đầy đủ quyền và nghĩa vụ của hội trong Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã tạo cơ sở pháp lý để hội hoạt động ổn định hơn, đồng thời nâng cao trách nhiệm giải trình của hội trước hội viên, Nhà nước và xã hội²⁰⁷. Đặc biệt, việc tăng cường các yêu cầu về công khai, minh bạch, quản lý tài sản, tài chính, báo cáo và trách nhiệm giải trình của hội là tiền đề quan trọng để nâng cao chất lượng quản trị nội bộ của hội, phòng ngừa nguy cơ lợi dụng hội để trục lợi, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, nhất là đối với các hội có huy động đóng góp của Nhân dân, tiếp nhận tài trợ, viện trợ hoặc sử dụng nguồn lực công²⁰⁸.

Thứ tư, đời sống hội ở Việt Nam đã phát triển đa dạng về quy mô, lĩnh vực và hình thức hoạt động. Số liệu của Bộ Nội vụ cho thấy tính đến tháng 12/2023, cả nước có 71.891 hội, gồm 603 hội hoạt động phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh và 71.288 hội hoạt động phạm vi địa phương; đồng thời có 3.158 quỹ xã hội, quỹ từ thiện²⁰⁹. Mặc dù số lượng hội không phải là thước đo duy nhất về mức độ bảo đảm quyền lập hội, sự phát triển đa dạng của đời sống hội vẫn cho thấy nhu cầu liên kết xã hội, đại diện lợi ích, hỗ trợ nghề nghiệp, hoạt động nhân đạo, từ thiện, khoa học, kỹ thuật, văn hóa, xã hội và tham gia chính sách ở Việt Nam là hiện hữu và ngày càng phong phú²¹⁰. Con số này phản ánh nhu cầu liên kết xã hội rất lớn của người

²⁰⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 1, Điều 2, Điều 5, Điều 10, Điều 13, Điều 23, Điều 24, Chương VII.

²⁰⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 5, Điều 23, Điều 24.

²⁰⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80.

²⁰⁹ Bộ Nội vụ, tldd.

²¹⁰ Bộ Nội vụ, tldd.

dân và sự tồn tại thực tế của một không gian hiệp hội đa dạng trong đời sống xã hội. Nhiều hội đã phát huy vai trò tập hợp, đoàn kết hội viên, hỗ trợ cộng đồng, tham gia hoạt động nhân đạo, từ thiện, nghề nghiệp, khoa học, giáo dục, y tế, môi trường, tư vấn, phản biện và góp ý xây dựng chính sách, pháp luật. Đây là kết quả quan trọng của quá trình thực hiện quyền lập hội trong điều kiện cụ thể của Việt Nam.

Thứ năm, nhận thức về vai trò của hội và yêu cầu đổi mới quản lý nhà nước đối với hội đã có bước chuyển nhất định. Pháp luật hiện hành không chỉ tiếp cận hội như đối tượng quản lý hành chính, mà đã ghi nhận rõ hơn vai trò của hội trong việc tập hợp hội viên, đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên, tham gia chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu, tư vấn, phản biện, cung cấp dịch vụ, tham gia xây dựng chính sách, pháp luật và huy động nguồn lực xã hội. Đồng thời, các quy định về cơ sở dữ liệu, trách nhiệm báo cáo, công khai, minh bạch, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và phân công trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý đã tạo tiền đề cho việc từng bước chuyển từ quản lý hành chính đơn thuần sang quản lý bằng pháp luật, minh bạch hơn và có trách nhiệm giải trình hơn²¹¹.

Thứ sáu, yêu cầu công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của hội được nhấn mạnh hơn. Pháp luật hiện hành quy định hội phải công khai, minh bạch trong tổ chức, hoạt động, tài chính, tài sản, thực hiện chế độ báo cáo, chịu sự thanh tra, kiểm tra và quản lý tài chính theo quy định. Đây là điểm tiến bộ quan trọng, nhất là trong bối cảnh số lượng hội lớn, hoạt động đa dạng, có hội tiếp nhận nguồn lực từ ngân sách nhà nước, tài trợ, viện trợ hoặc đóng góp của hội viên, tổ chức, cá nhân. Yêu cầu minh bạch không chỉ phục vụ quản lý nhà nước, mà còn góp phần bảo vệ hội viên, nhà tài trợ, cộng đồng và chính uy tín của hội. Nếu được thực hiện hợp lý, đây sẽ là cơ sở để chuyển dần từ quản lý tiền kiểm sang hậu kiểm dựa trên trách nhiệm giải trình.

Thứ bảy, pháp luật Việt Nam về quyền lập hội đã có sự tiệm cận nhất định với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế về quyền con người. Việc ghi nhận quyền lập hội trong Hiến pháp, xác lập nguyên tắc hạn chế quyền theo luật, thừa nhận nguyên tắc tự nguyện, tự quản của hội, ghi nhận quyền của hội trong đại diện hội

²¹¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 23, Điều 24, Điều 43, Điều 44, Điều 49, Điều 50.

viên, tham gia góp ý chính sách, huy động nguồn lực, hợp tác quốc tế và yêu cầu Nhà nước phải quản lý bằng pháp luật là những điểm thể hiện xu hướng tiếp cận gần hơn với các chuẩn mực quốc tế về quyền tự do lập hội. Mặc dù còn khoảng cách giữa pháp luật Việt Nam với các chuẩn mực quốc tế, nhưng những chuyển biến nêu trên cho thấy quá trình hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam đã có nền tảng nhất định để tiếp tục phát triển theo hướng bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền công dân²¹².

Nhìn chung, các thành tựu nêu trên cho thấy pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam đã có bước phát triển quan trọng từ ghi nhận hiến định đến cụ thể hóa bằng các quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội; từ quản lý hội theo các quy định phân tán đến khuôn khổ pháp lý tương đối hệ thống hơn; từ chú trọng quản lý tổ chức sang từng bước ghi nhận rõ hơn quyền tự chủ, tự quản, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và vai trò xã hội của hội. Tuy nhiên, những thành tựu này mới là cơ sở và tiền đề cho quá trình hoàn thiện tiếp theo, chưa làm mất đi yêu cầu phải tiếp tục luật hóa quyền lập hội, đổi mới mô hình quản lý nhà nước, bảo đảm quyền tự chủ của hội, hoàn thiện cơ chế tài chính, tài sản, tăng cường bảo vệ quyền và kiểm soát quyền lực hành chính trong lĩnh vực hội.

2.4.2. Về hạn chế, bất cập

Đối chiếu với tám tiêu chí tại mục 1.4.3 và kết quả phân tích tại các mục 2.2, 2.3, các hạn chế của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội tập trung ở bốn nhóm: (i) nguồn luật, mức độ luật hóa và tính hợp hiến, hợp pháp của các giới hạn quyền; (ii) tính minh bạch của thủ tục, mức độ bảo đảm quyền tự chủ và khả năng tiếp cận nguồn lực; (iii) tính thống nhất của pháp luật, mô hình quản lý nhà nước và cơ chế bảo vệ quyền; (iv) khả năng đáp ứng các hình thức liên kết mới, tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả thi hành. Các hạn chế cụ thể được khái quát như sau:

Thứ nhất, Việt Nam vẫn chưa có một đạo luật chuyên ngành về quyền lập hội và hội. Đây là hạn chế mang tính nền tảng, có ảnh hưởng trực tiếp đến tính ổn định,

²¹² ICCPR năm 1966, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ.

tính thống nhất và hiệu lực bảo vệ quyền lập hội. Mặc dù quyền lập hội đã được ghi nhận tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013, nhưng cho đến nay quyền này chủ yếu vẫn được cụ thể hóa bằng nghị định của Chính phủ, hiện hành là Nghị định số 126/2024/NĐ-CP. Việc một quyền hiến định cơ bản, thuộc nhóm quyền dân sự - chính trị, lại chưa được điều chỉnh bằng một đạo luật do Quốc hội ban hành là bất cập đáng chú ý. Điều này càng cần được xem xét trong mối quan hệ với khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013, theo đó quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì các lý do hiến định. Trong khi đó, nhiều điều kiện, thủ tục, căn cứ hạn chế, biện pháp đình chỉ, giải thể hội và nghĩa vụ của hội hiện vẫn được quy định chủ yếu trong văn bản dưới luật. Vì vậy, sự thiếu vắng Luật về hội không chỉ là khoảng trống lập pháp, mà còn là hạn chế về hình thức pháp lý điều chỉnh quyền, làm cho nhiều nội dung cốt lõi của quyền lập hội chưa được luật hóa đầy đủ, ổn định và tương xứng với vị trí của quyền lập hội trong Hiến pháp năm 2013²¹³.

Thứ hai, cơ chế thành lập hội vẫn mang nặng dấu ấn xin phép, tiền kiểm²¹⁴; điều kiện và thủ tục thực hiện quyền còn tương đối phức tạp, một số tiêu chí chưa thật sự rõ ràng và có khả năng dự đoán cao. Mặc dù Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã chuẩn hóa hơn hồ sơ, trình tự, thẩm quyền và thời hạn giải quyết, việc thành lập hội về cơ bản vẫn phụ thuộc vào sự chấp thuận trước của cơ quan hành chính và phải trải qua quy trình hai bước. Các yêu cầu về số lượng thành viên tối thiểu, trụ sở, tài sản, lý lịch tư pháp²¹⁵, văn bản đồng ý của cơ quan đối với cán bộ, công chức, viên chức tham gia Ban vận động thành lập hội và điều kiện không trùng lặp lĩnh vực hoạt động chính có thể làm tăng chi phí tuân thủ và trở thành rào cản đối với một số sáng kiến lập hội chính đáng. Bên cạnh đó, các tiêu chí như tên gọi gây nhầm lẫn, lĩnh vực hoạt động chính trùng lặp, sự phù hợp của tôn chỉ, mục đích hoặc yếu tố ảnh hưởng đến an ninh, trật tự nếu không được giải thích cụ thể có thể

²¹³ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP.

²¹⁴ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 10, Điều 13, Điều 15; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 104-106.

²¹⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 10, Điều 11, Điều 12.

dẫn đến cách hiểu, áp dụng khác nhau. Những hạn chế này cho thấy pháp luật hiện hành chưa chuyển rõ sang cơ chế đăng ký dựa trên các tiêu chí khách quan, minh bạch, có khả năng dự đoán, kết hợp hậu kiểm và kiểm soát rủi ro.

Thứ ba, quyền tự chủ, tự quản của hội chưa được bảo đảm đầy đủ và ổn định. Pháp luật hiện hành đã ghi nhận nguyên tắc tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, công khai, minh bạch, nhưng trong nhiều nội dung cụ thể, hội vẫn chịu sự chi phối đáng kể của cơ chế phê duyệt điều lệ, báo cáo trước Đại hội, kiểm soát thay đổi về tổ chức, nhân sự, phạm vi hoạt động và nghĩa vụ báo cáo. Các cơ chế này có thể cần thiết để bảo đảm hội hoạt động đúng pháp luật, nhưng nếu thiếu tiêu chí rõ ràng về căn cứ, phạm vi và giới hạn can thiệp của cơ quan quản lý thì dễ làm giảm tính chủ động, tự quản và khả năng đại diện lợi ích hợp pháp của hội viên. Đây là hạn chế quan trọng vì quyền lập hội không chỉ là quyền thành lập hội, mà còn bao gồm quyền để hội được tồn tại, tổ chức và hoạt động tự chủ trong khuôn khổ pháp luật²¹⁶.

Thứ tư, pháp luật về tài sản, tài chính của hội chưa thật sự cân bằng giữa bảo đảm quyền tiếp cận nguồn lực hợp pháp với yêu cầu công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng ngừa rủi ro. Một mặt, khả năng tiếp cận, quản lý và sử dụng nguồn lực là điều kiện thiết yếu để hội tồn tại và hoạt động thực chất. Mặt khác, đối với các hội có huy động đóng góp của Nhân dân, tiếp nhận tài trợ, viện trợ hoặc sử dụng nguồn lực công, yêu cầu minh bạch, kiểm soát xung đột lợi ích, trách nhiệm của người đứng đầu, giám sát của hội viên và phòng ngừa tham nhũng, lãng phí, tiêu cực lại cần được quy định cụ thể hơn. Pháp luật hiện hành đã đặt ra yêu cầu báo cáo, công khai, minh bạch, nhưng chưa phân loại đầy đủ nghĩa vụ tài chính theo quy mô, lĩnh vực, nguồn lực, mức độ rủi ro và khả năng tuân thủ của từng loại hội; đồng thời mối liên hệ giữa pháp luật về hội với pháp luật phòng, chống tham nhũng trong khu vực ngoài nhà nước chưa được thể hiện thật rõ²¹⁷.

²¹⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 18, Điều 23, Điều 24, Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 167-172.

²¹⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80; Nghị định số 59/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Nghị định số 184/2026/NĐ-CP).

Thứ năm, mô hình quản lý nhà nước đối với hội còn phân tán, dễ chòng chéo và chưa chuyển mạnh sang hậu kiểm, hỗ trợ, đối thoại, quản lý rủi ro. Quản lý nhà nước đối với hội hiện có sự tham gia của cơ quan quản lý nhà nước về hội, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực, chính quyền địa phương và các cơ quan liên quan. Mô hình này có ưu điểm là bảo đảm quản lý hội theo nhiều phương diện, nhưng nếu thiếu đầu mối rõ ràng, thiếu cơ chế phối hợp và trách nhiệm giải trình thống nhất thì dễ làm phát sinh cách hiểu khác nhau, trùng lặp báo cáo, thanh tra, kiểm tra hoặc kéo dài quá trình xử lý thủ tục. Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, việc phân định lại thẩm quyền quản lý hội, chuyển tiếp đối với hội đã thành lập trước đây và hướng dẫn thống nhất về phạm vi hoạt động, thủ tục, chế độ báo cáo càng cần được tiếp tục hoàn thiện²¹⁸.

Thứ sáu, cơ chế bảo vệ quyền lập hội, giải quyết tranh chấp và kiểm soát quyết định hành chính chưa đủ rõ và đủ mạnh. Pháp luật hiện hành đã ghi nhận một số cơ chế giải quyết tranh chấp nội bộ, xử lý vi phạm, đình chỉ, giải thể và quyền khiếu nại, khởi kiện theo pháp luật chung. Tuy nhiên, đối với các quyết định có tác động trực tiếp và nghiêm trọng đến quyền lập hội như không công nhận Ban vận động thành lập hội, không cho phép thành lập hội, đình chỉ hoạt động, giải thể bắt buộc hoặc xử lý tài sản của hội, pháp luật về hội chưa thiết kế cơ chế bảo vệ quyền chuyên biệt, kịp thời và hiệu quả. Vai trò của Tòa án trong kiểm soát quyết định hành chính liên quan đến quyền lập hội chưa được thể hiện nổi bật; căn cứ đình chỉ, giải thể còn có điểm rộng; chưa phân hóa đầy đủ giữa vi phạm thủ tục có thể khắc phục với vi phạm nghiêm trọng; chưa tách bạch rõ trách nhiệm của cá nhân quản lý hội với trách nhiệm của hội với tư cách tổ chức²¹⁹.

Thứ bảy, pháp luật hiện hành chưa bao quát đầy đủ các hình thức liên kết xã hội mới, linh hoạt, không đăng ký hoặc diễn ra trên không gian mạng. Trên thực tế, nhu cầu liên kết của người dân không chỉ thể hiện thông qua các hội được thành lập

²¹⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 43, Điều 44, Điều 49, Điều 50; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP.

²¹⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 29, Điều 30, Điều 33, Điều 35, Điều 36; Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15); Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15), Điều 3, Điều 30.

theo thủ tục chính thức, mà còn thông qua câu lạc bộ, nhóm cộng đồng, mạng lưới nghề nghiệp, nhóm thiện nguyện, nhóm chuyên môn và các hình thức liên kết trực tuyến. Việc thiếu khuôn khổ pháp lý phù hợp đối với các hình thức liên kết này có thể dẫn đến hai hệ quả: một mặt, nhiều sáng kiến liên kết hợp pháp không có cơ chế pháp lý rõ ràng để hoạt động an toàn; mặt khác, cơ quan quản lý thiếu công cụ phù hợp để nhận diện, hướng dẫn, hỗ trợ và xử lý rủi ro khi cần thiết. Do đó, pháp luật về quyền lập hội cần tiếp tục được mở rộng cách tiếp cận, không chỉ giới hạn ở mô hình hội chính thức đã đăng ký²²⁰.

Thứ tám, vẫn còn khoảng cách nhất định giữa pháp luật Việt Nam với các chuẩn mực pháp lý quốc tế có liên quan đến quyền lập hội. Chuẩn mực quốc tế nhấn mạnh yêu cầu thủ tục thành lập hội phải đơn giản, minh bạch, không phân biệt đối xử; các hạn chế đối với quyền lập hội phải do luật quy định, nhằm mục đích chính đáng, cần thiết và tương xứng; hội cần được bảo đảm quyền tự chủ nội bộ, quyền tiếp cận nguồn lực hợp pháp và quyền được bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam tuy đã có nhiều bước tiến nhưng vẫn còn các yếu tố tiền kiểm, điều kiện thành lập tương đối chặt, thủ tục hành chính phức tạp, căn cứ hạn chế còn rộng, vai trò của Tòa án trong bảo vệ quyền chưa nổi bật và chưa có cơ chế đầy đủ đối với các hình thức liên kết không đăng ký. Khoảng cách này không phủ nhận đặc thù chính trị - pháp lý và yêu cầu quản lý nhà nước ở Việt Nam, nhưng cho thấy nhu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật là rõ ràng²²¹.

Tựu trung, các hạn chế, bất cập nêu trên cho thấy pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam đang đứng trước yêu cầu tiếp tục hoàn thiện theo hướng toàn diện hơn. Trọng tâm không chỉ là sửa đổi một số quy định kỹ thuật về hội, mà là luật hóa đầy đủ hơn quyền lập hội; chuyển dần từ cơ chế quản lý nặng về xin phép, tiền kiểm sang cơ chế đăng ký, hậu kiểm, minh bạch và trách nhiệm giải trình; bảo đảm tốt hơn quyền tự chủ, tự quản của hội; hoàn thiện cơ chế tài sản, tài chính, phòng ngừa tham nhũng, lãng phí, tiêu cực; đổi mới mô hình quản lý nhà nước; tăng cường vai

²²⁰ ICNL, *Initiative Groups: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldđ.

²²¹ ICCPR năm 1966, Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ.

trò của Tòa án và cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính trong bảo vệ quyền lập hội. Việc nhận diện đúng các hạn chế này là tiền đề để luận án phân tích nguyên nhân và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật ở Chương 3.

2.4.3. Về nguyên nhân của thực trạng

Những hạn chế, bất cập của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau. Có nguyên nhân bắt nguồn từ bối cảnh lịch sử, điều kiện chính trị - pháp lý, quá trình chuyển đổi mô hình quản trị, sự phát triển nhanh của đời sống hội, tác động của chuyển đổi số và hội nhập quốc tế; cũng có nguyên nhân xuất phát từ nhận thức, tư duy lập pháp, phương thức quản lý, năng lực thực thi, cơ chế phối hợp, dữ liệu quản lý, năng lực quản trị của hội và mức độ phát huy các thiết chế bảo vệ quyền. Việc phân biệt nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan có ý nghĩa quan trọng để các giải pháp hoàn thiện pháp luật ở Chương 3 vừa có tính đổi mới, vừa phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam.

2.4.3.1. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, nguyên nhân khách quan xuất phát từ di sản lịch sử của mô hình quản lý tập trung và cơ chế hành chính tiền kiểm trong lĩnh vực hội. Trong một thời gian dài, hoạt động của các tổ chức xã hội ở Việt Nam được đặt trong bối cảnh Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong tổ chức, quản lý và định hướng các hình thức tập hợp quần chúng. Cơ chế xin phép khi thành lập hội đã xuất hiện từ rất sớm và tiếp tục ảnh hưởng đến cách thiết kế pháp luật về hội trong các giai đoạn sau. Vì vậy, việc pháp luật hiện hành còn thiên về chấp thuận trước, thẩm định hồ sơ, phê duyệt điều lệ, kiểm soát Đại hội, báo cáo và xin ý kiến không chỉ là vấn đề kỹ thuật lập pháp, mà còn phản ánh quán tính lịch sử của mô hình quản lý hành chính đối với các hình thức liên kết xã hội²²².

Thứ hai, quyền lập hội là quyền dân sự - chính trị có mối liên hệ trực tiếp với tổ chức xã hội, huy động nguồn lực, đại diện lợi ích và sự tham gia của người dân vào đời sống công cộng, nên việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này luôn đặt ra yêu

²²² Luật số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 quy định quyền lập hội; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP.

cầu cân bằng giữa bảo đảm quyền với bảo vệ lợi ích công cộng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Trong điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam, sự thận trọng trong thiết kế pháp luật về hội có cơ sở nhất định từ yêu cầu bảo đảm ổn định chính trị - xã hội và phòng ngừa việc lợi dụng quyền lập hội vào mục đích trái pháp luật. Tuy nhiên, chính yêu cầu cân bằng này cũng làm cho quá trình chuyển từ tư duy quản lý hội sang tư duy bảo đảm quyền lập hội diễn ra từng bước, thận trọng và chưa thể thay đổi ngay trong một thời gian ngắn²²³.

Thứ ba, đời sống hội và nhu cầu liên kết xã hội phát triển nhanh, đa dạng hơn khả năng điều chỉnh của khung pháp luật hiện hành. Trên thực tế, nhu cầu liên kết của người dân không chỉ thể hiện thông qua các hội được thành lập chính thức, mà còn thông qua câu lạc bộ, nhóm cộng đồng, mạng lưới nghề nghiệp, nhóm thiện nguyện, nhóm chuyên môn, nhóm trực tuyến và các hình thức liên kết linh hoạt khác. Sự phát triển của công nghệ số và không gian mạng làm cho các hình thức liên kết xã hội trở nên nhanh, rộng, phi tập trung và khó phân loại hơn so với mô hình hội truyền thống. Điều này tạo ra sức ép khách quan đối với pháp luật về quyền lập hội: nếu điều chỉnh quá chặt sẽ hạn chế sáng kiến xã hội hợp pháp; nếu thiếu công cụ pháp lý phù hợp sẽ gây khó khăn cho quản lý rủi ro, bảo vệ lợi ích công cộng và bảo vệ chính các chủ thể tham gia liên kết²²⁴.

Thứ tư, hội nhập quốc tế tạo ra cả động lực và thách thức đối với việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Việc Việt Nam tham gia các điều ước quốc tế về quyền con người, các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới và các cơ chế hợp tác quốc tế đặt ra yêu cầu tiếp tục rà soát, hoàn thiện pháp luật trong nước theo hướng minh bạch hơn, bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền công dân và các chuẩn mực quản trị hiện đại. Đồng thời, hội nhập quốc tế cũng làm gia tăng tính phức tạp trong quản lý hội, nhất là các vấn đề về hợp tác quốc tế, tiếp nhận tài trợ, viện trợ,

²²³ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22.

²²⁴ World Bank (2016), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, World Bank, Washington, DC, tr. 203-210, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf>, truy cập ngày 09/8/2026; ICNL, *Initiative Groups: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldd.

tham gia mạng lưới khu vực, toàn cầu, phòng ngừa rủi ro tài chính, rửa tiền, xung đột lợi ích và ảnh hưởng từ bên ngoài. Đây là nguyên nhân khách quan khiến pháp luật về hội vừa phải mở rộng không gian hoạt động hợp pháp cho hội, vừa phải thiết lập cơ chế minh bạch, trách nhiệm giải trình và kiểm soát rủi ro phù hợp²²⁵.

Thứ năm, quy mô và tính đa dạng của hệ thống hội làm cho yêu cầu quản lý ngày càng phức tạp. Quản lý nhà nước đối với hội hiện không chỉ bao gồm việc cho phép thành lập, phê duyệt điều lệ hoặc theo dõi tổ chức Đại hội, mà còn liên quan đến tài sản, tài chính, tài trợ, viện trợ, hợp tác quốc tế, tổ chức trực thuộc, tranh chấp nội bộ, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và bảo vệ quyền. Sự gia tăng về số lượng, loại hình, nguồn lực và phạm vi hoạt động của hội tạo sức ép khách quan đối với việc xây dựng công cụ phân loại, theo dõi và quản lý rủi ro phù hợp²²⁶.

Tựu trung, các nguyên nhân khách quan nêu trên cho thấy những hạn chế, bất cập của pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam không thể được giải thích đơn giản chỉ bằng kỹ thuật lập pháp hoặc tổ chức thực thi. Chúng bắt nguồn từ bối cảnh lịch sử, đặc điểm thể chế, yêu cầu bảo vệ ổn định chính trị - xã hội, sự phát triển nhanh của đời sống hội, tác động của chuyển đổi số, hội nhập quốc tế và yêu cầu quản lý ngày càng phức tạp của đời sống hội. Việc nhận diện đúng các nguyên nhân này giúp các giải pháp hoàn thiện pháp luật vừa bảo đảm tốt hơn quyền lập hội, vừa phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý và thực tiễn quản lý ở Việt Nam.

2.4.3.2. Nguyên nhân chủ quan

Bên cạnh các nguyên nhân khách quan, những hạn chế, bất cập của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội còn xuất phát từ các nguyên nhân chủ quan. Đây là nhóm nguyên nhân liên quan đến nhận thức, tư duy lập pháp, kỹ thuật xây dựng chính sách, phương thức quản lý, năng lực thực thi, cơ chế phối hợp, dữ liệu quản lý, năng lực quản trị của hội và mức độ phát huy các cơ chế bảo vệ quyền.

²²⁵ ICCPR năm 1966, Điều 22; Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Chương 19, Điều 19.3.1(a); Hiệp định Thương mại tự do giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA), Chương 13, Điều 13.4.

²²⁶ Bộ Nội vụ, tldđ; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Chương VII.

Thứ nhất, tư duy lập pháp và thực thi pháp luật trong lĩnh vực hội vẫn còn chịu ảnh hưởng khá rõ của cách tiếp cận nặng về quản lý hành chính, tiền kiểm và kiểm soát rủi ro. Trong nhiều trường hợp, hội vẫn được nhìn nhận trước hết như đối tượng quản lý, trong khi chưa được nhận diện đầy đủ như chủ thể thực hiện quyền hiến định, hình thức liên kết xã hội hợp pháp và đối tác của Nhà nước trong quản trị xã hội. Tư duy này làm cho quá trình xây dựng và áp dụng pháp luật có xu hướng ưu tiên an toàn quản lý, chấp thuận trước, kiểm tra hồ sơ, yêu cầu báo cáo và kiểm soát hoạt động hơn là tạo thuận lợi, hỗ trợ, đối thoại và bảo vệ quyền lập hội.

Thứ hai, kỹ thuật xây dựng chính sách và pháp luật về hội chưa thật sự dựa đầy đủ trên cách tiếp cận quyền. Quyền lập hội đã được ghi nhận trong Hiến pháp, nhưng nhiều nội dung cốt lõi của quyền vẫn chủ yếu được điều chỉnh bằng văn bản dưới luật; các quy định về điều kiện thành lập, căn cứ từ chối, quyền tự chủ, tài chính, tài sản, đình chỉ, giải thể và cơ chế bảo vệ quyền chưa được luật hóa đầy đủ. Một số quy định còn mang tính định tính, trao khoảng không gian diễn giải tương đối rộng cho cơ quan áp dụng pháp luật, trong khi cơ chế đánh giá tác động chính sách, tham vấn đối tượng chịu tác động, đối thoại với hội và kiểm chứng thực tiễn chưa được phát huy đầy đủ. Đây là nguyên nhân chủ quan làm cho pháp luật về quyền lập hội chưa hình thành được một chỉnh thể thật sự ổn định, minh bạch và dự đoán được²²⁷.

Thứ ba, năng lực tổ chức thi hành pháp luật và cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý hội còn chưa đồng đều. Quản lý nhà nước đối với hội đòi hỏi sự phối hợp giữa cơ quan nội vụ, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực, cơ quan tài chính, công an, ngoại giao, tư pháp và chính quyền địa phương. Tuy nhiên, trên thực tế, việc lấy ý kiến phối hợp có thể kéo dài do quan điểm giữa các cơ quan chưa thống nhất, trách nhiệm phối hợp chưa rõ hoặc cơ quan được lấy ý kiến còn thận trọng trong những lĩnh vực có tính nhạy cảm. Bên cạnh đó, đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý hội ở một số nơi còn kiêm nhiệm, chưa được đào tạo chuyên sâu về tiếp cận dựa

²²⁷ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

trên quyền, quản trị hội, tài chính hội, giải quyết tranh chấp, hợp tác quốc tế và đối thoại chính sách. Điều này ảnh hưởng đến tính thống nhất, kịp thời và thuận lợi trong quá trình thi hành pháp luật về quyền lập hội.

Thứ tư, cơ sở dữ liệu, công cụ quản lý hiện đại và cơ chế hậu kiểm trong lĩnh vực hội chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu thực tiễn. Khi thông tin về hội, hội viên, điều lệ, nhân sự, tài chính, tài sản, tổ chức trực thuộc, hoạt động, báo cáo, vi phạm và tranh chấp chưa được cập nhật đầy đủ, liên thông và có khả năng khai thác hiệu quả, cơ quan quản lý khó chuyển mạnh sang quản lý dựa trên dữ liệu và rủi ro. Việc thiếu công cụ hậu kiểm hiệu quả làm cho tiền kiểm và báo cáo hành chính tiếp tục được sử dụng như phương thức quản lý chủ yếu. Đây là nguyên nhân chủ quan quan trọng làm chậm quá trình đổi mới mô hình quản lý nhà nước đối với hội.

Thứ năm, năng lực quản trị nội bộ, năng lực pháp lý và năng lực tài chính của nhiều hội còn hạn chế. Không phải hội nào cũng có bộ máy chuyên trách, nhân sự am hiểu pháp luật, kế toán, kiểm toán, quản trị tài chính, quản trị xung đột lợi ích, giải quyết tranh chấp nội bộ và trách nhiệm giải trình. Một số hội hoạt động chủ yếu dựa trên sự tự nguyện, nguồn lực hạn chế, thiếu kỹ năng quản trị hiện đại và phụ thuộc nhiều vào hướng dẫn của cơ quan quản lý. Điều này làm cho yêu cầu công khai, minh bạch, báo cáo, quản lý tài chính, tài sản và tuân thủ pháp luật đôi khi trở thành gánh nặng thực tế đối với hội, đồng thời làm giảm khả năng hội tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi có tranh chấp hoặc bị can thiệp không hợp lý²²⁸.

Thứ sáu, cơ chế bảo vệ quyền lập hội và kiểm soát quyền lực hành chính chưa được phát huy đầy đủ trong thực tiễn. Mặc dù pháp luật chung đã ghi nhận quyền khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định hành chính, nhưng trong lĩnh vực hội, việc sử dụng các cơ chế này còn hạn chế. Một phần do hội, hội viên, nhóm sáng lập viên và công dân chưa có đủ thông tin, nguồn lực, kỹ năng pháp lý; một phần do tâm lý e ngại và chần chừ với cơ quan quản lý; một phần do cơ chế tài phán đối với các quyết định liên quan đến quyền lập hội chưa thật sự nhanh chóng, rõ nét và hiệu quả. Khi

²²⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80.

cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính chưa đủ mạnh, các quyết định như từ chối thành lập hội, yêu cầu hoãn Đại hội, đình chỉ hoạt động hoặc giải thể hội có thể gây tác động lớn đến quyền lập hội nhưng chưa được kiểm soát kịp thời bởi một thiết chế độc lập²²⁹.

Tựu trung, các nguyên nhân chủ quan nêu trên cho thấy hạn chế của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội không chỉ nằm ở quy định pháp luật, mà còn nằm ở tư duy, năng lực và phương thức vận hành của các chủ thể liên quan. Việc khắc phục các nguyên nhân này đòi hỏi không chỉ ban hành hoặc sửa đổi văn bản pháp luật, mà còn phải đổi mới nhận thức, nâng cao năng lực thực thi, hiện đại hóa quản lý, tăng cường dữ liệu và hậu kiểm, nâng cao năng lực quản trị của hội, phát huy cơ chế đối thoại, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực hành chính trong quan hệ giữa Nhà nước, hội và công dân.

Tiểu kết Chương 2

Chương 2 đã phân tích thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam trên các phương diện lịch sử, pháp lý và thực tiễn. Kết quả nghiên cứu cho thấy quyền lập hội ở Việt Nam được ghi nhận tương đối sớm trong lịch sử lập hiến và lập pháp, từ Hiến pháp năm 1946, Sắc lệnh số 102-SL/L-004 năm 1957 đến các bản Hiến pháp năm 1959, năm 1980, năm 1992 và đặc biệt là Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, quá trình phát triển pháp luật về quyền lập hội cũng cho thấy một hạn chế có tính xuyên suốt là quyền lập hội tuy đã được hiến định nhưng chưa được cụ thể hóa đầy đủ bằng một đạo luật chuyên ngành. Nhiều nội dung quan trọng liên quan đến điều kiện thực hiện quyền, tổ chức và hoạt động của hội, tài sản, tài chính, quản lý nhà nước, giải quyết tranh chấp, đình chỉ, giải thể và bảo vệ quyền vẫn chủ yếu được điều chỉnh bằng văn bản dưới luật.

Trên cơ sở khung lý luận đã xác lập ở Chương 1, Chương 2 đã đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành về quyền lập hội không chỉ như hệ thống quy định về tổ

²²⁹ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15); Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15), Điều 3, Điều 30; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 29, Điều 30, Điều 33, Điều 35.

chức, hoạt động và quản lý hội, mà như một chỉnh thể pháp luật nhằm ghi nhận, cụ thể hóa, bảo đảm, giới hạn hợp pháp và bảo vệ quyền lập hội. Kết quả phân tích cho thấy Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã có bước tiến đáng ghi nhận trong việc chuẩn hóa điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền, tổ chức, hoạt động, quyền, nghĩa vụ, tài sản, tài chính và quản lý nhà nước đối với hội. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn còn nhiều hạn chế: hình thức pháp lý điều chỉnh quyền chưa tương xứng với vị trí của quyền lập hội trong Hiến pháp; cơ chế thành lập hội còn nghiêng về xin phép, tiền kiểm; một số điều kiện, thủ tục có thể tạo rào cản đối với sáng kiến lập hội chính đáng; quyền tự chủ, tự quản của hội chưa được bảo đảm đầy đủ; cơ chế tài sản, tài chính, tiếp cận nguồn lực, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn cần tiếp tục hoàn thiện; mô hình quản lý nhà nước còn phân tán, dễ chồng chéo; thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm chưa thật sự dựa trên quản lý rủi ro; cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu nại, khởi kiện và vai trò của Tòa án trong bảo vệ quyền lập hội chưa đủ rõ và đủ mạnh.

Về thực tiễn, Chương 2 cho thấy đời sống hội ở Việt Nam phát triển đa dạng, với số lượng lớn, hoạt động trong nhiều lĩnh vực và có những đóng góp tích cực vào việc tập hợp hội viên, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên, hỗ trợ cộng đồng, hoạt động nhân đạo, từ thiện, phát triển nghề nghiệp, tư vấn, phản biện, góp ý chính sách và cung cấp một số dịch vụ xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành pháp luật và thực hiện quyền lập hội vẫn còn khoảng cách so với yêu cầu bảo đảm quyền. Những khó khăn nổi bật bao gồm sự chưa thống nhất trong áp dụng pháp luật, thủ tục hành chính còn phức tạp, năng lực thực thi và phối hợp liên ngành chưa đồng đều, tư duy quản lý tiền kiểm còn ảnh hưởng, khó khăn trong tổ chức Đại hội, huy động nguồn lực, quản trị tài chính, giải quyết tranh chấp, bảo vệ quyền và xử lý các hình thức liên kết xã hội mới, không đăng ký hoặc diễn ra trên không gian mạng.

Từ các phân tích trên, Chương 2 đã khái quát những thành tựu, hạn chế, bất cập và nguyên nhân của thực trạng pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam. Các thành tựu chủ yếu thể hiện ở việc quyền lập hội đã được ghi nhận ở cấp độ hiến định; khung

pháp lý về hội ngày càng cụ thể, minh bạch và hệ thống hơn; nguyên tắc tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, công khai, minh bạch từng bước được ghi nhận; đời sống hội phát triển đa dạng; nhận thức về vai trò xã hội của hội và yêu cầu đổi mới quản lý nhà nước đối với hội đã có bước chuyển nhất định. Tuy nhiên, các hạn chế hiện nay bắt nguồn từ cả nguyên nhân khách quan và chủ quan. Về khách quan, đó là di sản của mô hình quản lý tập trung, yêu cầu bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, sự phát triển nhanh của đời sống hội, tác động của chuyển đổi số, hội nhập quốc tế. Về chủ quan, đó là tư duy lập pháp và thực thi pháp luật còn nặng về quản lý hành chính, kỹ thuật xây dựng chính sách chưa thật sự dựa đầy đủ trên tiếp cận quyền, năng lực thực thi chưa đồng đều, phối hợp liên ngành còn chậm, dữ liệu quản lý chưa đầy đủ, năng lực quản trị của nhiều hội còn hạn chế, sự chưa tương xứng giữa yêu cầu quản lý với năng lực hậu kiểm và cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính chưa phát huy hiệu quả.

Những kết quả nghiên cứu của Chương 2 cho thấy yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam là khách quan, cấp thiết và có cơ sở thực tiễn rõ ràng. Việc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này không chỉ dừng lại ở việc sửa đổi một số quy định kỹ thuật về hội, mà cần hướng tới luật hóa đầy đủ hơn quyền lập hội; chuyển dần từ cơ chế xin phép, tiền kiểm sang cơ chế đăng ký, hậu kiểm, minh bạch và trách nhiệm giải trình; bảo đảm tốt hơn quyền tự chủ, tự quản của hội; hoàn thiện cơ chế tài sản, tài chính và phòng ngừa tham nhũng, lãng phí, tiêu cực; đổi mới mô hình quản lý nhà nước; tăng cường vai trò của Tòa án, cơ chế khiếu nại, khởi kiện và kiểm soát quyền lực hành chính trong bảo vệ quyền lập hội. Đây là tiền đề trực tiếp để Chương 3 đề xuất các quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam trong thời gian tới.

CHƯƠNG 3

QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ BẢO ĐẢM THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI

3.1. Bối cảnh và các cơ sở, tiền đề cho việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội

Việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay cần được đặt trong tổng thể bối cảnh chính trị - pháp lý, kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Đây không chỉ là yêu cầu khắc phục những hạn chế của pháp luật hiện hành, mà còn là quá trình tiếp tục cụ thể hóa quyền lập hội với tư cách là quyền hiến định của công dân, đổi mới phương thức quản lý nhà nước và tạo điều kiện để các hội phát huy vai trò tích cực trong đời sống xã hội.

3.1.1. Về chính trị - pháp lý

Cơ sở chính trị - pháp lý trước hết xuất phát từ yêu cầu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân là những yêu cầu có tính nền tảng. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII xác định yêu cầu xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm²³⁰. Đây là định hướng trực tiếp đối với việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.

Đặc biệt, Chỉ thị số 11-CT/TW ngày 20/7/2026 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và phát huy vai trò của các hội quần chúng trong giai đoạn phát triển mới tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu tôn trọng tính tự nguyện, tự quản, tự trang trải kinh phí và tự chịu trách nhiệm của hội theo quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước và điều lệ hội; đồng thời yêu cầu phân định rõ tính chất xã hội

²³⁰ Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

của hội quần chúng nói chung với hội quần chúng do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ để có cơ chế, chính sách phù hợp. Đây là cơ sở chính trị trực tiếp và mới nhất đối với việc hoàn thiện pháp luật về hội theo hướng bảo đảm tự chủ gắn với công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và đổi mới cơ chế giao nhiệm vụ²³¹.

Hiến pháp năm 2013 tạo cơ sở hiến định quan trọng nhất cho quá trình này. Điều 25 ghi nhận quyền lập hội của công dân; khoản 2 Điều 14 đồng thời xác lập nguyên tắc quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì các lý do hiến định. Trong khi đó, nhiều nội dung cơ bản liên quan đến việc thực hiện quyền lập hội hiện vẫn chủ yếu được điều chỉnh bằng văn bản dưới luật. Sự chưa tương xứng giữa vị trí hiến định của quyền với hình thức pháp lý điều chỉnh là một trong những cơ sở quan trọng đặt ra yêu cầu tiếp tục luật hóa quyền lập hội²³².

Bên cạnh đó, quá trình đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, phân cấp, phân quyền, cải cách thủ tục hành chính và tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình mới cũng tác động trực tiếp đến quản lý nhà nước về hội. Những thay đổi này đặt ra yêu cầu rà soát lại thẩm quyền đăng ký, quản lý, hướng dẫn, kiểm tra, chế độ báo cáo và phối hợp giữa các cơ quan, bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất nhưng không làm phát sinh thêm tầng nấc thủ tục hành chính.

Như vậy, về phương diện chính trị - pháp lý, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội là yêu cầu gắn với việc cụ thể hóa Hiến pháp, tiếp tục hoàn thiện Nhà nước pháp quyền và đổi mới phương thức quản lý nhà nước trong điều kiện mới.

3.1.2. Về kinh tế - xã hội

Sự phát triển kinh tế - xã hội làm gia tăng và đa dạng hóa nhu cầu liên kết tự nguyện của người dân. Các hội, hiệp hội và các hình thức liên kết xã hội ngày càng

²³¹ Bộ Chính trị, Chỉ thị số 11-CT/TW ngày 20/7/2026 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và phát huy vai trò của các hội quần chúng trong giai đoạn phát triển mới, mục 1, 2 và 3, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/chi-thi-so-11-ct-tw-cua-bo-chinh-tri-ve-tang-cuong-su-lanh-dao-cua-dang-va-phat-huy-vai-tro-cua-cac-hoi-quan-chung-trong-giai-doan-phat-trien-moi-119260804101716299.htm>, truy cập ngày 10/8/2026.

²³² Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP.

tham gia vào nhiều lĩnh vực như nghề nghiệp, khoa học, nhân đạo, từ thiện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên, cung cấp dịch vụ, kết nối cộng đồng, huy động nguồn lực xã hội và tham gia góp ý chính sách. Sự phát triển đó làm cho khuôn khổ pháp luật về hội không thể chỉ tập trung vào thủ tục thành lập và quản lý hành chính, mà cần quan tâm đầy đủ hơn đến quyền tự chủ, tài sản, tài chính, trách nhiệm giải trình, cơ chế bảo vệ quyền và khả năng tham gia đời sống xã hội của hội.

Cùng với đó, sự đa dạng về quy mô, phạm vi và tính chất hoạt động của các hội cho thấy việc áp dụng một mô hình quản lý đồng nhất ngày càng bộc lộ hạn chế. Hội nhỏ, hội nghề nghiệp, hội có huy động nguồn lực xã hội lớn hoặc hội có sử dụng nguồn lực công có mức độ rủi ro và nhu cầu quản lý khác nhau. Vì vậy, pháp luật cần tạo cơ sở cho phương thức quản lý phân loại, dựa trên dữ liệu, mức độ rủi ro và trách nhiệm giải trình thay vì duy trì cùng một mức độ tiền kiểm và nghĩa vụ hành chính đối với mọi hội.

Chuyển đổi số cũng làm thay đổi phương thức liên kết và hoạt động của công dân. Bên cạnh mô hình hội truyền thống đã xuất hiện các mạng lưới chuyên môn, nhóm cộng đồng, nhóm thiện nguyện và các hình thức liên kết hoạt động một phần hoặc chủ yếu trên môi trường số. Những hình thức này chưa nhất thiết phải được điều chỉnh như hội có tư cách pháp lý, nhưng sự phát triển của chúng đặt ra yêu cầu pháp luật phải có khả năng phân loại và ứng xử phù hợp, vừa bảo vệ các liên kết hợp pháp, vừa quản lý được những rủi ro phát sinh về tài chính, thông tin, dữ liệu và quyền, lợi ích của các chủ thể liên quan²³³.

Những biến đổi trên cho thấy hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội không chỉ xuất phát từ yêu cầu sửa chữa bất cập pháp lý, mà còn từ nhu cầu thích ứng với sự phát triển của đời sống xã hội và đổi mới quản trị quốc gia.

3.1.3. Về thực hiện nghĩa vụ theo pháp luật quốc tế

Hội nhập quốc tế tiếp tục là một cơ sở quan trọng đối với việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Việt Nam là thành viên của Công ước quốc tế về các

²³³ World Bank, *World Development Report 2016: Digital Dividends*, t1đđ; ICNL, *Initiative Groups: Legal Status and International Regulatory Experience*, t1đđ.

quyền dân sự và chính trị năm 1966; Điều 22 của Công ước ghi nhận quyền tự do lập hội và quy định các điều kiện đối với việc hạn chế quyền này. Với tư cách quốc gia thành viên, Việt Nam có nghĩa vụ thực hiện các cam kết quốc tế phù hợp với Hiến pháp, pháp luật và điều kiện cụ thể của quốc gia²³⁴.

Bên cạnh ICCPR, quá trình tham gia các điều ước và hiệp định thương mại thế hệ mới như CPTPP, EVFTA cũng thúc đẩy việc tiếp tục hoàn thiện các cơ chế pháp lý liên quan đến quyền liên kết, đại diện lợi ích, tiêu chuẩn lao động, minh bạch và phát triển bền vững. Mặc dù quyền lập hội trong phạm vi nghiên cứu của luận án không đồng nhất với quyền tự do hiệp hội trong quan hệ lao động, các cam kết này vẫn góp phần hình thành môi trường pháp lý đòi hỏi ngày càng cao về minh bạch, khả năng dự đoán và bảo vệ quyền.

Việc tham chiếu các chuẩn mực quốc tế không đặt ra yêu cầu sao chép mô hình pháp luật của quốc gia khác. Giá trị chủ yếu nằm ở việc đối chiếu những nguyên tắc đã được phân tích ở Chương 1 như tính minh bạch của thủ tục thành lập, quyền tự chủ của hội, quyền tiếp cận nguồn lực hợp pháp, cơ chế bảo vệ quyền và giới hạn hợp pháp đối với sự can thiệp của Nhà nước; từ đó tiếp thu có chọn lọc những nội dung phù hợp với Hiến pháp năm 2013, điều kiện chính trị - pháp lý và thực tiễn quản lý của Việt Nam²³⁵.

Từ các tiền đề trên có thể thấy, yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay có cơ sở chính trị - pháp lý, kinh tế - xã hội và quốc tế rõ ràng. Các tiền đề này không tự quyết định nội dung của giải pháp, nhưng tạo cơ sở thực tiễn và pháp lý để xác định các quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật, bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội trong các mục tiếp theo.

3.2. Quan điểm và định hướng hoàn thiện pháp luật, bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội

²³⁴ ICCPR năm 1966, Điều 22.

²³⁵ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ.

3.2.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội

Hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội là quá trình rà soát, đánh giá, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các quy phạm pháp luật, đồng thời đổi mới cơ chế tổ chức thi hành pháp luật nhằm bảo đảm quyền lập hội được thực hiện thực chất trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Quá trình này không chỉ hướng tới việc ban hành Luật về hội mà còn bao gồm việc hoàn thiện các quy định pháp luật có liên quan, đổi mới phương thức quản lý nhà nước, nâng cao năng lực thực thi, tăng cường trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực hành chính và thiết lập cơ chế bảo vệ quyền hiệu quả hơn²³⁶.

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội phải đặt trên nền tảng thượng tôn Hiến pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Quyền lập hội là quyền hiến định của công dân, vì vậy các nội dung cốt lõi về chủ thể quyền, điều kiện thực hiện quyền, giới hạn quyền, thẩm quyền quản lý và cơ chế bảo vệ quyền cần được quy định minh bạch, ổn định, phù hợp với nguyên tắc hạn chế quyền theo Hiến pháp. Đây là quan điểm nền tảng, chi phối toàn bộ quá trình xây dựng Luật về hội và hoàn thiện các quy định pháp luật có liên quan²³⁷.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải lấy chủ thể quyền làm trung tâm, đồng thời bảo đảm hài hòa với yêu cầu quản lý nhà nước và lợi ích công cộng. Công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên không chỉ là đối tượng chịu sự quản lý của Nhà nước, mà trước hết là các chủ thể có quyền, có lợi ích hợp pháp cần được pháp luật tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm. Tuy nhiên, quyền lập hội không phải là quyền tuyệt đối; việc thực hiện quyền này phải đặt trong khuôn khổ pháp luật, không xâm phạm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Vấn đề cốt lõi là mọi giới hạn quyền phải có căn cứ luật định, cần thiết, hợp lý, tương xứng và có thể kiểm soát²³⁸.

²³⁶ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

²³⁷ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

²³⁸ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22.

Thứ ba, cần chuyển mạnh từ tư duy quản lý hành chính sang tư duy bảo đảm, bảo vệ và kiến tạo quyền. Pháp luật về quyền lập hội không nên được thiết kế chủ yếu như công cụ cấp phép, kiểm soát và can thiệp vào tổ chức hội, mà phải trở thành khuôn khổ pháp lý để công dân thực hiện quyền lập hội hợp pháp, hội được tự chủ hoạt động, Nhà nước quản lý bằng pháp luật, dữ liệu, hậu kiểm và trách nhiệm giải trình. Theo quan điểm này, cơ chế thành lập hội cần từng bước chuyển từ xin phép sang đăng ký; quản lý nhà nước cần chuyển từ tiền kiểm nặng về chấp thuận hành chính sang hậu kiểm dựa trên rủi ro và xử lý vi phạm khi có căn cứ²³⁹.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật phải bảo đảm quyền tự chủ, tự quản của hội gắn với công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Hội là hình thức liên kết tự nguyện của công dân, do đó cần được bảo đảm quyền tự chủ về điều lệ, tổ chức, nhân sự, hoạt động, tài sản, tài chính và phương thức thực hiện mục tiêu hợp pháp. Tuy nhiên, tự chủ không đồng nghĩa với tách khỏi pháp luật. Các hội, nhất là hội có huy động đóng góp của Nhân dân, tiếp nhận tài trợ, viện trợ, sử dụng nguồn lực công hoặc có tác động xã hội rộng, phải thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát xung đột lợi ích và phòng ngừa tham nhũng, lãng phí, tiêu cực²⁴⁰.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải được thực hiện trong chính thể hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ và khả thi. Quyền lập hội có quan hệ chặt chẽ với pháp luật dân sự, hành chính, tài chính, thuế, kế toán, ngân sách, phòng, chống tham nhũng, viện trợ, thông tin điện tử, an ninh mạng, bảo vệ dữ liệu cá nhân, khiếu nại, tố tụng hành chính, tố tụng dân sự và tổ chức chính quyền địa phương. Vì vậy, ban hành Luật về hội là giải pháp trung tâm nhưng chưa đủ; cần đồng thời rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật có liên quan để tránh mâu thuẫn, chồng chéo, khoảng trống hoặc cơ chế cũ làm vô hiệu hóa tinh thần cải cách của Luật về hội.

Thứ sáu, việc hoàn thiện pháp luật cần tiếp thu có chọn lọc các chuẩn mực quốc tế và kinh nghiệm nước ngoài, đồng thời phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý của

²³⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 10, Điều 13, Điều 15; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

²⁴⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 23, Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80.

Việt Nam. Các chuẩn mực quốc tế về quyền lập hội có giá trị tham khảo quan trọng, nhất là về thủ tục thành lập hội minh bạch, quyền tự chủ của hội, quyền tiếp cận nguồn lực, cơ chế bảo vệ quyền và nguyên tắc hạn chế quyền. Tuy nhiên, việc tiếp thu không thể máy móc, mà phải đặt trong khuôn khổ Hiến pháp năm 2013, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội và thực tiễn phát triển của đời sống hội ở Việt Nam²⁴¹.

Sáu quan điểm nêu trên là sự chuyển hóa ba cơ sở lý thuyết của luận án thành định hướng chính sách pháp luật: Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đặt ra yêu cầu thượng tôn Hiến pháp, luật hóa nội dung cốt lõi của quyền, bảo đảm tính thống nhất và kiểm soát quyền lực; cách tiếp cận dựa trên quyền đòi hỏi lấy chủ thể quyền làm trung tâm, xác định chặt chẽ giới hạn quyền và thiết lập cơ chế bảo vệ quyền hữu hiệu; quản trị tốt định hướng quyền tự chủ gắn với công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, hậu kiểm, dữ liệu và quản lý rủi ro. Trên nền tảng đó, các định hướng và giải pháp phải đồng thời đáp ứng tám tiêu chí đã xác lập tại mục 1.4.3.

3.2.2. Định hướng trong quá trình xây dựng và bảo đảm thi hành pháp luật

Trên cơ sở các quan điểm nêu trên, quá trình xây dựng, hoàn thiện và bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội cần được định hướng theo các nội dung chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, luật hóa đầy đủ những nội dung cơ bản của quyền lập hội và các giới hạn đối với quyền lập hội. Quyền lập hội là quyền hiến định của công dân, vì vậy các nội dung cốt lõi về chủ thể quyền, phạm vi quyền, điều kiện thực hiện quyền, quyền và nghĩa vụ của hội, quyền tự chủ, các trường hợp hạn chế quyền và cơ chế bảo vệ quyền cần được quy định bằng luật. Văn bản dưới luật chỉ nên quy định chi tiết những nội dung được luật giao, nhất là các vấn đề mang tính kỹ thuật và tổ chức thi hành; không nên tiếp tục sử dụng văn bản dưới luật để xác lập những hạn chế cơ bản đối với quyền lập hội²⁴².

²⁴¹ ICCPR năm 1966, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ.

²⁴² Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

Thứ hai, đổi mới cơ chế thành lập hội theo hướng bảo đảm việc thực hiện quyền, minh bạch, khách quan và thuận lợi. Cần từng bước chuyển từ cơ chế xin phép sang cơ chế đăng ký, trong đó điều kiện thành lập, hồ sơ, trình tự, thời hạn, thẩm quyền và căn cứ từ chối phải được luật định rõ ràng, hạn chế sự tùy nghi trong áp dụng pháp luật. Đồng thời, cần bảo đảm cơ chế kiểm soát đối với các quyết định hành chính tác động đến việc thực hiện quyền lập hội²⁴³.

Thứ ba, bảo đảm quyền tự chủ, tự quản của hội trong tổ chức và hoạt động. Pháp luật cần tôn trọng quyền của hội trong việc xây dựng điều lệ, tổ chức bộ máy, lựa chọn nhân sự lãnh đạo, quản lý hội viên, quyết định chương trình hoạt động và thực hiện các hoạt động hợp pháp phù hợp với tôn chỉ, mục đích. Sự can thiệp của cơ quan nhà nước vào tổ chức và hoạt động nội bộ của hội chỉ nên đặt ra khi có căn cứ pháp luật rõ ràng và cần thiết để bảo vệ lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên hoặc chủ thể khác²⁴⁴.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế tài sản, tài chính và tiếp cận nguồn lực theo hướng bảo đảm quyền tự chủ gắn với công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Pháp luật cần tạo cơ sở để hội tiếp cận, quản lý và sử dụng các nguồn lực hợp pháp phục vụ hoạt động; đồng thời xác lập yêu cầu về kế toán, báo cáo, công khai tài chính, kiểm soát xung đột lợi ích phù hợp với quy mô, tính chất và mức độ rủi ro của từng loại hội. Đối với hội có huy động đóng góp của Nhân dân, tiếp nhận nguồn lực công, tài trợ hoặc viện trợ có quy mô đáng kể, cần tăng cường yêu cầu về minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng ngừa tham nhũng, lãng phí, tiêu cực²⁴⁵.

Thứ năm, đổi mới quản lý nhà nước đối với hội theo hướng phân định rõ trách nhiệm, tăng cường hậu kiểm, quản lý dựa trên dữ liệu và mức độ rủi ro. Cần xác định rõ trách nhiệm của cơ quan đầu mối, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực và chính quyền địa phương; giảm các tầng nấc phối hợp mang tính chấp thuận hành chính.

²⁴³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 10, Điều 13, Điều 15; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 104-106.

²⁴⁴ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 18, Điều 23, Điều 24, Điều 25.

²⁴⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 23, Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80.

Quản lý nhà nước cần tập trung vào xây dựng chính sách, hướng dẫn, hỗ trợ, theo dõi, công khai thông tin, hậu kiểm và xử lý vi phạm trên cơ sở tiêu chí pháp lý rõ ràng, thay vì can thiệp thường xuyên vào tổ chức và hoạt động nội bộ của hội.

Thứ sáu, hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền, giải quyết tranh chấp và kiểm soát quyền lực hành chính trong lĩnh vực hội. Pháp luật cần bảo đảm khả năng sử dụng hiệu quả các cơ chế giải trình, khiếu nại, khởi kiện và tài phán đối với các quyết định, hành vi tác động đến quyền lập hội; đồng thời tạo cơ sở pháp lý phù hợp để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong tổ chức và hoạt động của hội. Qua đó, quyền lập hội không chỉ được ghi nhận về mặt pháp luật mà còn được bảo vệ bằng những cơ chế có khả năng khắc phục vi phạm trên thực tế²⁴⁶.

Thứ bảy, có cách tiếp cận phù hợp đối với các hình thức liên kết xã hội đa dạng, liên kết không đăng ký và liên kết trên không gian mạng. Pháp luật không nên đồng nhất mọi hình thức liên kết tự nguyện, hòa bình, không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận với hội có tư cách pháp lý và cơ cấu tổ chức đầy đủ. Cần có cách tiếp cận phân loại, phù hợp với quy mô, tính chất, phương thức hoạt động và mức độ rủi ro của từng hình thức liên kết, vừa bảo đảm nhu cầu liên kết hợp pháp của công dân, vừa đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong điều kiện chuyển đổi số²⁴⁷.

Thứ tám, bảo đảm tính đồng bộ, khả thi và các điều kiện tổ chức thi hành pháp luật. Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải được đặt trong tổng thể hệ thống pháp luật và gắn với việc rà soát các quy định có liên quan, chuẩn hóa thủ tục hành chính, xây dựng cơ sở dữ liệu, nâng cao năng lực đội ngũ thực thi, phổ biến pháp luật và hỗ trợ các hội nâng cao năng lực tự quản. Việc xây dựng Luật về hội vì vậy cần được tiến hành đồng thời với việc chuẩn bị các điều kiện tổ chức thi hành, bảo đảm các quy định mới có khả năng đi vào đời sống ngay sau khi có hiệu lực.

Tám định hướng nêu trên bao quát các yêu cầu của tám tiêu chí đánh giá tại

²⁴⁶ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15); Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15), Điều 3, Điều 30.

²⁴⁷ ICNL, *Initiative Groups: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldđ; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/41/41, tldđ.

mục 1.4.3. Do các tiêu chí có quan hệ giao thoa, mỗi định hướng có thể đồng thời xử lý nhiều hạn chế đã được nhận diện ở Chương 2. Trên cơ sở đó, các định hướng được cụ thể hóa thành giải pháp lập pháp tại mục 3.3 và giải pháp bảo đảm thi hành tại mục 3.4.

3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội

3.3.1. Giải pháp về chủ trương ban hành Luật về hội

Giải pháp trung tâm để hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam là cần xác lập chủ trương xây dựng và ban hành Luật về hội. Đây không chỉ là việc nâng cấp các quy định hiện hành về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, mà còn là yêu cầu có tính hiến định nhằm cụ thể hóa đầy đủ hơn quyền lập hội của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. Quyền lập hội là quyền hiến định; do đó, những nội dung cơ bản liên quan đến chủ thể quyền, điều kiện thực hiện quyền, giới hạn quyền, thẩm quyền của cơ quan nhà nước, đình chỉ, giải thể, xử lý vi phạm và cơ chế bảo vệ quyền cần được quy định bằng luật, bảo đảm phù hợp với nguyên tắc quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì các lý do hiến định²⁴⁸.

Nghị định số 126/2024/NĐ-CP là bước cập nhật quan trọng của pháp luật về hội, góp phần chuẩn hóa hơn các quy định về điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền, tổ chức, hoạt động, quyền, nghĩa vụ, tài sản, tài chính và quản lý nhà nước đối với hội. Tuy nhiên, do chỉ là văn bản dưới luật, Nghị định này chưa thể xử lý triệt để các vấn đề có tính cấu trúc của pháp luật về quyền lập hội, nhất là vấn đề hình thức pháp lý điều chỉnh quyền hiến định, cơ chế xin phép - tiền kiểm, căn cứ hạn chế quyền, quyền tự chủ của hội, vai trò của Tòa án và cơ chế kiểm soát quyết định hành chính. Vì vậy, việc tiếp tục sửa đổi, bổ sung nghị định chỉ nên được xem là giải pháp chuyển tiếp; về lâu dài, cần có một đạo luật do Quốc hội ban hành để tạo lập khuôn khổ pháp lý ổn định, minh bạch và có hiệu lực pháp lý cao hơn²⁴⁹.

²⁴⁸ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

²⁴⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP; Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14.

Việc ban hành Luật về hội cũng xuất phát từ yêu cầu thực tiễn của đời sống hiệp hội ở Việt Nam. Sự phát triển đa dạng của các hội, hiệp hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, nhóm cộng đồng, mạng lưới chuyên môn và các hình thức liên kết trên không gian mạng đặt ra yêu cầu pháp luật phải theo kịp thực tiễn, vừa tạo điều kiện cho các liên kết xã hội hợp pháp phát triển, vừa bảo đảm quản lý nhà nước, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng ngừa việc lợi dụng hội để trục lợi hoặc xâm phạm lợi ích công cộng. Luật về hội cần được xây dựng theo hướng không chỉ điều chỉnh hội như một đối tượng quản lý, mà còn xác lập cơ chế để công dân thực hiện quyền lập hội một cách hợp pháp, an toàn và có thể được bảo vệ khi quyền bị xâm phạm.

Tuy nhiên, chủ trương ban hành Luật về hội cần được chuẩn bị thận trọng, khoa học và có lộ trình. Đây là lĩnh vực liên quan trực tiếp đến quyền hiến định của công dân, tổ chức xã hội, quản lý nhà nước, an ninh, trật tự, tài chính, tài sản, hợp tác quốc tế và sự tham gia của người dân vào đời sống công cộng. Vì vậy, quá trình xây dựng Luật cần dựa trên tổng kết thực tiễn thi hành Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, rà soát các quy định pháp luật có liên quan, đánh giá tác động chính sách, tham vấn cơ quan quản lý, hội, chuyên gia, nhà khoa học và các chủ thể chịu tác động. Luật về hội của Việt Nam cần được xây dựng trên nền tảng Hiến pháp năm 2013, phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam, đồng thời tham chiếu có chọn lọc các chuẩn mực quốc tế về quyền lập hội²⁵⁰.

Từ những phân tích trên, có thể khẳng định việc ban hành Luật về hội là giải pháp có ý nghĩa nền tảng trong hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam. Luật về hội cần là đạo luật cụ thể hóa quyền lập hội theo Hiến pháp, chuyển trọng tâm từ quản lý hành chính sang bảo đảm quyền trong khuôn khổ pháp luật, đồng thời tạo lập cơ chế quản lý nhà nước minh bạch, hậu kiểm, dựa trên dữ liệu, rủi ro và trách nhiệm giải trình.

3.3.2. Giải pháp về nội dung của Luật về hội

²⁵⁰ ICCPR năm 1966, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ.

Trên cơ sở tám tiêu chí ở Chương 1 và các hạn chế được nhận diện ở Chương 2, nội dung Luật về hội cần được thiết kế theo hướng bảo đảm quyền lập hội thực chất, tạo lập khuôn khổ quản lý nhà nước minh bạch, khả thi và phù hợp với điều kiện Việt Nam. Luật không nên chỉ luật hóa cơ học các quy định hiện hành của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP mà phải thể hiện cách tiếp cận dựa trên quyền, tôn trọng quyền tự chủ của hội, tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm và thiết lập cơ chế bảo vệ quyền hiệu quả.

3.3.2.1. Về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và nguyên tắc của Luật về hội

Luật về hội cần xác định phạm vi điều chỉnh theo hướng bao quát cả hai phương diện: bảo đảm quyền lập hội của công dân và điều chỉnh tổ chức, hoạt động, quản lý nhà nước đối với hội. Theo đó, Luật không chỉ là luật về thủ tục thành lập, tổ chức và quản lý hội, mà cần là đạo luật cụ thể hóa quyền lập hội, xác định địa vị pháp lý của hội, quyền và nghĩa vụ của hội, hội viên, trách nhiệm của Nhà nước và cơ chế bảo vệ quyền trong lĩnh vực hội²⁵¹.

Về đối tượng áp dụng, Luật cần điều chỉnh công dân Việt Nam, nhóm sáng lập viên, hội được thành lập và hoạt động tại Việt Nam, hội viên, cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý, hỗ trợ, tài trợ, giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền của hội. Đối với các tổ chức có cơ chế pháp lý đặc thù như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức tôn giáo, tổ chức đại diện người lao động, tổ chức phi chính phủ nước ngoài, quỹ xã hội, quỹ từ thiện hoặc tổ chức được điều chỉnh bởi luật chuyên ngành, Luật cần xác định rõ phạm vi áp dụng hoặc nguyên tắc loại trừ để tránh chồng chéo.

Các nguyên tắc cơ bản của Luật về hội cần bao gồm: tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền lập hội; tự nguyện, tự chủ, tự quản; bình đẳng, không phân biệt đối xử; không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận; tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; không xâm phạm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng

²⁵¹ Hiến pháp năm 2013, Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 1, Điều 2.

và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác; công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; quản lý nhà nước bằng pháp luật, hậu kiểm và kiểm soát quyền lực hành chính²⁵².

3.3.2.2. Về thành lập hội: chuyển từ cơ chế xin phép sang cơ chế đăng ký

Một nội dung cải cách quan trọng của Luật về hội là chuyển từ cơ chế xin phép sang cơ chế đăng ký thành lập hội. Theo cách tiếp cận dựa trên quyền, thành lập hội là việc công dân thực hiện quyền hiến định, không phải là sự ban phát của cơ quan hành chính. Vì vậy, khi nhóm sáng lập viên đáp ứng các điều kiện khách quan do luật quy định, cơ quan nhà nước có trách nhiệm ghi nhận tư cách pháp lý của hội, trừ trường hợp có căn cứ từ chối rõ ràng, hợp pháp và được giải thích bằng văn bản²⁵³.

Luật cần đơn giản hóa quy trình thành lập hội, hạn chế cơ chế hai bước hoặc các thủ tục tiền kiểm không thật sự cần thiết. Hồ sơ đăng ký cần tập trung vào các thông tin cốt lõi như tên hội, tôn chỉ, mục đích, phạm vi hoạt động, dự thảo điều lệ, danh sách sáng lập viên, trụ sở, người đại diện và cam kết tuân thủ pháp luật. Các điều kiện về số lượng thành viên, tên gọi, lĩnh vực hoạt động, tài sản, trụ sở, tiêu chuẩn người đại diện hoặc lý lịch tư pháp nếu được đặt ra phải rõ ràng, cần thiết, hợp lý, tương xứng và không tạo rào cản bất hợp lý đối với quyền lập hội.

Luật cần quy định các căn cứ từ chối đăng ký theo danh mục đóng, chỉ bao gồm các trường hợp: hồ sơ không đáp ứng điều kiện luật định sau khi chủ thể đăng ký đã được yêu cầu bổ sung, hoàn thiện; tên gọi của hội vi phạm điều cấm hoặc gây nhầm lẫn theo tiêu chí được quy định cụ thể; tôn chỉ, mục đích hoặc hoạt động dự kiến thuộc trường hợp bị pháp luật cấm; sáng lập viên hoặc người đại diện không thuộc chủ thể có quyền thành lập, quản lý hội theo quy định của luật. Cơ quan đăng ký không được từ chối vì lý do “không cần thiết”, “chưa phù hợp”, “lĩnh vực đã có hội” hoặc lý do khác không thuộc danh mục luật định. Thời hạn giải quyết nên được

²⁵² Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 5.

²⁵³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 10, Điều 13, Điều 15; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

ấn định không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ; cơ quan đăng ký chỉ được yêu cầu bổ sung hồ sơ một lần và phải nêu rõ nội dung cần bổ sung. Chủ thể đăng ký phải có quyền theo dõi tình trạng xử lý hồ sơ; quyết định từ chối phải được lập thành văn bản, nêu rõ căn cứ pháp luật, lý do và quyền khiếu nại, khởi kiện. Trường hợp chậm giải quyết, cơ quan và người có thẩm quyền phải giải trình, chịu trách nhiệm theo pháp luật, đồng thời không làm mất quyền yêu cầu đăng ký của chủ thể.²⁵⁴

3.3.2.3. Về tổ chức, hoạt động và quyền tự chủ của hội

Luật về hội cần bảo đảm quyền tự chủ, tự quản của hội sau khi được thành lập hợp pháp. Quyền lập hội sẽ không có ý nghĩa thực chất nếu hội chỉ được thành lập về hình thức nhưng không được tự chủ trong tổ chức và hoạt động. Do đó, Luật cần ghi nhận rõ quyền của hội trong việc xây dựng và sửa đổi điều lệ, tổ chức Đại hội, bầu, miễn nhiệm, thay thế nhân sự lãnh đạo, quản lý hội viên, quyết định chương trình hoạt động, hợp tác, đại diện và bảo vệ lợi ích hợp pháp của hội viên trong khuôn khổ pháp luật²⁵⁵.

Đối với điều lệ và Đại hội của hội, Luật nên chuyển mạnh từ cơ chế phê duyệt sang cơ chế đăng ký hoặc thông báo, trừ trường hợp nội dung điều lệ trái Hiến pháp, pháp luật hoặc xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên, chủ thể khác. Cơ quan nhà nước không nên can thiệp sâu vào mô hình tổ chức, nhân sự, chương trình hoạt động và đời sống nội bộ của hội nếu không có căn cứ pháp luật rõ ràng. Sự can thiệp, nếu có, phải nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, quyền của hội viên hoặc bảo đảm việc tuân thủ pháp luật, đồng thời có thể bị khiếu nại, khởi kiện.

Luật cũng cần ghi nhận rõ quyền của hội viên, bao gồm quyền gia nhập, rời khỏi hội, tham gia sinh hoạt, bầu cử, ứng cử, biểu quyết, tiếp cận thông tin, yêu cầu giải trình, giám sát hoạt động của hội, khiếu nại quyết định kỷ luật, khai trừ và yêu cầu bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp. Bảo đảm quyền của hội viên là điều kiện quan

²⁵⁴ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15); Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15), Điều 3, Điều 30.

²⁵⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 18, Điều 23, Điều 24, Điều 25.

trọng để quyền tự chủ của hội không bị biến thành quyền tự quyết khép kín của một nhóm lãnh đạo hội.

3.3.2.4. Về tài sản, tài chính và quyền tiếp cận nguồn lực của hội

Luật về hội cần quy định rõ quyền của hội trong việc tạo lập, tiếp nhận, quản lý và sử dụng tài sản, tài chính, nguồn lực hợp pháp để duy trì tổ chức và thực hiện mục tiêu của hội. Các nguồn lực hợp pháp của hội có thể bao gồm hội phí, đóng góp tự nguyện, tài trợ, viện trợ, nguồn thu từ hoạt động dịch vụ phù hợp với tôn chỉ, mục đích, hỗ trợ của Nhà nước khi được giao nhiệm vụ và các nguồn thu hợp pháp khác. Quyền tiếp cận nguồn lực là điều kiện để hội tồn tại và hoạt động thực chất, không thể bị hạn chế bằng các thủ tục quá phức tạp hoặc không cần thiết²⁵⁶.

Bên cạnh đó, Luật cần thiết lập cơ chế công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính, tài sản của hội theo hướng phân loại phù hợp với quy mô, tính chất hoạt động và mức độ rủi ro. Đối với các hội có huy động đóng góp của Nhân dân, tiếp nhận tài trợ, viện trợ, sử dụng nguồn lực công hoặc có tác động xã hội rộng, yêu cầu về kế toán, báo cáo, công khai tài chính, kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm tra nội bộ và phòng ngừa tham nhũng, lãng phí, tiêu cực cần được quy định rõ hơn. Minh bạch tài chính không chỉ phục vụ quản lý nhà nước, mà còn bảo vệ quyền của hội viên, nhà tài trợ, người đóng góp và uy tín của hội²⁵⁷.

Đối với nguồn lực từ ngân sách nhà nước, Luật cần quy định nguyên tắc hỗ trợ thông qua giao nhiệm vụ, đặt hàng, đấu thầu, hỗ trợ có mục tiêu, có tiêu chí, có sản phẩm đầu ra và có quyết toán, đánh giá kết quả. Cơ chế này nhằm tránh tình trạng xin - cho, bảo đảm bình đẳng giữa các hội có đủ năng lực thực hiện nhiệm vụ, đồng thời tăng trách nhiệm giải trình trong sử dụng nguồn lực công.

²⁵⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 23, Điều 24; Gabrielle Gould (2013), “Maina Kiai’s Second Thematic Report Focused on Foreign Funding Restrictions”, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 15, Issue 2, December 2013, <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/maina-kiais-second-thematic-report-focused-on-foreign-funding-restrictions>, truy cập ngày 09/8/2026.

²⁵⁷ Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80; Nghị định số 59/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Nghị định số 184/2026/NĐ-CP); Luật Kế toán số 88/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 56/2024/QH15).

Luật cũng cần quy định riêng về xử lý tài sản còn lại khi hội giải thể trên cơ sở phân loại nguồn gốc và mục đích của tài sản. Tài sản có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước hoặc được xác lập là tài sản công phải được xử lý theo pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công. Tài sản do tổ chức, cá nhân tài trợ, viện trợ kèm theo điều kiện hợp pháp được xử lý theo điều kiện đã được xác lập hoặc theo thỏa thuận với nhà tài trợ. Đối với tài sản hợp pháp còn lại khác, sau khi đã thanh toán đầy đủ các khoản nợ và nghĩa vụ tài chính, Luật nên cho phép chuyển giao cho một hoặc nhiều tổ chức phi lợi nhuận có tôn chỉ, mục đích tương tự theo điều lệ hoặc nghị quyết hợp pháp của hội; tuyệt đối không phân chia cho hội viên, người sáng lập, người quản lý hoặc người có liên quan. Cách xử lý này vừa bảo đảm nguyên tắc không phân chia lợi nhuận, vừa tôn trọng mục đích xã hội của tài sản và khuyến khích hoạt động đóng góp, tài trợ cho hội.

3.3.2.5. Về quản lý nhà nước đối với hội

Luật về hội cần đổi mới mô hình quản lý nhà nước theo hướng bảo đảm thống nhất, minh bạch, rõ thẩm quyền, rõ trách nhiệm, tăng cường hậu kiểm và kiểm soát quyền lực hành chính. Quản lý nhà nước đối với hội không nên được hiểu là sự can thiệp thường xuyên vào tổ chức và hoạt động nội bộ của hội, mà trước hết là việc Nhà nước xây dựng khuôn khổ pháp lý, đăng ký, hướng dẫn, hỗ trợ, theo dõi, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm nhằm vừa bảo đảm quyền lập hội, vừa bảo vệ lợi ích công cộng và quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể có liên quan²⁵⁸.

Thứ nhất, cần phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước đối với hội. Luật cần xác định rõ cơ quan đầu mối quản lý nhà nước về hội, trách nhiệm của cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực, chính quyền địa phương và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có liên quan. Cơ quan đầu mối cần chịu trách nhiệm về đăng ký, theo dõi tình trạng pháp lý, quản lý cơ sở dữ liệu, thống kê, hướng dẫn và tổng hợp tình hình thi hành pháp luật về hội; cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực thực hiện chức năng quản lý chuyên môn trong phạm vi được pháp luật quy định. Việc lấy ý kiến phối hợp chỉ nên thực hiện đối với những vấn đề thật sự cần thiết, có phạm vi, thời

²⁵⁸ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP.

hạn và trách nhiệm rõ ràng, tránh làm phát sinh trên thực tế nhiều tầng chấp thuận hành chính.

Việc phân định thẩm quyền đồng thời phải phù hợp với quá trình phân cấp, phân quyền và tổ chức chính quyền địa phương. Thẩm quyền quản lý nên được xác định chủ yếu theo phạm vi hoạt động thực tế của hội và tính chất của vấn đề quản lý, thay vì duy trì cơ học các cấp quản lý hành chính. Cùng với phân cấp cần thiết lập cơ chế hướng dẫn, kiểm tra và trách nhiệm giải trình để bảo đảm việc áp dụng pháp luật thống nhất, không tạo ra sự khác biệt bất hợp lý trong thực hiện quyền lập hội giữa các địa phương²⁵⁹.

Thứ hai, cần chuyển trọng tâm quản lý nhà nước sang hậu kiểm trên cơ sở dữ liệu và mức độ rủi ro, đồng thời thiết kế nghĩa vụ của hội theo ba tầng. Tầng thứ nhất là các nghĩa vụ cơ bản áp dụng đối với mọi hội, gồm cập nhật thông tin về tình trạng pháp lý, người đại diện, điều lệ và thực hiện báo cáo hoạt động, tài chính ở mức đơn giản. Tầng thứ hai là các nghĩa vụ tăng cường áp dụng đối với hội có quy mô lớn, huy động đóng góp đáng kể từ xã hội, tiếp nhận tài trợ, viện trợ, sử dụng nguồn lực công hoặc có phạm vi tác động rộng; các hội này phải thực hiện chế độ kế toán, công khai tài chính, kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm tra nội bộ và, khi cần thiết, kiểm toán hoặc xác nhận độc lập. Tầng thứ ba là cơ chế thanh tra, kiểm tra có trọng điểm dựa trên quy mô nguồn lực, lĩnh vực hoạt động, mức độ ảnh hưởng, dấu hiệu rủi ro và lịch sử tuân thủ của từng hội. Cách thiết kế này cho phép giảm nghĩa vụ không cần thiết đối với hội nhỏ, hoạt động bình thường, đồng thời tập trung nguồn lực quản lý vào các trường hợp có nguy cơ cao hơn.

Để thực hiện phương thức quản lý này, Luật cần tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng và vận hành cơ sở dữ liệu thống nhất về hội, trong đó cập nhật các thông tin cơ bản về tình trạng pháp lý, người đại diện, phạm vi hoạt động và những thông tin mà hội có nghĩa vụ công khai theo pháp luật. Việc chia sẻ, khai thác dữ liệu giữa các cơ quan nhà nước cần thay thế dần yêu cầu hội phải cung cấp lặp lại cùng một thông tin cho nhiều cơ quan, qua đó vừa phục vụ hậu kiểm, thống kê và hoạch định

²⁵⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Chương VII; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP.

chính sách, vừa giảm nghĩa vụ hành chính không cần thiết cho hội²⁶⁰.

Thứ ba, cần hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm theo nguyên tắc có căn cứ, cần thiết và tương xứng. Luật cần quy định rõ căn cứ, thẩm quyền, phạm vi và trình tự thanh tra, kiểm tra đối với hội; hạn chế tình trạng kiểm tra trùng lặp hoặc can thiệp vào những vấn đề thuộc quyền tự chủ nội bộ mà không có căn cứ pháp luật. Đối với những vi phạm về thủ tục hoặc nghĩa vụ hành chính có khả năng khắc phục, cần ưu tiên hướng dẫn, yêu cầu khắc phục trong thời hạn hợp lý; các biện pháp nghiêm khắc như đình chỉ hoạt động hoặc giải thể bắt buộc chỉ nên được áp dụng đối với những trường hợp có căn cứ luật định, thật sự cần thiết và tương xứng với tính chất, mức độ vi phạm²⁶¹.

Đồng thời, cần phân biệt rõ trách nhiệm của hội với trách nhiệm của cá nhân có hành vi vi phạm. Không nên áp dụng biện pháp bất lợi đối với toàn bộ hội và hội viên trong trường hợp vi phạm chủ yếu xuất phát từ cá nhân người đứng đầu, người đại diện hoặc người quản lý tài sản, tài chính và có thể xử lý bằng trách nhiệm cá nhân. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm hiệu quả quản lý, vừa tránh ảnh hưởng không cần thiết đến quyền lập hội và quyền, lợi ích hợp pháp của các hội viên không có hành vi vi phạm.

Thứ tư, cần tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính cơ quan quản lý nhà nước. Yêu cầu minh bạch và trách nhiệm giải trình không chỉ đặt ra đối với hội mà còn phải áp dụng đối với chủ thể thực hiện quyền lực hành chính. Các thủ tục, điều kiện, thời hạn, thẩm quyền, biểu mẫu và thông tin về tình trạng giải quyết hồ sơ cần được công khai; quyết định hành chính tác động bất lợi đến quyền và hoạt động hợp pháp của hội phải có căn cứ pháp luật, được giải thích rõ và có khả năng được kiểm soát thông qua các cơ chế pháp lý thích hợp.

Việc công khai thông tin về hội cũng cần bảo đảm sự cân bằng giữa yêu cầu minh bạch với quyền về đời sống riêng tư và bảo vệ dữ liệu cá nhân của hội viên.

²⁶⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 9, Điều 24, Chương VII; Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 148/2025/QH15).

²⁶¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 30, Điều 33, Điều 35; Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14; ICCPR năm 1966, khoản 2 Điều 22.

Không phải mọi thông tin do hội cung cấp cho cơ quan quản lý đều phải công khai. Luật cần phân biệt thông tin phải công khai để bảo đảm minh bạch và an toàn giao dịch; thông tin cơ quan nhà nước được thu thập, sử dụng cho mục đích quản lý; và thông tin cá nhân, thông tin nội bộ cần được bảo vệ theo pháp luật²⁶².

Như vậy, đổi mới quản lý nhà nước đối với hội cần được thực hiện theo hướng từ quản lý nặng về can thiệp hành chính sang quản lý bằng pháp luật, dữ liệu, hậu kiểm, mức độ rủi ro và trách nhiệm giải trình. Mô hình này không làm giảm vai trò quản lý của Nhà nước, mà hướng hoạt động quản lý vào đúng những vấn đề cần thiết để vừa bảo đảm quyền lập hội, vừa phòng ngừa và xử lý hiệu quả các hành vi vi phạm pháp luật.

3.3.2.6. Về cơ chế bảo vệ quyền, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm

Luật về hội cần thiết lập cơ chế bảo vệ quyền lập hội hiệu quả, bao gồm bảo vệ quyền của nhóm sáng lập viên, hội, hội viên và các chủ thể có liên quan. Các quyết định hành chính, hành vi hành chính tác động trực tiếp đến quyền lập hội như từ chối đăng ký, yêu cầu sửa đổi điều lệ, yêu cầu hoãn Đại hội, không ghi nhận thay đổi người đại diện, đình chỉ hoạt động, giải thể bắt buộc, xử lý tài sản hoặc áp dụng biện pháp hạn chế hoạt động của hội cần được lập thành văn bản, nêu rõ căn cứ pháp luật, lý do, phạm vi, thời hạn và quyền khiếu nại, khởi kiện²⁶³.

Luật cần xác định rõ thẩm quyền của Tòa án đối với tranh chấp nội bộ của hội, bao gồm tranh chấp về tư cách hội viên, kỷ luật, khai trừ, quyền bầu cử, ứng cử, nghị quyết Đại hội, nhân sự lãnh đạo, điều lệ, đại diện, tài sản và tài chính. Cơ chế giải quyết nội bộ cần được khuyến khích nhằm phát huy quyền tự quản của hội, nhưng việc đã sử dụng hết cơ chế nội bộ không nên là điều kiện bắt buộc để khởi kiện khi quyết định nội bộ trực tiếp xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên; cơ quan giải quyết nội bộ không độc lập hoặc có xung đột lợi ích; hoặc vụ việc

²⁶² Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15; Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân.

²⁶³ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15); Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15), Điều 3, Điều 30; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 29, Điều 33, Điều 35.

không được giải quyết trong thời hạn do luật, điều lệ quy định. Tòa án cần có quyền áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời khi cần thiết để ngăn chặn hậu quả khó khắc phục đối với quyền của hội viên hoặc hoạt động hợp pháp của hội²⁶⁴.

Đối với giải thể bắt buộc, Luật nên xác lập nguyên tắc đây là biện pháp cuối cùng và do Tòa án quyết định theo yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Cơ quan hành chính có trách nhiệm kiểm tra, thu thập chứng cứ, yêu cầu khắc phục vi phạm và đề nghị Tòa án xem xét giải thể khi có căn cứ luật định. Chỉ trong trường hợp có nguy cơ trực tiếp, nghiêm trọng đối với an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác, cơ quan hành chính mới được quyết định tạm đình chỉ hoạt động trong thời hạn ngắn do luật quy định; quyết định này phải nêu rõ căn cứ, phạm vi, thời hạn, quyền khiếu nại, khởi kiện và phải được đưa ra xem xét tư pháp kịp thời. Cơ chế đó vừa bảo đảm khả năng xử lý tình huống khẩn cấp, vừa tránh để một biện pháp hành chính đơn phương làm chầm dứt sự tồn tại pháp lý của hội.

3.3.2.7. Về các hình thức liên kết không đăng ký và liên kết trên không gian mạng

Luật về hội cần có cách tiếp cận phù hợp đối với các hình thức liên kết xã hội không đăng ký và liên kết trên không gian mạng. Thực tiễn cho thấy không phải mọi hình thức liên kết tự nguyện, hòa bình, không vì lợi nhuận đều cần hoặc có thể tổ chức thành hội có tư cách pháp nhân, cơ cấu đầy đủ và thủ tục đăng ký chính thức. Các nhóm cộng đồng, câu lạc bộ, nhóm thiện nguyện, mạng lưới chuyên môn, nhóm sở thích, sáng kiến xã hội hoặc nhóm trực tuyến có thể là biểu hiện thực tiễn của nhu cầu liên kết xã hội hợp pháp²⁶⁵.

Vì vậy, Luật không nên coi việc không đăng ký đương nhiên là vi phạm nếu các nhóm này không nhân danh hội có tư cách pháp nhân, không huy động nguồn

²⁶⁴ Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15); Luật Tố tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15); Human Rights Committee (2007), *General Comment No. 32: Article 14 – Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial*, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23 August 2007, đoạn 8–9, 18–19, <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/32>, truy cập ngày 09/8/2026.

²⁶⁵ ICNL, *Initiative Groups: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldd.

lực lớn, không giao dịch với bên thứ ba dưới danh nghĩa pháp nhân và không thực hiện hoạt động trái pháp luật. Đối với các nhóm có hoạt động công khai, huy động đóng góp, tiếp nhận tài trợ, tổ chức sự kiện, mở tài khoản, ký kết hợp đồng hoặc có tác động đến quyền, lợi ích của bên thứ ba, Luật có thể thiết kế cơ chế thông báo, đăng ký đơn giản hoặc chuyển đổi sang mô hình hội phù hợp.

Đối với liên kết trên không gian mạng, Luật cần bảo đảm quyền liên kết hợp pháp của công dân, đồng thời đặt ra yêu cầu về minh bạch thông tin, bảo vệ dữ liệu cá nhân, an toàn thông tin, phòng ngừa lừa đảo, huy động tài chính thiếu minh bạch, mạo danh hội hoặc lợi dụng không gian mạng để xâm phạm lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể khác²⁶⁶.

3.3.2.8. Về điều khoản chuyển tiếp và tổ chức thi hành Luật về hội

Luật về hội cần có điều khoản chuyển tiếp rõ ràng, thận trọng và khả thi để không gây xáo trộn không cần thiết đối với các hội đã được thành lập hợp pháp trước ngày Luật có hiệu lực. Nguyên tắc chung là các hội này tiếp tục được hoạt động theo quyết định thành lập, điều lệ đã được phê duyệt, công nhận hoặc đăng ký; không yêu cầu đăng ký lại từ đầu, trừ trường hợp hội có nhu cầu chuyển đổi mô hình, mở rộng phạm vi hoạt động, thay đổi căn bản điều lệ hoặc cần rà soát để khắc phục nội dung trái với Luật mới.

Luật cần quy định thời hạn chuyển tiếp hợp lý để các hội rà soát, sửa đổi, bổ sung điều lệ, quy chế nội bộ, cơ cấu tổ chức, chế độ tài chính, tài sản, báo cáo, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cho phù hợp với Luật mới. Đối với các hồ sơ đang được giải quyết tại thời điểm Luật có hiệu lực, cần áp dụng nguyên tắc bảo vệ tốt hơn quyền của người thực hiện quyền lập hội: hồ sơ đã nộp hợp lệ không phải nộp lại từ đầu; trường hợp quy định mới có lợi hơn thì cho phép chủ thể nộp hồ sơ lựa chọn áp dụng quy định mới²⁶⁷.

²⁶⁶ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/41/41, tldđ; Luật An ninh mạng số 116/2025/QH15; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15; Nghị định số 356/2025/NĐ-CP.

²⁶⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15).

Việc tổ chức thi hành Luật cần gắn với kế hoạch cụ thể về rà soát văn bản liên quan, ban hành văn bản hướng dẫn đúng thời hạn, chuẩn hóa thủ tục hành chính, xây dựng cơ sở dữ liệu về hội, số hóa thủ tục, tập huấn cán bộ, phổ biến pháp luật cho hội và công dân, hỗ trợ hội rà soát điều lệ, tài chính, tài sản, báo cáo và quản trị nội bộ. Như vậy, điều khoản chuyển tiếp và tổ chức thi hành không chỉ là vấn đề kỹ thuật, mà là điều kiện để Luật về hội đi vào đời sống, bảo đảm ổn định pháp lý, tạo thuận lợi cho chủ thể thực hiện quyền và giúp cơ quan nhà nước chuyển dần sang mô hình quản lý minh bạch, hậu kiểm, dựa trên dữ liệu và trách nhiệm giải trình.

Việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần được triển khai theo ba giai đoạn có quan hệ kế tiếp. Trong ngắn hạn, cần sửa đổi, bổ sung Nghị định số 126/2024/NĐ-CP để xử lý các quy định chưa đồng bộ với mô hình chính quyền địa phương hai cấp; xác định rõ thẩm quyền quản lý đối với hội; hoàn thiện quy định chuyển tiếp đối với hội đã được thành lập để hoạt động trong phạm vi huyện; chuẩn hóa thủ tục hành chính, biểu mẫu, chế độ báo cáo và cơ sở dữ liệu về hội. Trong trung hạn, Bộ Nội vụ cần chủ trì tham mưu Chính phủ tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá tác động chính sách, xây dựng dự án Luật về hội và phối hợp rà soát, đề xuất sửa đổi các quy định pháp luật có liên quan nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ. Sau khi Luật về hội được ban hành, cần quy định thời gian chuyển tiếp hợp lý; ban hành đầy đủ văn bản hướng dẫn về đăng ký, tài chính, tài sản, giải quyết tranh chấp, dữ liệu và hậu kiểm; tổ chức đào tạo cán bộ, số hóa thủ tục và hỗ trợ các hội rà soát điều lệ, quản trị, tài chính, báo cáo, công khai thông tin để bảo đảm Luật được thực hiện ổn định, thống nhất và khả thi.

3.3.3. Giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ

Việc ban hành Luật về hội là giải pháp trung tâm nhưng chưa đủ để hình thành khuôn khổ pháp lý đồng bộ về quyền lập hội. Hoạt động của hội phát sinh nhiều quan hệ pháp luật thuộc các lĩnh vực khác nhau, từ xác lập tư cách pháp lý, giao dịch dân sự, lao động, tài sản, tài chính đến khiếu nại, khởi kiện, xử lý vi phạm, tiếp nhận nguồn lực và hoạt động trên môi trường số. Vì vậy, cùng với xây

dụng Luật về hội, cần rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật có liên quan theo hướng xác định rõ quan hệ giữa Luật về hội với luật chuyên ngành, loại bỏ quy định mâu thuẫn, chồng chéo và bảo đảm các quyền được Luật về hội ghi nhận có thể thực hiện trên thực tế.

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật dân sự và các quy định liên quan đến địa vị pháp lý, tài sản và giao dịch của hội. Cần bảo đảm sự thống nhất giữa Luật về hội và Bộ luật Dân sự về tư cách pháp nhân, người đại diện, tài sản, trách nhiệm dân sự, giao dịch và chấm dứt hoạt động của hội. Đối với các hình thức liên kết không có tư cách pháp nhân, pháp luật cần làm rõ cơ chế xác lập quyền, nghĩa vụ của thành viên, trách nhiệm đối với giao dịch với bên thứ ba và việc xử lý tài sản khi chấm dứt hoạt động. Đồng thời, pháp luật lao động và các quy định liên quan cần bảo đảm cơ sở pháp lý rõ ràng cho quan hệ giữa hội với người lao động làm việc thường xuyên tại hội, phù hợp với tính chất phi lợi nhuận nhưng không làm giảm các quyền lao động được pháp luật bảo vệ.

Thứ hai, hoàn thiện đồng bộ pháp luật về tài chính, thuế, kế toán, ngân sách nhà nước, tài trợ và viện trợ. Pháp luật cần phân biệt rõ nguồn thu mang tính phi lợi nhuận với hoạt động tạo nguồn thu hợp pháp của hội; xác định chế độ thuế, kế toán, báo cáo, kiểm toán phù hợp với quy mô, tính chất hoạt động và mức độ rủi ro của từng loại hội. Đối với việc Nhà nước hỗ trợ kinh phí, giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc sử dụng dịch vụ do hội cung cấp, cần áp dụng cơ chế minh bạch, có tiêu chí, sản phẩm đầu ra và trách nhiệm giải trình, hạn chế cơ chế xin - cho. Đối với tài trợ, viện trợ và các nguồn lực hợp pháp khác, thủ tục cần bảo đảm khả năng tiếp cận nguồn lực của hội đồng thời đáp ứng yêu cầu về minh bạch tài chính, phòng, chống rửa tiền và phòng ngừa việc lợi dụng nguồn lực cho hoạt động trái pháp luật²⁶⁸.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch, phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực và trách nhiệm giải trình. Đối với các hội có sử dụng ngân sách, tài sản công, huy động đóng góp của Nhân dân, tiếp nhận tài trợ, viện trợ hoặc

²⁶⁸ Luật Kế toán số 88/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 56/2024/QH15); Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15; Luật Phòng, chống rửa tiền số 14/2022/QH15; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 23, Điều 24.

thực hiện nhiệm vụ được Nhà nước giao, cần xác định rõ nghĩa vụ công khai, quản lý tài chính, kiểm soát xung đột lợi ích và trách nhiệm của người đứng đầu, người quản lý tài sản, tài chính. Tuy nhiên, các nghĩa vụ này cần được thiết kế tương xứng với quy mô, nguồn lực và mức độ rủi ro của hội, tránh áp dụng đồng loạt những yêu cầu quản trị phức tạp đối với các hội nhỏ, hoạt động chủ yếu dựa trên sự tự nguyện của hội viên. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm quyền tự chủ của hội, vừa phòng ngừa việc lợi dụng hội để trục lợi hoặc sử dụng không minh bạch nguồn lực xã hội và nguồn lực công²⁶⁹.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm, khiếu nại, tố tụng và bảo vệ quyền. Cần bảo đảm sự thống nhất giữa Luật về hội với pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, khiếu nại, tố tụng hành chính và tố tụng dân sự trong việc xác định hành vi vi phạm, chủ thể chịu trách nhiệm, thẩm quyền xử lý và cơ chế bảo vệ quyền. Các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến đăng ký, tổ chức, hoạt động, đình chỉ, giải thể hoặc xử lý vi phạm đối với hội phải có khả năng được khiếu nại và kiểm soát bằng cơ chế tài phán hành chính. Đối với tranh chấp giữa hội với hội viên hoặc giữa các thành viên về điều lệ, tư cách hội viên, bầu cử, kỷ luật, tài sản, tài chính và đại diện, cần xác định rõ cơ chế giải quyết nội bộ và quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ khi các cơ chế nội bộ không giải quyết được. Đồng thời, pháp luật xử lý vi phạm cần bảo đảm nguyên tắc cá thể hóa trách nhiệm, phân biệt trách nhiệm của hội với trách nhiệm của cá nhân có hành vi vi phạm và bảo đảm tính cần thiết, tương xứng của các biện pháp đình chỉ, giải thể²⁷⁰.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về thông tin, dữ liệu và hoạt động của hội trên môi trường số. Trong bối cảnh chuyển đổi số, hoạt động thành lập, quản trị, sinh hoạt hội, huy động nguồn lực và liên kết xã hội ngày càng được thực hiện trên môi

²⁶⁹ Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80; Nghị định số 59/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Nghị định số 184/2026/NĐ-CP); Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 24.

²⁷⁰ Luật Xử lý vi phạm hành chính số 15/2012/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 88/2025/QH15); Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15); Luật Tố tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15); Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15).

trường mạng. Vì vậy, Luật về hội cần được đồng bộ với pháp luật về giao dịch điện tử, an toàn thông tin mạng, an ninh mạng và bảo vệ dữ liệu cá nhân. Pháp luật cần tạo cơ sở cho việc đăng ký, báo cáo, công khai thông tin và thực hiện thủ tục hành chính bằng phương thức điện tử; đồng thời bảo vệ dữ liệu hội viên, thông tin nội bộ và quyền riêng tư, phòng ngừa việc mạo danh hội, lừa đảo, huy động tài chính trái pháp luật hoặc lợi dụng không gian mạng để thực hiện hành vi vi phạm. Việc quản lý hoạt động của hội trên môi trường số cần dựa trên tính chất của hành vi và mức độ rủi ro, không nên đồng nhất hoạt động liên kết trực tuyến hợp pháp với hành vi vi phạm trên không gian mạng²⁷¹.

Thứ sáu, bảo đảm sự thống nhất giữa pháp luật về hội với pháp luật chuyên ngành và tổ chức chính quyền địa phương. Một số loại hội hoặc hoạt động của hội có quan hệ trực tiếp với các lĩnh vực nghề nghiệp, khoa học, văn hóa, thể thao, y tế, giáo dục, từ thiện, nhân đạo và các lĩnh vực chuyên ngành khác. Vì vậy, cần xác định rõ nguyên tắc áp dụng giữa Luật về hội và luật chuyên ngành: Luật về hội quy định những nguyên tắc chung về thực hiện quyền lập hội, địa vị pháp lý, tổ chức, hoạt động và bảo vệ quyền; luật chuyên ngành chỉ quy định những yêu cầu đặc thù thật sự cần thiết của từng lĩnh vực. Đồng thời, việc phân định thẩm quyền quản lý hội phải phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền địa phương, phân cấp, phân quyền và phạm vi hoạt động thực tế của hội, tránh duy trì cơ học các cấp quản lý hoặc thủ tục hành chính không còn phù hợp²⁷².

Việc hoàn thiện đồng bộ các lĩnh vực pháp luật nêu trên cần được thực hiện thông qua một chương trình rà soát pháp luật gắn với quá trình xây dựng Luật về hội, thay vì chờ đến khi Luật được ban hành mới xử lý các xung đột phát sinh. Quá trình rà soát cần xác định rõ những quy định phải sửa đổi, bãi bỏ hoặc bổ sung; những vấn đề Luật về hội cần dẫn chiếu đến luật chuyên ngành; những quy định cần áp dụng nguyên tắc ưu tiên của Luật về hội đối với việc thực hiện quyền lập hội.

²⁷¹ Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 148/2025/QH15); Luật An ninh mạng số 116/2025/QH15; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15; Nghị định số 356/2025/NĐ-CP.

²⁷² Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP.

Cách làm này sẽ hạn chế khoảng trống pháp lý, tránh tình trạng một quyền được Luật về hội ghi nhận nhưng lại bị cản trở bởi thủ tục hoặc điều kiện trong văn bản pháp luật khác.

Tóm lại, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội không thể dừng lại ở việc ban hành một đạo luật riêng về hội, mà phải được đặt trong chỉnh thể hệ thống pháp luật. Luật về hội cần giữ vai trò trung tâm trong việc cụ thể hóa quyền lập hội theo Hiến pháp, trong khi các lĩnh vực pháp luật liên quan phải tạo lập những điều kiện pháp lý đồng bộ để hội có thể hình thành, hoạt động, quản trị, tiếp cận nguồn lực và được bảo vệ quyền một cách thực chất. Sự đồng bộ đó đồng thời là điều kiện để Nhà nước quản lý hội bằng pháp luật, minh bạch, hiệu quả và phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

3.4. Giải pháp bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội

Hoàn thiện quy phạm pháp luật là điều kiện cần nhưng chưa đủ để quyền lập hội được bảo đảm trong thực tiễn. Tiêu chí về tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả thi hành đòi hỏi đồng thời đổi mới nhận thức, nâng cao năng lực và phương thức hoạt động của bộ máy quản lý, năng lực tự quản của hội và hiệu quả của cơ chế bảo vệ quyền. Vì vậy, các giải pháp sau đây trực tiếp khắc phục những nguyên nhân chủ quan đã được xác định tại mục 2.4.3.2 và bảo đảm cho các giải pháp lập pháp ở mục 3.3 có thể vận hành trên thực tế.

3.4.1. Nâng cao nhận thức và chuyển đổi tư duy cho các chủ thể

Trước hết, cần tiếp tục nâng cao nhận thức về bản chất của quyền lập hội và chuyển đổi tư duy trong xây dựng, thực hiện pháp luật. Quyền lập hội cần được nhận thức trước hết là quyền hiến định của công dân, đồng thời là phương thức để cá nhân liên kết, đại diện và bảo vệ lợi ích hợp pháp, tham gia các hoạt động xã hội và đóng góp vào quản trị xã hội. Vì vậy, quản lý nhà nước đối với hội phải được đặt trong khuôn khổ bảo đảm quyền, thay vì đồng nhất quản lý với cấp phép và kiểm soát hành chính²⁷³.

Đối với cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức, cần chuyển từ tư duy

²⁷³ Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022.

coi hội chủ yếu là đối tượng quản lý sang cách tiếp cận coi công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên là các chủ thể có quyền, đồng thời có nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý. Điều này đòi hỏi việc giải quyết thủ tục, hướng dẫn hoạt động, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm phải dựa trên căn cứ pháp luật rõ ràng, tôn trọng quyền tự chủ của hội và chỉ áp dụng biện pháp hạn chế khi thật sự cần thiết, phù hợp với tính chất, mức độ của vấn đề cần xử lý.

Đối với các hội và hội viên, nâng cao nhận thức về quyền phải gắn với nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật và trách nhiệm xã hội. Quyền tự chủ, tự quản không loại trừ nghĩa vụ công khai, minh bạch, dân chủ nội bộ, quản lý đúng pháp luật tài sản, tài chính, bảo vệ quyền của hội viên và chịu trách nhiệm về hoạt động của hội. Cần khắc phục cả hai khuynh hướng: hành chính hóa hoạt động hội từ phía cơ quan quản lý và tâm lý phụ thuộc vào Nhà nước hoặc xem nhẹ trách nhiệm giải trình từ phía một số hội.

Cùng với đó, cần tăng cường phổ biến, giáo dục pháp luật về quyền lập hội bằng các hình thức phù hợp với từng nhóm chủ thể. Nội dung phổ biến không chỉ tập trung vào thủ tục thành lập hội mà cần bao gồm quyền và nghĩa vụ của hội, hội viên; quản trị nội bộ; tài sản, tài chính; công khai, minh bạch; trách nhiệm giải trình; phòng ngừa vi phạm và các cơ chế khiếu nại, khởi kiện, bảo vệ quyền. Đây là tiền đề để chuyển những thay đổi của pháp luật thành thay đổi trong hành vi thực thi.

3.4.2. Đổi mới, nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà nước

Việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần đi đôi với đổi mới tổ chức và phương thức quản lý nhà nước. Trọng tâm không phải là mở rộng bộ máy hoặc tăng cường các tầng kiểm soát hành chính, mà là nâng cao năng lực thực thi, phân định rõ trách nhiệm và chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm trên cơ sở dữ liệu và quản lý rủi ro.

Trước hết, cần phân định rõ trách nhiệm giữa cơ quan đầu mối quản lý nhà nước về hội, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực và chính quyền địa phương. Việc phối hợp phải dựa trên chức năng, thẩm quyền và thời hạn xử lý cụ thể, hạn chế tình trạng một vấn đề phải xin ý kiến nhiều cơ quan nhưng không xác định rõ chủ thể

chịu trách nhiệm cuối cùng. Cùng với phân cấp, phân quyền, cần bảo đảm cơ chế kiểm tra, giám sát, hướng dẫn nghiệp vụ và trách nhiệm giải trình để việc áp dụng pháp luật được thống nhất.

Thứ hai, cần chuyên nghiệp hóa đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về hội. Nội dung bồi dưỡng không chỉ bao gồm pháp luật về hội mà cần chú trọng quyền con người, quyền công dân, pháp luật hành chính, tài chính phi lợi nhuận, quản trị hội, giải quyết khiếu nại, xử lý tranh chấp, kỹ năng đánh giá rủi ro và chuyển đổi số. Năng lực của cán bộ có ý nghĩa trực tiếp đối với khả năng chuyển từ quản lý theo hồ sơ, thủ tục sang quản lý dựa trên pháp luật, dữ liệu và kết quả hoạt động.

Thứ ba, cần xây dựng cơ sở dữ liệu thống nhất về hội và đẩy mạnh số hóa thủ tục hành chính. Dữ liệu cơ bản về tình trạng pháp lý, người đại diện, phạm vi hoạt động, điều lệ, báo cáo và những thông tin phải công khai của hội cần được cập nhật, kết nối và khai thác theo thẩm quyền. Việc số hóa không chỉ nhằm giảm thời gian, chi phí thực hiện thủ tục mà còn tạo nền tảng cho hậu kiểm, quản lý rủi ro, thống kê, hoạch định chính sách và công khai thông tin²⁷⁴.

Thứ tư, cần đổi mới hoạt động thanh tra, kiểm tra theo hướng có trọng tâm, trọng điểm và dựa trên rủi ro. Không nên áp dụng cùng một cường độ kiểm tra đối với mọi hội. Các tiêu chí như quy mô hoạt động, phạm vi ảnh hưởng, mức độ huy động nguồn lực xã hội, sử dụng ngân sách hoặc tài sản công, tiếp nhận tài trợ, viện trợ và lịch sử tuân thủ pháp luật có thể được sử dụng để xác định mức độ giám sát phù hợp. Đối với vi phạm thủ tục hoặc sai sót có khả năng khắc phục, cần ưu tiên hướng dẫn, yêu cầu sửa chữa; các biện pháp nghiêm khắc chỉ nên áp dụng đối với hành vi vi phạm nghiêm trọng hoặc không khắc phục theo yêu cầu.

Cuối cùng, cần xây dựng cơ chế đánh giá chất lượng quản lý nhà nước về hội trên cơ sở kết quả thay vì số lượng thủ tục, cuộc kiểm tra hoặc báo cáo. Các chỉ số có thể tập trung vào thời gian giải quyết hồ sơ, tỷ lệ hồ sơ phải bổ sung, mức độ

²⁷⁴ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP; Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 148/2025/QH15).

công khai, số vụ khiếu nại, khởi kiện, mức độ hài lòng của chủ thể thực hiện thủ tục và hiệu quả phát hiện, xử lý vi phạm. Qua đó, trách nhiệm giải trình không chỉ đặt ra đối với hội mà còn phải được thực hiện đối với chính cơ quan quản lý nhà nước.

3.4.3. Các giải pháp hỗ trợ, nâng cao năng lực cho các hội

Năng lực tự quản của hội là một trong những điều kiện quyết định hiệu quả thực hiện quyền lập hội. Khi hội có khả năng quản trị tốt, minh bạch và tuân thủ pháp luật, Nhà nước có cơ sở giảm tiền kiểm, tăng hậu kiểm và dành nguồn lực quản lý cho những lĩnh vực có rủi ro cao. Vì vậy, hỗ trợ nâng cao năng lực của hội cần được coi là một bộ phận của bảo đảm thi hành pháp luật, nhưng không đồng nghĩa với bao cấp hoặc can thiệp vào quyền tự chủ của hội.

Trước hết, cần hỗ trợ các hội nâng cao năng lực quản trị nội bộ và bảo vệ quyền hội viên. Hội cần có khả năng xây dựng và thực hiện điều lệ, quy chế hoạt động, quy chế tài chính; tổ chức Đại hội, bầu cử, miễn nhiệm; quản lý hội viên; kiểm soát xung đột lợi ích và giải quyết tranh chấp nội bộ theo nguyên tắc dân chủ, minh bạch. Đặc biệt, cần tăng khả năng tiếp cận thông tin, giám sát và yêu cầu giải trình của hội viên để quyền tự chủ của hội gắn với dân chủ nội bộ.

Thứ hai, cần nâng cao năng lực quản lý tài sản, tài chính, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Có thể xây dựng các tài liệu hướng dẫn, mẫu quy chế tài chính, công cụ kế toán, báo cáo và công khai phù hợp với từng loại hội; đồng thời tăng cường đào tạo về quản lý tài trợ, viện trợ, kiểm soát nội bộ và phòng ngừa xung đột lợi ích. Đối với hội quản lý nguồn lực lớn, huy động đóng góp xã hội hoặc sử dụng nguồn lực công, cần chú trọng năng lực phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực như một bộ phận của quản trị hội tốt²⁷⁵.

Thứ ba, cần nâng cao năng lực pháp lý của hội. Các hội, nhất là hội nhỏ, cần được tiếp cận thuận lợi với thông tin, hướng dẫn và tư vấn pháp luật về hợp đồng, lao động, tài chính, thuế, dữ liệu cá nhân, tài trợ, giải quyết tranh chấp, khiếu nại và khởi kiện. Việc hình thành sổ tay pháp lý, cổng thông tin hướng dẫn, mạng lưới

²⁷⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Điều 23, Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 132/2025/QH15), Điều 80.

chuyên gia, luật sư và các chương trình hỗ trợ pháp lý có thể giúp hội chủ động tuân thủ và sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền thay vì phụ thuộc vào hướng dẫn hành chính trong từng vụ việc.

Thứ tư, cần hỗ trợ hội về chuyển đổi số, huy động và quản trị nguồn lực, quản lý dự án và đánh giá tác động xã hội. Công nghệ số có thể hỗ trợ quản lý hội viên, tổ chức sinh hoạt, công khai thông tin, quản lý tài chính và kết nối cộng đồng, nhưng phải đi đôi với bảo vệ dữ liệu cá nhân và an toàn thông tin. Đồng thời, năng lực xây dựng chương trình, huy động nguồn lực hợp pháp, quản lý dự án và đánh giá kết quả sẽ giúp hội tăng tính tự chủ và nâng cao chất lượng đóng góp cho cộng đồng²⁷⁶.

Cuối cùng, cần thúc đẩy liên kết, chia sẻ kinh nghiệm và nâng cao năng lực tham gia xây dựng chính sách của các hội. Các liên hiệp hội, hiệp hội có kinh nghiệm, cơ sở đào tạo, viện nghiên cứu và tổ chức tư vấn có thể hỗ trợ xây dựng chuẩn mực quản trị tốt, công cụ tự đánh giá, chương trình đào tạo và mạng lưới chia sẻ kinh nghiệm. Đồng thời, các hội cần nâng cao khả năng nghiên cứu, sử dụng bằng chứng, phản biện và đề xuất chính sách để sự tham gia của hội vào quá trình xây dựng pháp luật thực chất, chuyên nghiệp và có trách nhiệm.

3.4.4. Phát huy vai trò của Tòa án, cơ chế khiếu nại, khởi kiện và kiểm soát quyền lực hành chính trong bảo vệ quyền lập hội

Một trong những điều kiện để quyền lập hội được bảo đảm thực chất là các chủ thể phải có khả năng sử dụng hiệu quả những cơ chế bảo vệ quyền khi quyết định, hành vi của cơ quan nhà nước hoặc của các chủ thể khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Vì vậy, bên cạnh việc hoàn thiện cơ sở pháp lý về khiếu nại, khởi kiện và giải quyết tranh chấp như đã đề xuất, cần nâng cao hiệu quả vận hành của các cơ chế này trong thực tiễn, đặc biệt là phát huy vai trò của Tòa án trong kiểm soát quyền lực hành chính và bảo vệ quyền lập hội.

²⁷⁶ Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Luật số 148/2025/QH15); Luật An ninh mạng số 116/2025/QH15; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15; Nghị định số 356/2025/NĐ-CP.

Thứ nhất, nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính liên quan đến việc thực hiện quyền lập hội. Khiếu nại không chỉ là phương thức để cá nhân, tổ chức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp mà còn là cơ chế để cơ quan hành chính tự kiểm tra, kịp thời phát hiện và khắc phục quyết định, hành vi không phù hợp pháp luật. Vì vậy, việc giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực hội cần bảo đảm đúng thẩm quyền, trình tự, thời hạn; kết quả giải quyết phải có căn cứ pháp luật và lập luận rõ ràng, nhất là đối với những quyết định ảnh hưởng trực tiếp đến việc thành lập, tổ chức và hoạt động hợp pháp của hội²⁷⁷.

Thứ hai, phát huy vai trò của Tòa án trong kiểm soát tính hợp pháp của quyết định, hành vi hành chính tác động đến quyền lập hội. Khả năng yêu cầu Tòa án xem xét quyết định, hành vi hành chính có ý nghĩa đặc biệt đối với một quyền hiến định, bởi cơ chế tài phán tạo ra sự kiểm soát từ bên ngoài đối với hoạt động của cơ quan hành chính. Việc xét xử các vụ án hành chính liên quan đến quyền lập hội không chỉ nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp trong từng vụ việc mà còn góp phần xác lập giới hạn pháp lý đối với việc thực hiện thẩm quyền quản lý, nâng cao trách nhiệm giải trình và tính thống nhất trong áp dụng pháp luật²⁷⁸.

Cùng với đó, cần chú trọng tổng kết thực tiễn giải quyết các vụ việc có liên quan đến quyền lập hội để nhận diện những vướng mắc trong áp dụng pháp luật, những dạng quyết định, hành vi hành chính có nguy cơ ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền và những vấn đề cần hướng dẫn áp dụng thống nhất. Khi đáp ứng các điều kiện theo quy định, việc lựa chọn và phát triển án lệ đối với những vấn đề pháp lý điển hình cũng có thể góp phần tăng tính dự đoán và thống nhất của pháp luật²⁷⁹.

Thứ ba, nâng cao năng lực của các chủ thể tham gia cơ chế bảo vệ quyền. Các vụ việc liên quan đến hội có thể đồng thời chứa đựng yếu tố hiến pháp, hành chính, dân sự, tài sản, tài chính và quản trị nội bộ. Vì vậy, cần tăng cường kiến thức và kỹ năng cho đội ngũ trực tiếp giải quyết khiếu nại, Thẩm phán, luật sư và các chủ thể

²⁷⁷ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 136/2025/QH15).

²⁷⁸ Hiến pháp năm 2013, Điều 102; Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13 (được sửa đổi, bổ sung gần nhất bởi Luật số 85/2025/QH15), Điều 30.

²⁷⁹ Nghị quyết số 04/2019/NQ-HĐTP ngày 18/6/2019 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về quy trình lựa chọn, công bố và áp dụng án lệ.

có liên quan về quyền con người, quyền công dân, quyền lập hội, giới hạn quyền và nguyên tắc kiểm soát quyền lực hành chính. Việc giải quyết vụ việc cần đặt quy định chuyên ngành trong tổng thể các nguyên tắc hiến định về công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân²⁸⁰.

Thứ tư, nâng cao khả năng tiếp cận các cơ chế bảo vệ quyền của công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên. Cần công khai, minh bạch thông tin về trình tự, thủ tục, thời hạn và cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, khởi kiện; tăng cường hướng dẫn pháp lý và khả năng tiếp cận dịch vụ tư vấn, trợ giúp pháp lý theo quy định. Bản thân các hội cũng cần nâng cao năng lực pháp lý để nhận diện hành vi có khả năng xâm phạm quyền, lưu giữ tài liệu, chứng cứ và lựa chọn đúng cơ chế bảo vệ quyền. Khả năng tiếp cận cơ chế bảo vệ quyền có ý nghĩa đặc biệt đối với những hội nhỏ hoặc nhóm chủ thể có nguồn lực hạn chế.

Phát huy vai trò của khiếu nại, khởi kiện và Tòa án trong lĩnh vực hội không làm giảm vai trò quản lý của cơ quan hành chính, mà góp phần bảo đảm hoạt động quản lý được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật. Cơ chế kiểm soát và bảo vệ quyền vận hành hiệu quả sẽ thúc đẩy cơ quan quản lý nâng cao chất lượng quyết định, trách nhiệm giải trình và sự thận trọng khi áp dụng các biện pháp tác động đến quyền lập hội; qua đó góp phần bảo đảm quyền lập hội của công dân một cách thực chất trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tiểu kết Chương 3

Trên cơ sở những vấn đề lý luận được xác lập ở Chương 1 và kết quả đánh giá thực trạng pháp luật, thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Chương 2, Chương 3 đã xác định các cơ sở, quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật, bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

Luận án cho rằng việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải đặt trên nền tảng thượng tôn Hiến pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, lấy quyền lập hội của công dân làm trung tâm, đồng thời bảo đảm yêu cầu

²⁸⁰ Hiến pháp năm 2013, Điều 3, Điều 14 và Điều 25.

quản lý nhà nước, lợi ích công cộng, quyền tự chủ của hội, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Quá trình này cần được thực hiện trong chỉnh thể hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi và có sự tham chiếu, tiếp thu có chọn lọc các chuẩn mực quốc tế, kinh nghiệm nước ngoài phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Giải pháp trung tâm được luận án đề xuất là xây dựng và ban hành Luật về hội nhằm cụ thể hóa quyền lập hội theo Hiến pháp và khắc phục những hạn chế có tính cấu trúc của khuôn khổ pháp luật hiện hành. Luật về hội cần được xây dựng theo cách tiếp cận dựa trên quyền, trong đó chú trọng đổi mới cơ chế thành lập hội theo hướng đăng ký; bảo đảm quyền tự chủ, tự quản của hội; hoàn thiện cơ chế tài sản, tài chính và tiếp cận nguồn lực; đổi mới quản lý nhà nước theo hướng hậu kiểm, dữ liệu và quản lý rủi ro; hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền, giải quyết tranh chấp và kiểm soát quyền lực hành chính; đồng thời có cách tiếp cận phù hợp đối với các hình thức liên kết xã hội mới, liên kết không đăng ký và liên kết trên không gian mạng.

Cùng với việc ban hành Luật về hội, cần rà soát, hoàn thiện đồng bộ các lĩnh vực pháp luật có liên quan để bảo đảm các quyền và cơ chế được Luật về hội ghi nhận có thể vận hành trong thực tiễn. Đồng thời, cần thực hiện các giải pháp bảo đảm thi hành pháp luật, gồm nâng cao nhận thức và chuyển đổi tư duy của các chủ thể; đổi mới, nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà nước; hỗ trợ nâng cao năng lực tự quản, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các hội; phát huy vai trò của Tòa án, cơ chế khiếu nại, khởi kiện và kiểm soát quyền lực hành chính trong bảo vệ quyền lập hội.

Như vậy, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội không chỉ là nhiệm vụ xây dựng một đạo luật mới, mà là quá trình đổi mới đồng bộ nội dung pháp luật, phương thức quản lý nhà nước, năng lực của các chủ thể và cơ chế bảo vệ quyền. Cách tiếp cận này nhằm tạo lập khuôn khổ pháp lý vừa bảo đảm thực chất quyền lập hội của công dân, vừa đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích công cộng và phù hợp với điều kiện chính trị, pháp lý, kinh tế, xã hội của Việt Nam.

KẾT LUẬN

Quyền lập hội là quyền hiến định của công dân và là phương thức để cá nhân liên kết tự nguyện, theo đuổi mục đích chung hợp pháp, đại diện, bảo vệ lợi ích và tham gia đời sống xã hội. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bảo đảm quyền lập hội không chỉ đòi hỏi ghi nhận quyền trong Hiến pháp, mà còn phải thiết lập khuôn khổ pháp luật để quyền được thực hiện thuận lợi, các hội được tự chủ trong giới hạn pháp luật và quyền lực hành chính được kiểm soát. Từ cách tiếp cận đó, luận án nghiên cứu pháp luật về quyền lập hội như một chỉnh thể rộng hơn pháp luật về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Về lý luận, luận án làm rõ quyền lập hội là một cấu trúc gồm các quyền năng: thành lập, gia nhập, không gia nhập, rời khỏi hội; tham gia quản trị và hoạt động; tự chủ về tổ chức, nhân sự, điều lệ và chương trình; tiếp cận nguồn lực hợp pháp; yêu cầu bảo vệ khi quyền bị xâm phạm. Chủ thể gốc của quyền là cá nhân, công dân; trong quá trình thực hiện quyền còn hình thành các tầng chủ thể gồm nhóm sáng lập viên, hội và hội viên. Cách tiếp cận này cho phép phân biệt quyền lập hội với pháp luật về hội, với quyền tự do hội họp và các quyền liên quan, đồng thời khắc phục khuynh hướng chỉ nhìn nhận hội như đối tượng quản lý hành chính.

Luận án xác định pháp luật về quyền lập hội bao gồm nguồn luật và hình thức pháp lý điều chỉnh; điều kiện, thủ tục thực hiện và giới hạn quyền; địa vị pháp lý, quyền và nghĩa vụ của hội, hội viên; tài sản, tài chính, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; quản lý nhà nước, giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm và kiểm soát quyền lực hành chính. Tám tiêu chí đánh giá được xây dựng, gồm: nguồn luật và mức độ luật hóa; tính hợp hiến, hợp pháp; tính minh bạch, đơn giản của thủ tục; quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình; tính thống nhất, đồng bộ; cơ chế bảo vệ quyền; khả năng đáp ứng đời sống hiệp hội; tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả thi hành. Đây là khung phương pháp kết nối lý luận, thực trạng và giải pháp.

Kết quả nghiên cứu cho thấy pháp luật Việt Nam đã tạo lập cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý hội; ghi nhận các

nguyên tắc tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, công khai, minh bạch và không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã chuẩn hóa hơn các quy định về điều kiện, hồ sơ, trình tự, thẩm quyền, quyền và nghĩa vụ của hội, tài sản, tài chính, báo cáo, đình chỉ và giải thể. Hoạt động của các hội đã góp phần tập hợp hội viên, đại diện lợi ích hợp pháp, hỗ trợ nghề nghiệp, cung cấp dịch vụ xã hội và tham gia góp ý chính sách, pháp luật.

Tuy nhiên, những kết quả đó chưa khắc phục được các hạn chế có tính cấu trúc. Quyền lập hội chưa được cụ thể hóa bằng một đạo luật chuyên ngành; nhiều nội dung liên quan trực tiếp đến việc thực hiện và hạn chế quyền vẫn nằm trong văn bản dưới luật hoặc phân tán ở nhiều lĩnh vực. Cơ chế thành lập còn mang dấu ấn xin phép, tiền kiểm; một số điều kiện và căn cứ từ chối chưa rõ; quy trình hai bước làm tăng chi phí tuân thủ. Quyền tự chủ của hội còn chịu ảnh hưởng của cơ chế phê duyệt, báo cáo và can thiệp hành chính. Nghĩa vụ tài chính, công khai, báo cáo chưa được phân tầng theo quy mô và rủi ro. Mô hình quản lý còn phân tán; năng lực hậu kiểm và dữ liệu chưa đồng đều. Cơ chế giải quyết tranh chấp và kiểm soát tư pháp đối với quyết định từ chối, đình chỉ, giải thể chưa đủ rõ, kịp thời. Pháp luật cũng chưa có cách tiếp cận thích hợp đối với liên kết không có tư cách pháp nhân và liên kết trên không gian mạng.

Kết quả nghiên cứu xác nhận giả thuyết của luận án: khoảng cách giữa ghi nhận hiến định và thực hiện quyền lập hội không chỉ xuất phát từ việc thiếu Luật về hội, mà còn từ cấu trúc nguồn luật phân tán, mô hình tiền kiểm, giới hạn đối với quyền tự chủ và cơ chế bảo vệ quyền chưa đầy đủ. Tình trạng này chịu tác động của bối cảnh lịch sử, yêu cầu bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, sự phát triển của đời sống hiệp hội, hội nhập và chuyển đổi số; đồng thời bắt nguồn từ tư duy còn thiên về quản lý hành chính và năng lực thực thi còn hạn chế. Vì vậy, cần đổi mới đồng bộ hình thức pháp luật, nội dung điều chỉnh, mô hình quản lý, thiết chế thực thi và cơ chế kiểm soát quyền lực.

Giải pháp trung tâm là xây dựng Luật về hội với tư cách đạo luật cụ thể hóa

Điều 25 và khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013, thay vì chỉ là đạo luật quản lý tổ chức hội. Luật cần vận hành theo cơ chế đăng ký; quy định danh mục đóng các căn cứ từ chối, thời hạn giải quyết và trách nhiệm khi chậm xử lý; bảo đảm quyền tự chủ; thiết kế nghĩa vụ công khai, báo cáo theo quy mô và rủi ro; chuyển trọng tâm sang hậu kiểm dựa trên dữ liệu. Luật cũng cần phân biệt trách nhiệm cá nhân với trách nhiệm của hội; coi đình chỉ, giải thể bắt buộc là biện pháp cuối cùng; tăng cường vai trò của Tòa án và bảo đảm chuyển tiếp ổn định.

Một số lựa chọn pháp lý cần được thể hiện dứt khoát. Giải thể bắt buộc, về nguyên tắc, nên do Tòa án quyết định theo yêu cầu của cơ quan quản lý; cơ quan hành chính chỉ được tạm đình chỉ trong trường hợp khẩn cấp, có thời hạn và chịu sự xem xét tư pháp kịp thời. Việc sử dụng cơ chế nội bộ không nên là điều kiện bắt buộc để khởi kiện khi quyền hội viên bị xâm phạm, cơ chế đó không độc lập hoặc không giải quyết đúng hạn. Khi hội giải thể, tài sản công được xử lý theo pháp luật về tài sản công; tài sản tài trợ có điều kiện được xử lý theo điều kiện hợp pháp; tài sản còn lại khác được chuyển cho tổ chức phi lợi nhuận có mục đích tương tự, không phân chia cho hội viên hoặc người quản lý.

Cùng với Luật về hội, cần rà soát đồng bộ pháp luật dân sự, hành chính, tố tụng, tài chính, thuế, kế toán, ngân sách, phòng, chống tham nhũng, phòng, chống rửa tiền, viện trợ, bảo vệ dữ liệu cá nhân và tổ chức chính quyền địa phương. Lộ trình thực hiện gồm: trước mắt xử lý các điểm chưa đồng bộ của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, thống nhất thẩm quyền theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp, chuẩn hóa thủ tục và dữ liệu; trong trung hạn, Bộ Nội vụ chủ trì tham mưu Chính phủ xây dựng Luật về hội và rà soát các luật liên quan; sau khi Luật được ban hành, thực hiện chuyển tiếp hợp lý, hướng dẫn đúng hạn, đào tạo cán bộ và hỗ trợ hội rà soát điều lệ, quản trị, tài chính, báo cáo, công khai thông tin.

Đóng góp của luận án là xây dựng cách tiếp cận pháp luật về quyền lập hội dựa trên quyền; thiết lập hệ tiêu chí kết nối lý luận với thực trạng; nhận diện các hạn chế có tính cấu trúc; và đề xuất mô hình kết hợp Luật về hội, cơ chế đăng ký, tự

chủ, nghĩa vụ phân tầng, hậu kiểm dựa trên rủi ro và kiểm soát tư pháp. Nhìn tổng thể, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội là quá trình chuyển từ ghi nhận quyền sang bảo đảm quyền được thực hiện thực chất, đồng thời nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và bảo vệ lợi ích công cộng. Đây cũng là yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ

1. Bài viết: “*Pháp luật về quyền lập hội - 80 năm hình thành, phát triển và định hướng trong kỷ nguyên mới*” (Tạp chí Phát triển khoa học và công nghệ, 2025, 9(3): 6324-6340).
2. Bài viết: “*Một số kinh nghiệm quốc tế trong việc hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm quyền lập hội ở Việt Nam*” (Tạp chí Phát triển khoa học và công nghệ, 2025, 9(4): 6273-6279).
3. Bài viết: “*Cụ thể hóa quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013 trong giai đoạn hiện nay - thực trạng và giải pháp*” (Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, 5(437-2025)).

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VI, Nghị quyết số 08B-NQ/HNTW ngày 27/3/1990 của Hội nghị Trung ương 8 khóa VI về đổi mới công tác quần chúng của Đảng, tăng cường mối quan hệ giữa Đảng và Nhân dân.
2. Bộ Chính trị, Kết luận số 102-KL/TW ngày 22/9/2014 về hội quần chúng.
3. Bộ Chính trị, Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
5. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.
6. Bộ Chính trị, Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 17/11/2022 về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
7. Bộ Chính trị, Chỉ thị số 24-CT/TW ngày 13/7/2023 về bảo đảm vững chắc an ninh quốc gia trong bối cảnh hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng.
8. Bộ Chính trị, Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.
9. Bộ Chính trị, Nghị quyết số 59-NQ/TW ngày 24/01/2025 về hội nhập quốc tế.
10. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII.
11. Bộ Chính trị, Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.
12. Bộ Chính trị, Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng, Công Thông tin điện tử Chính phủ đăng toàn văn ngày 06/02/2026.

14. Bộ Chính trị, Chỉ thị số 11-CT/TW ngày 20/7/2026 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và phát huy vai trò của các hội quần chúng trong giai đoạn phát triển mới.

15. Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1946.

16. Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1959.

17. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980.

18. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.

19. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

20. Luật số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 quy định quyền lập hội.

21. Quốc hội, Luật Lý lịch tư pháp số 28/2009/QH12 ngày 17/6/2009.

22. Quốc hội, Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 ngày 11/11/2011.

23. Quốc hội, Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật số 14/2012/QH13 ngày 20/6/2012.

24. Quốc hội, Luật Xử lý vi phạm hành chính số 15/2012/QH13 ngày 20/6/2012.

25. Quốc hội, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam số 75/2015/QH13 ngày 09/6/2015.

26. Quốc hội, Luật Kế toán số 88/2015/QH13 ngày 20/11/2015.

27. Quốc hội, Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13 ngày 24/11/2015.

28. Quốc hội, Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 ngày 25/11/2015.

29. Quốc hội, Luật Tố tụng hành chính số 93/2015/QH13 ngày 25/11/2015.

30. Quốc hội, Luật Tín ngưỡng, tôn giáo số 02/2016/QH14 ngày 18/11/2016.

31. Quốc hội, Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 ngày 20/11/2018.

32. Quốc hội, Luật Phòng, chống rửa tiền số 14/2022/QH15 ngày 15/11/2022.

33. Quốc hội, Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15 ngày 22/6/2023.

34. Quốc hội, Luật Dữ liệu số 60/2024/QH15 ngày 30/11/2024.

35. Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15

ngày 19/02/2025.

36. Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025.

37. Quốc hội, Luật Cán bộ, công chức số 80/2025/QH15 ngày 24/6/2025.

38. Quốc hội, Luật Thanh tra số 84/2025/QH15 ngày 25/6/2025.

39. Quốc hội, Luật số 85/2025/QH15 ngày 25/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Luật Tư pháp người chưa thành niên, Luật Phá sản và Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án.

40. Quốc hội, Luật số 87/2025/QH15 ngày 25/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

41. Quốc hội, Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 ngày 25/6/2025.

42. Quốc hội, Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15 ngày 26/6/2025.

43. Quốc hội, Luật số 107/2025/QH15 ngày 05/12/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Lý lịch tư pháp.

44. Quốc hội, Luật Quản lý thuế số 108/2025/QH15 ngày 10/12/2025.

45. Quốc hội, Luật An ninh mạng số 116/2025/QH15 ngày 10/12/2025.

46. Quốc hội, Luật Phòng, chống ma túy số 120/2025/QH15 ngày 10/12/2025.

47. Quốc hội, Luật Báo chí số 126/2025/QH15 ngày 10/12/2025.

48. Quốc hội, Luật Viên chức số 129/2025/QH15 ngày 10/12/2025.

49. Quốc hội, Luật số 132/2025/QH15 ngày 10/12/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng.

50. Quốc hội, Luật số 136/2025/QH15 ngày 10/12/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo.

51. Quốc hội, Luật Chuyển đổi số số 148/2025/QH15 ngày 11/12/2025.

52. Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Nghị quyết số 04/2019/NQ-HĐTP ngày 18/6/2019 về quy trình lựa chọn, công bố và áp dụng án lệ.

53. Thủ tướng Chính phủ, Nghị định số 258-TTg ngày 14/6/1957 quy định

chi tiết thi hành Luật quy định quyền lập hội.

54. Chính phủ, Nghị định số 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

55. Chính phủ, Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

56. Chính phủ, Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

57. Chính phủ, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng.

58. Chính phủ, Nghị định số 58/2022/NĐ-CP ngày 31/8/2022 về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam.

59. Chính phủ, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

60. Chính phủ, Nghị định số 129/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Nội vụ.

61. Chính phủ, Nghị định số 313/2025/NĐ-CP ngày 08/12/2025 về quản lý và sử dụng viện trợ không hoàn lại không thuộc hỗ trợ phát triển chính thức của cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài dành cho Việt Nam.

62. Chính phủ, Nghị định số 356/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân.

63. Chính phủ, Nghị định số 184/2026/NĐ-CP ngày 25/5/2026 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng.

64. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg ngày 01/11/2010 quy định hội có tính chất đặc thù.

65. Thủ tướng Chính phủ, Chỉ thị số 40/CT-TTg ngày 24/10/2024 về tăng cường quản lý tài sản công trong các hội.

66. Bộ Tài chính, Thông tư số 23/2022/TT-BTC ngày 06/4/2022 hướng dẫn quản lý tài chính nhà nước đối với nguồn viện trợ không hoàn lại của nước ngoài thuộc nguồn thu ngân sách nhà nước. Bộ Tài chính, Thông tư số 41/2022/TT-BTC ngày 05/7/2022 hướng dẫn chế độ kế toán áp dụng cho các hoạt động xã hội, từ thiện.

B. Các tài liệu tham khảo khác

Tiếng Việt

67. Đào Duy Anh (2001), *Hán Việt từ điển*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.

68. Nguyễn Hoàng Anh (2015), *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội hợp hòa bình trên thế giới và của Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.

69. Bộ Nội vụ (2024), “Hội nghị công tác quản lý nhà nước về hội, quỹ xã hội, quỹ từ thiện”, Cổng thông tin điện tử Bộ Nội vụ, ngày 16/12/2024.

70. Báo Điện tử Chính phủ (2026), “Đề xuất sửa đổi Nghị định tổ chức, hoạt động, quản lý hội”, ngày 25/6/2026.

71. Lê Hữu Chính (2024), “Quảng Bình sẽ cắt hỗ trợ kinh phí hoạt động với nhiều hội từ năm 2026”, *Báo Thanh tra*, ngày 24/12/2024.

72. Cổng Dịch vụ công quốc gia, “Thủ tục công nhận ban vận động thành lập hội”; “Thủ tục thành lập hội”.

73. Bùi Xuân Đức (2021), *Tổ chức và hoạt động của các hội ở Việt Nam - Thực trạng và định hướng đổi mới*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

74. Việt Đức (TTXVN) (2023), “Nâng cao hiệu quả công tác vận động, tiếp nhận viện trợ phi chính phủ nước ngoài”, *Báo Tin tức*, ngày 23/8/2023.

75. Đặng Tất Dũng (2016), “Mối quan hệ giữa mục tiêu quản lý nhà nước và bảo đảm quyền lập hội của người dân trong Dự thảo Luật về Hội và một số đề xuất phát huy quyền lập hội trong Dự thảo luật”, *Kỷ yếu Hội thảo Góp ý Dự thảo Luật về Hội*, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

76. Nguyễn Đăng Dung (2016), “Luật quốc tế về hội”, *Kỷ yếu Hội thảo Góp ý hoàn thiện Dự thảo Luật về hội*, Viện Nghiên cứu lập pháp, Hà Nội.

77. Nguyễn Đăng Dung (2020), *Một số vấn đề lý luận về quyền con người và*

Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

78. Nguyễn Thùy Dương (2016), “Quyền lập hội và bảo đảm quyền lập hội theo Hiến pháp Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: Lý luận và thực tiễn*, Hà Nội, ngày 24/5/2016.

79. Trần Ngọc Đường (2017), “Quyền lập hội và yêu cầu lập pháp trong nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (4).

80. Trần Ngọc Đường (2022), “Những yêu cầu về thể chế hóa quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013 trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (11).

81. Vũ Công Giao (2016), “Hội và tự do hiệp hội ở Việt Nam: Lịch sử phát triển và một số vấn đề đặt ra hiện nay”, trong Vũ Công Giao (chủ biên), *Bảo đảm quyền tự do lập hội theo Hiến pháp năm 2013 - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.

82. Vũ Công Giao, Lê Thị Thúy Hương (2016), “Hội và tự do hiệp hội ở Việt Nam: Lịch sử phát triển và khung pháp lý”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (7).

83. Vũ Công Giao (2017), “Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (1).

84. H.Y. (2015), “Không chi ngân sách cho các tổ chức hội”, *Thời báo Tài chính Việt Nam*, ngày 15/10/2015.

85. Lê Thị Thiều Hoa (2021), “Một góc nhìn về thực tiễn phản biện xã hội tại Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3+4 (427+428).

86. Hội Luật gia Việt Nam (2026), “Hội Luật gia Việt Nam góp ý sửa đổi Nghị định 126 về tổ chức, hoạt động của hội”, *Cổng thông tin điện tử Hội Luật gia Việt Nam*, ngày 22/5/2026.

87. Lê Doãn Hợp (2020), “Hoàn thiện pháp luật về hội theo hướng minh bạch và tự chủ”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (2).

88. Nguyễn Thị Lan Hương, Lê Thị Trang (2022), “Quyền lập hội trong bối cảnh hội nhập quốc tế: Thách thức và cơ hội”, *Tạp chí Nghề Luật*, (6).

89. Phó Thanh Hương (2024), “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt

Nam với việc bảo đảm quyền con người”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (7).

90. Lê Thương Huyền (2018), “Quyền lập hội trong pháp luật quốc tế và thực tiễn áp dụng tại Việt Nam”, *Tạp chí Nghề Luật*, (6).

91. Lê Thương Huyền (2023), *Quyền tự do lập hội ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

92. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

93. Tô Lâm (2024), “Chuyên đề ‘Kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam’”, *Tạp chí Cộng sản*, ngày 01/11/2024.

94. Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (2020), *Hoàn thiện quản lý nhà nước về hội, tổ chức phi chính phủ đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Đề tài khoa học cấp nhà nước, mã số KX.01.32/16-20, Hà Nội.

95. Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (2020), “Môi trường pháp lý đối với hoạt động của các tổ chức xã hội”, Cổng thông tin điện tử Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, ngày 29/9/2020.

96. Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam (2023), “Việt Nam tiếp nhận gần 224 triệu đô la Mỹ viện trợ trong năm 2022”, *Cổng thông tin điện tử Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam*, ngày 17/02/2023.

97. Song Linh (2026), “Tăng liên kết giữa các hiệp hội, tạo ‘điểm tựa’ cho doanh nghiệp Việt”, *Thời báo Tài chính Việt Nam*, ngày 25/5/2026.

98. Trần Thanh Mẫn (2025), Phát biểu tại Hội nghị toàn quốc quán triệt Nghị quyết Trung ương 11 khóa XIII, ngày 16/4/2025.

99. Nguyễn Thị Kim Ngân (2018), “Một số vấn đề lý luận về quyền lập hội trong pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (12).

100. Nguyễn Thị Nữ (2024), *Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

101. Đặng Thị Kim Oanh (2020), “Quyền lập hội và một số vấn đề đặt ra với việc hoàn thiện pháp luật Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (11).

102. Hoàng Phê (2003), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng.
103. Đào Thị Hồng Phương (2017), “Thực trạng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (3).
104. Nguyễn Văn Quân (2018), “Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, (7).
105. Nguyễn Thị Xuân Sơn, Phạm Thanh Tùng (2018), “Pháp luật bảo đảm quyền tự do lập hội ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, (6).
106. Nguyễn Quang Thái (2016), “Quyền lập hội, cần một góc nhìn đúng và cách tiếp cận khác”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (7).
107. Lê Thị Thu Thảo (2016), “Một số bất cập của Dự thảo Luật về Hội liên quan đến quyền tự do hiệp hội”, *Kỷ yếu Hội thảo Góp ý Dự thảo Luật về Hội*, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.
108. Văn Tất Thu (2019), “Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về xã hội”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (6).
109. Nguyễn Minh Thuyết (2015), “Góp ý về dự thảo Luật về hội”, *Kỷ yếu Hội thảo Xây dựng Luật về hội*, Bộ Tư pháp, Hà Nội.
110. Trung ương Hội Luật gia Việt Nam (2021), *Báo cáo giám sát việc thực hiện quyền lập hội tại một số địa phương*, Hà Nội.
111. Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn (2016), *Giáo trình xã hội học đại cương*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
112. Trần Anh Tuấn (2016), “Hội và các nội dung cơ bản về quyền lập hội của công dân”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, (10).
113. Lã Khánh Tùng (2015), “Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do hiệp hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (11).
114. Ủy ban Công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (2023), *Báo cáo tình hình hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam năm 2022*, Hà Nội.
115. Nguyễn Thị Tố Uyên (2013), “Hoàn thiện quy định pháp luật trong phân công quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (12).

116. Viện Nghiên cứu Sinh thái chính sách xã hội (2014), *Phản biện xã hội về Dự thảo Luật về Hội*, Nxb Tri thức, Hà Nội.

117. Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2011), *Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

118. Võ Khánh Vinh (2021), *Hoàn thiện pháp luật về hội trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

119. Võ Khánh Vinh, Nguyễn Văn Khoát (2024), “Phát triển mạnh mẽ quyền con người, lấy quyền con người là trung tâm, mục tiêu và động lực phát triển của đất nước trong kỷ nguyên mới”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (12).

120. Dương Trung Ý (2026), “Đưa tinh thần mới của Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng vào thực tiễn cuộc sống”, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, ngày 18/3/2026.

121. Nguyễn Thị Hồng Yến (chủ biên) (2022), *Pháp luật về quyền lập hội và những vấn đề đặt ra cho Việt Nam trong quá trình hội nhập*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

Tiếng nước ngoài

122. African Union, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, 1981.

123. Arab Republic of Egypt, *NGO Law No. 149 of 2019*.

124. Canada, *Canada Not-for-profit Corporations Act*.

125. China Labour Bulletin (2020), “Labour Relations FAQ”, *China Labour Bulletin*.

126. ChinaFile (2018), “Policy Analysis on China's Civil Society Organizations (Annual Report 2017)”, *ChinaFile*.

127. Cho, H. (2011), “Government-NGO Collaboration in South Korea”, *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 4, No. 2.

128. Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, signed on 8 March 2018.

129. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979.

130. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006.
131. Convention on the Rights of the Child, 1989.
132. Council of Europe, *European Convention on Human Rights*, 1950.
133. Council on Foundations (2023), “Nonprofit Law in China (Country Notes)”, *Council on Foundations*.
134. European Court of Human Rights (1998), *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Application no. 26695/95, Judgment of 10 July 1998.
135. European Union and Viet Nam, *EU-Vietnam Free Trade Agreement*, signed on 30 June 2019.
136. Federal Republic of Germany, *German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB)*.
137. FIDH, OMCT (2002), *Report on Freedom of Association in China*, International Federation for Human Rights.
138. Freedom House (2023), *Freedom in the World 2023: Vietnam*.
139. Gabrielle Gould (2013), “Maina Kiai’s Second Thematic Report Focused on Foreign Funding Restrictions”, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 15, Issue 2, December 2013.
140. Human Rights Committee (1996), *General Comment No. 25: Article 25 - The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 July 1996.
141. Human Rights Committee (2006), *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, Communication No. 1274/2004, Views adopted on 31 October 2006, UN Doc. CCPR/C/88/D/1274/2004.
142. Human Rights Committee (2007), *General Comment No. 32: Article 14: Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial*, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23 August 2007.
143. India, *Societies Registration Act, 1860*.
144. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) (2026), *Initiative Groups: Legal Status and International Regulatory Experience*, Washington, D.C.

145. International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.
146. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.
147. International Labour Organization, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention*, 1948 (No. 87).
148. International Labour Organization, *Right to Organise and Collective Bargaining Convention*, 1949 (No. 98).
149. Japan, *Act on Promotion of Specified Non-profit Activities*.
150. Kingdom of Spain, *Organic Law 1/2002 of 22 March regulating the Right of Association*.
151. Kingdom of the Netherlands, *Dutch Civil Code, Book 2: Legal Persons*.
152. Maslow, A. H. (1954), *Motivation and Personality*, Harper, New York.
153. Nguyen-Pochan, Thi Thanh Phuong (2024), “The Draft Law on Association in Vietnam: Legal, Political, and Practical Norms Under Debate”, in Gabriel Facal, Elsa Lafaye de Micheaux, Astrid Norén-Nilsson (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Norms in Southeast Asia*, Palgrave Macmillan.
154. Manfred Nowak (2005), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd ed., N.P. Engel, Kehl am Rhein.
155. Organization of American States, *American Convention on Human Rights*, 1969.
156. OSCE/ODIHR, Venice Commission (2015), *Guidelines on Freedom of Association*, Warsaw/Strasbourg.
157. Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
158. Québec, *Civil Code of Québec*.
159. Republic of Korea, *Civil Act*.
160. Republic of South Africa, *Nonprofit Organisations Act*, 1997.
161. République française, *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d’association*.

162. Russian Federation, *Federal Law No. 82-FZ of 19 May 1995 on Public Associations*.

163. Salamon, Lester M., Anheier, Helmut K. (1997), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester University Press, Manchester.

164. Mark Sidel (2010), “Maintaining Firm Control: Recent Developments in Nonprofit Law and Regulation in Vietnam”, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 12, Issue 3.

165. Mark Sidel (2023), “Vietnam’s Closing Space for Civil Society”, *USALI Perspectives*, Vol. 3, No. 14, 31 January 2023.

166. State Council of the People’s Republic of China, *Regulations on the Registration and Management of Social Organizations*, 1998, as most recently amended by State Council Decree No. 832 of 12 March 2026.

167. UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, New York.

168. United Kingdom, *Charities Act 2011*.

169. United Nations Development Group (2003), *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies*.

170. United Nations General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 1948.

171. United Nations Human Rights Council (2012), *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai*, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012.

172. United Nations Human Rights Council (2013), *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai*, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013.

173. United Nations Human Rights Council (2019), *Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association: Report of the Special Rapporteur on the*

Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Clément Nyaletsossi Voule, UN Doc. A/HRC/41/41, 17 May 2019.

174. United Nations in Viet Nam (2016), *Joint UN Recommendations on the Law on Associations*, 21 October 2016.

175. World Bank (2016), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington, D.C.

C. Website

176. <https://baotintuc.vn>
177. <https://cdn.osce.org>
178. <https://www.chinafile.com>
179. <https://chinhphu.vn>
180. <https://www.clb.org.hk>
181. <https://www.coe.int>
182. <https://cof.org>
183. <https://datafiles.chinhphu.vn>
184. <https://dichvucong.gov.vn>
185. <https://digitallibrary.un.org>
186. <https://docs.un.org>
187. <https://documents1.worldbank.org>
188. <https://doi.org>
189. <https://www.echr.coe.int>
190. <https://www.fidh.org>
191. <https://www.freedomhouse.org>
192. <https://hoiluatgiavn.org.vn>
193. <https://hudoc.echr.coe.int>
194. <https://www.icnl.org>
195. <https://www.ilo.org>
196. <https://www.japaneselawtranslation.go.jp>
197. <https://laws-lois.justice.gc.ca>

198. <https://www.legifrance.gouv.fr>
199. <https://link.springer.com>
200. <https://moha.gov.vn>
201. <https://www.ohchr.org>
202. <https://www.osce.org>
203. <https://tapchicongsan.org.vn>
204. <https://thanhtra.com.vn>
205. <https://thoibaotaichinhvietnam.vn>
206. <https://thutuc.dichvucong.gov.vn>
207. <https://unsdg.un.org>
208. <https://usali.org>
209. <https://vanban.chinhphu.vn>
210. <https://vietnam.un.org>
211. <https://vufo.org.vn>
212. <https://vusta.vn>
213. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn>
214. <https://xzfg.moj.gov.cn>

PHỤ LỤC

THUYẾT MINH VỀ MẪU VÀ PHƯƠNG PHÁP XỬ LÝ DỮ LIỆU KHẢO SÁT

Khảo sát được nghiên cứu sinh thực hiện từ tháng 11/2025 đến tháng 02/2026 nhằm thu thập tư liệu thực tiễn hỗ trợ cho việc nghiên cứu pháp luật về quyền lập hội. Người tham gia được lựa chọn tập trung vào các nhóm có kiến thức, kinh nghiệm hoặc sự quan tâm đến tổ chức, hoạt động và quản lý hội. Phiếu khảo sát được phát và thu bằng hình thức trực tiếp kết hợp trực tuyến tại nhiều địa phương và cơ quan liên quan.

Trong 180 phiếu đã phát, nghiên cứu sinh thu về 150 phiếu, trong đó có 146 phiếu hợp lệ được đưa vào phân tích, gồm 52 cán bộ cơ quan quản lý nhà nước về hội, 26 lãnh đạo hoặc thành viên tổ chức hội, 15 nhà nghiên cứu hoặc giảng viên luật và 53 người thuộc nhóm đối tượng khác (người dân, đại diện doanh nghiệp, người sáng lập hội, công chức tại các cơ quan thuế, tòa án, kiểm sát...). Phiếu hợp lệ là phiếu có thông tin xác định được nhóm đối tượng và có câu trả lời đối với các nội dung được sử dụng trong phân tích; câu trả lời bỏ trống được loại khỏi việc tính toán đối với từng câu hỏi tương ứng.

Các câu hỏi định lượng được mã hóa theo thang Likert năm mức. Đối với câu hỏi đo mức độ đồng ý: 1 = Hoàn toàn không đồng ý; 2 = Không đồng ý; 3 = Trung lập/Phân vân; 4 = Đồng ý; 5 = Hoàn toàn đồng ý. Điểm trung bình của từng nhóm được tính trên các câu trả lời hợp lệ và làm tròn đến hai chữ số thập phân. Các câu hỏi mở và nội dung của 25 cuộc phỏng vấn sâu được phân loại theo nhóm chủ đề, gồm: điều kiện và thủ tục thành lập hội; quyền tự chủ; tài chính và tài sản; quản lý nhà nước; giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền; kiến nghị hoàn thiện pháp luật.

Việc tham gia khảo sát và phỏng vấn được thực hiện trên cơ sở tự nguyện. Thông tin nhận diện cá nhân, nếu có, không được sử dụng khi trình bày kết quả nghiên cứu. Do khảo sát sử dụng mẫu không xác suất và có phạm vi giới hạn, kết quả chỉ có giá trị mô tả ý kiến của người tham gia trong phạm vi mẫu nghiên cứu, không đại diện cho toàn bộ các hội, cơ quan quản lý nhà nước hoặc người dân trên phạm vi cả nước.

PHIẾU KHẢO SÁT XÃ HỘI HỌC

Đề tài: Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay

Thời gian khảo sát: Từ tháng 11/2025 đến tháng 02/2026

Chủ thể thực hiện: Nghiên cứu sinh thực hiện trong khuôn khổ luận án

PHẦN A. THÔNG TIN CHUNG

1. Giới tính: ☐ Nam ☐ Nữ ☐ Khác
2. Độ tuổi: ☐ Dưới 30 ☐ 30 - 45 ☐ 46 - 60 ☐ Trên 60
3. Nghề nghiệp / vị trí công tác:
 - ☐ Cán bộ cơ quan quản lý nhà nước về hội
 - ☐ Lãnh đạo / thành viên tổ chức hội
 - ☐ Nhà nghiên cứu / giảng viên luật
 - ☐ Khác (ghi rõ): _____
4. Đơn vị/địa phương đang làm việc hoặc sinh sống:

PHẦN B. NHẬN THỨC VỀ QUYỀN LẬP HỘI

(Thang đo 1 - 5, 1 = Hoàn toàn không đồng ý, 5 = Hoàn toàn đồng ý)

5. Tôi hiểu rằng quyền lập hội là quyền hiến định của công dân được ghi tại Điều 25 Hiến pháp 2013.
6. Quyền lập hội có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm dân chủ và tăng cường quản trị nhà nước.
7. Việc bảo đảm quyền lập hội sẽ giúp phát huy sức mạnh xã hội và nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan công quyền.
8. Việc ban hành Luật về hội là cần thiết và cấp bách trong giai đoạn hiện nay.
9. Nhà nước cần chuyển từ cơ chế “xin - cho” sang “đăng ký - công bố” trong thành lập hội.

PHẦN C. ĐÁNH GIÁ PHÁP LUẬT VÀ THỦ TỤC HIỆN HÀNH

(Thang đo 1 - 5, 1 = Hoàn toàn không đồng ý, 5 = Rất đồng ý)

10. Các quy định tại Nghị định số 126/2024/NĐ-CP về tổ chức và quản lý hội là rõ ràng, dễ áp dụng.

11. Thủ tục thành lập hội hiện nay còn phức tạp và tốn thời gian *(đảo ngược chiều đánh giá)*

12. Các điều kiện về số lượng thành viên, phạm vi hoạt động, lĩnh vực của hội là hợp lý.

13. Cơ quan nhà nước có xu hướng can thiệp quá sâu vào hoạt động nội bộ của các hội *(đảo ngược chiều đánh giá)*.

14. Các căn cứ từ chối cho phép thành lập hội được quy định cụ thể, minh bạch.

15. Cơ chế xử lý vi phạm (đình chỉ, giải thể hội) đã bảo đảm quyền giải trình, khiếu nại hoặc khởi kiện.

16. Hệ thống pháp luật hiện hành về hội còn thiếu thống nhất và chồng chéo *(đảo ngược chiều đánh giá)*.

PHẦN D. THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG VÀ KHÓ KHĂN

(Thang đo 1 - 5, 1 = Không bao giờ xảy ra/ Không đồng ý,

5 = Rất thường xuyên/ Rất đồng ý)

17. Hội/nhóm của anh/chị gặp khó khăn trong việc xin phép hoặc gia hạn đăng ký hoạt động.

18. Hội gặp vướng mắc khi huy động, tiếp nhận hoặc sử dụng nguồn tài trợ.

19. Hội thiếu quyền tự chủ về tài chính và nhân sự do quy định pháp luật chưa rõ ràng.

20. Các quy định hiện hành chưa tạo thuận lợi để hội thực hiện chức năng giám sát, phản biện xã hội.

21. Khi bị từ chối hoặc đình chỉ hoạt động, hội có thể dễ dàng khiếu nại hoặc khởi kiện.

PHẦN E. KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

(Thang đo 1 - 5, 1 = Không đồng ý / 5 = Rất đồng ý)

22. Cần có Luật về hội để thay thế các nghị định hiện hành.
23. Nên cho phép công dân và tổ chức nước ngoài được tham gia hội ở Việt Nam.
24. Nhà nước nên hỗ trợ về tài chính, thuế hoặc hạ tầng cho các hội hoạt động vì lợi ích công.
25. Pháp luật cần quy định rõ cơ chế bảo vệ hội trước các quyết định hành chính tùy tiện *(ví dụ: đình chỉ, giải thể)*.

PHẦN F. CÂU HỎI MỞ *(dành cho trả lời tự do)*

26. Theo anh/chị, những rào cản pháp lý lớn nhất trong việc thành lập và hoạt động của hội hiện nay là gì?
27. Theo anh/chị, cần ưu tiên sửa đổi hoặc bổ sung những nội dung nào trong dự thảo Luật về hội sắp tới?
28. Anh/chị có đề xuất gì để Nhà nước, xã hội và các hội phối hợp tốt hơn trong việc bảo đảm quyền lập hội?

PHẦN G. THÔNG TIN LIÊN HỆ *(tự nguyện)*

Tên: _____ Email/điện thoại: _____

Xin chân thành cảm ơn sự hợp tác của anh/chị!

PHIẾU PHÒNG VẤN SÂU

Đề tài: Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay

Thời lượng dự kiến: 30 - 45 phút

Hình thức: Phỏng vấn trực tiếp hoặc qua Zoom/Google Meet

Đối tượng: Cán bộ quản lý, đại diện hội, chuyên gia pháp lý, nhà nghiên cứu

CÂU HỎI MỞ

Câu 1.

Theo ông/bà, quyền lập hội hiện nay có đang được bảo đảm thực chất ở Việt Nam hay chưa?

Những biểu hiện cụ thể nào cho thấy quyền này được (hoặc chưa được) tôn trọng, bảo vệ trên thực tế?

Xin nêu ví dụ hoặc trường hợp cụ thể trong phạm vi ông/bà từng chứng kiến hoặc tham gia.

Câu 2.

Từ kinh nghiệm của ông/bà, những khó khăn, vướng mắc lớn nhất khi thành lập hoặc duy trì hoạt động của hội là gì?

Liệu các vướng mắc này xuất phát chủ yếu từ quy định pháp luật, cơ chế thực thi, hay từ nhận thức và năng lực của các bên liên quan?

Câu 3.

Theo ông/bà, vai trò của hội trong đời sống chính trị – xã hội hiện nay nên được hiểu và phát huy như thế nào?

Các hội có thể đóng góp gì cho quản trị nhà nước, giám sát chính sách hoặc phản biện xã hội?

Liệu pháp luật hiện hành đã tạo điều kiện cho hội thực hiện các chức năng đó chưa?

Câu 4.

Ông/bà đánh giá như thế nào về Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, văn bản mới nhất quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội?

Có điểm nào được xem là tiến bộ so với trước đây?

Và những nội dung nào còn bất cập, cần sửa đổi khi xây dựng Luật về hội trong thời gian tới?

Câu 5.

Theo ông/bà, để hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phù hợp với tinh thần Hiến pháp năm 2013 và chuẩn mực quốc tế, cần có ba giải pháp ưu tiên hàng đầu nào?

(Ví dụ: cải cách thủ tục hành chính, luật hóa quyền tự chủ, cơ chế bảo vệ hội trước quyết định hành chính, hỗ trợ tài chính, khuyến khích hội tham gia phản biện chính sách...)