

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI



HOÀNG THỰC OANH

ĐỀ TÀI

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội - 2026

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI



HOÀNG THỰC OANH

ĐỀ TÀI

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Ngành đào tạo : Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số : 9380102

Người hướng dẫn khoa học : 1. PGS.TS. Đặng Minh Tuấn

2. TS. Chu Mạnh Hùng

Hà Nội - 2026

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

ICESCR

Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa

ICNL

Trung tâm Quốc tế về Luật Phi lợi nhuận

ILO

Tổ chức Lao động Quốc tế

OSCE/ODIHR

Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu/Văn phòng các Thể chế Dân chủ và Nhân quyền

UDHR

Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền

UNDP

Chương trình Phát triển Liên hợp quốc

DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU

Bảng 2.1. Số lượng hội ở Việt Nam tính đến tháng 12/2023

Bảng 2.2. Điểm trung bình mức độ đồng ý với nhận định “*Khi bị từ chối hoặc đình chỉ hoạt động, hội có thể dễ dàng khiếu nại hoặc khởi kiện*”, theo nhóm đối tượng khảo sát.

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT	
DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU	
MỤC LỤC	
PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.....	4
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	5
4. Phương pháp nghiên cứu	7
5. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu	8
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài.....	10
7. Kết cấu của luận án.....	10
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU	11
1. Các công trình nghiên cứu trong nước	11
1.1. Các nghiên cứu về cơ sở lý luận của quyền lập hội và pháp luật về quyền lập hội.....	11
1.2. Các nghiên cứu về thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam	13
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	15
2. Các tài liệu và công trình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến quyền lập hội và pháp luật về hội.....	17
3. Đánh giá kết quả nghiên cứu đã công bố và những vấn đề luận án tiếp tục nghiên cứu.....	20
3.1. Những kết quả nghiên cứu đã được kế thừa trong luận án.....	20
3.2. Những vấn đề chưa được giải quyết đầy đủ và khoảng trống nghiên cứu.....	21
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	27
<i>1.1.2. Ý nghĩa của quyền lập hội.....</i>	<i>32</i>
<i>1.1.3. Đặc điểm của quyền lập hội.....</i>	<i>35</i>
1.2. Cơ sở lý luận của pháp luật về quyền lập hội.....	37
<i>1.2.1. Khái niệm, đặc điểm pháp luật về quyền lập hội.....</i>	<i>37</i>
<i>1.2.2. Các nội dung cơ bản của pháp luật về quyền lập hội</i>	<i>41</i>
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng tới pháp luật về quyền lập hội.....	46
<i>1.3.1. Yếu tố chính trị - thể chế.....</i>	<i>46</i>
<i>1.3.2. Yếu tố lịch sử và văn hóa pháp lý</i>	<i>47</i>
<i>1.3.3. Yếu tố kinh tế - xã hội</i>	<i>47</i>
<i>1.3.4. Yếu tố nội tại của hệ thống pháp luật và kỹ thuật lập pháp.....</i>	<i>48</i>
<i>1.3.5. Yếu tố thực tiễn quản lý và năng lực thực thi.....</i>	<i>49</i>
<i>1.3.6. Yếu tố quốc tế và hội nhập</i>	<i>49</i>
1.4. Cơ sở lý luận về hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội	50
<i>1.4.1. Khái niệm hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội</i>	<i>50</i>
<i>1.4.2. Nguyên tắc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.....</i>	<i>52</i>
<i>1.4.3. Tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội</i>	<i>56</i>
1.5. Các chuẩn mực pháp lý quốc tế và kinh nghiệm của một số quốc gia về quyền lập hội	60
<i>1.5.1. Các chuẩn mực pháp lý quốc tế về quyền lập hội</i>	<i>60</i>
<i>1.5.2. Pháp luật của một số quốc gia về quyền lập hội và bài học tham khảo cho Việt Nam.....</i>	<i>64</i>
1.5.2.1. Về hình thức pháp lý	65
1.5.2.2. Về thành lập, đăng ký và công nhận tư cách pháp lý của hội.....	66
1.5.2.3. Quyền tự chủ của hội và quản trị nội bộ	68

1.5.2.4. Về tài chính, tài sản và tiếp cận nguồn lực	69
1.5.2.5. Về quan hệ giữa Nhà nước và hội, cơ chế giám sát.....	69
1.5.2.6. 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	75
2.1. Quá trình phát triển pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam	75
2.1.1. Giai đoạn trước Đổi mới.....	75
2.1.2. Giai đoạn từ Đổi mới đến trước Hiến pháp năm 2013	77
2.1.3. Giai đoạn từ Hiến pháp năm 2013 đến nay.....	79
2.2. Thực trạng pháp luật về quyền lập hội.....	81
2.2.1. Bảo đảm quyền thành lập và được công nhận tư cách pháp lý của hội	82
2.2.2. Bảo đảm quyền gia nhập, rời khỏi hội, tự chủ tổ chức và hoạt động hợp pháp.....	88
2.2.3. Bảo đảm quyền về tài sản, tiếp cận nguồn lực và tự chủ tài chính	94
2.2.4. Giới hạn can thiệp của Nhà nước và kiểm soát quyền lực hành chính trong quản lý hội	100
2.2.5. Bảo đảm quyền khiếu nại, khởi kiện, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm tương xứng.....	105
2.3. Thực tiễn thi hành pháp luật và việc thực hiện quyền lập hội.....	111
2.3.1. Thực tiễn thi hành pháp luật từ góc độ cơ quan nhà nước	112
2.3.2. Thực tiễn thực hiện quyền từ góc độ công dân và các hội.....	115
2.4. Thành tựu, hạn chế và nguyên nhân.....	123
2.4.1. Về thành tựu	123
2.4.2. Về hạn chế, bất cập.....	126
2.4.3. Về nguyên nhân của thực trạng	130
2.4.3.1. Nguyên nhân khách quan.....	131
2.4.3.2. Nguyên nhân chủ quan.....	133
TIỂU KẾT CHƯƠNG 2	136

CHƯƠNG 3 QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ BẢO ĐẢM THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI

.....138

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

.....138

3.1.1. Về chính trị - pháp lý.....138

3.1.2. Về kinh tế - xã hội.....140

3.1.3. Về thực hiện nghĩa vụ theo pháp luật quốc tế.....141

3.2. Quan điểm và định hướng hoàn thiện pháp luật, bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội.....143

3.2.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thi hành pháp luật về quyền
lập hội.....143

3.2.2. Định hướng trong quá trình xây dựng và bảo đảm thi hành pháp luật 145

3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.....148

3.3.1. Giải pháp về chủ trương ban hành Luật về hội.....148

3.3.2. Giải pháp về nội dung của Luật về hội.....151

3.3.2.1. Về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và nguyên tắc của Luật về
hội.....151

3.3.2.2. Về thành lập và công nhận tư cách pháp lý của hội: chuyển từ cơ
chế xin phép sang cơ chế đăng ký.....153

3.3.2.3. Về tổ chức, hoạt động và quyền tự chủ của hội.....154

3.3.2.4. Về tài sản, tài chính và quyền tiếp cận nguồn lực của hội.....155

3.3.2.5. Về quản lý nhà nước đối với hội.....157

3.3.2.6. Về cơ chế bảo vệ quyền, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm 160

3.3.2.7. Về các hình thức liên kết không đăng ký và liên kết trên không gian
mạng.....162

3.3.2.8. Về điều khoản chuyển tiếp và tổ chức thi hành Luật về hội.....163

3.3.3. Giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan nhằm bảo đảm tính
thống nhất, đồng bộ.....164

3.4. Giải pháp bảo đảm thi hành pháp luật về quyền lập hội.....	168
3.4.1. <i>Nâng cao nhận thức và chuyển đổi tư duy cho các chủ thể.....</i>	<i>168</i>
3.4.2. <i>Đổi mới, nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà nước</i>	<i>169</i>
3.4.3. <i>Các giải pháp hỗ trợ, nâng cao năng lực cho các hội</i>	<i>171</i>
3.4.4. <i>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 TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	
THUYẾT MINH VỀ MẪU VÀ PHƯƠNG PHÁP XỬ LÝ DỮ LIỆU KHẢO SÁT. PHIẾU KHẢO SÁT XÃ HỘI HỌC	
PHIẾU PHỎNG VẤN SÂU	
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ	

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 2013¹. Với tư cách là một 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 những 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 và các tổ chức xã hội vào đời sống công cộng, góp ý, phản biện chính sách và bảo vệ quyền, 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. Mặc dù quyền lập hội đã được hiến định, Việt Nam chưa ban hành một đạo luật chuyên ngành để cụ thể hóa đầy đủ nội dung, trình tự thực hiện, giới hạn và cơ chế bảo vệ quyền; nhiều vấn đề quan trọng liên quan đến điều kiện, thủ tục thành lập hội, tổ chức, hoạt động, tài sản, tài chính, quản lý nhà nước, đình chỉ và giải thể hội vẫn chủ yếu được điều chỉnh bằng văn bản dưới luật, hiện hành là Nghị định số 126/2024/NĐ-CP². Trong khi đó, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật và trong những trường hợp cần thiết vì các lý do hiến định. Thực trạng này đặt ra yêu cầu phải tiếp tục nghiên cứu một cách hệ thống về mức độ cụ thể hóa quyền lập hội, hình thức pháp lý điều chỉnh quyền, tính thống nhất, minh bạch và khả thi của pháp luật hiện hành, cũng như tính hợp hiến, hợp pháp, cần thiết và tương xứng của các biện pháp hạn chế quyền.

Bên cạnh đó, yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội còn xuất phát từ

¹ Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền năm 1948, Điều 20; Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, Điều 22; Hiến pháp năm 2013, Điều 25.

² Chính phủ, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, Điều 1, Điều 2 và các chương II, III, IV, VI, VII.

sự phát triển ngày càng đa dạng của các hội, hiệp hội, tổ chức xã hội và tổ chức xã hội - nghề nghiệp trong đời sống kinh tế - xã hội. Các tổ chức này tham gia tập hợp, đại diện và bảo vệ 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 góp ý, phản biện chính sách và huy động các nguồn lực xã hội cho phát triển³. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp luật hiện hành vẫn còn những nội dung chưa theo kịp yêu cầu thực tiễn; cơ chế thành lập hội còn mang dấu ấn của phương thức xin phép và tiền kiểm, trong khi cơ chế hậu kiểm dựa trên quản lý rủi ro, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và bảo vệ quyền bằng con đường tư pháp chưa được xác lập đầy đủ. Điều đó đòi hỏi pháp luật phải giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa bảo đảm quyền tự do lập hội với yêu cầu quản lý nhà nước, phòng ngừa việc lợi dụng quyền lập hội để xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, trật tự công cộng, đạo đức xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác.

Trong bối cảnh tiếp tục xây dựng và hoàn thiện 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 một yêu cầu khách quan. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII xác định yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận và lấy quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm⁴. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa; hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển và nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia⁵. Trong tinh thần đó, pháp luật về quyền lập hội cần được hoàn thiện theo hướng vừa bảo

³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tđđ, Điều 23 và Điều 24.

⁴ Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Nghị quyết số 27-NQ/TW, mục III.2.

⁵ 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.

đảm thực chất quyền hiến định của công dân, vừa duy trì trật tự, kỷ cương và bảo vệ các lợi ích công cộng chính đáng, trên cơ sở một khuôn khổ pháp lý cân bằng, minh bạch, khả thi và phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam.

Mặt khác, quá trình hội nhập quốc tế và việc thực hiện các cam kết về quyền con người, lao động và thương mại trong các điều ước quốc tế, hiệp định thương mại thế hệ mới cũng đặt ra yêu cầu tiếp tục rà soát, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 ghi nhận quyền tự do lập hội và xác lập các điều kiện chặt chẽ đối với việc hạn chế quyền; các cam kết trong Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương và Hiệp định Thương mại tự do Liên minh châu Âu - Việt Nam tiếp tục đặt ra những yêu cầu có liên quan đến quyền tự do liên kết trong lĩnh vực lao động, minh bạch và phát triển bền vững⁶. 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 chuẩn mực và cam kết này vẫn tạo ra yêu cầu ngày càng cao đối với tính minh bạch, khả năng dự đoán và hiệu quả bảo vệ quyền trong hệ thống pháp luật quốc gia. Việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội vì vậy không chỉ góp phần thực hiện trách nhiệm của Nhà nước trong tôn trọng, bảo vệ, 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 và nâng cao hiệu quả quản trị quốc gia.

Từ những phương diện nêu trên, việc nghiên cứu đề tài **“Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay”** có ý nghĩa cấp thiết cả về lý luận, pháp lý và thực tiễn. Luận án cần làm rõ cơ sở lý luận của pháp luật về quyền lập hội; xây dựng tiêu chí đánh giá; phân tích một cách hệ thống thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật ở Việt Nam; trên cơ sở đó đề xuất các quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật có căn cứ khoa học, bảo đảm tính hợp hiến, thống nhất, khả thi và phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

⁶ Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, Điều 22; Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương, Chương 19, Điều 19.3.1(a); Hiệp định Thương mại tự do Liên minh châu Âu - Việt Nam, Chương 13, Điều 13.4.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là xây dựng và làm rõ cơ sở lý luận, xác lập khung tiêu chí đánh giá pháp luật về quyền lập hội; trên cơ sở đó, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật trong phạm vi khung pháp luật chung điều chỉnh việc thành lập, tổ chức và hoạt động của hội ở Việt Nam; từ đó đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm quyền lập hội 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.

Để đạt được mục đích nêu trên, luận án 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 tập trung làm rõ khái niệm, đặc điểm, nội dung và ý nghĩa của quyền lập hội; phân biệt quyền lập hội, pháp luật về quyền lập hội và pháp luật về hội; xác định nội dung điều chỉnh, các yếu tố ảnh hưởng, nguyên tắc và tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về quyền lập hội trong điều kiện Việt Nam.

Hai là, phân tích các chuẩn mực pháp lý quốc tế có liên quan đến quyền lập hội và nghiên cứu có chọn lọc kinh nghiệm pháp luật của một số quốc gia, qua đó nhận diện những nguyên tắc, cơ chế và kỹ thuật lập pháp có giá trị tham khảo đối với Việt Nam. Việc nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài được đặt trong sự đối chiếu với Hiến pháp, hệ thống pháp luật, đặc điểm chính trị - pháp lý và yêu cầu quản lý xã hội của Việt Nam, không nhằm sao chép hoặc áp dụng cơ học mô hình pháp luật của quốc gia khác.

Ba là, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam trong phạm vi nghiên cứu của luận án. Trên cơ sở khung lý luận và hệ tiêu chí đã được xác lập, luận án đánh giá hình thức pháp lý điều chỉnh quyền; điều kiện, thủ tục thực hiện quyền; quyền tự chủ, tự quản của hội; tài sản, tài chính và tiếp cận nguồn lực; quản lý nhà nước, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm; cơ chế giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền. Việc đánh giá thực tiễn thi hành được thực hiện trên cơ sở số liệu, báo cáo, tài liệu công khai và dữ liệu định tính thu thập được trong phạm vi nghiên cứu;

các kết quả khảo sát, phỏng vấn được sử dụng để bổ trợ cho phân tích pháp lý, không được suy rộng thành kết luận đại diện cho toàn bộ các hội, cơ quan quản lý nhà nước và người dân trên phạm vi cả nước.

Bốn là, đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam trên cơ sở kết quả nghiên cứu lý luận, pháp luật so sánh và đánh giá thực trạng. Các giải pháp tập trung vào lựa chọn hình thức pháp lý phù hợp để cụ thể hóa quyền lập hội; xây dựng định hướng và nội dung cơ bản của Luật về hội; hoàn thiện đồng bộ các quy định pháp luật có liên quan; đổi mới phương thức quản lý nhà nước theo hướng minh bạch, trách nhiệm giải trình và hậu kiểm dựa trên quản lý rủi ro; tăng cường cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu nại, khởi kiện và vai trò của Tòa án trong bảo vệ quyền; đồng thời xác định lộ trình và các điều kiện bảo đảm thực hiện.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án gồm ba nhóm: (i) các quan điểm khoa học, học thuyết và kết quả nghiên cứu về quyền lập hội, pháp luật về quyền lập hội và hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội; (ii) các chuẩn mực pháp lý quốc tế có liên quan, quy định của pháp luật Việt Nam và pháp luật của một số quốc gia được lựa chọn để nghiên cứu so sánh; (iii) thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam trong phạm vi nghiên cứu của luận án. Các nhóm đối tượng này được xem xét trong mối liên hệ với yêu cầu bảo đảm quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013 và hoàn thiện pháp luật phù hợp với điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam.

Về nội dung, luận án tập trung nghiên cứu khung pháp luật chung điều chỉnh quyền thành lập, gia nhập, tổ chức và hoạt động của các hội do tổ chức, công dân 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 nghiên cứu chuyên sâu chế độ pháp lý 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 pháp luật chuyên ngành⁷. Việc giới hạn này xuất phát từ sự khác biệt về cơ sở thành lập, địa vị pháp lý và cơ chế tổ chức, hoạt động của các tổ chức nêu trên; chỉ giới hạn đối tượng khảo sát trực tiếp, không phủ nhận mối liên hệ của các tổ chức đó với quyền tự do liên kết. Luận án vẫn đề cập đến các chế độ pháp lý chuyên biệt ở mức độ cần thiết khi làm rõ khái niệm, chuẩn mực quốc tế và yêu cầu bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Về thời gian, luận án chủ yếu tập trung nghiên cứu giai đoạn từ khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực đến ngày 30/9/2026. Để bảo đảm tính hệ thống và lịch sử, luận án xem xét một số quy định, tài liệu và kết quả nghiên cứu của các giai đoạn trước nhằm làm rõ quá trình hình thành, phát triển của pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam. Đối với văn bản đã được ban hành nhưng chưa có hiệu lực tại thời điểm kết thúc cập nhật, luận án phân tích trên cơ sở địa vị pháp lý và thời điểm có hiệu lực của văn bản; đối với dự thảo văn bản, luận án chỉ sử dụng để nhận diện xu hướng chính sách, không coi đó là pháp luật hiện hành hoặc căn cứ đánh giá thực tiễn thi hành. Các văn bản pháp luật, tài liệu thực tiễn và thông tin có liên quan được cập nhật đến ngày 30/9/2026.

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 hội, khiếu nại, khởi kiện và kết quả giải quyết các vụ việc liên

⁷ Quốc hội, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam số 75/2015/QH13 ngày 09/6/2015; Quốc hội, Luật Công đoàn số 50/2024/QH15 ngày 27/11/2024; Quốc hội, Luật số 97/2025/QH15 ngày 27/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Công đoàn, Luật Thanh niên và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở; Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Pháp lệnh Cựu chiến binh số 27/2005/PL-UBTVQH11 ngày 07/10/2005; Quốc hội, Luật Tín ngưỡng, tôn giáo số 02/2016/QH14 ngày 18/11/2016; Quốc hội, Luật Tín ngưỡng, tôn giáo số 07/2026/QH16 ngày 23/4/2026, có hiệu lực từ ngày 01/01/2027; Quốc hội, Bộ luật Lao động số 45/2019/QH14 ngày 20/11/2019, Chương XIII; 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; Chính phủ, Nghị định số 03/2026/NĐ-CP ngày 09/01/2026 về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

quan đến quyền lập hội còn hạn chế. Luận án cũng không thiết kế mẫu khảo sát có tính đại diện thống kê trên phạm vi cả nước. Vì vậy, các kết luận về thực trạng chủ yếu dựa trên phân tích pháp luật, báo cáo, số liệu và tài liệu có nguồn dẫn. Dữ liệu khảo sát và phỏng vấn 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 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 này được tính đến khi xây dựng nhận định, kết luận và đề xuất giải pháp.

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 và quan điểm của Đảng, 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 và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Nền tảng phương pháp luận này định hướng việc xem xét quyền lập hội trong mối quan hệ giữa cá nhân, xã hội và Nhà nước; giữa bảo đảm quyền con người, quyền công dân với yêu cầu quản lý nhà nước và bảo vệ lợi ích công cộng.

Về cơ sở lý thuyết và cách tiếp cận, luận án vận dụng 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. Các thành tố này được sử dụng để làm rõ vị trí của quyền lập hội, trách nhiệm của Nhà nước, yêu cầu luật hóa quyền, kiểm soát quyền lực, sự tham gia, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; đồng thời được cụ thể hóa thành hệ tiêu chí đánh giá tại Chương 1, sử dụng để phân tích thực trạng tại Chương 2 và xây dựng giải pháp tại Chương 3.

Trên nền tảng đó, luận án sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu cụ thể. Phương pháp phân tích và tổng hợp được sử dụng xuyên suốt để xử lý các quan điểm khoa học, quy định pháp luật, chuẩn mực pháp lý quốc tế, kinh nghiệm pháp luật nước ngoài và tài liệu thực tiễn. Phương pháp lịch sử được sử dụng nhằm làm rõ quá trình hình thành, phát triển của quyền lập hội và pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam. Phương pháp so sánh luật học được sử dụng để đối chiếu pháp luật Việt

Nam với các chuẩn mực pháp lý quốc tế có liên quan và pháp luật của một số quốc gia, qua đó nhận diện những giá trị có thể tham khảo. Phương pháp hệ thống và phân tích liên ngành được sử dụng để xem xét pháp luật về quyền lập hội trong mối liên hệ với các lĩnh vực pháp luật có liên quan và với các vấn đề về quyền con người, chính trị, xã hội, quản trị công.

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 và nghiên cứu các báo cáo, số liệu, tài liệu có liên quan. 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 được phát ra, nghiên cứu sinh thu về 150 phiếu, trong đó 146 phiếu hợp lệ được sử dụng để phân tích, gồm 52 cán bộ thuộc cơ quan quản lý nhà nước về hội, 26 người là lãnh đạo hoặc thành viên tổ chức hội, 15 nhà nghiên cứu hoặc giảng viên luật và 53 người thuộc nhóm khác. Bên cạnh đó, nghiên cứu sinh thực hiện 25 cuộc phỏng vấn sâu với cán bộ quản lý, đại diện hội, chuyên gia pháp lý và nhà nghiên cứu. Tiêu chí lựa chọn mẫu, công cụ khảo sát và phương pháp xử lý dữ liệu được trình bày tại Phụ lục.

Kết quả khảo sát được sử dụng để thống kê mô tả ý kiến trong phạm vi mẫu nghiên cứu. Nội dung câu hỏi mở và phỏng vấn sâu được tổng hợp theo nhóm vấn đề, đối chiếu với quy định pháp luật, số liệu công khai và các tài liệu có nguồn dẫn. Do sử dụng mẫu không xác suất, được lựa chọn theo phương pháp thuận tiện và có quy mô giới hạn, kết quả khảo sát và phỏng vấn chỉ có giá trị nhận diện vấn đề và hỗ trợ cho phân tích pháp lý; không được sử dụng để suy rộng thống kê hoặc khái quát thành kết luận đại diện trên phạm vi cả nước.

Việc kết hợp các cơ sở lý thuyết, cách tiếp cận và phương pháp nêu trên nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa khung phân tích, quá trình đánh giá thực trạng và việc xây dựng giải pháp; đồng thời giúp các kết luận của luận án có cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn phù hợp với phạm vi và giới hạn nghiên cứu.

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.

Trong luận án, cấu trúc pháp luật về quyền lập hội được xem xét trên ba phương diện có quan hệ với nhau: hệ thống nguồn luật điều chỉnh quyền; các nhóm quy phạm ghi nhận, cụ thể hóa, bảo đảm và giới hạn quyền; các cơ chế tổ chức thi hành, kiểm soát quyền lực và bảo vệ quyền. Cách hiểu này được sử dụng thống nhất khi xây dựng khung lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Trên cơ sở giả thuyết nêu trên, câu hỏi nghiên cứu bao trùm của luận án là: pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam cần được hoàn thiện theo cấu trúc và cơ chế nào để bảo đảm thực chất quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013, đồng thời đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo vệ lợi ích công cộng 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*, quyền lập hội và pháp luật về quyền lập hội cần được nhận thức trên những cơ sở lý luận nào; việc đánh giá, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần dựa trên những nguyên tắc và tiêu chí nào? *Hai là*, pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay đã đạt được những kết quả gì, còn tồn tại những hạn chế nào và nguyên nhân của các hạn chế đó là gì? *Ba là*, cần xác lập những quan điểm, định hướng, giải pháp và lộ trình nào để hoàn thiện pháp luật, đổi mới phương thức quản lý nhà nước và tăng cường cơ chế bảo vệ quyền lập hội ở 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 nhập⁸. 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 chủ⁹. 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 tài¹⁰. 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 thể. Tuy nhiên, trọng tâm của công trình là cơ chế bảo đảm thực hiện quyền, chưa

⁸ 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.

⁹ Lê Thương Huyền (2023), *Quyền tự do lập hội ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

¹⁰ 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.

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 hội¹¹. 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 thiết¹². 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 hội¹³.

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.

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

¹¹ 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.

¹² 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).

¹³ Nguyễn Văn Quân (2018), “Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, (7), tr. 52-61.

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* do Nguyễn Hoàng Anh chủ biên 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 Nam¹⁴. 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 Nam¹⁵. 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 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

¹⁴ Nguyễn Hoàng Anh (chủ biên) (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.

¹⁵ 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.

phức tạp và cơ chế quản lý còn nặng tính hành chính¹⁶. 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 tế¹⁷.

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 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 và công nghệ cấp quốc gia “*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 Tiến sĩ khoa học Nghiêm Vũ Khải làm chủ nhiệm, 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

¹⁶ Lã Khánh Tùng (2015), “Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do hiệp hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (11), tr. 41-46.

¹⁷ 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.

chủ nghĩa¹⁸. 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 người¹⁹. 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 hội²⁰. 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 tài rõ ràng²¹. 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 thi²².

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

¹⁸ Nghiêm Vũ Khải (chủ nhiệm) (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*, Báo cáo tổng hợp kết quả Đề tài khoa học và công nghệ cấp quốc gia, mã số KX.01.32/16-20, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, Hà Nội.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

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 tài liệu và công trình nghiên cứu nước ngoài liên quan đến quyền lập hội và pháp luật về hội

Các tài liệu và công trình nghiên cứu 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 2012, là tài liệu quan trọng về chuẩn mực quốc tế trong lĩnh vực này²³. 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 hướng dẫn “*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

²³ 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.

pháp và tiêu chí bảo đảm quyền lập hội²⁴. 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 hội²⁵. 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 - 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 chẽ²⁶. Công trình có giá trị ở góc nhìn so sánh và từ bên ngoài, nhưng được công bố năm

²⁴ 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.

²⁵ United Nations in Viet Nam (2016), *Joint UN Recommendations on the Law on Associations*, 21 October 2016, <https://vietnam.un.org/en/14680-joint-un-recommendations-law-associations>, truy cập ngày 21/6/2026.

²⁶ 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.

2010 nên chưa phản ánh đầy đủ bối cảnh sau Hiến pháp năm 2013 và Nghị định số 126/2024/NĐ-CP.

Thi 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 tiễn²⁷. 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 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.

²⁷ 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 and Astrid Norén-Nilsson (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Norms in Southeast Asia*, Palgrave Macmillan, pp. 81–102, https://doi.org/10.1007/978-981-99-9655-1_5, truy cập ngày 21/6/2026.

3. Đánh giá kết quả nghiên cứu đã công bố và những vấn đề luận án tiếp tục 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 vấn đề chưa được giải quyết đầy đủ và khoảng trống nghiên cứu

Trong phạm vi tài liệu mà luận án tiếp cận, các công trình đã công bố đã làm rõ nhiều vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn liên quan đến quyền lập hội, pháp luật về hội và cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội. Tuy nhiên, do sự khác nhau về mục tiêu, phạm vi, cách tiếp cận và thời điểm nghiên cứu, một số vấn đề vẫn chưa được giải quyết đầy đủ hoặc cần được tiếp tục nghiên cứu trong bối cảnh pháp luật hiện hành.

Thứ nhất, cần tiếp tục làm rõ cấu trúc lý luận và hệ tiêu chí đánh giá pháp luật về quyền lập hội. Các công trình của Nguyễn Thị Hồng Yến, Lê Thương Huyền và Nguyễn Thị Nữ đã cung cấp những luận giải quan trọng về quyền lập hội, pháp luật về quyền lập hội và cơ chế bảo đảm thực hiện quyền²⁸. Tuy nhiên, các công trình này có mục tiêu và trọng tâm nghiên cứu riêng, chưa đặt việc xác lập cấu trúc của pháp luật về quyền lập hội và xây dựng một hệ tiêu chí tích hợp làm nhiệm vụ nghiên cứu trung tâm. Vì vậy, vẫn cần tiếp tục làm rõ mối quan hệ giữa nguồn luật, các nhóm quy phạm ghi nhận, cụ thể hóa, bảo đảm, giới hạn quyền với cơ chế tổ chức thi hành, kiểm soát quyền lực và bảo vệ quyền; đồng thời xây dựng hệ tiêu chí phù hợp để đánh giá các bộ phận đó trong một chỉnh thể.

Thứ hai, cần tiếp tục đánh giá pháp luật hiện hành từ yêu cầu của Hiến pháp năm 2013, đặc biệt là mối quan hệ giữa Điều 25 và khoản 2 Điều 14. Các nghiên cứu trước đã chỉ ra sự thiếu vắng Luật về hội, tính phân tán của hệ thống văn bản và dấu ấn của cơ chế quản lý hành chính. Tuy nhiên, vấn đề hình thức pháp lý điều chỉnh quyền, phạm vi những nội dung phải được quy định bằng luật và tính hợp hiến của các giới hạn quyền chưa được phân tích đầy đủ, thống nhất trong mối quan hệ giữa hai điều khoản hiến định nêu trên. Đây là vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu để xác định yêu cầu luật hóa các nội dung cốt lõi của quyền lập hội và cơ sở kiểm soát quyền lực hành chính trong lĩnh vực này.

Thứ ba, cần cập nhật và đánh giá pháp luật về quyền lập hội trong bối cảnh pháp lý mới. Phần lớn các công trình có ảnh hưởng trực tiếp đến đề tài được thực hiện trước khi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP được ban hành và trước khi tổ chức

²⁸ Nguyễn Thị Hồng Yến (chủ biên), tldđ; Lê Thương Huyền, tldđ; Nguyễn Thị Nữ, tldđ.

chính quyền địa phương hai cấp được triển khai. Đây là giới hạn khách quan về thời điểm nghiên cứu, không phải khiếm khuyết của các công trình đã công bố. Tuy nhiên, bối cảnh mới đặt ra yêu cầu làm rõ những thay đổi và nội dung được tiếp tục duy trì trong mô hình quản lý hội; sự thống nhất giữa quy định về phạm vi hoạt động, thẩm quyền quản lý hội với tổ chức chính quyền địa phương; cũng như quan hệ giữa pháp luật về hội với các lĩnh vực pháp luật có liên quan.

Thứ tư, cần tiếp tục nghiên cứu hệ thống giải pháp hoàn thiện pháp luật gắn với cơ chế tổ chức thực hiện và lộ trình cải cách. Các nghiên cứu trước, nhất là những công trình liên quan đến quá trình xây dựng dự thảo Luật về hội, đã đề xuất nhiều định hướng có giá trị như ban hành Luật về hội, đơn giản hóa thủ tục, giảm cơ chế xin - cho, tăng cường quyền tự chủ, công khai, minh bạch và hậu kiểm. Luận án kế thừa các định hướng này, không coi đó là những đề xuất lần đầu tiên được đặt ra. Khoảng trống cần tiếp tục xử lý là việc cụ thể hóa các định hướng thành một hệ thống giải pháp có quan hệ đồng bộ, bao gồm lựa chọn hình thức pháp lý điều chỉnh quyền, mô hình đăng ký, quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình, hậu kiểm theo mức độ rủi ro, cơ chế xử lý vi phạm tương xứng, bảo vệ quyền bằng con đường tư pháp, quan hệ với các luật có liên quan và lộ trình thực hiện phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Từ bốn khoảng trống nêu trên, luận án tập trung thực hiện bốn nhiệm vụ tương ứng: (i) xác lập cấu trúc lý luận của pháp luật về quyền lập hội; (ii) xây dựng hệ tiêu chí đánh giá; (iii) phân tích, đánh giá pháp luật và thực tiễn thi hành trong bối cảnh pháp lý hiện hành; (iv) đề xuất hệ thống giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thi hành có lộ trình. Các nhiệm vụ này được triển khai lần lượt trong ba chương của luận án: Chương 1 xây dựng cơ sở lý luận và hệ tiêu chí; Chương 2 đánh giá thực trạng; Chương 3 đề xuất quan điểm, định hướng, giải pháp và lộ trình thực hiện.

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 luật²⁹. 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 khác³⁰.

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 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 nay³¹.

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.

²⁹ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 2, Điều 3, Điều 8, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ; 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).

³⁰ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR, tldđ, Điều 22.

³¹ 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.

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 quyền³². 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 hội³³.

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 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 phạm³⁴.

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 công³⁵. Khi vận dụng vào đề tài, lý

³² Phó Thanh Hương, tldđ; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ.

³³ United Nations Development Group, tldđ.

³⁴ ICCPR, tldđ, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 51.

³⁵ UNDP, tldđ; Vũ Công Giao (2017), “Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (1).

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 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 xác định khái niệm “hội”. Về phương diện ngôn ngữ, hội được hiểu là tổ chức của những người có chung nghề nghiệp, sở thích hoặc mục đích nhất định, tập hợp lại để cùng hoạt động. Dưới góc độ pháp lý, hội là một hình thức liên kết tự nguyện, có tính ổn định tương đối, được hình thành trên cơ sở lợi ích hoặc mục đích chung hợp pháp và hoạt động theo điều lệ hoặc quy tắc nội bộ nhất định³⁶.

Trong phạm vi luận án, hội được tiếp cận là tổ chức tự nguyện, không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận, do công dân, tổ chức Việt Nam thành lập nhằm theo đuổi lợi ích, mục đích chung hợp pháp của hội viên hoặc cộng đồng, có cơ cấu tổ chức và hoạt động theo điều lệ. Khái niệm này được sử dụng để xác định đối tượng nghiên cứu trực tiếp của luận án; không bao gồm các tổ chức có cơ sở thành lập, địa vị pháp lý và cơ chế hoạt động chuyên biệt đã được xác định tại Phần mở đầu.

Quyền, xét dưới góc độ pháp lý, không chỉ thể hiện sự thừa nhận đối với lợi ích, tự do và khả năng hành động của chủ thể, mà còn đặt ra nghĩa vụ tương ứng của Nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ và tạo điều kiện để quyền được thực hiện. Vì vậy, quyền lập hội cần được nhìn nhận trước hết là một quyền cơ bản, không chỉ là thủ tục hành chính về việc thành lập và quản lý hội³⁷.

Trong pháp luật quốc tế, thuật ngữ *freedom of association* được sử dụng để chỉ quyền của mọi người được tự do liên kết với người khác, bao gồm thành lập, gia nhập và hoạt động thông qua các hình thức hiệp hội nhằm theo đuổi mục đích

³⁶ Hoàng Phê (2003), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng, tr. 459; Vũ Công Giao, Lê Thị Thúy Hương, *tlđđ*, tr. 23-33.

³⁷ 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.

chung hợp pháp. Quyền này còn bao hàm phương diện tiêu cực là không bị buộc phải gia nhập hoặc tiếp tục tham gia một hiệp hội; đồng thời bảo vệ sự tồn tại và hoạt động hợp pháp của hiệp hội trước sự can thiệp tùy tiện³⁸.

Trong pháp luật Việt Nam, “quyền lập hội” là thuật ngữ hiến định được sử dụng tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013 và chủ thể được ghi nhận trực tiếp là công dân. “Quyền lập hội” trong Hiến pháp Việt Nam và *freedom of association* trong pháp luật quốc tế có mối liên hệ chặt chẽ nhưng không nên được đồng nhất cơ học. Điều 22 ICCPR có giá trị tham chiếu để nhận diện nội dung, nghĩa vụ của Nhà nước và các yêu cầu đối với việc hạn chế quyền; việc vận dụng phải được đặt trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật và điều kiện chính trị - pháp lý của Việt Nam³⁹.

Quyền lập hội cũng cần được phân biệt với quyền hội họp, tự do biểu đạt, tiếp cận thông tin, biểu tình và tham gia quản lý nhà nước, xã hội. Các quyền này có quan hệ hỗ trợ lẫn nhau nhưng khác về cấu trúc và phương thức thực hiện. Quyền hội họp thường gắn với sự tập hợp có tính tạm thời; quyền tự do biểu đạt gắn với việc hình thành và truyền đạt quan điểm; trong khi 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 và có mục đích chung hợp pháp⁴⁰.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu: ***Quyền lập hội là quyền cơ bản, theo đó cá nhân, công dân được tự nguyện 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 hội được hình thành hợp pháp được bảo đảm điều kiện tồn tại, tổ chức và hoạt động tự chủ, không bị can thiệp tùy tiện, trong phạm vi những giới hạn hợp hiến, hợp pháp, cần thiết và tương xứng.***

1.1.1.2. Nội dung của quyền lập hội

Quyền lập hội là một quyền có nội dung phức hợp, gắn với toàn bộ quá trình hình thành, tồn tại, tổ chức, hoạt động và bảo vệ hội. Để xác định đúng nội dung

³⁸ UDHR, tldđ, Điều 20; ICCPR, tldđ, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 51.

³⁹ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 25; ICCPR, tldđ, Điều 22.

⁴⁰ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 25; ICCPR, tldđ, Điều 19, Điều 21, Điều 22 và Điều 25.

của quyền, cần phân biệt ba tầng chủ thể có vị trí và phạm vi quyền năng khác nhau: cá nhân và nhóm sáng lập viên; hội viên; hội với tư cách là tổ chức được hình thành từ sự liên kết tự nguyện.

Ở tầng thứ nhất, cá nhân là chủ thể gốc của quyền lập hội, có quyền tự nguyện liên kết với người khác để thành lập, gia nhập, không gia nhập hoặc rời khỏi hội. Trong quá trình thành lập hội, nhóm sáng lập viên trực tiếp thực hiện các hoạt động cần thiết như xác định mục đích, xây dựng điều lệ, lựa chọn mô hình tổ chức và thực hiện thủ tục pháp lý theo quy định. Theo Điều 22 ICCPR, quyền tự do lập hội được ghi nhận cho mọi người; trong pháp luật Việt Nam, Điều 25 Hiến pháp năm 2013 trực tiếp ghi nhận quyền lập hội của công dân⁴¹.

Ở tầng thứ hai, hội viên thực hiện quyền lập hội trong đời sống nội bộ của hội thông qua việc tham gia sinh hoạt, thảo luận, biểu quyết, bầu cử, ứng cử, giám sát, tiếp cận thông tin và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Pháp luật cần bảo đảm những quyền tối thiểu nhằm duy trì bản chất tự nguyện, dân chủ và tự quản của hội; còn trình tự, điều kiện và phương thức thực hiện cụ thể chủ yếu do điều lệ hội quy định. Vì vậy, không phải mọi vấn đề quản trị nội bộ đều cần được pháp luật quy định chi tiết.

Ở tầng thứ ba, hội sau khi được hình thành hợp pháp cần được bảo đảm địa vị pháp lý và mức độ tự chủ phù hợp để tồn tại, tổ chức và hoạt động nhằm thực hiện mục đích chung hợp pháp. Các quyền của hội trong lĩnh vực tổ chức, nhân sự, tài sản, tài chính, hoạt động và hợp tác không tách rời nghĩa vụ tuân thủ pháp luật, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và tôn trọng quyền của hội viên, chủ thể khác. Nhà nước có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền lập hội, đồng thời chỉ được can thiệp vào tổ chức, hoạt động hợp pháp của hội trên cơ sở pháp luật và trong phạm vi cần thiết⁴².

Trên cơ sở phân biệt các tầng chủ thể nêu trên, quyền lập hội bao gồm các nhóm quyền năng cơ bản sau đây:

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

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

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 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 chủ động xây dựng, sửa đổi điều lệ trong khuôn khổ pháp luật, 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 các hoạt động phù hợp với tôn chỉ, mục đích và điều lệ, bao gồm 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 hội⁴³.

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 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 quả⁴⁴.

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

⁴³ 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.

⁴⁴ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 114-116.

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 khác⁴⁵. Ở cấp độ quốc gia, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 cũng 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 đồng⁴⁶. 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 những phân tích trên, có thể thấy nội dung của quyền lập hội được hình thành từ mối quan hệ giữa ba tầng chủ thể: cá nhân và nhóm sáng lập viên thực hiện quyền tự do liên kết; hội viên thực hiện quyền trong đời sống nội bộ của hội; hội thực hiện các quyền gắn với sự tồn tại, tự chủ và hoạt động hợp pháp của tổ chức. Các quyền năng ở ba tầng chủ thể này được bảo đảm bằng nghĩa vụ tương ứng của Nhà nước và cơ chế kiểm soát những biện pháp can thiệp, hạn chế quyền. Cách tiếp cận đó cho thấy quyền lập hội không chỉ là quyền thành lập một tổ chức mới, mà là một chỉnh thể quyền gắn với quá trình hình thành, tham gia, vận hành và bảo vệ sự liên kết tự nguyện trong khuôn khổ pháp luật.

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

⁴⁵ ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22.

⁴⁶ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14.

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 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 đồng⁴⁷.

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 thể⁴⁸.

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 hội⁴⁹.

Thứ tư, quyền lập hội có ý nghĩa đối với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền,

⁴⁷ 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.

⁴⁸ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 51-52.

⁴⁹ ICCPR, tldđ, Điều 19, Điều 21, Điều 22 và Điều 25.

tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Trong Nhà nước pháp quyền, quyền con người, 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 thực thi hữu hiệu. Thông qua hoạt động hợp pháp của mình, các hội có thể tham gia góp ý, phản biện chính sách, phản ánh những khó khăn, vướng mắc từ thực tiễn, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên và cộng đồng. Sự tham gia đó góp phần tăng cường mối liên hệ giữa Nhà nước với xã hội, thúc đẩy tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật. Vì vậy, bảo đảm quyền lập hội cũng là một nội dung có ý nghĩa trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

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 nước⁵⁰.

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 chính thức. Vì vậy, bảo đảm quyền lập hội vừa là điều kiện để các hội phát triển

⁵⁰ UNDP, tldd; Vũ Công Giao (2017), tldd.

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 đã phân tích, có thể nhận diện quyền lập hội qua các đặc điểm pháp lý cơ bản sau đây:

Thứ nhất, quyền lập hội là quyền con người được ghi nhận trong pháp luật quốc tế, đồng thời là quyền hiến định của công dân theo pháp luật Việt Nam. Ở bình diện quốc tế, quyền tự do lập hội được ghi nhận cho mọi người tại Điều 20 UDHR và Điều 22 ICCPR. Trong pháp luật Việt Nam, Điều 25 Hiến pháp năm 2013 quy định công dân có quyền lập hội theo quy định của pháp luật⁵¹. Sự khác biệt về cách xác định chủ thể không làm thay đổi bản chất của quyền lập hội là một quyền dân sự - chính trị cơ bản, nhưng đặt ra yêu cầu phải xem xét cụ thể phạm vi chủ thể và điều kiện thực hiện quyền trong pháp luật quốc gia. Vì vậy, quyền lập hội trước hết phải được tiếp cận từ phương diện bảo đảm quyền hiến định, không chỉ từ yêu cầu quản lý hành chính đối với hội.

Thứ hai, quyền lập hội có sự kết hợp giữa phương diện cá nhân và phương diện tập thể. Quyền này khởi nguồn từ sự lựa chọn tự nguyện của mỗi cá nhân trong việc thành lập, gia nhập, không gia nhập hoặc rời khỏi hội. Tuy nhiên, khi các cá nhân cùng hình thành một tổ chức, việc thực hiện quyền còn gắn với quyền của hội viên, nhóm sáng lập viên và quyền của hội trong quá trình tổ chức, hoạt động. Bởi

⁵¹ UDHR, tldd, Điều 20; ICCPR, tldd, Điều 22; Hiến pháp năm 2013, tldd, Điều 25.

vậy, bảo đảm quyền lập hội không chỉ là bảo vệ quyết định tự do liên kết của cá nhân mà còn bao gồm việc bảo đảm sự tồn tại hợp pháp, tính tự chủ và khả năng hoạt động của hội trong khuôn khổ pháp luật.

Thứ ba, quyền lập hội được xác lập trên nguyên tắc tự nguyện và tự chủ. Tính tự nguyện thể hiện ở việc cá nhân không bị ép buộc thành lập, gia nhập, tiếp tục duy trì tư cách thành viên hoặc rời khỏi hội trái với ý chí của mình. Tính tự chủ thể hiện ở khả năng của hội trong việc xây dựng, sửa đổi điều lệ, xác lập cơ cấu tổ chức, lựa chọn nhân sự, quyết định chương trình hoạt động và quản lý các nguồn lực hợp pháp trong phạm vi pháp luật cho phép. Tự nguyện và tự chủ là những yếu tố cấu thành bản chất của quyền lập hội; nếu thiếu các yếu tố này, sự liên kết không còn phản ánh đầy đủ ý chí tự do của các chủ thể.

Thứ tư, quyền lập hội vừa có tính độc lập, vừa có mối liên hệ chặt chẽ với các quyền con người, quyền công dân khác. Quyền lập hội có nội dung và đối tượng bảo vệ riêng là sự liên kết có tổ chức, tương đối ổn định giữa các cá nhân nhằm theo đuổi mục đích chung. Đồng thời, việc thực hiện quyền này thường tạo điều kiện để các chủ thể thực hiện quyền tự do ngôn luận, quyền hội họp hòa bình, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội và các quyền, lợi ích hợp pháp khác. Mối liên hệ này không đồng nghĩa với việc đồng nhất quyền lập hội với các quyền có liên quan, mà cho thấy quyền lập hội có vai trò hỗ trợ cá nhân và cộng đồng thực hiện quyền thông qua hành động tập thể có tổ chức.

Thứ năm, quyền lập hội không phải là quyền tuyệt đối, nhưng mọi sự hạn chế quyền phải tuân thủ những điều kiện pháp lý nghiêm ngặt. Theo khoản 2 Điều 22 ICCPR, hạn chế quyền tự do lập hội chỉ được đặt ra khi có căn cứ pháp luật, nhằm một trong các mục đích chính đáng được Công ước thừa nhận và cần thiết trong một xã hội dân chủ. Theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì những lý do được Hiến pháp xác định⁵². Do đó, hạn chế quyền lập hội phải đáp ứng đồng thời các yêu cầu về căn cứ luật định, mục đích chính đáng, tính cần thiết và tính tương xứng; không thể được thiết lập hoặc áp dụng tùy tiện.

⁵² ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22; Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14.

Thứ sáu, quyền lập hội đòi hỏi cả nghĩa vụ không can thiệp tùy tiện và nghĩa vụ bảo đảm tích cực từ phía Nhà nước. Nhà nước không chỉ có trách nhiệm tôn trọng quyền tự do liên kết và tính tự chủ hợp pháp của hội, mà còn phải xây dựng khuôn khổ pháp luật, thủ tục và thiết chế cần thiết để quyền được thực hiện trên thực tế. Điều đó bao gồm việc quy định minh bạch điều kiện, trình tự thực hiện quyền; kiểm soát sự can thiệp của cơ quan hành chính; và thiết lập cơ chế khiếu nại, khởi kiện, giải quyết tranh chấp, khắc phục hậu quả khi quyền bị xâm phạm. Đặc điểm này cho thấy quyền lập hội không chỉ cần được ghi nhận về mặt hình thức mà còn phải được bảo đảm bằng cơ chế pháp lý có khả năng vận hành hiệu quả.

Những đặc điểm trên cho thấy quyền lập hội là một quyền có cấu trúc phức hợp: bắt nguồn từ tự do của cá nhân nhưng được thực hiện thông qua các hình thức liên kết tập thể; có nội dung độc lập nhưng gắn bó với việc thực hiện nhiều quyền khác; được Nhà nước tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm, đồng thời có thể bị hạn chế trong những trường hợp thật sự cần thiết và theo luật định. Đây là cơ sở để xác định phạm vi, nội dung và yêu cầu điều chỉnh của pháp luật về quyền lập hội trong các phần tiếp theo của luận án.

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 phạm⁵³.

Trong phạm vi nghiên cứu của luận án, pháp luật về quyền lập hội được hiểu

⁵³ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 22, 104-106, 116-118.

là tổng thể các quy phạm pháp luật ghi nhận, cụ thể hóa và bảo đảm việc thực hiện quyền lập hội; xác định chủ thể, nội dung, điều kiện, trình tự thực hiện và giới hạn của quyền; quy định địa vị pháp lý, quyền tự chủ và trách nhiệm của hội; đồng thời xác lập thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước và các cơ chế bảo vệ quyền khi có hành vi hoặc quyết định tác động đến việc thực hiện quyền lập hội⁵⁴.

Với cách hiểu này, pháp luật về quyền lập hội có cấu trúc gồm các nhóm quy phạm chủ yếu: quy phạm hiến định ghi nhận quyền và nguyên tắc hạn chế quyền; quy phạm xác định chủ thể, nội dung và điều kiện thực hiện quyền; quy phạm về thành lập, gia nhập, rời khỏi hội và tổ chức, hoạt động của hội; quy phạm về quyền tự chủ, tài sản, tài chính và trách nhiệm giải trình; quy phạm về quản lý nhà nước, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm; quy phạm về khiếu nại, khởi kiện, giải quyết tranh chấp và các cơ chế bảo vệ quyền⁵⁵. Cấu trúc này cho thấy pháp luật về quyền lập hội không chỉ điều chỉnh hội với tư cách là một tổ chức mà còn điều chỉnh toàn bộ quá trình quyền lập hội được ghi nhận, thực hiện, giới hạn và bảo vệ.

Pháp luật về quyền lập hội có liên quan chặt chẽ nhưng không đồng nhất với pháp luật về hội. Pháp luật về hội lấy hội với tư cách là một loại hình tổ chức xã hội làm đối tượng điều chỉnh trực tiếp, tập trung vào việc thành lập, tổ chức, hoạt động, quyền, nghĩa vụ, tài sản, tài chính và quản lý nhà nước đối với hội. Trong khi đó, pháp luật về quyền lập hội lấy quyền hiến định của công dân làm trung tâm, bao quát cả giai đoạn trước khi hội được thành lập, quá trình tổ chức và hoạt động của hội, việc Nhà nước giới hạn hoặc can thiệp vào quyền và cơ chế bảo vệ quyền khi bị xâm phạm.

Tiêu chí cơ bản để xác định một quy định thuộc pháp luật về quyền lập hội là mức độ liên hệ trực tiếp của quy định đó với việc ghi nhận, thực hiện, giới hạn hoặc bảo vệ quyền lập hội. Theo đó, không phải mọi quy định có liên quan đến một hội đều đương nhiên thuộc phạm vi trung tâm của pháp luật về quyền lập hội. Những

⁵⁴ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 22, 104-106, 116-118.

⁵⁵ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các 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.

quy định về kế toán, thuế, lao động, hợp đồng hoặc tài sản áp dụng chung đối với các tổ chức chỉ được xem xét trong luận án khi việc áp dụng chúng tác động trực tiếp đến khả năng thành lập, gia nhập, tổ chức, hoạt động tự chủ hoặc bảo vệ quyền của cá nhân, hội viên, nhóm sáng lập viên và hội. Tiêu chí này vừa làm rõ ranh giới giữa pháp luật về quyền lập hội với pháp luật về hội, vừa giúp giới hạn hợp lý phạm vi nghiên cứu của luận án.

Trong điều kiện Việt Nam, sự phân biệt trên có ý nghĩa đối với việc chuyển trọng tâm từ quản lý hội thuần túy sang bảo đảm quyền lập hội trong khuôn khổ pháp luật. Sự chuyển đổi này không phủ nhận yêu cầu quản lý nhà nước mà đòi hỏi hoạt động quản lý phải có căn cứ pháp luật, hướng tới bảo đảm quyền hiến định, bảo vệ lợi ích công cộng và phòng ngừa, xử lý việc lợi dụng quyền lập hội. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải đồng thời bảo đảm hai yêu cầu: tạo điều kiện để quyền được thực hiện thực chất và duy trì cơ chế quản lý cần thiết, hợp lý, tương xứng với các mục đích chính đáng được Hiến pháp và pháp luật ghi nhận⁵⁶.

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 thiết⁵⁷.

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

⁵⁶ ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22; Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 51.

⁵⁷ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 3, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ, mục III.2.

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 hiện quyền lập hội⁵⁸.

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 cụ thể hóa và thực hiện quyền liên quan đến nhiều ngành luật. Luật hiến pháp xác lập quyền và nguyên tắc hạn chế quyền; luật hành chính điều chỉnh thẩm quyền, trình tự, thủ tục thành lập, đăng ký, quản lý, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm; luật dân sự điều chỉnh tư cách pháp lý, tài sản, giao dịch và trách nhiệm dân sự của hội; pháp luật về tài chính, thuế, kế toán điều chỉnh việc hình thành, quản lý và sử dụng các nguồn lực; pháp luật tố tụng quy định cơ chế giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền. Tính liên ngành đòi hỏi các quy định có liên quan phải được thiết kế thống nhất, đồng bộ, tránh xung đột hoặc tạo ra những rào cản bất hợp lý đối với việc thực hiện quyền lập hội.

Thứ tư, pháp luật về quyền lập hội có tính cấu trúc, thủ tục và thiết chế. Pháp luật trong lĩnh vực này 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, thẩm quyền, trình tự, thủ tục và các cơ chế tổ chức thực hiện, kiểm soát quyền lực hành chính, giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền⁵⁹. Do việc thực hiện quyền lập hội thường gắn với sự hình thành và hoạt động của một tổ chức có tên gọi, điều lệ, thành viên, cơ cấu và tài sản, chất lượng của thủ tục và thiết chế có ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng thực hiện quyền. Thủ tục minh bạch, đơn giản, có thời hạn và căn cứ quyết định rõ ràng sẽ tạo điều kiện thực hiện quyền; ngược lại, thủ tục phức tạp,

⁵⁸ ICCPR, tldd, khoản 2 Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 22.

⁵⁹ Võ Khánh Vinh (chủ biên), tldd, tr. 13; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, các đoạn 22, 104-106, 116-118.

thiếu minh bạch hoặc trao quyền tùy nghi quá rộng có thể trở thành sự hạn chế quyền trên thực tế.

Thứ năm, pháp luật về quyền lập hội chịu tác động của bối cảnh chính trị, pháp lý và truyền thống quản trị của mỗi quốc gia, đồng thời phải tuân thủ các chuẩn mực hiến định và nghĩa vụ quốc tế về quyền con người. Sự khác biệt về mô hình thể chế, truyền thống pháp lý và điều kiện kinh tế - xã hội có thể dẫn đến những cách thức điều chỉnh khác nhau đối với việc thành lập, tổ chức và hoạt động của hội. Tuy nhiên, sự khác biệt đó không loại trừ nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền lập hội. Trong điều kiện Việt Nam, pháp luật về quyền lập hội cần phù hợp với đặc điểm của hệ thống chính trị và yêu cầu quản lý nhà nước, đồng thời phải bảo đảm quyền hiến định của công dân và các nghĩa vụ quốc gia theo ICCPR. Việc hạn chế quyền chỉ được đặt ra trên cơ sở pháp luật, vì mục đích chính đáng và trong phạm vi cần thiết, hợp lý, tương xứng⁶⁰.

Từ những phân tích trên có thể thấy, pháp luật về quyền lập hội là một chỉnh thể quy phạm có phạm vi rộng hơn pháp luật về hội, được nhận diện bởi mối liên hệ trực tiếp với việc ghi nhận, thực hiện, giới hạn và bảo vệ quyền lập hội. Cách tiếp cận này là cơ sở để xác định các nội dung cấu thành của pháp luật về quyền lập hội, xây dựng tiêu chí đánh giá và phân tích thực trạng pháp luật Việt Nam trong các phân tiếp theo của luận án.

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, nguyên tắc thực hiện và giới hạn quyền. Đây là nhóm quy định có ý nghĩa nền tảng, xác định chủ thể được hưởng quyền, nội dung được pháp luật bảo vệ, những nguyên tắc chi phối việc thực hiện quyền và các điều kiện mà Nhà nước phải tuân thủ khi hạn chế

⁶⁰ ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22; Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

quyền. Ở bình diện pháp luật quốc tế, quyền tự do lập hội được ghi nhận là quyền của mọi người; trong khi đó, Điều 25 Hiến pháp năm 2013 xác định quyền lập hội là quyền của công dân⁶¹. Vì vậy, pháp luật quốc gia cần xác định rõ địa vị pháp lý của cá nhân, nhóm sáng lập viên, hội viên và hội trong quá trình thực hiện quyền, đồng thời quy định phù hợp đối với người nước ngoài, người không quốc tịch và các chủ thể khác. Trong phạm vi của luận án, việc phân tích tập trung vào khung pháp luật chung điều chỉnh quyền lập hội của công dân Việt Nam và các hội thuộc phạm vi nghiên cứu đã được xác định tại Phần mở đầu.

Các nguyên tắc cơ bản của việc thực hiện quyền lập hội bao gồm tự nguyện, bình đẳng, không phân biệt đối xử, tự chủ, công khai, minh bạch, tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Việc hạn chế quyền chỉ được đặt ra theo luật, trong trường hợp cần thiết, nhằm mục đích chính đáng và phải bảo đảm tính hợp lý, tương xứng. Những nguyên tắc này vừa định hướng việc cụ thể hóa quyền, vừa là căn cứ để đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp của các quy định và quyết định tác động đến quyền lập hội.

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. Việc pháp luật lựa chọn mô hình thông báo, đăng ký hoặc cấp phép phải được xem xét trên cơ sở mức độ bảo đảm quyền và yêu cầu quản lý tương ứng. Dù áp dụng mô hình nào, các điều kiện và thủ tục thành lập hội cũng phải rõ ràng, khách quan, minh bạch, có khả năng dự báo; căn cứ từ chối phải được quy định cụ thể và quyết định từ chối phải có khả năng được khiếu nại, khởi kiện. Thủ tục pháp lý không được trở thành rào cản bất hợp lý làm cho quyền lập hội chỉ tồn tại về mặt hình thức⁶².

Thứ ba, các quy định về địa vị pháp lý, quyền tự chủ và tổ chức nội bộ của hội.

⁶¹ UDHR, tlđd, Điều 20; ICCPR, tlđd, Điều 22; Hiến pháp năm 2013, tlđd, Điều 25.

⁶² 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.

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 được thực hiện khi có căn cứ pháp luật rõ ràng, nhằm mục đích chính đáng, trong phạm vi cần thiết và tương xứng để bảo vệ lợi ích công cộng hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên và 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 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. Các nghĩa vụ về tài chính, kế toán, công khai và trách nhiệm giải trình cần được thiết kế phù hợp với

quy mô, tính chất hoạt động, nguồn tài chính và mức độ rủi ro của từng loại hội, tránh áp dụng đồng loạt những yêu cầu tạo ra gánh nặng bất hợp lý đối với khả năng tiếp cận và sử dụng nguồn lực hợp pháp.⁶³

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. Phương thức quản lý nhà nước phải được lựa chọn trên cơ sở tính chất của quyền lập hội, mức độ rủi ro của hoạt động và yêu cầu bảo vệ lợi ích công cộng; đồng thời phải xác định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan có thẩm quyền và cơ chế kiểm soát đối với các quyết định hành chính tác động đến việc thực hiện quyền.

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. Căn cứ từ chối thành lập, đình chỉ hoạt động hoặc giải thể bắt buộc phải được quy định rõ ràng và được giải thích chặt chẽ; không thể chỉ dựa trên những lý do mơ hồ, suy đoán hoặc không chứng minh được mức độ cần thiết và tương xứng của biện pháp áp dụng.⁶⁴

⁶³ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/23/39, tldđ, đoạn 8-10.

⁶⁴ 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.

Thứ tám, các quy định về cơ chế bảo vệ quyền và giải quyết tranh chấp. Pháp luật về quyền lập hội chỉ có thể được coi là đầy đủ khi thiết lập được những cơ chế hữu hiệu để chủ thể yêu cầu chấm dứt hành vi vi phạm, xem xét lại quyết định trái pháp luật và khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp. Các cơ chế này bao gồm giải quyết khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính; khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định liên quan đến thành lập, đăng ký, công nhận, đình chỉ, giải thể hoặc xử lý vi phạm; giải quyết tranh chấp nội bộ của hội; và các cơ chế bảo vệ quyền của hội viên, nhóm sáng lập viên và hội. Pháp luật cần xác định rõ thẩm quyền, trình tự, thời hạn giải quyết, biện pháp khắc phục và trách nhiệm thi hành quyết định giải quyết. Đặc biệt, những quyết định hành chính ảnh hưởng trực tiếp, nghiêm trọng đến việc thực hiện quyền lập hội phải có khả năng được xem xét kịp thời bởi Tòa án độc lập, khách quan.⁶⁵

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 điều chỉnh toàn bộ quá trình ghi nhận, thực hiện, giới hạn và bảo vệ quyền. Tám nhóm nội dung nêu trên phản ánh các thành phần cơ bản của chỉnh thể đó, từ quy phạm nền tảng về chủ thể, nguyên tắc và giới hạn quyền đến các quy định về thành lập hội, tổ chức và hoạt động, nguồn lực, quản lý nhà nước, xử lý vi phạm và cơ chế bảo vệ quyền.

Để tránh chia cắt các vấn đề có quan hệ chặt chẽ với nhau, khi đánh giá pháp luật Việt Nam tại Chương 2, luận án tập hợp các nội dung này thành năm nhóm phân tích: (i) thành lập và công nhận tư cách pháp lý của hội; (ii) gia nhập, rời khỏi hội, tự chủ tổ chức và hoạt động hợp pháp; (iii) tài sản, tiếp cận nguồn lực và tự chủ tài chính; (iv) giới hạn can thiệp của Nhà nước và kiểm soát quyền lực hành chính trong quản lý hội; (v) khiếu nại, khởi kiện, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm tương xứng. Các quy định về chủ thể, nguyên tắc thực hiện và giới hạn quyền là nền tảng xuyên suốt để đánh giá cả năm nhóm, không tách thành một nhóm thực trạng

⁶⁵ Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, tldđ; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 114-116.

độc lập. Cách tổ chức này không làm thu hẹp nội dung của pháp luật về quyền lập hội mà nhằm bảo đảm sự liên kết giữa cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp.

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, pháp luật về quyền lập hội được hình thành và phát triển trong khuôn khổ thể chế chính trị do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo và yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Quan điểm về phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, tăng cường đại đoàn kết toàn dân tộc và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước tác động trực tiếp đến cách thức ghi nhận, cụ thể hóa và tổ chức thực hiện quyền lập hội⁶⁶. Đồng thời, yêu cầu bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và phòng ngừa việc lợi dụng quyền ảnh hưởng đến việc lựa chọn mô hình quản lý, phạm vi tự chủ của hội và cơ chế

⁶⁶ Nghị quyết số 27-NQ/TW, tđd, mục III.2.

kiểm soát hoạt động của hội. Vì vậy, yếu tố chính trị – thể chế tác động đồng thời đến cả phương diện bảo đảm quyền và phương diện quản lý nhà nước đối với việc thực hiện quyền lập hội.

1.3.2. Yếu tố lịch sử và văn hóa pháp lý

Pháp luật về quyền lập hội chịu ảnh hưởng của lịch sử phát triển nhà nước, truyền thống tổ chức xã hội và cách thức Nhà nước điều chỉnh các hình thức liên kết cộng đồng trong từng thời kỳ. Ở Việt Nam, nhu cầu liên kết theo nghề nghiệp, địa bàn, tín ngưỡng, tương trợ và lợi ích chung đã tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, trong quá trình hình thành pháp luật hiện đại về hội, các quy định thường được xây dựng trước hết từ yêu cầu quản lý tổ chức, bảo đảm trật tự và kiểm soát hoạt động. Dấu ấn lịch sử đó góp phần lý giải vì sao pháp luật về hội trong một thời gian dài nghiêng nhiều hơn về xác lập thẩm quyền quản lý của Nhà nước so với việc cụ thể hóa đầy đủ nội dung của quyền lập hội.

Văn hóa pháp lý cũng ảnh hưởng đến quan niệm về quan hệ giữa Nhà nước, xã hội và các tổ chức tự nguyện. Việc đề cao ổn định, kỷ cương, trách nhiệm cộng đồng và sự hài hòa xã hội có thể tạo cơ sở cho cách tiếp cận thận trọng trong điều chỉnh hoạt động của hội. Mặt khác, nếu yêu cầu quản lý được tuyệt đối hóa hoặc không đi kèm cơ chế kiểm soát quyền lực, cách tiếp cận này có thể làm tăng tính hành chính, mở rộng tiền kiểm và thu hẹp không gian tự chủ của hội⁶⁷. Vì vậy, yếu tố lịch sử và văn hóa pháp lý cần được xem xét như một nguyên nhân giải thích đặc điểm của mô hình pháp luật hiện hành, không phải là căn cứ tự thân để duy trì mọi phương thức quản lý đã hình thành trước đây.

1.3.3. Yếu tố kinh tế - xã hội

Điều kiện kinh tế - xã hội tác động trực tiếp đến nhu cầu liên kết, đại diện lợi ích và phương thức hoạt động của các hội. Sự đa dạng của cơ cấu nghề nghiệp, sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân, quá trình đô thị hóa, sự gia tăng nhu cầu cung cấp dịch vụ xã hội và mức độ tham gia của người dân vào đời sống công cộng làm xuất hiện nhiều nhu cầu liên kết mới. Các cá nhân, nhóm xã hội và chủ thể nghề

⁶⁷ Mark Sidel, tldđ.

nghiệp có xu hướng tìm kiếm những hình thức hợp tác, đại diện, chia sẻ thông tin, hỗ trợ chuyên môn và bảo vệ lợi ích hợp pháp. Những biến đổi đó đặt ra yêu cầu pháp luật về quyền lập hội phải nhận diện và điều chỉnh phù hợp các hình thức liên kết xã hội ngày càng đa dạng.

Sự phát triển kinh tế - xã hội cũng làm thay đổi quy mô, phạm vi hoạt động, nguồn lực và phương thức quản trị của hội. Bên cạnh các hội hoạt động chủ yếu dựa vào hội phí và sự đóng góp của hội viên, có những hội tham gia cung cấp dịch vụ, thực hiện nhiệm vụ được Nhà nước giao, tiếp nhận tài trợ hoặc triển khai hoạt động trên phạm vi rộng. Sự khác biệt này tác động đến việc thiết kế các quy định về tư cách pháp lý, tài sản, tài chính, kế toán, công khai, trách nhiệm giải trình và kiểm soát rủi ro. Do đó, yếu tố kinh tế - xã hội không chỉ làm gia tăng nhu cầu lập hội mà còn đặt ra yêu cầu phân hóa quy định pháp luật phù hợp với quy mô, tính chất và mức độ rủi ro của từng loại hoạt động.

1.3.4. Yếu tố nội tại của hệ thống pháp luật và kỹ thuật lập pháp

Các yếu tố nội tại của hệ thống pháp luật như hình thức văn bản, thứ bậc hiệu lực, mức độ đầy đủ, tính thống nhất và khả năng phối hợp giữa các ngành luật ảnh hưởng trực tiếp đến việc cụ thể hóa và thực hiện quyền lập hội. Quyền lập hội dù đã được ghi nhận trong Hiến pháp vẫn khó được bảo đảm đầy đủ nếu các nội dung cốt lõi của quyền chủ yếu được điều chỉnh bằng văn bản dưới luật, các quy định phân tán, thiếu ổn định hoặc không xác định rõ giới hạn thẩm quyền của cơ quan hành chính. Vì vậy, cấu trúc nguồn luật và mức độ luật hóa quyền lập hội là những yếu tố nội tại có tác động quan trọng đến chất lượng điều chỉnh pháp luật.

Kỹ thuật lập pháp thể hiện ở khả năng xác định rõ chủ thể, nội dung quyền, điều kiện thực hiện, căn cứ hạn chế, thẩm quyền, trình tự, thủ tục và hậu quả pháp lý; đồng thời bảo đảm sự thống nhất giữa pháp luật hiến pháp, hành chính, dân sự, tài chính, thuế, kế toán, xử lý vi phạm và tố tụng⁶⁸. Các quy định sử dụng khái niệm không rõ ràng, trao quyền tùy nghi quá rộng hoặc thiếu cơ chế kiểm soát dễ dẫn đến cách hiểu và áp dụng không thống nhất. Ngược lại, kỹ thuật lập pháp rõ ràng, có khả

⁶⁸ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, các đoạn 22, 104-106.

năng dự báo và xác định được trách nhiệm của từng chủ thể là điều kiện để pháp luật về quyền lập hội được thực hiện thống nhất, minh bạch và có thể kiểm soát.

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. Thông tin được thu thập từ quá trình giải quyết hồ sơ, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, khởi kiện và phản ánh của các hội là nguồn dữ liệu cần thiết để nhận diện bất cập, đánh giá tác động và tiếp tục hoàn thiện pháp luật.

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 tiên 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. Thông tin được thu thập từ quá trình giải quyết hồ sơ, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, khởi kiện và phản ánh của các hội là nguồn dữ liệu cần thiết để nhận diện bất cập, đánh giá tác động và 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 gia⁶⁹.

Quá trình hội nhập quốc tế còn tạo điều kiện để Việt Nam tham khảo kinh nghiệm xây dựng pháp luật, mô hình đăng ký, cơ chế bảo đảm quyền tự chủ, trách nhiệm giải trình và kiểm soát sự can thiệp của Nhà nước đối với hội. Một số điều ước và hiệp định quốc tế cũng đề cập đến tự do hiệp hội trong những lĩnh vực

⁶⁹ ICCPR, tldđ, Điều 22; Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, các đoạn 16-17.

chuyên biệt, đặc biệt là quan hệ lao động. Tuy nhiên, các cam kết về tự do hiệp hội trong quan hệ lao động không đồng nhất với phạm vi quyền lập hội và loại hình hội được luận án tập trung nghiên cứu; chúng chỉ được tham chiếu khi có giá trị làm rõ nguyên tắc chung hoặc bối cảnh hội nhập. Việc tiếp thu chuẩn mực quốc tế và kinh nghiệm nước ngoài cần được thực hiện có chọn lọc, trên cơ sở Hiến pháp, nghĩa vụ quốc tế của Việt Nam và sự phù hợp với điều kiện chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội của đất nước.

Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về quyền lập hội có quan hệ đan xen nhưng tác động ở những phương diện khác nhau. Yếu tố chính trị - thể chế xác lập định hướng và giới hạn của mô hình điều chỉnh; lịch sử và văn hóa pháp lý góp phần hình thành tư duy quản lý; điều kiện kinh tế - xã hội làm thay đổi nhu cầu liên kết và hình thức hoạt động của hội; các yếu tố nội tại của hệ thống pháp luật quyết định mức độ đầy đủ, thống nhất và minh bạch của quy phạm; năng lực thực thi ảnh hưởng đến khoảng cách giữa quy định và thực tiễn; còn yếu tố quốc tế cung cấp chuẩn mực đối chiếu và kinh nghiệm tham khảo.

Việc phân biệt các yếu tố này là cơ sở để luận án phân tích nguyên nhân của những hạn chế tại Chương 2. Theo đó, nguyên nhân của bất cập trong pháp luật về quyền lập hội không chỉ được tìm kiếm trong nội dung của từng quy định mà còn phải được xem xét từ cấu trúc nguồn luật, tư duy và phương thức quản lý, năng lực tổ chức thi hành, điều kiện kinh tế - xã hội và mức độ tiếp thu các chuẩn mực phù hợp. Cách tiếp cận này giúp tránh tình trạng phản nguyên nhân chỉ nhắc lại những hạn chế đã được nhận diện.

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 và định hướng, được thực hiện thông qua việc rà soát, đánh giá, xây dựng, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các quy phạm pháp luật và đổi mới cơ chế tổ chức thi hành, nhằm khắc phục những hạn chế, mâu thuẫn, chồng chéo và khoảng trống của pháp luật; làm cho hệ thống pháp luật đầy đủ, thống nhất, minh bạch, khả thi và phù hợp hơn với Hiến pháp, yêu cầu phát triển đất

nước và yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền công dân⁷⁰.

Đối với quyền lập hội, đối tượng của quá trình hoàn thiện không chỉ là các quy định về tổ chức và hoạt động của hội. Quá trình này tác động đến một chỉnh thể pháp luật gồm: (i) nguồn luật và hình thức pháp lý ghi nhận, cụ thể hóa quyền; (ii) các quy phạm xác định chủ thể, nội dung, điều kiện thực hiện và giới hạn quyền; (iii) các quy định về thành lập, địa vị pháp lý, tổ chức, hoạt động, tài sản, tài chính và quyền tự chủ của hội; (iv) thẩm quyền, trách nhiệm và phương thức quản lý nhà nước; (v) thủ tục và thiết chế bảo vệ quyền, kiểm soát quyết định hành chính, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm. Như vậy, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội có phạm vi rộng hơn việc sửa đổi pháp luật về hội hoặc ban hành một văn bản riêng về tổ chức và quản lý hội.

Từ cách tiếp cận trên, *hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam là quá trình các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các chủ thể có liên quan tiến hành rà soát, đánh giá, xây dựng, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ và tổ chức thi hành các quy phạm pháp luật, nhằm làm cho chỉnh thể pháp luật điều chỉnh quyền lập hội trở nên đầy đủ, hợp hiến, thống nhất, minh bạch, khả thi; bảo đảm quyền lập hội của công dân được tôn trọng, bảo vệ và thực hiện thực chất; đồng thời thiết lập cơ chế quản lý nhà nước hợp pháp, hợp lý, có trách nhiệm giải trình và bảo vệ lợi ích công cộng*⁷¹.

Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội vì vậy được thực hiện đồng thời trên ba phương diện có quan hệ chặt chẽ. Phương diện thứ nhất là hoàn thiện nội dung và hình thức pháp luật, bao gồm mức độ luật hóa, sự đầy đủ và thống nhất của các quy phạm. Phương diện thứ hai là hoàn thiện thủ tục, thẩm quyền và thiết chế tổ chức thực hiện, kiểm soát sự can thiệp của cơ quan hành chính. Phương diện thứ ba là hoàn thiện các điều kiện và cơ chế bảo vệ để quyền được thực hiện trên thực tế. Việc phân định ba phương diện này là cơ sở để xây dựng các nguyên tắc và tiêu chí đánh giá

⁷⁰ Nghị quyết số 27-NQ/TW, tlđd, mục III.2; Hiến pháp năm 2013, tlđd, Điều 8, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

⁷¹ Hiến pháp năm 2013, tlđd, Điều 3, khoản 1, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR, tlđd, Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tlđd, các đoạn 19-22, 104-106.

pháp luật về quyền lập hội trong các mục tiếp theo.

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 và yêu cầu nền tảng chi phối việc xây dựng, sửa đổi, bổ sung và tổ chức thi hành pháp luật trong lĩnh vực này. Các nguyên tắc được xác lập trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quyền con người, quyền công dân và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; các nghĩa vụ quốc tế của Việt Nam về quyền lập hội; đồng thời có tham chiếu chọn lọc những chuẩn mực và kinh nghiệm quốc tế phù hợp⁷².

Xét về chức năng, các nguyên tắc dưới đây có thể được phân thành ba nhóm: nhóm nguyên tắc nền tảng gồm bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền và tuân thủ điều kiện hạn chế quyền; nguyên tắc điều hòa yêu cầu xử lý hợp lý quan hệ giữa quyền lập hội, quản lý nhà nước và lợi ích công cộng; nhóm nguyên tắc tổ chức thực hiện gồm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia, tính đồng bộ, khả thi và bảo đảm tương thích với nghĩa vụ quốc tế. Việc phân nhóm không làm thay đổi giá trị của từng nguyên tắc mà giúp xác định chức năng và thứ tự vận dụng của chúng.

Thứ nhất, nguyên tắc bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp, tính hợp hiến, hợp 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; đồng thời khắc phục tình trạng những nội dung cốt lõi của quyền hiến định được điều chỉnh chủ yếu

⁷² Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 2, Điều 3, Điều 8, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ, mục III.2; ICCPR, tldđ, Điều 22.

bằng văn bản dưới luật. Hình thức văn bản được lựa chọn phải phù hợp với tính chất của vấn đề điều chỉnh, thẩm quyền ban hành và mức độ tác động đến quyền; những quy định về chủ thể, nội dung, điều kiện thực hiện, giới hạn quyền, thẩm quyền can thiệp và cơ chế bảo vệ quyền phải được luật hóa ở mức độ phù hợp⁷³.

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 phạm⁷⁴.

Thứ ba, nguyên tắc hạn chế quyền phải có căn cứ luật định, nhằm mục đích chính đáng, cần thiết và tương xứng. Quyền lập hội không phải là quyền tuyệt đối, nhưng khả năng hạn chế quyền không đồng nghĩa với việc cơ quan nhà nước được tự do xác lập hoặc mở rộng các giới hạn. Theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 và khoản 2 Điều 22 ICCPR, việc hạn chế quyền phải được đặt ra trên cơ sở pháp luật và chỉ nhằm những mục đích chính đáng đã được xác định⁷⁵. Biện pháp hạn chế phải thực sự cần thiết để đạt được mục đích đó, không có biện pháp khác ít hạn chế quyền hơn mà vẫn đạt hiệu quả tương đương, và mức độ bất lợi gây ra đối với chủ thể quyền không được vượt quá lợi ích công cộng cần bảo vệ. Vì vậy, quá trình hoàn thiện pháp luật phải xác định rõ căn cứ, phạm vi, thẩm quyền, trình tự, thời hạn và cơ chế kiểm soát đối với từng biện pháp hạn chế quyền lập hội; tránh sử dụng 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

⁷³ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15 ngày 19/02/2025, được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 87/2025/QH15 ngày 25/6/2025; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 22, 104-106.

⁷⁴ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 3, khoản 1 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ, mục III.2.

⁷⁵ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22.

nước và bảo vệ lợi ích công cộng. Bảo đảm quyền và quản lý nhà nước không phải là hai mục tiêu loại trừ nhau. Nhà nước có trách nhiệm tạo lập điều kiện pháp lý để công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên thực hiện quyền; đồng thời phải phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi lợi dụng quyền để xâm phạm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, sức khỏe cộng đồng hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác. Tuy nhiên, quản lý nhà nước phải được đặt trong khuôn khổ pháp quyền và phục vụ việc bảo đảm quyền, không được trở thành mục đích tự thân để duy trì những điều kiện hoặc thủ tục không cần thiết. Mức độ quản lý, nghĩa vụ tuân thủ và phương thức kiểm tra cần được xác định phù hợp với tính chất, quy mô và mức độ rủi ro của hoạt động, tránh áp dụng đồng loạt những biện pháp can thiệp vượt quá yêu cầu bảo vệ lợi ích công cộng⁷⁶.

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. Pháp luật sau khi được ban hành cũng phải xác định rõ nghĩa vụ công khai và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết công việc liên quan đến quyền lập hội, đồng thời quy định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình phù hợp đối với các hội.

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, 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 -

⁷⁶ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22; Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, các đoạn 16-17, 81.

pháp lý, kinh tế - xã hội, năng lực quản lý và văn hóa pháp lý của Việt Nam. Tính phù hợp với điều kiện Việt Nam phải được sử dụng để lựa chọn phương thức và lộ trình thực hiện khả thi, không được hiểu là căn cứ để loại trừ các yêu cầu hiến định hoặc nghĩa vụ quốc tế có giá trị ràng buộc đối với Việt Nam.

Thứ bảy, nguyên tắc bảo đảm tương thích với nghĩa vụ quốc tế và tiếp thu có chọn lọc các chuẩn mực, kinh nghiệm quốc tế. Việt Nam là thành viên của ICCPR, trong đó Điều 22 ghi nhận quyền tự do lập hội và xác định các điều kiện hạn chế quyền. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội phải bảo đảm sự tương thích với các nghĩa vụ quốc tế có giá trị ràng buộc đối với Việt Nam. Bên cạnh đó, các hướng dẫn, khuyến nghị của cơ quan quốc tế và kinh nghiệm pháp luật nước ngoài có thể được sử dụng như nguồn tham khảo để làm rõ những vấn đề về thủ tục thành lập, quyền tự chủ, tiếp cận nguồn lực, trách nhiệm giải trình và cơ chế bảo vệ quyền. Cần phân biệt nghĩa vụ phát sinh từ điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên với các chuẩn mực hướng dẫn, khuyến nghị và kinh nghiệm nước ngoài; việc tiếp thu nhóm tài liệu thứ hai phải được thực hiện có chọn lọc, trên cơ sở Hiến pháp và điều kiện cụ thể của Việt Nam⁷⁷.

Các nguyên tắc nêu trên có quan hệ chặt chẽ nhưng không hoàn toàn có cùng chức năng. Khi việc vận dụng các nguyên tắc dẫn đến những yêu cầu khác nhau, trước hết phải bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và sự tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế có giá trị ràng buộc đối với Việt Nam; tiếp đó phải áp dụng nguyên tắc tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền và các điều kiện hạn chế quyền để xác định giới hạn của hoạt động quản lý nhà nước. Các yêu cầu về khả thi, phù hợp với điều kiện Việt Nam và tiếp thu kinh nghiệm quốc tế được sử dụng để lựa chọn phương thức, bước đi và lộ trình thực hiện nhưng không thể là căn cứ để hạ thấp yêu cầu bảo vệ quyền đã được Hiến pháp và điều ước quốc tế xác lập.

Trên cơ sở thứ tự vận dụng đó, sự xung đột giữa quyền tự chủ của hội và yêu cầu quản lý nhà nước phải được giải quyết theo hướng: chỉ chấp nhận sự can thiệp có căn cứ pháp luật, nhằm mục đích chính đáng, thực sự cần thiết và tương xứng;

⁷⁷ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, đoạn 19-22, 104-106, 114-116.

trong trường hợp có nhiều biện pháp quản lý có thể đạt được cùng một mục đích, ưu tiên biện pháp ít hạn chế quyền hơn. Các nguyên tắc này là nền tảng để xây dựng và vận dụng hệ tiêu chí đánh giá pháp luật về quyền lập hội tại mục tiếp theo.

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 được sử dụng để đánh giá chất lượng của quy phạm pháp luật, mức độ bảo đảm quyền, khả năng tổ chức thực hiện và kết quả tác động của pháp luật trong thực tiễn. Nếu các nguyên tắc hoàn thiện pháp luật xác định những yêu cầu định hướng mà quá trình hoàn thiện phải tuân thủ, thì các tiêu chí cung cấp căn cứ cụ thể để nhận diện thành tựu, hạn chế, khoảng trống và yêu cầu sửa đổi của pháp luật hiện hành.

Hệ tiêu chí của luận án được hình thành từ ba cơ sở chủ yếu: *thứ nhất*, các yêu cầu hiến định về tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm và hạn chế quyền con người, quyền công dân; *thứ hai*, các nghĩa vụ cơ bản về quyền tự do lập hội theo Điều 22 ICCPR và các chuẩn mực quốc tế có giá trị tham khảo; *thứ ba*, các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền, cách tiếp cận dựa trên quyền và quản trị tốt về tính hợp hiến, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia, kiểm soát quyền lực và hiệu quả thực thi⁷⁸. Trên cơ sở đó, tám tiêu chí được phân thành ba nhóm: (i) nhóm tiêu chí nền tảng về chất lượng và tính hợp pháp của hệ thống quy phạm gồm tiêu chí thứ nhất, thứ hai và thứ năm; (ii) nhóm tiêu chí về cơ chế thực hiện và bảo vệ quyền gồm tiêu chí thứ ba, thứ tư và thứ sáu; (iii) nhóm tiêu chí về mức độ đáp ứng và kết quả thực thi gồm tiêu chí thứ bảy và thứ tám.

Thứ nhất, tiêu chí về nguồn luật, hình thức pháp luật và mức độ luật hóa quyền lập hội. Tiêu chí này đánh giá quyền lập hội đang được cụ thể hóa bằng những loại văn bản nào, thứ bậc hiệu lực của các văn bản đó và mức độ mà những nội dung cốt lõi của quyền đã được quy định trong luật. Quyền lập hội là quyền hiến định của công dân, vì vậy các vấn đề về chủ thể, nội dung quyền, điều kiện thực hiện, căn cứ hạn chế, thẩm quyền can thiệp và cơ chế bảo vệ quyền phải được quy định bằng hình thức pháp lý phù hợp, nhất là đối với những vấn đề tác động trực tiếp đến khả năng thực hiện

⁷⁸ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 3, Điều 8, khoản 1, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR, tldđ, Điều 22; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ, mục III.2; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 19-22, 104-106, 114-116.

quyền⁷⁹. Việc đánh giá tiêu chí này tập trung vào ba vấn đề: hệ thống nguồn luật có rõ ràng và ổn định hay không; những nội dung cốt lõi của quyền đã được luật hóa đầy đủ hay chưa; văn bản dưới luật có chủ yếu quy định chi tiết hay đang trực tiếp đặt ra những điều kiện, giới hạn quyền chưa có căn cứ đầy đủ trong luật.

Thứ hai, tiêu chí về tính hợp hiến, hợp pháp và sự tuân thủ các điều kiện hạn chế quyền. Khác với tiêu chí thứ nhất tập trung vào hình thức và thứ bậc nguồn luật, tiêu chí này đánh giá nội dung của quy định có phù hợp với Hiến pháp và các điều kiện hạn chế quyền hay không. Các quy định về điều kiện thành lập hội, từ chối đăng ký hoặc cho phép thành lập, can thiệp vào tổ chức và hoạt động, đình chỉ, giải thể hoặc xử lý vi phạm phải có căn cứ pháp luật rõ ràng, nhằm mục đích chính đáng, thực sự cần thiết và tương xứng. Một quy định dù được ban hành đúng thẩm quyền và đúng hình thức vẫn chưa đáp ứng tiêu chí này nếu sử dụng khái niệm mơ hồ, trao quyền tùy nghi quá rộng hoặc áp đặt biện pháp hạn chế vượt quá mức cần thiết để bảo vệ lợi ích công cộng.

Thứ ba, tiêu chí về tính minh bạch, khả năng tiếp cận và mức độ hợp lý của thủ tục pháp lý. Tiêu chí này đánh giá người dân, nhóm sáng lập viên, hội viên và hội có thể nhận biết, tiếp cận và thực hiện các thủ tục liên quan đến quyền lập hội một cách thuận lợi, có khả năng dự báo hay không. Pháp luật phải quy định rõ điều kiện, thành phần hồ sơ, thẩm quyền, trình tự, thời hạn, chi phí, căn cứ chấp thuận hoặc từ chối và trách nhiệm giải trình của cơ quan có thẩm quyền. Thủ tục không nhất thiết phải đơn giản như nhau trong mọi trường hợp, nhưng mức độ phức tạp và nghĩa vụ tuân thủ phải phù hợp với tính chất, quy mô và mức độ rủi ro của hoạt động. Việc đánh giá cần xem xét cả quy định thành văn và khả năng thực hiện trên thực tế, bao gồm tình trạng yêu cầu thêm hồ sơ, kéo dài thời hạn hoặc áp dụng không thống nhất giữa các cơ quan có thẩm quyền.

Thứ tư, tiêu chí về mức độ bảo đảm quyền tự chủ của hội gắn với công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Một khuôn khổ pháp luật phù hợp phải bảo đảm hội được chủ động xây dựng, sửa đổi điều lệ; lựa chọn cơ cấu tổ chức và nhân sự; quản lý

⁷⁹ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR, tldđ, Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 22, 104-106.

hội viên; xác định chương trình, phương thức hoạt động; tạo lập, quản lý và sử dụng các nguồn lực hợp pháp. Sự can thiệp của cơ quan nhà nước vào những vấn đề nội bộ này chỉ được đặt ra khi có căn cứ pháp luật và đáp ứng yêu cầu cần thiết, tương xứng. Đồng thời, quyền tự chủ phải gắn với nghĩa vụ công khai và trách nhiệm giải trình, nhưng mức độ nghĩa vụ cần được phân hóa theo quy mô, nguồn tài chính, việc sử dụng ngân sách hoặc tài sản công, phạm vi tác động và mức độ rủi ro của từng hội. Tiêu chí này không đánh giá quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình như hai yêu cầu đối lập, mà xem xét pháp luật có thiết lập được mối quan hệ cân bằng, hợp lý giữa chúng hay không.

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 không thể được đánh giá chỉ trong phạm vi văn bản trực tiếp quy định về hội. Tiêu chí này xem xét sự thống nhất giữa pháp luật về hội với pháp luật dân sự, hành chính, tài chính, thuế, kế toán, ngân sách, thanh tra, xử lý vi phạm, khiếu nại, tố tụng và những lĩnh vực chuyên ngành có liên quan trực tiếp. Sự thiếu thống nhất có thể biểu hiện ở quy định mâu thuẫn, chồng chéo, bỏ trống trách nhiệm, không rõ thẩm quyền hoặc không xác định được quy định ưu tiên áp dụng. Vì vậy, việc đáp ứng tiêu chí không chỉ đòi hỏi từng quy định riêng lẻ hợp lý mà còn đòi hỏi các quy định có khả năng phối hợp, vận hành như một chỉnh thể.

Thứ sáu, tiêu chí về cơ chế bảo vệ quyền, giải quyết tranh chấp và kiểm soát quyền lực hành chính. Pháp luật về quyền lập hội chỉ có thể được coi là đầy đủ khi chủ thể có khả năng yêu cầu xem xét lại quyết định hoặc hành vi trái pháp luật, chấm dứt sự can thiệp, khôi phục quyền và được áp dụng biện pháp khắc phục phù hợp. Tiêu chí này đòi hỏi pháp luật quy định rõ cơ chế khiếu nại, khởi kiện, thẩm quyền giải quyết tranh chấp nội bộ, thời hạn giải quyết, trách nhiệm cung cấp hồ sơ và căn cứ của cơ quan đã ban hành quyết định, cũng như hiệu lực và cơ chế thi hành quyết định giải quyết⁸⁰. Đặc biệt, các quyết định từ chối thành lập, đình chỉ, giải thể hoặc áp dụng biện pháp hạn chế nghiêm trọng đối với hội phải có khả năng được xem xét kịp thời bởi Tòa

⁸⁰ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22; Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, các đoạn 16-17, 81; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 114-116.

án độc lập, khách quan. Cơ chế bảo vệ quyền vừa có chức năng khắc phục vi phạm, vừa phòng ngừa lạm quyền và nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính.

Thứ bảy, tiêu chí về khả năng phản ánh và đáp ứng thực tiễn đời sống hiệp hội. Tiêu chí này đánh giá pháp luật có nhận diện đúng nhu cầu liên kết, sự đa dạng về quy mô, lĩnh vực, phạm vi và phương thức hoạt động của các hội thuộc phạm vi điều chỉnh hay không. Pháp luật cần đủ linh hoạt để điều chỉnh những biến đổi hợp pháp của đời sống hiệp hội, nhưng không nhất thiết phải đồng nhất mọi hình thức liên kết xã hội với hội có tư cách pháp lý. Đối với các nhóm cộng đồng, mạng lưới liên kết linh hoạt hoặc hình thức liên kết trên môi trường số, luận án chỉ xem xét ở mức độ cần thiết để xác định ranh giới điều chỉnh và tác động của chúng đối với pháp luật về quyền lập hội, không mở rộng phạm vi nghiên cứu sang mọi loại hình tổ chức xã hội. Mức độ đáp ứng thực tiễn được đánh giá thông qua khả năng của pháp luật trong việc xử lý nhu cầu thực tế, hạn chế khoảng cách giữa quy định với đời sống và thích ứng với những thay đổi có liên quan trực tiếp đến việc thực hiện quyền.

Thứ tám, tiêu chí về tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả thi hành. Tính khả thi phản ánh khả năng các chủ thể có thể tuân thủ và cơ quan nhà nước có thể tổ chức thực hiện quy định với thẩm quyền, nhân lực, dữ liệu, nguồn lực và cơ chế phối hợp hiện có. Hiệu lực thi hành thể hiện ở mức độ quy định được tôn trọng và áp dụng thống nhất, đúng thẩm quyền, đúng trình tự. Hiệu quả thi hành phản ánh kết quả thực tế mà pháp luật tạo ra so với mục tiêu và chi phí thực hiện. Vì vậy, tiêu chí này không chỉ xem xét pháp luật có được áp dụng hay không mà còn đánh giá việc áp dụng có giúp quyền lập hội được thực hiện thuận lợi hơn, giảm sự tùy nghi và chi phí tuân thủ, nâng cao tính tự chủ và trách nhiệm của hội, đồng thời đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước hay không. Dữ liệu chính thức, hồ sơ thực thi, kết quả giải quyết thủ tục, khiếu nại, khởi kiện và thông tin thực chứng phù hợp là những nguồn căn cứ để đánh giá tiêu chí này.

Tám tiêu chí có quan hệ bổ trợ nhưng không thay thế cho nhau. Các tiêu chí về nguồn luật, tính hợp hiến và tính thống nhất xác định điều kiện pháp lý nền tảng; các tiêu chí về thủ tục, quyền tự chủ và cơ chế bảo vệ đánh giá phương thức quyền được thực hiện; các tiêu chí về đáp ứng thực tiễn và hiệu quả thi hành đánh giá kết quả vận

hành của pháp luật. Một quy định khả thi hoặc thuận tiện trong quản lý nhưng không hợp hiến, không có căn cứ luật định hoặc hạn chế quyền không tương xứng thì không thể được đánh giá là hoàn thiện. Ngược lại, một quy định phù hợp về mặt nguyên tắc nhưng không có thủ tục, nguồn lực và cơ chế thực hiện cũng chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu hoàn thiện pháp luật.

Khi vận dụng tại Chương 2, ba tiêu chí thứ nhất, thứ hai và thứ năm được sử dụng xuyên suốt để đánh giá cơ sở pháp lý, tính hợp hiến và sự đồng bộ của cả năm nhóm nội dung. Đối với nhóm quy định về thành lập và công nhận tư cách pháp lý, luận án chú trọng tiêu chí về hạn chế quyền, minh bạch thủ tục, cơ chế bảo vệ và khả thi. Đối với nhóm quy định về gia nhập, rời khỏi hội, tổ chức và hoạt động, trọng tâm là quyền tự chủ, trách nhiệm giải trình và kiểm soát sự can thiệp. Đối với tài sản, tài chính và tiếp cận nguồn lực, trọng tâm là quyền tự chủ, tính đồng bộ, mức độ đáp ứng thực tiễn và khả thi. Đối với quản lý nhà nước, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm, trọng tâm là tính hợp hiến, mức độ tương xứng, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực hành chính. Đối với khiếu nại, khởi kiện và giải quyết tranh chấp, trọng tâm là tính hữu hiệu của cơ chế bảo vệ quyền.

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 ghi nhận trong nhiều nguồn khác nhau của pháp luật quốc tế về quyền con người. Tuy nhiên, các nguồn này không có cùng giá trị pháp lý đối với Việt Nam. Trong phạm vi luận án, các nguồn quốc tế được xem xét theo bốn nhóm: (i) điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và có giá trị ràng buộc; (ii) văn kiện tuyên bố có giá trị nền tảng, định hướng; (iii) điều ước chuyên ngành hoặc khu vực không trực tiếp ràng buộc Việt Nam nhưng có giá trị tham khảo; (iv) báo cáo, hướng dẫn, khuyến nghị và thực tiễn tài phán quốc tế được sử dụng như nguồn giải thích, đối chiếu. Việc phân tầng này nhằm bảo đảm luận án không đồng nhất nghĩa vụ pháp lý quốc tế của Việt Nam với các chuẩn mực có tính chất hướng dẫn hoặc kinh nghiệm tham khảo.

Trước hết, quyền lập hội được ghi nhận tại Điều 20 UDHR. Văn kiện khẳng định mọi người có quyền tự do hội họp và lập hội hòa bình, đồng thời không ai bị bắt buộc phải tham gia một hội. UDHR không phải là điều ước quốc tế tạo ra nghĩa vụ ràng buộc theo cơ chế phê chuẩn hoặc gia nhập, nhưng là văn kiện nền tảng của hệ thống pháp luật quốc tế về quyền con người. Đối với quyền lập hội, Điều 20 xác lập cả phương diện tích cực - quyền liên kết với người khác và phương diện tiêu cực - quyền không bị cưỡng ép tham gia hội.

Nguồn pháp lý quốc tế có ý nghĩa trực tiếp nhất đối với Việt Nam là ICCPR. Khoản 1 Điều 22 ghi nhận quyền của mọi người được tự do lập hội với người khác, bao gồm quyền thành lập và gia nhập công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình. Khoản 2 Điều 22 quy định quyền này chỉ có thể bị hạn chế khi sự hạn chế được quy định bằng pháp luật và cần thiết trong một xã hội dân chủ vì 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 khác⁸¹. Việt Nam gia nhập ICCPR ngày 24/9/1982; do đó, Điều 22 là căn cứ điều ước có giá trị ràng buộc mà Việt Nam phải tính đến trong quá trình xây dựng, thực hiện và hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Thông tin gia nhập và ngày có hiệu lực đối với Việt Nam được ghi nhận trong cơ sở dữ liệu điều ước chính thức của Liên hợp quốc.

Một số điều ước quốc tế khác mà Việt Nam là thành viên ghi nhận quyền liên kết trong những lĩnh vực hoặc đối với những nhóm chủ thể cụ thể. Điều 8 ICESCR quy định quyền thành lập và gia nhập công đoàn; Điều 15 Công ước về quyền trẻ em ghi nhận quyền tự do lập hội và hội họp hòa bình của trẻ em; điểm c Điều 7 Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ ghi nhận quyền tham gia các tổ chức và hiệp hội phi chính phủ liên quan đến đời sống công cộng và chính trị; điểm b Điều 29 Công ước về quyền của người khuyết tật yêu cầu bảo đảm

⁸¹ ICCPR, tldđ, Điều 22; United Nations Treaty Collection, “International Covenant on Civil and Political Rights - Viet Nam: Accession”, <https://treaties.un.org/Pages/showActionDetails.aspx?objid=080000028000600d>, truy cập ngày 30/9/2026.

sự tham gia của người khuyết tật vào các tổ chức đại diện và đời sống công cộng⁸². Các quy định này có ý nghĩa bổ sung cho Điều 22 ICCPR, đặc biệt trong việc bảo đảm quyền lập hội trên cơ sở bình đẳng và không phân biệt đối xử.

Trong lĩnh vực lao động, Công ước số 87 của ILO về tự do hiệp hội và bảo vệ quyền tổ chức và Công ước số 98 về quyền tổ chức và thương lượng tập thể tạo thành những chuẩn mực chuyên ngành quan trọng. Tuy nhiên, đến nay, Việt Nam mới phê chuẩn Công ước số 98 nhưng chưa phê chuẩn Công ước số 87⁸³. Các Công ước này chủ yếu điều chỉnh quyền tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động trong quan hệ lao động, không đồng nhất với loại hình hội thuộc phạm vi nghiên cứu của luận án. Vì vậy, luận án chỉ tham chiếu các nguyên tắc chung về tự nguyện, tự chủ và không can thiệp tùy tiện khi chúng có giá trị làm rõ quyền lập hội; không sử dụng các Công ước ILO làm căn cứ trực tiếp để đánh giá toàn bộ pháp luật về hội ở Việt Nam.

Ở bình diện khu vực, quyền lập hội được ghi nhận tại Điều 11 Công ước châu Âu về quyền con người, Điều 16 Công ước châu Mỹ về quyền con người và Điều 10 Hiến chương châu Phi về quyền con người và quyền dân tộc⁸⁴. Việt Nam không phải là thành viên và không chịu sự điều chỉnh trực tiếp của các cơ chế nhân quyền khu vực này. Do đó, các văn kiện và thực tiễn giải thích của cơ quan tài phán khu vực không phải là căn cứ pháp lý ràng buộc đối với Việt Nam mà chỉ được sử dụng để tham khảo về kỹ thuật lập pháp, cách giải thích điều kiện hạn chế quyền và cơ chế bảo vệ quyền.

Bên cạnh các điều ước và văn kiện tuyên bố, báo cáo của các cơ chế nhân

⁸² ICESCR, Điều 8; Công ước về quyền trẻ em năm 1989, Điều 15; Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979, điểm c Điều 7; Công ước về quyền của người khuyết tật năm 2006, điểm b Điều 29.

⁸³ International Labour Organization, *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948* (No. 87); *Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949* (No. 98); ILO NORMLEX, “Ratifications for Viet Nam”, [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB%3A11200%3A0%3A%3ANO%3A%3AP11200_COUNTRY_ID%3A103004](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB%3A11200%3A0%3A%3ANO%3A%3AP11200_COUNTRY_ID%3A103004;“Up-to-date Conventions not ratified by Viet Nam”); “Up-to-date Conventions not ratified by Viet Nam”, https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB%3A11210%3A0%3A%3ANO%3A%3AP11210_COUNTRY_ID%3A103004, truy cập ngày 30/9/2026.

⁸⁴ European Convention on Human Rights, Article 11; American Convention on Human Rights, Article 16; African Charter on Human and Peoples’ Rights, Article 10.

quyền Liên hợp quốc góp phần giải thích, hệ thống hóa nội dung của quyền lập hội. Báo cáo A/HRC/20/27 năm 2012 của Báo cáo viên đặc biệt về quyền tự do hội họp hòa bình và lập hội xác định quyền lập hội không chỉ bao gồm quyền thành lập và gia nhập hội mà còn liên quan đến khả năng hoạt động, tiếp cận nguồn lực, liên kết và được bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện. Báo cáo A/HRC/23/39 tiếp tục làm rõ vấn đề tiếp cận nguồn lực của hội⁸⁵. Các báo cáo này không phải là điều ước quốc tế và không tự mình tạo ra nghĩa vụ pháp lý mới cho Việt Nam; giá trị của chúng nằm ở việc cung cấp cách giải thích, khuyến nghị và thông tin tham khảo khi đánh giá pháp luật quốc gia.

Tương tự, *Guidelines on Freedom of Association* do OSCE/ODIHR và Ủy ban Venice ban hành năm 2015 là tài liệu hướng dẫn chính sách, pháp luật, không phải điều ước quốc tế và không có giá trị ràng buộc đối với Việt Nam. Tài liệu này hệ thống hóa một số nguyên tắc như suy đoán có lợi cho việc thành lập hội, tự nguyện, tự chủ, không phân biệt đối xử, thủ tục đăng ký minh bạch, tiếp cận nguồn lực và bảo đảm cơ chế tài phán⁸⁶. Trong luận án, bộ hướng dẫn được sử dụng như nguồn tham khảo để xây dựng tiêu chí đánh giá và nghiên cứu kinh nghiệm, không được trình bày như một nguồn nghĩa vụ pháp lý của Việt Nam.

Thực tiễn tài phán và giải quyết vụ việc quốc tế cũng cung cấp cách tiếp cận tham khảo về bảo vệ quyền lập hội. Trong vụ *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Tòa án Nhân quyền châu Âu xem xét việc từ chối đăng ký hội dưới góc độ Điều 11 Công ước châu Âu về quyền con người. Trong vụ *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc đánh giá việc giải thể hội theo các điều kiện hạn chế quyền tại Điều 22 ICCPR⁸⁷. Các phán quyết và quan điểm này không trực tiếp ràng buộc Việt Nam trong những vụ việc cụ thể, nhưng có giá trị tham khảo trong việc làm rõ yêu cầu về căn cứ pháp luật, mục đích chính đáng, tính cần thiết, tương xứng và trách nhiệm giải trình của Nhà nước khi áp dụng biện pháp hạn chế quyền.

⁸⁵ Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, các đoạn 51-52; Báo cáo A/HRC/23/39, tldđ, các đoạn 8-10.

⁸⁶ OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 16, 19-22, 104-106, 114-116, 178-183, 218-222.

⁸⁷ European Court of Human Rights, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, tldđ; Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, tldđ.

Từ các nguồn nêu trên có thể khái quát những yêu cầu cơ bản có giá trị đối chiếu đối với pháp luật về quyền lập hội: *một là*, bảo đảm quyền tự nguyện thành lập, gia nhập, không gia nhập và rời khỏi hội; *hai là*, bảo đảm khả năng tồn tại và hoạt động hợp pháp của hội; *ba là*, tôn trọng quyền tự chủ về điều lệ, tổ chức, nhân sự, hoạt động và nguồn lực; *bốn là*, bảo đảm điều kiện, thủ tục thành lập minh bạch, khách quan, không phân biệt đối xử và không tạo rào cản bất hợp lý; *năm là*, mọi hạn chế quyền phải có căn cứ luật định, nhằm mục đích chính đáng, cần thiết và tương xứng; *sáu là*, các biện pháp từ chối thành lập, đình chỉ hoặc giải thể phải có căn cứ rõ ràng và có khả năng được xem xét bởi cơ quan tài phán; *bảy là*, Nhà nước phải thiết lập môi trường pháp lý và cơ chế bảo vệ để quyền được thực hiện trên thực tế.

Khi vận dụng các yêu cầu này để đánh giá và hoàn thiện pháp luật Việt Nam, cần xác định rõ nguồn gốc và giá trị pháp lý của từng yêu cầu. Những yêu cầu được rút ra từ ICCPR và các điều ước mà Việt Nam là thành viên phải được xem xét với tư cách nghĩa vụ quốc tế có giá trị ràng buộc. UDHR có giá trị nền tảng và định hướng; còn điều ước khu vực, pháp luật nước ngoài, hướng dẫn của OSCE/ODIHR và Ủy ban Venice, báo cáo của cơ chế quốc tế và thực tiễn tài phán nước ngoài được sử dụng để giải thích, đối chiếu và tham khảo. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm tuân thủ nghĩa vụ quốc tế của Việt Nam, vừa tránh việc áp dụng đồng nhất hoặc sao chép máy móc các mô hình không trực tiếp điều chỉnh Việt Nam.

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

Pháp luật của các quốc gia cụ thể hóa quyền lập hội theo những mô hình khác nhau, phụ thuộc vào thể chế chính trị, truyền thống pháp luật, quan niệm về quan hệ giữa Nhà nước và xã hội, cũng như phạm vi tự chủ được thừa nhận cho các tổ chức xã hội. Việc nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài trong luận án không nhằm xác định một mô hình duy nhất có thể áp dụng cho Việt Nam, mà nhằm so sánh cách thức các hệ thống pháp luật xử lý những vấn đề chung như hình thức pháp lý điều chỉnh quyền, thành lập và công nhận tư cách pháp lý, quyền tự chủ, tài sản và tài chính, giám sát, giải thể và bảo vệ quyền.

Luận án lựa chọn Pháp, Đức, Nhật Bản và Trung Quốc làm những trường hợp so sánh chính. Pháp đại diện cho mô hình có đạo luật riêng và đề cao nguyên tắc hội hình thành trên cơ sở thỏa thuận; Đức đại diện cho mô hình điều chỉnh hội trong Bộ luật Dân sự và công nhận tư cách pháp nhân thông qua đăng ký tư pháp; Nhật Bản cung cấp kinh nghiệm về địa vị pháp lý, quản trị và trách nhiệm giải trình của tổ chức phi lợi nhuận; Trung Quốc được sử dụng như trường hợp đối chiếu về mô hình quản lý hành chính chặt chẽ và cơ chế quản lý kép. Các quốc gia này được lựa chọn dựa trên sự khác biệt về mô hình điều chỉnh, mức độ tương đồng hoặc giá trị đối chiếu đối với Việt Nam và khả năng tiếp cận nguồn pháp luật chính thức.

Việc so sánh được thực hiện theo từng vấn đề pháp lý thay vì lần lượt mô tả toàn bộ pháp luật của từng quốc gia. Mỗi nhóm vấn đề gồm ba bước: nhận diện các mô hình chủ yếu; so sánh điểm giống, khác và hệ quả đối với việc thực hiện quyền; từ đó xác định giá trị và điều kiện tham khảo cho Việt Nam.

1.5.2.1. Về hình thức pháp lý

Kinh nghiệm so sánh cho thấy quyền lập hội và địa vị pháp lý của hội có thể được cụ thể hóa theo ba cách thức chủ yếu. *Thứ nhất*, ban hành một đạo luật riêng điều chỉnh hội, như Luật ngày 01/7/1901 của Pháp về hợp đồng lập hội. Đạo luật này xác định hội là sự thỏa thuận giữa từ hai người trở lên nhằm cùng theo đuổi một mục đích không phân chia lợi nhuận, đồng thời quy định việc công bố, năng lực pháp lý, tài sản và giải thể hội⁸⁸. *Thứ hai*, điều chỉnh hội trong Bộ luật Dân sự và pháp luật chung về pháp nhân, tiêu biểu là các quy định từ Điều 21 đến Điều 79 Bộ luật Dân sự Đức. Theo mô hình này, quy định về hội được đặt trong hệ thống chung về pháp nhân, đăng ký, đại diện, tổ chức và trách nhiệm dân sự⁸⁹. *Thứ ba*, ban hành pháp luật riêng cho một số loại hình tổ chức phi lợi nhuận, như Luật thúc đẩy hoạt động phi lợi nhuận đặc định của Nhật Bản. Mô hình thứ ba không điều chỉnh toàn bộ biểu hiện của quyền lập hội mà thiết lập địa vị pháp lý, điều kiện quản trị và

⁸⁸ République française, *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*, Articles 1, 5-7, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006069570>, truy cập ngày 30/9/2026.

⁸⁹ Federal Republic of Germany, *German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB)*, §§ 21-79, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb, truy cập ngày 30/9/2026.

trách nhiệm giải trình cho một nhóm tổ chức xác định⁹⁰.

Sự khác biệt giữa các mô hình chủ yếu nằm ở kỹ thuật lập pháp và phạm vi điều chỉnh. Luật riêng có ưu điểm là tập trung hóa các quy định về quyền, địa vị pháp lý, quản lý và bảo vệ hội; mô hình Bộ luật Dân sự tạo sự liên thông với pháp luật về pháp nhân, tài sản và giao dịch; pháp luật về tổ chức phi lợi nhuận cho phép phân hóa chế độ pháp lý theo tính chất hoạt động. Tuy nhiên, hình thức luật riêng hay quy định trong Bộ luật Dân sự không tự thân quyết định mức độ bảo đảm quyền. Điều quan trọng là các nội dung cốt lõi của quyền, căn cứ hạn chế, thẩm quyền can thiệp và cơ chế bảo vệ phải được quy định ở cấp luật, rõ ràng và có khả năng kiểm soát.

Đối với Việt Nam, kinh nghiệm này cho thấy cần luật hóa đầy đủ những nội dung cốt lõi của quyền lập hội. Trong điều kiện các quy định hiện hành còn phân tán và phần lớn nội dung trực tiếp về hội đang được điều chỉnh bằng nghị định, phương án xây dựng Luật về hội có ưu thế về khả năng tập hợp, hệ thống hóa và cụ thể hóa quyền hiến định. Tuy nhiên, Luật về hội vẫn phải được thiết kế đồng bộ với Bộ luật Dân sự và pháp luật về tài sản, tài chính, tổ tụng; việc ban hành một đạo luật riêng không thay thế yêu cầu rà soát toàn bộ hệ thống pháp luật liên quan.

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

Kinh nghiệm so sánh cho thấy cần phân biệt hai vấn đề: sự hình thành của một liên kết tự nguyện và việc Nhà nước công nhận tư cách pháp lý đầy đủ cho liên kết đó. Ở Pháp, hội về nguyên tắc được hình thành trên cơ sở thỏa thuận giữa các thành viên. Việc khai báo và công bố không phải là điều kiện tạo ra sự liên kết nhưng là cơ sở để hội có năng lực pháp lý nhất định như tham gia tố tụng, tiếp nhận một số loại tài sản và thực hiện giao dịch nhân danh tổ chức⁹¹. Mô hình này phân biệt tương đối rõ quyền tự do liên kết với việc hưởng địa vị pháp lý đầy đủ.

Ở Đức, hội không có mục đích kinh doanh có thể có tư cách pháp nhân thông

⁹⁰ Japan, *Act on Promotion of Specified Non-profit Activities*, Articles 1, 10-14, 25, 28-30, Japanese Law Translation, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3028/en>, truy cập ngày 30/9/2026.

⁹¹ République française, *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*, tldd, Articles 1, 5 et 6.

qua đăng ký vào sổ đăng ký hội. Việc đăng ký được thực hiện tại cơ quan tư pháp trên cơ sở những điều kiện đã được luật xác định về điều lệ, tổ chức, đại diện và số lượng thành viên. Cơ quan đăng ký kiểm tra việc đáp ứng điều kiện luật định, thay vì quyết định sự cần thiết về mặt xã hội của việc thành lập hội. Mô hình này kết hợp tự do liên kết với yêu cầu bảo đảm công khai và an toàn pháp lý trong giao dịch.

Nhật Bản áp dụng cơ chế chứng nhận đối với tổ chức phi lợi nhuận đặc định. Cơ quan có thẩm quyền xem xét hồ sơ trên cơ sở các tiêu chí về lĩnh vực hoạt động, mục đích phi lợi nhuận, cơ cấu thành viên và quản trị. Đây không phải mô hình chung cho mọi hội, nhưng cho thấy cơ chế công nhận tư cách pháp lý có thể được thiết kế bằng các điều kiện xác định trước, gắn với nghĩa vụ quản trị và công khai sau khi tổ chức được thành lập.

Trái lại, pháp luật Trung Quốc thể hiện mô hình quản lý hành chính chặt chẽ hơn. Theo Quy định về đăng ký và quản lý tổ chức xã hội, việc thành lập về nguyên tắc phải được đơn vị chủ quản chuyên môn xem xét, đồng ý trước khi đăng ký với cơ quan quản lý đăng ký; pháp luật còn quy định điều kiện về số lượng thành viên, trụ sở, nhân sự chuyên trách và tài sản⁹². Mô hình này tạo điều kiện để cơ quan nhà nước kiểm soát từ giai đoạn chuẩn bị thành lập, nhưng đồng thời làm tăng số tầng thủ tục và phạm vi đánh giá hành chính. Văn bản chính thức của Bộ Tư pháp Trung Quốc hiện thể hiện cơ chế chấp thuận của đơn vị chủ quản và đăng ký, cùng các điều kiện thành lập tại Điều 3 và Điều 9-16.

So sánh các mô hình cho thấy sự khác biệt giữa “đăng ký” và “cấp phép” không chỉ nằm ở tên gọi. Trong mô hình đăng ký, pháp luật phải xác định trước điều kiện, hồ sơ, thời hạn và căn cứ từ chối; phạm vi xem xét của cơ quan đăng ký chủ yếu là kiểm tra việc đáp ứng tiêu chí luật định. Trong mô hình cấp phép, cơ quan hành chính thường có phạm vi đánh giá rộng hơn về sự cần thiết, mục đích hoặc khả năng chấp thuận việc thành lập. Vì vậy, nếu cơ quan đăng ký vẫn có quyền đánh giá tùy nghi và từ chối trên những căn cứ mở thì việc đổi thuật ngữ từ “cho phép” sang “đăng ký” chưa

⁹² State Council of the People's Republic of China, *Regulations on the Registration and Management of Social Organizations*, được sửa đổi ngày 12/3/2026 theo State Council Decree No. 832, Articles 3, 9–16, <https://xzfg.moj.gov.cn/mobile/law/detail?LawID=1810>, truy cập ngày 30/9/2026.

làm thay đổi bản chất của cơ chế.

Giá trị tham khảo đối với Việt Nam là cần tách bạch quyền hình thành liên kết tự nguyện với việc công nhận tư cách pháp lý của hội; đồng thời cụ thể hóa bản chất của cơ chế đăng ký. Nếu lựa chọn mô hình đăng ký, Luật về hội phải xác định phạm vi kiểm tra của cơ quan đăng ký, danh mục căn cứ từ chối, thời hạn giải quyết, hệ quả khi quá hạn, nghĩa vụ giải thích quyết định và quyền khiếu nại, khởi kiện. Việc chuyển đổi chỉ có ý nghĩa thực chất khi làm giảm quyền tùy nghi và tăng khả năng dự báo, không phải chỉ thay đổi tên thủ tục.

1.5.2.3. Quyền tự chủ của hội và quản trị nội bộ

Quyền tự chủ của hội được thể hiện ở khả năng tự xác định điều lệ, cơ cấu tổ chức, cơ chế lựa chọn người lãnh đạo, quản lý hội viên, chương trình và phương thức hoạt động trong giới hạn pháp luật. Trong mô hình của Pháp, những vấn đề này về cơ bản do thỏa thuận lập hội và điều lệ xác định. Pháp luật tập trung quy định mục đích hợp pháp, công bố, năng lực pháp lý và những trường hợp giải thể, thay vì ấn định một cơ cấu tổ chức thống nhất cho mọi hội.

Pháp luật Đức quy định một số thành phần cần thiết cho hoạt động của pháp nhân như điều lệ, ban quản trị, đại diện và cơ chế quyết định của thành viên, nhưng dành không gian đáng kể để điều lệ cụ thể hóa tổ chức nội bộ. Cách tiếp cận này cho thấy quyền tự chủ không đồng nghĩa với việc hoàn toàn không có quy định bắt buộc; pháp luật vẫn cần xác định những yêu cầu tối thiểu để bảo vệ hội viên, bên thứ ba và sự an toàn của giao dịch.

Đối với tổ chức phi lợi nhuận đặc định, pháp luật Nhật Bản gắn quyền tự chủ với những yêu cầu cụ thể hơn về quản trị, thay đổi điều lệ, lập báo cáo hoạt động và công khai thông tin⁹³. Mức độ nghĩa vụ cao hơn được lý giải bởi địa vị pháp nhân và tính chất hoạt động phục vụ lợi ích xã hội của loại tổ chức này. Kinh nghiệm đó cho thấy quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình có thể được thiết kế theo từng tầng, phụ thuộc vào địa vị pháp lý, nguồn lực và phạm vi tác động của tổ chức.

Bài học đối với Việt Nam là pháp luật không nên ấn định quá chi tiết hoặc áp dụng

⁹³ Japan, *Act on Promotion of Specified Non-profit Activities*, tldđ, Articles 25, 28-30.

một mô hình cơ cấu giống nhau đối với mọi hội. Luật chỉ nên quy định những yêu cầu quản trị tối thiểu nhằm bảo vệ tính dân chủ nội bộ, quyền của hội viên, tài sản và quyền lợi của bên thứ ba; các vấn đề còn lại để hội quyết định trong điều lệ. Mức độ công khai và trách nhiệm giải trình cần được phân hóa theo việc hội có sử dụng ngân sách, tài sản công, huy động nguồn lực từ công chúng hoặc thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước giao hay không.

1.5.2.4. Về tài chính, tài sản và tiếp cận nguồn lực

Kinh nghiệm của Pháp cho thấy việc khai báo hội không chỉ liên quan đến công khai tư cách tổ chức mà còn tạo cơ sở để hội tham gia tổ tụng, tiếp nhận một số khoản đóng góp, có và quản lý tài sản trong phạm vi pháp luật quy định. Điều 6 Luật ngày 01/7/1901 ghi nhận hội được khai báo hợp lệ có thể thực hiện những quyền này mà không cần một sự cho phép riêng cho từng giao dịch⁹⁴. Điều đó thể hiện mối liên hệ giữa tư cách pháp lý và khả năng tiếp cận, sử dụng nguồn lực hợp pháp.

Pháp luật Nhật Bản đối với tổ chức phi lợi nhuận đặc định kết hợp quyền hoạt động và huy động nguồn lực với nghĩa vụ lập, lưu giữ, công khai báo cáo hoạt động, bảng cân đối kế toán và các tài liệu quản trị. Cơ chế này hướng tới việc tạo điều kiện cho tổ chức hoạt động nhưng cho phép thành viên, công chúng và cơ quan có thẩm quyền tiếp cận thông tin cần thiết⁹⁵. Kinh nghiệm so sánh vì vậy không ủng hộ việc miễn trừ mọi nghĩa vụ tài chính cho hội, mà gợi mở cách chuyển trọng tâm từ xin phép từng hoạt động sang minh bạch, kế toán, kiểm toán và trách nhiệm giải trình phù hợp.

Đối với Việt Nam, pháp luật cần quy định rõ các nguồn thu hợp pháp và quyền quản lý, sử dụng tài sản của hội; đồng thời phân tầng nghĩa vụ công khai, báo cáo và kiểm toán. Hội có quy mô nhỏ, chủ yếu hoạt động bằng hội phí nội bộ không nên chịu cùng mức nghĩa vụ với hội sử dụng ngân sách, tài sản công, tiếp nhận nguồn tài trợ lớn hoặc huy động rộng rãi từ công chúng. Các yêu cầu phòng, chống rửa tiền, tài trợ khủng bố hoặc gian lận tài chính phải dựa trên rủi ro cụ thể, không nên trở thành căn cứ để thiết lập thủ tục kiểm soát đồng loạt đối với mọi hội.

1.5.2.5. Về quan hệ giữa Nhà nước và hội, cơ chế giám sát

⁹⁴ République française, *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*, tldd, Article 6.

⁹⁵ Japan, *Act on Promotion of Specified Non-profit Activities*, tldd, Article 28.

Kinh nghiệm so sánh cho thấy cơ chế giám sát hội phụ thuộc đáng kể vào mô hình công nhận tư cách pháp lý. Trong mô hình của Pháp, cơ quan hành chính tiếp nhận việc khai báo và công bố thông tin, còn những biện pháp làm chấm dứt sự tồn tại của hội về nguyên tắc chịu sự kiểm soát của Tòa án. Trong mô hình của Đức, cơ quan tư pháp thực hiện chức năng đăng ký hội và giám sát các vấn đề liên quan đến tư cách pháp nhân theo quy định của Bộ luật Dân sự. Đối với tổ chức phi lợi nhuận đặc định của Nhật Bản, cơ quan hành chính có vai trò chứng nhận và giám sát việc tuân thủ những nghĩa vụ về quản trị, báo cáo và công khai.

Mô hình Trung Quốc thể hiện mức độ giám sát hành chính cao hơn thông qua sự tham gia đồng thời của cơ quan đăng ký và đơn vị chủ quản chuyên môn, cùng chế độ kiểm tra định kỳ. Sự khác biệt này cho thấy cơ chế giám sát có thể dao động từ kiểm soát hành chính nhiều tầng đến đăng ký và hậu kiểm dựa trên nghĩa vụ công khai. Vì vậy, không thể khái quát rằng mọi quốc gia đều đi theo một xu hướng duy nhất là giảm tiền kiểm và tăng hậu kiểm; cần xem xét cụ thể cấu trúc thể chế và địa vị pháp lý của từng loại hội.

Bài học phù hợp với Việt Nam là cần phân biệt chức năng đăng ký, hỗ trợ, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm; xác định rõ cơ quan chịu trách nhiệm chính và giới hạn thẩm quyền của từng cơ quan. Hậu kiểm không có nghĩa là gia tăng số lượng kiểm tra mà là tập trung kiểm soát việc tuân thủ trên cơ sở thông tin, mức độ rủi ro và dấu hiệu vi phạm. Hoạt động thanh tra, kiểm tra phải có căn cứ, phạm vi, thời hạn rõ ràng và không làm gián đoạn bất hợp lý hoạt động hợp pháp của hội. Quan hệ Nhà nước - hội đồng thời cần bao gồm cơ chế tham vấn, đối thoại và sự tham gia của hội trong những vấn đề chính sách có liên quan trực tiếp.

1.5.2.6. Về cơ chế bảo vệ quyền và giải quyết tranh chấp

Cơ chế bảo vệ quyền trong lĩnh vực hội cần giải quyết ít nhất ba nhóm tranh chấp: tranh chấp nội bộ giữa hội với hội viên hoặc giữa các cơ quan của hội; tranh chấp giữa hội với bên thứ ba; và tranh chấp giữa cá nhân, nhóm sáng lập viên hoặc hội với cơ quan nhà nước. Đối với nhóm tranh chấp thứ ba, yêu cầu quan trọng là quyết định từ chối đăng ký, đình chỉ, xử lý vi phạm hoặc giải thể phải có khả năng được xem xét bởi cơ quan tài phán độc lập.

Pháp luật Pháp thể hiện vai trò của Tòa án đối với giải thể hội trong những trường hợp luật định; mô hình Đức gắn đăng ký và nhiều vấn đề về tư cách pháp nhân của hội với cơ quan tư pháp. Thực tiễn của Tòa án Nhân quyền châu Âu trong vụ *Sidiropoulos and Others v. Greece* và quan điểm của Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc trong vụ *Viktor Korneenko et al. v. Belarus* tiếp tục cho thấy các biện pháp từ chối thành lập hoặc giải thể hội phải có căn cứ rõ ràng và có khả năng được xem xét độc lập⁹⁶. Các vụ việc này không ràng buộc trực tiếp Việt Nam nhưng cung cấp cách tiếp cận tham khảo về kiểm soát biện pháp hạn chế quyền.

Bài học trực tiếp đối với Việt Nam là phải bảo đảm quyền khiếu nại và khởi kiện đối với các quyết định, hành vi hành chính tác động đến quyền lập hội; xác định rõ thẩm quyền giải quyết tranh chấp nội bộ; bảo đảm Tòa án có thể xem xét đầy đủ căn cứ, trình tự và tính hợp pháp của quyết định hành chính. Kinh nghiệm so sánh hỗ trợ định hướng tăng cường kiểm soát tư pháp, nhưng chưa tự thân chứng minh rằng mọi trường hợp giải thể bắt buộc đều phải do Tòa án quyết định. Phương án giao Tòa án quyết định giải thể bắt buộc cần được luận án tiếp tục chứng minh tại Chương 3 trên cơ sở tính chất của biện pháp, pháp luật tố tụng Việt Nam, chủ thể có quyền yêu cầu và thủ tục áp dụng.

Từ kinh nghiệm so sánh có thể rút ra sáu giá trị tham khảo cho Việt Nam. *Thứ nhất*, những nội dung cốt lõi của quyền, địa vị pháp lý của hội, thẩm quyền can thiệp và cơ chế bảo vệ cần được quy định ở cấp luật. *Thứ hai*, cần phân biệt sự hình thành của liên kết tự nguyện với việc công nhận tư cách pháp lý, đồng thời xác định rõ bản chất và hệ quả của cơ chế đăng ký. *Thứ ba*, quyền tự chủ phải gắn với những yêu cầu quản trị tối thiểu và trách nhiệm giải trình được phân tầng. *Thứ tư*, quyền tiếp cận nguồn lực hợp pháp cần được bảo đảm cùng với nghĩa vụ tài chính, kế toán, công khai và kiểm toán phù hợp với mức độ rủi ro. *Thứ năm*, quản lý nhà nước cần rõ thẩm quyền, trách nhiệm, dựa trên thông tin và kiểm soát sự tùy nghi. *Thứ sáu*, phải thiết lập cơ chế khiếu nại, khởi kiện và kiểm soát tư pháp hữu hiệu đối với các quyết định ảnh hưởng đến quyền lập hội.

⁹⁶ République française, *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*, tldd, Article 7; European Court of Human Rights, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, tldd; Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al. v. Belarus*, tldd.

Những kinh nghiệm này không được tiếp nhận như các mô hình hoàn chỉnh để chuyển trực tiếp vào pháp luật Việt Nam. Việc tham khảo phải căn cứ vào Hiến pháp năm 2013, phạm vi của loại hội được luận án nghiên cứu, cấu trúc cơ quan hành chính và tư pháp, năng lực tổ chức thi hành, điều kiện kinh tế - xã hội và yêu cầu bảo vệ lợi ích công cộng. Đặc biệt, luận án chỉ tiếp thu những yếu tố có khả năng làm rõ phương án chính sách và cơ chế pháp lý; không sử dụng sự tồn tại của một quy định ở nước ngoài như căn cứ duy nhất để kết luận rằng Việt Nam phải áp dụng quy định tương tự.

Tiểu kết Chương 1

Chương 1 đã xây dựng cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam. Quyền lập hội được xác định là quyền dân sự - chính trị được ghi nhận cho mọi người trong pháp luật quốc tế và là quyền hiến định của công dân theo Điều 25 Hiến pháp năm 2013. Quyền này có cấu trúc phức hợp, bao gồm quyền tự nguyện thành lập, gia nhập, không gia nhập và rời khỏi hội; quyền của hội viên và nhóm sáng lập viên; quyền của hội được tổ chức, hoạt động tự chủ và tiếp cận các nguồn lực hợp pháp; quyền được bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện. Quyền lập hội có mối liên hệ chặt chẽ nhưng không đồng nhất với quyền hội họp, tự do ngôn luận, tham gia quản lý nhà nước, xã hội và tự do hiệp hội trong quan hệ lao động.

Trên cơ sở đó, luận án phân biệt pháp luật về quyền lập hội với pháp luật về hội. Pháp luật về hội chủ yếu điều chỉnh hội với tư cách là một loại hình tổ chức xã hội; trong khi pháp luật về quyền lập hội lấy quyền hiến định của công dân làm trung tâm, bao quát quá trình ghi nhận, thực hiện, giới hạn và bảo vệ quyền. Tiêu chí xác định một quy định thuộc phạm vi pháp luật về quyền lập hội là mức độ liên hệ trực tiếp của quy định đó với việc ghi nhận quyền, xác lập điều kiện thực hiện, giới hạn sự can thiệp hoặc bảo vệ chủ thể quyền. Cách phân biệt này là cơ sở để luận án không đồng nhất hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội với việc sửa đổi các quy định về tổ chức và quản lý hội.

Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội được xác định là quá trình rà soát, xây dựng, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ và tổ chức thi hành các quy phạm nhằm làm cho chính

thể pháp luật trong lĩnh vực này đầy đủ, hợp hiến, thống nhất, minh bạch và khả thi; bảo đảm quyền lập hội được thực hiện thực chất, đồng thời duy trì cơ chế quản lý nhà nước hợp pháp, hợp lý và có trách nhiệm giải trình. Quá trình này được định hướng bởi các nguyên tắc về tính tối cao của Hiến pháp; tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền; tuân thủ điều kiện hạn chế quyền; hài hòa giữa bảo đảm quyền, quản lý nhà nước và lợi ích công cộng; công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; tính đồng bộ, khả thi và tương thích với nghĩa vụ quốc tế của Việt Nam.

Từ các nguyên tắc đó, luận án xây dựng tám tiêu chí đánh giá, được phân thành ba nhóm. Nhóm tiêu chí nền tảng về chất lượng và tính hợp pháp của hệ thống quy phạm gồm nguồn luật và mức độ luật hóa, tính hợp hiến và tuân thủ điều kiện hạn chế quyền, tính thống nhất và đồng bộ. Nhóm tiêu chí về cơ chế thực hiện và bảo vệ quyền gồm tính minh bạch, khả năng tiếp cận của thủ tục, quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình và cơ chế bảo vệ quyền, kiểm soát quyền lực hành chính. Nhóm tiêu chí về kết quả vận hành gồm khả năng đáp ứng đời sống hiệp hội và tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả thi hành. Các tiêu chí này có nội hàm riêng nhưng được vận dụng kết hợp; tiêu chí về tính khả thi hoặc yêu cầu quản lý không thể được sử dụng để hợp lý hóa một quy định không có căn cứ luật định, không hợp hiến hoặc hạn chế quyền không tương xứng.

Chương 1 cũng phân tằng các nguồn quốc tế được sử dụng trong luận án. ICCPR và các điều ước mà Việt Nam là thành viên được xem xét với tư cách nghĩa vụ quốc tế có giá trị ràng buộc; UDHR có giá trị nền tảng và định hướng; các báo cáo, hướng dẫn quốc tế, pháp luật và thực tiễn tài phán khu vực được sử dụng để giải thích, đối chiếu và tham khảo. Kinh nghiệm của Pháp, Đức, Nhật Bản và Trung Quốc cho thấy sự đa dạng về hình thức pháp lý, mô hình công nhận tư cách pháp lý, quyền tự chủ, trách nhiệm giải trình, giám sát và bảo vệ quyền. Giá trị rút ra không phải là sao chép một mô hình nước ngoài, mà là tham khảo những kỹ thuật pháp lý có khả năng làm rõ phương án luật hóa quyền, thiết kế cơ chế đăng ký, phân tằng nghĩa vụ, tăng cường hậu kiểm và kiểm soát tư pháp phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Những kết quả trên tạo thành khung phân tích để đánh giá pháp luật và thực

tiền thực hiện quyền lập hội ở Chương 2. Theo đó, tám tiêu chí được vận dụng xuyên suốt trong năm nhóm nội dung: (i) thành lập và công nhận tư cách pháp lý của hội; (ii) gia nhập, rời khỏi hội, tự chủ tổ chức và hoạt động hợp pháp; (iii) tài sản, tiếp cận nguồn lực và tự chủ tài chính; (iv) giới hạn can thiệp của Nhà nước và kiểm soát quyền lực hành chính trong quản lý hội; (v) khiếu nại, khởi kiện, giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm tương xứng. Việc đánh giá không chỉ xem xét sự tồn tại của quy định mà còn phải làm rõ chất lượng quy phạm, cách thức tổ chức thi hành và mức độ quyền lập hội được bảo đảm trên thực tế.

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 pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam gắn với sự phát triển của Nhà nước, sự chuyển đổi của mô hình kinh tế - xã hội và sự thay đổi trong nhận thức pháp lý về quyền con người, quyền công dân. Việc khái quát quá trình này giúp nhận diện nền tảng lịch sử và những dấu ấn của mô hình quản lý hội còn ảnh hưởng đến pháp luật hiện hành. Căn cứ vào các mốc thay đổi quan trọng về thể chế và pháp luật, quá trình phát triển pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam có thể được chia thành ba giai đoạn: giai đoạn trước Đổi mới; giai đoạn từ Đổi mới đến trước khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành; 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 lại⁹⁷. 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

⁹⁷ Hiến pháp 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 khác⁹⁸. 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 dân⁹⁹. 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 hội¹⁰⁰. 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 đó¹⁰¹. 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*”¹⁰². 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.

⁹⁸ Sắc lệnh số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957, Điều 1 và Điều 2.

⁹⁹ Sắc lệnh số 102-SL/L-004, tđđ, Điều 3.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Hiến pháp năm 1959, Điều 25.

¹⁰² Hiến pháp năm 1980, Điều 67.

Nhìn chung, trong giai đoạn trước Đổi mới, quyền lập hội đã được ghi nhận trong Hiến pháp và được cụ thể hóa tương đối sớm bằng một văn bản chuyên ngành. Tuy nhiên, mô hình pháp luật được hình thành trong giai đoạn này đồng thời kết hợp việc ghi nhận quyền với cơ chế xin phép và kiểm soát trước của cơ quan nhà nước. Trong bối cảnh kinh tế - xã hội và mô hình tổ chức xã hội đương thời, hoạt động của các hội được đặt trong mối quan hệ chặt chẽ với yêu cầu quản lý nhà nước và việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị - xã hội. Mô hình này để lại dấu ấn lâu dài đối với tư duy pháp lý và phương thức quản lý việc thành lập, tổ chức và hoạt động của hội trong các giai đoạn tiếp theo.

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 luật¹⁰³. 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*”. Việc thay đổi cách diễn đạt cho thấy sự chuyển dịch trong tư duy lập hiến, theo hướng đặt việc thực hiện quyền trong khuôn khổ pháp luật thay vì gắn trực tiếp với một tiêu chí chính trị - ý thức hệ. Tuy nhiên, cụm từ “theo quy định của pháp luật” chưa tự xác định rõ cấp văn bản được phép điều chỉnh quyền cũng như các điều kiện, mục đích và giới hạn của việc hạn chế quyền lập hội.

¹⁰³ Hiến pháp năm 1992, Điều 69.

Cùng với đó, chủ trương đổi mới công tác quần chúng và mở rộng các hình 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 mới¹⁰⁴. Trong giai đoạn này, các loại hình hội, hiệp hội và tổ chức xã hội - nghề nghiệp từng bước trở nên đa dạng hơn, hoạt động trong các lĩnh vực khoa học - kỹ thuật, văn hóa - nghệ thuật, nghề nghiệp, kinh tế, từ thiện, nhân đạo và phát triển cộng đồng.

Do chưa có Luật về hội, trong giai đoạn này, việc thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước đối với hội chủ yếu được điều chỉnh 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 đã tạo lập khuôn khổ pháp lý tương đối thống nhất cho việc thành lập và hoạt động của hội. 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, quy định cụ thể hơn về điều kiện thành lập hội, ban vận động thành lập hội, hồ sơ, thủ tục, thẩm quyền cho phép thành lập hội, tổ chức, hoạt động, quyền và nghĩa vụ của hội, cũng như trách nhiệm quản lý nhà nước đối với hội. Một số quy định của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP sau đó được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012¹⁰⁵.

Có thể thấy, trong giai đoạn từ Đổi mới đến trước khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, quyền lập hội tiếp tục được hiến định và khuôn khổ pháp lý về thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý hội được quy định cụ thể hơn. Các nghị định của Chính phủ đáp ứng một phần nhu cầu điều chỉnh các loại hình hội ngày càng đa dạng trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, quyền lập hội vẫn chưa được cụ thể hóa bằng một đạo luật chuyên ngành;

¹⁰⁴ Nghị quyết số 08B-NQ/HNTW ngày 27/3/1990.

¹⁰⁵ Nghị định số 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003; Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010; Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012.

hiều nội dung trực tiếp liên quan đến việc thực hiện quyền tiếp tục được quy định ở cấp nghị định. Cơ chế thành lập hội về cơ bản vẫn dựa trên sự cho phép trước của cơ quan hành chính, trong khi quyền tự chủ của hội và cơ chế bảo vệ quyền thông qua tài phán chưa được xác lập rõ ràng. Vì vậy, giai đoạn này vừa mở rộng khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của hội, vừa tiếp tục duy trì những đặc điểm cơ bản của mô hình quản lý được hình thành từ giai đoạn trước.

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 định¹⁰⁶. 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 đồng¹⁰⁷. 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 nhằm cụ thể hóa quyền lập hội của công dân. Chính phủ đã trình Quốc hội dự án Luật về hội năm 2015; dự án được Quốc hội khóa XIII và Quốc hội khóa XIV thảo luận trong các năm 2015-2016. Quá trình thảo luận cho thấy còn có những ý kiến khác nhau về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, điều kiện thành lập hội, quyền và nghĩa vụ của hội, quản lý nhà nước và các hội có yếu tố nước ngoài. Tại Kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XIV quyết định chưa thông qua

¹⁰⁶ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 25.

¹⁰⁷ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14.

dự án để tiếp tục hoàn thiện, bảo đảm chất lượng và tính khả thi¹⁰⁸. Vì vậy, việc cụ thể hóa quyền lập hội đến nay vẫn chủ yếu 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 hội¹⁰⁹.

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.

Tính đến ngày 30/9/2026, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP vẫn là văn bản trực tiếp điều chỉnh chung về tổ chức, hoạt động và quản lý hội. Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã được đưa ra lấy ý kiến trong năm 2026 nhưng văn bản sửa đổi chưa được ban hành. Vì vậy, việc đánh giá pháp luật hiện hành trong luận án vẫn được thực hiện trên cơ sở Nghị định số

¹⁰⁸ Chính phủ (2015), Tờ trình số 578/TTr-CP ngày 27/10/2015 về dự án Luật về hội; Cổng Thông tin điện tử Quốc hội (2016), “Bể mạc Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV”, đăng ngày 23/11/2016, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=32358>, truy cập ngày 30/9/2026.

¹⁰⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, Điều 1 và Điều 2.

126/2024/NĐ-CP, đồng thời có lưu ý đến những vấn đề đang được đề xuất sửa đổi¹¹⁰.

Tuy nhiên, xét từ góc độ bảo đảm quyền lập hội, vẫn tồn tại khoảng cách pháp lý đáng chú ý giữa vị thế hiến định của quyền và mức độ cụ thể hóa quyền trong pháp luật hiện hành. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP là bước cập nhật quan trọng đối với khuôn khổ tổ chức, hoạt động và quản lý hội, nhưng với tư cách là văn bản dưới luật, Nghị định không thể thay thế vai trò của một đạo luật trong việc quy định đầy đủ nội dung của quyền, căn cứ và giới hạn hạn chế quyền, cũng như cơ chế bảo vệ quyền. Những vấn đề như mô hình thành lập hội, mức độ 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 vì vậy vẫn cần tiếp tục được luật hóa và hoàn thiện.

Nhìn tổng thể, quá trình phát triển pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam thể hiện sự chuyển biến từ việc ghi nhận quyền ở cấp độ hiến định đến việc từng bước cụ thể hóa các điều kiện thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý hội. Qua các giai đoạn, khuôn khổ pháp luật ngày càng chi tiết hơn, nhưng mô hình điều chỉnh vẫn duy trì ba đặc điểm có tính kế thừa: nhiều nội dung của quyền được quy định chủ yếu bằng văn bản dưới luật; việc thành lập hội phụ thuộc vào sự chấp thuận trước của cơ quan hành chính; và cơ chế tài phán bảo vệ quyền lập hội chưa thật sự rõ nét. Những đặc điểm lịch sử này là cơ sở để đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành tại các mục tiếp theo.

2.2. Thực trạng pháp luật về quyền lập hội

Trên cơ sở khung lý luận và các tiêu chí đánh giá đã được xác lập tại Chương 1, thực trạng pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam được xem xét trên cả hai phương diện: mức độ ghi nhận, cụ thể hóa và bảo vệ quyền hiến định; và nội dung các quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động, tài sản, tài chính, quản lý nhà nước, xử lý vi phạm và bảo vệ quyền. Trong phạm vi nghiên cứu đã xác định, nội dung thực trạng tập trung vào khung pháp luật chung áp dụng đối với các hội do tổ chức,

¹¹⁰ Cổng Thông tin điện tử Chính phủ (2026), “Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động và quản lý hội”, tại địa chỉ: <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=30187&title=du-thao-nghi-dinh-sua-doi-bo-sung-mot-so-dieu-cua-nghi-dinh-so-126-2024-nd-cp-ngay-08-10-2024-cu&vbid=7845>, truy cập ngày 30/9/2026.

công dân Việt Nam thành lập và hoạt động theo Nghị định số 126/2024/NĐ-CP¹¹¹; các loại hình liên kết chịu sự điều chỉnh của pháp luật chuyên ngành chỉ được đề cập khi cần thiết để làm rõ ranh giới hoặc tính thống nhất của pháp luật về quyền lập hội.

Nguồn pháp luật điều chỉnh lĩnh vực này hiện bao gồm các quy định của Hiến pháp năm 2013, Sắc lệnh số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 ban bố Luật quy định quyền lập hội, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP và các quy định có liên quan thuộc pháp luật dân sự, hành chính, tài chính, thuế, kế toán, phòng, chống tham nhũng và tố tụng. Tám tiêu chí đánh giá tại mục 1.4.3 được vận dụng xuyên suốt trong năm nhóm nội dung: (i) thành lập hội và xác lập tư cách pháp lý; (ii) gia nhập, rời khỏi hội, tự chủ tổ chức và hoạt động; (iii) tài sản, tiếp cận nguồn lực và tự chủ tài chính; (iv) quản lý nhà nước đối với hội; và (v) giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm và bảo vệ quyền. Trong mỗi nhóm, luận án đồng thời xem xét tính hợp hiến, hợp pháp; tính thống nhất, đồng bộ; tính minh bạch, khả thi; mức độ bảo đảm tự chủ; tính cần thiết, tương xứng của các hạn chế và hiệu quả của cơ chế bảo vệ quyền. Kết quả đánh giá được tổng hợp tại mục 2.4 và làm căn cứ trực tiếp cho các giải pháp ở Chương 3.

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.¹¹²

Ở Việt Nam, điều kiện và thủ tục thành lập hội hiện nay nhìn chung vẫn mang tính chặt chẽ, theo hướng yêu cầu sự cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm

¹¹¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, Điều 1, Điều 2.

¹¹² Hiến pháp năm 2013, tldd, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR, tldd, khoản 2 Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, các đoạn 104-106.

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 chung¹¹³. 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 hội¹¹⁴.

Điều 10 Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định bảy nhóm điều kiện thành lập hội, gồm: điều kiện về tên gọi; lĩnh vực hoạt động chính; tôn chỉ, mục đích; điều lệ; trụ sở; số lượng tổ chức, công dân đăng ký tham gia thành lập; và tài sản bảo đảm hoạt động. Trong đó, hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc hoặc liên tỉnh phải có ít nhất 100 tổ chức, công dân tại 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 tại 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 tại từ hai đơn vị hành chính cấp xã trở lên; hội hoạt động trong phạm vi xã

¹¹³ Sắc lệnh số 102-SL/L-004, tldd, Điều 3.

¹¹⁴ Hiến pháp năm 2013, tldd, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd, các đoạn 104-106.

có ít nhất 10 tổ chức, công dân trong cùng đơn vị hành chính cấp xã¹¹⁵.

Từ ngày 01/7/2025, Nghị định số 129/2025/NĐ-CP phân định lại một số thẩm quyền quản lý hội phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, trong đó chuyển thẩm quyền giải quyết các thủ tục đối với hội hoạt động trong phạm vi xã cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã. Tuy nhiên, Nghị định này không trực tiếp sửa đổi các quy định tại Điều 4 và Điều 10 Nghị định số 126/2024/NĐ-CP về hội hoạt động trong phạm vi huyện và các điều kiện được xác định theo đơn vị hành chính cấp huyện. Tính đến ngày 30/9/2026, dự thảo sửa đổi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã được đưa ra lấy ý kiến nhưng văn bản sửa đổi chưa được ban hành. Vì vậy, sự thiếu đồng bộ giữa các quy định hiện hành về phạm vi hoạt động, điều kiện thành lập hội và mô hình chính quyền địa phương hai cấp vẫn cần được xử lý¹¹⁶.

Việc quy định cụ thể các điều kiện về tên gọi, tôn chỉ, mục đích, lĩnh vực hoạt động, trụ sở, điều lệ, số lượng người tham gia và tài sản giúp xác định rõ yêu cầu pháp lý đối với việc thành lập hội, đồng thời tạo căn cứ để cơ quan có thẩm quyền xem xét hồ sơ. Một số điều kiện là cần thiết để bảo đảm hội có mục đích hợp pháp, có mức độ liên kết thực chất và có khả năng duy trì hoạt động sau khi được thành lập. Tuy nhiên, vì đây là các điều kiện trực tiếp chi phối khả năng thực hiện quyền lập hội, từng điều kiện phải đáp ứng yêu cầu rõ ràng, khách quan, có thể kiểm chứng, cần thiết và tương xứng với mục tiêu quản lý.

Xét theo yêu cầu đó, một số điều kiện hiện hành vẫn cần tiếp tục được rà soát. Ngưỡng thành viên tối thiểu tương đối cao có thể gây khó khăn cho các sáng kiến lập hội trong lĩnh vực chuyên môn hẹp hoặc có phạm vi thành viên hạn chế. Điều kiện lĩnh vực hoạt động chính không trùng lặp với hội đã được thành lập trong cùng phạm vi hoạt động cũng chưa phản ánh đầy đủ khả năng tồn tại của nhiều hội đại diện cho những nhóm lợi ích, phương thức hoạt động hoặc nhu cầu liên kết khác

¹¹⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 4, Điều 10.

¹¹⁶ 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, Điều 55, Điều 56 và Điều 57; Cổng Thông tin điện tử Chính phủ, “Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động và quản lý hội”, tldđ.

nhau trong cùng một lĩnh vực. Tương tự, điều kiện về tài sản nếu không xác định rõ mức độ và tiêu chí đánh giá có thể dẫn đến cách hiểu, áp dụng khác nhau. Vì vậy, các điều kiện này cần được quy định theo hướng chỉ nhằm kiểm chứng tính hợp pháp và khả năng hoạt động tối thiểu của hội, không trở thành căn cứ để hạn chế không cần thiết sự đa dạng của các sáng kiến lập hội¹¹⁷.

Thủ tục thành lập hội theo Nghị định số 126/2024/NĐ-CP được thực hiện qua nhiều công đoạn. Trước hết, tổ chức, công dân có nhu cầu thành lập hội phải thành lập Ban vận động và đề nghị cơ quan có thẩm quyền công nhận. Hồ sơ bao gồm đơn đề nghị, danh sách trích ngang, sơ yếu lý lịch, Phiếu lý lịch tư pháp số 1 của các thành viên Ban vận động và các tài liệu liên quan; trường hợp thành viên là cán bộ, công chức, viên chức đã được cơ quan có thẩm quyền đồng ý bằng văn bản thì không phải nộp Phiếu lý lịch tư pháp số 1. Trong thời hạn 30 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp pháp, cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định công nhận; trường hợp không đồng ý phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do¹¹⁸.

Sau khi được công nhận, Ban vận động hoàn thiện hồ sơ đề nghị thành lập hội. Hồ sơ gồm đơn đề nghị thành lập, dự thảo điều lệ, quyết định công nhận Ban vận động, danh sách và đơn đăng ký của tổ chức, công dân tham gia thành lập hội, tài liệu về trụ sở, tài sản và cam kết bảo đảm kinh phí hoạt động trong nhiệm kỳ đầu tiên. Trong thời hạn 60 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp pháp, cơ quan có thẩm quyền quyết định cho phép thành lập hội; trường hợp không đồng ý phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do¹¹⁹.

Trong thời hạn 60 ngày làm việc kể từ ngày có quyết định cho phép thành lập, Ban vận động phải tổ chức Đại hội thành lập, trừ trường hợp được gia hạn theo quy định. Trước khi tổ chức Đại hội thành lập, Ban vận động phải gửi hồ sơ báo cáo đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Sau Đại hội, Ban Chấp hành hội tiếp tục gửi hồ sơ báo cáo kết quả và đề nghị phê duyệt điều lệ; cơ quan có thẩm quyền quyết định

¹¹⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 10; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

¹¹⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 11, Điều 12.

¹¹⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 13.

phê duyệt điều lệ trong thời hạn 60 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp pháp. Như vậy, quyết định cho phép thành lập hội và quyết định phê duyệt điều lệ là hai quyết định được ban hành ở những thời điểm khác nhau, không phải một thủ tục đồng thời¹²⁰.

Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định tương đối cụ thể về thành phần hồ sơ, thẩm quyền, thời hạn giải quyết và trách nhiệm trả lời bằng văn bản khi không chấp thuận. Đây là cơ sở để tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong xử lý thủ tục. Tuy nhiên, xét từ góc độ thực hiện quyền, quy trình hiện hành vẫn gồm nhiều tầng tiền kiểm: công nhận Ban vận động, cho phép thành lập, báo cáo trước Đại hội thành lập và phê duyệt điều lệ sau Đại hội. Việc hoàn tất các thủ tục này có thể kéo dài đáng kể nếu tính cộng dồn các thời hạn luật định. Vì vậy, vấn đề đặt ra không chỉ là rút ngắn từng thời hạn riêng lẻ, mà còn là xem xét sự cần thiết của từng tầng thủ tục và khả năng tích hợp các công đoạn trên cơ sở tiêu chí khách quan, minh bạch và có thể kiểm soát.

Một điều kiện cần được đánh giá về tính cần thiết và tương xứng là yêu cầu thành viên Ban vận động phải không có án tích và phải nộp Phiếu lý lịch tư pháp số 1; riêng cán bộ, công chức, viên chức đã được cơ quan có thẩm quyền đồng ý bằng văn bản thì không phải nộp phiếu này. Phiếu lý lịch tư pháp có giá trị chứng minh tình trạng án tích của cá nhân, nhưng không phải mọi án tích đều có liên hệ trực tiếp với khả năng tham gia vận động thành lập và tổ chức hoạt động của một hội. Việc áp dụng điều kiện “không có án tích” đối với tất cả thành viên, không phân biệt tính chất hành vi, thời điểm, lĩnh vực hoạt động của hội và vị trí đảm nhiệm, có thể tạo ra một hạn chế rộng hơn mức cần thiết. Vì vậy, pháp luật cần xác định rõ trường hợp thực sự cần kiểm tra lý lịch tư pháp, mối liên hệ giữa loại án tích với rủi ro cần phòng ngừa và khả năng thay thế việc yêu cầu cá nhân tự xin Phiếu lý lịch tư pháp bằng phương thức tra cứu, xác minh của cơ quan có thẩm quyền¹²¹.

¹²⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 16, Điều 19, Điều 20 và Điều 21.

¹²¹ 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 Điều 42; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 2, khoản 3 Điều 11 và Điều 12.

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.

Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định cơ quan có thẩm quyền phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do khi không công nhận Ban vận động hoặc không cho phép thành lập hội. Tuy nhiên, Nghị định chưa thiết kế một danh mục cụ thể và khép kín các căn cứ từ chối, cũng chưa phân định rõ trường hợp hồ sơ có thiếu sót có thể bổ sung, khắc phục với trường hợp không đáp ứng điều kiện thành lập. Do quyết định từ chối tác động trực tiếp đến khả năng thực hiện quyền lập hội, các căn cứ từ chối cần được quy định rõ ràng, khách quan, có khả năng dự đoán và phải chịu sự kiểm soát thông qua khiếu nại, khởi kiện hành chính. Đồng thời, cần làm rõ trách nhiệm chứng minh của cơ quan ban hành quyết định và phạm vi xem xét của Tòa án đối với tính hợp pháp, tính cần thiết và tính tương xứng của quyết định hạn chế quyền¹²².

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, Nghị định số 129/2025/NĐ-CP đã chuyển cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thẩm quyền công nhận Ban vận động; cho phép thành lập, chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, giải thể, đổi tên; phê duyệt điều lệ; đình chỉ hoạt động có thời hạn và cho phép hoạt động trở lại đối với hội hoạt động trong phạm vi xã. Việc đưa thẩm quyền giải quyết thủ tục đến gần chủ thể thực hiện quyền có thể tạo thuận lợi về tiếp cận và rút ngắn khâu trung gian. Tuy nhiên, hiệu quả của việc phân định thẩm quyền phụ thuộc vào hướng dẫn thống nhất, năng lực của cơ quan cấp xã, cơ sở dữ liệu dùng chung và cơ chế phối hợp với cơ quan

¹²² Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 3 Điều 12, khoản 2 Điều 13; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22.

chuyên môn cấp tỉnh. Đồng thời, cần có quy định chuyển tiếp rõ ràng đối với các hội trước đây hoạt động trong phạm vi huyện và xử lý dứt điểm các quy định vẫn viện dẫn đơn vị hành chính cấp huyện trong Nghị định số 126/2024/NĐ-CP¹²³.

Từ những phân tích trên có thể thấy, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định cụ thể hơn các điều kiện, hồ sơ, thẩm quyền, thời hạn và trình tự thành lập hội, qua đó nâng cao mức độ minh bạch của khuôn khổ pháp lý. Tuy nhiên, đối chiếu với các tiêu chí về tính hợp hiến, minh bạch, khả thi, cần thiết và tương xứng, pháp luật hiện hành vẫn còn một số hạn chế: việc thành lập hội phải trải qua nhiều tầng tiền kiểm; một số điều kiện như số lượng thành viên, không trùng lặp lĩnh vực hoạt động, tài sản và lý lịch tư pháp chưa được phân hóa theo tính chất, quy mô và mức độ rủi ro; căn cứ từ chối chưa được xác định theo một danh mục rõ ràng; và cơ chế kiểm soát tư pháp đối với các quyết định hành chính liên quan đến thành lập hội chưa được thể hiện đầy đủ. Sự thiếu đồng bộ với mô hình chính quyền địa phương hai cấp cũng làm phát sinh yêu cầu cấp thiết phải sửa đổi các quy định về phạm vi hoạt động, điều kiện và thẩm quyền. Những hạn chế này là cơ sở để luận án đề xuất chuyển dần sang cơ chế đăng ký dựa trên các điều kiện khách quan, kết hợp hậu kiểm và bảo vệ quyền bằng cơ chế hành chính, tư pháp phù hợp.

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 tiếp tục được thể hiện trên hai phương diện có quan hệ chặt chẽ. Ở phương diện cá nhân, tổ chức, công dân có quyền tự nguyện gia nhập, không gia nhập, rời khỏi hội và tham gia quyết định các vấn đề của hội theo điều lệ. Ở phương diện tổ chức, hội có quyền tự chủ trong việc xác lập cơ cấu, lựa chọn người lãnh đạo, quyết định chương trình hoạt động, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên. Vì vậy, việc đánh giá pháp luật trong nhóm nội dung này phải đồng thời xem xét mức độ bảo đảm quyền của hội viên, quyền tự quản của hội và giới hạn can thiệp của cơ quan nhà nước vào

¹²³ Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ, Điều 55, Điều 56 và Điều 57.

đời sống nội bộ của hội¹²⁴.

Nghị định số 126/2024/NĐ-CP phân chia hội viên thành hội viên chính thức, hội viên liên kết và hội viên danh dự; việc trở thành hội viên chính thức hoặc hội viên liên kết dựa trên sự tự nguyện đăng ký và đáp ứng tiêu chuẩn do điều lệ hội quy định. Tiêu chuẩn, thủ tục kết nạp, cho hội viên ra khỏi hội, quyền và nghĩa vụ của từng loại hội viên được giao cho điều lệ hội xác định phù hợp với pháp luật. Cách quy định này tôn trọng một mức độ nhất định quyền tự quản của hội trong việc xác lập tư cách hội viên. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa quy định đầy đủ các bảo đảm trực tiếp đối với quyền không gia nhập, quyền tự nguyện rời khỏi hội, quyền được biết lý do khi bị từ chối kết nạp hoặc khai trừ và cơ chế giải quyết tranh chấp về tư cách hội viên. Việc giao phần lớn các nội dung này cho điều lệ hội cần đi kèm những nguyên tắc tối thiểu về tự nguyện, bình đẳng, không phân biệt đối xử, thủ tục công bằng và quyền yêu cầu xem xét lại quyết định có ảnh hưởng đến tư cách hội viên¹²⁵.

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 và các tổ chức thuộc hội. Đại hội là cơ quan lãnh đạo cao nhất; Ban Chấp hành là cơ quan lãnh đạo giữa hai kỳ Đại hội; Ban Thường vụ là cơ quan lãnh đạo giữa hai kỳ họp Ban Chấp hành. Hội được quyết định thành lập các tổ chức thuộc hội căn cứ vào tính chất, phạm vi, quy mô hoạt động, phù hợp với điều lệ và pháp luật. Cơ cấu này góp phần xác định rõ cơ quan quyết định, điều hành và kiểm tra trong hội, đồng thời phù hợp với quy định chung của Bộ luật Dân sự năm 2015 về tổ chức của pháp nhân¹²⁶.

Việc xác định Đại hội là cơ quan lãnh đạo cao nhất và để hội viên hoặc đại biểu hội viên bầu các cơ quan lãnh đạo, kiểm tra là cơ sở pháp lý quan trọng của nguyên tắc dân chủ, tự quản. Tuy nhiên, một mô hình tổ chức tương đối thống nhất

¹²⁴ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 25; Sắc lệnh số 102-SL/L-004, tldđ, Điều 2; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 5, Điều 17, Điều 23 và Điều 24.

¹²⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 17; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 155-166.

¹²⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 18, Điều 19, Điều 22 và Điều 25; Bộ luật Dân sự năm 2015, Điều 83.

nếu được áp dụng cứng nhắc cho tất cả các hội có thể làm tăng chi phí tuân thủ đối với hội có quy mô nhỏ, phạm vi hoạt động hẹp hoặc tính chất chuyên môn đặc thù. Vì vậy, pháp luật nên xác định các yêu cầu tối thiểu về dân chủ nội bộ, kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình, đồng thời dành cho hội không gian lựa chọn cơ cấu cụ thể phù hợp với quy mô, tính chất và nguồn lực của mình.

Quyền tự quản của hội chịu ảnh hưởng trực tiếp bởi thủ tục tổ chức Đại hội và phê duyệt điều lệ. Theo Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, trước khi tổ chức Đại hội nhiệm kỳ hoặc Đại hội bất thường 45 ngày làm việc, hội phải gửi hồ sơ báo cáo đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền; đối với Đại hội thành lập, thời hạn này là 15 ngày làm việc. Đối với Đại hội nhiệm kỳ và Đại hội bất thường, sau khi nhận đủ hồ sơ hợp pháp và có ý kiến đồng thuận của các cơ quan liên quan, cơ quan có thẩm quyền có ý kiến bằng văn bản; hội chỉ tổ chức Đại hội sau khi có văn bản cho phép. Vì vậy, mặc dù được thể hiện dưới tên gọi “báo cáo”, cơ chế này có yếu tố của thủ tục chấp thuận trước đối với một hoạt động thuộc đời sống nội bộ của hội¹²⁷.

Việc Nhà nước kiểm tra tính hợp pháp của Đại hội là cần thiết, nhất là đối với nội dung sửa đổi điều lệ, thay đổi tên gọi, chia, tách, sáp nhập hoặc các vấn đề có tác động đến bên thứ ba. Tuy nhiên, tổ chức Đại hội, bầu nhân sự lãnh đạo và quyết định phương hướng hoạt động trước hết thuộc quyền tự quyết của hội viên. Do đó, pháp luật cần phân biệt giữa nghĩa vụ thông báo, báo cáo để phục vụ quản lý với trường hợp thật sự cần chấp thuận trước; xác định cụ thể căn cứ không cho phép tổ chức Đại hội; và bảo đảm quyền giải trình, khiếu nại, khởi kiện của hội. Về lâu dài, có thể chuyển từ phê duyệt toàn bộ điều lệ sang đăng ký hoặc ghi nhận điều lệ, trong đó cơ quan nhà nước chỉ yêu cầu sửa đổi khi có nội dung trái pháp luật hoặc xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên và chủ thể khác.

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

¹²⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 7 đến khoản 12 Điều 19, Điều 20 và Điều 21.

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 toàn bộ hoạt động của hội được gắn với điều lệ đã được cơ quan nhà nước phê duyệt làm cho phạm vi tự chủ của hội phụ thuộc một phần vào nội dung và cách thức thực hiện thủ tục phê duyệt điều lệ.

Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ghi nhận tương đối rộng các quyền của hội, bao gồm quyền tổ chức, hoạt động theo điều lệ; đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên và cộng đồng; phối hợp hoạt động giữa các hội viên; tham gia nghiên cứu, tư vấn, phản biện chính sách; cung cấp dịch vụ; tham gia xây dựng chính sách, pháp luật; thu hội phí, tổ chức hoạt động tạo nguồn thu; tiếp nhận tài trợ, viện trợ hợp pháp; thành lập tổ chức thuộc hội và thực hiện một số hoạt động hợp tác quốc tế. Việc ghi nhận các quyền này tạo cơ sở để hội thực hiện chức năng đại diện, hỗ trợ hội viên và tham gia vào đời sống xã hội sau khi được thành lập¹²⁸.

Tuy nhiên, phạm vi thực hiện một số quyền vẫn được gắn với các điều kiện hoặc thủ tục hành chính. Hoạt động tư vấn, phản biện chính sách tại khoản 7 Điều 23 được thực hiện “theo đề nghị của cơ quan nhà nước”; việc đào tạo, cấp chứng chỉ, cung cấp dịch vụ công phải tuân theo pháp luật chuyên ngành; việc gia nhập tổ chức quốc tế tương ứng và ký kết, thực hiện thỏa thuận quốc tế của hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc hoặc liên tỉnh phải có ý kiến thống nhất của cấp có thẩm quyền và các cơ quan quản lý có liên quan. Các điều kiện này có thể cần thiết đối với từng lĩnh vực, nhưng phải được quy định bằng tiêu chí rõ ràng, áp dụng khách quan và có cơ chế kiểm soát, tránh làm cho quyền của hội phụ thuộc quá mức vào sự chấp thuận hành chính.

Quyền tham gia xây dựng chính sách, pháp luật và phản biện chính sách có ý nghĩa quan trọng đối với chức năng đại diện lợi ích và cung cấp tri thức chuyên môn của hội. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP cho phép hội tham gia ý kiến đối với cơ chế, chính sách liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và lĩnh vực hoạt động của mình; đồng thời cho phép tham gia tư vấn, phản biện chính sách theo đề

¹²⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 23.

ngợi của cơ quan nhà nước. Cách quy định này đã tạo cơ sở pháp lý cho sự tham gia của hội, nhưng mức độ chủ động còn khác nhau giữa hai trường hợp: hội có thể chủ động kiến nghị đối với vấn đề thuộc lĩnh vực hoạt động, trong khi hoạt động tư vấn, phản biện tại khoản 7 Điều 23 phụ thuộc vào đề nghị của cơ quan nhà nước. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế tham vấn theo hướng xác định rõ trường hợp phải lấy ý kiến hội, trách nhiệm phản hồi, giải trình của cơ quan chủ trì và khả năng công khai kết quả tham vấn¹²⁹.

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 nhân¹³⁰. 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.

Danh mục nghĩa vụ hiện hành tương đối rộng, bao gồm nghĩa vụ về tổ chức, nhân sự, Đại hội, điều lệ, hoạt động, tài chính, tài sản, báo cáo và quản lý các tổ chức thuộc hội. Những nghĩa vụ này cần thiết để bảo đảm tính hợp pháp, minh bạch và trách nhiệm giải trình, nhưng việc áp dụng đồng nhất cho mọi hội có thể tạo gánh nặng tuân thủ đáng kể đối với hội có quy mô nhỏ, phạm vi hoạt động hẹp hoặc không có bộ máy chuyên trách. Vì vậy, cần phân biệt các nghĩa vụ cốt lõi áp dụng cho mọi hội với nghĩa vụ bổ sung được xác định theo quy mô, nguồn lực, phạm vi hoạt động, việc sử dụng nguồn lực công và mức độ rủi ro. Cách phân tầng này vừa bảo đảm quản lý nhà nước, vừa tránh duy trì những thủ tục hành chính không cần thiết đối với các hội có mức độ rủi ro thấp¹³¹.

Một số nghĩa vụ và căn cứ hạn chế hoạt động của hội tại Nghị định số

¹²⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 7, khoản 10 Điều 23; 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.

¹³⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 24.

¹³¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 24; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 167-172.

126/2024/NĐ-CP sử dụng các khái niệm có phạm vi tương đối rộng như an ninh quốc gia, trật tự xã hội, đạo đức, thuần phong mỹ tục, truyền thống, bản sắc văn hóa dân tộc và quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Đây là những lợi ích cần được bảo vệ; tuy nhiên, nội hàm và cách áp dụng các căn cứ hạn chế phải bảo đảm phù hợp với khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013, trong đó hạn chế quyền phải do luật quy định, nhằm mục đích chính đáng và chỉ được áp dụng trong trường hợp cần thiết. Nếu không có tiêu chí giải thích và cơ chế kiểm soát khách quan, các khái niệm khái quát có thể dẫn đến cách hiểu khác nhau và ảnh hưởng đến khả năng dự đoán của pháp luật. Vì vậy, cần luật hóa, cụ thể hóa các căn cứ hạn chế và gắn việc áp dụng với yêu cầu cần thiết, phù hợp, tương xứng cũng như khả năng được xem xét bởi cơ quan tài phán¹³².

Đối với hợp tác quốc tế, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP cho phép hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc hoặc liên tỉnh gia nhập tổ chức quốc tế tương ứng và ký kết, thực hiện thỏa thuận quốc tế theo quy định của pháp luật, sau khi có ý kiến thống nhất của cấp có thẩm quyền và các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan¹³³. Quy định này tạo cơ sở pháp lý cho hội mở rộng trao đổi chuyên môn, tham gia mạng lưới quốc tế và tiếp cận các nguồn lực hợp pháp. Tuy nhiên, pháp luật cần quy định rõ tiêu chí, trình tự, thời hạn và căn cứ không chấp thuận; đồng thời phân biệt hoạt động giao lưu, trao đổi chuyên môn thông thường với việc gia nhập tổ chức quốc tế, ký kết thỏa thuận hoặc tiếp nhận nguồn lực có yếu tố nước ngoài. Việc phân loại phù hợp sẽ giúp bảo đảm yêu cầu quản lý mà không áp dụng cùng một mức độ tiền kiểm cho mọi hoạt động hợp tác quốc tế của hội.

Tổng hợp lại, pháp luật hiện hành đã ghi nhận quyền tự nguyện tham gia hội, xác lập cơ cấu tổ chức cơ bản, quy định tương đối rộng quyền của hội và đặt ra các yêu cầu về dân chủ nội bộ, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, đối chiếu với các tiêu chí về quyền tự chủ, tính minh bạch, cần thiết và tương xứng,

¹³² Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 2 Điều 24; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22.

¹³³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 15 Điều 23.

vẫn còn ba vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện. *Thứ nhất*, các bảo đảm đối với quyền không gia nhập, rời khỏi hội và giải quyết tranh chấp về tư cách hội viên chưa được quy định đầy đủ ngoài khuôn khổ điều lệ. *Thứ hai*, quyền tự quản của hội còn chịu tác động của cơ chế phê duyệt điều lệ, cho phép tổ chức Đại hội và kiểm soát một số vấn đề về nhân sự, tổ chức. *Thứ ba*, quyền và nghĩa vụ của hội chưa được phân tầng đầy đủ theo quy mô, tính chất hoạt động, nguồn lực và mức độ rủi ro. Vì vậy, pháp luật cần chuyển dần từ sự chấp thuận hành chính đối với hoạt động nội bộ sang bảo đảm tự quản gắn với minh bạch, trách nhiệm giải trình, hậu kiểm và cơ chế bảo vệ quyền hiệu quả.

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 nước¹³⁴.

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 khác¹³⁵. Việc ghi nhận nhiều

¹³⁴ 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, tldđ, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24.

¹³⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 3 Điều 26.

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 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 nhận các khoản thu hợp pháp từ hoạt động kinh doanh, dịch vụ; tiếp nhận, quản lý và sử dụng các nguồn tài trợ, viện trợ hợp pháp; đồng thời được Nhà nước hỗ trợ kinh phí đối với nhiệm vụ được giao. Nguồn tài chính của hội còn bao gồm hội phí, tiền đóng góp, ủng hộ của tổ chức, cá nhân trong nước và ngoài nước cùng các nguồn thu hợp pháp khác; hội có trách nhiệm quản lý, sử dụng tài sản, tài chính đúng quy định, thực hiện chế độ kế toán, thống kê, báo cáo và công khai tài chính¹³⁶. Cách tiếp cận này thể hiện sự kết hợp giữa việc tạo điều kiện để hội có nguồn lực hoạt động với yêu cầu bảo đảm công khai, minh bạch và phòng ngừa hành vi lợi dụng danh nghĩa hội để trục lợi, vi phạm nghĩa vụ tài chính hoặc xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên và các chủ thể 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 đồng¹³⁷.

¹³⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 12, khoản 13 và khoản 14 Điều 23; khoản 8, khoản 11 Điều 24; khoản 3 Điều 26; khoản 4 và khoản 5 Điều 27.

¹³⁷ Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80; 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 (được sửa đổi, bổ sung, gần nhất bởi Nghị định số 184/2026/NĐ-CP).

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 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 hội¹³⁸.

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 quyền¹³⁹. 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 quyền¹⁴⁰. 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

¹³⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80.

¹³⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24.

¹⁴⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 10 Điều 43, khoản 7 Điều 49.

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 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 thế¹⁴¹.

Một điểm đáng chú ý của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP là việc dành một chương riêng quy định về tổ chức và hoạt động của hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ. Đối với các hội này, nguồn tài chính được xác định theo quy định chung về tài chính của hội; đồng thời, ngân sách nhà nước hỗ trợ kinh phí hoạt động theo pháp luật hiện hành và hỗ trợ kinh phí đối với nhiệm vụ được giao¹⁴². Quy định này cho thấy pháp luật tiếp tục duy trì cơ chế riêng đối với hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ, nhưng không nên từ đó khẳng định rằng mọi khoản hỗ trợ đã được xác định trực tiếp theo sản phẩm hoặc kết quả đầu ra. Từ góc độ bảo đảm quyền lập hội và quản lý nguồn lực công, việc giao nhiệm vụ và hỗ trợ ngân sách cần được thực hiện theo tiêu chí công khai, xác định rõ nội dung nhiệm vụ, dự toán kinh phí, trách nhiệm thực hiện, chế độ công khai, thanh quyết toán và đánh giá kết quả. Việc hỗ trợ ngân sách không nên trở thành căn cứ để cơ quan nhà nước can thiệp quá mức vào tổ chức, hoạt động và việc đại diện cho quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên.

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

¹⁴¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, 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.

¹⁴² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 14 Điều 23, Điều 27, khoản 1 Điều 39; Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15.

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 quả¹⁴³. 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, khi quy định các nghĩa vụ về tài chính, kế toán, báo cáo, viện trợ, tài trợ và công khai thông tin, pháp luật cần bảo đảm tính tương xứng với quy mô, nguồn lực, phạm vi hoạt động và mức độ rủi ro của từng hội. Việc áp dụng cùng một mức độ báo cáo, công khai, quyết toán và giải trình đối với mọi hội, không phân biệt nguồn thu và tính chất hoạt động, có thể làm phát sinh chi phí tuân thủ không cần thiết. Vì vậy, đối với hội có quy mô nhỏ, nguồn thu hạn chế, không sử dụng ngân sách nhà nước, không tiếp nhận tài trợ, viện trợ nước ngoài và không cung cấp dịch vụ công, nghĩa vụ tài chính có thể được thiết kế đơn giản hơn so với hội có quy mô lớn, nguồn thu phức tạp hoặc sử dụng nguồn lực công. Sự phân tầng này không loại trừ trách nhiệm công khai, minh bạch của hội mà nhằm bảo đảm quản lý nhà nước dựa trên mức độ rủi ro và phù hợp với sự đa dạng của đời sống hội.

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 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

¹⁴³ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/23/39, tldđ, đoạn 8-10.

dụng mức độ quản lý phù hợp.

Thứ tư, cơ chế hỗ trợ ngân sách nhà nước đối với hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ đặt ra yêu cầu bảo đảm công khai, minh bạch và bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực công. Sự khác biệt về mức độ hỗ trợ giữa các hội chỉ hợp lý khi dựa trên nhiệm vụ cụ thể, căn cứ pháp luật rõ ràng, tiêu chí lựa chọn khách quan và trách nhiệm giải trình tương ứng. Vì vậy, pháp luật cần làm rõ hơn căn cứ giao nhiệm vụ, nguyên tắc xác định kinh phí, kết quả cần đạt được, cơ chế kiểm tra, đánh giá và công khai việc sử dụng ngân sách. Cơ chế này vừa phải bảo đảm hiệu quả thực hiện nhiệm vụ được giao, vừa không tạo ra sự phân biệt đối xử thiếu căn cứ hoặc làm ảnh hưởng đến tính tự chủ của 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. Vì vậy, cần tiếp tục rà soát và đánh giá tác động của các quy định này nhằm xây dựng cơ chế khuyến khích phù hợp, tạo điều kiện để hội huy động và sử dụng nguồn lực xã hội một cách minh bạch, hợp pháp, có trách nhiệm, đồng thời tăng cường khả năng tự chủ về tài chính.

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 dân¹⁴⁴.

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.

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

¹⁴⁴ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Chương VII.

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 hội¹⁴⁵. 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 huyện¹⁴⁶.

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

¹⁴⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Chương VII.

¹⁴⁶ Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 7, Điều 43 và 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.

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 hội¹⁴⁷. 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.

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 cao tính hệ thống của quản lý nhà nước trong lĩnh vực hội¹⁴⁸.

Tuy nhiên, xét từ yêu cầu bảo đảm quyền lập hội, mô hình quản lý đa chủ thể, đa cấp cũng đặt ra nguy cơ chồng chéo về thẩm quyền và thiếu thống nhất trong áp dụng pháp luật. Một nội dung hoạt động của hội có thể liên quan đến cơ quan quản lý nhà nước về hội, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực và các cơ quan quản lý chuyên ngành khác¹⁴⁹. Sự tham gia của nhiều cơ quan là cần thiết, nhưng chỉ hợp lý khi thẩm quyền của từng cơ quan được xác định minh bạch, có đầu mối chịu trách nhiệm chính, có quy trình và thời hạn phối hợp rõ ràng, tránh yêu cầu hội thực hiện trùng lặp nghĩa vụ báo cáo, giải trình hoặc phát sinh thêm điều kiện ngoài quy định của pháp luật.

Thứ hai, phương thức quản lý nhà nước đối với hội vẫn chứa đựng nhiều yếu tố tiền kiểm thông qua thủ tục công nhận Ban vận động thành lập hội, cho phép thành lập hội, phê duyệt điều lệ và cơ chế báo cáo trước khi tổ chức Đại hội hoặc

¹⁴⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, Chương II – Chương VII.

¹⁴⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, Điều 43, Điều 44, Điều 49 và Điều 50.

¹⁴⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, Điều 43, Điều 44, Điều 49 và Điều 50.

thay đổi một số nội dung về tổ chức, nhân sự¹⁵⁰. Những thủ tục này có thể phục vụ mục tiêu bảo đảm hội được thành lập và hoạt động đúng pháp luật, nhưng cần được quy định bằng các tiêu chí khách quan, thời hạn rõ ràng và không được vận hành như cơ chế cơ quan nhà nước quyết định thay cho hội đối với những vấn đề nội bộ hợp pháp. Vì vậy, phương thức quản lý cần từng bước chuyển trọng tâm sang hậu kiểm dựa trên công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và mức độ rủi ro; đồng thời tăng cường hướng dẫn, hỗ trợ, đối thoại và xử lý vi phạm có căn cứ, thay vì can thiệp thường xuyên vào tổ chức và hoạt động nội bộ của hội.

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 ràng¹⁵¹.

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

¹⁵⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 13, Điều 15, Điều 19, Điều 21, Điều 24 và Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 228-231.

¹⁵¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 44, Điều 49 và Điều 50; Luật Thanh tra số 84/2025/QH15 ngày 25/6/2025.

thông tin về hội¹⁵². 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.

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 hội¹⁵³. 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, sự phát triển của các cộng đồng trực tuyến, mạng lưới chuyên môn và những hình thức liên kết dựa trên nền tảng số đang đặt ra các vấn đề mới đối với việc bảo đảm và quản lý quyền lập hội. Báo cáo A/HRC/41/41 của Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về quyền hội họp hòa bình và quyền lập hội đã nhấn mạnh vai trò ngày càng quan trọng của công nghệ số đối với việc thực hiện các quyền này¹⁵⁴. Trong khi đó, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP chủ yếu được thiết kế cho mô hình hội có điều lệ, trụ sở, cơ cấu tổ chức và phạm vi hoạt động xác định. Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu để phân biệt giữa hội có tư cách pháp lý, các nhóm liên kết không chính thức và cộng đồng hoạt động

¹⁵² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 9.

¹⁵³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 43, Điều 44, Điều 49 và Điều 50.

¹⁵⁴ 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.

trên môi trường số; trên cơ sở đó xác định phương thức bảo đảm quyền và quản lý rủi ro phù hợp, tránh áp dụng cơ học mô hình quản lý hội truyền thống đối với mọi hình thức liên kết trực tuyến.

Từ những phân tích trên có thể thấy, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã góp phần chuẩn hóa mô hình quản lý nhà nước đối với hội, xác định rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền và bổ sung các quy định về cơ sở dữ liệu, phối hợp quản lý, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và chế độ báo cáo. Tuy nhiên, xét từ yêu cầu bảo đảm quyền lập hội, mô hình hiện hành vẫn đặt ra một số vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện: nguy cơ chồng chéo trong quản lý đa chủ thể; sự hiện diện của nhiều yếu tố tiền kiểm; yêu cầu cụ thể hóa cơ chế thanh tra, kiểm tra dựa trên rủi ro; trách nhiệm giải trình và cơ chế kiểm soát các quyết định hành chính tác động đến quyền lập hội; sự đồng bộ về thẩm quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp; và khả năng đáp ứng đối với các hình thức liên kết trên môi trường số. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật không chỉ là phân công lại thẩm quyền quản lý hội mà còn phải đổi mới phương thức quản lý theo hướng minh bạch, hậu kiểm, trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực hành chính và tôn trọng quyền tự chủ hợp pháp của hội.

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 nhằm bảo đảm trật tự, kỷ cương trong hoạt động của hội mà còn phản ánh trực tiếp mức độ bảo vệ quyền lập hội trước sự can

thiệp hành chính không có căn cứ hoặc không tương xứng¹⁵⁵.

Thứ nhất, về giải quyết tranh chấp nội bộ và tranh chấp liên quan đến hội. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP phân biệt giữa cơ chế giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo trong nội bộ hội với cơ chế giải quyết tranh chấp tại Tòa án. Theo đó, Ban Kiểm tra có trách nhiệm kiểm tra việc chấp hành điều lệ, nghị quyết của hội và kiến nghị Ban Chấp hành giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo trong nội bộ hội; còn tranh chấp liên quan đến quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật dân sự giữa hội với tổ chức thuộc hội hoặc giữa hội với hội viên được giải quyết tại Tòa án theo pháp luật về tố tụng dân sự¹⁵⁶. Cách thiết kế này vừa thừa nhận quyền tự quản của hội, vừa mở ra cơ chế tài phán đối với những tranh chấp thuộc phạm vi pháp luật dân sự. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa làm rõ đầy đủ phạm vi các tranh chấp nội bộ có thể được Tòa án thụ lý, mối quan hệ giữa thủ tục giải quyết nội bộ với quyền khởi kiện, hiệu lực của nghị quyết hoặc quyết định nội bộ đang bị tranh chấp và biện pháp bảo vệ tạm thời đối với quyền của hội viên. Cơ chế nội bộ cần được khuyến khích nhưng không nên được hiểu là điều kiện bắt buộc phải sử dụng hết trước khi khởi kiện nếu tranh chấp thuộc thẩm quyền của Tòa án hoặc quyết định nội bộ đang trực tiếp xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể có liên quan.

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

¹⁵⁵ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 29, Điều 30, Điều 33, Điều 35 và Điều 36.

¹⁵⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 2 Điều 29, khoản 1 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).

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 đó¹⁵⁷.

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 sự¹⁵⁸.

Việc quy định các nhóm trách nhiệm khác nhau tạo cơ sở để phân hóa biện pháp xử lý theo chủ thể, tính chất và mức độ vi phạm. Tuy nhiên, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP chưa tự mình hình thành một hệ thống chế tài theo thứ bậc hoàn chỉnh, bởi việc xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính, bồi thường thiệt hại hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự còn phụ thuộc vào điều lệ hội và pháp luật chuyên ngành. Từ yêu cầu bảo đảm tính tương xứng, việc lựa chọn biện pháp xử lý cần căn

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 29, khoản 3 Điều 30.

cứ vào tính chất hành vi, mức độ lỗi, hậu quả, khả năng khắc phục và chủ thể trực tiếp thực hiện vi phạm. Đối với vi phạm thủ tục hoặc sai sót có khả năng khắc phục, cần ưu tiên yêu cầu chấn chỉnh trong thời hạn hợp lý; các biện pháp đình chỉ hoặc giải thể chỉ nên đặt ra khi có căn cứ luật định và mức độ vi phạm tương ứng.

Tuy nhiên, một số căn cứ đình chỉ hoạt động có thời hạn còn sử dụng cách diễn đạt tương đối rộng. Điều 33 Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định các trường hợp đình chỉ như vi phạm nguyên tắc hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận; không khắc phục sai phạm khi chia, tách, sáp nhập, hợp nhất; để xảy ra mâu thuẫn nội bộ nghiêm trọng, kéo dài; không thực hiện đúng chế độ báo cáo hoặc cung cấp thông tin sau khi đã được đôn đốc; quá thời hạn chuẩn bị Đại hội thành lập; hoặc trong quá trình tổ chức, hoạt động có vấn đề phức tạp liên quan đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội¹⁵⁹. Trong đó, những căn cứ như “mâu thuẫn nội bộ nghiêm trọng, kéo dài” hoặc “có vấn đề phức tạp liên quan đến an ninh, trật tự, an toàn xã hội” cần được áp dụng trên cơ sở tiêu chí cụ thể, chứng cứ rõ ràng và mối liên hệ trực tiếp giữa hành vi của hội với hậu quả cần phòng ngừa. Do đình chỉ tác động trực tiếp đến khả năng hoạt động của hội, quyết định đình chỉ phải xác định rõ hành vi vi phạm, căn cứ pháp luật, thời hạn, yêu cầu khắc phục và quyền giải trình, khiếu nại, khởi kiện của hội.

Thứ ba, về giải thể hội. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP phân biệt giải thể bắt buộc với giải thể tự nguyện. Giải thể bắt buộc được áp dụng khi hội vi phạm các hành vi bị nghiêm cấm; tự tổ chức Đại hội sau khi đã có thông báo đình chỉ việc tổ chức Đại hội; không tổ chức Đại hội theo thời hạn quy định; không khắc phục vi phạm sau khi hết thời hạn đình chỉ hoạt động; hoặc thuộc trường hợp khác theo quy định của pháp luật. Giải thể tự nguyện được thực hiện trong các trường hợp như hết thời gian hoạt động theo điều lệ mà không đề nghị gia hạn; hội tự quyết định giải thể; giấy phép thành lập bị thu hồi; không có Chủ tịch, Ban Chấp hành hoặc Ban Thường vụ quá thời hạn luật định; không báo cáo về tổ chức, hoạt động, tài chính và không công khai báo cáo tài chính trong hai năm liên tục; cùng một số trường

¹⁵⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 33.

hợp khác được quy định tại khoản 2 Điều 35¹⁶⁰. Việc phân biệt đúng hai cơ chế này có ý nghĩa quan trọng vì căn cứ, chủ thể đề xuất, trình tự và trách nhiệm xử lý tài sản, tài chính của hội không hoàn toàn giống nhau.

Giải thể bắt buộc là biện pháp nghiêm khắc nhất vì làm chấm dứt sự tồn tại pháp lý của hội và ảnh hưởng trực tiếp đến quyền của hội viên, người lao động, nhà tài trợ và các chủ thể có liên quan. Các căn cứ tại khoản 1 Điều 35 không hoàn toàn có mức độ nghiêm trọng như nhau: hành vi vi phạm điều cấm có tính chất khác với việc không tổ chức Đại hội đúng thời hạn hoặc không khắc phục vi phạm sau thời gian đình chỉ. Vì vậy, pháp luật cần phân hóa rõ căn cứ giải thể, xác định trường hợp phải tạo cơ hội khắc phục và trường hợp cần áp dụng ngay biện pháp bảo vệ lợi ích công cộng. Về nguyên tắc, giải thể bắt buộc chỉ nên được áp dụng khi có căn cứ rõ ràng, biện pháp ít hạn chế hơn không thể đạt được mục tiêu quản lý và hội được bảo đảm quyền giải trình, khiếu nại, khởi kiện¹⁶¹.

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 quyền¹⁶². 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.

Thứ năm, pháp luật cần phân định rõ trách nhiệm của hội với trách nhiệm của

¹⁶⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 31, khoản 1 và khoản 2 Điều 35.

¹⁶¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 33 và Điều 35; Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22.

¹⁶² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ.

người đứng đầu, thành viên Ban Chấp hành, Ban Thường vụ hoặc cá nhân trực tiếp thực hiện hành vi vi phạm. Hành vi vi phạm của một cá nhân hoặc một bộ phận lãnh đạo không đương nhiên phản ánh ý chí và trách nhiệm của toàn bộ hội với tư cách pháp nhân. Vì vậy, trước khi áp dụng biện pháp đình chỉ hoặc giải thể đối với toàn bộ hội, cơ quan có thẩm quyền cần xác định chủ thể thực hiện hành vi, phạm vi trách nhiệm, mức độ tham gia của tổ chức và khả năng khắc phục hậu quả. Cần ưu tiên xử lý đúng cá nhân hoặc bộ phận có lỗi; 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 tiếp tục 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 công¹⁶³.

Quy định này có ưu điểm là phòng ngừa việc phân chia tài sản còn lại 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 phân chia lợi nhuận. Tuy nhiên, việc áp dụng cùng một phương án xử lý đối với tài sản có nguồn gốc và điều kiện sử dụng khác nhau cần tiếp tục được xem xét. Tài sản do hội tự tạo lập, tài sản do hội viên đóng góp, tài sản được tài trợ, viện trợ có điều kiện và tài sản có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước không hoàn toàn có cùng tính chất pháp lý. Đối với khoản tài trợ, viện trợ gắn với một mục đích xã hội, nhân đạo, khoa học hoặc cộng đồng cụ thể, việc mặc nhiên chuyển toàn bộ tài sản còn lại vào ngân sách nhà nước có thể chưa bảo đảm đầy đủ mục đích hợp pháp của nguồn tài sản. Vì vậy, pháp luật cần phân loại tài sản theo nguồn gốc và điều kiện sử

¹⁶³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, Điều 36.

dụng; đồng thời nghiên cứu khả năng cho phép chuyển giao tài sản còn lại cho tổ chức phi lợi nhuận có mục tiêu tương tự khi điều lệ, thỏa thuận tài trợ và pháp luật cho phép, nhưng vẫn phải bảo đảm nguyên tắc không phân chia tài sản cho hội viên hoặc người quản lý hội¹⁶⁴.

Tổng hợp lại, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã thiết lập khuôn khổ pháp lý về giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo trong nội bộ hội; giải quyết tranh chấp tại Tòa án; xử lý vi phạm; đình chỉ, giải thể và xử lý tài sản khi hội chấm dứt hoạt động. Tuy nhiên, cơ chế hiện hành vẫn cần tiếp tục hoàn thiện ở một số phương diện: làm rõ phạm vi tranh chấp thuộc thẩm quyền của Tòa án và quan hệ giữa thủ tục nội bộ với quyền khởi kiện; cụ thể hóa căn cứ đình chỉ, giải thể; phân hóa trách nhiệm của cá nhân với trách nhiệm của hội; kiểm soát kịp thời các quyết định hành chính tác động nghiêm trọng đến quyền lập hội; và xử lý tài sản còn lại phù hợp với nguồn gốc, điều kiện và mục đích hợp pháp của tài sản. Việc hoàn thiện các quy định này cần bảo đảm rằng mọi biện pháp hạn chế quyền đều có căn cứ pháp luật rõ ràng, được áp dụng đúng chủ thể, cần thiết, tương xứng và có khả năng được xem xét bằng cơ chế tài phán hữu hiệu.

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 chủ yếu được hình thành trên cơ sở phân tích quy định pháp luật hiện hành, số liệu và thông tin do cơ quan nhà nước công bố, các báo cáo, tài liệu nghiên cứu và nguồn thông tin có thể kiểm chứng. Kết quả khảo sát và phỏng vấn sâu trong khuôn khổ luận án được sử dụng để mô tả ý kiến trong

¹⁶⁴ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 36; Bộ luật Dân sự năm 2015, tldđ, Điều 93.

phạm vi mẫu, nhận diện nhóm vấn đề và hỗ trợ cho phân tích pháp lý; không được sử dụng làm căn cứ duy nhất để suy rộng thống kê hoặc khái quát mức độ phổ biến của hiện tượng trên phạm vi cả nước. Vì vậy, những nhận định định tính trong mục này nhằm làm rõ vấn đề, nguy cơ và khoảng cách cần tiếp tục kiểm chứng, không được hiểu là kết quả của một cuộc điều tra có tính đại diện thống kê cho toàn bộ các hội, cơ quan quản lý hoặc người dân trên phạm vi cả nước¹⁶⁵.

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 hội hoạt động phạm vi địa phương; đồng thời có 3.158 quỹ xã hội, quỹ từ thiện¹⁶⁶. 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,

¹⁶⁵ Xem mục 4 Phần mở đầu và các phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học”, “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án về thiết kế công cụ nghiên cứu và giới hạn sử dụng dữ liệu.

¹⁶⁶ 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.

nhóm sáng lập viên, hội và hội viên¹⁶⁷.

Ở phương diện tích cực, khuôn khổ pháp luật hiện hành đã tạo cơ sở pháp lý cho việc thành lập và hoạt động của số lượng lớn các hội ở nhiều lĩnh vực khác nhau. Trong thực tiễn, nhiều hội nghề nghiệp, hội xã hội - nghề nghiệp, hội khoa học - kỹ thuật, hội nhân đạo, từ thiện đã tham gia tập hợp hội viên, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên; tổ chức hoạt động chuyên môn, phổ biến kiến thức, hỗ trợ cộng đồng, tư vấn, phản biện và đóng góp vào quá trình xây dựng chính sách, pháp luật. Kết quả này cho thấy pháp luật về hội đã tạo lập một khuôn khổ nhất định để các hình thức liên kết xã hội hợp pháp được hình thành, hoạt động và đóng góp vào đời sống xã hội.

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, tính thống nhất và khả năng dự đoán trong áp dụng pháp luật giữa các địa phương, ngành, lĩnh vực vẫn là vấn đề cần tiếp tục được quan tâm. Mặc dù cùng áp dụng một khung pháp lý chung, những quy định có tính định tính hoặc đòi hỏi sự phối hợp của nhiều cơ quan có thể dẫn đến cách hiểu và cách vận dụng khác nhau trong quá trình xem xét hồ sơ, giải quyết thủ tục và quản lý hoạt động của hội. Kết quả khảo sát trong phạm vi mẫu nghiên cứu cũng cho thấy có sự khác nhau giữa những người tham gia khi đánh giá mức độ cụ thể, minh bạch và khả năng dự đoán của các căn cứ từ chối cho phép thành lập hội. Kết quả này được sử dụng để nhận diện vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện, không nhằm xác định mức độ phổ biến của hiện tượng trên phạm vi cả nước¹⁶⁸.

Thứ hai, quy mô và tính đa dạng của các hội đặt ra yêu cầu ngày càng cao đối với năng lực của bộ máy thực thi. Quản lý nhà nước về hội liên quan đồng thời đến pháp luật, tổ chức, tài chính, tài sản, hợp tác quốc tế, giải quyết tranh chấp và nhiều lĩnh vực chuyên ngành. Trong bối cảnh số lượng hội lớn, phạm vi hoạt động đa dạng

¹⁶⁷ Bộ Nội vụ, tldd.

¹⁶⁸ Kết quả khảo sát của tác giả đối với Câu 14 “Các căn cứ từ chối cho phép thành lập hội được quy định cụ thể, minh bạch”; xem Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học” của Luận án.

và xuất hiện các hình thức liên kết mới, cơ quan và người thực thi cần có kiến thức chuyên môn, kỹ năng phối hợp, đối thoại và điều kiện bảo đảm tương xứng. Vì vậy, việc nâng cao năng lực đội ngũ, hoàn thiện hướng dẫn nghiệp vụ và xây dựng cơ sở dữ liệu dùng chung là điều kiện quan trọng để bảo đảm pháp luật được áp dụng thống nhất, kịp thời và có khả năng dự đoán.

Thứ ba, việc chuyển trọng tâm quản lý từ tiền kiểm sang hậu kiểm đặt ra yêu cầu lớn đối với cơ chế giám sát dựa trên rủi ro. Pháp luật đòi hỏi hội phải hoạt động đúng tôn chỉ, mục đích, bảo đảm công khai, minh bạch, thực hiện trách nhiệm báo cáo và tuân thủ các quy định về tài chính, tài sản. Tuy nhiên, nếu cơ chế hậu kiểm, cơ sở dữ liệu và nguồn lực thực thi chưa đáp ứng yêu cầu thì cơ quan quản lý có thể có xu hướng tăng cường kiểm soát ngay từ giai đoạn thành lập hoặc khi hội thực hiện các thủ tục về tổ chức, nhân sự và điều lệ. Do đó, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần gắn việc đơn giản hóa thủ tục với nâng cao hiệu quả hậu kiểm, phân loại rủi ro và bảo đảm trách nhiệm giải trình của cả cơ quan quản lý và các hội.

Thứ tư, hiệu quả phối hợp liên ngành có ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ và chất lượng giải quyết thủ tục về hội. Trong những trường hợp phải lấy ý kiến của cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực hoặc cơ quan có liên quan, thời gian xử lý hồ sơ có thể phụ thuộc vào mức độ rõ ràng của trách nhiệm phối hợp, thời hạn trả lời và sự thống nhất trong cách hiểu các điều kiện pháp lý. Một số ý kiến phỏng vấn trong phạm vi nghiên cứu phản ánh khả năng quá trình thẩm định bị kéo dài khi có sự khác nhau trong đánh giá tôn chỉ, mục đích, phạm vi hoặc lĩnh vực hoạt động của hội¹⁶⁹. Các ý kiến này có ý nghĩa nhận diện vấn đề trong cơ chế phối hợp, không được sử dụng để khái quát cho mọi cơ quan hoặc mọi hồ sơ thành lập hội.

Thứ năm, nhận thức và cách tiếp cận của người thực thi có ảnh hưởng đến phương thức áp dụng pháp luật về hội. Tiếp cận quyền lập hội như một quyền hiến định đòi hỏi cơ quan nhà nước vừa thực hiện chức năng quản lý, vừa có trách nhiệm tôn trọng, bảo vệ và tạo điều kiện cho việc thực hiện quyền. Kết quả khảo sát và

¹⁶⁹ Kết quả tổng hợp 25 cuộc phỏng vấn sâu trong khuôn khổ Luận án, nhóm chủ đề “Điều kiện và thủ tục thành lập hội”; xem Phụ lục “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

phỏng vấn trong phạm vi nghiên cứu cho thấy còn có sự khác nhau trong cách đánh giá mối quan hệ giữa yêu cầu quản lý nhà nước và quyền tự chủ của hội. Điều này đặt ra yêu cầu tiếp tục bồi dưỡng kiến thức về quyền con người, quản trị hội, kỹ năng đối thoại và trách nhiệm giải trình cho đội ngũ thực thi; không phải là căn cứ để khái quát rằng cán bộ, công chức nói chung còn mang tư duy quản lý hành chính hoặc hạn chế quyền lập hội.

Từ góc độ thi hành pháp luật, có thể thấy Nhà nước đã từng bước hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và tổ chức quản lý đối với hội, trong đó Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã bổ sung, cụ thể hóa nhiều nội dung về thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý hội. Tuy nhiên, kết quả phân tích pháp luật, số liệu quản lý nhà nước và thông tin thu thập trong phạm vi nghiên cứu cho thấy vẫn cần tiếp tục bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và khả năng dự đoán trong áp dụng pháp luật; nâng cao năng lực thực thi, hiệu quả phối hợp liên ngành và cơ chế hậu kiểm; đồng thời chuyển mạnh hơn sang cách tiếp cận quản lý dựa trên quyền. Đây là những điều kiện cần thiết để các quy định về quyền lập hội được thực hiện thuận lợi, bình đẳng và hiệu quả hơn 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 nhau¹⁷⁰.

Trước hết, trong quá trình thành lập hội, sáng lập viên có thể gặp vướng mắc về hồ

¹⁷⁰ Xem mục 4 Phần mở đầu; Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học” và Phụ lục “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

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 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 thi¹⁷¹.

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 ràng¹⁷².

Trong các ý kiến phỏng vấn, có phản ánh rằng 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 hoặc khả năng trùng lặp về lĩnh vực hoạt động¹⁷³. Kết quả này được sử dụng để minh họa cho khả năng các tiêu chí có tính định tính được hiểu và áp dụng theo những cách khác nhau, không được sử dụng để khái quát về 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

¹⁷¹ Kết quả tổng hợp 25 cuộc phỏng vấn sâu trong khuôn khổ Luận án, nhóm chủ đề “Điều kiện và thủ tục thành lập hội”; xem Phụ lục “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

¹⁷² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, các điều 10-12.

¹⁷³ Kết quả tổng hợp 25 cuộc phỏng vấn sâu trong khuôn khổ Luận án, nhóm chủ đề “Điều kiện và thủ tục thành lập hội”; xem Phụ lục “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

quyền chưa thật sự đồng đều¹⁷⁴. 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, các hội được đăng ký chính thức hoạt động trên cơ sở điều lệ đã được phê duyệt và các quy định pháp luật có liên quan. Nhiều hội nghề nghiệp, hội khoa học - kỹ thuật, hội xã hội - nghề nghiệp, hội nhân đạo, từ thiện đã 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. Những hoạt động này phản ánh vai trò của hội trong việc tập hợp hội viên, đại diện lợi ích hợp pháp, huy động nguồn lực xã hội và tham gia giải quyết các vấn đề của cộng đồng.

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 phỏng vấn 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 mới¹⁷⁵. 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 hội¹⁷⁶. 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, kết quả khảo sát và phỏng vấn trong phạm vi nghiên cứu

¹⁷⁴ Kết quả khảo sát của tác giả đối với các câu hỏi 5-7 thuộc Phần B “Nhận thức về quyền lập hội”; xem Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học” của Luận án.

¹⁷⁵ Kết quả tổng hợp 25 cuộc phỏng vấn sâu trong khuôn khổ Luận án, nhóm chủ đề “Quyền tự chủ trong tổ chức và hoạt động của hội”; xem Phụ lục “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

¹⁷⁶ Kết quả khảo sát của tác giả đối với Câu 20 và kết quả phỏng vấn sâu thuộc nhóm chủ đề “Quản lý nhà nước và quyền tự chủ của hội”; xem các phụ lục khảo sát, phỏng vấn sâu của Luận án.

cho thấy khả năng duy trì nguồn thu ổn định là vấn đề được quan tâm, nhất là đối với hội có quy mô nhỏ và hội hoạt động ở cơ sở. Hội phí, khả năng vận động tài trợ và nguồn thu từ các hoạt động hợp pháp khác có sự khác nhau giữa các hội; vì vậy, kết quả nghiên cứu chỉ được sử dụng để nhận diện những khó khăn có thể phát sinh, không làm căn cứ khái quát rằng đa số các hội đều thiếu nguồn lực¹⁷⁷. Một số hội có hoạt động dịch vụ hoặc tạo nguồn thu phù hợp với tôn chỉ, mục đích nhưng có thể gặp khó khăn trong việc phân định giữa hoạt động tạo nguồn thu hợp pháp và nguyên tắc hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Đối với các hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ¹⁷⁸, việc tiếp cận ngân sách nhà nước được thực hiện theo cơ chế riêng, gắn với nhiệm vụ được giao. Đối với các hội khác, khả năng tiếp cận nguồn lực công thông qua cơ chế giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc hỗ trợ còn phụ thuộc vào lĩnh vực hoạt động, điều kiện pháp lý và cơ chế phân bổ nguồn lực có liên quan¹⁷⁹.

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

Bảng 2.1. Số lượng hội ở Việt Nam tính đến tháng 12/2023¹⁸⁰

Hoạt động trong phạm vi toàn quốc hoặc liên tỉnh	Hoạt động trong phạm vi địa phương	Tổng số
603	71.288	71.891

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.

Đối với các hội có quy mô nhỏ, không có nhân sự chuyên trách về kế toán, tài

¹⁷⁷ Kết quả khảo sát của tác giả đối với các câu hỏi 18 và 19; kết quả phỏng vấn sâu thuộc nhóm chủ đề “Tài chính và tài sản của hội”; xem các phụ lục khảo sát, phỏng vấn sâu của Luận án.

¹⁷⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Chương VI.

¹⁷⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 27.

¹⁸⁰ Bộ Nội vụ, tldđ.

chính và pháp luật, việc lập sổ sách, báo cáo tài chính, quyết toán, công khai thông tin và thực hiện các nghĩa vụ có liên quan có thể tạo ra chi phí tuân thủ đáng kể. Vì vậy, bên cạnh yêu cầu bảo đảm minh bạch tài chính, pháp luật cần thiết kế chế độ báo cáo phù hợp với quy mô, tính chất và nguồn lực của từng loại hội; đồng thời tăng cường hướng dẫn, hỗ trợ nâng cao năng lực quản trị tài chính cho các hội.

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 quyết¹⁸¹. 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 nại¹⁸²; đồng thời cho phép khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định, hành vi hành chính

¹⁸¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 2 Điều 29.

¹⁸² Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13, tldđ.

thuộc thẩm quyền xem xét của Tòa án¹⁸³. 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 tượng¹⁸⁴.

Bảng 2.2. Điểm trung bình mức độ đồng ý với nhận định “*Khi bị từ chối hoặc đình chỉ hoạt động, hội có thể dễ dàng khiếu nại hoặc khởi kiện*” theo nhóm đối tượng khảo sát

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; nhóm nhà nghiên cứu đạt 2,88 và nhóm đối tượng khác đạt 2,99. Sự chênh lệch mô tả này phản ánh sự khác nhau về cảm nhận khả năng tiếp cận cơ chế khiếu nại, khởi kiện giữa các nhóm người tham gia khảo sát. Kết quả chỉ có ý nghĩa mô tả trong phạm vi mẫu nghiên cứu, không được sử dụng để suy rộng thống kê hoặc khẳng định có sự khác biệt mang ý nghĩa thống kê giữa các nhóm.

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

¹⁸³ Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13, tđd, Điều 3 và Điều 30.

¹⁸⁴ Kết quả xử lý dữ liệu khảo sát của tác giả đối với Câu 21 “*Khi bị từ chối hoặc đình chỉ hoạt động, hội có thể dễ dàng khiếu nại hoặc khởi kiện*”; xem Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học” của Luận án.

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.

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 buộc, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định thẩm quyền, trình tự và các nhóm căn cứ áp dụng¹⁸⁵. 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

¹⁸⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, các điểm c, d, đ, g và h khoản 2 Điều 30, Điều 36.

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 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 ba¹⁸⁶.

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.

¹⁸⁶ Bộ luật Dân sự năm 2015, tldđ, các điều 101-103; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 44.

2.4. Thành tựu, hạn chế và nguyên nhân

2.4.1. Về thành tựu

Đối chiếu với tám tiêu chí được xác lập tại mục 1.4.3, những thành tựu của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam có thể được xem xét trên ba phương diện: chất lượng của các quy phạm pháp luật; kết quả tổ chức thi hành; và mức độ tạo lập điều kiện pháp lý cho công dân, hội viên và các hội thực hiện quyền. Mặc dù mức độ đáp ứng giữa các tiêu chí còn khác nhau, pháp luật về quyền lập hội đã có những bước phát triển nhất định, tạo nền tảng cho quá trình tiếp tục hoàn thiện.

Thứ nhất, quyền lập hội đã được ghi nhận qua các bản Hiến pháp và tiếp tục được khẳng định tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013 với tư cách là quyền hiến định của công dân. Đồng thời, 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. Các quy định này tạo nền tảng hiến định để cụ thể hóa chủ thể, nội dung và điều kiện thực hiện quyền lập hội; xác định trách nhiệm của Nhà nước; đồng thời xem xét tính hợp hiến, hợp pháp, cần thiết và tương xứng của những biện pháp hạn chế quyền¹⁸⁷.

Thứ hai, khung pháp lý về hội đã được cụ thể hóa và hệ thống hóa thêm một bước. Trong điều kiện chưa ban hành Luật về hội, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã thay thế các nghị định trước đây và điều chỉnh tương đối toàn diện các nội dung về phạm vi, đối tượng áp dụng; nguyên tắc tổ chức, hoạt động; điều kiện, hồ sơ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thành lập hội; quyền, nghĩa vụ của hội; tổ chức, hoạt động, tài sản, tài chính; quản lý nhà nước; đình chỉ, giải thể và xử lý tài sản của hội. Việc quy định cụ thể hơn về hồ sơ, thời hạn, thẩm quyền, trách nhiệm báo cáo và xử lý các vấn đề phát sinh đã tạo cơ sở pháp lý rõ ràng hơn cho việc thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý hội¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

¹⁸⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 1, Điều 2, Điều 5, Điều 10, Điều 13, Điều 23, Điều 24 và Chương VII.

Thứ ba, pháp luật hiện hành đã ghi nhận tương đối rõ các nguyên tắc tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, công khai và minh bạch trong tổ chức, hoạt động của hội. Hội được thực hiện các quyền theo điều lệ và quy định pháp luật; tổ chức hoạt động phù hợp với tôn chỉ, mục đích; đại diện cho hội viên; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội và hội viên; tham gia các chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu, tư vấn và phản biện xã hội theo quy định. Việc ghi nhận những quyền này tạo cơ sở pháp lý cho quyền tự chủ của hội trong tổ chức và hoạt động, đồng thời xác định trách nhiệm của hội đối với hội viên, Nhà nước và xã hội¹⁸⁹.

Thứ tư, đời sống hội ở Việt Nam đã phát triển với quy mô lớn, phạm vi hoạt động rộng và lĩnh vực hoạt động đa dạng. 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 trong phạm vi cả nước hoặc liên tỉnh và 71.288 hội hoạt động trong phạm vi địa phương; đồng thời có 3.158 quỹ xã hội, quỹ từ thiện¹⁹⁰. Số lượng tổ chức không phải là thước đo duy nhất về mức độ bảo đảm quyền lập hội, nhưng phản ánh nhu cầu liên kết xã hội và sự hiện diện của các hình thức tổ chức xã hội trong nhiều lĩnh vực. Trong thực tiễn, nhiều hội đã tham gia tập hợp hội viên, đại diện và bảo vệ lợi ích hợp pháp của hội viên, hỗ trợ nghề nghiệp và cộng đồng, thực hiện hoạt động nhân đạo, từ thiện, khoa học, kỹ thuật, văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường, tư vấn, phản biện và góp ý xây dựng chính sách, pháp luật.

Thứ năm, trách nhiệm quản lý nhà nước đối với hội đã được phân định cụ thể hơn giữa các cơ quan có thẩm quyền. Pháp luật hiện hành quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về hội, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực và chính quyền địa phương; đồng thời đặt ra yêu cầu về chế độ thông tin, báo cáo, cơ sở dữ liệu, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm. Những quy định này tạo cơ sở cho việc tăng cường phối hợp, chuẩn hóa thông tin và từng bước chuyển phương thức quản lý hội từ xử lý hành chính theo từng vụ việc sang quản lý dựa trên pháp luật, dữ liệu và trách nhiệm giải trình. Đây mới là tiền đề pháp lý cho đổi mới phương thức quản lý,

¹⁸⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, Điều 5, Điều 23 và Điều 24.

¹⁹⁰ Bộ Nội vụ, tldd.

chưa đồng nghĩa với việc cơ chế phối hợp và quản lý bằng dữ liệu đã được thực hiện đồng đều, đầy đủ trong thực tiễn¹⁹¹.

Thứ sáu, yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của hội được quy định rõ hơn. Hội có trách nhiệm thực hiện chế độ báo cáo, quản lý và sử dụng tài sản, tài chính đúng quy định; công khai những nội dung có liên quan; chịu sự kiểm tra, thanh tra và giám sát theo pháp luật. Các yêu cầu này có ý nghĩa bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên, nhà tài trợ và các chủ thể có liên quan; phòng ngừa việc lợi dụng danh nghĩa hội để trục lợi, tham nhũng, lãng phí hoặc thực hiện hành vi trái pháp luật. Đồng thời, đây là cơ sở để kết hợp quyền tự chủ của hội với trách nhiệm giải trình và từng bước chuyển từ kiểm soát trước sang hậu kiểm dựa trên mức độ tuân thủ và rủi ro¹⁹².

Thứ bảy, pháp luật Việt Nam đã có sự tiếp cận nhất định với một số nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế về quyền tự do lập hội. Sự tiếp cận này thể hiện ở việc ghi nhận quyền lập hội trong Hiến pháp; xác lập nguyên tắc hạn chế quyền theo luật; thừa nhận các nguyên tắc tự nguyện, tự quản; ghi nhận quyền của hội trong đại diện hội viên, tham gia góp ý chính sách, huy động nguồn lực và hợp tác quốc tế. Mặc dù pháp luật hiện hành chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của Điều 22 ICCPR về chủ thể quyền, căn cứ và mức độ hạn chế quyền, những nội dung nêu trên cho thấy Việt Nam đã có nền tảng hiến định và pháp lý nhất định để tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng bảo đảm tốt hơn quyền lập hội¹⁹³.

Nhìn chung, pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam đã có bước phát triển từ ghi nhận quyền trong Hiến pháp đến từng bước cụ thể hóa các nội dung về thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý hội; từ các quy định phân tán đến khuôn khổ pháp lý được hệ thống hóa tương đối rõ hơn; từ chú trọng quản lý tổ chức sang từng bước ghi nhận quyền tự chủ, tự quản gắn với công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Những thành tựu này tạo nền tảng cho đời sống hội phát triển và cho quá

¹⁹¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 43, Điều 44, Điều 49 và Điều 50.

¹⁹² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 13 Điều 23 và khoản 8 Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80.

¹⁹³ ICCPR, tldđ, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ.

trình tiếp tục hoàn thiện pháp luật. Tuy nhiên, đây mới là những kết quả bước đầu, chưa thay thế yêu cầu phải luật hóa các nội dung cơ bản của quyền lập hội, hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền, bảo đảm quyền tự chủ của hội, kiểm soát quyền lực hành chính và nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật.

2.4.2. Về hạn chế, bất cập

Đối chiếu với tám tiêu chí được xác lập tại mục 1.4.3 và kết quả phân tích tại các mục 2.2, 2.3, những hạn chế, bất cập của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội có thể được khái quát tương ứng trên các phương diện: hình thức pháp lý và mức độ luật hóa; tính hợp hiến, hợp pháp của các giới hạn quyền; tính minh bạch, thuận lợi của thủ tục; mức độ bảo đảm quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình; tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật; cơ chế bảo vệ quyền và kiểm soát quyền lực hành chính; khả năng đáp ứng các hình thức liên kết xã hội; tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả thi hành.

Thứ nhất, các nội dung cơ bản của quyền lập hội chưa được điều chỉnh trực tiếp và toàn diện bằng một đạo luật. Mặc dù quyền lập hội được ghi nhận tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013, việc cụ thể hóa quyền hiến vẫn chủ yếu được thực hiện bằng Nghị định số 126/2024/NĐ-CP và các quy định phân tán trong nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau. Trong khi đó, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 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 các lý do hiến định. Việc các điều kiện thành lập, căn cứ từ chối, đình chỉ, giải thể và nhiều nghĩa vụ có ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện quyền lập hội vẫn được quy định chủ yếu tại văn bản dưới luật cho thấy hình thức pháp lý điều chỉnh quyền chưa tương xứng với vị trí của quyền lập hội trong Hiến pháp. Sự thiếu vắng một đạo luật điều chỉnh trực tiếp, toàn diện cũng ảnh hưởng đến tính ổn định, thống nhất của hệ thống pháp luật và khả năng kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp của các biện pháp hạn chế quyền¹⁹⁴.

Thứ hai, cơ chế thành lập hội vẫn được thiết kế theo hướng chấp thuận trước và phải trải qua nhiều bước, trong khi một số điều kiện, tiêu chí chưa có tính khách quan và khả năng dự đoán cao. Việc thành lập hội phải qua giai đoạn công nhận Ban vận

¹⁹⁴ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ.

động, chuẩn bị hồ sơ và đề nghị cơ quan có thẩm quyền cho phép thành lập. Các yêu cầu về số lượng thành viên tối thiểu, trụ sở, tài sản bảo đảm hoạt động, hồ sơ nhân sự, phiếu lý lịch tư pháp, văn bản đồng ý của cơ quan đối với cán bộ, công chức, viên chức tham gia Ban vận động và điều kiện về sự trùng lặp lĩnh vực hoạt động chính có thể làm tăng chi phí tuân thủ, nhất là đối với các nhóm nhỏ, nhóm chuyên môn hẹp hoặc sáng kiến liên kết ở cơ sở. Bên cạnh đó, một số tiêu chí liên quan đến tên gọi, lĩnh vực hoạt động chính, tôn chỉ, mục đích và phạm vi hoạt động còn có tính định tính, có thể dẫn đến cách hiểu và áp dụng khác nhau. Vì vậy, 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 với hậu kiểm và quản lý rủi ro¹⁹⁵.

Thứ ba, quyền tự chủ, tự quản của hội đã được ghi nhận về nguyên tắc nhưng chưa được bảo đảm nhất quán trong các quy định cụ thể. Hội vẫn phải thực hiện các thủ tục có tính chất chấp thuận, báo cáo hoặc chịu sự kiểm soát hành chính đối với điều lệ, tổ chức đại hội, thay đổi tổ chức, nhân sự, phạm vi hoạt động và một số hoạt động nội bộ khác. Những cơ chế này có thể cần thiết để bảo đảm hội hoạt động đúng pháp luật, nhưng pháp luật chưa xác định thật rõ căn cứ, phạm vi, giới hạn và trách nhiệm giải trình khi cơ quan nhà nước can thiệp vào quyết định nội bộ của hội. Điều đó có thể làm giảm tính chủ động, khả năng tự quản và vai trò đại diện lợi ích hợp pháp của hội viên. Hạn chế này cần được xem xét từ bản chất của quyền lập hội: quyền không chỉ bao gồm việc thành lập hoặc gia nhập hội, mà còn bao gồm khả năng để hội tồn tại, tổ chức và thực hiện các hoạt động hợp pháp mà không bị can thiệp hành chính quá mức¹⁹⁶.

Thứ tư, pháp luật về tài sản, tài chính và tiếp cận nguồn lực của hội chưa thiết lập được sự cân bằng đầy đủ giữa quyền huy động, quản lý, sử dụng nguồn lực hợp pháp với yêu cầu công khai, minh bạch và phòng ngừa rủi ro. Pháp luật hiện hành quy định các nguồn thu, nguyên tắc quản lý tài sản, tài chính, nghĩa vụ báo cáo và một số yêu cầu công khai, nhưng chưa phân loại đầy đủ nghĩa vụ tuân thủ theo quy mô, lĩnh vực,

¹⁹⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tđđ, các điều 10–13 và Điều 15; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tđđ, đoạn 104-106.

¹⁹⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tđđ, Điều 18, Điều 23, Điều 24 và Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tđđ, đoạn 167-172.

nguồn thu, mức độ sử dụng nguồn lực công và mức độ rủi ro của từng loại hội. Việc áp dụng cùng một mức độ yêu cầu đối với các hội có điều kiện và quy mô hoạt động khác nhau có thể tạo ra gánh nặng tuân thủ không tương xứng. Mặt khác, đối với hội có huy động đóng góp của Nhân dân, tiếp nhận tài trợ, viện trợ hoặc sử dụng ngân sách, tài sản công, các quy định về 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 vẫn cần được cụ thể hóa hơn. Phạm vi và phương thức áp dụng các yêu cầu phòng, chống tham nhũng trong khu vực ngoài nhà nước đối với từng loại hội cũng chưa được thể hiện thật rõ trong pháp luật về hội¹⁹⁷.

Thứ năm, pháp luật về quyền lập hội chưa thật sự thống nhất, đồng bộ và việc phân định trách nhiệm quản lý nhà nước vẫn đang trong quá trình hoàn thiện. Quản lý nhà nước đối với hội 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 có liên quan. Mô hình này cho phép xem xét hoạt động của hội trên nhiều phương diện nhưng cũng có thể làm phát sinh sự giao thoa về trách nhiệm, kéo dài việc lấy ý kiến hoặc dẫn đến yêu cầu báo cáo, thanh tra, kiểm tra trùng lặp nếu thiếu cơ chế phối hợp và đầu mối chịu trách nhiệm rõ ràng. Nghị định số 129/2025/NĐ-CP đã bước đầu phân định lại thẩm quyền trong lĩnh vực hội phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Tuy nhiên, các quy định của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP vẫn cần tiếp tục được rà soát, đồng bộ về phạm vi hoạt động của hội, thẩm quyền giải quyết thủ tục, quản lý các hội đã được thành lập trước khi tổ chức lại đơn vị hành chính, chế độ báo cáo và trách nhiệm phối hợp giữa cấp tỉnh, cấp xã với cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực¹⁹⁸.

Thứ sáu, cơ chế bảo vệ quyền lập hội, giải quyết tranh chấp và kiểm soát quyết định hành chính chưa được thiết kế đầy đủ, kịp thời và chuyên biệt. Pháp luật hiện hành đã ghi nhận cơ chế giải quyết tranh chấp nội bộ, quyền khiếu nại và quyền khởi

¹⁹⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24 và Điều 26; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80; Nghị định số 59/2019/NĐ-CP, tldđ.

¹⁹⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 43, Điều 44, Điều 49 và Điều 50; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ, các điều 55-57; Báo Điện tử Chính phủ, “Đề xuất sửa đổi Nghị định tổ chức, hoạt động, quản lý hội”, tldđ.

kiện theo pháp luật chung. Tuy nhiên, đối với những quyết định hoặc hành vi có tác động trực tiếp đến việc thực hiện quyền lập hội như không công nhận Ban vận động, 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 quy định đầy đủ các bảo đảm thủ tục tương ứng với mức độ ảnh hưởng của quyết định. Một số căn cứ áp dụng biện pháp đình chỉ, giải thể còn có tính định tính; việc phân hóa giữa vi phạm thủ tục có thể khắc phục với vi phạm nghiêm trọng chưa thật rõ; mối quan hệ giữa trách nhiệm của cá nhân quản lý hội và trách nhiệm của hội với tư cách tổ chức cần tiếp tục được làm rõ để bảo đảm tính tương xứng. Vai trò của Tòa án trong kiểm soát tính hợp pháp của quyết định hành chính và cung cấp biện pháp bảo vệ kịp thời đối với quyền lập hội chưa được thể hiện nổi bật trong pháp luật chuyên ngành và thực tiễn áp dụng¹⁹⁹.

Thứ bảy, pháp luật hiện hành chưa bao quát đầy đủ tính đa dạng của các hình thức liên kết tự nguyện không tổ chức theo mô hình hội có tư cách pháp nhân. Bộ luật Dân sự năm 2015 đã quy định việc tổ chức không có tư cách pháp nhân tham gia quan hệ dân sự thông qua thành viên hoặc người đại diện theo ủy quyền, đồng thời xác định nguyên tắc về tài sản chung và trách nhiệm của các thành viên. Tuy nhiên, các quy định dân sự chung chưa tạo thành một khuôn khổ đầy đủ cho câu lạc bộ, nhóm cộng đồng, mạng lưới chuyên môn, nhóm thiện nguyện và những hình thức liên kết linh hoạt hoặc hoạt động chủ yếu trên môi trường số. Các nhóm này không nhất thiết phải được đồng nhất với hội hoặc bắt buộc chuyển thành hội có tư cách pháp nhân, nhưng cần có cơ chế pháp lý phù hợp để xác định rõ việc đại diện, quản lý tài sản chung, trách nhiệm đối với bên thứ ba và khả năng thực hiện các hoạt động hợp pháp. Khoảng trống này làm cho pháp luật chưa phản ánh đầy đủ sự đa dạng của đời sống liên kết xã hội²⁰⁰.

Thứ tám, mức độ tương thích giữa pháp luật Việt Nam với các chuẩn mực pháp lý quốc tế về quyền tự do lập hội còn chưa đầy đủ. Điều 22 ICCPR đòi hỏi các hạn chế

¹⁹⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 29, Điều 30, Điều 33 và Điều 36; Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13, tldđ; Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13, tldđ, Điều 3 và Điều 30.

²⁰⁰ International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) (2026), *Initiative Groups in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, May 2026, tr. 1-7, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Initiative-Groups-Legal-Status-and-International-Regulatory-Experience_eng.pdf, truy cập ngày 30/9/2026.

đối với quyền lập hội phải được quy định bằng pháp luật, nhằm mục đích chính đáng và cần thiết trong một xã hội dân chủ. Các hướng dẫn quốc tế còn nhấn mạnh yêu cầu về thủ tục thành lập đơn giản, minh bạch, không phân biệt đối xử; quyền tự chủ nội bộ; quyền tiếp cận nguồn lực hợp pháp; và khả năng được bảo vệ trước sự can thiệp tùy tiện. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam vẫn duy trì cơ chế chấp thuận trước, quy định nhiều điều kiện thành lập, sử dụng một số tiêu chí có tính định tính và chưa thiết lập cơ chế bảo vệ quyền đủ mạnh đối với các quyết định hành chính có tác động nghiêm trọng đến sự tồn tại, hoạt động của hội. Việc nhận diện khoảng cách này không nhằm áp dụng máy móc mô hình nước ngoài hoặc phủ nhận những yêu cầu quản lý chính đáng của Việt Nam, mà nhằm xác định những nội dung cần tiếp tục hoàn thiện phù hợp với nghĩa vụ quốc tế, Hiến pháp và điều kiện chính trị, pháp lý của Việt Nam²⁰¹.

Tựu trung, những hạn chế nêu trên cho thấy yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội không chỉ dừng lại ở việc sửa đổi một số thủ tục hoặc quy định kỹ thuật. Trọng tâm cần được đặt vào việc luật hóa đầy đủ hơn các nội dung cơ bản của quyền lập hội; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tương xứng của các giới hạn quyền; đơn giản hóa thủ tục; bảo đảm quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình; hoàn thiện cơ chế tài sản, tài chính; đồng bộ hóa mô hình quản lý nhà nước; và tăng cường cơ chế bảo vệ quyền, kiểm soát quyền lực hành chính. Đây là cơ sở để tiếp tục phân tích nguyên nhân của thực trạng và xây dựng các giải pháp tương ứng tại 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 có tính lịch sử, thể chế, xã hội và tổ chức thực hiện. Một số nguyên nhân gắn với bối cảnh khách quan của quá trình phát triển pháp luật, yêu cầu cân bằng giữa bảo đảm quyền với bảo vệ lợi ích công cộng, sự phát triển của đời sống liên kết xã hội, chuyển đổi số và hội nhập quốc tế. Bên cạnh đó là các nguyên nhân chủ quan liên quan đến cách tiếp cận trong xây dựng pháp luật, phương thức quản lý, năng lực thực thi, cơ chế phối hợp, dữ liệu quản lý, năng lực quản trị của

²⁰¹ ICCPR, tldđ, Điều 22; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 104-106, 114-116 và 167-172; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ.

hội và mức độ phát huy các cơ chế bảo vệ quyền. Việc phân định hai nhóm nguyên nhân có ý nghĩa trong việc xác định giải pháp phù hợp, nhưng sự phân định này chỉ mang tính tương đối vì nhiều nguyên nhân có quan hệ tác động qua lại.

2.4.3.1. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, pháp luật về hội chịu ảnh hưởng của quá trình phát triển lịch sử và mô hình quản lý hành chính được hình thành trong thời gian dài. Trong các giai đoạn trước đây, Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc tổ chức, quản lý và định hướng các hình thức tập hợp quần chúng; việc thành lập và hoạt động của hội được đặt trong cơ chế chấp thuận và kiểm soát hành chính. Cách tiếp cận này tiếp tục để lại dấu ấn trong thiết kế pháp luật hiện hành, thể hiện ở cơ chế công nhận Ban vận động, cho phép thành lập, phê duyệt điều lệ, quản lý đại hội, nhân sự và chế độ báo cáo. Đây là yếu tố lịch sử góp phần giải thích vì sao quá trình chuyển sang mô hình quản lý dựa trên quyền, hậu kiểm và trách nhiệm giải trình cần được thực hiện theo lộ trình²⁰².

Thứ hai, việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội đòi hỏi giải quyết mối quan hệ phức tạp giữa bảo đảm quyền với bảo vệ các lợi ích công cộng chính đáng. Quyền lập hội tạo điều kiện để cá nhân liên kết, đại diện lợi ích, huy động nguồn lực và tham gia đời sống xã hội; đồng thời việc tổ chức, hoạt động của hội có thể liên quan đến an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác. Hiến pháp năm 2013 và ICCPR đều thừa nhận khả năng hạn chế quyền trong những trường hợp nhất định, nhưng đòi hỏi hạn chế phải có căn cứ pháp lý, nhằm mục đích chính đáng, cần thiết và tương xứng. Việc xác định cụ thể ranh giới giữa quản lý cần thiết với can thiệp quá mức là vấn đề khó, tác động trực tiếp đến tiến độ và nội dung hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội²⁰³.

Thứ ba, sự phát triển của công nghệ số và các hình thức liên kết xã hội linh hoạt tạo ra những vấn đề mới mà khuôn khổ pháp luật được xây dựng chủ yếu trên mô hình hội truyền thống chưa dự liệu đầy đủ. Công dân có thể thiết lập câu lạc bộ,

²⁰² Sắc lệnh số 102-SL/L-004, tldđ, Điều 3; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 10, Điều 13 và Điều 15.

²⁰³ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22.

nhóm cộng đồng, mạng lưới chuyên môn, nhóm thiện nguyện hoặc hình thức liên kết trực tuyến mà không tổ chức theo mô hình hội có tư cách pháp nhân. Các hình thức này có thể hình thành nhanh, phạm vi tham gia rộng, không phụ thuộc hoàn toàn vào địa giới hành chính và không có cơ cấu tổ chức ổn định. Sự phát triển đó đặt ra yêu cầu khách quan phải vừa tôn trọng quyền liên kết tự nguyện, vừa xác định rõ cơ chế đại diện, tài sản, trách nhiệm đối với bên thứ ba và phương thức quản lý rủi ro phù hợp²⁰⁴.

Thứ tư, hội nhập quốc tế làm gia tăng cả yêu cầu bảo đảm quyền và mức độ phức tạp của hoạt động quản lý hội. Việc Việt Nam tham gia ICCPR và các cơ chế hợp tác quốc tế đặt ra yêu cầu tiếp tục rà soát pháp luật trong nước theo hướng minh bạch, tôn trọng quyền tự chủ và bảo đảm các giới hạn quyền phù hợp với nghĩa vụ quốc tế. Đồng thời, hoạt động hợp tác quốc tế, tiếp nhận tài trợ, viện trợ và tham gia mạng lưới khu vực, toàn cầu của các hội làm phát sinh yêu cầu về minh bạch nguồn lực, trách nhiệm giải trình, phòng ngừa rửa tiền, xung đột lợi ích và các rủi ro pháp lý khác. Vì vậy, pháp luật vừa phải tạo điều kiện cho hoạt động hợp tác quốc tế hợp pháp, vừa phải thiết lập cơ chế kiểm soát tương xứng với tính chất, nguồn lực và mức độ rủi ro của từng hoạt động²⁰⁵.

Thứ năm, quy mô lớn và tính đa dạng của hệ thống hội làm gia tăng yêu cầu đối với hoạt động quản lý nhà nước. Với hàng chục nghìn hội hoạt động trong nhiều lĩnh vực và phạm vi khác nhau, quản lý nhà nước không chỉ bao gồm việc giải quyết thủ tục thành lập, điều lệ và đại hội, mà còn liên quan đến tài sản, tài chính, tổ chức trực thuộc, tài trợ, viện trợ, hợp tác quốc tế, tranh chấp nội bộ, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và bảo vệ quyền. Đây là sức ép khách quan đối với việc xây dựng cơ sở dữ liệu, phân loại hội, xác định mức độ rủi ro và bố trí nguồn lực thực thi tương ứng²⁰⁶.

²⁰⁴ 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 in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldd.

²⁰⁵ ICCPR, tldd, Điều 22; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, khoản 13 Điều 23, khoản 8 Điều 24, khoản 10 Điều 43 và khoản 7 Điều 49; Nghị định số 313/2025/NĐ-CP, tldd.

²⁰⁶ Bộ Nội vụ, tldd; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldd, Chương VII.

Tựu trung, các nguyên nhân khách quan cho thấy những hạn chế của pháp luật về quyền lập hội không chỉ xuất phát từ kỹ thuật lập pháp hoặc hoạt động của một cơ quan, chủ thể cụ thể. Chúng gắn với quá trình phát triển lịch sử, sự phức tạp của việc cân bằng quyền với lợi ích công cộng, sự vận động của đời sống liên kết xã hội, chuyển đổi số, hội nhập quốc tế và quy mô của hệ thống hội. Việc nhận diện những yếu tố này giúp xác định lộ trình hoàn thiện pháp luật phù hợp, nhưng không làm giảm trách nhiệm khắc phục những hạn chế thuộc về xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.

2.4.3.2. Nguyên nhân chủ quan

Bên cạnh các yếu tố khách quan, những hạn chế, bất cập còn xuất phát từ cách tiếp cận trong xây dựng pháp luật, phương thức quản lý và năng lực của các chủ thể tham gia xây dựng, thực hiện và bảo vệ quyền lập hội.

Thứ nhất, thiết kế pháp luật về hội vẫn ưu tiên tương đối nhiều cho cơ chế chấp thuận trước và kiểm soát hành chính. Cách tiếp cận này thể hiện qua việc thành lập hội phải trải qua nhiều bước; cơ quan nhà nước tham gia vào việc phê duyệt điều lệ, quản lý đại hội, tổ chức, nhân sự và các thay đổi trong quá trình hoạt động. Trong khi đó, cách tiếp cận dựa trên quyền đòi hỏi cơ quan nhà nước không chỉ quản lý việc tuân thủ mà còn phải tôn trọng, bảo vệ và tạo điều kiện cho việc thực hiện quyền lập hội. Việc chưa chuyển mạnh từ kiểm soát trước sang tiêu chí đăng ký khách quan, hậu kiểm dựa trên rủi ro và trách nhiệm giải trình là một nguyên nhân trực tiếp của nhiều hạn chế về thủ tục, quyền tự chủ và khả năng dự đoán của pháp luật²⁰⁷.

Thứ hai, hoạt động xây dựng chính sách và pháp luật chưa hình thành được một khuôn khổ luật định toàn diện về quyền lập hội. Các nội dung cốt lõi của quyền hiện được điều chỉnh chủ yếu bằng nghị định và các quy định phân tán trong nhiều lĩnh vực pháp luật. Một số tiêu chí về thành lập, từ chối, đình chỉ, giải thể và can thiệp vào hoạt động của hội còn có tính định tính; mối liên hệ giữa pháp luật về hội với pháp luật dân sự, tài chính, thuế, phòng, chống tham nhũng, khiếu nại và tố tụng chưa được xử lý thành một chỉnh thể thật sự đồng bộ. Việc đánh giá tác động, tham vấn đối tượng chịu

²⁰⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 10, Điều 13, Điều 15, Điều 19, Điều 21 và Điều 25; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106 và 167-172.

tác động và sử dụng dữ liệu thực tiễn trong quá trình xây dựng chính sách về hội cũng cần tiếp tục được tăng cường. Đây là nguyên nhân làm cho pháp luật chưa đạt mức độ ổn định, minh bạch và khả năng dự đoán tương xứng với một quyền hiến định²⁰⁸.

Thứ ba, năng lực tổ chức thi hành và hiệu quả phối hợp liên ngành chưa đồng đều. Quản lý nhà nước đối với hội liên quan đến cơ quan quản lý nhà nước về hội, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực, cơ quan tài chính, công an, ngoại giao, tư pháp và chính quyền địa phương. Kết quả phỏng vấn trong phạm vi nghiên cứu cho thấy việc xử lý hồ sơ có thể kéo dài khi cần lấy ý kiến của nhiều cơ quan hoặc khi chưa thống nhất về tôn chỉ, mục đích, phạm vi và lĩnh vực hoạt động của hội. Bên cạnh đó, yêu cầu thực thi pháp luật về hội ngày càng đòi hỏi kiến thức liên ngành, kỹ năng đối thoại, giải quyết tranh chấp và tiếp cận dựa trên quyền. Những kết quả này phản ánh yêu cầu nâng cao năng lực và hoàn thiện cơ chế phối hợp, không được sử dụng để khái quát rằng mọi cơ quan hoặc đội ngũ cán bộ quản lý hội đều có hạn chế²⁰⁹.

Thứ tư, quá trình xây dựng cơ sở dữ liệu, liên thông thông tin và chuyển sang hậu kiểm dựa trên rủi ro chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu quản lý. Pháp luật đã đặt ra yêu cầu xây dựng, cập nhật và quản lý cơ sở dữ liệu về hội, nhưng dữ liệu về tổ chức, điều lệ, nhân sự, tài chính, tài sản, tổ chức trực thuộc, hoạt động, báo cáo, vi phạm và tranh chấp cần tiếp tục được chuẩn hóa và kết nối giữa các cơ quan có thẩm quyền. Khi dữ liệu chưa đầy đủ và khả năng khai thác còn hạn chế, việc phân loại rủi ro, giảm tiền kiểm và tránh trùng lặp trong báo cáo, thanh tra, kiểm tra khó được thực hiện hiệu quả. Đây là nguyên nhân làm cho phương thức quản lý dựa trên hồ sơ, báo cáo hành chính và sự chấp thuận trước tiếp tục giữ vai trò đáng kể²¹⁰.

Thứ năm, năng lực quản trị, pháp lý và tài chính giữa các hội còn có sự khác biệt. Trong phạm vi khảo sát, phỏng vấn của luận án, một số người tham gia phản ánh khó khăn liên quan đến huy động nguồn lực, thực hiện chế độ kế toán, báo cáo, công

²⁰⁸ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

²⁰⁹ Kết quả tổng hợp 25 cuộc phỏng vấn sâu trong khuôn khổ Luận án, nhóm chủ đề “Điều kiện, thủ tục thành lập hội và quản lý nhà nước đối với hội”; xem Phụ lục “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

²¹⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 9, Điều 43 và Điều 49; Báo Điện tử Chính phủ, “Đề xuất sửa đổi Nghị định tổ chức, hoạt động, quản lý hội”, tldđ.

khai tài chính, quản lý tài sản và xử lý tranh chấp nội bộ. Đối với hội có quy mô nhỏ hoặc không có nhân sự chuyên trách, các yêu cầu tuân thủ có thể tạo ra chi phí đáng kể. Hạn chế về nguồn lực và năng lực quản trị cũng ảnh hưởng đến khả năng hội chủ động bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, kết quả này chỉ được sử dụng để nhận diện nhóm vấn đề trong phạm vi mẫu nghiên cứu, không phải căn cứ để khái quát năng lực của toàn bộ các hội ở Việt Nam²¹¹.

Thứ sáu, cơ chế bảo vệ quyền và kiểm soát quyền lực hành chính chưa được phát huy đầy đủ cả về phương diện pháp luật, dữ liệu và thực tiễn áp dụng. Pháp luật chung đã ghi nhận quyền khiếu nại và khởi kiện đối với quyết định, hành vi hành chính, nhưng pháp luật về hội chưa thiết kế cơ chế chuyên biệt, kịp thời đối với những quyết định tác động trực tiếp đến việc thành lập, tồn tại và hoạt động của hội. Hiện chưa có dữ liệu công khai đầy đủ về số lượng, tính chất và kết quả giải quyết các vụ khiếu nại, khởi kiện hành chính trong lĩnh vực này; thực tiễn xét xử và các án lệ, hướng dẫn chuyên biệt cũng còn hạn chế. Kết quả khảo sát của luận án cho thấy có sự khác nhau giữa các nhóm người tham gia trong đánh giá khả năng tiếp cận cơ chế khiếu nại, khởi kiện, nhưng kết quả này chỉ có ý nghĩa mô tả trong phạm vi mẫu. Sự thiếu rõ ràng về cơ chế pháp lý và thiếu dữ liệu thực tiễn làm hạn chế khả năng đánh giá, tổng kết và phát huy vai trò của Tòa án trong bảo vệ quyền lập hội²¹².

Tựu trung, các nguyên nhân chủ quan không chỉ nằm ở nội dung quy định pháp luật mà còn liên quan đến cách tiếp cận trong xây dựng chính sách, phương thức quản lý, năng lực thực thi, dữ liệu, cơ chế phối hợp, năng lực quản trị của hội và hiệu quả của các thiết chế bảo vệ quyền. Vì vậy, việc khắc phục các nguyên nhân này đòi hỏi đồng thời hoàn thiện pháp luật, đổi mới phương thức quản lý, nâng cao năng lực của các chủ thể thực thi, hiện đại hóa dữ liệu, hỗ trợ hội nâng cao năng lực quản trị và tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính.

²¹¹ Kết quả khảo sát của tác giả đối với các câu hỏi 18 và 19; kết quả phỏng vấn sâu thuộc nhóm chủ đề “Tài chính, tài sản và năng lực quản trị của hội”; xem các Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học” và “Phiếu phỏng vấn sâu” của Luận án.

²¹² Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13, tldđ; Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13, tldđ, Điều 3 và Điều 30; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 29, Điều 30, Điều 33 và Điều 36; kết quả khảo sát của tác giả đối với Câu 21, xem Phụ lục “Phiếu khảo sát xã hội học” của Luận án.

Tiểu kết Chương 2

Chương 2 đã phân tích quá trình phát triển, thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lập hội ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cho thấy quyền lập hội 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 ngày 20/5/1957 ban bố Luật quy định quyền lập hội đến các bản Hiến pháp năm 1959, năm 1980, năm 1992 và Hiến pháp năm 2013. Quá trình này phản ánh sự kế thừa và phát triển trong nhận thức pháp lý về quyền lập hội. Tuy nhiên, một hạn chế có tính xuyên suốt là các nội dung cơ bản của quyền lập hội chưa được cụ thể hóa đầy đủ trong một đạo luật điều chỉnh trực tiếp, toàn diện; nhiều vấn đề về điều kiện thực hiện quyền, tổ chức và hoạt động của hội, tài sản, tài chính, quản lý nhà nước, đình chỉ, giải thể và bảo vệ quyền vẫn chủ yếu được quy định tại văn bản dưới luật.

Trên cơ sở khung lý luận và tám tiêu chí được xác lập tại Chương 1, Chương 2 đã đánh giá pháp luật về quyền lập hội như một chỉnh thể nhằm ghi nhận, cụ thể hóa, bảo đảm, giới hạn hợp pháp và bảo vệ quyền. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã cụ thể hóa thêm nhiều nội dung về điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền thành lập hội; tổ chức, hoạt động, quyền, nghĩa vụ, tài sản, tài chính và quản lý nhà nước đối với hội. Pháp luật hiện hành cũng đã ghi nhận các nguyên tắc tự nguyện, tự quản, dân chủ, bình đẳng, công khai và minh bạch; tạo cơ sở pháp lý cho đời sống hội phát triển trong nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, hình thức pháp lý điều chỉnh quyền chưa tương xứng với vị trí của quyền lập hội trong Hiến pháp; cơ chế thành lập vẫn được thiết kế theo hướng chấp thuận trước và phải trải qua nhiều bước; một số điều kiện, tiêu chí chưa thật sự khách quan, minh bạch và có khả năng dự đoán; quyền tự chủ của hội, cơ chế tài sản, tài chính, tiếp cận nguồn lực, cơ chế bảo vệ quyền và kiểm soát quyền lực hành chính còn cần tiếp tục hoàn thiện. Pháp luật cũng chưa đáp ứng đầy đủ tính đa dạng của các hình thức liên kết tự nguyện và yêu cầu quản lý trong điều kiện chuyển đổi số.

Về thực tiễn, số liệu quản lý nhà nước và kết quả nghiên cứu cho thấy đời sống hội ở Việt Nam có quy mô lớn, hoạt động trong nhiều lĩnh vực và có những đóng góp tích cực trong việc tập hợp hội viên, đại diện và bảo vệ lợi ích hợp pháp

của hội viên, hỗ trợ cộng đồng, hoạt động nhân đạo, từ thiện, nghề nghiệp, khoa học, tư vấn, phản biện và góp ý chính sách. Kết quả khảo sát, phỏng vấn sâu trong phạm vi luận án đồng thời góp phần nhận diện những vấn đề liên quan đến thủ tục thành lập, tính thống nhất trong áp dụng pháp luật, quyền tự chủ, huy động nguồn lực, quản trị tài chính, phối hợp liên ngành và khả năng tiếp cận cơ chế khiếu nại, khởi kiện. Các kết quả này được sử dụng với ý nghĩa mô tả, bổ trợ trong phạm vi mẫu nghiên cứu, không nhằm suy rộng thống kê cho toàn bộ các hội, cơ quan quản lý nhà nước hoặc người dân trên phạm vi cả nước. Những hạn chế được nhận diện bắt nguồn từ cả các yếu tố khách quan như quá trình phát triển lịch sử, yêu cầu cân bằng giữa bảo đảm quyền và bảo vệ lợi ích công cộng, sự phát triển của đời sống liên kết xã hội, chuyển đổi số, hội nhập quốc tế; và các yếu tố chủ quan liên quan đến cách tiếp cận trong xây dựng pháp luật, phương thức quản lý, năng lực thực thi, cơ chế phối hợp, dữ liệu quản lý, năng lực quản trị của hội và hiệu quả của các thiết chế bảo vệ quyền.

Từ những kết quả trên, việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội cần được tiếp cận toàn diện, không chỉ dừng ở sửa đổi một số thủ tục hoặc quy định kỹ thuật. Quá trình hoàn thiện phải hướng tới luật hóa đầy đủ hơn các nội dung cơ bản của quyền lập hội; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, cần thiết và tương xứng của các giới hạn quyền; đơn giản hóa thủ tục; bảo đảm quyền tự chủ gắn với công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; hoàn thiện cơ chế tài sản, tài chính; đồng bộ hóa mô hình quản lý nhà nước; tăng cường hậu kiểm dựa trên dữ liệu và rủi ro; đồng thời phát huy vai trò của Tòa án và các cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính trong bảo vệ quyền. Đây là cơ sở thực tiễn trực tiếp để Chương 3 xác định bối cảnh, quan điểm, định hướng và các giải pháp hoàn thiện pháp luật, bảo đảm thi hành pháp luật về 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

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 về quyền lập hội ở Việt Nam hiện nay phải được đặt trong tổng thể quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, đổi mới tổ chức và hoạt động của các hội, sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước, chuyển đổi số và thực hiện các nghĩa vụ quốc tế về quyền con người. Đây vừa là bối cảnh tác động đến quá trình hoàn thiện pháp luật, vừa tạo ra những cơ sở và tiền đề để xác định quan điểm, định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền lập 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 và doanh nghiệp làm trung tâm. Tại Hội nghị lần thứ mười hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, nội dung của Nghị quyết tiếp tục được bổ sung theo hướng chuyển mạnh từ tư duy “quản lý” sang tư duy “kiến tạo phát triển”, đề cao tính kịp thời, linh hoạt của pháp luật, tháo gỡ các điểm nghẽn về thể chế, đồng thời bảo đảm tính ổn định và giá trị lâu dài của các quy định luật²¹³. Những định hướng này đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội

²¹³ Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ; Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (2025), “Thông báo Hội nghị lần thứ mười hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII”, ngày 19/7/2025,

theo hướng vừa bảo đảm thực hiện quyền, vừa thiết lập khuôn khổ quản trị phù hợp với tính chất đa dạng của các 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 đã xác định trực tiếp yêu cầu tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện thể chế, chính sách, pháp luật về hội quần chúng theo hướng đồng bộ, thống nhất, minh bạch và khả thi. Chỉ thị đồng thời nhấn mạnh việc tôn trọng tính tự nguyện, tự quản, tự trang trải kinh phí, tự chịu trách nhiệm của hội; phân định rõ vai trò của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các hội; đổi mới cơ chế hỗ trợ của Nhà nước trên cơ sở nhiệm vụ, sản phẩm đầu ra và hiệu quả hoạt động²¹⁴. Đây là cơ sở chính trị trực tiếp, mới và có ý nghĩa quan trọng đối với việc hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội theo hướng bảo đảm quyền tự chủ của hội gắn với công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động. Những nội dung này được thể hiện rõ tại các mục 1-3 của Chỉ thị.

Về phương diện hiến định, Điều 25 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận công dân có quyền lập hội; khoản 2 Điều 14 đồng thời quy định 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 mục tiêu hiến định. Hai quy định này tạo thành cơ sở pháp lý nền tảng để hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội: việc ghi nhận, cụ thể hóa và bảo đảm thực hiện quyền phải gắn với yêu cầu mọi giới hạn đối với quyền đều có cơ sở luật định, nhằm mục đích chính đáng, cần thiết và phù hợp với tính chất của quyền. Trong khi đó, pháp luật hiện hành về tổ chức, hoạt động và quản lý hội vẫn chủ yếu được quy định bằng nghị định của Chính phủ. Vì vậy, tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về quyền lập hội, trong đó có việc nghiên cứu ban hành Luật về hội, là yêu cầu xuất phát trực tiếp từ Hiến pháp và nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân.

<https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-xiii/thong-bao-hoi-nghi-lan-thu-muoi-hai-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xiii-4327>, truy cập ngày 30/9/2026.

²¹⁴ 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, mục 2 và mục 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.

Việc sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước, thực hiện phân cấp, phân quyền và tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp cũng làm phát sinh yêu cầu rà soát pháp luật về hội. Nghị định số 129/2025/NĐ-CP đã phân định lại một số nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về hội giữa cấp tỉnh và cấp xã; tuy nhiên, một số quy định của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP vẫn gắn với phạm vi hoạt động và thẩm quyền của cấp huyện²¹⁵. Bối cảnh này đòi hỏi pháp luật về hội phải kịp thời xử lý sự chưa đồng bộ về phạm vi hoạt động, thẩm quyền quản lý và cơ chế chuyển tiếp đối với các hội đã được thành lập trước khi chấm dứt hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện. Nghị định số 129/2025/NĐ-CP có hiệu lực từ ngày 01/7/2025 và trực tiếp phân định thẩm quyền trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Nội vụ.

Như vậy, các định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền, yêu cầu chuyển đổi tư duy xây dựng pháp luật, chủ trương đổi mới tổ chức và hoạt động của hội²¹⁶, cùng với quá trình sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước đã tạo ra cơ sở chính trị - pháp lý tương đối rõ ràng cho việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội.

3.1.2. Về kinh tế - xã hội

Sự phát triển kinh tế - xã hội làm gia tăng nhu cầu liên kết tự nguyện giữa các cá nhân, tổ chức có cùng nghề nghiệp, lĩnh vực hoạt động, lợi ích hoặc mục tiêu xã hội. Các hội tham gia ngày càng đa dạng vào việc đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên; tập hợp, phản ánh ý kiến xã hội; phổ biến kiến thức; hỗ trợ hoạt động nghề nghiệp; cung cấp một số dịch vụ và tham gia giải quyết những vấn đề của cộng đồng. Thực tiễn này cho thấy quyền lập hội không chỉ có ý nghĩa đối với việc thực hiện quyền dân sự, chính trị mà còn tạo điều kiện để người dân tham gia đời sống kinh tế, xã hội và quản trị cộng đồng.

Sự đa dạng về phạm vi, quy mô, tính chất, năng lực tự chủ và phương thức hoạt động của các hội cũng đặt ra yêu cầu đổi mới phương thức điều chỉnh pháp

²¹⁵ Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ, Điều 55–Điều 57; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 7, Điều 10, Điều 43 và Điều 49.

²¹⁶ Bộ Chính trị, Kết luận số 102-KL/TW ngày 22/9/2014 về hội quần chúng.

luật. Một khuôn khổ pháp luật áp dụng tương đối đồng nhất cho các hội có đặc điểm rất khác nhau có thể dẫn đến tình trạng quy định quá chặt chẽ đối với những hội có quy mô nhỏ và mức độ rủi ro thấp, nhưng chưa đủ cơ chế kiểm soát đối với những hội có phạm vi hoạt động rộng, quản lý nguồn lực lớn hoặc thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước giao. Vì vậy, pháp luật cần được hoàn thiện theo hướng phân loại phù hợp, đơn giản hóa thủ tục đối với các hoạt động có mức độ rủi ro thấp, đồng thời tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và cơ chế kiểm tra tương ứng với tính chất, quy mô và nguồn lực của từng nhóm hội.

Chuyển đổi số tiếp tục làm thay đổi phương thức hình thành, quản trị và hoạt động của các hội. Nền tảng số tạo điều kiện để hội kết nối hội viên, trao đổi thông tin, cung cấp dịch vụ và tổ chức hoạt động mà không phụ thuộc hoàn toàn vào không gian địa lý. Đồng thời, sự xuất hiện của các cộng đồng, mạng lưới và hình thức liên kết trực tuyến cũng đặt ra yêu cầu phân biệt giữa hội với các liên kết xã hội chưa có đầy đủ dấu hiệu của một tổ chức hội, tránh đồng nhất mọi nhóm trực tuyến với hội thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật về hội. Pháp luật cần tạo điều kiện ứng dụng công nghệ trong đăng ký, quản trị, báo cáo và công khai thông tin, đồng thời bảo đảm an toàn dữ liệu và quyền riêng tư của hội viên²¹⁷.

Những biến đổi kinh tế - xã hội nêu trên tạo ra nhu cầu khách quan phải chuyển từ phương thức quản lý chủ yếu dựa trên thủ tục hành chính và sự kiểm soát đồng đều sang phương thức quản trị dựa trên phân loại, mức độ rủi ro, tính minh bạch và trách nhiệm của hội. Đây là tiền đề thực tiễn quan trọng để xây dựng các giải pháp hoàn thiện pháp luật được trình bày ở các phần tiếp theo của luận án.

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

Việt Nam là thành viên của ICCPR, trong đó Điều 22 ghi nhận quyền tự do hiệp hội và chỉ cho phép hạn chế quyền này khi việc hạn chế được quy định bằng pháp luật, cần thiết trong một xã hội dân chủ và nhằm bảo vệ các lợi ích chính đáng được Công

²¹⁷ Chỉ thị số 11-CT/TW, tldđ, mục 2 và mục 3; World Bank, *World Development Report 2016: Digital Dividends*, tldđ; ICNL, *Initiative Groups in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldđ.

ước xác định²¹⁸. Do đó, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội không chỉ xuất phát từ yêu cầu của Hiến pháp và thực tiễn trong nước mà còn gắn với trách nhiệm nội luật hóa và tổ chức thực hiện các nghĩa vụ quốc tế mà Việt Nam đã cam kết.

Trong Nhận xét kết luận về Báo cáo quốc gia lần thứ ba của Việt Nam, Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc khuyến nghị Việt Nam bảo đảm thực hiện đầy đủ quyền tự do hiệp hội được Hiến pháp ghi nhận, đẩy nhanh việc ban hành Luật về hội và bảo đảm các quy định pháp luật, chính sách và thực tiễn có liên quan phù hợp với Điều 22 ICCPR²¹⁹. Khuyến nghị này không phải là nguồn luật trực tiếp thay thế pháp luật quốc gia, nhưng là tài liệu có giá trị tham khảo trong việc đánh giá mức độ thực hiện nghĩa vụ thành viên và xác định những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện.

Bên cạnh ICCPR, các hướng dẫn và báo cáo chuyên môn của các cơ quan, tổ chức quốc tế đã hình thành những tiêu chí tham khảo về quyền thành lập, gia nhập và hoạt động hội; tư cách pháp lý của hội; tính tự chủ; quyền tiếp cận nguồn lực; trách nhiệm công khai, minh bạch; cũng như điều kiện và thủ tục áp dụng các biện pháp hạn chế quyền²²⁰. Việc nghiên cứu, tiếp thu các tiêu chí này cần được thực hiện có chọn lọc, phù hợp với Hiến pháp, điều kiện chính trị, pháp lý, kinh tế, xã hội và yêu cầu bảo vệ lợi ích quốc gia của Việt Nam.

Như vậy, nghĩa vụ thực hiện Điều 22 ICCPR cùng với quá trình đối thoại và hợp tác quốc tế về quyền con người tạo ra cơ sở để Việt Nam tiếp tục rà soát, hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội. Việc tham khảo các chuẩn mực quốc tế không nhằm sao chép mô hình pháp luật nước ngoài, mà nhằm góp phần bảo đảm tính tương thích, minh bạch và khả thi của pháp luật Việt Nam, đồng thời nâng cao hiệu quả bảo vệ quyền lập hội trong thực tiễn.

²¹⁸ ICCPR, tldđ, Điều 22.

²¹⁹ Human Rights Committee (2019), *Concluding observations on the third periodic report of Viet Nam*, UN Doc. CCPR/C/VNM/CO/3, 29 August 2019, paras. 49-50, <https://docs.un.org/en/CCPR/C/VNM/CO/3>, truy cập ngày 30/9/2026.

²²⁰ United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, đoạn 16-17, 51-52; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 19-22, 104-106.

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

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 hơn²²¹.

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 quan²²².

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

²²¹ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ.

²²² Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ.

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 soát²²³.

Thứ ba, cần chuyển mạnh từ tư duy quản lý hành chính đơn thuần sang tư duy bảo đảm, bảo vệ và kiến tạo việc thực hiện quyền. Pháp luật về quyền lập hội phải trước hết tạo lập khuôn khổ pháp lý minh bạch, thuận lợi để công dân thực hiện quyền, hội được tự chủ tổ chức và hoạt động hợp pháp; đồng thời xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo vệ quyền và xử lý các hành vi vi phạm. Quản lý nhà nước cần chuyển trọng tâm từ can thiệp thường xuyên vào tổ chức, hoạt động nội bộ của hội sang xây dựng chính sách, hướng dẫn, hỗ trợ, quản lý bằng dữ liệu, hậu kiểm theo mức độ rủi ro và trách nhiệm giải trình. Các biện pháp can thiệp chỉ được áp dụng khi có căn cứ pháp luật rõ ràng, cần thiết và tương xứng với mục đích cần bảo vệ²²⁴.

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 cực²²⁵.

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

²²³ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22.

²²⁴ Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldđ; Chỉ thị số 11-CT/TW, tldđ, mục 1 và mục 3.

²²⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 23 và Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80.

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 hội²²⁶.

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 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 Nam²²⁷.

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

²²⁶ Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldd, Điều 55-Điều 57; Chi thị số 11-CT/TW, tldd, mục 3.

²²⁷ ICCPR, tldd, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldd; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldd.

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 hội²²⁸.

Thứ hai, đổi mới cơ chế thành lập hội và công nhận tư cách pháp lý của hội theo hướng bảo đảm quyền, minh bạch, khách quan và thuận lợi. Đối với hội có nhu cầu được công nhận tư cách pháp lý, cần chuyển từ cơ chế xin phép thành lập sang cơ chế đăng ký trên cơ sở các điều kiện được luật định. Cơ quan đăng ký có trách nhiệm kiểm tra tính đầy đủ, hợp lệ của hồ sơ và việc đáp ứng các điều kiện pháp luật; chỉ được từ chối đăng ký trên những căn cứ được quy định cụ thể, đồng thời phải thông báo bằng văn bản, nêu rõ lý do và cơ chế khiếu nại, khởi kiện. Điều kiện, hồ sơ, trình tự, thời hạn và thẩm quyền đăng ký phải được quy định rõ ràng, hạn chế sự tùy nghi trong áp dụng pháp luật²²⁹.

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 khác²³⁰.

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

²²⁸ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

²²⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 10, Điều 13 và Điều 15; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

²³⁰ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 18, Điều 23, Điều 24 và Điều 25.

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 cực²³¹.

Thứ năm, đổi mới quản lý nhà nước đối với hội theo hướng phân định rõ trách nhiệm, đẩy mạnh phân cấp, tăng cường hậu kiểm và quản lý dựa trên dữ liệu, mức độ rủi ro. Cần xác định rõ trách nhiệm của cơ quan đầu mối ở trung ương, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực, chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp xã phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp; đồng thời giảm các tầng nấc phối hợp mang tính chấp thuận hành chính. 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 tế²³².

Thứ bảy, có cách tiếp cận phù hợp đối với các hình thức liên kết tự nguyện không đăng ký và liên kết trên không gian mạng. Pháp luật cần phân biệt giữa hội có tư cách pháp lý, cơ cấu tổ chức tương đối ổn định với các nhóm, mạng lưới hoặc cộng đồng được hình thành trên cơ sở liên kết tự nguyện, hòa bình và không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận. Không nên mặc nhiên coi mọi hình thức liên kết là hội hoặc buộc mọi liên kết đều phải đăng ký. Tuy nhiên, khi một hình thức liên kết thực hiện hoạt động có khả năng tác động đáng kể đến quyền, lợi ích của thành viên,

²³¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 23 và Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80.

²³² Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13, tldđ; Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13, tldđ, Điều 3 và Điều 30.

cộng đồng hoặc huy động, quản lý nguồn lực xã hội, pháp luật có thể quy định những nghĩa vụ tương ứng với tính chất, quy mô và mức độ rủi ro của hoạt động, không phụ thuộc vào tên gọi của hình thức liên kết đó²³³.

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 thống nhất; bảo đảm an toàn, bảo vệ dữ liệu cá nhân của hội viên; 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 cần được tiến hành đồng thời với việc xây dựng văn bản quy định chi tiết, chuẩn bị nguồn lực, hạ tầng số và quy định chuyển tiếp, bảo đảm các quy định mới có khả năng được áp dụng thống nhất ngay sau khi có hiệu lực²³⁴.

Tám định hướng nêu trên bao quát các yêu cầu của tám tiêu chí đánh giá tại 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

Ban hành Luật về hội là giải pháp trung tâm nhằm hoàn thiện nền tảng pháp lý cho việc thực hiện và bảo vệ quyền lập hội ở Việt Nam. Điều 25 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận quyền lập hội của công dân, trong khi khoản 2 Điều 14 yêu cầu việc hạn chế quyền con người, quyền công dân phải được quy định bằng luật và chỉ được đặt ra trong những trường hợp cần thiết vì các mục đích hiến định. Vì vậy, những nội dung trực tiếp xác định chủ thể quyền, phạm vi thực hiện quyền, điều kiện công nhận tư cách pháp lý của hội, giới hạn quyền, thẩm quyền áp dụng biện pháp đình

²³³ ICNL, *Initiative Groups in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldđ; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/41/41, tldđ.

²³⁴ Chỉ thị số 11-CT/TW, tldđ, mục 2 và mục 3; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15 ngày 26/6/2025.

chi, giải thể, xử lý vi phạm và cơ chế bảo vệ quyền cần được quy định ở cấp luật. Việc ban hành Luật về hội là lựa chọn lập pháp cần thiết và phù hợp để cụ thể hóa quyền lập hội, bảo đảm tính minh bạch, ổn định và khả năng kiểm soát đối với các biện pháp tác động đến quyền²³⁵.

Nghị định số 126/2024/NĐ-CP là bước hoàn thiện quan trọng của pháp luật hiện hành, đã hệ thống hóa và cập nhật tương đối toàn diện các quy định về điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục thành lập hội; tổ chức, hoạt động, quyền, nghĩa vụ, tài sản, tài chính và quản lý nhà nước đối với hội²³⁶. Tuy nhiên, Nghị định vẫn là văn bản dưới luật và được xây dựng chủ yếu trên nền tảng cơ chế quản lý hành chính hiện hành. Do đó, Nghị định chưa thể thay thế vai trò của một đạo luật trong việc xác lập đầy đủ nội dung của quyền, các nguyên tắc giới hạn quyền, cơ chế đăng ký và công nhận tư cách pháp lý, giới hạn sự can thiệp của cơ quan hành chính, cũng như cơ chế tài phán và bảo vệ quyền. Việc tiếp tục sửa đổi, bổ sung Nghị định số 126/2024/NĐ-CP là cần thiết để xử lý những vướng mắc trước mắt, nhưng nên được xác định là giải pháp hoàn thiện trong giai đoạn chuyển tiếp, không thay thế yêu cầu xây dựng Luật về hội.

Việc ban hành Luật về hội còn xuất phát từ sự đa dạng của các hình thức liên kết xã hội và yêu cầu đổi mới quản trị nhà nước đối với hội. Luật cần tạo lập khuôn khổ pháp lý để công dân thực hiện quyền lập hội một cách hợp pháp, an toàn và có khả năng được bảo vệ; đồng thời bảo đảm quyền tự chủ của hội gắn với công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và phòng ngừa việc lợi dụng danh nghĩa hội để trục lợi hoặc xâm phạm lợi ích công cộng. Luật cũng cần phân biệt hội có tư cách pháp lý với các nhóm, mạng lưới và hình thức liên kết tự nguyện khác, tránh đồng nhất mọi hình thức liên kết xã hội với hội thuộc phạm vi điều chỉnh đầy đủ của Luật²³⁷.

Chủ trương ban hành Luật về hội cần được triển khai theo một lộ trình phù

²³⁵ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Quốc hội, Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

²³⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 1, Điều 2, Điều 5, Điều 10, Điều 13, Điều 15, Điều 23 và Điều 24.

²³⁷ Chỉ thị số 11-CT/TW, tldđ, mục 1 - mục 3; ICNL, *Initiative Groups in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldđ.

hợp. Trong giai đoạn trước mắt, cần tiếp tục rà soát, sửa đổi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP để xử lý sự chưa đồng bộ với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, phân định lại thẩm quyền quản lý và giải quyết những vướng mắc cấp thiết trong thực tiễn. Đồng thời, cơ quan có thẩm quyền cần tổng kết việc thi hành pháp luật về hội, xây dựng hồ sơ chính sách, đánh giá tác động và đề xuất đưa dự án Luật về hội vào Chương trình lập pháp ở thời điểm thích hợp. Sau khi chủ trương lập pháp được thông qua, việc xây dựng và ban hành Luật phải gắn với chuẩn bị đồng bộ các văn bản quy định chi tiết, cơ sở dữ liệu, nguồn lực thực thi và quy định chuyển tiếp đối với các hội đã được thành lập theo pháp luật hiện hành²³⁸.

Quá trình xây dựng Luật cần được tiến hành thận trọng, khoa học nhưng không kéo dài không cần thiết. Việc soạn thảo phải dựa trên tổng kết thực tiễn thi hành Nghị định số 126/2024/NĐ-CP; rà soát đầy đủ các quy định pháp luật có liên quan; đánh giá tác động đối với từng nhóm hội và từng phương án chính sách; tham vấn thực chất cơ quan quản lý nhà nước, các hội, hội viên, chuyên gia, nhà khoa học và các chủ thể chịu tác động. Luật về hội cần được xây dựng trên nền tảng Hiến pháp, phù hợp với điều kiện chính trị, pháp lý và thực tiễn của Việt Nam, đồng thời tham khảo có chọn lọc các chuẩn mực quốc tế về quyền lập hội, đặc biệt là những yêu cầu về tính luật định, mục đích chính đáng, tính cần thiết và tương xứng của các biện pháp hạn chế quyền²³⁹.

Như vậy, ban hành Luật về hội là giải pháp có ý nghĩa nền tảng nhưng cần được đặt trong một lộ trình lập pháp và tổ chức thi hành đồng bộ. Đạo luật này không nên chỉ luật hóa cơ học các quy định của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, mà phải thể hiện sự chuyển đổi từ phương thức quản lý chủ yếu dựa trên xin phép và tiền kiểm sang khuôn khổ pháp lý bảo đảm quyền, đăng ký minh bạch, hậu kiểm phù hợp với mức độ rủi ro và trách nhiệm giải trình. Trên cơ sở đó, Luật vừa phải tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền lập hội, vừa cung cấp công cụ pháp lý rõ ràng, khả thi để Nhà nước bảo vệ lợi ích công cộng và xử lý vi phạm.

²³⁸ Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ, Điều 55–Điều 57; Báo Điện tử Chính phủ, “Đề xuất sửa đổi Nghị định tổ chức, hoạt động, quản lý hội”, tldđ.

²³⁹ ICCPR, tldđ, Điều 22; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/20/27, tldđ, các đoạn 16-17, 51-52; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, các đoạn 19-22, 104-106.

3.3.2. Giải pháp về nội dung của Luật về hội

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 trên cả hai phương diện: bảo đảm việc thực hiện quyền lập hội của công dân và điều chỉnh địa vị pháp lý, tổ chức, hoạt động, quản lý nhà nước đối với hội. Theo đó, Luật không chỉ quy định thủ tục thành lập và quản lý hội, mà phải cụ thể hóa nội dung của quyền lập hội; xác định quyền hình thành, gia nhập, hoạt động và rời khỏi hội; điều kiện công nhận tư cách pháp lý; quyền, nghĩa vụ của hội và hội viên; trách nhiệm của Nhà nước; giới hạn can thiệp của cơ quan công quyền và cơ chế bảo vệ quyền²⁴⁰.

Đối tượng áp dụng của Luật cần bao gồm công dân Việt Nam thực hiện quyền lập hội; sáng lập viên; hội được đăng ký và hoạt động tại Việt Nam; hội viên; cơ quan nhà nước có thẩm quyền; cùng các tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc thành lập, đăng ký, tổ chức, hoạt động, quản lý, hỗ trợ, tài trợ, giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền trong lĩnh vực hội. Luật cần xác định hội thuộc phạm vi điều chỉnh là tổ chức được hình thành trên cơ sở tự nguyện, có mục đích hợp pháp, có cơ cấu tổ chức tương đối ổn định, hoạt động thường xuyên và không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận. Hội được công nhận tư cách pháp nhân kể từ thời điểm được cấp giấy chứng nhận đăng ký nếu đáp ứng các điều kiện của Luật về hội và Bộ luật Dân sự²⁴¹.

Đối với các tổ chức có địa vị và cơ chế pháp lý đặc thù như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức tôn giáo, tổ chức của người lao

²⁴⁰ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 1 và Điều 2.

²⁴¹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 2; Bộ luật Dân sự năm 2015, tldđ, Điều 74 và Điều 76.

động tại doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ nước ngoài, quỹ xã hội, quỹ từ thiện và các tổ chức được thành lập, hoạt động theo luật chuyên ngành, Luật về hội cần quy định rõ trường hợp không thuộc phạm vi áp dụng hoặc chỉ áp dụng đối với những vấn đề mà pháp luật chuyên ngành không quy định. Việc loại trừ phải dựa trên địa vị pháp lý và cơ chế điều chỉnh đặc thù của từng loại tổ chức, không nên chỉ liệt kê tên tổ chức theo phương thức có thể dẫn đến bỏ sót hoặc chồng chéo khi hệ thống tổ chức và pháp luật chuyên ngành thay đổi²⁴².

Luật cũng cần phân biệt hội có tư cách pháp lý với nhóm, mạng lưới, câu lạc bộ hoặc hình thức liên kết tự nguyện không đăng ký. Các hình thức liên kết này không mặc nhiên trở thành hội thuộc phạm vi điều chỉnh đầy đủ của Luật và việc không đăng ký, tự thân, không phải là căn cứ để coi liên kết đó là bất hợp pháp. Tuy nhiên, cá nhân tham gia vẫn phải chịu trách nhiệm đối với hành vi của mình; hoạt động huy động, quản lý tài sản, cung cấp dịch vụ hoặc những hoạt động có khả năng tác động đến quyền, lợi ích của người khác vẫn phải tuân thủ pháp luật có liên quan. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm quyền liên kết tự nguyện, vừa tránh tạo ra khoảng trống pháp lý đối với những hoạt động có rủi ro thực tế.

Các nguyên tắc cơ bản của Luật về hội cần bao gồm: tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền lập hội; tự nguyện, bình đẳng, không phân biệt đối xử; tự chủ, tự quản và tự chịu trách nhiệm; không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận; tuân thủ Hiến pháp, pháp luật và điều lệ; công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; nghĩa vụ pháp lý tương ứng với quy mô, tính chất, nguồn lực và mức độ rủi ro của hội; quản lý nhà nước bằng pháp luật, dữ liệu và hậu kiểm; mọi biện pháp hạn chế hoặc can thiệp phải có căn cứ luật định, nhằm mục đích chính đáng, cần thiết và tương xứng; quyết định hành chính tác động đến quyền lập hội phải được giải trình và có thể bị kiểm soát bằng cơ chế khiếu nại, khởi kiện²⁴³.

²⁴² Nghị quyết số 203/2025/QH15, tldđ, khoản 1 và khoản 2 Điều 1; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 2.

²⁴³ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 5.

3.3.2.2. Về thành lập và công nhận tư cách pháp lý của 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 thành lập sang cơ chế đăng ký hội và công nhận tư cách pháp lý. Theo cách tiếp cận dựa trên quyền, việc công dân hình thành một liên kết tự nguyện là biểu hiện của quyền lập hội, không phải kết quả của sự cho phép mang tính tùy nghi của cơ quan hành chính. Đăng ký là thủ tục để Nhà nước ghi nhận địa vị pháp lý của hội, công khai các thông tin cơ bản và xác lập cơ sở cho hội tham gia quan hệ pháp luật với tư cách độc lập; đăng ký không phải là thủ tục để cơ quan nhà nước đánh giá sự cần thiết của việc thành lập hội hoặc xem xét có nên cho phép một hội cùng lĩnh vực tồn tại hay không²⁴⁴.

Theo đó, nhóm sáng lập viên có quyền nộp hồ sơ đăng ký để hội được công nhận tư cách pháp lý. Khi hồ sơ đầy đủ và hội đáp ứng các điều kiện khách quan do luật quy định, cơ quan đăng ký có trách nhiệm cấp giấy chứng nhận đăng ký hội. Hội có tư cách pháp nhân từ ngày được cấp giấy chứng nhận đăng ký, trừ trường hợp luật quy định một thời điểm khác. Đối với liên kết tự nguyện không có nhu cầu được công nhận tư cách pháp lý, Luật không nên bắt buộc phải thực hiện đầy đủ thủ tục đăng ký hội; việc không đăng ký không loại trừ trách nhiệm của các cá nhân tham gia đối với hoạt động và nghĩa vụ do họ xác lập²⁴⁵.

Quy trình đăng ký cần được thiết kế theo hướng đơn giản, minh bạch và có thể thực hiện trên môi trường điện tử. Hồ sơ chỉ nên bao gồm những thông tin cần thiết để xác định tên gọi, tôn chỉ, mục đích, phạm vi hoạt động, dự thảo điều lệ, sáng lập viên, người đại diện, trụ sở và khả năng đáp ứng các điều kiện về tư cách pháp lý. Không nên duy trì thủ tục công nhận ban vận động như một khâu tiền kiểm độc lập. Các điều kiện về số lượng sáng lập viên, trụ sở, tài sản ban đầu, tiêu chuẩn người đại diện hoặc lý lịch tư pháp nếu được quy định phải có mục đích rõ ràng,

²⁴⁴ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 10, Điều 13 và Điều 15; OSCE/ODIHR, Venice Commission, tldđ, đoạn 104-106.

²⁴⁵ Bộ luật Dân sự năm 2015, tldđ, Điều 74, Điều 76 và Điều 101-Điều 103; ICNL, *Initiative Groups in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldđ.

cần thiết và tương xứng; không được trở thành rào cản bất hợp lý đối với việc thực hiện quyền. Đặc biệt, không nên coi việc đã có hội hoạt động trong cùng ngành, lĩnh vực hoặc trên cùng địa bàn là căn cứ đương nhiên để từ chối đăng ký một hội mới.

Các căn cứ từ chối đăng ký phải được quy định theo danh mục đóng, bao gồm: hồ sơ không đáp ứng yêu cầu luật định sau khi chủ thể đăng ký đã được thông báo và tạo điều kiện bổ sung; tên gọi 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 có năng lực pháp luật, năng lực hành vi cần thiết hoặc thuộc trường hợp bị luật hạn chế; tổ chức dự kiến không đáp ứng các điều kiện tối thiểu để được công nhận tư cách pháp nhân. 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 đăng ký nên được ấn định không quá 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Mức thời hạn này phù hợp với bản chất của thủ tục đăng ký là kiểm tra tính đầy đủ của hồ sơ và việc đáp ứng các điều kiện luật định, thay vì thực hiện quy trình thẩm định sự cần thiết của việc thành lập hội như cơ chế hiện hành. Cơ quan đăng ký chỉ được yêu cầu bổ sung hồ sơ một lần và phải nêu đầy đủ nội dung, căn cứ của yêu cầu bổ sung; chủ thể đăng ký phải có quyền theo dõi tình trạng xử lý hồ sơ trên môi trường điện tử. 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; việc chậm giải quyết không làm mất quyền tiếp tục yêu cầu đăng ký của chủ thể²⁴⁶.

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 đã được đăng ký và công nhận tư cách pháp lý. Việc đăng ký nhằm xác lập địa vị pháp lý của hội, không phải là căn cứ để cơ quan nhà nước can thiệp thường xuyên vào tổ chức và hoạt

²⁴⁶ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 13; Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13, tldđ; Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13, tldđ, Điều 3 và Điều 30.

động nội bộ. Luật cần ghi nhận rõ quyền của hội trong việc xây dựng và sửa đổi điều lệ; tổ chức đại hội; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm và thay thế nhân sự lãnh đạo; quản lý hội viên; quyết định chương trình, phương thức và phạm vi hoạt động; thành lập tổ chức thuộc hội; hợp tác với các tổ chức khác; đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên; thực hiện các hoạt động hợp pháp phù hợp với tôn chỉ, mục đích của hội²⁴⁷.

Điều lệ ban đầu của hội là thành phần của hồ sơ đăng ký và có hiệu lực theo cơ chế đăng ký, không cần một thủ tục phê duyệt độc lập sau khi hội được cấp giấy chứng nhận đăng ký. Việc sửa đổi, bổ sung điều lệ thuộc thẩm quyền quyết định của đại hội hoặc cơ quan có thẩm quyền của hội theo điều lệ; hội chỉ phải thông báo hoặc đăng ký thay đổi những nội dung cần cập nhật trong cơ sở dữ liệu công khai. Việc tổ chức đại hội định kỳ hoặc bất thường cũng nên được thực hiện theo cơ chế thông báo, thay vì chờ ý kiến chấp thuận của cơ quan quản lý. Cơ quan nhà nước chỉ can thiệp khi có căn cứ cho rằng nội dung điều lệ, việc tổ chức đại hội hoặc quyết định của hội vi phạm pháp luật, xâm phạm lợi ích công cộng hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên và chủ thể khác; quyết định can thiệp phải được giải trình và có thể bị khiếu nại, khởi kiện²⁴⁸.

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 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

²⁴⁷ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 18, Điều 23, Điều 24 và Điều 25.

²⁴⁸ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 19–Điều 21; Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25.

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 thiết²⁴⁹.

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 hội²⁵⁰.

Đối với nguồn lực từ ngân sách nhà nước, Luật cần xác định nguyên tắc Nhà nước hỗ trợ hội trên cơ sở nhiệm vụ cụ thể được giao, sản phẩm đầu ra, hiệu quả hoạt động và khả năng phục vụ lợi ích công cộng. Cần phân biệt rõ cơ chế áp dụng đối với hội được Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ với cơ chế giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ công áp dụng đối với các hội khác có đủ năng lực. Điều kiện, tiêu chí lựa chọn, mức hỗ trợ, kết quả thực hiện và việc sử dụng kinh phí phải được công khai, kiểm tra và quyết toán theo pháp luật. Không nên duy trì cơ chế hỗ trợ thường xuyên chỉ dựa trên địa vị hoặc tên gọi của hội, vì có thể làm phát sinh quan hệ xin - cho, tạo ra sự bất bình đẳng và làm giảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của hội²⁵¹.

²⁴⁹ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 23 và 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.

²⁵⁰ Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80; Nghị định số 59/2019/NĐ-CP, tldđ; Quốc hội, Luật Kế toán số 88/2015/QH13 ngày 20/11/2015.

²⁵¹ Chỉ thị số 11-CT/TW, tldđ, mục 1 và mục 3; Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, tldđ.

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 quan²⁵².

Thứ nhất, cần phân định rõ chức năng, thẩm quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước đối với hội. Cơ quan đầu mối ở trung ương chịu trách nhiệm xây dựng chính sách, pháp luật; hướng dẫn, theo dõi và tổng hợp tình hình thi hành; quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia và thực hiện thẩm quyền đăng ký đối với những hội thuộc phạm vi quản lý ở trung ương. Cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực thực hiện chức năng quản lý chuyên môn trong phạm vi pháp luật quy định, không thực hiện một quy trình chấp thuận thứ hai đối với việc thành lập hoặc hoạt động hợp pháp của hội. Chính quyền cấp tỉnh và cấp xã thực hiện nhiệm vụ đăng ký, quản lý, hướng

²⁵² Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ.

dẫn, kiểm tra theo phạm vi hoạt động của hội và sự phân định thẩm quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Thẩm quyền giải quyết từng thủ tục cần được xác định theo phạm vi hoạt động thực tế của hội, tính chất của vấn đề quản lý và khả năng thực hiện nhiệm vụ của từng cấp chính quyền; không nên duy trì cơ học các cấp quản lý đã không còn phù hợp với tổ chức chính quyền địa phương hai cấp. Việc phối hợp giữa cơ quan đầu mối và cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực chỉ được thực hiện đối với những vấn đề thật sự cần thiết, có nội dung, thời hạn và trách nhiệm trả lời rõ ràng. Một thủ tục không nên phát sinh nhiều tầng xin ý kiến hoặc nhiều quyết định chấp thuận có cùng nội dung. Cùng với phân cấp, cần thiết lập cơ chế hướng dẫn, kiểm tra và trách nhiệm giải trình nhằm bảo đảm pháp luật được áp dụng thống nhất, không tạo ra sự khác biệt bất hợp lý trong việc thực hiện quyền lập hội giữa các địa phương²⁵³.

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 dựa trên hậu kiểm và mức độ rủi ro, Luật cần tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng, vận hành và liên thông cơ sở dữ liệu thống nhất về hội. Cơ sở dữ liệu cần cập nhật những thông tin cơ bản về tình trạng pháp

²⁵³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Chương VII; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ, Điều 55-Điều 57.

lý, điều lệ, người đại diện, phạm vi hoạt động và những nội dung hội có nghĩa vụ công khai theo pháp luật. Việc kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan nhà nước phải gắn với nguyên tắc chỉ yêu cầu hội cung cấp một lần đối với thông tin đã có trong cơ sở dữ liệu và cơ quan có thẩm quyền có thể khai thác được. Pháp luật đồng thời phải xác định mục đích thu thập, phạm vi sử dụng, thời hạn lưu giữ, chủ thể được tiếp cận và trách nhiệm bảo vệ dữ liệu; tránh biến việc xây dựng cơ sở dữ liệu thành cơ chế thu thập quá mức thông tin về hội và hội viên²⁵⁴.

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 phạm²⁵⁵.

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

²⁵⁴ Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 148/2025/QH15); Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15, tldđ.

²⁵⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 30, Điều 33 và Điều 35; Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14; ICCPR, tldđ, khoản 2 Điều 22.

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. 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 luật²⁵⁶.

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 phân định rõ cơ chế bảo vệ quyền tương ứng với tính chất của từng quyết định, hành vi hoặc tranh chấp. Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính tác động trực tiếp đến quyền lập hội, như từ chối đăng ký, không ghi nhận thay đổi nội dung đăng ký, yêu cầu đình chỉ đại hội, đình chỉ hoạt động, giải thể bắt buộc, xử lý tài sản hoặc áp dụng biện pháp hạn chế hoạt động của hội, nhóm sáng lập viên, hội và chủ thể có quyền, lợi ích liên quan phải có quyền lựa chọn khiếu nại hoặc khởi kiện vụ án hành chính theo pháp luật. Mọi quyết định bất lợi phải được lập thành văn bản, xác định rõ căn cứ pháp luật, lý do, phạm vi, thời hạn áp dụng và quyền khiếu nại, khởi kiện; việc khởi kiện không nên phụ thuộc vào

²⁵⁶ Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15, tđđ; 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.

điều kiện phải khiếu nại hành chính trước, trừ trường hợp luật có quy định khác²⁵⁷.

Đối với tranh chấp phát sinh trong quan hệ giữa hội với hội viên hoặc giữa các hội viên liên quan đến tư cách hội viên, kỷ luật, khai trừ, quyền bầu cử, ứng cử, biểu quyết, nghị quyết đại hội, nhân sự lãnh đạo, đại diện, điều lệ, tài sản và tài chính, Luật cần xác định đây là những tranh chấp dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án. Cơ chế hòa giải và giải quyết nội bộ cần được khuyến khích nhằm phát huy quyền tự quản của hội, nhưng không nên là điều kiện bắt buộc trước khi khởi kiện nếu quyết định nội bộ trực tiếp xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên; cơ quan giải quyết nội bộ không bảo đảm tính độc lập hoặc có xung đột lợi ích; hoặc vụ việc 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 bảo toàn tài sản, tạm dừng thi hành quyết định nội bộ hoặc ngăn chặn hậu quả khó khắc phục đối với quyền của hội viên và hoạt động hợp pháp của hội²⁵⁸.

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 chấm dứt sự tồn tại pháp lý của hội.

²⁵⁷ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13, tldđ; Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13, tldđ, Điều 3 và Điều 30; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 29, Điều 33 và Điều 35.

²⁵⁸ Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13, tldđ; Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13, tldđ; 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.

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 pháp²⁵⁹.

Việc một nhóm hoặc mạng lưới tự nguyện không đăng ký, tự thân, không phải là hành vi vi phạm pháp luật. Các thành viên có thể cùng thực hiện hoạt động hợp pháp trên cơ sở trách nhiệm pháp lý của từng cá nhân mà không nhân danh một pháp nhân độc lập. Tuy nhiên, khi liên kết có cơ cấu tổ chức ổn định, sử dụng tên gọi chung để giao dịch thường xuyên với bên thứ ba, hình thành tài sản độc lập, huy động đóng góp hoặc tiếp nhận tài trợ có quy mô đáng kể, cung cấp dịch vụ hoặc thực hiện hoạt động có khả năng tác động đến quyền, lợi ích của người khác, Luật có thể quy định nghĩa vụ thông báo, công khai hoặc đăng ký theo thủ tục đơn giản. Các tiêu chí làm phát sinh nghĩa vụ này phải được quy định rõ, dựa trên tính chất, quy mô và mức độ rủi ro của hoạt động, không dựa đơn thuần vào tên gọi hoặc việc liên kết đã tồn tại trong một khoảng thời gian nhất định²⁶⁰.

Đối với liên kết trên không gian mạng, Luật cần xác định không gian mạng là phương thức hình thành, kết nối và tổ chức hoạt động, không phải là căn cứ để tạo ra một địa vị pháp lý riêng hoặc mặc nhiên áp dụng nghĩa vụ đăng ký. Nhóm trực tuyến thực hiện hoạt động tương tự nhóm ngoài đời thực phải chịu những nghĩa vụ pháp lý tương ứng; nghĩa vụ chỉ nên phát sinh từ nội dung, quy mô, nguồn lực và mức độ rủi ro của hoạt động, không phải chỉ vì hoạt động được thực hiện trực tuyến. Đồng thời, các nhóm và hội hoạt động trên không gian mạng phải tuân thủ

²⁵⁹ ICNL, *Initiative Groups in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldđ.

²⁶⁰ ICNL, *Initiative Groups in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, tldđ; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/41/41, tldđ.

pháp luật về an ninh mạng, bảo vệ dữ liệu cá nhân, minh bạch trong huy động tài chính, phòng ngừa lừa đảo, mạo danh và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của thành viên cũng như bên thứ ba²⁶¹.

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 làm gián đoạn địa vị pháp lý, tài sản, quyền, nghĩa vụ và hoạt động hợp pháp của các hội đã được thành lập trước ngày Luật có hiệu lực. Các hội này được tiếp tục hoạt động và được công nhận là hội đã đăng ký theo Luật mới mà không phải thực hiện lại thủ tục đăng ký từ đầu; quyết định thành lập và điều lệ đã được phê duyệt hoặc công nhận tiếp tục có giá trị cho đến khi được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế theo Luật. Hội chỉ phải cập nhật những thông tin còn thiếu trong cơ sở dữ liệu hoặc sửa đổi nội dung điều lệ trái với quy định bắt buộc của Luật mới. Việc chuyển tiếp không được sử dụng như một đợt cấp phép lại hoặc rà soát lại sự cần thiết tồn tại của hội²⁶².

Đối với hội đã được thành lập để hoạt động trong phạm vi huyện trước khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, Luật cần bảo đảm giữ nguyên tư cách pháp lý, tài sản, quyền và nghĩa vụ đã phát sinh; đồng thời cho phép hội lựa chọn điều chỉnh phạm vi hoạt động sang một hoặc nhiều đơn vị hành chính cấp xã hoặc phạm vi cấp tỉnh phù hợp với địa bàn và nhu cầu hoạt động thực tế. Việc chuyển đổi phạm vi hoạt động không nên bị coi là thành lập hội mới. Đối với hồ sơ đang được giải quyết tại thời điểm Luật có hiệu lực, các tài liệu đã nộp hợp lệ tiếp tục được công nhận, chủ thể không phải lập lại hồ sơ từ đầu; cơ quan giải quyết chỉ được yêu cầu bổ sung những nội dung thật sự cần thiết theo Luật mới. Những điều kiện, thủ tục mới thuận lợi hơn cho người thực hiện quyền được áp dụng đối với hồ sơ chưa có quyết định giải quyết cuối cùng, nhưng không làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp đã được xác lập trước ngày Luật có hiệu lực²⁶³.

²⁶¹ Luật An ninh mạng số 116/2025/QH15 ngày 10/12/2025; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15, tldđ; Nghị định số 356/2025/NĐ-CP, tldđ; United Nations Human Rights Council, Báo cáo A/HRC/41/41, tldđ.

²⁶² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ, Điều 55-Điều 57.

²⁶³ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15, tldđ.

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.

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 dựng 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 thuộc phạm vi Luật về hội thừa nhận, cần làm rõ 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. Pháp luật lao động đồng thời phải bảo đảm cơ sở pháp lý rõ ràng cho quan hệ giữa hội với người lao động làm việc thường xuyên tại hội; tính chất không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận của hội không làm giảm các quyền lao

động được pháp luật bảo vệ²⁶⁴.

Thứ hai, rà soát, hoàn thiện đồng bộ pháp luật về tài chính, thuế, kế toán, ngân sách nhà nước, tài trợ và viện trợ. Cần phân biệt tính chất không vì mục tiêu phân chia lợi nhuận của hội với từng hoạt động tạo thu nhập: hội có thể có khoản thu hợp pháp để phục vụ tôn chỉ, mục đích, nhưng phải hạch toán, kê khai và thực hiện nghĩa vụ thuế theo bản chất của khoản thu; phần chênh lệch thu lớn hơn chi không được phân chia cho hội viên, người sáng lập hoặc người quản lý mà phải được sử dụng cho hoạt động của hội. Chế độ kế toán, báo cáo, kiểm toán và công khai tài chính cần được phân tầng theo quy mô nguồn lực, nguồn hình thành tài sản và mức độ rủi ro. Đối với nguồn lực nhà nước, việc giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc sử dụng dịch vụ do hội cung cấp phải có tiêu chí lựa chọn, sản phẩm đầu ra, dự toán, quyết toán và cơ chế đánh giá kết quả. Đối với tài trợ, viện trợ và các nguồn lực hợp pháp khác, thủ tục phải vừa bảo đảm khả năng tiếp cận của hội, vừa tuân thủ yêu cầu về quản lý viện trợ, phòng, chống rửa tiền và phòng ngừa việc sử dụng nguồn lực cho hoạt động trái pháp luật²⁶⁵.

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 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

²⁶⁴ Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13, tđd; Điều 74-Điều 96 và Điều 101-Điều 104; Bộ luật Lao động số 45/2019/QH14, tđd; Điều 13.

²⁶⁵ Luật Kế toán số 88/2015/QH13, tđd; Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 67/2025/QH15 ngày 14/6/2025; Luật số 09/2026/QH16 ngày 24/4/2026 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp và Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt; Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15, tđd; Luật Phòng, chống rửa tiền số 14/2022/QH15 ngày 15/11/2022; Luật số 23/2026/QH16 ngày 24/8/2026 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Luật Phòng, chống rửa tiền và Luật Các tổ chức tín dụng, có hiệu lực từ ngày 01/12/2026; Nghị định số 313/2025/NĐ-CP, tđd; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tđd; Điều 23 và Điều 24.

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 công²⁶⁶.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm, khiếu nại, tố tụng và bảo vệ quyền. Luật về hội và pháp luật tố tụng cần phân định rõ ba nhóm việc. Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về đăng ký, tạm đình chỉ, xử lý vi phạm, tài sản hoặc hoạt động của hội, chủ thể bị tác động phải có quyền khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính. Đối với tranh chấp nội bộ, cơ chế tự giải quyết của hội cần được khuyến khích nhưng không phải là điều kiện bắt buộc trước khi khởi kiện nếu quyết định nội bộ trực tiếp xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp, cơ quan giải quyết nội bộ có xung đột lợi ích hoặc quá thời hạn mà vụ việc không được giải quyết; Bộ luật Tố tụng dân sự cần xác định rõ thẩm quyền và biện pháp khẩn cấp tạm thời tương ứng. Đối với giải thể bắt buộc, phương án ưu tiên là bổ sung một loại việc dân sự để Tòa án xem xét theo yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền, đồng thời quy định rõ căn cứ, nghĩa vụ chứng minh, quyền tham gia tố tụng của hội và quyền kháng cáo, kháng nghị; cơ quan hành chính chỉ quyết định tạm đình chỉ trong trường hợp khẩn cấp, theo thời hạn luật định. Pháp luật xử lý vi phạm phải cá thể hóa trách nhiệm, phân biệt trách nhiệm của hội với trách nhiệm của cá nhân và bảo đảm tính cần thiết, tương xứng của biện pháp áp dụng²⁶⁷.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về giao dịch điện tử, chuyển đổi số, an ninh mạng và bảo vệ dữ liệu cá nhân có liên quan đến hoạt động của hội. Pháp luật cần công nhận đầy đủ giá trị pháp lý của hồ sơ, thông báo, báo cáo, chữ ký và giao dịch điện tử; thực hiện nguyên tắc cung cấp thông tin một lần và chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan có thẩm quyền để giảm nghĩa vụ hành chính cho hội. Đồng thời, cần phân biệt thông tin phải công khai, thông tin chỉ cung cấp cho cơ quan quản lý và dữ liệu

²⁶⁶ Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80; Nghị định số 59/2019/NĐ-CP, tldđ; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 24.

²⁶⁷ Quốc hội, Luật Xử lý vi phạm hành chính số 15/2012/QH13 ngày 20/6/2012; Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13, tldđ; Luật Tố tụng hành chính số 93/2015/QH13, tldđ, Điều 30; Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13, tldđ.

cá nhân, thông tin nội bộ phải được bảo vệ; việc xử lý dữ liệu phải đúng mục đích, trong phạm vi cần thiết và có biện pháp bảo đảm an ninh. Đối với hoạt động trên môi trường số, nghĩa vụ pháp lý phải được xác định theo tính chất hành vi, quy mô và mức độ rủi ro, như huy động tài chính, giao dịch với bên thứ ba hoặc xử lý dữ liệu cá nhân, chứ không chỉ vì hoạt động được thực hiện trực tuyến²⁶⁸.

Thứ sáu, bảo đảm sự thống nhất giữa Luật về hội với pháp luật chuyên ngành và pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương. Luật về hội cần là khuôn khổ chung về thực hiện quyền lập hội, địa vị pháp lý, tổ chức, hoạt động và bảo vệ quyền; luật chuyên ngành chỉ nên đặt ra yêu cầu đặc thù thật sự cần thiết, tương xứng với tính chất và rủi ro của từng lĩnh vực, không lặp lại hoặc làm thay đổi cơ chế chung nếu không có quy định rõ ràng. Mỗi quan hệ này cần được xử lý bằng điều khoản về phạm vi áp dụng, dẫn chiếu và sửa đổi đồng thời các quy định có liên quan, thay vì sử dụng một mệnh đề ưu tiên chung. Việc phân định thẩm quyền quản lý hội phải phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp và phạm vi hoạt động thực tế của hội, đồng thời có quy định chuyển tiếp đối với các hội trước đây hoạt động trong phạm vi huyện²⁶⁹.

Việc rà soát pháp luật liên quan cần trở thành một hợp phần của dự án Luật về hội. Bộ Nội vụ, với vai trò cơ quan quản lý nhà nước về hội, nên chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Tài chính, Bộ Công an, Tòa án nhân dân tối cao và các cơ quan hữu quan xây dựng ma trận rà soát, trong đó xác định từng quan hệ pháp luật, văn bản và điều khoản hiện hành, dạng mâu thuẫn hoặc khoảng trống, phương án xử lý, cơ quan có thẩm quyền và thời hạn thực hiện. Cần ưu tiên ba nhóm công việc: sửa ngay Nghị định số 126/2024/NĐ-CP và thủ tục hành chính có liên quan; chuẩn bị các nội dung sửa đổi pháp luật dân sự, tố tụng, tài chính và dữ liệu để có hiệu lực

²⁶⁸ Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15, tлđđ; Luật số 20/2026/QH16 ngày 24/8/2026 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tần số vô tuyến điện, Luật Viễn thông, Luật Giao dịch điện tử và Luật Chuyển giao công nghệ, có hiệu lực từ ngày 01/3/2027; Luật Chuyển đổi số số 148/2025/QH15 ngày 11/12/2025; Luật An ninh mạng số 116/2025/QH15, тлđđ; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15, тлđđ; Nghị định số 356/2025/NĐ-CP, тлđđ.

²⁶⁹ Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025; Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, тлđđ; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, тлđđ, Điều 55, Điều 56 và Điều 57.

đồng thời với Luật về hội; ban hành đúng thời hạn văn bản hướng dẫn, quy định chuyển tiếp và hạ tầng dữ liệu cần thiết. Đối với xung đột giữa các luật cùng hiệu lực pháp lý, phải xử lý bằng quy định rõ về phạm vi, quan hệ áp dụng và sửa đổi đồng thời, phù hợp với kỹ thuật của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật²⁷⁰.

Như vậy, Luật về hội chỉ có thể vận hành hiệu quả khi được ban hành đồng thời với việc xử lý các xung đột, khoảng trống và thủ tục cản trở trong các lĩnh vực pháp luật có liên quan; sự đồng bộ này vừa bảo đảm quyền lập hội, vừa nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật.

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 chính²⁷¹.

Đối với cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức, cần chuyển từ tư duy 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

²⁷⁰ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15, tldd.

²⁷¹ Hiến pháp năm 2013, tldd, khoản 2 Điều 14 và Điều 25; Nghị quyết số 27-NQ/TW, tldd.

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.

Để việc chuyển đổi nhận thức không dừng ở tuyên truyền chung, Bộ Nội vụ cần chủ trì xây dựng bộ tài liệu phổ biến thống nhất và phân theo ba nhóm: đối với cơ quan, người có thẩm quyền, nhấn mạnh nguyên tắc bảo đảm quyền, giới hạn quyền và trách nhiệm giải trình; đối với lãnh đạo, người quản lý hội, nhấn mạnh quyền tự chủ gắn với dân chủ nội bộ, công khai, minh bạch; đối với công dân, nhóm sáng lập viên và hội viên, tập trung vào điều kiện, thủ tục và cơ chế bảo vệ quyền. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các cơ quan có thẩm quyền và các hội tổ chức phổ biến bằng công thông tin, bộ câu hỏi - đáp và đối thoại theo chuyên đề²⁷². Hiệu quả cần được đánh giá bằng mức độ tiếp cận thông tin, khả năng hiểu và vận dụng pháp luật, thay vì chỉ bằng số cuộc phổ biến hoặc số người tham dự.

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 thêm tầng kiểm soát hành chính, mà là phân định rõ trách nhiệm, chuẩn hóa năng lực thực thi và chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm trên cơ sở dữ liệu, mức độ rủi ro và trách nhiệm giải trình.

²⁷² Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tđđ, khoản 6 Điều 24, khoản 2, khoản 5 Điều 43 và khoản 2, khoản 4 Điều 49.

Trước hết, cần thiết lập quy trình phối hợp thống nhất giữa cơ quan đầu mối quản lý nhà nước về hội, cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực và chính quyền địa phương. Bộ Nội vụ cần chủ trì xây dựng quy trình mẫu, xác định đối với mỗi thủ tục một cơ quan chủ trì, nội dung và thời hạn lấy ý kiến, trách nhiệm của cơ quan phối hợp; cơ quan chủ trì chịu trách nhiệm về kết quả giải quyết, không chuyển trách nhiệm sang cơ quan được lấy ý kiến. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cơ quan có thẩm quyền ở cấp xã cần rà soát quy trình nội bộ phù hợp với mô hình chính quyền địa phương hai cấp, bảo đảm hoạt động phối hợp không làm kéo dài tổng thời hạn do pháp luật quy định²⁷³.

Thứ hai, cần chuyên nghiệp hóa đội ngũ trực tiếp thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về hội. Bộ Nội vụ nên xây dựng khung năng lực, tài liệu bồi dưỡng và ngân hàng tình huống dùng chung; địa phương tổ chức bồi dưỡng định kỳ, ưu tiên cán bộ tiếp nhận, thẩm định hồ sơ, thanh tra, kiểm tra và giải quyết khiếu nại. Nội dung cần kết hợp pháp luật về hội với quyền con người, quyền công dân, quản trị phi lợi nhuận, tài chính hội, đánh giá rủi ro, dữ liệu số và kỹ năng giải thích quyết định hành chính; kết quả bồi dưỡng phải được phản ánh vào chất lượng xử lý công việc.

Thứ ba, cần tổ chức vận hành thực chất cơ sở dữ liệu về hội đã được quy định trong pháp luật hiện hành. Bộ Nội vụ cần thống nhất trường dữ liệu, mã định danh, quyền truy cập và trách nhiệm cập nhật; các cơ quan có thẩm quyền và hội cập nhật thông tin theo phân cấp. Thông tin đã có và còn giá trị trong cơ sở dữ liệu không nên bị yêu cầu cung cấp lặp lại; đồng thời phải phân biệt thông tin được công khai, thông tin chỉ phục vụ quản lý và dữ liệu cá nhân, thông tin nội bộ phải được bảo vệ²⁷⁴.

Thứ tư, cần triển khai hậu kiểm dựa trên rủi ro bằng các tiêu chí công khai, có thể kiểm chứng, gồm quy mô và phạm vi hoạt động; mức huy động nguồn lực xã hội; việc sử dụng ngân sách, tài sản công hoặc tiếp nhận tài trợ, viện trợ; mức độ tuân thủ nghĩa vụ báo cáo; khiếu nại, phản ánh đã được sàng lọc, xác minh và lịch

²⁷³ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 43, Điều 44 và Điều 49; Nghị định số 129/2025/NĐ-CP, tldđ, Điều 54 - Điều 57.

²⁷⁴ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 9; Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15, tldđ; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15, tldđ.

sử vi phạm. Hội có rủi ro thấp chủ yếu được theo dõi qua dữ liệu và giảm tần suất kiểm tra; trường hợp rủi ro trung bình được hướng dẫn hoặc kiểm tra chuyên đề; trường hợp có dấu hiệu vi phạm hoặc rủi ro cao được ưu tiên kiểm tra có trọng tâm theo đúng thẩm quyền. Việc phân loại phải được ghi nhận, giải thích và không được dựa vào quan điểm, hoạt động phản biện chính sách hoặc việc thực hiện hợp pháp quyền của hội.

Cuối cùng, cần đánh giá chất lượng quản lý nhà nước theo kết quả, tập trung vào thời gian giải quyết, tỷ lệ hồ sơ phải bổ sung, tỷ lệ quyết định bị hủy, sửa, mức độ cập nhật dữ liệu, số yêu cầu cung cấp thông tin trùng lặp, mức độ hài lòng và hiệu quả khắc phục vi phạm. Các biện pháp về phối hợp, bồi dưỡng, dữ liệu và bộ chỉ số có thể thực hiện ngay trong khuôn khổ hiện hành. Công cụ phân tích rủi ro có thể dùng để lập kế hoạch kiểm tra nhưng không được làm phát sinh thêm nghĩa vụ hoặc hạn chế quyền khi chưa có căn cứ pháp luật; sau khi Luật về hội được ban hành, tiêu chí rủi ro và hệ quả pháp lý tương ứng cần được quy phạm hóa để kiểm soát sự tùy nghi hành chính.

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 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 tổ chức hoạt động hỗ trợ theo hướng phối hợp và phân tầng. Bộ Nội vụ chủ trì xây dựng bộ công cụ quản trị mẫu và tiêu chí tự đánh giá mang tính khuyến nghị; cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực hướng dẫn yêu cầu chuyên môn; các liên hiệp hội, hiệp hội có kinh nghiệm, cơ sở đào tạo, viện nghiên cứu và tổ chức hành nghề luật sư tham gia đào tạo, tư vấn, chia sẻ kinh nghiệm. Cần ưu tiên hội có quy mô nhỏ, không có bộ máy chuyên trách và hội quản lý nguồn lực xã hội hoặc nguồn lực công lớn; nội dung hỗ trợ phải phù hợp với nhu cầu, không áp đặt

²⁷⁵ Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, tldđ, Điều 23 và Điều 24; Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14, tldđ, Điều 80.

²⁷⁶ Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15, tldđ; Luật An ninh mạng số 116/2025/QH15, tldđ; Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15, tldđ; Nghị định số 356/2025/NĐ-CP, tldđ.

một mô hình quản trị đồng nhất. Kết quả hỗ trợ được đánh giá thông qua mức độ hoàn thiện quy chế nội bộ, chất lượng công khai, báo cáo, khả năng phòng ngừa tranh chấp và mức độ tuân thủ pháp luật. Trên cơ sở đó, các hội nâng cao năng lực nghiên cứu, sử dụng bằng chứng, phản biện và đề xuất chính sách một cách chuyên nghiệp, 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.

Thứ nhất, nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại đối với quyết định, hành vi hành chính liên quan đến quyền lập hội. Cơ quan có thẩm quyền cần công khai đầu mối tiếp nhận, trình tự, thời hạn và tình trạng giải quyết; quyết định giải quyết khiếu nại phải trả lời nội dung khiếu nại, nêu rõ căn cứ pháp luật, tài liệu, chứng cứ và lý do chấp nhận hoặc không chấp nhận yêu cầu. Đối với quyết định từ chối, đình chỉ hoặc giải thể có khả năng gây hậu quả khó khắc phục, người giải quyết khiếu nại phải xem xét việc tạm đình chỉ thi hành theo đúng điều kiện, thẩm quyền do pháp luật quy định²⁷⁷. Qua đó, khiếu nại vừa bảo vệ quyền, vừa tạo điều kiện để cơ quan hành chính tự kiểm tra và khắc phục sai sót.

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. Đối với quyết định từ chối thực hiện thủ tục, đình chỉ, giải thể hoặc việc không thực hiện, chậm thực hiện nhiệm vụ công vụ, nếu thuộc đối tượng khởi kiện và đáp ứng điều kiện theo pháp luật tố tụng hành chính, Tòa án cần thụ lý và giải quyết kịp thời. Việc xem xét phải

²⁷⁷ Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13, tldđ, Điều 29 và Điều 35.

bao gồm thẩm quyền, trình tự, căn cứ pháp lý, căn cứ thực tế và việc tuân thủ các yêu cầu đối với hạn chế quyền. Khi việc thi hành quyết định bị khởi kiện có nguy cơ gây hậu quả nghiêm trọng khó khắc phục, người khởi kiện có quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời theo pháp luật tổ tụng hành chính²⁷⁸. Cơ chế này vừa bảo vệ quyền trong từng vụ việc, vừa xác lập giới hạn pháp lý đối với quyền lực hành chính.

Cùng với đó, Tòa án nhân dân tối cao cần tổng kết thực tiễn giải quyết các vụ việc có liên quan đến hội để nhận diện cách hiểu khác nhau, khoảng trống pháp luật và vấn đề cần hướng dẫn áp dụng thống nhất. Kết quả tổng kết cần được sử dụng để hướng dẫn nghiệp vụ, kiến nghị hoàn thiện pháp luật và công khai bản án, quyết định theo quy định. Đối với bản án, quyết định đã có hiệu lực chứa đựng lập luận làm rõ vấn đề pháp lý điển hình và đáp ứng tiêu chí lựa chọn, có thể đề xuất phát triển thành án lệ nhằm tăng tính dự đoán và thống nhất trong áp dụng 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 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 cơ chế bảo vệ quyền của công dân, nhóm sáng lập viên, hội và hội viên. Cơ quan có thẩm quyền cần công khai trên cổng thông tin trình tự, thời hạn, biểu mẫu, phương thức nộp và theo dõi đơn khiếu nại,

²⁷⁸ Hiến pháp năm 2013, tldđ, khoản 2 Điều 14 và Điều 102; Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13, tldđ, Điều 30, Điều 66, Điều 68 và Điều 69.

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, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết số 02/2025/NQ-HĐTP ngày 27/6/2025 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao sửa đổi, bổ sung một số điều của một số nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

²⁸⁰ Hiến pháp năm 2013, tldđ, Điều 3, Điều 14 và Điều 25.

đơn khởi kiện; đồng thời hướng dẫn chủ thể lựa chọn đúng cơ chế và tiếp cận dịch vụ tư vấn pháp luật. Các hội cần lưu giữ hồ sơ theo trình tự thời gian, gồm hồ sơ thủ tục, văn bản trao đổi, quyết định hành chính và tài liệu chứng minh; phân công người theo dõi vụ việc và sử dụng tư vấn pháp lý độc lập khi cần thiết. Những công cụ này đặc biệt cần thiết đối với hội nhỏ, nhóm sáng lập viên và 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 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. Để bảo đảm tính khả thi, các giải pháp cần được phân kỳ: trước khi Luật về hội được ban hành, ưu tiên những biện pháp có thể thực hiện trong khuôn khổ pháp luật hiện hành hoặc thông qua việc sửa đổi văn bản dưới luật; trong quá trình xây dựng và sau khi Luật được ban hành, tập trung rà soát, sửa đổi pháp luật liên quan, ban hành quy định hướng dẫn và chuyển tiếp, vận hành cơ chế đăng ký, hậu kiểm và quản lý dựa trên rủi ro. Ở từng giai đoạn, cần xác định rõ cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp, thời hạn và điều kiện thực hiện; đồng thời tiếp tục nâng cao nhận thức, năng lực quản lý nhà nước, năng lực tự quản, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các hội, phát huy vai trò của Tòa án và khả năng tiếp cận cơ chế khiếu nại, khởi kiện.

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. Hệ tiêu chí này tạo thành khung phân tích kết nối cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp của luận án.

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. Những kết quả này cho thấy pháp luật hiện hành đã tạo lập nền tảng nhất định cho việc thực hiện quyền lập hội và quản lý nhà nước đối với hội.

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, câu hỏi nghiên cứu bao trùm được trả lời theo hướng: cấu trúc pháp luật cần bao quát và liên kết thống nhất các phương diện về nguồn luật, nội dung và giới hạn quyền, thủ tục thực hiện

quyền, quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình, thiết chế thực thi và cơ chế bảo vệ quyền; đồng thời kết hợp Luật về hội với cơ chế đăng ký minh bạch, hậu kiểm dựa trên rủi ro và kiểm soát tư pháp.

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.

Luận án ưu tiên giải thể bắt buộc do Tòa án quyết định; cơ quan hành chính chỉ được tạm đình chỉ trong trường hợp khẩn cấp, có thời hạn và chịu sự xem xét tư pháp. Cơ chế nội bộ không phải là điều kiện bắt buộc để khởi kiện nếu thiếu độc lập hoặc không giải quyết đúng hạn. Khi hội giải thể, tài sản công và tài sản tài trợ có điều kiện được xử lý theo pháp luật; tài sản còn lại được chuyển cho tổ chức phi lợi nhuận có mục đích tương tự, không phân chia cho hội viên hoặc người quản lý.

Việc ban hành Luật về hội phải gắn với rà soát pháp luật liên quan. Trước mắt, cần sửa các điểm chưa đồng bộ của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, thống nhất thẩm quyền, thủ tục và dữ liệu; trong trung hạn, xây dựng dự án Luật về hội; sau khi ban hành, bảo đảm chuyển tiếp ổn định và nâng cao năng lực thực thi.

Đóng góp khoa học chủ yếu của luận án là làm rõ cấu trúc quyền lập hội; xây dựng khung phân tích từ ba cơ sở lý thuyết và tám tiêu chí; nhận diện các hạn chế có tính cấu trúc; cụ thể hóa mô hình hoàn thiện dựa trên Luật về hội, cơ chế đăng ký, tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình, nghĩa vụ phân tầng, hậu kiểm theo rủi ro và kiểm soát tư pháp. Tính mới nằm ở việc cấu trúc hóa, kết nối và cụ thể hóa các kết quả này, góp phần bảo đảm quyền lập hội được thực hiện thực chất, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và bảo vệ lợi ích công cộng.

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. 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.
4. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (2025), “Thông báo Hội nghị lần thứ mười hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII”, ngày 19/7/2025.
5. 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.
6. 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.
7. Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1946.
8. Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa năm 1959.
9. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980.
10. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.
11. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.
12. Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Sắc lệnh số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 ban bố Luật quy định quyền lập hội.
13. Quốc hội, Luật Lý lịch tư pháp số 28/2009/QH12 ngày 17/6/2009.
14. Quốc hội, Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 ngày 11/11/2011.
15. Quốc hội, Luật Xử lý vi phạm hành chính số 15/2012/QH13 ngày 20/6/2012.
16. Quốc hội, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam số 75/2015/QH13 ngày 09/6/2015.
17. Quốc hội, Luật Kế toán số 88/2015/QH13 ngày 20/11/2015.

18. Quốc hội, Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13 ngày 24/11/2015.
19. Quốc hội, Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 ngày 25/11/2015.
20. Quốc hội, Luật Tố tụng hành chính số 93/2015/QH13 ngày 25/11/2015.
21. Quốc hội, Luật Tín ngưỡng, tôn giáo số 02/2016/QH14 ngày 18/11/2016.
22. Quốc hội, Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 ngày 20/11/2018.
23. Quốc hội, Bộ luật Lao động số 45/2019/QH14 ngày 20/11/2019.
24. Quốc hội, Luật Phòng, chống rửa tiền số 14/2022/QH15 ngày 15/11/2022.
25. Quốc hội, Luật Giao dịch điện tử số 20/2023/QH15 ngày 22/6/2023.
26. Quốc hội, Luật Công đoàn số 50/2024/QH15 ngày 27/11/2024.
27. Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 64/2025/QH15 ngày 19/02/2025.
28. Quốc hội, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 67/2025/QH15 ngày 14/6/2025.
29. Quốc hội, Luật số 97/2025/QH15 ngày 27/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Công đoàn, Luật Thanh niên và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở.
30. Quốc hội, Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
31. Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025.
32. Quốc hội, Luật Thanh tra số 84/2025/QH15 ngày 25/6/2025.
33. 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.
34. 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.
35. Quốc hội, Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 ngày 25/6/2025.
36. Quốc hội, Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân số 91/2025/QH15 ngày 26/6/2025.

37. Quốc hội, Luật số 107/2025/QH15 ngày 05/12/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Lý lịch tư pháp.
38. Quốc hội, Luật An ninh mạng số 116/2025/QH15 ngày 10/12/2025.
39. Quốc hội, Luật số 132/2025/QH15 ngày 10/12/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng.
40. 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.
41. Quốc hội, Luật Chuyển đổi số số 148/2025/QH15 ngày 11/12/2025.
42. Quốc hội, Luật Tín ngưỡng, tôn giáo số 07/2026/QH16 ngày 23/4/2026.
43. Quốc hội, Luật số 09/2026/QH16 ngày 24/4/2026 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp và Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt.
44. Quốc hội, Luật số 20/2026/QH16 ngày 24/8/2026 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tần số vô tuyến điện, Luật Viễn thông, Luật Giao dịch điện tử và Luật Chuyển giao công nghệ.
45. Quốc hội, Luật số 23/2026/QH16 ngày 24/8/2026 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Luật Phòng, chống rửa tiền và Luật Các tổ chức tín dụng.
46. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Pháp lệnh Cựu chiến binh số 27/2005/PL-UBTVQH11 ngày 07/10/2005.
47. 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.
48. Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Nghị quyết số 02/2025/NQ-HĐTP ngày 27/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của một số nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.
49. 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.
50. Chính phủ, Nghị định số 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

51. Chính phủ, Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

52. 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.

53. Chính phủ (2015), Tờ trình số 578/TTr-CP ngày 27/10/2015 về dự án Luật về hội.

54. 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.

55. 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.

56. Chính phủ, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. Chính phủ, Nghị định số 03/2026/NĐ-CP ngày 09/01/2026 về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

61. 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.

62. African Union, African Charter on Human and Peoples' Rights, 1981.

63. Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, signed on 8 March 2018.

64. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979.

65. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006.
66. Convention on the Rights of the Child, 1989.
67. Council of Europe, European Convention on Human Rights, 1950.
68. European Union and Viet Nam, EU-Vietnam Free Trade Agreement, signed on 30 June 2019.
69. Federal Republic of Germany, German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB).
70. International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.
71. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.
72. International Labour Organization, Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87).
73. International Labour Organization, Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98).
74. Japan, Act on Promotion of Specified Non-profit Activities (Act No. 7 of 1998).
75. Organization of American States, American Convention on Human Rights, 1969.
76. République française, Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.
77. 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.
78. United Nations General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 1948.

B. Các tài liệu tham khảo khác

Tiếng Việt

79. Nguyễn Hoàng Anh (chủ biên) (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.
80. 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.
81. Báo Điện tử Chính phủ (2026), “Đề xuất sửa đổi Nghị định tổ chức, hoạt

động, quản lý hội”, ngày 25/6/2026.

82. Cổng Thông tin điện tử Quốc hội (2016), “Bế mạc Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV”, ngày 23/11/2016.

83. Cổng Thông tin điện tử Chính phủ (2026), “Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động và quản lý hội”.

84. 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.

85. 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.

86. 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.

87. 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*, số 7.

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

89. 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).

90. 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*, số 7.

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

92. Nghiêm Vũ Khải (chủ nhiệm) (2020), *Báo cáo tổng luận 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, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, Hà Nội.

93. 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.
94. 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*, số 12.
95. 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.
96. Hoàng Phê (2003), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng.
97. Nguyễn Văn Quân (2018), “Vai trò của tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, số 7.
98. 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*, số 6.
99. 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.
100. 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.
101. Trần Anh Tuấn (2016), “Hội và các nội dung cơ bản về quyền lập hội của công dân”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 10.
102. Lã Khánh Tùng (2015), “Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do hiệp hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11 (291).
103. Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2011), *Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
104. 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

105. European Court of Human Rights (1998), *Sidiropoulos and Others v. Greece*, Application no. 26695/95, Judgment of 10 July 1998.
106. 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.

107. 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.

108. 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.

109. Human Rights Committee (2019), *Concluding observations on the third periodic report of Viet Nam*, UN Doc. CCPR/C/VNM/CO/3, 29 August 2019.

110. International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) (2026), *Initiative Groups in Uzbekistan: Legal Status and International Regulatory Experience*, May 2026.

111. 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 and Astrid Norén-Nilsson (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Norms in Southeast Asia*, Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1007/978-981-99-9655-1_5.

112. OSCE/ODIHR, Venice Commission (2015), *Guidelines on Freedom of Association*, Warsaw/Strasbourg.

113. 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.

114. UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, New York.

115. United Nations Development Group (2003), *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies*.

116. 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.

117. 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.

118. 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.

119. United Nations in Viet Nam (2016), *Joint UN Recommendations on the Law on Associations*, 21 October 2016.

120. World Bank (2016), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington, D.C.

C. Website

121. <https://cdn.osce.org>
122. <https://digitallibrary.un.org>
123. <https://docs.un.org>
124. <https://documents1.worldbank.org>
125. <https://doi.org>
126. <https://www.gesetze-im-internet.de>
127. <https://hudoc.echr.coe.int>
128. <https://www.icnl.org>
129. <https://www.japaneselawtranslation.go.jp>
130. <https://www.legifrance.gouv.fr>
131. <https://moha.gov.vn>
132. <https://normlex.ilo.org>
133. <https://quochoi.vn>
134. <https://treaties.un.org>
135. <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn>
136. <https://unsdg.un.org>
137. <https://vanban.chinhphu.vn>
138. <https://vietnam.un.org>
139. <https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn>
140. <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

- Giới tính: ☐ Nam ☐ Nữ ☐ Khác
- Độ tuổi: ☐ Dưới 30 ☐ 30 - 45 ☐ 46 - 60 ☐ Trên 60
- 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): _____
- 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)

- Tôi hiểu rằng quyền lập hội là quyền hiến định của công dân được ghi tại Điều 25 Hiến pháp 2013.
- Quyền lập hội có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm dân chủ và tăng cường quản trị nhà nước.
- 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.
- Việc ban hành Luật về hội là cần thiết và cấp bách trong giai đoạn hiện nay.
- 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 THỰC TẾ HIỆN HÀNH

(Thang đo 1 - 5, 1 = Hoàn toàn không đồng ý, 5 = Rất đồng ý)

- 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...)

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 - Kinh tế - Luật và Quản lý*, 2025, 9(3), tr. 6234-6240).
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 - Kinh tế - Luật và Quản lý*, 2025, 9(4), tr. 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*, 2025, số 5 (437), tr. 15-23).