

CỤ THỂ HÓA QUYỀN LẬP HỘI THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013 TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

*Hoàng Thục Oanh**

Tóm tắt: Trên cơ sở phân tích những nội dung căn bản của quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013 và nhu cầu cụ thể hóa quyền này ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, bài viết đánh giá thực trạng pháp luật và đề ra một số giải pháp để quyền lập hội được thể chế hóa rõ ràng hơn nữa trong các văn bản pháp luật, từ đó bảo đảm và thúc đẩy quyền này.

Từ khóa: Quyền lập hội, Hiến pháp năm 2013, cụ thể hóa.

Abstract: Based on the analysis of the fundamental aspects of the freedom of association in the 2013 Constitution and the current need to concretize this right in Vietnam, this article evaluates the legal practice and proposes several solutions to further institutionalize the freedom of association in legal documents, thus further ensuring and promoting this right.

Keywords: Freedom of association, Constitution of 2013, institutionalize.

Đặt vấn đề

Từ khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, việc cụ thể hóa quyền lập hội đã được đặt ra và thực hiện, tuy nhiên, kết quả chưa cao. Dự thảo Luật về Hội đã được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khóa XIII từ năm 2015, nhưng đến nay vẫn chưa được ban hành. Sắc lệnh số 102-SL/L-004 ngày 20/5/1957 quy định quyền lập hội đến nay vẫn còn hiệu lực do chưa có văn bản thay thế, nhưng nhiều quy định đã không còn phù hợp với bối cảnh hiện đại. Trong khi đó, đời sống hiệp hội ngày càng phát triển, nhu cầu lập hội ngày càng cao đã phần nào làm gia tăng yêu cầu hoàn thiện pháp luật về hội, trong đó có việc cụ thể hóa quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013. Để làm được điều đó, đồng thời bảo đảm, thúc đẩy hơn nữa quyền tự do lập hội ở Việt Nam, chúng ta cần nhận diện

những thách thức và đặt ra những giải pháp quan trọng, trước mắt, cần được thực hiện trong thời gian tới.

1. Quyền tự do lập hội theo Hiến pháp năm 2013

Quyền lập hội là một trong các quyền cơ bản của con người đã được các văn kiện quốc tế quan trọng ghi nhận, cụ thể là tại Điều 20 Tuyên ngôn Nhân quyền phổ quát (UDHR) và Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR). Cụ thể, Điều 20 UDHR khẳng định rằng mọi người đều có quyền tự do hội họp và lập hội một cách hòa bình, đồng thời, không ai bị ép buộc phải tham gia vào bất kỳ hội nào. Quy định này không chỉ bảo vệ quyền tham gia mà còn đảm bảo quyền từ chối tham gia, thể hiện sự tôn trọng tự do cá nhân trong đời sống xã hội. Trong khi đó, Điều 22 ICCPR mở rộng phạm vi bảo vệ bằng cách thừa nhận quyền của mọi người được tự do lập hội, bao gồm cả quyền thành lập và gia

* NCS., Trường Đại học Luật Hà Nội.

nhập các công đoàn nhằm bảo vệ lợi ích của mình. Tuy nhiên, quyền này có thể bị giới hạn nếu những hạn chế đó được quy định rõ ràng trong Luật, nhằm bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội, hoặc quyền và tự do của người khác, và những hạn chế này phải phù hợp với yêu cầu của một xã hội dân chủ. Ngoài ra, Điều 22 ICCPR cũng không cho phép các quốc gia thành viên vi phạm các quyền đã được bảo đảm theo các công ước lao động quốc tế hiện hành. Như vậy, cả hai văn kiện quốc tế đều khẳng định và bảo vệ quyền lập hội, tuy nhiên, ICCPR mang tính ràng buộc pháp lý cao hơn và quy định rõ ràng hơn về phạm vi cũng như điều kiện giới hạn quyền này trong thực tiễn pháp lý¹. Kể từ Hiến pháp năm 1946 tới Hiến pháp năm 2013, quy định quyền này trong Hiến pháp có những điều chỉnh, tùy theo yêu cầu của từng giai đoạn và phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng ta đối với các hình thức sinh hoạt, tập hợp của quần chúng.

Về mặt lý luận, trước hết, cần thấy rằng, lập hội là một loại quyền tự nhiên của con người, bởi vì đây luôn là một nhu cầu tất yếu, khách quan của xã hội loài người. Trong mọi chế độ dân chủ, Nhà nước không chỉ phải thừa nhận mà còn cần tạo điều kiện, bảo đảm để công dân được tụ họp với nhau, trao đổi, bàn bạc nhằm đáp ứng, thỏa mãn các nhu cầu chung của xã hội cũng như riêng rẽ của từng cộng đồng, từng nhóm trong xã hội theo các quan hệ rất đa dạng, phong phú liên quan đến tính chất ngành nghề, địa vị xã hội, địa phương - khu vực, quan hệ kinh doanh, quan hệ huyết thống, quan tâm về sở thích, hứng thú, tri thức, học

tập... Lập hội được thể hiện trong quá trình thực hiện nhiều quyền cơ bản về kinh tế, chính trị và dân sự khác vì đây là hình thức liên kết cơ bản của các công dân trong xã hội. Quyền lập hội có những đặc thù riêng về phương diện pháp lý bởi sự liên kết giữa các công dân một cách có tổ chức, ổn định và bền vững, cần được kiểm soát nhằm bảo đảm các hội quần chúng hoạt động một cách ôn hòa mà không tạo ra nguy cơ xâm hại đến lợi ích của Nhà nước cũng như của các công dân khác. Để bảo vệ lợi ích chung của toàn xã hội, Hiến pháp năm 2013 cũng nêu rõ công dân chỉ được thực hiện những quyền trên trong khuôn khổ pháp luật quy định.

Ngay từ năm 1957, Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã ban hành Sắc lệnh số 102/SL/L004 “Luật quy định quyền lập hội” (đến nay, vẫn chưa có văn bản Luật nào thay thế). Căn cứ Sắc lệnh này, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các nghị định, quyết định quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Theo đó, quyền lập hội của công dân đã được thực hiện. Mặc dù Sắc lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp hơn điều chỉnh quyền lập hội không đưa ra định nghĩa chính thức về quyền này, nhưng có thể hiểu quyền này bao gồm các quyền hạn của công dân liên quan tới:

- (1) Việc lập hội và tổ chức lại hội (sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, giải thể hội);
- (2) Việc tham gia hội (bao gồm quyền vào hội, ra khỏi hội).

Điều này cũng tương tự với tinh thần của Điều 22 Công ước ICCPR, trong đó có thể thấy quyền này gồm các khía cạnh: (i) Lập ra các hội mới, (ii) Gia nhập các hội đã có sẵn, và (iii) Điều hành các hội, bao gồm

¹ Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966)*, Nxb Hồng Đức, 2012, tr. 358.

cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí cho hoạt động².

Kế thừa các quy định trên cũng như tinh thần của các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992, Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi năm 2025) cũng khẳng định rõ tại Điều 25: “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 định”. Trên tinh thần của Hiến pháp năm 2013 cũng như các văn bản pháp luật hiện hành, đặc biệt là Nghị định số 126/2024/NĐ-CP quy định về tổ chức hoạt động và quản lý hội, có thể thấy, nội hàm của quyền tự do lập hội bao gồm³:

- Quyền thành lập, gia nhập, rút khỏi hội.
- Quyền tự do hoạt động, không bị can thiệp một cách vô lý.

Nội hàm của quyền tự do lập hội cho thấy chủ thể của quyền này không chỉ bao gồm cá nhân (với khả năng thành lập, gia nhập, rút khỏi hội) mà còn cả chính các hội, dù có tư cách pháp nhân hay không, trong việc tự quyết hoạt động của mình. Vì vậy, có thể thấy nội hàm của quyền tự do lập hội tương đối phức tạp, thể hiện sự đa diện, nhiều chiều trong hoạt động giao kết tự do giữa người với người.

Trên thực tế, quyền lập hội của công dân nước ta luôn được tôn trọng và bảo đảm, thể hiện ở việc số lượng các hội ở nước ta phát triển nhanh, đa dạng với quy mô, phạm vi và tính chất hoạt động khác nhau. 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, 71.288 hội

hoạt động phạm vi địa phương⁴. Những con số trên cho thấy quy mô của đời sống hiệp hội ở Việt Nam. Do đặc thù của hệ thống chính trị nước ta, một số hội đã được xác định là tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức chính trị-xã hội-ngành nghề nghiệp và có 10 hội được thành lập đảng đoàn để lãnh đạo hoạt động⁵. Các hội còn lại được xác định là tổ chức xã hội-ngành nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội-nhân đạo⁶.

Xuất phát từ thực tiễn phát triển của các hội quần chúng trong nhiều năm qua, Hiến pháp năm 2013 cũng đặt ra yêu cầu việc thực hiện quyền này của công dân phải được pháp luật quy định chặt chẽ nhằm chống lại mọi hành vi lợi dụng quyền tự do hội họp và lập hội dưới những khẩu hiệu tự do, dân chủ để gây rối trật tự công cộng, phá hoại, chống lại nền độc lập dân tộc, xâm hại tới lợi ích của Nhà nước, của xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân. Mặt khác, pháp luật cũng cần bảo đảm để những người có hành vi cản trở công dân thực hiện quyền hội họp, quyền lập hội phù hợp với lợi ích của Nhà nước và của Nhân dân thì tùy theo tính chất, mức độ của hành vi vi phạm có thể bị xử lý kỷ luật, hoặc xử phạt hành chính hay xử lý hình sự⁷. Từ đó, có thể thấy nhu cầu cụ thể hóa quyền tự do lập hội theo Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi

² Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng, *Giáo trình Lý luận và Pháp luật về Quyền con người*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009, tr.240.

³ Lê Thương Huyền, *Quyền tự do lập hội*, Nxb. Khoa học xã hội, 2023, tr. 43.

⁴ Hạnh Phạm, *Hội nghị công tác quản lý nhà nước về hội, quỹ xã hội, quỹ từ thiện*, 16/12/2024 <https://mo.gov.vn/tintuc/Pages/danh-sach-tin-noi-bat.aspx?ItemID=56691>, truy cập ngày 17/2/2025.

⁵ Trước ngày 03/02/2025 khi diễn ra Hội nghị công bố các Quyết định của Bộ Chính trị về việc thành lập, chỉ định nhân sự của 4 Đảng bộ trực thuộc Trung ương theo Kết luận số 121-KL/TW ngày 24/01/2025.

⁶ Xem Tờ trình số 579/TTr-CP ngày 27/10/2015 của Chính phủ về dự án Luật về Hội.

⁷ Bộ luật Hình sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017 đã ghi nhận tội danh: “Tội xâm phạm quyền hội họp, lập hội của công dân” tại Điều 163.

năm 2025) là rất cần thiết. Điều này thể hiện ở một số phương diện như sau:

- Hiến pháp quy định quyền tự do lập hội là một quyền cơ bản của công dân, tuy nhiên, nếu không có Luật cụ thể hóa thì quyền đó sẽ không thể thực thi hiệu quả trên thực tế. Các quy định cụ thể sẽ giúp xác định: (1) Ai có quyền lập hội; (2) Thủ tục thành lập hội như thế nào; (3) Các quyền và nghĩa vụ của hội ra sao; (4) Trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước; và (5) Những giới hạn nào (nếu có) được đặt ra theo quy định pháp luật.

- Cụ thể hóa quyền tự do lập hội chính là việc thực hiện trách nhiệm “công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm” quyền con người của Nhà nước đã được quy định tại khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013. Từ đó, có thể ngăn chặn sự tùy tiện trong việc cho phép hoặc cấm thành lập hội, tạo cơ chế pháp lý minh bạch để người dân được thực hiện quyền của mình; đồng thời, giám sát được quyền lực nhà nước, đặc biệt trong các trường hợp từ chối cấp phép hoặc giải thể hội.

- Cụ thể hóa quyền tự do lập hội chính là phương tiện để thúc đẩy sự phát triển của nền dân chủ, thực hiện “mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh” theo Điều 3 Hiến pháp năm 2013. Tự do lập hội là nền tảng của một xã hội dân chủ, nơi các nhóm công dân có thể: (1) Tham gia thảo luận chính sách; (2) Giám sát hoạt động nhà nước; và (3) Thể hiện quan điểm, phản biện và đóng góp vào quá trình lập pháp, hành pháp. Việc cụ thể hóa là bước quan trọng giúp Hiến pháp gắn với đời sống thực tiễn, từ đó tăng cường vai trò của người dân trong đời sống chính trị-xã hội.

- Cụ thể hóa quyền tự do lập hội chính là nhằm đáp ứng yêu cầu hội nhập và cam kết quốc tế. Việt Nam là thành viên của nhiều công ước quốc tế về quyền con người.

Những văn kiện này yêu cầu phải có luật nội địa cụ thể hóa các quyền được ghi nhận và cơ chế pháp lý quốc gia phải phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Vì vậy, việc cụ thể hóa quyền tự do lập hội hết sức cần thiết để khẳng định sự thiện chí của Việt Nam trước các cam kết quốc tế.

Trong quá trình cụ thể hóa quyền lập hội, cần lưu ý rằng, cụ thể hóa quyền là quá trình chuyển hóa các quy định mang tính khái quát, nguyên tắc trong Hiến pháp (nhất là các quyền con người, quyền công dân) thành các quy phạm pháp luật rõ ràng, chi tiết, có thể áp dụng trong thực tế thông qua hệ thống Luật và văn bản dưới luật. Để cụ thể hóa quyền hiến định, cần triển khai một quá trình lập pháp và tổ chức thực thi có tính hệ thống và đồng bộ. Trước hết, phải xác định rõ nội hàm, phạm vi và đặc điểm của từng quyền được ghi nhận trong Hiến pháp, từ đó làm cơ sở cho việc xây dựng các đạo luật chuyên ngành và các văn bản dưới luật phù hợp. Tiếp theo, cần thiết lập cơ chế tổ chức thực hiện quyền, xác định rõ cơ quan có thẩm quyền, thủ tục hành chính liên quan cũng như các điều kiện thực hiện. Song song với đó là việc xây dựng cơ chế giám sát và bảo vệ quyền, bao gồm cả quy trình khiếu nại, tố cáo và xét xử khi quyền bị xâm phạm, kèm theo các chế tài pháp lý cụ thể. Cuối cùng, việc tuyên truyền, giáo dục và phổ biến pháp luật là yếu tố then chốt để nâng cao nhận thức xã hội và bảo đảm quyền được thực hiện hiệu quả trên thực tế. Để cụ thể hóa quyền tự do lập hội, cần chú ý xác định rõ nội hàm và phạm vi của quyền, bao gồm quyền thành lập, gia nhập, hoạt động và rút khỏi hội một cách tự nguyện. Pháp luật phải thiết lập trình tự, thủ tục đăng ký hội minh bạch, khả thi, tránh cơ chế xin - cho tùy tiện. Đồng thời, cần quy định rõ quyền và nghĩa vụ của hội cũng như

hội viên, bảo đảm sự minh bạch, đúng pháp luật và không can thiệp quá mức của cơ quan nhà nước. Việc cụ thể hóa cũng phải phù hợp với các cam kết quốc tế về quyền con người, đặc biệt là Công ước ICCPR, và tạo điều kiện để các nhóm yếu thế có thể thực thi đầy đủ quyền này.

2. Thực trạng cụ thể hóa quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013

Có thể nói, trong các quyền con người, quyền cơ bản của công dân được quy định tại Hiến pháp năm 2013 thì quyền lập hội là một trong số những quyền thiếu sự cụ thể hóa nhất. Trước đây, nội dung này chủ yếu được điều chỉnh bởi Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, hiện được thay thế bởi Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024. Tuy nhiên, tính chất quản lý nhà nước của văn bản này vẫn còn quá rõ nét so với việc bảo đảm và thúc đẩy quyền lập hội. Chủ trương, đường lối của Đảng về quyền lập hội cũng có những thay đổi nhất định kể từ khi có Hiến pháp năm 2013 đến nay. Cụ thể:

- Năm 2014, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 102-KL/TW ngày 22/9/2014 về các hội quần chúng với nội dung: (1) Không quy định hội có tính chất đặc thù; (2) Đối với các hội do Đảng có nhu cầu, chỉ đạo thành lập và Hội Khoa học lịch sử Việt Nam, Hội Xuất bản Việt Nam, Liên đoàn Luật sư Việt Nam thì Nhà nước tiếp tục cấp kinh phí và tạo điều kiện hoạt động; (3) Các hội khác đã được giao biên chế và cấp kinh phí thì giữ ổn định đến hết năm 2016, từ năm 2017 đến năm 2020 từng bước thực hiện khoán kinh phí; (4) Các hội còn lại tự trang trải kinh phí, được ngân sách nhà nước hỗ trợ kinh phí theo nhiệm vụ được giao.

- Năm 2017, Ban Chấp hành Trung ương ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, trong đó có nội dung: *“Quy định chặt chẽ việc thành lập tổ chức và hoạt động của các hội quần chúng; thực hiện nghiêm túc và nhất quán nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự bảo đảm kinh phí hoạt động và tuân thủ pháp luật; Nhà nước chỉ cấp kinh phí để thực hiện những nhiệm vụ do Đảng và Nhà nước giao”*.

- Năm 2020, Kết luận số 158-TB/TW ngày 02/01/2020 của Ban Bí thư về hội quần chúng trong tình hình mới quy định: (1) Đối với các hội quần chúng do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ thì ban hành tiêu chí để giao biên chế, điều kiện hoạt động cho hội phù hợp với nhiệm vụ được giao; từ năm 2021 thực hiện việc khoán kinh phí; (2) Các hội quần chúng khác đảm bảo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự đảm bảo kinh phí, hoạt động theo điều lệ và tuân thủ pháp luật; được Nhà nước giao một số dịch vụ công đối với những tổ chức hội có điều kiện tổ chức thực hiện; và (3) Tăng cường công tác quản lý nhà nước, thể chế hoá kịp thời, đồng bộ chủ trương của Đảng về hội quần chúng. Quy định chặt chẽ việc thành lập, đình chỉ hoạt động, giải thể và sáp nhập hội; việc thẩm định, phê duyệt điều lệ; việc thành lập các đơn vị, pháp nhân trực thuộc hội; việc quản lý, sử dụng tài chính của hội từ nguồn viện trợ, tài trợ trong nước và nước ngoài. Có cơ chế quản lý chặt chẽ tổ chức và hoạt động của hội quần chúng sau cấp phép. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật.

- Năm 2023, Quyết định số 118-QĐ/TW ngày 22/8/2023 của Ban Bí thư ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của hội quần chúng do Đảng, Nhà nước giao nhiệm

vụ ở Trung ương, kèm theo danh sách 30 hội do Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ ở Trung ương.

Với sự chuyển biến thường xuyên trong các chủ trương, đường lối của Đảng, việc thiếu sự cụ thể hóa quy định về quyền lập hội phần nào khiến cho các chủ trương, đường lối này vẫn chưa thực sự được bảo đảm. Bên cạnh đó, về mặt thực tiễn cũng phát sinh một số vấn đề như:

- Pháp luật hiện hành chưa phân biệt rạch ròi giữa hội đặc thù và hội tự lập. Cả hai loại hội đều phải tuân theo quy định chung về tổ chức, nhân sự, tài chính. Trong khi đó các hội đặc thù như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Nông dân, Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh... có vị trí pháp lý đặc biệt, thường gắn chặt với Đảng, được ngân sách nhà nước hỗ trợ, có vai trò chính trị - xã hội rộng lớn. Trong khi đó, hội do người dân tự lập lại mang tính tự nguyện, dân sự, phi lợi nhuận, chủ yếu hoạt động trong các lĩnh vực văn hóa, từ thiện, nghề nghiệp... Việc áp dụng chung một khung pháp lý cho hai nhóm này dẫn đến mất cân đối về quyền và nghĩa vụ, đồng thời làm suy yếu quyền tự do lập hội của công dân theo đúng tinh thần của Hiến pháp.

Về hạn chế quyền tự do lập hội, hiện nay quy định về quyền lập hội chỉ dành cho công dân, tổ chức Việt Nam với hạn chế duy nhất là nếu thành viên Ban vận động thành lập hội là cán bộ, công chức, viên chức thì phải được cơ quan có thẩm quyền đồng ý cho tham gia Ban vận động thành lập hội bằng văn bản. Trong khi đó, người nước ngoài chưa có cơ chế hưởng quyền này. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, người nước ngoài học tập, lao động, sinh sống dài hạn tại Việt Nam cũng có nhu cầu thành lập hội vì mục đích nghề nghiệp, văn hóa, từ thiện... Việc không công nhận quyền này

khiến người nước ngoài bị gạt ra khỏi đời sống xã hội, ảnh hưởng đến quyền được ghi nhận trong các điều ước quốc tế như ICCPR (Điều 22). Thực tế cho thấy, nhiều tổ chức nước ngoài muốn lập hội hoặc chi hội tại Việt Nam để kết nối cộng đồng, thúc đẩy hợp tác chuyên môn, hỗ trợ cộng đồng yếu thế. Quy định như trên phần nào hạn chế khả năng phát triển nguồn lực của hội.

- Các văn bản quy định về hoạt động xây dựng chính quyền, giám sát, phản biện mới chỉ quy định cho Mặt trận và các tổ chức chính trị-xã hội (05 tổ chức) mà chưa có quy định cho tổ chức xã hội khác. Do đó, hiện nay chưa có quy chế pháp lý cho hoạt động của các hội còn lại này, nếu có thì phần nhiều là “mượn” các quy định của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị-xã hội. Chính vì vậy vai trò của hội trong đời sống chính trị đất nước chưa phát huy được nhiều⁸.

- Hệ thống pháp luật về hội chưa đồng bộ, có các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau để điều chỉnh các hội (các hội được điều chỉnh theo Nghị định số 126/2024/NĐ-CP, Liên đoàn Luật sư Việt Nam được điều chỉnh theo Luật Luật sư, Hiệp hội Công chứng theo Luật Công chứng...).

- Hiến pháp năm 2013 cũng đặt ra nguyên tắc: *“Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật...”*. Đối với quyền lập hội, việc thiếu văn bản Luật để làm căn cứ cho các cơ quan nhà nước trong việc hạn chế quyền này trong những trường hợp cần thiết là chưa đáp ứng với tinh thần và quy định của Hiến pháp.

⁸ Bùi Xuân Đức, *Thực hiện quy định của Hiến pháp năm 2013 về Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức xã hội*, Kỷ yếu Hội thảo “Đánh giá 5 năm thi hành Hiến pháp 2013”, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2019.

- Nhiều hội hoạt động còn hình thức, chưa đáp ứng được nguyện vọng, lợi ích hợp pháp của hội viên, còn trông chờ vào sự hỗ trợ của Nhà nước, “dẫn đến tình trạng mất đoàn kết nội bộ, tham nhũng, đơn thư khiếu nại tố cáo diễn ra phức tạp ở một số hội”⁹. Chưa phân biệt rõ các hội do Đảng và Nhà nước có nhu cầu thành lập, được ngân sách nhà nước bảo đảm kinh phí hoạt động với các hội khác tự lo kinh phí hoạt động; một số quy định về chính sách, chế độ đối với người làm việc tại hội còn chưa phù hợp.

- Pháp luật về hội chưa quy định đầy đủ trách nhiệm của tổ chức hội, dẫn đến có dấu hiệu lợi dụng việc thành lập hội để thực hiện các hoạt động xâm phạm uy tín của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội, có hành vi gian dối, hoạt động trái với đường lối, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước, thậm chí có sự xuyên tạc, chống phá, gây hoang mang dư luận¹⁰.

Ngoài ra, một số nội dung quy định về hội vẫn chưa đáp ứng nhu cầu của giai đoạn hiện nay, chẳng hạn như quy trình, thủ tục thành lập hội vẫn còn phức tạp, nhiều giai đoạn; cơ cấu tổ chức hội vẫn còn khép kín và gò bó do số lượng hội rất nhiều, đặc biệt là các hội ở địa phương nên việc thẩm định công nhận chức danh người đứng đầu hội sẽ gặp khó khăn do mất nhiều thời gian... Tóm lại, những thực trạng nêu trên cho thấy cần phải hoàn thiện hơn nữa các quy định của pháp luật nhằm giúp quyền tự do lập hội

theo Hiến pháp năm 2013 ngày càng được thực thi một cách cụ thể, hợp lý hơn nữa.

3. Một số giải pháp cụ thể hóa quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013 trong giai đoạn hiện nay

Trước mắt, để đảm bảo đúng tinh thần ở cả Điều 14 và Điều 25 Hiến pháp năm 2013, chúng ta cần có Luật về hội do Quốc hội ban hành. Trong đó có một số nội dung cần lưu ý như:

- Về phạm vi điều chỉnh, cần tách những tổ chức hội có đặc điểm riêng biệt và đã được các văn bản luật khác điều chỉnh ra khỏi luật về hội. Trong đó bao gồm: Các tổ chức chính trị - xã hội (Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên), các tổ chức tôn giáo, tín ngưỡng; tổ chức đại diện người lao động, hội được Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ. Luật về hội chỉ nên quy định về các hội được lập trên cơ sở giao kết tự nguyện giữa người dân với nhau. Với tinh thần phạm vi điều chỉnh như trên, bố cục của Luật cần tập trung vào quy định các nội dung về: Điều kiện thành lập hội, quyền và nghĩa vụ của hội, những bảo đảm của Nhà nước để hội hoạt động, xử lý vi phạm, quản lý nhà nước đối với hội, tránh sa vào các nội dung thuộc về tổ chức và hoạt động của hội do Điều lệ hội quy định. Đặc biệt chú trọng quy định về vị trí, vai trò của hội trong đời sống chính trị - xã hội của đất nước và những bảo đảm, tạo điều kiện của Nhà nước đối với hội. Đối với các hội được Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ, nên tách ra một luật riêng hoặc nghị định riêng, giải quyết đầy đủ các vấn đề như cơ chế xác định đâu là hội được giao nhiệm vụ. Ở Trung ương, Quyết định số 118-QĐ/TW ngày 22/8/2023 của Ban Bí thư và Nghị định số 126/2024/NĐ-CP đã quy định cụ thể 30 hội được Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ còn ở địa phương thì do cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương

⁹ Xem thêm tại: PV, *Cần tăng cường quản lý nhà nước về hoạt động Hội và phi Chính phủ*, 7/10/2020, <https://vusta.vn/can-tang-cuong-quan-ly-nha-nuoc-ve-hoat-dong-hoi-va-phi-chinh-phu-p66844.html>, truy cập ngày 16/01/2025.

¹⁰ Quốc Tuấn, *Không được lợi dụng quyền lập Hội để chống đối*, 2/10/2023, <https://cuuchienbinh.hanoi.gov.vn/web/guest/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/khong-%C4%91uoc-loi-dung-quyen-lap-hoi-%C4%91e-chong-%C4%91oi-10837-1155.html>, truy cập ngày 19/02/2025.

quyết định nhưng vẫn chưa rõ ràng về tiêu chí. Các hội đặc thù thường được ngân sách nhà nước hỗ trợ, có cơ sở vật chất, biên chế, kinh phí, và có thể tham gia vào xây dựng chính sách, phản biện xã hội. Nếu không tách biệt về mặt pháp lý, sẽ không phân định được rõ ràng nguồn lực công được sử dụng thế nào, gây khó khăn trong thanh tra, kiểm toán và kiểm soát chi tiêu công. Nếu không tách biệt, Luật về hội khi ban hành dễ rơi vào tình trạng “vừa là luật về quyền, vừa là luật về tổ chức chính trị” - điều này làm suy yếu mục đích bảo đảm quyền con người, làm lệch định hướng của luật. Việc tách riêng sẽ giúp Luật về hội trung lập hơn, chuẩn xác hơn và phù hợp với chức năng lập pháp của Quốc hội

- Cần nghiên cứu từng bước để công dân, tổ chức nước ngoài được là hội viên chính thức, bình đẳng như công dân, tổ chức Việt Nam đối với loại hình hội là các tổ chức kinh tế. Hiện nay, có khá nhiều doanh nghiệp nước ngoài hoạt động ở Việt Nam nhưng do không được coi là hội viên chính thức nên không mặn mà tham gia hội, nhất là hiệp hội của các tổ chức kinh tế. Do vậy, gây thiệt thòi không nhỏ về những nguồn lực có thể đóng góp cho hội. Khi không có quy định chính thức, một số nhóm người nước ngoài có thể tự phát hoạt động như một hội, khiến Nhà nước không kiểm soát được mục đích, tài chính, hoạt động thực tế, tiềm ẩn rủi ro về an ninh. Trái lại, nếu có khung pháp lý rõ ràng, cơ quan quản lý có thể có cơ chế để kiểm soát hợp lý nhóm chủ thể này.

- Cần phát huy vai trò giám sát, phản biện xã hội của hội, đặc biệt là các tổ chức quần chúng. Gắn vai trò đó với việc thực hiện dân chủ ở cơ sở theo tinh thần các văn bản như Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/2/1998 “Về xây dựng và thực hiện Quy

chế dân chủ ở cơ sở” và Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022. Bên cạnh đó, cũng cần tránh những sự xung đột, tự phát có thể làm chệch hướng hoặc giảm hiệu quả của công tác phản biện xã hội¹¹.

- Về việc đồng bộ hóa hệ thống pháp luật, tiến tới chỉ nên quy định các bước đơn giản, thuận tiện cho người dân; tránh những quy định gây phiền hà như hiện nay, gồm 03 giai đoạn: Vận động thành lập hội, nộp hồ sơ thành lập hội và đại hội thành lập hội. Tuy nhiên, với thông lệ quốc tế, hầu như các quốc gia chỉ quy định việc nộp hồ sơ và công bố thông tin sau khi hồ sơ được chấp thuận. Hiện nay, quy định trong vòng 12 tháng kể từ ngày được công nhận, Ban vận động thành lập hội phải hoàn thiện hồ sơ thành lập hội là vừa kéo dài thời gian không cần thiết, vừa gây áp lực cho những người có sáng kiến thành lập hội.

- Về việc hạn chế quyền lập hội, vấn đề cơ bản và quan trọng nhất liên quan đến điều kiện thành lập hội, cụ thể là các trường hợp từ chối thành lập hội. Để thực hiện đúng tinh thần của Điều 14 Hiến pháp năm 2013, cần tránh những quy định thiếu rõ ràng như: Lĩnh vực hoạt động chính không trùng lặp với lĩnh vực hoạt động chính của hội đã được thành lập hợp pháp trước đó trong cùng phạm vi hoạt động. Thực tế cho thấy căn cứ xác định sự trùng lặp về lĩnh vực hoạt động và phạm vi hoạt động là chưa rõ ràng. Ngoài ra, bản chất của một hội có điểm tương đồng như doanh nghiệp, việc trùng lặp lĩnh vực hoạt động hay phạm vi hoạt động là hoàn toàn bình thường; chỉ có

¹¹ Nguyễn Hoàng Việt, *Vai trò của giám sát, phản biện xã hội trong công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng*, 13/12/2020, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/820703/vai-tro-cua-giam-sat%2C-phan-bien-xa-hoi-trong-cong-tac-xay-dung%2C-chinh-don-dang.aspx>, truy cập ngày 12/02/2025.

sự trùng lặp về tên gọi là cần tránh để không gây nhầm lẫn. Các tổ chức hội có cùng lĩnh vực và phạm vi hoạt động nhưng nội dung, phương thức, kết quả hoạt động khác nhau thì không có cơ sở gì để cấm¹².

- Về trách nhiệm của tổ chức hội, pháp luật cần quy định rõ trách nhiệm pháp lý của tổ chức hội và người đứng đầu khi để xảy ra hành vi vi phạm như: Phát tán thông tin sai sự thật, xuyên tạc chính sách, xâm phạm danh dự, nhân phẩm tổ chức/cá nhân khác. Cần thiết lập cơ chế liên đới trách nhiệm giữa tổ chức hội và cá nhân thực hiện hành vi vi phạm trong khuôn khổ hoạt động hội. Bên cạnh đó, cần tăng cường năng lực cho các cơ quan quản lý nhà nước trong việc kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất hoạt động của hội về tài chính, nội dung, mục tiêu hoạt động; yêu cầu hội định kỳ báo cáo hoạt động, tài chính, nhân sự, đối tác với cơ quan quản lý. Các cơ quan nhà nước cần đưa ra cảnh báo sớm và hướng dẫn điều chỉnh hoạt động nếu có dấu hiệu lệch hướng, tránh chỉ áp dụng các biện pháp xử phạt sau vi phạm.

- Cuối cùng, cần đơn giản hóa quy trình, thủ tục thành lập hội, chuyển từ cơ chế “xin - cho” sang “đăng ký - hậu kiểm”, đồng thời rút ngắn thời gian xử lý hồ sơ và đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin để minh bạch hóa quá trình thành lập và vận hành hội. Việc thẩm định hồ sơ, công nhận người đứng đầu hội nên được thực hiện dựa trên tiêu chí rõ ràng về phẩm chất, năng lực, đạo đức và không có tiền sử vi phạm pháp luật, kết hợp với việc sử dụng cơ sở dữ liệu quốc gia để kiểm tra nhanh, tránh tình trạng thủ công, chậm trễ, hoặc tiêu cực. Cần quy

định cụ thể hơn về mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của hội, theo hướng mở rộng quyền tự chủ nhưng đi kèm với cơ chế giải trình minh bạch. Các hội cần có nghĩa vụ báo cáo định kỳ về hoạt động, tài chính, nhân sự và các nguồn tài trợ - đặc biệt là nguồn từ nước ngoài - với cơ quan quản lý nhà nước. Song song, nên thiết lập cơ chế giám sát linh hoạt, phân cấp để tránh tình trạng quá tải ở cấp trung ương, đồng thời bảo đảm việc xử lý kịp thời khi có vi phạm. Ngoài ra, để khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong hệ thống hội, cần thực hiện quy hoạch lại hệ thống các tổ chức hội theo lĩnh vực, phạm vi hoạt động, ưu tiên sáp nhập, giải thể các hội hoạt động hình thức, kém hiệu quả hoặc không còn phù hợp. Nhà nước cũng cần khuyến khích sự tham gia thực chất của hội viên, bằng cách thúc đẩy dân chủ nội bộ, minh bạch tài chính và đề cao trách nhiệm giải trình của ban lãnh đạo hội trước hội viên và pháp luật.

Kết luận

Sau hơn 10 năm kể từ khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, hệ thống pháp luật cụ thể hóa quyền lập hội vẫn chưa được hình thành một cách đầy đủ. Vì vậy, phần nào khiến cho việc bảo đảm và thúc đẩy quyền này gặp nhiều khó khăn trên thực tế. Vấn đề tồn tại xung quanh việc cụ thể hóa quyền lập hội theo Hiến pháp năm 2013 đáng kể nhất phải nói đến là sự chưa tách bạch trong quan niệm về hội cũng như sự tồn tại của tương đối nhiều hội đặc thù. Trong quá trình cụ thể hóa quyền lập hội thành luật, chúng ta phải nhận thức và tách riêng đâu là hội được điều chỉnh bằng luật tư, đâu là hội được điều chỉnh bằng luật công. Từ đó, trong các quy định cụ thể mới có thể tạo nên điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của đời sống hiệp hội; thúc đẩy quyền tự do lập hội ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

¹² Nguyễn Thị Minh Hà, *Vài góp ý đối với dự thảo Luật về Hội*, 04/05/2018, <https://www.quanlynha-nuoc.vn/2018/05/04/vai-gop-y-doi-voi-du-thao-luat-ve-hoi/>, truy cập ngày 10/2/2025.