

PGS.TS VŨ CÔNG GIAO
(Chủ biên)

BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI THEO HIẾN PHÁP 2013

LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

(Tài liệu dùng cho hội thảo)



NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

PGS.TS VŨ CÔNG GIAO
(Chủ biên)

BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI THEO HIẾN PHÁP 2013

LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

(Tài liệu dùng cho hội thảo)

NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC
Hà Nội - tháng 7 năm 2016

NHÓM TÁC GIẢ

(Xếp theo thứ tự ABC tên tác giả)

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1. PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh | 13. PGS. TS. Nguyễn Minh Phương |
| 2. GS.TS. Nguyễn Đăng Dung | 14. TS. Nguyễn Văn Quân |
| 3. ThS.NCS. Nguyễn Thùy Dương | 15. ThS. NCS. Nguyễn Minh Tâm |
| 4. PGS.TS. Bùi Xuân Đức | 16. TS. Phạm Văn Tân |
| 5. ThS. NCS. Nguyễn Anh Đức | 17. PGS.TS.NGƯT. Chu Hồng Thanh |
| 6. PGS.TS. Vũ Công Giao | 18. TS. Nguyễn Bích Thảo |
| 7. TS. Nguyễn Thị Minh Hà | 19. TS. Mai Văn Thắng |
| 8. ThS. Đậu Công Hiệp | 20. GS.TS. Thái Vĩnh Thắng |
| 9. ThS. Lê Thương Huyền | 21. TS. Đặng Minh Tuấn |
| 10. ThS. Lê Thị Thuý Hương | 22. Nhóm làm việc vì sự tham gia của
người dân (PPWG) |
| 11. TS. Trần Kiên | |
| 12. Nguyễn Ngọc Lâm | |

"Cuốn sách được xuất bản với sự hỗ trợ kinh phí của Đại sứ quán Na Uy tại Việt Nam. Quan điểm thể hiện trong sách là của các tác giả, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Đại sứ quán Na Uy tại Việt Nam".

GIỚI THIỆU

Luật về Hội là một trong những đạo luật quan trọng mà Đảng, Nhà nước Việt Nam đã lên kế hoạch xây dựng nhằm cụ thể hoá và thực thi các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013. Việc xây dựng Luật về Hội là một bước tiến lớn trong việc hoàn thiện cơ chế pháp lý của nước ta về quyền con người. Mặc dù vậy, vì tự do lập hội là một vấn đề rộng và phức tạp, quá trình xây dựng đạo luật này không tránh khỏi nảy sinh nhiều quan điểm khác nhau về nhiều nội dung. Để giải quyết những khác biệt đó, việc mở rộng nghiên cứu các vấn đề lý luận, pháp lý, thực tiễn của tự do lập hội là rất cần thiết.

Trong vài năm gần đây đã có một số công trình nghiên cứu về hội và tự do lập hội được công bố ở nước ta, tuy nhiên các công trình nghiên cứu hiện có vẫn chưa đủ để giải đáp tất cả các câu hỏi đặt ra liên quan đến việc hoàn thiện khung khổ pháp lý về quyền lập hội ở Việt Nam. Trong bối cảnh đó, với sự đồng ý và động viên của các tác giả, chúng tôi tập hợp một số bài viết, chủ yếu là của các giảng viên và cộng tác viên của Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, để ấn hành cuốn sách này. Mục đích của cuốn sách là nhằm cung cấp thêm một nguồn tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu, trao đổi, thảo luận về những giải pháp bảo đảm quyền tự do lập hội trong Hiến pháp 2013, trong đó bao gồm việc xây dựng Luật về Hội đang được thực hiện ở nước ta trong thời gian tới.

Do những giới hạn về nguồn lực và thời gian, cuốn sách này chắc hẳn vẫn còn những hạn chế, thiếu sót. Chúng tôi mong nhận được những góp ý chân tình và hy vọng cuốn sách sẽ là một nguồn tài liệu tham khảo hữu ích cho các cơ quan nhà nước và bạn đọc quan tâm đến vấn đề bảo đảm quyền tự do lập hội ở Việt Nam.

Hà Nội, tháng 7 năm 2016

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG SÁCH

BLDS	Bộ luật Dân sự
BLTTDS	Bộ luật Tố tụng Dân sự
CBO	Tổ chức/nhóm dựa vào cộng đồng
CHLB Đức	Cộng hòa Liên bang Đức
CIVIUS	Tổ chức toàn cầu thúc đẩy sự tham gia của công dân
CSO	Tổ chức xã hội dân sự
ĐLCB	Đạo luật cơ bản (CHLB Đức)
EOs	Tổ chức được miễn thuế
ICCPR	Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị
ICESCR	Công ước Quốc tế về các Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa
INGO	Tổ chức phi chính phủ quốc tế
Luật TCTAHC	Luật Tổ chức Tòa án Hành chính
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
NGO	Tổ chức phi chính phủ
SVOS	Tổ chức tư nhân tình nguyện
TDHH	Tự do hiệp hội
TDLH	Quyền tự do lập hội
UBND	Ủy ban Nhân dân
TDLH	Quyền tự do lập hội
UDHR	Tuyên ngôn Quốc tế về Quyền con người
XHCN	Xã hội chủ nghĩa
XHDS	Xã hội dân sự

MỤC LỤC

Số trang

5. GIỚI THIỆU

7. DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG SÁCH

11. HỘI VÀ TỰ DO HIỆP HỘI Ở VIỆT NAM: LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN
VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA HIỆN NAY

PGS.TS. Vũ Công Giao

30. MỐI QUAN HỆ GIỮA XÃ HỘI DÂN SỰ & HỘI VÀ DỰ THẢO
LUẬT HỘI Ở VIỆT NAM

GS.TS. Nguyễn Đăng Dung

43. LUẬT VỀ HỘI VÀ CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI CỦA
CÔNG DÂN

PGS.TS. Bùi Xuân Đức

52. BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI CỦA CÔNG DÂN THÔNG QUA
LUẬT VỀ HỘI

GS.TS. Thái Vĩnh Thắng

62. MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ VIỆC XÂY DỰNG LUẬT VỀ HỘI NHÌN TỪ
PHÍA TỔ CHỨC HỘI

TS. Phạm Văn Tân

74. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN NGHIÊN CỨU KHI XÂY DỰNG LUẬT
VỀ HỘI

Nguyễn Ngọc Lâm

88. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HỘI VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ HỘI Ở
NƯỚC TA HIỆN NAY

PGS. TS. Nguyễn Minh Phương

104. LUẬT VỀ HỘI: CÔNG CỤ GIỚI HẠN HAY QUẢN LÝ
THỰC HIỆN QUYỀN?

ThS. NCS. Nguyễn Anh Đức

113. QUYỀN LẬP HỘI VÀ BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI
THEO HIẾN PHÁP VIỆT NAM

ThS. NCS. Nguyễn Thùy Dương

122. QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI TRONG CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ
VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ 1966 VÀ SỰ TƯƠNG
THÍCH TRONG DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

TS. Đặng Minh Tuấn - ThS. NCS. Nguyễn Anh Đức

136. TỰ DO HIỆP HỘI TRONG LUẬT QUỐC TẾ, PHÁP LUẬT CỦA
MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

ThS. Lê Thị Thuý Hương - PGS.TS. Vũ Công Giao

158. HIỆP ĐỊNH ĐỐI TÁC XUYÊN THÁI BÌNH DƯƠNG (TPP) VÀ
VẤN ĐỀ QUYỀN LẬP HỘI Ở VIỆT NAM

ThS. Đậu Công Hiệp

169. HOÀN THIỆN CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

PGS.TS. Vũ Công Giao - ThS. Lê Thị Thuý Hương

182. VỀ QUYỀN VÀ THỦ TỤC LẬP HỘI TRONG DỰ THẢO LUẬT
VỀ HỘI

TS. Nguyễn Văn Quân

193. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỘI

ThS. Lê Thương Huyền

216. QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI VÀ MỘT SỐ GÓP Ý VỀ DỰ THẢO
LUẬT VỀ HỘI

Nhóm Làm Việc Vì Sự Tham Gia Của Người Dân (PPWG)

226. GÓP Ý VỀ MỘT SỐ QUY ĐỊNH TRONG DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

TS. Nguyễn Thị Minh Hà

234. BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ KINH NGHIỆM
CÓ THỂ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

PGS.TS. NGUYỄN. Chu Hồng Thanh

248. CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI TRONG PHÁP LUẬT CỦA
CHLB ĐỨC VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

ThS. Lê Thị Thúy Hương

265. MỐI QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC VÀ HIỆP HỘI Ở CỘNG HOÀ
PHÁP VÀ GỢI MỞ CHO VIỆC HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT
VỀ HỘI CỦA VIỆT NAM

PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh

289. LUẬT VỀ HỘI VÀ CƠ CHẾ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN TỰ
DO HIỆP HỘI Ở NGA HIỆN NAY

TS. Mai Văn Thắng

302. PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI Ở TRUNG QUỐC

ThS.NCS. Nguyễn Minh Tâm

312. PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI Ở HOA KỲ

TS. Nguyễn Bích Thảo

323. VẤN ĐỀ QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI TẠI VƯƠNG QUỐC ANH,
TỪ MỘT ÁN LỆ CỦA TÒA ÁN NHÂN QUYỀN CHÂU ÂU

TS. Trần Kiên

HỘI VÀ TỰ DO HIỆP HỘI Ở VIỆT NAM: LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA HIỆN NAY

PGS.TS. Vũ Công Giao*

1. KHÁI QUÁT VỀ HỘI VÀ TỰ DO HIỆP HỘI

Có nhiều định nghĩa về “hội”. Trong tiếng Anh, “hội” thường được thể hiện qua hai thuật ngữ đó là: (i) “*Association*” - chỉ hình thức liên kết của các cá nhân có cùng mối quan tâm, và (ii) “*Society*” - chỉ một cộng đồng có tổ chức¹. Cả hai khái niệm này đều có từ gốc La-tinh là *socius/socielis*, hàm ý là sự liên hệ, giao lưu, đồng hành giữa con người với nhau trong đời sống.²

Ở Việt Nam, về mặt ngôn ngữ, thuật từ “hội” dùng để chỉ: i) *cuộc vui tổ chức chung cho đông đảo người tham dự, theo phong tục hoặc nhân dịp đặc biệt*; ii) *tổ chức quần chúng rộng rãi của những người cùng chung một nghề nghiệp hoặc có chung một hoạt động*.³ Về mặt pháp lý, khái niệm hội hiện được nêu trong Điều 2 Nghị định số 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, theo đó được hiểu là “... *tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, cùng sở thích, cùng giới, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước..*”. Điều này cũng quy định, hội

* Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

¹. Từ điển Merriam-Webster, tại: <http://www.merriam-webster.com>, truy cập ngày 20/2/2016.

². Xem Lê Khánh Tùng, Nghiêm Xuân Hoa, Vũ Công Giao, *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr.11.

³. Trung tâm Từ điển học, *Từ điển tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng, 2011, tr.716.

có các tên gọi khác nhau như hội, liên hiệp hội, tổng hội, liên đoàn, hiệp hội, câu lạc bộ có tư cách pháp nhân và các tên gọi khác theo quy định của pháp luật. Phạm vi hoạt động của hội có thể là trên cả nước, liên tỉnh, trong tỉnh, huyện, xã.

Như vậy, theo quy định trên, chủ thể của quyền hiệp hội theo pháp luật Việt Nam chỉ là công dân⁴ và hội bắt buộc phải có tư cách pháp nhân. Các quan điểm này hẹp hơn so với quan niệm chung trên thế giới mà trong đó hội có thể tồn tại dưới rất nhiều dạng, có thể có hoặc không có tư cách pháp nhân, ví dụ như câu lạc bộ, tổ chức nghề nghiệp, tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận, quỹ, công đoàn, tổ chức tôn giáo, đảng phái chính trị, doanh nghiệp, công ty...

Có hai thuật ngữ có liên quan mật thiết nhưng không đồng nhất với hội, đó là *Xã hội dân sự* và *Tổ chức phi chính phủ*.

Thuật ngữ xã hội dân sự thường được dùng để chỉ không gian bên ngoài nhà nước (độc lập với nhà nước) và bên ngoài thị trường (không có mục đích thương mại, kinh doanh). Xã hội dân sự được cấu thành bởi các nhóm, tổ chức, thiết chế do người dân lập lên, phản ánh sự quan tâm và ý chí của người dân, được gọi chung là các tổ chức xã hội dân sự (*Civil Society Organization* - CSO). Như vậy, cấu thành chủ yếu của xã hội dân sự là các hội, nhưng bản thân thuật ngữ xã hội dân sự rộng hơn thuật ngữ hội.

Tổ chức phi chính phủ (*non-governmental organization* - NGO) là thuật ngữ do Liên hợp quốc đặt ra sau năm 1945, chỉ bất kỳ tổ chức nào độc lập với sự điều phối của nhà nước, hoạt động không vì lợi nhuận, không phải là một đảng chính trị hoặc một tổ chức tội phạm. Như vậy, về bản chất, NGO là một dạng hội, và thuật ngữ NGO hẹp hơn thuật ngữ hội.

Tự do hiệp hội (hay *quyền tự do hiệp hội* - *freedom of association*) là một quyền cơ bản của con người, được ghi nhận và bảo vệ trong Điều

⁴. Điều 25 Hiến pháp năm 2013 cũng chỉ giới hạn chủ thể là công dân với các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình.

20 Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người (*UDHR*, 1948) và được tái khẳng định trong Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (*ICCPR*, 1966). Theo luật nhân quyền quốc tế, tự do hiệp hội bao gồm ba khía cạnh: (i) thành lập ra các hội mới, (ii) gia nhập các hội đã có sẵn, và (iii) hoạt động, điều hành các hội, bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí.⁵

Quyền tự do hiệp hội có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc thúc đẩy các quyền con người khác cũng như đối với sự phát triển của các quốc gia. Mặc dù vậy, tự do hiệp hội không phải là một quyền tuyệt đối. Khoản 2 Điều 22 *ICCPR* xác định, tự do hiệp hội có thể bị hạn chế bằng pháp luật nếu như điều đó là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác.

Là một quyền con người cơ bản, tự do hiệp hội được ghi nhận trong hiến pháp của hầu hết quốc gia. Đồng thời, để bảo đảm tự do hiệp hội, nhiều quốc gia còn ban hành một đạo luật riêng, tuy nhiên, phạm vi điều chỉnh của luật về hội của các quốc gia rộng hẹp khác nhau. Chẳng hạn, Luật về Hội của Pháp (1901) và Hungary (1989) điều chỉnh hoạt động của các tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận, và cả các tổ chức công đoàn và đảng phái chính trị. Trong khi đó, luật về hội của một số quốc gia khác lại chỉ điều chỉnh hoạt động của các tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận, các quỹ, còn các tổ chức công đoàn và các đảng chính trị được điều chỉnh bằng các luật về đảng phái chính trị, luật doanh nghiệp, luật công ty...

2. SỰ PHÁT TRIỂN CỦA HỘI Ở VIỆT NAM

Hội đã xuất hiện trên thế giới từ thuở xa xưa, dưới nhiều hình thức đa dạng. Ngay từ thời cổ đại, ở Phương Tây, Plato đã mô tả “câu

⁵ Trong bài viết này, chúng tôi sử dụng thuật ngữ “tự do hiệp hội” vì cho rằng thuật ngữ này phù hợp và chính xác hơn thuật ngữ “tự do lập hội”, với các lý do được trình bày cùng trong đoạn văn ở trên.

lạc bộ” là những nơi thị dân Hy Lạp lui tới để thưởng thức nghệ thuật, nghe giảng về thiên văn học và khoa học⁶. Cùng với thời gian, các hình thức hiệp hội trên thế giới ngày càng phát triển, bao gồm các hội không có hoặc có tư cách pháp nhân, với các tên gọi như câu lạc bộ, hội nghề nghiệp, tổ chức phi chính phủ, các quỹ, công đoàn, tổ chức tôn giáo, chính đảng hoặc công ty...

Giống như ở các quốc gia khác, ở Việt Nam, các hội đã hình thành từ rất lâu trong lịch sử. Minh chứng rõ nhất là ở các làng - đơn vị dân cư nền tảng của người Việt từ trước đến nay. Tuy lấy gia đình làm cơ sở, song làng là một phức hợp của nhiều tổ chức xã hội mà trước hết là dòng họ.⁷ Hội đồng tộc biểu (hay các ban tộc biểu) - một hình thức tổ chức hiệp hội mang tính truyền thống ở các làng của Việt Nam - được hình thành từ thời phong kiến, được duy trì trong thời kỳ thống trị của thực dân Pháp và vẫn còn tồn tại đến ngày nay. Bên cạnh đó, ở nhiều làng Việt Nam còn có phường hội là tổ chức nghề nghiệp của những người làm nghề thủ công và buôn bán. Đây là một hình thức tổ chức hiệp hội khác ngoài hội đồng tộc họ, liên kết cư dân thông qua các ‘phường lệ’ - một dạng thoả thuận chung ràng buộc những người cùng nghề để ổn định sản xuất, chống cạnh tranh.⁸ Đặc biệt, làng Việt Nam còn có rất nhiều dạng hội khác được tổ chức theo giới tính, theo chức nghiệp và theo lứa tuổi, ví dụ như hội đồng niên (những người sinh ra cùng một năm), đồng môn (cùng học một lớp hoặc một khoá), đồng ngũ (đi lính cùng năm) - các dạng hội này hình thành từ xưa và hiện vẫn đang tồn tại phổ biến ở nhiều địa phương. Sự ràng buộc của các loại hội này không chặt chẽ bằng các dòng họ và phường nghề nghiệp, nhưng cũng có những quy tắc cư xử và quy định về những

⁶. Dẫn theo *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, sách đã dẫn, tr.11.

⁷. GS Phan Đại Doãn, *Làng Việt Nam - Cộng đồng đa chức năng liên kết chặt chẽ*, tại <http://khoalichsu.edu.vn/bai-nghien-cu/318-lang-vit-nam-cng-ng-a-chc-nng-lien-kt-cht-ch-gs-phan-i-doan.html>, truy cập ngày 22/2/2016.

⁸. *Làng Việt Nam - Cộng đồng đa chức năng liên kết chặt chẽ*, tài liệu đã dẫn.

dịp sinh hoạt chung, góp phần ràng buộc các thành viên theo một định hướng luân lý, đạo đức⁹.

Vượt ra khỏi lũy tre của các làng, các phường hội nghề thủ công, nghệ thuật và thương mại dần xuất hiện ở khu vực thành thị như Hà Nội,¹⁰ với mối liên kết chặt chẽ hơn. Đến thế kỷ 19, ở Việt Nam đã bắt đầu xuất hiện các hình thức hiệp hội mang tính chất “xã hội dân sự” như các mạng lưới dạy học, truyền giảng và thảo luận các vấn đề đạo đức, vấn đề xã hội, ví dụ như Hội Hướng Thiện đền Ngọc Sơn (Hà Nội).¹¹

Bước sang thế kỷ 20, các hội đoàn ở Việt Nam càng trở lên phong phú, với nhiều tên gọi như hội cứu tế, công hội, nông hội, hội khuyến học, hội Khai Trí, phong trào Đông Kinh Nghĩa Thục... Cho đến trước khi Việt Nam giành được độc lập (năm 1945), các hiệp hội phát triển mạnh trên cả nước, đặc biệt ở các thành phố lớn, hình thành các phong trào và tổ chức dân sự. Nhiều đảng phái chính trị cũng được thành lập vào thời kỳ này, như Việt Nam Quang phục Hội (1922), Việt Nam Thanh niên Cách mạng Đồng chí Hội (1925), Việt Nam Cách mệnh Đảng (1926), Việt Nam Cách mạng Đồng chí Hội (1927), Việt Nam Quốc dân Đảng (1927), Đông Dương Cộng sản Đảng (1929), An Nam Cộng sản Đảng (1929), Đông Dương Cộng sản Liên đoàn (1929), Đảng Cộng sản Đông Dương (1930), Đại Việt Quốc dân đảng (1939), Đảng Dân chủ Việt Nam (1944).

Tuy nhiên, các phong trào và tổ chức dân sự chỉ được tiếp tục duy trì tại miền Nam đến năm 1975. Ở miền Bắc, sau năm 1954, các hiệp hội bị hạn chế chỉ trong phạm vi các tổ chức do Đảng Cộng sản thành lập và chỉ đạo hoạt động (Mặt trận Tổ Quốc, Hội Liên hợp quốc, Đoàn

⁹ *Làng Việt Nam - Cộng đồng đa chức năng liên kết chặt chẽ*, tài liệu đã dẫn.

¹⁰ Philippe Papin, *Lịch sử Hà Nội*, NXB Mỹ thuật, 2009, trang 94. Dẫn theo *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, sách đã dẫn, tr.11.

¹¹ Vũ Thế Khôi, *Từ Hội Hướng thiện Đền Ngọc Sơn đến phong trào Đông Kinh Nghĩa Thục*, Tạp chí Xưa và Nay, số 283, 2007, tr. 10-11. Dẫn theo *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, sách đã dẫn, tr.11.

¹² *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, sách đã dẫn, tr.11.

Thanh niên Cộng sản, Tổng Liên đoàn Lao động, Hội Luật gia...). Mô hình đó được áp dụng trên cả nước kể từ sau năm 1975 cho đến trước Đổi mới (1986). Trong thời kỳ này, ngoài Đảng Cộng sản Việt Nam, còn hai đảng chính trị khác vẫn còn hoạt động cho đến năm 1988, đó là Đảng Dân chủ Việt Nam (1944-1988) và Đảng Xã hội Việt Nam (1946-1988) như là những “cánh tay nối dài” của Đảng Cộng sản.

Đường lối Đổi mới do Đảng Cộng sản thực hiện từ 1986 không chỉ thay đổi diện mạo nền kinh tế, mà dần dần còn làm thay đổi cấu trúc của các hội ở Việt Nam. Từ chỗ chịu sự giới hạn và kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước, các hội đã dần được tự chủ nhiều hơn, nhiều hình thức hiệp hội mới có tính độc lập cao với Nhà nước đã được cho phép thành lập và hoạt động. Điều này diễn ra đồng thời với những đổi mới trong nhận thức và chính sách ngày càng cởi mở hơn của Đảng Cộng sản và Nhà nước Việt Nam về nhân quyền.

Chỉ tính trong khoảng ba thập niên vừa qua, hàng ngàn hiệp hội mới đã được thành lập ở Việt Nam và được gọi bằng những tên khác nhau như “tổ chức xã hội”, “tổ chức quần chúng”, “tổ chức nhân dân”, “tổ chức xã hội dân sự”¹³... Tuy nhiên, hầu hết các tổ chức thành lập mới đều có quy mô nhỏ, phạm vi hoạt động giới hạn, dưới hai dạng chính là các tổ chức phi chính phủ (NGO) và các tổ chức/nhóm dựa trên cộng đồng (CBO). Kể từ khi vị trí lãnh đạo duy nhất với nhà nước và xã hội của Đảng Cộng sản Việt Nam được đưa vào Điều 4 Hiến pháp năm 1980 (và được khẳng định trong Điều 4 các Hiến pháp 1992, 2013), khái niệm ‘hội’ ở Việt Nam được mặc định không bao gồm các đảng chính trị.

Theo số liệu thống kê của Bộ Nội vụ, ở thời điểm tháng 3 năm 2005, Việt Nam đã có hơn 300 hội cấp quốc gia, 1250 hội cấp tỉnh.¹⁴

¹³. Trong số các thuật ngữ nêu trên, “tổ chức xã hội dân sự” hiện vẫn còn bị coi là “nhạy cảm” ở Việt Nam và thường được gọi tránh đi bằng các thuật ngữ trước.

¹⁴. Bộ Nội vụ, *Tài liệu hội nghị Tổng kết công tác hội năm 2004 và sơ kết thực hiện Nghị định 88/2003/NĐ-CP (3/2005)*.

Còn theo Liên hiệp hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam, ở thời điểm 2010, có khoảng 1.700 tổ chức phi chính phủ đã đăng ký hoạt động ở Việt Nam.¹⁵ Số lượng các tổ chức cộng đồng (CBO), cụ thể như các nhóm khuyến học, nhóm phát triển chăn nuôi, nhóm dòng tộc, nhóm tôn giáo, lễ hội... ở cấp địa phương vào khoảng 100.000-200.000.¹⁶

Một nghiên cứu từ năm 2006 đã cho thấy có 65-70 triệu/82 triệu (chiếm khoảng 77%) người dân Việt Nam đang tham gia ít nhất một hiệp hội (tổ chức XHDS),¹⁷ nhiều người tham gia đồng thời 2, 3 hội. Chỉ tính riêng 5 tổ chức chính trị - xã hội là Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam đã có số hội viên vào khoảng trên 30 triệu người.¹⁸

Theo quan niệm rộng, các hội ở Việt Nam còn bao gồm các tổ chức phi chính phủ quốc tế (INGOs). Nhóm này, theo thống kê vào năm 2012, có khoảng 900 tổ chức đang hoạt động ở Việt Nam, với tổng số tiền viện trợ trong giai đoạn 1991-2012 là hơn 3 tỷ USD.¹⁹

Tiếp cận từ tiêu chí phi lợi nhuận, có thể xác định 7 hình thức tổ chức hội ở Việt Nam hiện nay, bao gồm: Hội; Hội có tính chất đặc thù; Quỹ xã hội, quỹ từ thiện; Cơ sở bảo trợ xã hội; Tổ chức Khoa học và công nghệ; Tổ chức chính trị - xã hội; Tổ chức phi chính phủ quốc tế.²⁰ Tuy nhiên, theo cách phân loại của các cơ quan nhà nước, các hiệp hội hiện nay ở Việt Nam được xếp vào bốn nhóm lớn như sau:²¹

¹⁵. Hiệp hội liên minh các tổ chức khoa học và công nghệ, Bản tin phát triển #1, tháng 10, (2010). Dẫn theo *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, sách đã dẫn, tr.12.

¹⁶. *Tổng quan khung pháp lý cho các tổ chức xã hội dân sự*, tài liệu đã dẫn.

¹⁷. *Đánh giá ban đầu về xã hội dân sự tại Việt Nam*, tài liệu đã dẫn, tr. 25.

¹⁸. *Đánh giá ban đầu về xã hội dân sự tại Việt Nam*, tài liệu đã dẫn, tr. 25.

¹⁹. *Tổng quan khung pháp lý cho các tổ chức xã hội dân sự*, tài liệu đã dẫn.

²⁰. *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, sách đã dẫn, tr.12

²¹. Irene Norlund, *Khoảng lấp sự cách biệt: Xã hội dân sự mới nổi ở Việt Nam*, Hà Nội, tháng 1-2007, tr.11-12, tại http://www.un.org.vn/images/stories/pub_trans/Filling_the_Gap_V_.pdf

Nhóm	Các loại tổ chức trong nhóm	Quan hệ với Nhà nước	Định nghĩa của Việt Nam
Các tổ chức quần chúng	1. Hội Liên hiệp Phụ nữ 2. Hội Nông dân 3. Tổ chức Đoàn Thanh niên 4. Hội cựu Chiến binh 5. Tổ chức Công nhân (VGCL - Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam)	Mặt trận Tổ quốc	Các tổ chức chính trị - xã hội
Các hội nghề nghiệp và các tổ chức bảo trợ	1. Các tổ chức bảo trợ như Hội Chữ thập đỏ, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, Liên minh Hợp tác xã, etc. 2. Các hội nghề nghiệp	1. Mặt trận Tổ quốc 2. Đăng ký với một tổ chức bảo trợ. Các tổ chức cấp trung ương hoặc địa phương	1. Các hội nghề nghiệp xã hội 2. Các hội nghề nghiệp xã hội; một số thuộc các NGO
Các NGO Việt Nam	Từ thiện Các NGO nghiên cứu Các NGO về Tư vấn Các NGO về Giáo dục Các NGO về Y tế	Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, Bộ chủ quản, Ủy ban Nhân dân Tỉnh hoặc Huyện	Các tổ chức xã hội; các NGO
Các tổ chức tại cộng đồng	Các dịch vụ và phát triển hoặc theo hướng sinh kế Các tổ chức dựa vào tín ngưỡng Các nhóm dân cư Các gia tộc Các nhóm sáng kiến	Chi nhánh gián tiếp đối với các tổ chức khác hoặc Bộ Luật Dân sự Nhiều tổ chức không đăng ký	Các nhóm cộng tác nông thôn Các tổ chức dựa vào tín ngưỡng Các nhóm dân cư Các gia tộc

Trong số các hiệp hội hiện hành ở Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội (nhóm 1 trong bảng trên) vẫn có vị thế lớn nhất và có các hoạt động gắn bó chặt chẽ hơn cả với đường lối, nhiệm vụ của Đảng Cộng sản và Nhà nước. Điều này là bởi các hội này có bộ máy tổ chức rộng lớn từ trung ương xuống tận cơ sở, được Nhà nước bảo đảm nguồn kinh phí hoạt động ổn định. Vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị-xã hội được ghi nhận ngay trong Hiến pháp (Điều 9, 10 Hiến pháp năm 2013). Tiếp theo đó là các hội nghề nghiệp và các tổ chức bảo trợ

(nhóm 2 trong bảng trên). Các hội này cũng có bộ máy tổ chức từ trung ương đến địa phương (tuy không phải nơi nào cũng có ở cấp cơ sở) và cũng được Nhà nước bảo đảm kinh phí hoạt động nhưng với mức thấp hơn so với nhóm 1.

Do tính chất như trên nên các hội thuộc hai nhóm đầu chịu sự quản lý chặt chẽ của nhà nước. Các quy tắc tổ chức và hoạt động của các hội thuộc hai nhóm này cơ bản giống các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Các loại hình tổ chức hội thuộc hai nhóm cuối trong bảng trên không hoặc chỉ được nhận rất ít kinh phí của nhà nước, vì vậy, điều kiện hoạt động khó khăn hơn. Bù lại, các hội thuộc hai nhóm này không phải chịu sự quản lý trực tiếp của nhà nước nên có tính độc lập cao hơn.

Số lượng ngày càng tăng đồng nghĩa với vai trò, ảnh hưởng của các hội trong đời sống xã hội Việt Nam cũng ngày càng lớn. Về ảnh hưởng kinh tế, tuy chưa có con số thống kê chính xác, song hiện có một số lượng khá lớn nhân lực (hàng trăm ngàn người) đang làm việc cho các hội ở Việt Nam²², góp phần giải quyết vấn đề công ăn, việc làm cho người lao động. Về ảnh hưởng chính trị-xã hội, các hiệp hội ở Việt Nam tham gia ngày càng rộng rãi hơn vào việc giải quyết các vấn đề trong các lĩnh vực y tế, văn hoá, giáo dục, thể thao, nghiên cứu khoa học, phát triển cộng đồng, xóa đói giảm nghèo, đánh giá, giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước... Đặc biệt, pháp luật gần đây cho phép các tổ chứcXHDS tham gia vào các hoạt động tư vấn, phản biện chính sách của Đảng Cộng sản và Nhà nước. Nhìn chung, đóng góp của các hội với sự phát triển của đất nước trong thời gian qua là rất lớn, được Nhà nước, xã hội và cộng đồng quốc tế thừa nhận, mặc dù trong thực tế các hội Việt Nam hiện vẫn chưa phát huy được hết tiềm năng của mình do nhiều nguyên nhân.

²². Một nghiên cứu cho thấy, lực lượng lao động trung bình làm việc ở các tổ chức phi chính phủ là 4.4%, trong đó Hà Lan (14.4%), Mỹ (9.8%), Pháp (7.6%)... *Tổng quan khung pháp lý cho các tổ chức xã hội dân sự*, tài liệu đã dẫn.

3. CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ HỘI VÀ TỰ DO HIỆP HỘI CỦA NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ TRƯỚC TỚI NAY

3.1. Khái quát chính sách, pháp luật về hội và tự do hiệp hội của Nhà nước Việt Nam trước đây

Trong quá trình tổ chức đấu tranh giành độc lập dân tộc (1930-1945), Đảng Cộng sản Việt Nam (Đảng Cộng sản Đông Dương) đã đề cao các quyền lập hội và hội họp. Nhiều văn kiện do Đảng ban hành trong thời kỳ này đã nêu rõ những đòi hỏi về quyền lập hội, cụ thể như: đấu tranh để “dân chúng được tự do tổ chức” (Chính cương vắn tắt của Đảng, 1930), “tự do tổ chức, ngôn luận, tụ hội, bãi công, biểu tình, thị oai tuần hành” (nghị quyết của Trung ương toàn thể Đại hội, Nghị quyết của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương, 1930), kêu gọi quần chúng đấu tranh buộc Chính phủ đế quốc phải “trả lại cho chúng ta quyền tự do bãi công, biểu tình và lập hội” (Một số lời kêu gọi, 1931; Thư ngỏ của Ban Chấp hành Trung ương gửi tất cả các đảng phái và các dân tộc ở Đông Dương, 1936).²³ Bên cạnh đó, Đảng cũng nêu ra những cam kết về bảo đảm “quyền phổ thông đầu phiếu, quyền tự do dân chủ (tự do tín ngưỡng, tự do tư tưởng, ngôn luận, hội họp, đi lại), dân tộc bình quyền, nam nữ bình quyền” (Nghị quyết của Quốc dân Đại hội Tân Trào tháng 8 năm 1945 thi hành mười chính sách lớn của Việt Minh sau khi giành chính quyền)...²⁴

Quan điểm chính sách kể trên sau đó đã được phản ánh trong bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam (năm 1946), ở Điều 10, trong đó ghi nhận “quyền tự do tổ chức và hội họp” của công dân cùng với nhiều quyền dân sự, chính trị khác. Quyền này sau đó được tái khẳng định trong tất cả các bản Hiến pháp tiếp theo (1959, 1980, 1992 và 2013) của Việt Nam.²⁵

^{23.} *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, sách đã dẫn, tr.43

^{24.} *Hội và Tự do Hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, sách đã dẫn, tr.43

^{25.} Tự do lập hội cũng được ghi nhận trong hai bản Hiến pháp được ban hành ở miền Nam Việt Nam trong thời kỳ 1955-1975, đó là Hiến pháp 1956 (tại Điều 15) và Hiến pháp 1967 (tại Điều 13).

Bên cạnh quy định trong Hiến pháp, Nhà nước Việt Nam cũng đã từng ban hành một đạo luật riêng có tên gọi là *Luật quy định quyền lập hội* (theo Sắc lệnh số 102/SL/L004 ngày 20 tháng 5 năm 1957 của Chủ tịch Hồ Chí Minh).²⁶ Đạo luật này, ngoài việc tái khẳng định sự tôn trọng và bảo đảm quyền lập hội của nhân dân ở Điều 1, còn bao gồm một số quy định nhằm bảo đảm thực hiện quyền, trong đó khẳng định chủ thể của quyền lập hội là mọi công dân, trừ những người mất quyền công dân hoặc đang bị truy tố trước pháp luật (Điều 2); nội dung quyền là tự do vào (gia nhập) và ra hội (Điều 2); các biện pháp bảo vệ quyền (Điều 2 và 7). Luật quy định “lập hội phải xin phép” (Điều 3) và “phải có mục đích chính đáng, phù hợp với lợi ích nhân dân, có tác dụng đoàn kết nhân dân, để góp phần xây dựng chế độ dân chủ nhân dân” (Điều 1), đồng thời cấm lập hội để hoạt động “chống pháp luật, chống lại chế độ, chống lại chính quyền dân chủ nhân dân, chia rẽ dân tộc, hại đến thuần phong mỹ tục, phá hoại sự nghiệp đấu tranh cho hoà bình, thống nhất, độc lập, dân chủ của Tổ quốc, phá tình hữu nghị giữa nhân dân ta với nhân dân các nước, tuyên truyền chiến tranh” (Điều 8). Luật này không điều chỉnh “các hội có mục đích kinh tế” (Điều 10), “các đoàn thể dân chủ và các đoàn thể nhân dân đã tham gia Mặt trận dân tộc thống nhất trong thời kỳ kháng chiến, được Quốc hội và Chính phủ công nhận” (Điều 9).

Như vậy, Luật năm 1957 đã bao quát được những vấn đề chính về quyền lập hội, với nội dung thể hiện hợp lý, ngoại trừ quy định ở các Điều 9 và Điều 8 cho thấy xu hướng phân biệt các loại hội và nỗ lực kiểm soát hoạt động của các hội mới của Nhà nước.

Về mặt pháp lý, cho đến nay Luật năm 1957 vẫn có hiệu lực thi

²⁶. Ở miền Nam Việt Nam trong giai đoạn chiến tranh cũng có Sắc luật 038-TT/SLU ngày 22/12/1972 sửa đổi Dự số 10 ngày 6/8/1950 quy định thể lệ lập hội (ban hành dưới chế độ Quốc gia Việt Nam của Bảo Đại).

hành²⁷, tuy nhiên, đạo luật này trên thực tế đã bị thay thế bởi một số Nghị định của Chính phủ.

3.2. Chính sách, pháp luật hiện hành về hội và tự do hiệp hội ở Việt Nam

Về mặt chính sách, Đại hội toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2011 đã xác định phương hướng: *“mở rộng và đa dạng hoá các hình thức tập hợp nhân dân tham gia các đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội, các hội nghề nghiệp, văn hoá, hữu nghị, từ thiện - nhân đạo”*²⁸.

Văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ XII của Đảng năm 2016 chứa đựng một số điểm mới theo hướng thúc đẩy hoạt động của các hội, cụ thể như sau:²⁹

- Về phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, Văn kiện nêu: "Phát huy mạnh mẽ mọi nguồn lực, mọi tiềm năng sáng tạo của nhân dân"; "Tôn trọng những điểm khác biệt không trái với lợi ích chung của quốc gia - dân tộc". Để thực hiện phương châm này, Văn kiện bổ sung một số giải pháp mới, nổi bật là: "Tiếp tục thể chế hoá và cụ thể hoá các quan điểm, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng về đại đoàn kết toàn dân tộc; hoàn thiện và thực hiện có hiệu quả các cơ chế, chính sách phát huy vai trò của nhân dân trong việc quyết định những vấn đề lớn của đất nước; khắc phục những hạn chế, bảo đảm tác dụng, hiệu quả thực chất hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội".

- Về phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, Văn kiện bổ sung quy định: "Dân chủ phải

²⁷. Xem Dự thảo Tờ trình Dự án Luật về Hội của Chính phủ, năm 2015, tại <http://www.moha.gov.vn/van-ban-du-thao.html?id=16480>, truy cập ngày 22/2/2016.

²⁸. Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia năm 2001, tr.130.

²⁹. Xem Nguyễn Viết Thông, *Những điểm mới trong dự thảo văn kiện Đại hội XII của Đảng về xây dựng Đảng và hệ thống chính trị*, tại http://daihoi12.dangcongsan.vn/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=28340644&cn_id=401526, truy cập ngày 22/2/2016.

được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tập trung xây dựng những văn bản pháp luật liên quan trực tiếp đến quyền làm chủ của nhân dân”, đồng thời nêu một số nhiệm vụ, giải pháp mới để thực hiện định hướng này, trong đó bao gồm cụ thể hoá và nâng cao chất lượng các hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện; thể chế hoá và thực hiện tốt phương châm "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, giám sát" (bổ sung nội dung "giám sát"); tổ chức thực hiện tốt các quy chế giám sát và phản biện xã hội của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội..

Về mặt pháp luật, khung pháp lý hiện hành về tự do hiệp hội của Việt Nam bao gồm nhiều văn bản luật điều chỉnh các vấn đề khác nhau, với các loại hình tổ chức khác nhau, trong đó có hiệu lực pháp lý cao nhất là Hiến pháp 2013 (Điều 25 ghi nhận *quyền lập hội*), còn *văn bản có hiệu lực trực tiếp* điều chỉnh việc thành lập và hoạt động của các hội là Nghị định số 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội (thay thế cho Nghị định 88/2003). Nghị định này được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 của Chính phủ.

Điều 5 Nghị định số 45/2010/NĐ-CP quy định 5 điều kiện thành lập hội, bao gồm: 1. Có mục đích hoạt động không trái với pháp luật; không trùng lặp về tên gọi và lĩnh vực hoạt động chính với hội đã được thành lập hợp pháp trước đó trên cùng địa bàn lãnh thổ. 2. Có điều lệ. 3. Có trụ sở. 4. Có số lượng công dân, tổ chức Việt Nam đăng ký tham gia thành lập hội. Số lượng tối thiểu thành viên của hội được xác định theo phạm vi hoạt động, cụ thể: cả nước hoặc liên tỉnh là 100, trong tỉnh là 50, trong huyện là 20, trong xã là 10. Với hiệp hội của các tổ chức kinh tế có phạm vi hoạt động cả nước thì số lượng tối thiểu thành viên là 11, phạm vi hoạt động trong tỉnh là 5. Riêng các hội nghề nghiệp có tính đặc thù chuyên môn thì số lượng thành viên tối thiểu sẽ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét quyết định từng trường hợp cụ thể.

Điều 23 Nghị định số 45/2010/NĐ-CP quy định các quyền của hội bao gồm: 1. Tổ chức, hoạt động theo điều lệ hội đã được phê duyệt; 2. Tuyên truyền mục đích của hội; 3. Đại diện cho hội viên trong mối quan hệ đối nội, đối ngoại có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của hội; 4. Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên phù hợp với tôn chỉ, mục đích của hội; 5. Tổ chức, phối hợp hoạt động giữa các hội viên vì lợi ích chung của hội; hoà giải tranh chấp trong nội bộ hội; 6. Phổ biến, huấn luyện kiến thức cho hội viên; cung cấp thông tin cần thiết cho hội viên theo quy định của pháp luật; 7. Tham gia chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu, tư vấn, phản biện và giám định xã hội theo đề nghị của cơ quan nhà nước; cung cấp dịch vụ công về các vấn đề thuộc lĩnh vực hoạt động của hội, tổ chức dạy nghề, truyền nghề theo quy định của pháp luật; 8. Thành lập pháp nhân thuộc hội theo quy định của pháp luật; 9. Tham gia ý kiến vào các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến nội dung hoạt động của hội theo quy định của pháp luật. Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các vấn đề liên quan tới sự phát triển hội và lĩnh vực hội hoạt động. Được tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, tổ chức các hoạt động dịch vụ khác theo quy định của pháp luật và được cấp chứng chỉ hành nghề khi có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật; 10. Phối hợp với cơ quan, tổ chức có liên quan để thực hiện nhiệm vụ của hội; 11. Được gây quỹ hội trên cơ sở hội phí của hội viên và các nguồn thu từ hoạt động kinh doanh, dịch vụ theo quy định của pháp luật để tự trang trải về kinh phí hoạt động; 12. Được nhận các nguồn tài trợ hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật. Được nhà nước hỗ trợ kinh phí đối với những hoạt động gắn với nhiệm vụ của nhà nước giao; 13. Cơ quan Trung ương hội có phạm vi hoạt động trong toàn quốc được gia nhập các tổ chức quốc tế tương ứng và ký kết, thực hiện thoả thuận quốc tế theo quy định của pháp luật và báo cáo cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực hội hoạt động, cơ quan quyết định cho phép thành lập hội về việc gia nhập tổ chức quốc tế tương ứng, ký kết, thực hiện thoả thuận quốc tế.

Xét tổng thể, Việt Nam đã có một khung pháp lý tương đối đồng bộ để điều chỉnh các vấn đề về tổ chức và hoạt động của các hội.

Khung pháp lý hiện hành đã thừa nhận sự tồn tại của nhiều dạng hội và cho phép các hội ở Việt Nam chủ động thực hiện và tham gia vào nhiều hoạt động khác nhau tùy thuộc vào loại hình tổ chức khác nhau. Đây là những tiền đề quan trọng cho sự phát triển của các hội ở Việt Nam.

Tuy nhiên, khung pháp lý hiện hành về vấn đề này của Việt Nam cũng còn một số điểm bất cập, cụ thể như sau:

- Về cấu trúc, hệ thống pháp luật về hội và tự do hiệp hội khá phức tạp, với nhiều loại hình văn bản, trong khi nhiều vấn đề vẫn chưa được quy định rõ ràng, phù hợp, chẳng hạn như về các tổ chức không có hội viên và các tổ chức tại cộng đồng; quy định về đầu mối quản lý thống nhất các hội; cơ chế đánh giá, giám sát trách nhiệm giải trình và tính công khai, minh bạch của các hội; chính sách khuyến khích và ưu đãi thuế dành cho các hội hoạt động phi lợi nhuận, vì lợi ích cộng đồng; cơ chế đối thoại và hợp tác giữa các hội với nhà nước và khu vực tư nhân...

- Về chủ thể và nội dung của quyền, việc giới hạn chủ thể quyền chỉ là công dân trong Điều 25 Hiến pháp 2013 hẹp hơn so với pháp luật quốc tế và xu hướng trên thế giới, trong khi về nội dung, khái niệm “quyền lập hội” được dùng trong Điều 25 Hiến pháp 2013 (và các hiến pháp trước đây của Việt Nam) hẹp hơn khái niệm “quyền tự do hiệp hội” theo luật nhân quyền quốc tế. Những bất cập này hiện đang gây khó khăn cho việc xây dựng luật về hội và việc thực hiện pháp luật về hội, vì thực tế trong bối cảnh toàn cầu hoá, không thể loại trừ hàng triệu người nước ngoài đang sinh sống, làm việc hợp pháp ở Việt Nam tham gia các hội của họ hoặc của Việt Nam, ví dụ như các công đoàn, hay các hội đồng hương, hội doanh nghiệp...Ngoài ra, trong thực tế, quyền hiệp hội không thể chỉ giới hạn trong việc “lập hội” (hay thành lập, tham gia hội) theo như quy định tại Điều 25 Hiến pháp 2013.

- Về các điều kiện thành lập hội, với những quy định hẹp và cứng nhắc nêu trên trong Nghị định 45/CP (và trong chế định về pháp nhân của BLDS năm 2015), nhiều dạng hội khó hoặc không thể thành lập đúng pháp luật. Thực tế trong những năm vừa qua cho thấy có nhiều nhóm, câu lạc bộ, mạng lưới, diễn đàn, hội đoàn... đã hình thành và hoạt động sôi nổi trên cả nước, song do thiếu cơ sở pháp lý rõ ràng nên không thể làm các thủ tục thành lập, vì thế rơi vào tình trạng bị coi là bất hợp pháp hoặc “chưa được nhà nước thừa nhận”. Điều này đi ngược với xu hướng tất yếu của xã hội hiện đại mà trong đó không thể thiếu và không thể cấm hoạt động của các hội đoàn, nhóm, mạng lưới, diễn đàn...

Nhìn chung, các quy định pháp luật về thành lập hội trong Nghị định 45/CP, BLDS năm 2015 và các văn bản pháp luật liên quan vẫn thiên về tạo thuận lợi cho cơ quan hành chính, coi nhẹ sự tự do ý chí trong việc thành lập và tham gia các hội đoàn của người dân. Nói cách khác, cách tiếp cận của Nhà nước với quyền tự do hiệp hội hiện vẫn theo hướng “ban phát”, “quản lý”, chưa phải là tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm theo như quy định của Hiến pháp 2013. Đây chính là lý do nhiều tổ chức quốc tế, trong đó có Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc, đã khuyến nghị Nhà nước Việt Nam xoá bỏ những trở ngại đối với việc đăng ký và hoạt động của các hội, đặc biệt là của các tổ chức phi chính phủ hoạt động trên lĩnh vực quyền con người³⁰.

- Về mối quan hệ giữa các hội, pháp luật hiện chưa bảo đảm sự bình đẳng giữa các tổ chức, hội đoàn trong xã hội. Do đặc điểm chính trị và lịch sử, hệ thống các tổ chức chính trị-xã hội hiện có địa vị và quyền lợi cao hơn nhiều so với các tổ chức, hội đoàn khác, tiếp theo

³⁰. Xem đoạn 20, Kết luận giám sát ngày 26/7/2002 của Ủy ban Nhân quyền với Báo cáo quốc gia của Việt Nam về việc thực hiện Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (CCPR/CO/75/VNM).

là các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp và các tổ chức bảo trợ (còn gọi là các “hội đặc thù”).

- Về việc gây quỹ và tổ chức các hoạt động của hội, hiện có nhiều loại quy định khác nhau với các loại tổ chức và hoạt động khác nhau, song quan điểm chung cho rằng các quy định đó mang tính chất phiền hà, phức tạp và khắt khe hơn so với nhiều quốc gia khác.³¹ Đây là một trong những nguyên nhân khiến cho lượng tài trợ phi chính phủ mà Việt Nam nhận được trong một số năm gần đây rất thấp, chỉ tương đương hoặc nhỉnh hơn một chút so với Lào và Campuchia, trong khi dân số Việt Nam gấp nhiều lần những quốc gia này.

- Về cơ chế bảo vệ quyền tự do hiệp hội, để bảo vệ quyền này, hội có thể sử dụng các cơ chế khiếu nại, tố cáo hoặc khởi kiện theo thủ tục hành chính hay tư pháp. Tuy nhiên, từ một số vụ việc cho thấy khiếu nại về quyền lập hội của người dân chưa được các cơ quan hành chính giải quyết kịp thời, thấu đáo³² trong khi chưa có vụ việc nào liên quan đến tự do hiệp hội được tòa án các cấp thụ lý.

³¹. Ví dụ, văn bản hiện hành điều chỉnh việc nhận tài trợ nước ngoài là Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi Chính phủ nước ngoài (ban hành theo Nghị định số 93/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009, được hướng dẫn bởi Thông tư 07/2010/TT-BKH ngày 30/3/2010 của Bộ Kế hoạch và đầu tư). Ngoài các văn bản này, tại nhiều địa phương, UBND tỉnh còn ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi Chính phủ nước ngoài trên địa bàn tỉnh. Các văn bản này quy định một quy trình khai báo, tiếp nhận viện trợ nhiều bước, rất phức tạp và tốn thời gian. Còn việc tổ chức hội thảo, tập huấn mà có “yếu tố nước ngoài” hiện được điều chỉnh bởi Quyết định số 76/2010/QĐ-TTg ngày 30/11/2010 của Thủ tướng về việc tổ chức, quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế tại Việt Nam, trong đó các hội nghị, hội thảo quốc tế có nội dung liên quan đến các vấn đề chính trị, an ninh, quốc phòng, dân tộc, tôn giáo, nhân quyền, biên giới lãnh thổ hoặc thuộc phạm vi bí mật Nhà nước chỉ được tổ chức khi Thủ tướng Chính phủ cho phép. Để xin phép tổ chức các hội thảo như vậy thường phải có 3-4 cơ quan cấp trung ương chuẩn thuận trước khi Thủ tướng ký quyết định, thời gian xin phép do vậy trung bình mất khoảng 2-3 tháng.

³². Một ví dụ đó là nhà báo Trần Đăng Tuấn nộp hồ sơ xin thành lập quỹ từ thiện “Com có thịt” gửi Bộ Nội vụ vào tháng 5/2012 nhưng 5 tháng sau vẫn chưa nhận được trả lời, trong khi theo quy định (Nghị định 30/2012/NĐ-CP) thời gian tối đa để trả lời là 45 ngày. Xem Dân trí, *Nhà báo Trần Đăng Tuấn viết thư gửi Bộ trưởng Bộ Nội vụ về “Com có thịt”*, <http://dantri.com.vn/dien-dan/nha-bao-tran-dang-tuan-viet-thu-gui-bo-truong-bo-noi-vu-ve-com-co-thit-663966.htm>, truy cập ngày 23/2/2016.

4. MỘT SỐ NHẬN XÉT, ĐỀ XUẤT

So với thời kỳ trước Đổi mới, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về hội đã có những thay đổi lớn, theo hướng coi trọng, cởi mở hơn. Mặc dù vậy, tâm lý e ngại sự phát triển của các hội sẽ dẫn đến ‘diễn biến hoà bình’, thay đổi chế độ (theo kiểu “từ đa hội đến đa đảng”) vẫn còn nặng nề, gây trở ngại cho những nỗ lực cải cách chính sách và pháp luật về hội. Việc Luật về Hội được khởi động soạn thảo từ hàng chục năm nay nhưng hiện vẫn chưa thể thông qua cho thấy rõ điều này.

Mặc dù có cấu trúc khá toàn diện, khung pháp lý hiện hành của Việt Nam vẫn còn nhiều quy định bất hợp lý, gây khó khăn cho việc thành lập và hoạt động của các hội. Trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, việc sửa đổi khung pháp lý về tự do hiệp hội là yêu cầu tất yếu và cấp thiết với Việt Nam. Để hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về tự do hiệp hội, Nhà nước nên:

- Xem việc tăng cường tự do hiệp hội như là một trong những ưu tiên trong chính sách tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân hiện nay.

- Tự do hiệp hội nên được quan niệm là một quyền dân sự, một dạng tự do hợp đồng của các cá nhân, chủ yếu do luật dân sự điều chỉnh. Cách tiếp cận này sẽ giúp tối thiểu hoá các thủ tục hành chính cho việc cấp phép thành lập các hội.

- Để hoạt động của các hội được thuận tiện, cũng là để tôn trọng quyền tự do hiệp hội, các quy định về gây quỹ, nhận tài trợ, về triển khai các hoạt động (nhất là hội thảo, tập huấn), có hoặc không liên quan đến nước ngoài, nên được điều chỉnh theo hướng tôn trọng quyền tự chủ của các hội.

- Sớm ban hành Luật về Hội với nội dung phù hợp với các tiêu chuẩn của luật nhân quyền quốc tế và xu hướng chung trên thế giới về tự do hiệp hội. Cụ thể:

+ Về cách tiếp cận: Nên xác định đây là đạo luật để bảo vệ, bảo đảm thực thi quyền tự do hiệp hội, chứ không phải luật chỉ để quản lý hội. Do đó, luật cần xác định các cơ quan nhà nước đều có nghĩa vụ tôn trọng (không cản trở), bảo vệ (xử lý các vi phạm) và thúc đẩy (hỗ trợ các điều kiện thực thi) quyền này của mọi cá nhân, tổ chức.

+ Về phạm vi điều chỉnh: Để bảo đảm nguyên tắc bình đẳng giữa các cá nhân và giữa các hội, nên mở rộng đối tượng điều chỉnh của luật đến mọi tổ chức trong xã hội, trong đó xác định rõ có loại hội không cần đăng ký và có loại hội cần đăng ký (có tư cách pháp nhân).

+ Về thủ tục thành lập: Nên quy định việc đăng ký thay cho việc cấp phép để tránh tình trạng xin - cho. Nên quy định quyền được khiếu nại để xem xét lại quyết định của cơ quan cấp đăng ký. Thủ tục đăng ký thành lập hội cần đơn giản, rõ ràng, thuận tiện, nhanh chóng để mọi tổ chức, cá nhân đều có thể hiểu và thực hiện.

+ Về quản lý, giám sát: Chỉ nên quy định một cơ quan là đầu mối quản lý việc thành lập và hoạt động của các hội, bỏ chế độ bộ chủ quản. Nên có các quy định cụ thể, rõ ràng về nghĩa vụ công khai, cung cấp thông tin và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các hội, đặc biệt là các hội nhận ngân sách công và tài trợ, quyên góp của công chúng.

- Bộ luật Hình sự và Luật Xử lý vi phạm hành chính cần sửa đổi, bổ sung các chế tài với những hành vi từ chối, ngăn cản và các hành vi khác vi phạm quyền tự do hiệp hội của người dân, đồng thời xóa bỏ những quy định đi ngược với tinh thần của quyền tự do quan trọng này.

MỐI QUAN HỆ GIỮA XÃ HỘI DÂN SỰ & HỘI VÀ DỰ THẢO LUẬT HỘI Ở VIỆT NAM

GS.TS. Nguyễn Đăng Dung*

Bên cạnh các cơ quan tạo thành cơ cấu quyền lực nhà nước và các tổ chức kinh tế là các tổ chức của xã hội dân sự. Quyền lập hội là một trong những quyền cơ bản của con người trong việc tổ chức thành lập ra các tổ chức xã hội, một công cụ quan trọng có khả năng bảo vệ quyền của mình trước những nguy cơ vi phạm của các tổ chức, và cá nhân khác. Bài viết này phân tích tầm quan trọng của các hiệp hội, cùng yêu cầu cần có một đạo luật về hội, để các hiệp hội có thể tạo thành những hạt nhân cơ bản của xã hội dân sự, một thành tố cần có trong nhà nước pháp quyền mà chúng ta đang xây dựng.

1. HỘI LÀ HẠT NHÂN CƠ BẢN CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ

Chữ “Dân sự” (*Civile*) trong các ngôn ngữ của phương Tây đã gây ra nhiều tranh cãi, nhưng cũng tạo ra sự phát triển tiến bộ cho xã hội loài người. Đầu tiên phải kể đến tác phẩm *Hai chuyên luận về Chính quyền* (*Two Treatises of Government*) của J. Locke. Chuyên luận đầu tiên của ông nói về những khiếm khuyết của chính quyền quân chủ chuyên chế, còn chuyên luận thứ hai nói về nguồn gốc, phạm vi và mục đích của chính quyền dân sự. Chính tác phẩm này gợi cảm hứng cho T. Jefferson viết bản Tuyên ngôn độc lập bất hủ của nước Mỹ, trong đó bắt đầu bằng câu: “*Mọi người sinh ra đều có quyền bình đẳng, Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể tước đoạt được.*”

* Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Trong đó có quyền được sống, được tự do và được mưu cầu hạnh phúc”³³. Nước Mỹ thịnh vượng vì rất nhiều nguyên nhân, trong đó một nguyên nhân quan trọng là họ có một xã hội dân sự vững mạnh bên cạnh một nhà nước tôn trọng và luôn biết cách hợp tác, phối hợp với xã hội dân sự đó.

Trong tác phẩm “*Nền Dân trị nước Mỹ*” mang đến cho tác giả chức danh Viện sĩ Viện Hàn lâm khoa học nước Pháp, Tocqueville đã nhận định, nước Mỹ là một cộng đồng từ trung ương đến địa phương luôn có thói quen giải quyết các công việc của mình một cách tự chủ trước khi cần đến vai trò của nhà nước.³⁴

Xã hội dân sự (XHDS) có thể được hiểu và sử dụng ở năm nghĩa cơ bản khác nhau: *Thứ nhất*, XHDS là *civil* - văn minh, được dùng để đối lập với “xã hội không dân sự”, “xã hội không văn minh”. *Thứ hai*, XHDS được dùng để đối lập với “xã hội chính trị”, “xã hội quân sự”, “xã hội độc tài”, “xã hội toàn trị”. *Thứ ba*, XHDS được hiểu là hiện tượng thuộc xã hội cổ đại - công xã công dân. *Thứ tư*, XHDS được giải thích là “xã hội tư bản”, xã hội mà ở đó các công việc và lợi ích tư (lợi ích cá nhân) không phải chịu sự tác động trực tiếp của các thiết chế nhà nước, trở thành hoạt động sống của con người mang tính tự chủ, không phụ thuộc một cách trực tiếp vào Nhà nước. *Thứ năm*, XHDS được hiểu là “các tổ chức dân sự”, “các tổ chức phi nhà nước”, “các tổ chức phi chính phủ”, “tổng thể các thiết chế phi nhà nước”.³⁵

XHDS là một bước tiến của loài người trong tổ chức của cộng đồng bên cạnh sự tiến bộ của các thiết chế Nhà nước ngày càng hợp lý. Khi nhà nước từ cai trị sang phục vụ, nhà nước của dân, do

³³. Xem, Tuyên ngôn Độc lập Hoa Kỳ 1776.

³⁴. Tocqueville, *Nền Dân trị nước Mỹ*, NXB Tri thức, Hà Nội, 2006 tr. 686.

³⁵. Vũ Mạnh Toàn, *Cơ sở triết học của việc xây dựng xã hội dân sự*, Tạp chí Triết học tháng 1 năm 2009.

dân, vì dân, thì xã hội cũng hình thành một loại các thiết chế xã hội đa dạng: Nhà nước sẽ nhỏ đi và xã hội sẽ lớn lên. Vai trò của tự quản trong cộng đồng mạnh lên là một chặng đường thẳng tiến đáng kể của nhân loại. Vai trò tự quản ấy chính là nằm ở các tổ chức xã hội với các thiết chế riêng bên cạnh thiết chế nhà nước là các nhân tố bộ phận hợp thànhXHDS. Trọng tâm của xã hội dân sự là các hiệp hội.

Mặc dù còn có sự khác nhau về khái niệm của XHDS, nhưng khái quát lại XHDS có các đặc trưng cơ bản đó là: i. Là tổ chức ở ngoài Nhà nước, ii. Hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, iii. Tự chủ, độc lập về tài chính (tự trang trải), iv. Quy mô, hình thức tồn tại, các thiết chế tổ chức rất đa dạng, iv. Mục tiêu chung là vì sự phát triển của cộng đồng, phần lớn là tổ chức không vì lợi nhuận (*non profit*).

Vai trò quan trọng của XHDS là cầu nối các cá nhân với nhà nước; tham gia hoạch định và phối hợp với Nhà nước, thực hiện các chủ trương, chính sách của Nhà nước; tổ chức phản biện xã hội đối với các chủ trương, chính sách và giám sát hoạt động của đội ngũ công chức nhà nước; góp phần phát huy các nguồn lực nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao chất lượng cuộc sống của con người.

“Hội” hiểu theo nghĩa phổ biến nhất là *sự thỏa thuận, liên kết, tập hợp, quy tụ của nhiều người với nhau thành nhóm để hướng đến các mục đích, lợi ích hay sự quan tâm chung*. Như vậy “hội” là tập hợp các thành viên có cùng mối quan tâm chung đến lợi ích về các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, chính trị..., hoặc đơn thuần chỉ để hỗ trợ, chia sẻ thông tin với nhau. Về hình thức, hội cũng có nhiều dạng như câu lạc bộ, hội nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận, các quỹ, công đoàn, tổ chức tôn giáo, đảng phái chính trị, doanh nghiệp, công ty...

Lập hội là việc các cá nhân liên kết, tập hợp lại với nhau (to associate, gather) thành nhóm để hướng đến những lợi ích, mục đích hay sự quan tâm chung. Các nhóm, hội đoàn, tổ chức tự nguyện là các thành tố hạt nhân của xã hội dân sự, dưới những hình thức đa dạng, có thể là các câu lạc bộ, hội nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, các quỹ, công đoàn, tổ chức tôn giáo, chính đảng và công ty. Do sự đa dạng của các nhóm, pháp luật các quốc gia thường có quy định điều chỉnh riêng một số nhóm, hội bằng các luật riêng như: luật về doanh nghiệp - công ty, luật về công đoàn - nghiệp đoàn, luật về các đảng phái chính trị, luật về các tổ chức tôn giáo.

Ở Việt Nam đang tồn tại một số loại hình tổ chức xã hội dân sự sau:

Nhóm thứ nhất, các tổ chức chính trị xã hội nghề nghiệp như Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Luật gia, Hội Cựu chiến binh, Liên đoàn Lao động (được gọi một cách dân dã là Công, Nông, Thanh, Phụ, Cựu). Đây là những hiệp hội được nhà nước thành lập có cơ cấu tổ chức từ trung ương đến địa phương, nhận kinh phí hoạt động từ nhà nước và triển khai các hoạt động của Đảng và Nhà nước Việt Nam, được gọi là các tổ chức chính trị - xã hội.

Nhóm thứ hai, các tổ chức khoa học và công nghệ hoạt động phi lợi nhuận, được thành lập theo Luật khoa học và công nghệ. Các tổ chức này tự nhận mình, và cũng được nhìn nhận bởi xã hội, như các tổ chức phi chính phủ (NGO) vì tính tương đối độc lập của mình. Các tổ chức này phải đăng ký dưới một 'cơ quan chủ quản' như Hội Nghiên cứu Đông Nam Á hay Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, các trường đại học hoặc các viện nghiên cứu và có tư cách pháp nhân. Về chiến lược hoạt động, nhân sự và tài chính,

các tổ chức này tự chủ, không được nhận tiền từ ngân sách nhà nước, nhưng vì có tư cách pháp nhân nên họ có thể nhận tiền tài trợ từ các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước để phục vụ hoạt động. Giám đốc các tổ chức này do hội đồng sáng lập chọn và đề xuất lên cơ quan chủ quản phê duyệt.

Nhóm thứ ba, các tổ chức cộng đồng, hoạt động tự nguyện, gắn liền với các nhu cầu của một nhóm người dân. Các tổ chức này rất đa dạng, tồn tại ở cả thành thị lẫn nông thôn. Các mô hình như câu lạc bộ nghệ thuật, nhóm hành động vì môi trường, tổ hợp tác kinh tế, hoặc câu lạc bộ của các cụ hưu trí. Các tổ chức cộng đồng tự do thành lập, tự do hoạt động và tự do giải thể.

2. SỰ CẦN THIẾT VÀ NỘI DUNG CỦA LUẬT HỘI

Sự cần thiết

Thứ nhất, việc liên kết lại với nhau là một đặc tính xã hội xuất phát từ nhu cầu tồn tại của con người. Tự do hiệp hội được coi là một quyền tự nhiên của con người. Quyền lập hội là quyền con người cơ bản, là biểu hiện của quyền tự do ngôn luận, quyền tự do biểu đạt, và đã được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế về quyền con người như UDHR và ICCPR và hiến pháp của nhiều quốc gia. Cũng như những quyền cơ bản khác, các nhà nước có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy quyền tự do này. Quyền tự do lập hội cũng là một quyền hiến định được ghi nhận ngay từ bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam (1946) và được tái khẳng định trong tất cả các Hiến pháp về sau. Do vậy, việc ban hành Luật về hội để mau chóng hiện thực hoá quyền này trên thực tế là một việc làm cần thiết.

Thứ hai, Luật về Hội sẽ tạo ra hành lang pháp lý an toàn, khắc phục những hành vi chủ quan, duy ý chí của các cơ quan nhà nước mà cản trở việc thực hiện quyền của người dân. Nếu không có Luật

về hội, việc thành lập các hội thành viên hoạt động khác với các tổ chức đoàn thể hiện nay sẽ khó thể thực hiện.³⁶

Thứ ba, Luật về Hội sẽ khắc phục tình trạng bản thân những hiệp hội đang hoạt động không thuần khiết là hiệp hội của xã hội dân sự, được thành lập với sự cho phép của các cơ quan nhà nước. Về cơ bản, những hiệp hội này được nhà nước thành lập, như là cánh tay nối dài của nhà nước, chỉ được phép làm những gì mà phía các cơ quan nhà nước yêu cầu.³⁷

Thứ tư, Luật về Hội sẽ giúp tăng cường vị thế và năng lực cho các tổ chức xã hội dân sự. Việc thiếu các tổ chức xã hội dân sự mạnh thì chủ thể bị thiệt thòi trước tiên là người dân. Một chính sách giáo dục có thể ảnh hưởng đến tương lai của hàng triệu học sinh và sinh viên, một chính sách nhập khẩu thực phẩm có thể ảnh hưởng đến hàng triệu người dân, nhưng do không có hội đại diện cho quyền lợi của mình, sinh viên và người dân không được thông tin đầy đủ về ảnh hưởng của chính sách của nhà nước. Các cá nhân đơn lẻ không thể phản hồi hiệu quả cho chính phủ. Thực tế chắc sẽ khác đi, nếu có những hội với hàng chục ngàn hoặc hàng trăm ngàn thành viên nêu ý kiến. Khi đó các cơ quan nhà nước phải lắng nghe và có trách nhiệm tiếp nhận, giải quyết và thay đổi. Hội thành viên làm tăng quyền lực của các tổ chức xã hội dân sự, để cuối cùng giúp tìm ra giải pháp tốt nhất cho xã hội và đất nước.³⁸

Với khung pháp lý hiện tại, các tổ chức phi chính phủ vẫn có thể hoạt động, tham gia cung cấp dịch vụ, vận động xã hội và chính sách. Tuy nhiên, khi hoạt động của họ vươn ra các vùng bị nhà nước cho là nhạy cảm, không mong đợi, thì bị hạn chế hoặc loại bỏ ra

³⁶. Lê Quang Bình, *Tại sao Việt Nam vẫn cần có Luật về Hội?*, Diễn ngôn (<http://dienngon.vn/blog/Article/tai-sao-viet-nam-van-can-co-luat-ve-hoi>).

³⁷. Lê Quang Bình, Sdd.

³⁸. Lê Quang Bình, Sdd.

khỏi các cuộc tham vấn chính sách, cắt đứt quan hệ với truyền thông nhà nước. Đây chính là lý do cần phải có Luật về hội để các tổ chức phi chính phủ có thể giám sát và phê phán chính sách của nhà nước một cách độc lập, trung thực mà không bị ngăn cản, và các hội thành viên có thể thành lập để nâng cao nhận thức xã hội, cũng như cân bằng quyền lực với các cơ quan công quyền, nhằm tạo ra các kênh đối thoại để tìm ra những giải pháp tối ưu cho sự phát triển của đất nước, cùng với việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

Các nội dung cơ bản của luật về hội

Về cơ bản, các nội dung sau đây được pháp luật về hội của các quốc gia quy định: 1) Phạm vi điều chỉnh của luật (các loại hội, tổ chức nào được điều chỉnh); 2) Điều kiện thành lập, gia nhập hội; 3) Cơ quan, thủ tục đăng ký, thành lập hội; 4) Quyền của các hội; 5) Cơ quan giám sát, xử lý vi phạm; 6) Chấm dứt hoạt động của hội.

Phạm vi điều chỉnh của luật về hội. Luật về hội của các quốc gia thường quy định về các hội, hiệp hội và thường loại trừ (không áp dụng đối với) các tổ chức tôn giáo, đảng phái chính trị, tổ chức lập ra trong tiến trình bầu cử. Tuy nhiên, một số quốc gia xác định phạm vi điều chỉnh rất rộng. Luật Hungary quy định chung cho các "tổ chức xã hội dân sự", bao gồm cả các đảng phái chính trị, tổ chức công đoàn. Luật về hội của Malaysia điều chỉnh cả các công ty, các tổ chức có trên 7 người, bao gồm các đảng phái, công đoàn. Luật hội của Ba Lan phân chia thành các hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân (hội đơn giản). Các loại hội này sẽ có thủ tục thành lập khác nhau và phạm vi quyền hạn cũng khác nhau.

Điều kiện lập hội, gia nhập hội. Điều kiện lập hội thường có các quy định liên quan đến: mục đích, trụ sở và tài sản, điều lệ và thành viên. Các quy định liên quan đến điều kiện về thành viên rất đa dạng, như: *Thứ nhất*, quyền lập hội đương nhiên thuộc về mọi công

dân của quốc gia, trừ một số trường hợp luật định. Chẳng hạn như công chức lực lượng vũ trang... Đối với quyền lập hội của người nước ngoài, các quốc gia có những cách điều chỉnh khác nhau. Luật hội Ba Lan phân biệt người nước ngoài thành người cư trú (được tự do gia nhập hội) và người không cư trú (tùy trường hợp).

Thứ hai, về độ tuổi, thường thì phải đủ 18 tuổi mới có đầy đủ quyền thành lập và gia nhập hội. Luật hội Ba Lan cho phép người chưa thành niên từ 16 đến 18 tuổi trở thành thành viên của các hội, với điều kiện đa số thành viên hội đồng quản trị của hội phải là người đã thành niên, có đủ năng lực để thực hiện giao dịch hợp pháp dân sự. Trẻ em dưới 16 tuổi có thể trở thành thành viên của một hội nếu quy chế của hội này cho phép và có sự đồng ý của người giám hộ hợp pháp, nhưng họ có thể không được bầu cử hoặc biểu quyết tại phiên họp của hội.

Thứ ba, về số lượng thành viên để thành lập một hội rất khác nhau, tùy theo quy định của các quốc gia. Luật hội Ecuador chỉ yêu cầu có 5 người để lập một hội, trong khi luật Ấn Độ cần phải có 7 người, luật Ai Cập cần có 10 người, luật Ba Lan cần có 15 người, luật Rumani cần có 21 người.

Thủ tục đăng ký. Việc lập hội dễ dàng hay khó khăn phụ thuộc nhiều vào ý chí của người làm luật, thể hiện rõ nét nhất trong các quy định về thủ tục thành lập. Hầu hết các quốc gia yêu cầu nộp hồ sơ đăng ký tại một cơ quan nhất định (tòa án, cơ quan công chứng hoặc cơ quan chuyên trách). Hai loại cơ quan thường được các quốc gia trao quyền đăng ký lập hội là tòa án (luật hội của Ba Lan, Hungary, Rumani) và cơ quan công chứng (Bôlivia, Braxin, Italia, Hà Lan...). Cũng có một số quốc gia có cơ quan chuyên trách việc đăng ký hội như Cơ quan đăng ký hội tại Malaysia. Một số quốc gia, thủ tục lập hội được thực thi rất dễ dàng, chỉ cần thông báo cho cơ quan nhà nước, thậm chí chỉ cần qua Internet. Ban vận động

thành lập hội (ban sáng lập) thường phải nộp cho cơ quan đăng ký (tòa án hoặc cơ quan công chứng) giấy đăng ký kèm theo các loại văn bản như: quy chế (điều lệ) hội, danh sách các thành viên sáng lập, địa chỉ văn phòng tạm thời của hội... Sau một thời hạn, cơ quan đăng ký sẽ có trả lời về việc đăng ký.

Các quyền của hội. Là một chủ thể của xã hội, hội có các quyền năng của mình để có thể đạt được các mục tiêu đề ra. Trong số các quyền, quyền về tài chính, tài sản, về tổ chức, nhân sự, và nói lên tiếng nói chung của đa số các thành viên là quan trọng nhất. Về tài chính, nhìn chung, các hội có thể huy động các nguồn đóng góp từ trong nước và quốc tế. Tuy nhiên, theo luật Ba Lan, hội không có tư cách pháp nhân (hội đơn giản) chỉ có thể có nguồn thu từ đóng góp của các thành viên. Là các tổ chức phi lợi nhuận, hội không thể hoạt động kinh doanh thu lợi. Tuy nhiên, luật Hungary cho phép hội có thể hoạt động kinh doanh để có điều kiện kinh tế phục vụ mục đích của hội. Các hội có quyền chủ động về nhân sự và cơ cấu tổ chức. Một số quốc gia có quy định khái quát về bộ máy lãnh đạo hội: Hội đồng quản trị, Ban điều hành của hội. Các hội có thể có tổ chức trực thuộc, tổ chức thành viên, chi nhánh. Luật Ba Lan không cho phép một hội đơn giản không có tư cách pháp nhân. Các hội có quyền tự do triển khai các hình thức hoạt động để thực thi nhiệm vụ của mình. Nhìn chung việc triển khai hoạt động liên quan chặt chẽ đến khuôn khổ pháp lý thực thi các quyền tự do khác, đặc biệt là tự do ngôn luận khi muốn truyền thông, xuất bản, vận động..., tự do hội họp khi muốn tổ chức tuần hành, hội thảo, tập huấn; tự do đi lại (khi muốn tiếp cận địa bàn, đối tượng dễ bị tổn thương...)

Chấm dứt hoạt động. Các hội, tổ chức xã hội dân sự có thể chủ động chấm dứt hoạt động hoặc bị cơ quan nhà nước (tòa án) chấm dứt hoạt động. Việc chấm dứt hoạt động của hội thường bao gồm các thủ tục: xử lý, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác, tuyên bố

giải thể. Tài sản của hội được chia thành hai phương thức đối với hai nhóm tài sản. Các tài sản có được từ nguồn tài trợ của các tổ chức trong nước, nước ngoài hoặc của nhà nước, sau khi thanh toán toàn bộ nghĩa vụ của tổ chức số còn lại do cơ quan có thẩm quyền (thường là tòa án) quyết định. Đối với các tài sản tự có của hội, sau khi thanh toán hết nghĩa vụ, số còn lại do hội quyết định theo điều lệ. Tuyên bố giải thể được thực hiện sau khi đã thanh toán các nghĩa vụ về tài sản, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác của hội. Thời điểm tuyên bố giải thể hội là thời điểm chấm dứt hoàn toàn các hoạt động cũng như tư cách pháp lý của hội trên thực tế.

3. VỀ DỰ THẢO

Thứ nhất, về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng, Điều 1 dự thảo quy định: “*luật này không áp dụng đối với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam và các tổ chức tôn giáo, cơ sở tín ngưỡng tại Việt Nam*”. Trên thực tế, Hội Nông dân Việt Nam hay Hội Phụ nữ Việt Nam đều là những “hội”, việc quy định như trên vô hình chung có thể tạo nên sự bất bình đẳng giữa các hội, dẫn đến cách hiểu có những hội “đặc biệt” hơn các hội khác. Tất cả các hiệp hội đều bình đẳng, nhưng có một số hiệp hội đặc biệt có quyền bình đẳng hơn. Nếu như quyền con người là bình đẳng giữa các thành viên trong xã hội thì giữa các hội, nhóm cũng vậy, vì thực chất, hội là do các cá nhân liên kết mà thành. Đồng thời, dự thảo cần bổ sung quy định về sự bình đẳng giữa các hội để tránh tình trạng độc quyền. Ví dụ, không thể viện dẫn lý do đã có hội phụ nữ hoạt động ở địa phương này rồi mà ngăn cản sự thành lập của hội phụ nữ khác.³⁹

³⁹. Lê Quang Bình, *Đề Luật về Hội không cùm chân đời sống dân sự* (<http://dienngon.vn/blog/Article/de-luat-ve-hoi-khong-cum-chan-doi-song-dan-su>).

Dự thảo quy định rõ việc nhà nước cấp ngân sách cho một số hiệp hội là không nên, sẽ gây nên tình trạng bất bình đẳng giữa các hiệp hội, nếu hiệp hội đó đáp ứng các yêu cầu từ phía nhà nước.

Thứ hai, về chủ thể của quyền lập hội, nên mở rộng chủ thể của quyền lập hội là mọi người thay vì chỉ là công dân Việt Nam như theo dự thảo hiện nay. Điều 22, Khoản 1 ICCPR đã ghi nhận: “Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình”. Việc quy định chủ thể là công dân Việt Nam sẽ hạn chế quyền lập hội của những công dân nước ngoài khi họ có nguyện vọng chính đáng như tham gia các tổ chức tình nguyện được thành lập tại Việt Nam.

Thứ ba, nên bỏ quy định tại Điều 12 về nội dung chủ yếu của điều lệ hội. Quy định này là không cần thiết vì cũng giống như một dạng hợp đồng, ban sáng lập và các thành viên của hội có quyền tự đưa ra các nội dung chủ yếu trong điều lệ, miễn là không vi phạm các quy định và nguyên tắc chung theo pháp luật.

Thứ tư, Điều 7, Khoản 2 của dự thảo quy định hội buộc phải có trụ sở tại Việt Nam. Điều này là hoàn toàn không cần thiết, vì nếu buộc phải thỏa mãn điều kiện này, sẽ không ít các tổ chức xã hội dân sự quan trọng như tổ chức phi chính phủ, quỹ, viện, trung tâm độc lập...⁴⁰ sẽ không thể được coi là một hội, cho dù các tổ chức trên hoạt động như một hội.

Thứ năm, thành lập hội được coi là một những nội dung chính của quyền lập hội - một quyền con người cơ bản. Do vậy, thủ tục đăng ký cần rõ ràng, đơn giản. Cụ thể, một khi đã có đầy đủ tiêu chí theo quy định của pháp luật thì ban sáng lập chỉ cần chứng minh với cơ quan nhà nước có thẩm quyền và cơ quan này phải có

⁴⁰. Trương Hồng Quang, *Cần xem lại khái niệm "hội" khi xây dựng Luật về Hội*, <http://dienngon.vn/blog/Article/can-xem-lai-khai-niem-hoi-khi-xay-dung-luat-ve-hoi>.

nghĩa vụ đưa ra quyết định công nhận sự thành lập của hội thay vì quyết định cho phép thành lập hội.

Thứ sáu, thêm quy định về giới hạn quyền. Theo pháp luật của một số quốc gia, quyền lập hội không phải là một quyền tuyệt đối nên nó có thể giới hạn trong các trường hợp vì an ninh quốc gia, lợi ích cộng đồng v.v... Tại Khoản 2, Điều 22 ICCPR, đã quy định như sau: *“Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khoẻ hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.”*. Việc quy định những trường hợp quyền lập hội có thể bị hạn chế không chỉ thể hiện tinh thần của Hiến pháp 2013 mà còn tránh được khả năng quyền này bị hạn chế một cách bừa bãi bởi chủ thể công quyền.

Thứ bảy, thúc đẩy cơ chế tự chịu trách nhiệm và tự giám sát hoạt động của hội thông qua cấu trúc quản trị nội bộ bằng cách quy định rõ ràng các hội sẽ phải có cơ chế quản trị nội bộ minh bạch, trách nhiệm giải trình rõ ràng với cơ quan cấp phép hoạt động, với công chúng, các nhà tài trợ và các thành viên của hội để bảo đảm hoạt động minh bạch của hội và giảm tải gánh nặng lên cơ quan nhà nước.

Thứ tám, so sánh đối chiếu giữa dự thảo Luật về Hội với Luật doanh nghiệp có thể thấy tuy giữa chúng có những điểm rất khác nhau (một đẳng về kinh tế, một đẳng phi kinh tế), nhưng cũng có những điểm chung đó đều là quyền tự do của con người. Đã là quyền của tôi thì về nguyên tắc có thể được thực hiện mà không phải xin phép nếu như việc thực hiện không vi phạm đến quyền và lợi ích của người khác. Trong thực tế, quyền tự do lập hội đã quy

định trong luật dân sự cho nên không nhiều quốc gia có luật riêng về hội. Trong trường hợp cần có một luật riêng, thì ít nhiều cũng phải soi chiếu với luật doanh nghiệp. Kinh nghiệm xây dựng luật doanh nghiệp cho thấy sau một thời gian dài tranh cãi giữa các bộ chủ quản và các doanh nghiệp về các loại giấy phép lớn, giấy phép con, thời gian gần đây đã thống nhất được một số loại hình kinh doanh không phải đăng ký. Tương tự, có rất nhiều hiệp hội trong xã hội hiện nay không nên bắt buộc phải đăng ký, cụ thể như hội đồng môn (cùng học), hội đồng hương (cùng quê)...

Thứ chín, nên bỏ Điều 10 dự thảo về ban vận động thành lập hội vì nó làm cho việc thành lập hội coi như phải đăng ký hai lần, vì thế cản trở việc thành lập hội của người dân.

LUẬT VỀ HỘI VÀ CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI CỦA CÔNG DÂN

PGS.TS. Bùi Xuân Đức*

Cùng với quyền tự do ngôn luận, quyền tự do báo chí, quyền tự do hội họp, quyền biểu tình, thì quyền tự do lập hội là quyền tự do chính trị cơ bản của công dân, được ghi nhận không những trong các văn kiện quốc tế mà cả trong các bản Hiến pháp nước ta. Điều 25 Hiến pháp sửa đổi 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 định”*. Mỗi cá nhân đều có quyền thể hiện những điều mà mình nghĩ, có quyền liên kết tự do với nhau quanh từng vấn đề xã hội, tôn giáo, chính trị, văn hóa, trước hết là để thể hiện và thực hiện lợi ích của mình, tự mình hỗ trợ, giải quyết những công việc mà không cần thông qua nhà nước. Đồng thời thông qua đó, bằng các tổ chức xã hội được thành lập và là tiếng nói của những người dân được tập hợp lại với nhau để tạo thành một sức mạnh, cùng Nhà nước thực hiện những mục tiêu của hệ thống chính trị, để kiểm soát sự lạm quyền, để bảo vệ mình, để chống lại những tiêu cực trong xã hội như tham nhũng, nhũng nhiễu, quan liêu, hách dịch, cửa quyền từ phía bộ máy công quyền. Nhà nước ghi nhận và tôn trọng quyền này trước hết là đảm bảo quyền lợi của các cá nhân, nhưng suy cho cùng là để phát huy vai trò của mỗi cá nhân trong xã hội. Do vậy, cùng với quy định của Hiến pháp về quyền lập hội, cần thiết phải ban hành luật để tạo cơ sở pháp lý cụ thể, đầy đủ cho công dân thực hiện quyền này.

* Nguyên Viện trưởng Viện Nghiên cứu Khoa học Mặt trận, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam.

Từ khi thành lập nước đến nay nước ta mới chỉ có một luật và nay vẫn đang hiện hành là Sắc lệnh số 102/SL - L004 ngày 20-5-1957 (văn bản có tính chất luật) quy định về quyền lập hội. Từ đó đến nay, mặc dù Hiến pháp đã có nhiều lần ban hành mới nhưng không có một luật nào thêm về vấn đề này. Trong thời gian đó, phục vụ nhu cầu quản lý hội, Chính phủ có ban hành một số Nghị định quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội như: Nghị định số 88/2003/NĐ-CP ngày 30-7-2003 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, 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, Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13-4-2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Mục đích ban hành Luật về Hội hay Luật về lập hội là nhằm: 1) quy định cụ thể để thực hiện quyền lập hội như Điều 25 Hiến pháp đã quy định; 2) phát huy vai trò của hội trong đời sống xã hội, kinh tế, văn hóa, chính trị của đất nước; và 3) thực hiện quản lý Nhà nước về hội. Luật này không phải là Luật về tổ chức và hoạt động của hội vì đó là thuộc phạm vi của Điều lệ của hội điều chỉnh.

1. LUẬT VỀ HỘI HAY LUẬT VỀ LẬP HỘI

Về tên gọi, luật này nên được gọi tên là *Luật về lập hội*, để nêu bật lên được quyền và sự tự chủ của người dân khi tham gia vào việc lập, quản lý hoạt động của hội, thể hiện trong các nội dung: điều kiện thành lập hội, quyền nghĩa vụ của hội, xử lý trách nhiệm đối với hội và sự hỗ trợ, giúp đỡ của Nhà nước đối với hội. Nói cách khác, nội dung của Luật phải theo hướng tạo điều kiện, thúc đẩy quyền được lập hội của công dân, và tạo điều kiện cho các hoạt động của hội được độc lập, tự chủ, không nên thiết lập các quy định mang tính hành chính nhà nước cho các hoạt động thành lập, tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội. Nhớ lại Sắc lệnh số 102/ SL-L004 ngày 20-5-1957

của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ban bố luật quy định quyền lập hội đã được Quốc hội biểu quyết trong khoá họp thứ VI mang tên *Luật quy định quyền lập hội*.

2. VỀ PHẠM VI, ĐỐI TƯỢNG ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT

Thứ nhất, nói luật về quyền lập hội tức nói đến các hình thức hội mà công dân, cá nhân có quyền lập ra và hoạt động. Vậy đó là tổ chức nào?

Xã hội hiện đại ngày nay gọi chung đó là *các tổ chức xã hội*. Tổ chức xã hội (hay hội) hiện nay ở nước ta được hiểu là “tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, cùng sở thích, cùng giới, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước” (theo Nghị định 45/NĐ-CP ngày 21/4/2010). Dự thảo lần thứ 11 Luật về Hội năm 2011 nêu định nghĩa ngắn gọn hơn: “*Hội là tổ chức tự nguyện, bao gồm những người có cùng nhu cầu, mục đích, hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên và cộng đồng; góp phần phát triển đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*”. Dự thảo mới nhất năm 2015 có một số tu chỉnh: “*Hội là tổ chức tự nguyện, của công dân, tổ chức Việt Nam có tôn chỉ, mục đích phù hợp với quy định của pháp luật, hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, đoàn kết, giúp đỡ nhau, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; góp phần phát triển đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh*”. Hội có các tên gọi khác nhau: hội, liên hiệp hội, tổng hội, liên đoàn, hiệp hội, câu lạc bộ có tư cách pháp nhân và các tên gọi khác theo quy định của pháp luật. Hội đại diện cho hội viên trong mối quan hệ đối nội, đối ngoại có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của hội; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên phù hợp với tôn chỉ, mục đích của hội; tổ chức, phối hợp hoạt động giữa

các hội viên vì lợi ích chung của hội; hòa giải tranh chấp trong nội bộ hội; phổ biến, huấn luyện kiến thức cho hội viên; cung cấp thông tin cần thiết cho hội viên theo quy định của pháp luật). Như vậy, phạm vi hội theo nghĩa này loại trừ các đảng phái chính trị.

Vậy, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội có thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật về hội hay không? Hiện nay đang có quan điểm cho rằng Luật này không áp dụng đối với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và năm tổ chức được gọi là “tổ chức chính trị - xã hội” hay “đoàn thể nhân dân”, “đoàn thể chính trị - xã hội” là Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam với lý do: “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là *tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện* của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc” (Điều 9 Hiến pháp 2013) - tức MTTQ Việt Nam không phải là một tổ chức xã hội và đương nhiên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật mà được điều chỉnh bằng luật riêng - Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Còn Công đoàn Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam là những tổ chức quần chúng rộng rãi của các tầng lớp nhân dân (chủ yếu là lao động như công nhân, nông dân, thanh niên, phụ nữ là lực lượng nòng cốt trong nhân dân) được Đảng tập hợp và lãnh đạo, cùng với Đảng tiến hành đấu tranh giành và sau đó là giữ, xây dựng chính quyền cách mạng. *Đây là những*

tổ chức quần chúng gắn bó với sự nghiệp cách mạng của Đảng, không phải là một tổ chức xã hội đơn thuần (tuy chúng cũng có tính xã hội) mà là một tổ chức gắn liền với hoạt động quyền lực (hoạt động chính trị - tham chính). Hiện tại đó là các tổ chức: Tổng Liên đoàn Lao động, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân, Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh. Các tổ chức này là thành tố của hệ thống chính trị nước ta, cùng với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, chúng được coi là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân hiện được Hiến pháp xác định là “là các tổ chức chính trị - xã hội được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình; cùng các tổ chức thành viên khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam” (Điều 9 Hiến pháp) và vì vậy (nên) cũng không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật.

Về mặt này, theo chúng tôi, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là một *tổ chức liên minh chính trị* nên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội là điều dễ hiểu. Riêng việc coi năm tổ chức gọi là chính trị- xã hội cũng đặt riêng ra thì có nhiều điều bản khoản cần nói:

Một, năm tổ chức này là những hình thức tập hợp rộng rãi nhất của công dân và cũng có chức năng nhiệm vụ đáp ứng các nhu cầu tập hợp chính đáng nhất của công dân, cá nhân thành ra mang tính xã hội rõ rệt. Nếu không thuộc phạm vi điều chỉnh của luật thì ý nghĩa của luật không còn bao nhiêu;

Hai, việc coi đây là tổ chức vừa có tính chính trị vừa có tính xã hội để cho nó có vị trí đặc biệt như vậy chưa hẳn đã đúng về mặt lý luận. Theo lý luận, các tổ chức trong xã hội chỉ có thể phân biệt thành *tổ chức chính trị* - tức tổ chức thực thi hoặc tranh giành quyền lực nhà nước và *tổ chức xã hội* - tổ chức do các cá nhân tập hợp lại để thể hiện lợi ích và đấu tranh bảo vệ quyền lợi của các cá nhân (đấu tranh với những sai trái, lạm quyền của công quyền) chứ không thể có một tổ chức mà mang hai tính chất đối lập nhau như vậy. Ở các nước tư bản,

đảng phái chính trị ra đời gắn liền với đấu tranh nghị trường, với bầu cử. Đảng chính trị được thành lập để tham gia tranh cử giành quyền cầm quyền trong Nhà nước. Đối với chế độ XHCN, Đảng Cộng sản ra đời để đấu tranh giành chuyên chính vô sản, tức cũng nhằm đạt được sự cầm quyền. Không tranh cử để cầm quyền (ở các nước tư bản), không nhằm giành và thực hiện chuyên chính vô sản (đối với Đảng Cộng sản) thì không phải đảng chính trị. Còn đối với tổ chức xã hội, mục đích chính là liên kết hội viên, đoàn viên để thể hiện lợi ích và bảo vệ quyền lợi của mình mà thôi. Tham gia vào hoạt động chính trị cũng là để bảo vệ chứ không phải “làm chính trị” theo đúng nghĩa của từ này. Thuật ngữ “tổ chức chính trị - xã hội” lúc đầu xuất hiện trong sách báo có nguồn gốc Liên Xô là chỉ chung các tổ chức chính trị và các tổ chức xã hội được viết ghép lại, giống như “chính sách văn hóa - xã hội” = “chính sách văn hóa và chính sách xã hội” chứ không phải để chỉ một tổ chức vừa mang tính chính trị vừa mang tính xã hội như vậy. Thậm chí sách báo Liên Xô thời bấy giờ chỉ coi Nhà nước mới là tổ chức chính trị còn các tổ chức khác, kể cả Đảng Cộng sản, đều là tổ chức xã hội.

Ba, hiện ngoài 5 tổ chức nói trên, có một số tổ chức xã hội khác đang được đề nghị cũng là tổ chức chính trị - xã hội như Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật, Hội Người cao tuổi Việt Nam... Với xu thế này sẽ ngày càng phá vỡ tính xã hội của các tổ chức xã hội và hậu quả là làm biến thái tính chất và quyền lập hội của công dân. Do vậy, *không nên tách riêng năm tổ chức hiện được gọi là “tổ chức chính trị - xã hội” theo cơ chế quản lý riêng, mà phải trả lại đúng tên tổ chức xã hội cho các tổ chức này và đưa vào điều chỉnh chung trong luật về lập hội.*

Thứ hai, các quỹ, trung tâm, viện nghiên cứu (không do hội thành lập) và các tổ chức phi chính phủ có thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật hay không? Đây cũng là một vấn đề cần được cân nhắc kỹ lưỡng, liệu có cần một quan điểm đầy đủ hơn trong cách hiểu về hội hay không? Nếu

loại trừ các tổ chức phi chính phủ, quỹ, viện, trung tâm độc lập thì sẽ loại trừ đi một số thành tố quan trọng của xã hội. Theo chúng tôi, Luật về hội cần phải điều chỉnh cả đối với các đối tượng này và khái niệm về hội được hiểu theo hướng “hội có thể có hội viên hoặc không có hội viên”.

Thứ ba, vấn đề tư cách pháp nhân của hội có nên phải đặt ra không? Dự thảo Luật quy định hội bao gồm hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân. Hội không có tư cách pháp nhân là hội chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp đăng ký hoạt động theo quy định của pháp luật. Thực tế, theo quy định hiện hành không phải bất cứ tổ chức nào đăng ký thành lập hoạt động với cơ quan nhà nước cũng đồng thời có tư cách pháp nhân (ví dụ như doanh nghiệp tư nhân không có tư cách pháp nhân, một số hội quần chúng đăng ký hoạt động nhưng không có tư cách pháp nhân...). Do vậy, nếu quy định hội không có tư cách pháp nhân chỉ là những hội chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp đăng ký hoạt động là chưa thực sự đầy đủ. Việc điều chỉnh đối với cả hội không có tư cách pháp nhân dễ dẫn đến tình trạng Nhà nước can thiệp quá sâu vào hoạt động của các loại tổ chức hội. Do vậy, không nên quy định nội dung này, mà hội chỉ cần đáp ứng tiêu chí hội theo quy định chung là đủ

Thứ tư, hội có bao hàm cả của cá nhân, tổ chức nước ngoài hoạt động hợp pháp trên lãnh thổ Việt Nam không? Trên thực tế đã có nhiều hiệp hội được thành lập theo tinh thần Nghị định số 08/1998/NĐ-CP ngày 22/01/1998 của Chính phủ về quy chế thành lập hiệp hội doanh nghiệp nước ngoài tại Việt Nam. Qua thông tin đánh giá của Bộ Nội vụ thì các hiệp hội này hoạt động đúng pháp luật, phát huy tác dụng tốt. Trong khi đó, nước ta cũng đã tham gia Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền của Liên hợp quốc, trong đó có quy định “ai cũng có quyền tự do lập hội, kể cả quyền thành lập và gia nhập các nghiệp đoàn để bảo vệ quyền lợi của mình” và “mọi người đều có quyền tự do hội họp và

lập hội một cách hoà bình”. Như vậy, công dân của các nước khi cư trú hợp pháp tại nước đã ký kết tham gia Công ước thì có quyền lập hội tại các nước này. Nếu chúng ta không quy định vấn đề này thì công dân nước ngoài, đặc biệt là công dân của nước đã ký Công ước không được quyền lập hội tại Việt Nam. Điều này có thể sẽ dẫn đến ý kiến cho rằng không cho phép người nước ngoài có quyền thành lập hội ở Việt Nam đồng nghĩa với việc chúng ta không quản lý, giám sát được hoạt động của họ theo pháp luật. Vì vậy, Luật về hội cần điều chỉnh cả những đối tượng này.

Thứ năm, cần quy định một yếu tố quan trọng khi xác định một tổ chức là “hội”, đó là “*hoạt động thường xuyên, liên tục*”. Bởi vì, tính thường xuyên và liên tục trong hoạt động là tiêu chí quan trọng để thể hiện sự tồn tại của “hội”, tránh trường hợp, nhiều tổ chức được thành lập và hoạt động một thời gian, sau đó hầu như chỉ hoạt động mang tính chất “cầm chừng”.

3. NỘI DUNG ĐIỀU CHỈNH VÀ BỐ CỤC CỦA LUẬT VỀ LẬP HỘI

Với tinh thần phạm vi điều chỉnh như trên, chúng tôi đề nghị Bố cục của dự án Luật cần tập trung vào quy định các nội dung như đã chỉ ra là: 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, còn tránh sa vào quy định các nội dung thuộc về tổ chức và hoạt động của hội là thuộc phạm vi của Điều lệ hội quy định. Cụ thể là:

- Chương I - Những quy định chung

Tập trung quy định về khái niệm, tính chất hội, điều kiện thành lập hội. Khái niệm hội phải bao hàm tất cả các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội đang gọi hiện nay trừ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam - là tổ chức liên minh chính trị, không phải là hội nên có quy định riêng.

- Chương II - Quyền của hội

Đây là nội dung rất quan trọng cần quy định riêng chứ không

phải chỉ trong mục “Tổ chức hoạt động của hội” như các Dự thảo Luật về Hội đưa ra gần đây. Nói quyền của Hội là chủ yếu nói tới những quy định cho phép hội được tham gia các hoạt động xã hội, tham gia hoạt động nhà nước, quan hệ đối ngoại.

- Chương III - Nghĩa vụ của hội

Tương tự như quyền, phải quy định rõ nghĩa vụ, trách nhiệm của hội đặc biệt là nghĩa vụ tuân thủ Hiến pháp, pháp luật của Nhà nước tôn chỉ mục đích của hội, các nghĩa vụ, trách nhiệm xã hội của hội.

- Chương IV - Chính sách của Nhà nước đối với hội

Hiến pháp quy định: “Nhà nước tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các tổ chức thành viên của Mặt trận và các tổ chức xã hội khác hoạt động”. Do vậy đây là nội dung quan trọng mà Luật cần thể hiện.

- Chương V- Các hành vi bị nghiêm cấm và xử lý trách nhiệm

Nội dung này cần quy định rõ các hành vi bị nghiêm cấm như lợi dụng quyền lập hội để hoạt động nguy hại lợi ích nước nhà, lợi ích của nhân dân, chống chế độ, chia rẽ dân tộc, phá hoại sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, phá hoại tình hữu nghị giữa các dân tộc; trường hợp vi phạm có thể bị xử lý dưới các hình thức thích hợp cho đến mức giải tán hội. Tuy nhiên, cần tránh quy định mơ hồ, khó xác định ranh giới giữa hành vi hợp pháp và bất hợp pháp, tránh sự tùy tiện, gây ảnh hưởng đến quyền công dân trong thực tiễn áp dụng luật.

- Chương VI - Quản lý Nhà nước về hội

Quản lý Nhà nước về hội (quy định thủ tục thành lập, đăng ký thành lập hội, hướng dẫn hoạt động, thanh tra kiểm tra, xử lý vi phạm...) là cần thiết. Tuy nhiên, cần thể hiện sự coi trọng vai trò quan trọng của các hội trong sự phát triển của xã hội, do đó rất nên được tạo điều kiện để phát triển chứ không phải để quản lý chặt./.

BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI CỦA CÔNG DÂN THÔNG QUA LUẬT VỀ HỘI

GS.TS. Thái Vĩnh Thắng*

1. VỀ KHÁI NIỆM HỘI

Khái niệm “hội” trong tiếng Anh và tiếng Pháp tuy phát âm khác nhau nhưng đều viết là “*Association*”. Trong tiếng Pháp được định nghĩa là sự liên kết nhiều người vì một lợi ích chung (*Union des personnes dans un interet commun*)⁴¹, trong tiếng Anh được định nghĩa là một nhóm người công khai liên kết vì một mục đích đặc biệt (*an official group of people who have joined together for a particular purpose*)⁴². Như vậy, khái niệm hội cần được hiểu một cách đơn giản đó là sự liên kết một số người vì công việc hoặc mục đích, lợi ích chung nào đó. Tuy nhiên, cần phải thấy rằng pháp luật của hầu hết các nước trên thế giới đều không thừa nhận một tổ chức là hội nếu tổ chức đó được thành lập vì mục đích kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận. Nếu các cá nhân liên kết với nhau vì mục đích tìm kiếm lợi nhuận thì tạo ra tổ chức kinh tế là doanh nghiệp, công ty và hoạt động theo luật doanh nghiệp, luật thương mại. Ở Việt Nam, ngoài Đảng Cộng sản còn có những hội đặc biệt vừa mang tính xã hội vừa mang tính chính trị như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của nó là Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam là những hội được ngân sách nhà nước chu

* Nguyên Chủ nhiệm Khoa Hành chính-Nhà nước, Đại học Luật Hà Nội.

⁴¹. Dictionnaire encyclopedique de la langue Francaise, edition ALPHA, 2004, p.83.

⁴². Oxford advanced learner,s Dictionary, Oxford University Press, 2000, p.62.

cấp cho hoạt động nên cũng không thể điều chỉnh theo Luật về hội được. Vậy chỉ còn lại những liên kết tự nguyện của các cá nhân không vì mục đích lợi nhuận, tự quản và tự chủ về tài chính, và không phải cơ quan, tổ chức của chính phủ (*non-government organization*). Đó có thể là các hội từ thiện, hội khuyến học, hội nghề nghiệp (hội nhà báo, hội nhà văn, hội kiến trúc sư, hội luật gia, hội những người làm vườn), hội những người có chung sở thích như các câu lạc bộ bóng đá, quần vợt, cò vua, cò tướng...) Như vậy với Luật về hội, chúng ta phải hiểu “hội” theo nghĩa hẹp đó là các tổ chức thuần túy dân sự (phi nhà nước), không có tính chất kinh doanh (tìm kiếm lợi nhuận để chia cho các thành viên).

Vì quyền lập hội là quyền cơ bản của con người và công dân, quyền này còn được Tòa án Tối cao Hoa Kỳ coi là một phần cơ bản của quyền tự do ngôn luận, vì trong nhiều trường hợp người ta chỉ thực hiện quyền này có hiệu quả khi kết hợp với người khác.⁴³ Điều 18 Hiến pháp Italia năm 1947 quy định: “Công dân có quyền tự do lập hội không cần sự cấp phép nào miễn là mục đích thành lập hội không bị cấm trong pháp luật hình sự”.⁴⁴

Luật về Hội của Ba Lan năm 1989 (Law on associations, 7 April 1989) quy định: “Hội là sự liên kết tự nguyện, tự quản, bền vững và không vì mục đích lợi nhuận”⁴⁵. Ở Việt Nam chúng ta từ khi quyền hội họp và lập hội được quy định trong Hiến pháp 1946 (Điều 10) và trong luật quy định về quyền lập hội năm 1957 (Điều 2), các hội khác nhau đã được thành lập và hoạt động. Theo quy định tại Điều 2 Luật quy định về quyền lập hội năm 1957, mọi người đều có quyền lập hội trừ những người mất quyền công dân hoặc đang bị truy tố trước pháp

⁴³. United States Court held in *NAASP v. Alabama* that the freedom of association is an essential part of the freedom of speech because, in many cases, people can engage in effective speech only when they join of others.

⁴⁴. Citizen have the right to form association freely and without authorization for those ends that are not forbidden by criminal law.

⁴⁵. An association is a voluntary self-governed and lasting non-profit union.

luật. Mặc dù Điều 3 Luật quy định về quyền lập hội năm 1957 đã quy định: “Để đảm bảo việc lập hội có mục đích chính đáng, bảo vệ và củng cố chế độ dân chủ nhân dân, lập hội phải xin phép”, tuy nhiên hạn chế của Luật năm 1957 là không phân biệt hội có tư cách pháp nhân, hội không có tư cách pháp nhân, hội cần thiết phải đăng ký thành lập và hội không cần phải đăng ký thành lập. Trên thực tế có rất nhiều hội đã được thành lập mà không đăng ký và cũng không cần sự cho phép và sự quản lý nhà nước nào. Đó là các hội đồng hương, hội đồng môn, các câu lạc bộ thơ, các hội làm vườn, hội nuôi chim, hội cây cảnh tự thành lập, tự hoạt động, tự trang trải mà không ảnh hưởng đến sinh hoạt bình thường của xã hội nên trên thực tế cũng không cần một sự quản lý, sự can thiệp nào xuất phát từ phía các cơ quan quản lý nhà nước. Mặc dù Luật về Hội năm 1957 cho đến nay đã tồn tại được 59 năm, tuy nhiên chưa có bổ sung, sửa đổi nào đối với luật này nên nhiều quy định đã không còn phù hợp với yêu cầu các hội đa dạng đang nảy nở ở Việt Nam. Việc ban hành luật mới về hội hiện nay là nhu cầu cấp bách của đời sống xã hội, nhất là để triển khai thực hiện các quy định về quyền con người và quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013. Khái niệm “Hội” trong dự thảo luật về hội được xác định như sau: “Hội theo quy định của luật này là tổ chức tự nguyện của công dân, pháp nhân Việt Nam hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, đoàn kết, giúp đỡ nhau, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, góp phần xây dựng và phát triển đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Quy định như trên vừa thừa vừa thiếu, thừa vì pháp nhân cũng là sự liên kết của cá nhân, thiếu vì quyền lập hội là quyền con người chứ không chỉ riêng của công dân. Theo tôi nên quy định lại như sau: “Hội theo quy định của luật này là sự liên kết tự nguyện, bền vững của các cá nhân, vì một lợi ích chung ngoài mục đích lợi nhuận”. Quy định như vậy là ngắn gọn, dễ hiểu và không rườm rà.

2. VỀ CẤU TRÚC CỦA DỰ LUẬT

Dự luật có 8 chương, 37 điều, so với Luật quy định về quyền lập hội năm 1957 đã tăng thêm 25 điều. Theo chúng tôi, luật nên ngắn gọn như cách đây 59 năm các luật gia tiền bối đã làm, không nên quá rườm rà không cần thiết, làm loãng nội dung cơ bản của luật là đảm bảo quyền lập hội cho con người và công dân.

Theo chúng tôi, dự luật chỉ nên có cấu trúc ngắn gọn như sau:

Điều 1: Định nghĩa về hội

Điều 2: Mọi người đều có quyền lập hội

Điều 3: Các nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của hội;

Điều 4: Phân loại hội

Điều 5: Các hội không có tư cách pháp nhân

Điều 6: Các hội có tư cách pháp nhân

Điều 7. Cách thức thành lập hội có tư cách pháp nhân

Điều 8. Điều lệ hội

Điều 9. Cơ quan lãnh đạo hội

Điều 10. Những điều cấm đối với các hội

Điều 11. Quản lý nhà nước về hội

Điều 12. Hợp nhất, sát nhập, chia tách, giải thể hội

Điều 13. Tài sản, tài chính của hội

Điều 14. Giải thích luật

Điều 15. Hiệu lực thi hành

3. VỀ NỘI DUNG CỦA DỰ LUẬT

3.1. Quyền lập hội là quyền cơ bản của con người

Trước hết cần quán triệt quan điểm quyền lập hội là quyền cơ bản của con người chứ không phải riêng của công dân. Điều 20 Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 đã khẳng định: “Mọi người đều có quyền tự do hội họp và lập hội một cách hòa bình”. Điều 22

Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 cũng đã quy định: “Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình”. Việt Nam đã tham gia Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1982, vì vậy cần phải nội luật hóa quy định này trong luật về hội.

3.2. Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hội

Chúng tôi nhất trí với các nguyên tắc đã được xây dựng trong dự thảo luật là:

- Nguyên tắc tự nguyện, tự quản;
- Nguyên tắc tự chủ kinh phí hoạt động;
- Nguyên tắc dân chủ, bình đẳng, minh bạch;
- Nguyên tắc hoạt động không vì mục đích lợi nhuận;
- Nguyên tắc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật và điều lệ hội;

Ngoài ra chúng tôi đề nghị bổ sung:

- Nguyên tắc không xâm phạm lợi ích nhà nước, dân tộc, không vi phạm các quyền con người và công dân.

Các nguyên tắc này giúp chúng ta phân biệt hội với doanh nghiệp/các tổ chức kinh tế, các tổ chức chính trị - xã hội được hưởng ngân sách nhà nước.

3.3. Phân loại hội

Thực tiễn cho thấy các hội ở Việt Nam rất đa dạng và phong phú. Có hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc như các hội khoa học và kỹ thuật, hội nhà báo, hội nhà văn, hội luật gia..., có hội hoạt động trong phạm vi tỉnh, liên tỉnh, huyện, liên huyện, xã, liên xã, có hội chỉ hoạt động trong phạm vi thôn, xóm, dòng tộc, hay chỉ trong khuôn khổ những người bạn cùng lớp phổ thông hoặc đại học, có hội có rất đông thành viên như Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật (có khoảng 1,8 triệu hội viên), hay Hội Luật gia Việt Nam (có khoảng 40.500 hội

viên), nhưng có hội chỉ khoảng 15, 20, 30 thành viên như các hội đồng môn, hội đồng hương xã, các câu lạc bộ bóng đá, quần vợt, cờ vua, cờ tướng. Sự đa dạng như vậy đòi hỏi có sự phân loại để nhà nước có thể quản lý dễ dàng hơn. Theo chúng tôi, có thể phân chia hội theo các tiêu chí sau đây:

- Các hội có mục đích từ thiện như Hội giúp đỡ trẻ mồ côi, Hội giúp đỡ người nghèo, Hội khuyến học (xếp vào nhóm hội từ thiện);

- Các hội liên kết những người có chung nghề nghiệp (gọi là hội nghề nghiệp), như Hội luật gia, Hội nhà văn, Hội nhà báo, Hội kiến trúc sư...

- Các hội liên kết những người có hoàn cảnh giống nhau như Hội người mù, Hội nạn nhân chất độc màu da cam, Hội đồng hương, Hội bảo vệ người tiêu dùng...

- Các hội liên kết những người cùng sở thích, như các câu lạc bộ khiêu vũ, bóng đá, bóng chuyền, bóng bàn, quần vợt (có thể xếp vào các hội văn hóa thể thao).

Mặc dù về tính chất xã hội có thể phân định thành nhiều hội khác nhau, tuy nhiên về mặt pháp lý chỉ nên phân thành hai loại là hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân.

3.3.1 Hội không có tư cách pháp nhân

Hội không có tư cách pháp nhân là những hội không có trụ sở hoạt động cố định, không đăng ký thành lập, không có con dấu riêng.

Các hội không có tư cách pháp nhân có thể là các hội đồng hương, hội đồng môn, các câu lạc bộ thể thao, các hội nhỏ của những người thích du lịch, săn bắn, văn nghệ, giải trí...

3.3.2 Hội có tư cách pháp nhân

Hội có tư cách pháp nhân là những hội có tài sản chung, có trụ sở hoạt động, có cơ quan đại diện, có điều lệ hội và có đăng ký thành lập, có con dấu của hội.

Việc xác lập tư cách pháp nhân của hội là rất quan trọng vì chỉ có các hội có tư cách pháp nhân mới có thể tham gia các giao dịch dân sự và chịu trách nhiệm pháp lý về các giao dịch đó.

4. KIẾN NGHỊ DỰ THẢO MỚI

Do dự thảo Luật về Hội do Bộ Nội vụ soạn thảo còn nặng về khía cạnh quản lý, quy định quá sâu về khía cạnh tổ chức, làm hạn chế tính độc lập và tự chủ, tự quản của hội nên chúng tôi xin kiến nghị dự thảo mới sau đây:

DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

Điều 1: Định nghĩa về hội

Hội là liên kết tự nguyện, tự quản, tự chủ tài chính, hoạt động không vì mục đích lợi nhuận của các cá nhân.

Điều 2: Mọi người đều có quyền lập hội

Mọi người đều có quyền lập hội, trừ những người mất quyền dân sự hoặc đang bị truy tố trước pháp luật.

Điều 3: Các nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của hội

Hội được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc sau đây:

- Nguyên tắc tự nguyện được hiểu là không ai bị ép buộc phải gia nhập hoặc ra khỏi hội;
- Nguyên tắc tự quản được hiểu là việc thành lập, bầu lãnh đạo và duy trì các hoạt động của hội hoàn toàn do các thành viên của hội quyết định, không có sự can thiệp của nhà nước hoặc các tổ chức khác;
- Nguyên tắc tự chủ tài chính được hiểu là kinh phí hoạt động của hội là do các thành viên của hội và hội tự trang trải.
- Nguyên tắc hoạt động không vì mục đích lợi nhuận được hiểu là hội không tìm kiếm lợi nhuận để phân chia cho các hội viên. Lợi nhuận, nếu có trong quá trình hoạt động của hội được dành cho các hoạt động của hội theo quy định của điều lệ.

- Nguyên tắc dân chủ, bình đẳng, minh bạch được hiểu là cơ quan lãnh đạo của hội phải do đại hội toàn thể thành viên bầu ra, các thành viên của hội đều bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ, các khoản thu, chi về tài chính và các hoạt động của hội đều phải công khai cho các thành viên của hội được biết.

- Nguyên tắc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, không làm thiệt hại đến quyền lợi của nhà nước, xã hội, quyền con người và công dân.

Điều 4: Phân loại hội

Các hội được phép hoạt động có thể có hoặc không có tư cách pháp nhân.

Điều 5: Các hội không có tư cách pháp nhân

Các hội không có trụ sở hoạt động thường xuyên, không có con dấu riêng và không đăng ký hoạt động là các hội không có tư cách pháp nhân.

Điều 6: Các hội có tư cách pháp nhân

Các hội có tư cách pháp nhân là các hội có tên gọi, có tài sản độc lập, có trụ sở hoạt động, có ban lãnh đạo, có đăng ký thành lập, có con dấu riêng.

Điều 7. Cách thức thành lập hội có tư cách pháp nhân

Để đăng ký thành lập hội, người đăng ký thành lập phải thực hiện các thủ tục sau đây:

1. *Làm tờ khai đăng ký thành lập hội.* Tờ khai có chứa các thông tin sau đây:

- Tên đầy đủ và tên viết tắt (nếu có) của hội;
- Mục đích thành lập hội;
- Địa chỉ của trụ sở chính của hội;
- Họ, tên, ngày, tháng, năm sinh, địa chỉ của những người trong ban lãnh đạo hội;
- Danh sách các thành viên của hội;

- Điện thoại, địa chỉ mail của hội;
- Dự thảo Điều lệ hội (đính kèm tờ khai).

2. *Gửi tờ khai* cho UBND xã nếu hội hoạt động trong phạm vi xã, gửi cho UBND huyện nếu hội hoạt động trong phạm vi huyện, gửi cho UBND tỉnh nếu hội hoạt động trong phạm vi tỉnh, gửi cho Bộ Nội vụ nếu hội hoạt động trong phạm vi nhiều tỉnh hoặc toàn quốc.

3. *Nhận quyết định công nhận hội từ nhà chức trách* (thời gian không quá 10 ngày kể từ ngày gửi Tờ khai đăng ký thành lập hội).

Điều 8. Điều lệ hội

Điều lệ hội phải thể hiện các nội dung cơ bản sau đây:

- Tên đầy đủ và tên viết tắt (nếu có) của hội;
- Địa chỉ trụ sở của hội, điện thoại và địa chỉ mail của hội;
- Tôn chỉ, mục đích, lĩnh vực và phạm vi lãnh thổ hoạt động của hội;
- Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hội;
- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của hội;
- Quyền và nghĩa vụ của hội viên;
- Cách thức bầu cử thành lập Ban lãnh đạo hội;
- Nhiệm kỳ của Ban lãnh đạo hội;
- Hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, đổi tên, giải thể, thanh quyết toán tài sản, nguyên tắc quản lý và sử dụng ngân sách của hội;
- Cách thức hoạt động của hội.

Điều 9. Cơ quan lãnh đạo hội

Cơ quan lãnh đạo hội do đại hội toàn thể thành viên của hội bầu ra, thành phần và nhiệm kỳ của cơ quan lãnh đạo hội do điều lệ hội quy định.

Điều 10. Những điều cấm đối với các hội

Hoạt động của hội không được xâm hại đến lợi ích nhà nước, xã hội và quyền con người, quyền công dân.

Điều 11. Quản lý nhà nước về hội

1. Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hội trong phạm vi cả nước.

2. Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện và phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp trong việc quản lý nhà nước về hội theo sự phân công của Thủ tướng.

3. Ủy ban Nhân dân Tỉnh chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với các hội hoạt động trong phạm vi của một tỉnh, hoặc liên huyện.

4. Ủy ban Nhân dân Huyện chịu trách nhiệm quản lý nhà nước trong phạm vi một huyện hoặc liên xã;

5. Ủy ban Nhân dân xã, phường, thị trấn chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về hoạt động của hội trong phạm vi một xã.

Điều 12. Hợp nhất, sáp nhập, chia tách, giải thể hội

Việc hợp nhất, sáp nhập, chia tách và giải thể hội được thực hiện theo nghị quyết của hội với sự đồng ý của ít nhất 2/3 tổng số hội viên và phải được sự phê chuẩn của cơ quan có thẩm quyền quản lý hội.

Điều 13. Tài sản, tài chính của hội

Tài sản của hội được hình thành từ lệ phí và các khoản đóng góp của các thành viên, các khoản tài trợ, hiến, tặng của cá nhân và tổ chức ở trong nước và nước ngoài hoặc các hoạt động của hội mà có.

Điều 14. Giải thích luật

Trong quá trình tổ chức và hoạt động của các hội nếu xuất hiện các cách hiểu khác nhau về quy định của luật này thì theo yêu cầu của ít nhất năm hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có trách nhiệm ban hành pháp lệnh để giải thích.

Điều 15. Hiệu lực thi hành

Luật này có hiệu lực từ ngày... tháng.... năm...../.

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ VIỆC XÂY DỰNG LUẬT VỀ HỘI NHÌN TỪ PHÍA TỔ CHỨC HỘI

TS. Phạm Văn Tân*

Hiện nay, trong xu thế hội nhập quốc tế, số lượng các hội được lập gia tăng nhanh chóng. Với môi trường dân chủ, cởi mở, hội nhập, các hoạt động kinh tế - xã hội ngày càng phát triển, xã hội hoá ngày càng cao, việc thành lập và phát triển hội thực sự là yêu cầu của thực tiễn đời sống và là xu thế tất yếu nhằm thỏa mãn nhu cầu tự do, dân chủ, sáng tạo của người dân và xã hội. Việc xây dựng, hoàn thiện một đạo luật để điều chỉnh các hoạt động liên quan đến hội là việc làm rất cần thiết.

Từ năm 2006, thực hiện Nghị quyết số 49/2005/QH của Quốc hội, Chính phủ đã giao cho Bộ Nội vụ chủ trì xây dựng dự thảo Luật về Hội. Sau nhiều lần bổ sung, sửa đổi nội dung, Bộ Nội vụ được Chính phủ ủy quyền đã trình Dự thảo Luật tại kỳ họp thứ 9 khóa XI. Do chưa thống nhất những nội dung của Dự thảo và vì những lý do khác liên quan đến phạm vi điều chỉnh của Luật nên Quốc hội chưa xem xét thông qua Luật về Hội.

Năm 2013, Quốc hội đã thông qua Hiến pháp. Điều 25 của Hiến pháp đã ghi rõ: *“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”*. Vì vậy, Quốc hội đã đưa Luật về quyền lập hội vào chương trình xây dựng luật năm 2015, trên cơ sở đó Chính phủ đã giao cho Bộ Nội vụ chủ trì xây dựng dự thảo Luật về Hội là phù hợp với yêu cầu thực tiễn đặt ra.

* Phó Chủ tịch kiêm Tổng Thư ký Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA).

I. VỀ SỰ CẦN THIẾT, CÁC QUAN ĐIỂM VÀ NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG LUẬT VỀ HỘI

Thời gian qua, căn cứ vào Sắc lệnh 102/SL/L004 ngày 29/5/1957, Chính phủ đã ban hành một số Nghị định như Nghị định số 88/2003/NĐ-CP, Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, Nghị định số 33/2012/NĐ-CP,... dù các văn bản hướng dẫn Sắc lệnh đã tác động mạnh đến sự phát triển của các hội, song các văn bản đó vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn cuộc sống, một số nội dung quy định trong các nghị định này chưa phù hợp với nhiều vấn đề nảy sinh trong thực tế, chưa bắt kịp với xu thế mở rộng dân chủ và phát huy nguồn lực từ xã hội. Vì vậy, căn cứ vào Hiến pháp năm 2013, kế thừa nhiều nội dung của Sắc lệnh số 102, Bộ Nội vụ nêu ra nhiều căn cứ, quan điểm, nguyên tắc rất thỏa đáng để xây dựng Dự thảo Luật về Hội. Chúng ta hoàn toàn đồng tình với 5 điểm nêu về sự cần thiết, 3 quan điểm và 3 nguyên tắc trong Tờ trình của Bộ Nội vụ về Dự thảo Luật, đó là:

5 điểm về sự cần thiết:

1- Đảng ta xác định cách mạng là sự nghiệp của quần chúng, Đảng chú trọng lãnh đạo, định hướng tổ chức, hoạt động của hội quần chúng. Bối cảnh mới đòi hỏi phải thay thế Sắc lệnh số 102 bằng một đạo luật mới quy định về quyền lập hội của công dân.

2- Quốc hội đã đưa Luật về quyền lập hội vào chương trình xây dựng luật năm 2015.

3- Nhiều nghị định được ban hành tạo sự chồng chéo do đó cần xây dựng Luật về Hội để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ.

4- Một số văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành phát sinh nhiều vướng mắc, bất cập, không hợp lý không còn phù hợp với tình hình tổ chức và hoạt động hội trong bối cảnh hiện nay.

5- Thực hiện Kết luận số 102-KL/TW của Bộ Chính trị về hội quần chúng, vì vậy cần xây dựng Luật về Hội để thể chế hóa đường lối của Đảng thành quy định của pháp luật.

3 quan điểm để xây dựng Luật:

- 1- Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hội quần chúng.
- 2- Tôn trọng nguyên tắc tổ chức và hoạt động hội: tự nguyện, tự quản, tự trang trải về kinh phí.
- 3- Nhà nước tạo điều kiện cho hội hoạt động nhằm phát huy vai trò của hội trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc.

3 nguyên tắc để xây dựng Luật:

- 1- Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức quần chúng.
- 2- Bảo đảm quyền lập hội của công dân theo Hiến pháp, tạo điều kiện cho hội hoạt động, thực hiện đơn giản hóa về thủ tục lập hội.
- 3- Bảo đảm sự kế thừa và tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật và quản lý hội phù hợp với thông lệ quốc tế.

Tuy nhiên, căn cứ vào nội dung của Dự thảo Luật về hội và quá trình triển khai xây dựng dự thảo, nhất là cách thức tiếp cận các đối tượng bị điều chỉnh trực tiếp bởi Luật, các tham vấn các bên có liên quan cho thấy nội dung Dự thảo Luật về hội còn khá với các căn cứ, quan điểm, nguyên tắc nêu trên. Nhiều vấn đề chưa tìm được tiếng nói chung giữa cơ quan chủ trì soạn thảo Luật và các đối tượng bị điều chỉnh bởi Luật trong suốt quá trình xây dựng Dự thảo.

II. VỀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ VÀ NỘI DUNG TRONG DỰ THẢO LUẬT

1. Cần tổng kết đánh giá Sắc lệnh 102/SL/L004 trước khi xây dựng Luật về Hội mới

Luật về Hội là một đạo luật rất quan trọng, vì vậy, trước khi nghiên cứu xây dựng nội dung Dự thảo Luật về Hội cần tổng kết, đánh giá lại toàn diện việc thực hiện Sắc lệnh 102/SL/L004 ngày

29/5/1957 về quyền lập hội vẫn còn hiệu lực trong điều kiện mới, hoàn cảnh mới. Nên chăng cần có sự tổng kết đánh giá toàn diện về kết quả hoạt động của hội đóng góp vào sự phát triển của đất nước thay vì chỉ nêu được một số thông tin về số lượng hội và biên chế đã cấp cho các hội đặc thù và nhìn nhận hội được thành lập và hoạt động như là một gánh nặng cho ngân sách quốc gia. Bộ Nội vụ mới chỉ tổ chức đánh giá việc thực hiện Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, Nghị định số 33/2012/NĐ-CP là nghị định hướng dẫn thực hiện Sắc lệnh số 102/SL/L004. Những nội dung của các Nghị định này chủ yếu tập trung vào các quy định về quản lý hội. Chính vì vậy, nhiều nội dung của Dự thảo Luật về Hội chưa thể hiện được việc tôn trọng và bảo đảm quyền lập hội của người dân.

2. Về việc thể hiện quan điểm tăng cường sự lãnh đạo của Đảng

Trong Dự thảo không thấy thể hiện nội dung tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với các hội là các tổ chức quần chúng mà đặt các hội vào thế phải thể hiện cho rõ tính tự nguyện, tự quản, tự tìm cách tồn tại. Không thể hiện được việc Đảng, Nhà nước phải dẫn dắt, tập hợp, giáo dục và phát huy sức mạnh của hội để góp phần vào công cuộc chấn hưng đất nước. Nếu Nhà nước phó mặc hoạt động hội theo tinh thần hoàn toàn tự quản, tự lo thì làm sao có thể lôi kéo được quần chúng thực hiện đường lối của Đảng? Trong bối cảnh của nước ta hiện nay, quá đề cao việc các hội hoạt động theo tinh thần tự nguyện, tự quản, tự tìm cách tồn tại mà thiếu vắng sự quan tâm từ phía nhà nước e rằng hội sẽ dễ bị các thế lực khác lôi kéo, mà không đúng con đường Đảng vạch ra. Dù là dưới hình thức tự nguyện, song việc tập hợp quần chúng đi theo con đường của Đảng thì chắc chắn đây phải được xem là nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước đối với hội. Theo tinh thần đó, về mặt khách quan tất cả các hội đều thực hiện nhiệm vụ chính trị, dù trực tiếp hay gián tiếp, đó là tập hợp, đoàn kết lực lượng cùng sở thích, cùng nghề nghiệp, cùng chí hướng để phục vụ cho mục đích

cao cả là phục vụ đất nước, phục vụ mục tiêu dân giàu, nước mạnh đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, và phải được cấp, hỗ trợ, tạo điều kiện từ phía Nhà nước trên nhiều phương diện, kể cả nguồn lực vật chất. Hội dù dưới bất cứ hình thái nào đều mang tính chính trị, chỉ có điều là chính trị với bên nào mà thôi. Việc tầm thường hóa hội, quá lo lắng việc tồn tại của hội làm tăng gánh nặng cho ngân sách có thể dẫn đến sự tước đoạt quyền lãnh đạo của Đảng đối với quần chúng.

Dự thảo Luật có thể tạo sự bất bình đẳng đối với các hội do Đảng, Nhà nước thành lập hoặc chỉ đạo thành lập và giao nhiệm vụ được điều chỉnh trong luật. Trong giai đoạn hiện nay, văn bản của Đảng đã xác định có nhiều tổ chức hội là hội chính trị - xã hội, chính trị - xã hội nghề nghiệp, nhiều hội có tổ chức đảng làm hạt nhân và giao cho tổ chức đó nhiệm vụ chính trị rất cụ thể lồng vào việc thực hiện các hoạt động chuyên môn, nghề nghiệp của hội. Một số tổ chức đã được thể chế hóa bằng các quy định pháp luật, một số tổ chức thì chưa được thể chế hóa bằng các quy định pháp luật. Vì vậy, không thể không tạo sự không công bằng trong phạm vi điều chỉnh của luật đối với các hội có cùng tính chất chính trị - xã hội. Với những vấn đề rất đặc thù của các hội đó có thể cần được điều chỉnh bằng một đạo luật khác (thí dụ Luật quy định về các tổ chức chính trị - xã hội, chính trị - xã hội nghề nghiệp, hội có tổ chức đảng làm hạt nhân) mà không nên ghép chung vào luật này. Không nên tạo ra tình trạng trong luật về hội lại chỉ điều chỉnh một số hội chính trị - xã hội, chính trị - xã hội nghề nghiệp, trong khi các hội chính trị - xã hội, chính trị - xã hội nghề nghiệp khác thì không bị điều chỉnh. Do đó, đề nghị xem xét lại phạm vi và đối tượng điều chỉnh của Dự thảo Luật. Điều 9 của Sắc lệnh số 102 ghi: *“Các đoàn thể dân chủ và các đoàn thể nhân dân đã tham gia Mặt trận dân tộc thống nhất trong thời kỳ kháng chiến, được Quốc hội và Chính phủ công nhận, không thuộc phạm vi quy định của luật này”* nên được nghiên cứu để kế thừa đưa vào nội dung Dự thảo Luật.

3. Về tên gọi của luật

Hiến pháp nêu rõ công dân có quyền lập hội. Sắc lệnh 102 cũng ghi rõ *“ban bố luật quy định quyền lập hội”* và tên luật là *“Luật quy định quyền lập hội”*, song tên của Dự thảo Luật là Luật về Hội. Với tên gọi *“Luật về Hội”* và các quy định nghiêng nhiều về nội dung quản lý hội mang tính áp đặt chủ quan, duy ý chí có vẻ cơ quan soạn thảo chưa thực sự thấu đáo Điều 25 của Hiến pháp năm 2013 xác lập *“quyền lập hội”* của công dân.

4. Về phạm vi và đối tượng điều chỉnh

Phạm vi và đối tượng điều chỉnh của Luật là các tổ chức hội, vì vậy, cần tiếp cận sâu hơn, kỹ hơn ý nguyện của những hội bị điều chỉnh trực tiếp bởi các quy định của luật. Nội dung luật phải phù hợp và tôn trọng ý chí, nguyện vọng của những cá nhân, tổ chức bị điều chỉnh bởi luật. Không nên áp đặt ý chí chủ quan, một chiều từ phía các cơ quan quản lý hoặc tư duy tạo thuận lợi, đặc quyền từ phía các cơ quan quản lý mà ít hoặc không quan tâm đến nguyện vọng của đối tượng bị điều chỉnh và nhiều khi xa rời thực tế sinh động. Nhiều nội dung trong Nghị định số 88/2003/NĐ-CP, Nghị định 45/2010/NĐ-CP hay Nghị định 33/2012/NĐ-CP bộc lộ những bất cập, vướng mắc, khó thực hiện ngay từ khi vừa ban hành buộc phải bổ sung, sửa đổi hoặc phải thay thế, cần xem đó như là những bài học trong việc xây dựng chính sách không bám sát thực tiễn để tránh lặp lại khi đưa Luật về Hội vào cuộc sống. Sắc lệnh số 102 mặc dù ban hành từ 1957 nhưng nhiều nội dung ghi trong Sắc lệnh vẫn còn nguyên giá trị cho thấy khi giải quyết vấn đề về quyền lập hội biết tôn trọng đối tượng bị điều chỉnh, quan tâm tạo điều kiện để người dân thực hiện quyền lập hội thì luật đạt hiệu quả cao và thực sự góp phần đưa xã hội phát triển.

5. Về quyền của hội

Trong dự thảo đã nêu nhiều quyền của hội, song có một quyền cần phải bổ sung vào dự thảo đó là quyền của hội được tiếp cận với

nguồn ngân sách nhà nước để thể hiện quyền làm chủ đối với nhà nước của người dân thông qua một hình thái là các tổ chức hội. Cần phải tiếp cận lối tư duy hiện đại về một nhà nước nhỏ trong một xã hội lớn với hàm ý chuyển giao dần nhiều công việc dịch vụ, sự nghiệp công ích từ nhà nước sang các tổ chức ngoài xã hội. Với tư tưởng đó, các tổ chức ngoài nhà nước, trong đó có các tổ chức hội có quyền tiếp cận, sử dụng ngân sách nhà nước phục vụ mục tiêu phát triển xã hội. Ở nước ta về cơ bản ngân sách nhà nước do các cơ quan nhà nước quản lý, phân bổ và sử dụng, các hội khó có cơ hội tiếp cận trực tiếp nguồn ngân sách này trừ khi được các cơ quan nhà nước giao nhiệm vụ, mà vấn đề này phụ thuộc chủ yếu vào ý chí của các cơ quan công quyền. Lối tư duy xin - cho vẫn tồn tại cần được thay đổi. Tư tưởng các hội tiếp cận và thực hiện dịch vụ công phải được thể hiện gắn với quyền của hội tiếp cận ngân sách nhà nước dành cho lĩnh vực này phải được đưa vào nội dung của Luật về Hội.

6. Về khái niệm hội hoạt động không vì mục đích lợi nhuận

Việc quy định hội hoạt động *“không vì mục đích lợi nhuận”* như là một thuộc tính của hội và đã được đưa vào định nghĩa về hội. Tuy nhiên, cần làm rõ nội hàm *“không vì mục đích lợi nhuận”* là không được hoạt động để thu lợi nhuận cho những người thành lập hay làm việc cho hội, còn các hoạt động không vụ lợi (lợi nhuận dùng để duy trì, mở rộng hoạt động của hội, hoặc thực hiện các hoạt động vì mục tiêu xã hội) thì không nên cấm. Như vậy, cụm từ *“hoạt động không vì mục đích lợi nhuận”* trong dự thảo có thể làm hạn chế quyền hoạt động của hội với mục đích tạo giá trị gia tăng để phát triển hội nên được sửa đổi, bổ sung cho rõ hơn thành *“hoạt động không vì mục đích lợi nhuận của người thành lập và các thành viên”*.

7. Liên quan đến điều kiện thành lập hội

Dự thảo quy định *“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”. Nội dung này rất trừu tượng, không phù hợp với thực tế, cản trở quyền tự do lập hội của công dân đã được ghi trong Hiến pháp. Ngoài ra, trong thực tế quy định này khó khả thi vì trong một xã hội dân chủ, số lượng hội thường rất nhiều, trong khi số lượng lĩnh vực hoạt động chỉ giới hạn. Trong bối cảnh như vậy, có thể bị hiểu là biện pháp hạn chế quyền tự do lập hội.

- *Yếu tố trụ sở* cũng là một yếu tố gây khó khăn. Hội chưa được thành lập thì khó có thể có trụ sở được (vì đi kèm với trụ sở là các chi phí thuê trụ sở, chi phí thường xuyên như điện nước, người thường trực...). Đặc biệt, đối với các hội có quá trình vận động lâu dài thì các chi phí này càng lớn, khó khăn cho công tác chuẩn bị. Nên chăng chỉ đưa ra dự kiến trụ sở thay vì phải chứng minh được quyền sử dụng hợp pháp nơi dự kiến đặt trụ sở.

- Liên quan đến việc *công nhận chức danh người đứng đầu hội*: Hội hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, thống nhất trên cơ sở đồng thuận. Chức danh người đứng đầu do đại hội hoặc ban chấp hành hội bầu bằng phương thức dân chủ, theo điều lệ, không loại trừ khả năng người đứng đầu có thể thường xuyên được thay đổi. Việc *“công nhận chức danh người đứng đầu hội”* là sự can thiệp quá sâu vào công việc của hội và quyền công dân. Câu hỏi đặt ra là: khi người đứng đầu chưa được cơ quan quản lý Nhà nước công nhận thì hội có được hoạt động không và người đứng đầu có được quyền thực hiện chức năng nhiệm vụ theo quy định của điều lệ không? Mặc dù trước khi tổ chức đại hội, hội đã báo cáo Bộ Nội vụ/ UBND về công tác chuẩn bị đại hội, trong đó có nhân sự dự kiến người đứng đầu.

- *Vai trò của tòa án trong việc giải quyết các tranh chấp* trong hoạt động hội chưa được thể hiện trong Dự thảo Luật: Việc giải thể hội nếu có những vấn đề bản thân nội bộ hội không giải quyết được thì Bộ Nội vụ hay cơ quan nào đứng ra giải quyết? Cơ quan nào là trọng tài khi

có sự xung đột giữa hội/người dân và cơ quan cấp phép, cơ quan quản lý về hội? Giải quyết các tranh chấp trong hoạt động hội có cần đến vai trò của toà án không?

Nhìn tổng quát, Dự thảo Luật vẫn thấy đáng đáp việc nâng cấp các nội dung của Nghị định số 88/2003/NĐ-CP, Nghị định 45/2010/NĐ-CP tuy có sự sắp xếp lại bố cục nội dung, hoàn thiện một số điều, khoản, đồng thời bổ sung một số điều khoản mới. Tuy nhiên, những thay đổi, bổ sung đó chưa nhiều, chưa căn bản, mới dừng lại tầm của một nghị định hướng dẫn luật. Dự thảo mới chủ yếu đặt ra các quy định về tổ chức, hoạt động hội và quản lý nhà nước về hội trong khi yêu cầu đặt ra là luật cần làm rõ được 4 vấn đề cốt yếu, đó là: (1) Làm rõ các khái niệm, định nghĩa về hội, (2) Xác định rõ quyền lập hội của người dân, (3) Các quy định về tổ chức và hoạt động hội trên cơ sở tôn trọng quyền lập hội của công dân và (4) Quy định về quản lý hội, trong đó có quản lý Nhà nước về hội.

Dự thảo Luật về Hội toát lên tư tưởng chủ đạo nghiêng về việc quản lý của Nhà nước đối với hội, chưa thể hiện nội dung quyền lập hội và trách nhiệm của Nhà nước tạo điều kiện để hội hoạt động và phát triển theo tinh thần của Hiến pháp, bởi lẽ hội được thành lập không những chỉ để bảo vệ quyền lợi hội viên mà còn cung cấp dịch vụ cho xã hội và phục vụ các lợi ích xã hội và là yếu tố quan trọng góp phần ổn định xã hội. Hội là tổ chức của dân, hội hoạt động phục vụ phát triển xã hội và đáng được khuyến khích để hoạt động.

Trong khi quan điểm trong việc ban hành Luật về Hội là phải thể hiện được quyền lập hội, quyền hoạt động của hội trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật để góp phần tích cực vào quá trình phát triển đất nước, dự thảo luật lại quy định quá cụ thể cách thức thành lập hội và hoạt động hội, trong khi mô hình tổ chức và hoạt động hội trong thực tế rất đa dạng, phong phú và biến đổi không ngừng. Vì

vậy, luật không nên đi quá sâu có tính chất hướng dẫn các tiểu tiết về cách thức tổ chức và cách thức hoạt động hội. Dự thảo Luật cho thấy quy định về việc quản lý hội còn nặng tính chất hành chính quan liêu và chắc chắn sẽ tạo cho hội nhiều khó khăn trong quá trình hoạt động.

III. VỀ CÁCH THAM VẤN CỦA CƠ QUAN CHỦ TRÌ XÂY DỰNG DỰ THẢO LUẬT

1. Trong quá trình xây dựng dự thảo Luật về Hội, cơ quan chủ trì là Bộ Nội vụ cũng đã có văn bản gửi Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam và nhiều tổ chức hội khác đề nghị đóng góp ý kiến vào dự thảo, tuy nhiên thời gian Bộ đưa ra để các đối tượng có liên quan nghiên cứu và có được ý kiến đóng góp thường ngắn nên rất khó cho việc góp ý kiến (Trong số 45 tổ chức hội được Bộ Nội vụ hỏi ý kiến, Công văn của Bộ đề ngày 26/5/2015 và đề nghị có ý kiến phản hồi với Bộ trước ngày 15/6/2015 nhưng tới ngày 01/6/2015 thì Liên hiệp Hội mới nhận được công văn, như vậy là thời gian lấy ý kiến ít, gấp gáp). Mặc dù thời gian ngắn, nhận thấy đây là vấn đề rất quan trọng, có liên quan trực tiếp đến hoạt động của hàng trăm hội thành viên trong hệ thống Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, vì vậy Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam đã mời nhiều chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý nghiên cứu nội dung Dự thảo Luật và đã tổ chức hội thảo đóng góp ý kiến vào nội dung dự thảo. Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam đã có văn bản chính thức gửi Bộ Nội vụ kiến nghị rất cụ thể những nội dung cần bổ sung, thay đổi nhằm góp phần hoàn thiện dự thảo. Không chỉ Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam mà đa số các hội được hỏi ý kiến hoặc phát biểu quan điểm đều cơ bản không nhất trí với nội dung dự thảo. Rất tiếc nhiều ý kiến đóng góp của các đối tượng bị điều chỉnh trực tiếp bởi luật nhưng rất ít ý kiến được Ban soạn thảo tiếp thu. Quá trình xây

dựng Dự thảo Luật về Hội có thể đi đến một đánh giá là cơ quan soạn thảo ít quan tâm đến các ý kiến đóng góp quan trọng và cơ bản của đối tượng bị điều chỉnh đối với nội dung Dự thảo Luật. Mặc dù trong Tờ trình của Bộ Nội vụ có nêu: *“Tổng hợp, tiếp thu giải trình ý kiến của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các bộ, cơ quan ngang bộ, các ban của Đảng, một số hội hoạt động trong phạm vi cả nước và các cơ quan có liên quan hoàn thiện dự thảo Luật về Hội...”* nhưng trong thực tế việc lấy ý kiến các bên liên quan, nhất là các đối tượng bị điều chỉnh trực tiếp trong luật vẫn còn mang tính hình thức, chiếu lệ gây tốn kém không cần thiết.

2. Trong quá trình đóng góp ý kiến, bên cạnh việc gửi ý kiến đóng góp vào Dự thảo Luật cho Bộ Nội vụ, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam và nhiều tổ chức hội khác cũng đã chuyển ý kiến tới các cơ quan có liên quan của Quốc hội như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Viện nghiên cứu lập pháp để các cơ quan này có thêm thông tin về ý kiến của các tổ chức bị điều chỉnh trực tiếp bởi luật. Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đã có báo cáo thẩm định nội dung Tờ trình, Dự thảo Luật và Ủy ban Thường vụ Quốc hội có ý kiến chính thức yêu cầu Ban soạn thảo hoàn thiện lại nội dung dự thảo. Cũng những vấn đề như vậy nhưng sự phản ánh từ dư luận xã hội, các tổ chức xã hội được hỏi ý kiến, từ đối tượng bị điều chỉnh đã được các cơ quan Quốc hội quan tâm lắng nghe và tiếp thu. Nếu xuất phát từ việc tôn trọng quyền lập hội và coi quyền lập hội như là quyền của người dân được đóng góp sức lực và trí tuệ cho sự phát triển của đất nước thì nội dung luật về quyền lập hội chắc chắn sẽ tạo thêm sự đồng thuận cao trong xã hội. Nếu cơ quan chủ trì soạn thảo thực sự cầu thị, khách quan và lắng nghe chắc chắn xã hội sẽ tiết kiệm được nhiều thời gian, công sức và tạo được sự đồng thuận cao giữa cơ quan quản lý và đối tượng chịu sự quản lý.

Theo thông lệ ở nước ta hiện nay các sáng kiến luật phần lớn đều được giao cho các cơ quan Chính phủ là cơ quan hành pháp chủ trì soạn thảo. Người dân luôn đặt ra câu hỏi về tính khách quan, tính khả thi, có hay không vấn đề mưu toan lợi ích nhóm trong quá trình xây dựng luật khi cơ quan thực thi luật lại là cơ quan chủ trì xây dựng luật. Quy trình lấy ý kiến tham vấn các bên liên quan, nhất là đối với các đối tượng chịu sự điều chỉnh bởi luật nên phải đi vào thực chất và phải có phương án kiểm chứng việc tiếp thu ý kiến phản hồi nhằm nâng cao hiệu quả việc xây dựng luật pháp, tránh bệnh hình thức và sự tốn kém, lãng phí không cần thiết.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN NGHIÊN CỨU KHI XÂY DỰNG LUẬT VỀ HỘI

Nguyễn Ngọc Lâm*

Xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, dân chủ hoá xã hội đã tạo đà cho sự đổi mới các hình thức liên hệ xã hội. Các tổ chức hội của Việt Nam phát triển mạnh mẽ, đây là dấu hiệu tích cực của xã hội đổi mới, là hệ quả logic và dân chủ hoá xã hội.

Trong 30 năm trở lại đây, từ khi nhà nước thực hiện đường lối đổi mới do Đảng khởi xướng và lãnh đạo, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội đã tạo tiền đề cho hàng loạt tổ chức của dân ra đời và phát triển. Các tổ chức này đa dạng về loại hình như: hội, hiệp hội, liên hiệp hội, tổng hội, câu lạc bộ, quỹ xã hội, quỹ từ thiện, trung tâm, viện, tổ chức hỗ trợ, tổ chức bảo trợ xã hội, các tổ chức cộng đồng,... Về qui mô, phạm vi hoạt động cũng rất phong phú: có tổ chức có phạm vi hoạt động trong cả nước, có tổ chức có phạm vi hoạt động trong tỉnh, huyện hoặc xã. Các tổ chức đang hoạt động trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội và đã góp phần quan trọng trong công cuộc đổi mới và phát triển đất nước.

Đảng, Nhà nước đánh giá cao sự đóng góp của hội và các tổ chức xã hội và đã ban hành một số văn bản pháp lý và cơ chế, chính sách, tạo môi trường cho các tổ chức này ra đời và hoạt động. Song, trước tình hình mới, khi mà đất nước đang tiếp tục đổi mới để phát huy các thành quả của 30 năm vừa qua, đồng thời hội nhập quốc tế một cách sâu rộng hơn nữa, các văn bản pháp lý cũ chưa

* Chủ tịch Trung tâm Nghiên cứu Quản lý và Phát triển Bền vững thuộc VUSTA. Nguyên Vụ trưởng Vụ các tổ chức phi chính phủ, Bộ Nội vụ.

đáp ứng sự phát triển của hội và các tổ chức xã hội. Chính vì vậy, thực hiện Hiến pháp 2013, Nhà nước đã có kế hoạch đưa Dự thảo Luật về Hội vào kỳ họp đầu của Quốc hội khóa XIV để thông qua và ban hành.

Để làm rõ hơn thực tế và xu thế phát triển của hội, đồng thời đóng góp cho Dự thảo Luật về Hội, bài viết này đề cập đến một số nội dung sau:

- Một số vấn đề về thực tiễn phát triển và lĩnh vực hoạt động hội trong thời gian gần đây;
- Vai trò và tiền đề cho sự phát triển của hội;
- Một số vấn đề cần nghiên cứu khi xây dựng Luật về Hội;
- Một số khuyến nghị để hội phát triển.

I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THỰC TIỄN PHÁT TRIỂN HỘI TRONG THỜI GIAN GẦN ĐÂY

1. Đặc điểm

Trong xã hội mỗi nước, bao giờ cũng có các tổ chức như: Nhà nước và các cơ quan giúp việc của nhà nước (đó là tổ chức công quyền, cai trị và quản lý xã hội). Song song với Nhà nước là các đơn vị kinh tế, các doanh nghiệp tham gia trên thị trường. Ngoài Nhà nước và doanh nghiệp còn một hệ thống tổ chức rộng lớn khác do dân tự nguyện lập ra. Những tổ chức này được gọi bằng những cái tên khác nhau: hội, tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội dân sự, tổ chức phi lợi nhuận... Tuy có những cách gọi khác nhau nhưng các tổ chức này có đặc điểm chung sau:

- Là tổ chức do dân tự nguyện lập ra, không thuộc chính phủ;
- Hoạt động phi lợi nhuận (các khoản lợi nhuận không được phân chia với mục đích tư lợi); không coi là doanh nghiệp;
- Là pháp nhân, nghĩa là hợp pháp, không nằm trong hệ thống bộ máy hành chính của khu vực Nhà nước;

- Hoạt động độc lập với Chính phủ (dù có thể được Chính phủ hỗ trợ thêm và bảo hộ về mặt pháp lý);

- Tiến hành các hoạt động hợp tác (không mang ý nghĩa thương mại) hoặc nhân đạo (giảm khổ đau tổn thất, xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, cung cấp các dịch vụ xã hội, thúc đẩy phát triển cộng đồng...);

- Nguồn thu để chi phí cho hoạt động là sự đóng góp tự nguyện (của các thành viên hoặc các tổ chức tài trợ) và thu phí dịch vụ.

Để gọi các tổ chức này, ở Pháp gọi là tổ chức "kinh tế - xã hội" (*économiesociale*), ở Mỹ gọi là tổ chức "phi lợi nhuận" hay tổ chức được miễn thuế (EOs) hoặc tổ chức "tư nhân tình nguyện" (SVOS), ở Anh gọi là tổ chức từ thiện công (*public charities*), ở Đức, đơn giản gọi là "hiệp hội", ở Trung Quốc người ta gọi là các "tổ chức nhân dân". Còn Tổ chức toàn cầu thúc đẩy sự tham gia của công dân (CIVILUS) gọi là "tổ chức xã hội dân sự" (*civil society organization*, viết tắt là: CSO). Ngân hàng thế giới gọi là tổ chức phi chính phủ (NGO).

Trong pháp Luật về Hội của một số nước thường qui định có 2 loại là: tổ chức có hội viên và tổ chức không có hội viên:

- Tổ chức có hội viên: Đây là tổ chức thường có tên là hội hay hiệp hội. Tổ chức này có bộ phận quản lý cao nhất gồm các thành viên của tổ chức. Một tổ chức có hội viên thường có ban điều hành hoặc cơ cấu tương tự do các thành viên bầu ra và có trách nhiệm với các thành viên trong tổ chức⁴⁶;

- Tổ chức không có hội viên: trong nhiều hệ thống luật dân sự thường gọi "quỹ văn hóa xã hội", gọi tắt là "quỹ văn xã", thường là tổ chức cơ bản của tổ chức không có hội viên, là pháp nhân riêng rẽ được thành lập bởi một hay nhiều thể nhân hoặc pháp nhân qua việc dành ra một khoản tiền trong khoảng thời gian xác định hoặc không xác định chủ yếu nhằm mục đích tham gia vào các hoạt động công ích không vì

⁴⁶. Ngân hàng thế giới " Sổ tay kinh nghiệm về pháp luật liên quan đến TCPCP" 1997.

lợi nhuận. Ở Việt Nam, các tổ chức này thường gọi là: hội, tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội, tổ chức nhân dân, tổ chức ngoài nhà nước,... Từ thực tiễn phát triển các loại hình tổ chức và các văn bản quản lý của nhà nước, có thể quy thành một số loại hình tổ chức cơ bản sau:

2. Các loại hình và các văn bản pháp quy điều chỉnh các loại hình này

Hội có hội viên

- *Các đoàn thể quần chúng:*

Đây là một số các tổ chức được Đảng công nhận, là các đoàn thể quần chúng như: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (liên minh chính trị), các đoàn thể chính trị - xã hội: Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Công đoàn, Hội Cựu chiến binh. Cho đến nay, nhiều tổ chức chính trị xã hội đã xây dựng luật, pháp lệnh riêng cho tổ chức của mình, như: Luật Mặt trận, Luật Thanh niên, Luật Công đoàn, Pháp lệnh Cựu chiến binh Việt Nam.

- *Các tổ chức hội quần chúng:*

Nhà nước cũng cho phép thành lập nhiều hội hoạt động trong các lĩnh vực: nghề nghiệp, văn hóa, hữu nghị, từ thiện nhân đạo ...Theo số liệu nghiên cứu của Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ), tới nay cả nước có gần 500 hội có phạm vi hoạt động toàn quốc và 51.000 hội có phạm vi hoạt động tại địa phương.

Hội không có hội viên (bao gồm các loại hình thường có tên gọi: quỹ, tổ chức phi chính phủ, tổ chức ngoài Nhà nước ...). Các tổ chức này là các tổ chức do công dân, tổ chức lập ra, được điều chỉnh ở một số văn bản của Nhà nước

- *Quỹ xã hội, quỹ từ thiện:*

Hiện nay, nước ta có khoảng 200 quỹ có phạm vi hoạt động toàn quốc. Rất nhiều quỹ có phạm vi hoạt động ở cơ sở xã, phường, thị trấn, quận, huyện, tỉnh như: Quỹ Chữ thập đỏ, Quỹ Bảo trợ nạn nhân

chất độc da cam, Quỹ khuyến học, Quỹ hỗ trợ sáng tạo khoa học - công nghệ... Quỹ được tổ chức, hoạt động theo Nghị định 177/CP ngày 22/02/1999 về việc ban hành quy chế tổ chức hoạt động của các quỹ xã hội, quỹ từ thiện (nay là Nghị định 148/2007/NĐ-CP ngày 25/9/2007 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện).

- Tổ chức khoa học - công nghệ do các hội và tư nhân lập ra:

Đây là các tổ chức do các hội, hoặc người dân tự nguyện lập ra dưới tên gọi là các trung tâm, viện, được thành lập theo Nghị định số 35/HĐBT ngày 28/1/1992 về công tác quản lý hoạt động khoa học công nghệ (nay là Nghị định 08/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Khoa học và Công nghệ). Hoạt động của các tổ chức này tuân theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự trang trải về kinh phí. Hiện nay có khoảng hơn 1.800 tổ chức hoạt động trong lĩnh vực này.

- Tổ chức bảo trợ xã hội do tư nhân và các hội lập ra:

Hiện có khoảng 400 trăm tổ chức bảo trợ xã hội do các hội và cá nhân thành lập, hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực từ thiện, nhân đạo. Các tổ chức này được thành lập theo Nghị định 25/CP ngày 31/5/2001 của Chính phủ ban hành quy chế của các cơ sở bảo trợ xã hội (nay là Nghị định 68/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 quy định về điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và giải thể cơ sở bảo trợ xã hội).

- Tổ chức tư vấn pháp luật do các hội lập ra:

Gần đây rất nhiều tổ chức tư vấn pháp luật của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp đã được thành lập. Các tổ chức này được tổ chức, hoạt động theo Nghị định 65/2003/NĐ-CP ngày 11/6/2003 (nay Nghị định 77/2008/NĐ-CP của Chính phủ về tổ chức, hoạt động tư vấn pháp luật).

- Tổ chức câu lạc bộ, mạng lưới, nhóm không tư cách pháp nhân:

Đây là các tổ chức do dân tự lập ra, không đăng ký, không có tư cách pháp nhân như: câu lạc bộ, các nhóm tự nguyện, mạng lưới...

- Đối với các tổ chức hội có yếu tố nước ngoài, hiện nay:

- Các tổ chức phi chính phủ nước ngoài hoạt động tại Việt Nam: hiện nay có khoảng 800 tổ chức đăng ký đặt văn phòng đại diện, văn phòng dự án tại Việt Nam. Các tổ chức này được tổ chức hoạt động theo Nghị định 12 NĐ-CP ngày 1/3/2012 về đăng ký và quản lý các hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài hoạt động tại Việt Nam.

- Các hiệp hội doanh nghiệp nước ngoài: Chính phủ ban hành Nghị định 08/1998 NĐ-CP về việc ban hành qui chế về việc thành lập hiệp hội doanh nghiệp nước ngoài tại Việt Nam.

- Đối với hội của người nước ngoài tại Việt Nam: hiện chưa có văn bản nào đề cập đến vấn đề này.

II. VAI TRÒ VÀ TIỀN ĐỀ CHO SỰ PHÁT TRIỂN CỦA HỘI

1. Vai trò của hội

Các hội trong thời gian qua đã triển khai nhiều hoạt động, góp phần quan trọng vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đặc biệt, trong thời gian gần đây các hội còn tham gia tích cực trong công tác vận động và đóng góp xây dựng chính sách. Hội đóng vai trò to lớn trong giáo trình phát triển đất nước, thể hiện ở những điểm sau:

- Hội tập hợp, đoàn kết các tầng lớp nhân dân, góp phần thực hiện đại đoàn kết dân tộc, động viên nhân dân tham gia vào giải quyết các vấn đề xã hội thúc đẩy xã hội phát triển;

- Hội là lực lượng tích cực tham gia khóa lấp khiếm khuyết của nền kinh tế thị trường, các chương trình xã hội hóa giáo dục, y tế, văn hóa, khoa học,...và cung cấp dịch vụ cho cộng đồng góp phần phát triển kinh tế xã hội một cách hài hòa;

- Hội là cầu nối giữa Nhà nước với người dân, phản ánh nguyện vọng của người dân, tham gia đóng góp, xây dựng chính sách phù hợp góp phần xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, bình đẳng văn minh;

- Hội là lực lượng đối ngoại nhân dân.

2. Cơ sở/tiền đề cho sự phát triển của hội

a) Lý do Hội Việt Nam ngày càng phát triển mạnh:

Một là: Do mục tiêu phát triển của đất nước là xây dựng một nước Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Con đường đi đến mục tiêu đó là công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, phát triển nền kinh tế thị trường, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Mục tiêu ấy, con đường ấy rõ ràng sẽ thúc đẩy kinh tế phát triển, phát huy dân chủ xã hội, quan hệ đối ngoại mở rộng... Tất cả những điều ấy kích thích, khơi dậy tính tự giác, tích cực xã hội của mỗi con người và do đó các hội có điều kiện để phát triển.

Hai là: Đảng ta khẳng định: Cách mạng là sự nghiệp của quần chúng, Đảng cần phải tổ chức, tập hợp, giáo dục, hướng dẫn và xây dựng các phong trào cách mạng của quần chúng. Các hội quần chúng là những tổ chức sáng tạo của quần chúng. Đảng cần phải nắm lấy, lãnh đạo các tổ chức ấy phục vụ cho đường lối chính trị của mình, huy động mọi tiềm năng, sức mạnh của nhân dân vì sự nghiệp dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Đảng khuyến khích các hội phát triển theo nguyên tắc tự chủ, tự lực, tự trang trải trong khuôn khổ pháp luật. Đảng tăng cường và giữ vững vai trò lãnh đạo của mình với các hội.

Ba là: Xây dựng và phát triển xã hội, quản lý xã hội là một công việc hết sức mới mẻ của Nhà nước ta. Càng đi vào chiều sâu và mở rộng các lĩnh vực quản lý, Nhà nước ta chưa đủ kinh nghiệm, nguồn tài chính và năng lực quản lý. Bởi vậy, Nhà nước khuyến khích mọi sáng kiến của công dân và mọi tổ chức của công dân tham gia vào quá trình này.

Bốn là: Xã hội càng phát triển, trình độ dân trí càng được nâng cao, người dân càng ngày càng được hưởng nhiều quyền lợi hơn, đặc biệt là quyền dân chủ, nhất là dân chủ trực tiếp. Dân chủ cho người dân được bảo đảm bằng pháp luật và những điều kiện hết sức rõ ràng, cho

nên khơi gợi, khuyến khích người dân mạnh dạn hơn, ý thức hơn các công việc của mình, thúc đẩy họ tích cực tham gia vào các công việc xã hội theo sức của mình.

Năm là: Sự hội nhập của Việt Nam thời gian gần đây là rất cao, giao lưu rộng mở với khu vực và toàn thế giới, trên nhiều lĩnh vực: kinh tế, xã hội, văn hóa, khoa học, giáo dục, hữu nghị, từ thiện, nhân đạo... khiến cho các tổ chức phi chính phủ của nước ngoài và quốc tế có nhiều con đường vào Việt Nam, đây cũng là một trong những nhân tố thúc đẩy các hội phát triển.

Sáu là: Đảng và Nhà nước tạo điều kiện cho sự ra đời và phát triển các tổ chức nhân dân thông qua việc ban hành các nghị quyết và hệ thống văn bản pháp Luật về Hội.

Bước vào thời kỳ đổi mới, Đảng đã ra Nghị quyết 08b/NQHNTW ngày 27/3/1990 về “ Đổi mới công tác quần chúng của Đảng, tăng cường mối quan hệ giữa Đảng và nhân dân” đã nêu rõ 4 quan điểm quan trọng là:

- Cách mạng là sự nghiệp của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.
- Động lực thúc đẩy phong trào quần chúng là đáp ứng lợi ích thiết thực của nhân dân và kế hợp hài hoà các lợi ích thống nhất quyền lợi và nghĩa vụ công dân.
- Các hình thức tập hợp nhân dân phải đa dạng.
- Công tác dân vận là trách nhiệm của Đảng, Nhà nước và các đoàn thể nhân dân.

Nhà nước chú ý việc xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hội hoạt động.

Hiến pháp 2013 lại một lần nữa thừa nhận quyền lập hội là của công dân và tổ chức của Việt Nam. Hiện nay, Nhà nước đã có kế hoạch xây dựng Luật về Hội mới nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về hội, tạo điều kiện cho hội thành lập và hoạt động hiệu quả hơn.

III. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN NGHIÊN CỨU KHI XÂY DỰNG LUẬT VỀ HỘI

Trong quá trình hoạt động, thực thi văn bản pháp luật quy định về tổ chức, hoạt động đối với các tổ chức hội, có một số điều bất cập, ảnh hưởng đến xu thế và quá trình phát triển của hội và các tổ chức phi chính phủ như:

- Hệ thống các văn bản chủ yếu là của Chính phủ, dưới luật, chưa thể hiện rõ và đầy đủ quyền của dân được Hiến pháp 2013 quy định;
- Nhiều văn bản quy định, song chưa đáp ứng nhu cầu lập hội ngày càng đa dạng của dân;
- Việc quy định quản lý nhà nước còn chông chéo, nhiều cơ quan quản lý, thủ tục thành lập tổ chức hội rườm rà, phức tạp;
- Nhận thức về vai trò của tổ chức trong phát triển còn hạn chế, nhiều khi còn e dè do nhạy cảm;
- Các cơ chế chính sách chưa đủ để động viên, huy động người dân tham gia, phát huy sáng kiến vì cộng đồng;
- Thủ tục thành lập khá phức tạp, các tiêu chí đòi hỏi cao.

Vì vậy, chúng tôi có một số đề xuất cần nghiên cứu khi xây dựng Luật về Hội như sau:

1. Nghiên cứu sự cần thiết ban hành Luật về Hội trong tình hình hiện nay

Việc ban hành Luật về Hội không chỉ bảo đảm quyền lập hội của người dân mà còn có tác dụng huy động người dân đóng góp vào công cuộc phát triển đất nước, cải cách thể chế bảo đảm an ninh, ổn định của xã hội;

2. Nghiên cứu tên của luật để bao quát phạm vi điều chỉnh gồm hội có hội viên và hội không có hội viên.

3. Cần nghiên cứu để có khái niệm cho thích hợp về hội có hội viên và hội không có hội viên

- Đối với hội có hội viên: Khái niệm về hội hình thành từ những

ngày mới thực hiện đổi mới, đến nay nhiều vấn đề đã thay đổi, đã đến lúc cần nghiên cứu các khái niệm về “hội” cho phù hợp với xu thế đổi mới và thực tiễn hiện nay. Khái niệm phải nêu lên được vai trò to lớn của hội, đó là: hội vừa là tổ chức hỗ trợ nhau, song hội tham gia vào công việc phát triển xã hội, hội phải là chủ thể xây dựng và phát triển đất nước.

- Đối với hội không có hội viên: Trong phần đầu bài viết đã đề cập tới quan niệm về tổ chức phi chính phủ của Ngân hàng thế giới, song ở Việt Nam cũng như một số nước tách phần hội, hiệp hội ra, vậy tổ chức này chỉ còn quỹ và các tập đoàn phi vụ lợi. Như vậy, khái niệm về loại hình tổ chức này phải nêu được các đặc điểm chính đó là: tổ chức do công dân, tổ chức sáng lập ra, không nằm trong hệ thống tổ chức Nhà nước, hoạt động không vụ lợi, để quản lý tài sản (hay nguồn lực) do sự đóng góp, cho, hiến tặng theo di chúc hay quyền góp để phục vụ vì lợi ích chung.

4. Đối tượng áp dụng

Thực tiễn trong những năm đổi mới, cùng với việc dân chủ ngày càng mở rộng, các hội phát triển nhanh, đa dạng các loại hình. Do đó, Luật về Hội nên mở rộng phạm vi điều chỉnh đối tượng áp dụng luật như sau:

- Các đoàn thể chính trị xã hội: Cần nghiên cứu việc có nên đưa các đoàn thể chính trị xã hội được điều chỉnh trong luật này hay không. Song vấn đề làm thế nào để các tổ chức này thực sự làm nòng cốt trong phong trào quần chúng, giúp Đảng, Nhà nước hỗ trợ các hội hoạt động theo đúng đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước;

- Các hội không có hội viên: Bao gồm các quỹ, viện, trung tâm, các tổ chức bảo trợ xã hội (mà ở nước ta thường gọi chung là tổ chức phi chính phủ hay quỹ) đáp ứng nhu cầu lập hội của công dân. Người dân có thể lập hội quần chúng, song có thể lập cả hội không có hội viên;

- Các tổ chức không đăng ký pháp nhân: Thực tiễn hiện nay rất nhiều tổ chức không pháp nhân đã được thành lập trên địa bàn cả nước ta (theo số liệu của một số nghiên cứu khảo sát gần đây có khoảng trên 200.000 các tổ chức này) thường gọi là tổ chức cộng đồng. Các tổ chức này hoạt động có hiệu quả, không vi phạm pháp luật và chính quyền cũng không ngăn cấm. Do đó Luật về Hội không nên ngăn cấm hoạt động các tổ chức này, nhưng cần hướng tổ chức này hoạt động theo hướng ích nước, lợi nhà, tương thân tương ái, đồng thời nêu rõ các lĩnh vực mà các tổ chức không được phép thành lập và hoạt động ví dụ: phản quốc, chia rẽ dân tộc, phát xít, tôn giáo, cực đoan...

- Các tổ chức hội của người nước ngoài hoạt động tại Việt Nam: Hiện nay, trong quá trình hội nhập, nhiều người nước ngoài vào Việt Nam sinh sống và tìm kiếm công ăn việc làm, đầu tư, do đó xuất hiện nhu cầu lập hội. Kinh nghiệm ở nhiều nước thì người ta cho rằng, không cần có qui định riêng cho hội của người nước ngoài. Song một số nước vẫn giữ qui định riêng chủ yếu là quy định: thời gian cư trú, các lĩnh vực hoạt động, đăng ký ở đâu và được vận dụng điều nào trong luật chung.

- Các tổ chức phi chính phủ nước ngoài hoạt động tại Việt Nam: Thực tiễn hiện nay có nhiều tổ chức phi chính phủ nước ngoài đã vào hoạt động tại Việt Nam (theo thống kê có khoảng 600 tổ chức). Chính phủ có quy định vấn đề này ở Nghị định 12/2012 ND-CP về đăng ký quản lý tổ chức phi chính phủ nước ngoài. Do đó, luật nếu quy định về vấn đề này chỉ cần nêu nguyên tắc các tổ chức phi chính phủ nước ngoài vào Việt Nam hoạt động phải đăng ký, chịu sự quản lý cơ quan nhà nước Việt Nam và giao cho Chính phủ hướng dẫn.

5. Thủ tục đăng ký, thành lập

- Tách việc thành lập hội thành công đoạn riêng: khi hội có đủ tiêu chuẩn theo quy định thì được thành lập và chỉ cần công bố hội thành

lập và thông báo với chính quyền nơi gần nhất. Nếu hội có nguyện vọng thành pháp nhân thì đăng ký với cơ quan Nhà nước;

- Luật nên quy định rõ những ưu đãi khi hội đăng ký trở thành pháp nhân: được mua sắm bất động sản, được nhận tài trợ trong và ngoài nước, được nhân danh tổ chức tham gia quan hệ dân sự theo luật dân sự;

- Đối với thủ tục đăng ký cần: gọn nhẹ, một cửa, thuận tiện, các tiêu chí thành lập vừa phải, không nên quy định hội thành lập sau không trùng lĩnh vực chính mà hội trước đã thành lập.

6. Chính sách

- Khuyến khích các hội tham gia cung ứng dịch vụ cho xã hội, đặc biệt là những dịch vụ hỗ trợ những người chịu thiệt thòi;

- Các cơ chế, chính sách tạo điều kiện cho hội hoạt động: Nghiên cứu chuyển giao dịch vụ công để các hội, thực hiện theo đúng nghị quyết của Nhà nước;

- Nghiên cứu cấu trúc lại các loại hội có hội viên và không có hội viên (quỹ hoặc phi chính phủ), khuyến khích tự quản của hội, và việc công khai minh bạch và giải trình.

- Chính sách thuế:

- + Khuyến khích các hội phát triển thông qua miễn, giảm thuế;

- + Khuyến khích người dân, các doanh nghiệp hỗ trợ hội thông qua việc miễn thuế với khoản hỗ trợ hội hoặc cho tính vào chi phí hợp lý;

- + Chính sách thuế để tăng cường sự quản lý nhà nước với các hoạt động hội, thông qua thuế có thể thấy hội có triển khai hoạt động không hay hoạt động gì ...

7. Quản lý Nhà nước

Cơ quan quản lý Nhà nước: Việc quản lý Nhà nước cần phải thống nhất. Kinh nghiệm của các nước cho thấy hiện nay quản lý Nhà nước về hội theo các mô hình:

- Lập cơ quan thống nhất quản lý xuyên suốt (một cơ quan ngang bộ như ở nước Anh hoặc một số nước khác), thực hiện đăng ký, kiểm soát và ban hành chính sách;

- Giao cho một bộ quản lý chung và xây dựng chính sách, việc đăng ký thành lập giao cho tòa án;

- Giao cho một cơ quan của Chính phủ đăng ký, kiểm tra, giám sát, xây dựng chính sách;

Đối với Việt Nam, nên tiếp tục giao cho Bộ Nội vụ đảm nhận nhiệm vụ này.

IV. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ ĐỂ PHÁT TRIỂN HỘI

1. Về phía cơ quan Nhà nước

- Nâng cao nhận thức cho xã hội về vai trò của hội trong phát triển. Cần thực hiện một nghiên cứu toàn diện với các công cụ đo đếm được sự đóng góp của các hội trong phát triển, đồng thời đánh giá thực trạng và nhu cầu của người dân trong việc đăng ký thành lập và hoạt động, những đóng góp của hội trong phát triển.

- Ban hành các cơ chế, chính sách, pháp luật cho phù hợp với hội trong nền kinh tế thị trường và các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hội;

- Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước trong việc quản lý cũng như tạo điều kiện cho hội đăng ký và hoạt động;

- Truyền thông nâng cao nhận thức trong toàn xã hội, xây dựng chính sách, pháp luật đáp ứng yêu cầu của dân và hỗ trợ tạo điều kiện hoạt động có hiệu quả;

- Nhà nước có chương trình đào tạo hỗ trợ nâng cao năng lực về tổ chức và hoạt động cho hội;

- Xây dựng mối quan hệ Nhà nước với hội trở thành đối tác và tạo môi trường bình đẳng giữa các hội vì sự phát triển.

2. Về phía các hội

- Xây dựng văn hóa minh bạch và trách nhiệm giải trình để củng cố tổ chức theo hướng chuyên môn hoá, chuyên nghiệp hoá;
- Chủ động hợp tác với cơ quan Nhà nước và doanh nghiệp, huy động nguồn lực để cung ứng dịch vụ tốt nhất cho xã hội, tích cực tham gia giải quyết các vấn đề xã hội;
- Tăng cường hợp tác đối ngoại nhân dân, tranh thủ nhiều nguồn lực góp phần phát triển đất nước;
- Tăng cường sự phối hợp với các tổ chức khác cùng hoạt động để tạo mạng lưới hoạt động có hiệu quả trên diện rộng;

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HỘI VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

PGS. TS. Nguyễn Minh Phương*

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

1. Hội là tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức cùng ngành nghề, sở thích, giới,... có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Các hội có quy mô và phạm vi hoạt động rất khác nhau, có tổ chức hình thành hệ thống trong cả nước, ở tất cả các địa phương hoặc tham gia tổ chức quốc tế tương ứng; có tổ chức chỉ hoạt động ở địa phương hoặc cơ sở.

Các hội ở nước ta hiện nay phát triển khá đa dạng và phong phú với nhiều tên gọi như hội, liên hiệp hội, đoàn, liên đoàn, ủy ban, câu lạc bộ. Nhiều hội chuyên ngành hoạt động trong cùng lĩnh vực tập hợp lại thành liên hiệp các hội; nhiều hội chuyên ngành hẹp tập hợp thành tổng hội. Tùy theo đặc điểm, tính chất tổ chức và hoạt động, các hội được phân thành hội có tính chất chính trị - xã hội và chính trị - xã hội - nghề nghiệp; hội xã hội - nghề nghiệp; hội xã hội, từ thiện, nhân đạo; hiệp hội của các tổ chức kinh tế; các hội có tính chất đặc thù...

Các hội có nhiều đóng góp trong việc phát huy dân chủ, xây dựng, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật và thực hiện giám sát,

* Phó Hiệu trưởng Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.

phản biện xã hội đối với các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; tích cực tham gia cung ứng dịch vụ công, góp phần giải quyết việc làm, xoá đói, giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

2. Nhận thức rõ tính tất yếu khách quan của việc hình thành các hội trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền, Đảng ta đã đề ra quan điểm chỉ đạo nhất quán: “Cùng với các đoàn thể chính trị - xã hội, trong giai đoạn mới cần thành lập những tổ chức quần chúng đáp ứng nhu cầu chính đáng về nghề nghiệp và đời sống của nhân dân, hoạt động theo hướng ích nước lợi nhà, tương thân, tương ái. Các tổ chức quần chúng được thành lập trên nguyên tắc tự nguyện, tự quản và tự trang trải về tài chính được tổ chức trong từng địa phương hoạt động có quy mô toàn quốc, không nhất loạt giống nhau...”⁴⁷

Từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của các hội sau 25 năm Đổi mới, Đảng ta tiếp tục khẳng định: “Hội lập ra phải xuất phát từ nhu cầu chính đáng của quần chúng nhân dân, theo đúng quy định của pháp luật; không nhất thiết phải tổ chức thành hệ thống từ Trung ương đến cơ sở. Hoạt động của hội theo nguyên tắc chung là: tự nguyện, tự quản, tự trang trải về kinh phí, tuân thủ pháp luật và điều lệ hội. Nhà nước hỗ trợ kinh phí cho hội căn cứ vào hoạt động và việc thực hiện nhiệm vụ cụ thể do Đảng, Nhà nước giao”.⁴⁸

3. Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và hội nhập quốc tế sâu rộng, các hội ngày càng tăng nhanh về số lượng và phong phú về loại hình, hình thức tổ chức, đa dạng về phương thức hoạt động. Thực tế hiện nay ngày càng có nhiều hội được thành

⁴⁷. Nghị quyết 08B/NQ-HNTW ngày 27 tháng 3 năm 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;

⁴⁸. Chỉ thị số 17-CT/TW ngày 28/8/2012 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục đổi mới và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với các hội quần chúng.

lập, hoạt động trong tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội với các mô hình và tên gọi rất đa dạng, phong phú.

Các hội đã bước đầu phát huy vai trò, chức năng tập hợp, đoàn kết và bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng, hợp pháp của thành viên, hội viên; tham gia xây dựng và giám sát, phản biện xã hội đối với cơ chế, chính sách, pháp luật của nhà nước, xây dựng môi trường dân chủ; tham gia cung ứng các dịch vụ công, giải quyết việc làm, xoá đói, giảm nghèo, từ thiện, nhân đạo, khắc phục hậu quả của thiên tai, bảo vệ môi trường...

Tuy nhiên, một số hội hoạt động còn hình thức, kém hiệu quả, chưa đáp ứng được nguyện vọng và lợi ích của đoàn viên, hội viên, có tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào sự tài trợ của Nhà nước; có xu hướng “hành chính hoá” về mặt tổ chức và hoạt động, do đó khả năng thu hút, tập hợp hội viên bị hạn chế. Việc tham gia cung ứng dịch vụ công trong một số trường hợp chưa được triển khai đúng với tôn chỉ và mục đích đã đăng ký, thậm chí có trường hợp chạy theo lợi nhuận đơn thuần, hoặc lợi dụng danh nghĩa tổ chức phi lợi nhuận để trốn thuế, gây tổn hại đối với lợi ích xã hội. Một số cơ quan Nhà nước và cán bộ, công chức nhận thức chưa đầy đủ về tầm quan trọng và tác dụng của hội đối với phát triển xã hội; có biểu hiện xem nhẹ vai trò, tác dụng của các tổ chức này; chậm ban hành, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức, hoạt động và quản lý hội cho phù hợp tình hình mới.

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là do nhận thức về vai trò của hội trong điều kiện mới chưa chuyển kịp với đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống và xu thế thời đại. Mặt khác, so với lĩnh vực kinh tế, xã hội khác, thể chế về hội chưa thuộ diện được quan tâm, ưu tiên nghiên cứu để xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Do đó, việc nghiên cứu, tổng kết tổ chức và hoạt động của các hội nhằm tiếp tục phát huy vai trò tích cực và nâng cao hiệu quả hoạt động của các hội là rất cần thiết và cấp bách.

II- THỰC TRẠNG TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG HỘI VÀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ HỘI

1. Khái quát về thực trạng tổ chức, hoạt động của hội

Trước năm 1986 cả nước chỉ có gần 30 hội quần chúng hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc. Năm 1990 có khoảng 100 hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc, 300 hội hoạt động trong phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Năm 2002, có 240 hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc, 1.450 hội hoạt động trong phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

- Năm 2015 cả nước có 52.580 hội (498 hội hoạt động phạm vi cả nước và 52.082 hội hoạt động phạm vi địa phương), trong đó có 8.792 hội có tính chất đặc thù (28 hội hoạt động phạm vi cả nước và 8.764 hội hoạt động phạm vi địa phương). Trong những năm gần đây, mỗi năm có khoảng trên 10 hội, hiệp hội có phạm vi hoạt động toàn quốc được cấp phép thành lập.

Hệ thống tổ chức của các hội rất đa dạng: Một số hội chỉ có ở Trung ương; một số hội có hệ thống ở tất cả các cấp: Trung ương, tỉnh, thành phố, quận, huyện và cơ sở; một số hội chỉ tổ chức từ Trung ương đến cấp tỉnh hoặc quận, huyện; một số có hội chỉ có ở cấp Trung ương và cơ sở, cấp tỉnh và quận, huyện có ban đại diện. Ngoài các hội có tư cách pháp nhân, ở nhiều địa phương còn có các tổ chức do quần chúng tự tập hợp nhằm đáp ứng nhu cầu, sở thích đa dạng của nhân dân như: hội đồng hương, hội đồng học, đồng ngũ, đồng tuổi...phạm vi hoạt động ở từng đơn vị, từng xã, liên xã, huyện, liên huyện, tỉnh, liên tỉnh...

- Về biên chế, ở Trung ương, hiện có 28 hội được Nhà nước giao biên chế, gồm các hội được công nhận là có tính chất chính trị - xã hội hoặc chính trị - xã hội - nghề nghiệp và một số hội được giao nhiệm vụ gắn với nhiệm vụ chính trị của Đảng, Nhà nước (hội có tính chất đặc thù) với 674 biên chế (năm 2003 có 400 biên chế). Ở địa phương,

có 8736 hội được cấp có thẩm quyền công nhận là hội đặc thù và số biên chế được giao là 6.771.

Theo cách phân loại không chính thức, các hội được phân thành: hội có tính chất chính trị - xã hội hoặc chính trị - xã hội - nghề nghiệp; hội xã hội, xã hội - nhân đạo; các hội xã hội - nghề nghiệp; hiệp hội của tổ chức kinh tế. Trong đó, phần lớn các hội có tính chất chính trị - xã hội, chính trị - xã hội - nghề nghiệp được xếp vào các hội có tính chất đặc thù theo Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 01/11/2010 gồm: Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, Liên hiệp các Hội Văn học Nghệ thuật Việt Nam, Liên hiệp các Tổ chức Hữu nghị Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, Hội Nhà báo Việt Nam, Hội Luật gia Việt Nam, Hội Liên hiệp Thanh niên Việt Nam, Hội Sinh viên Việt Nam, Liên đoàn Luật sư Việt Nam... Một số hội được tổ chức thành hệ thống 4 cấp như Hội Chữ thập đỏ, Hội Người mù, Hội Nạn nhân chất độc da cam/dioxin, Hội Người cao tuổi.

- Về trụ sở hội, hiện có 30% hội có trụ sở do Nhà nước hỗ trợ, 10% thuê và có 3% tự có; còn lại các hội mượn nhà của hội viên làm trụ sở

- Tùy tính chất và khả năng của mỗi loại tổ chức, các hội ngày càng phát huy vai trò, đóng góp thiết thực cho sự phát triển kinh tế - xã hội trên nhiều phương diện: tập hợp, phản ánh yêu cầu, nguyện vọng cũng như bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của quần chúng nhân dân; tham gia có hiệu quả vào việc xây dựng và thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, phát huy và thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa; giám sát, tư vấn và phản biện xã hội đối với các chủ trương, chính sách của Nhà nước; huy động các nguồn lực để phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, góp phần giải quyết những khó khăn về kinh tế - xã hội; mở rộng quan hệ đối ngoại nhân dân, tăng cường sự hiểu biết, hợp tác, giúp đỡ lẫn nhau trong việc giải quyết các vấn đề có tính chất toàn cầu.

Các tờ báo và tạp chí, bản tin do hội là cơ quan chủ quản đã tích cực cung cấp thông tin, tuyên truyền đường lối, chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước và góp phần thực hiện giám sát, phản biện xã hội (có 19 tờ báo và gần 200 tạp chí do hội có phạm vi hoạt động trong toàn quốc là cơ quan chủ quản). Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đại đa số Liên hiệp Văn học - Nghệ thuật đều có tạp chí hoặc báo, hầu hết các hội, hiệp hội cấp tỉnh đều có bản tin.

2. Thực trạng công tác quản lý Nhà nước về hội

2.1. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về hội

Hệ thống các loại văn bản quản lý tổ chức và hoạt động của hội quần chúng ở nước ta bao gồm:

- 1) Hiến pháp, các Bộ luật, luật điều chỉnh một số nội dung liên quan đến tổ chức và hoạt động của hội;
- 2) Văn bản do Chủ tịch nước ban hành, quy định về quyền lập hội và tổ chức, hoạt động của hội;
- 3) Nghị định của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của hội;
- 4) Chỉ thị, quyết định do Thủ tướng Chính phủ ban hành;
- 5) Thông tư, quyết định, hướng dẫn của các bộ, cơ quan ngang bộ cụ thể hóa các quy định của Chính phủ;
- 6) Các văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ và UBND tỉnh hướng dẫn, bổ sung các quy định về tổ chức và hoạt động của hội trong phạm vi quản lý của mình.

Với các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, thể chế quản lý tổ chức và hoạt động của các hội quần chúng được thể hiện tương đối đầy đủ trên các phương diện:

- Một là, quy định về quyền lập hội của công dân Việt Nam;
- Hai là, quan niệm về hội, quỹ;
- Ba là, quy định quyền và nghĩa vụ của hội;
- Bốn là, quy định điều kiện, trình tự, thủ tục thành lập hội;

- *Năm là*, trách nhiệm của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép thành lập hội;
- *Sáu là*, quy định về pháp nhân của hội, quỹ;
- *Bảy là*, quy định về tạo nguồn tài chính cho hội;
- *Tám là*, chính sách khuyến khích phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập;
- *Chín là*, quy định về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam;
- *Mười là*, quy định về ký kết và thỏa thuận quốc tế của các tổ chức xã hội và tổ chức xã hội nghề nghiệp ký kết với tổ chức nước ngoài.

Nhìn chung hệ thống luật pháp điều chỉnh tổ chức và hoạt động của hội ở nước ta từng bước được bổ sung, cụ thể hóa phù hợp với hoàn cảnh mới. Quyền lập hội của công dân được tôn trọng và thể hiện cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan nhằm đảm bảo quyền tự do của công dân và nhu cầu chính đáng của các tầng lớp xã hội; đồng thời góp phần hình thành nhận thức, quan niệm mới về vai trò thiết thực, tính đa dạng của các hội quần chúng. Nhờ đó, trong thời qua, số hội tăng nhanh và từng bước củng cố về tổ chức và hoạt động theo hướng chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa, chú trọng hơn việc kiện toàn tổ chức hội: xây dựng quy chế tổ chức hoạt động của ban chấp hành, ban thường vụ, quản lý các đơn vị trực thuộc; một số hội đã xây dựng quy tắc ứng xử đạo đức nghề nghiệp của hội.

Các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đã tạo điều kiện cho các hội tham gia hoạt động xã hội hóa, từ thiện nhân đạo, cung ứng dịch vụ. Đặc biệt, gần đây Chính phủ ban hành các chính sách khuyến khích, phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập thông qua hệ thống chính sách: thuế, đất, kinh phí thực hiện các đề án nhà nước.

Tuy nhiên, việc xây dựng hệ thống thể chế pháp luật về hội còn thiếu một chiến lược tổng thể và những bước đi phù hợp. Dự thảo Luật về Hội được chuẩn bị trong thời gian khá dài, nhiều lần lấy ý

kiến đóng góp của các tổ chức, cá nhân liên quan nhưng vẫn chưa được ban hành. Nhiều quy định không còn phù hợp, nhưng chậm được bổ sung, sửa đổi. Một số vấn đề có tính chất quan điểm trong việc quản lý (cấp phép hay không) đối với các hiệp hội của tổ chức kinh tế có sự tham gia của người nước ngoài hay đối với các hội không chính thức còn thiếu thống nhất và lúng túng.

Quy định các hội có tính chất đặc thù được hưởng một số quyền “đặc thù” như: tham gia xây dựng các cơ chế, chính sách; thực hiện một số hoạt động quản lý nhà nước, dịch vụ công; tư vấn, phản biện và giám định xã hội...và được cấp kinh phí hoạt động theo số biên chế được giao; bảo đảm kinh phí để thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao và hỗ trợ cơ sở vật chất, phương tiện hoạt động... trong nhiều trường hợp có thể gây ra tình trạng thiếu công bằng giữa các hội và dễ dẫn đến “xin - cho”.

Nhiều quy định về quyền và nghĩa vụ của hội thiếu cụ thể, thường được gán với “theo quy định của pháp luật” trong khi pháp luật chưa có quy định, do đó trên thực tế rất khó thực thi. Ví dụ, việc thực hiện một số quyền của hội đặc thù tham gia xây dựng các cơ chế, chính sách liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về lĩnh vực hoạt động của hội; tham gia thực hiện một số hoạt động quản lý Nhà nước, dịch vụ công thuộc lĩnh vực hoạt động của hội theo quy định của pháp luật. Hoặc quyền tư vấn, phản biện và giám định xã hội đối với chính sách, chương trình, đề tài, dự án do cơ quan nhà nước yêu cầu về các vấn đề thuộc lĩnh vực hoạt động của hội rất khó thực hiện do quy chế giám sát và phản biện xã hội chưa được ban hành.

2.2. Tình hình quản lý Nhà nước đối với tổ chức và hoạt động của hội

Công tác quản lý Nhà nước đối với hội từng bước đổi mới nhằm bảo đảm các hội thành lập đúng quy định Nhà nước, điều lệ phải được phê duyệt, các hội hàng năm phải báo cáo hoạt động, chủ động hướng dẫn, hoạt động hội đi vào nền nếp đúng hướng. Trách nhiệm

quản lý của cơ quan Nhà nước được xác định rõ theo phân công, phân cấp; đồng thời, có sự giúp đỡ, phối hợp và hướng dẫn các hội hoạt động đúng quy định nhà nước, điều lệ được phê duyệt, hàng năm phải báo cáo hoạt động mang lại lợi ích thiết thực cho xã hội và người dân. Các bộ, ngành đã quan tâm tạo điều kiện cho hội ra đời và hoạt động đúng hướng, giao cho hội thực hiện công tác tư vấn, phản biện và giám định xã hội và cung ứng dịch vụ công.

Bộ Nội vụ, UBND cấp tỉnh (thông qua Sở Nội vụ) thường xuyên rà soát lại các hội được thành lập trước đây chưa đúng quy định Nhà nước hướng dẫn các hội làm thủ tục thành lập lại. Kiên quyết lập lại trật tự về tổ chức, hoạt động và quản lý hội; tiến hành sơ kết tổ chức, hoạt động và quản lý hội trên địa bàn; nhắc nhở các hội quá thời gian đại hội đều được phải tổ chức đại hội để củng cố hội.

Công tác thanh tra kiểm tra tiến hành thường xuyên có tác dụng nhắc nhở hội hoạt động đúng quy định. Qua công tác thanh tra, kiểm tra đã đưa các hoạt động hội vào nề nếp đúng hướng theo quy định pháp luật. Hàng năm các hội đều thực hiện báo cáo về tổ chức, hoạt động của hội, qua đó các cơ quan Nhà nước có thông tin về hoạt động của hội.

- Một số Bộ, ngành đã tích cực hỗ trợ hội hoạt động, tạo điều kiện thông tin cho hội về chiến lược phát triển ngành tạo điều kiện để hội tham gia; mạnh dạn giao đề tài nghiên cứu khoa học cho hội như Bộ Khoa học và Công nghệ hàng năm giao cho Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật nhiều đề tài, tổng giá trị trên 20 tỷ đồng/năm. Các bộ, ngành đã tạo điều kiện cho hội tham gia tư vấn, phản biện, giám định xã hội đối với các chương trình, đề án, pháp luật, chính sách ngành. Một số bộ đã mời đại diện hội tham gia các ban soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định...hoặc giao hội cấp chứng chỉ hành nghề như Bộ Tài chính giao cho Hội Kiểm toán hành nghề hay Bộ Giao thông - Vận tải giao cho Hiệp hội Chủ tàu cấp chứng chỉ chứng nhận nghiệp vụ đối

với người đi biển. Đồng thời tiến hành thanh tra, kiểm tra hướng dẫn nghiệp vụ đối với hội hoạt động trong lĩnh vực do Bộ quản lý và phân công bộ phận tham mưu giúp bộ quản lý Nhà nước đối với hội.

- Đã có 20 bộ, ngành ban hành thông tư hướng dẫn, thông tư liên tịch hoặc văn bản thỏa thuận về mối quan hệ giữa Bộ và hội. Nhiều bộ, ngành tạo điều kiện hỗ trợ cơ sở vật chất, cán bộ cho hội, nhất là các sở, ngành địa phương đã tạo điều kiện cho các hội hoạt động trong lĩnh vực do sở quản lý.

Kinh phí hoạt động của các hội được Nhà nước hỗ trợ thông qua việc cấp theo biên chế (đối với các hội đặc thù), dự án, chương trình, đề tài để hỗ trợ các hoạt động gắn với nhiệm vụ được Nhà nước giao. Nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã chuyển từ việc giao biên chế sang chế độ khoán hoặc giao chỉ tiêu chuyên trách để hội tự thuê hợp đồng làm việc.

Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế trong quản lý đối với hội như: thủ tục thành lập hội còn khá phức tạp, một số tiêu chí xét duyệt đơn đăng ký của các hội chặt chẽ quá mức cần thiết làm mất nhiều thời gian. Các tiêu chí để chấp nhận hoặc không chấp nhận đơn đăng ký thành lập hội còn thiếu minh bạch, tạo cho các cấp có thẩm quyền phê duyệt có khả năng quyết định một cách tùy tiện.

Cơ chế “quản lý kép” đối với hội là quản lý Nhà nước của Bộ Nội vụ (đối với các hội có phạm vi hoạt động toàn quốc) hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (đối với các hội có phạm vi hoạt động cấp tỉnh) và một thậm chí hai hoặc nhiều Bộ, ngành chủ quản chưa được cụ thể hóa, do đó trong nhiều trường hợp thiếu đầu mối thống nhất quản lý, gây khó khăn cho hoạt động của hội.

Việc cấp kinh phí cho hội hoạt động, nhiều cơ quan, địa phương chưa thực hiện đúng quy định của Nhà nước dẫn đến tình trạng phân biệt, không công bằng giữa các hội.

Mối quan hệ phối hợp công tác giữa Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội với các hội có lúc, có nơi chưa chặt chẽ, chưa phát huy đầy đủ vai trò nòng cốt trong các hội.

Ở địa phương, vì nhiều lý do khác nhau, một số hội được công nhận là hội đặc thù và giao biên chế không đúng với quy định là “đã được Nhà nước giao biên chế, hỗ trợ về kinh phí, điều kiện hoạt động trước ngày Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 có hiệu lực”. Một số hội được thành lập do sự chỉ đạo có tính chất áp đặt của hội cấp trên, không thực sự xuất phát nhu cầu, ý nguyện của nhân dân, hoạt động hình thức, chỉ có ban chấp hành, không tập hợp, thu hút được quần chúng, hội viên; có hội ở cấp Trung ương yêu cầu các tỉnh, thành phố thành lập hội theo hệ thống dọc từ Trung ương đến cơ sở, hoặc tự xem là cơ quan lãnh đạo cấp trên chỉ đạo hoạt động của các hội cấp dưới, trái với tinh thần “Hội không nhất thiết phải tổ chức thành hệ thống từ Trung ương đến cơ sở” của Chỉ thị số 42-CT/TW và Nghị định số 45/2010/NĐ-CP.

Nguyên nhân cơ bản của những hạn chế, vướng mắc nêu trên là do nhận thức về vai trò của hội đối với phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện mới chưa chuyển kịp với đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống và xu thế thời đại. Mặt khác, so với lĩnh vực kinh tế, xã hội khác, thể chế về hội chưa được quan tâm, ưu tiên nghiên cứu để xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Bản thân các cơ quan nhà nước còn có tư tưởng bần khoăn, e ngại, thiếu niềm tin vào hội nên chậm hoàn chỉnh thể chế để phát huy sự tham gia của các hội với sản xuất, kinh doanh và đời sống xã hội.

III- ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỘI

3.1. Rà soát và xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật về hội, trước hết là Luật về Hội

Trong xây dựng Luật về Hội, cần tập trung giải quyết một số vấn đề sau:

- Bảo đảm và tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền lập hội theo quy định của Hiến pháp: “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” (Điều 25) và “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, sức khỏe của cộng đồng” (Khoản 2 Điều 14). Nhà nước ban hành cơ chế, chính sách nhằm phát huy vai trò của hội trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

- Về phạm vi và đối tượng điều chỉnh của Luật về Hội, phương án khả thi là không điều chỉnh các tổ chức chính trị - xã hội, vì đã quy định ở Khoản 2 Điều 9 của Hiến pháp năm 2013 và có pháp luật điều chỉnh riêng. Cơ sở tín ngưỡng, tổ chức tôn giáo thuộc đối tượng áp dụng của pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo; hội không có tư cách pháp nhân là hội do công dân Việt Nam tự nguyện thành lập nhằm mục đích gặp gỡ, giao lưu không phải đăng ký theo quy định của Luật này.

- Về điều kiện, thủ tục, quy trình cấp phép thành lập hội, trong quá trình nghiên cứu xây dựng dự án Luật về hội, vấn đề “cấp phép” hay “đăng ký” thành lập hội được thảo luận nhiều và có các ý kiến khác nhau. Trong điều kiện thực tế hiện nay ở nước ta nhận thức xã hội về vai trò của các hội còn thiếu thống nhất, hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, các cơ quan quản lý hoạt động của hội còn thiếu kinh nghiệm... nên phương thức “cấp phép” được xem là khả thi và dễ được chấp nhận. Vấn đề quan trọng chính là đơn giản hóa điều kiện và thủ tục cấp phép thành lập; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan và công chức Nhà nước có liên quan đến việc cấp phép thành lập hội; công khai hóa và cập nhật định kỳ danh sách các hội trong danh bạ về hội...

- Quy định rõ ràng, cụ thể quyền và nghĩa vụ của các hội theo hướng đảm bảo nguyên tắc “hội được làm những gì pháp luật không cấm”. Theo đó cần quy định rõ những hoạt động “bị hạn chế” hoặc

“cấm” đối với các hội, đồng thời xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chuyên môn trong các lĩnh vực đặc thù mà hội phải tuân thủ; quy định trách nhiệm giải trình của hội trước các cơ quan nhà nước cũng như quyền khiếu nại và khởi kiện của hội đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của hội.

- Nghiên cứu thể chế hóa quyền tư vấn, giám sát và phản biện xã hội của hội; đảm bảo quyền tham gia xây dựng các cơ chế, chính sách có liên quan đến nội dung hoạt động của hội và quyền tham gia một số hoạt động quản lý Nhà nước, cung ứng dịch vụ công cho các hội (không chỉ có các hội được xếp vào loại đặc thù).

- Quy định quyền xây dựng quỹ hội trên cơ sở hội phí của hội viên, các nguồn thu từ hoạt động kinh doanh, dịch vụ và các nguồn tài trợ hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật cũng như kinh phí hỗ trợ của Nhà nước đối với những hoạt động gắn với nhiệm vụ được Nhà nước giao.

- Đồng thời với việc xác định các hội đặc thù như Nghị định số 45/2010/ NĐ-CP, cần nghiên cứu bổ sung phân loại hội thành 2 loại hình: hội “vì lợi ích hội viên” và hội “vì lợi ích cộng đồng”. Theo đó, các hội xã hội, nhân đạo, từ thiện.. do cá nhân hoặc cộng đồng có cùng mối quan tâm tự nguyện thành lập, hoạt động phi lợi nhuận (no profit) nhằm nâng cao điều kiện sống của những người bị thiệt thòi hoặc vì những vấn đề chung của cộng đồng như giải quyết các vấn đề xã hội, xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường... thuộc loại hình hội “vì lợi ích cộng đồng” cần được hưởng các ưu đãi như miễn thuế, được nhận tài trợ từ các cá nhân, tổ chức hảo tâm và kể cả từ tổ chức Nhà nước. Đối với các hội thuộc loại hình “vì lợi ích hội viên” là các tổ chức không vì mục tiêu lợi nhuận (*not - for - profit*), tức là lợi nhuận nếu thu được không dùng để chia cho các cá nhân, kể cả người góp vốn hoặc người sáng lập mà chỉ để phục vụ các hoạt động của hội như chi tiền công, phục vụ nghiên cứu và đào tạo hoặc tài trợ cho các dịch

vụ vì lợi ích xã hội. Các hội thuộc loại hình này, nếu có hoạt động kinh doanh thì phải đăng ký với cơ quan có thẩm quyền và nộp thuế nhưng với mức ưu đãi hoặc được giảm; các cá nhân làm việc trong các tổ chức này được xem xét miễn thuế thu nhập.

- Quy định rõ nội dung và trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong việc thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về hội; kiểm tra việc tuân thủ tôn chỉ, mục đích đã được phê duyệt và việc quản lý và sử dụng tài sản, tài chính của các tổ chức, nhất là đối với việc sử dụng nguồn tài trợ của nước ngoài và tổ chức quốc tế đối với các hội; giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về hội.

3.2. Ban hành cơ chế, chính sách để nâng cao tính tự chủ, tự quản và phát huy vai trò của hội trong phát triển kinh tế - xã hội

- Tạo điều kiện để các hội hoàn thiện thể chế quản lý nội bộ (hoàn chỉnh điều lệ, quy chế hoạt động của mỗi tổ chức) phù hợp với thể chế luật pháp chung; hướng dẫn các hội xây dựng quy chế hoạt động, quy chế quản lý tài sản, tài chính đảm bảo tính dân chủ, minh bạch và đúng pháp luật trong hoạt động nội bộ của hội; cơ chế giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động của hội.

- Khuyến khích các tổ chức, cá nhân tài trợ cho hoạt động của các hội; khấu trừ thuế cho những doanh nghiệp tài trợ cho các hoạt động xã hội của hội.

3.3. Kiện toàn tổ chức, bộ máy cơ quan quản lý Nhà nước về hội.

- Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Chính phủ, các bộ và chính quyền địa phương trong quản lý đối với hội. Trên cơ sở đó nghiên cứu thành lập Cục quản lý hội và tổ chức phi chính phủ trực thuộc Bộ Nội vụ giúp Bộ Nội vụ hoàn thành chức năng tham mưu, giúp Chính phủ quản lý Nhà nước về hội

- Tăng số lượng biên chế của Vụ Tổ chức phi chính phủ thuộc Bộ Nội vụ hiện nay nhằm đủ sức đảm đương nhiệm vụ tham mưu, giúp

Bộ Nội vụ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hội và tổ chức phi chính phủ trong cả nước.

- Nghiên cứu tổ chức mô hình cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hội theo hướng thành lập Phòng quản lý hội và tổ chức phi chính phủ trực thuộc Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; đồng thời tăng biên chế công chức làm công tác quản lý Nhà nước về hội ở các Phòng Nội vụ cấp huyện.

3.4. Tăng cường công tác thanh, kiểm tra về tổ chức, hoạt động của các hội

- Các cơ quan chức năng tiến hành kiểm tra việc thực hiện điều lệ của các tổ chức xã hội đã được thông qua đại hội và cơ quan có thẩm quyền Nhà nước phê duyệt; kịp thời xử lý những tổ chức vi phạm.

- Chính quyền địa phương các cấp kiểm tra, rà soát lại tình hình hoạt động của các hội do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành cấp phép. Đối với các hội có chức năng, nhiệm vụ, lĩnh vực và hoạt động thực tế trùng lặp, cần xử lý theo hai hướng: 1) Một số hội tham gia vào Liên hiệp hội, cơ cấu lại tổ chức và đổi mới hoạt động để hội thêm mạnh. 2) Nếu hội nào có nhu cầu sáp nhập, chính quyền cùng với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các cấp xúc tiến và giúp đỡ để các tổ chức hiệp thương sáp nhập.

3.5. Nâng cao trách nhiệm và hiệu quả quản lý của các cơ quan quản lý Nhà nước về hội

- Xây dựng cơ sở dữ liệu về tổ chức và hoạt động của hội; công khai hóa và cập nhật định kỳ danh sách các hội trong danh bạ về hội...

- Thông qua đại hội nhiệm kỳ của từng hội, các cấp ủy đảng, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền hướng dẫn, tạo điều kiện để các tổ chức này tiến hành thảo luận, sửa đổi, bổ sung điều lệ, đảm bảo để các tổ chức này hoạt động ngày càng sát hơn với cuộc sống, đóng góp

thiết thực đối với phát triển kinh tế - xã hội trong khuôn khổ pháp luật hiện hành.

3.6. Tăng cường vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội đối với hội

- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chỉ đạo và phối hợp với các tổ chức thành viên rà soát, đánh giá kết quả tham gia các hoạt động của Mặt trận và Liên hiệp cùng những khó khăn, vướng mắc, từ đó có cơ sở đề xuất kiến nghị hoàn chỉnh Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật về Hội, Luật Tiếp cận thông tin, Luật Trưng cầu dân ý,... cùng với việc xây dựng các quy chế làm việc, quy chế phối hợp của các tổ chức ngoài Nhà nước tạo thành một kênh hoàn chỉnh thể chế đối với hội.

LUẬT VỀ HỘI: CÔNG CỤ GIỚI HẠN HAY QUẢN LÝ THỰC HIỆN QUYỀN?

ThS. NCS. Nguyễn Anh Đức*

Theo tinh thần của luật nhân quyền quốc tế, đa số các quyền con người có thể bị giới hạn. Việc đặt ra các giới hạn quyền cũng được trao cho các Nhà nước (thông qua các đạo luật), tuy nhiên không nên biến việc đặt ra các giới hạn quyền thành việc đặt ra phương thức quản lý thực hiện quyền. Nếu các nhà làm luật còn tiếp tục nhầm lẫn giữa hai mục đích này thì việc đạt được những nội dung phù hợp trong đạo luật về quyền sẽ gặp nhiều khó khăn, và trong nhiều trường hợp có thể gây ra tranh cãi không có giải pháp thỏa đáng.

1. NHỮNG KHÁC BIỆT GIỮA GIỚI HẠN QUYỀN VÀ QUẢN LÝ THỰC HIỆN QUYỀN

“Giới hạn” được hiểu là “phạm vi được quy định, không thể vượt qua”,⁴⁹ còn “quản lý” được định nghĩa là “tổ chức điều khiển hoạt động của một đơn vị, một cơ quan” hoặc có nghĩa “trông coi, giữ gìn”,⁵⁰ hoặc “điều khiển, chỉ đạo một hệ thống, hay một quá trình căn cứ vào những quy luật, định luật hay nguyên tắc tương ứng, để cho hệ thống hay quá trình ấy được vận động theo ý muốn của người quản lý và nhằm đạt được những mục đích đã định trước”.⁵¹

* Giảng viên Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

⁴⁹ Nguyễn Bá Hưng, *Từ điển từ ngữ gốc Hán trong tiếng Việt hiện đại*, NXB Đại học Quốc gia, tr.260.

⁵⁰ Nguyễn Bá Hưng, *Từ điển từ ngữ gốc Hán trong tiếng Việt hiện đại*, NXB Đại học Quốc gia, tr.483.

⁵¹ Nguyễn Ngọc Điệp, *3450 thuật ngữ pháp lý phổ thông*, NXB Giao thông vận tải, tr.492.

Như thế nghĩa là, nếu lựa chọn tinh thần làm luật nhằm đặt ra những giới hạn chính đáng đối với các quyền nói chung, và với quyền lập hội, hội họp nói riêng thì nội dung chủ yếu phải làm rõ là ranh giới phân định giữa những hành vi được làm và hành vi không được làm. Mà thông thường, với tính đa dạng của các hành vi trong đời sống xã hội thì không thể xác định rõ và đầy đủ những hành vi nào có liên quan đến quyền cụ thể. Vì thế chỉ nên và chỉ có thể xác định những hành vi nào bị cho là vượt ra khỏi ranh giới cho phép (tức vượt khỏi giới hạn chính đáng của quyền) để điều chỉnh những hành vi đó phải chấm dứt, khôi phục trở về phạm vi thuộc ranh giới đã được thiết lập (bởi luật).

Trong khi đó, nếu lựa chọn tinh thần làm luật là nhằm quản lý việc thực hiện quyền thì rõ ràng phải hướng đến khả năng bao phủ mọi hành vi, dù trong giới hạn hay ngoài giới hạn, mà ở đó việc xác định ranh giới của giới hạn chính đáng không phải là trọng yếu, vì có hay không có các ranh giới đó thì mục đích của nhà làm luật vẫn là phải làm cho đạo luật bao phủ được càng nhiều càng tốt những hành vi của chủ thể quyền.

Nghĩa vụ của Nhà nước theo luật nhân quyền quốc tế tương ứng với quan điểm nào?

Với vai trò là chủ thể có trách nhiệm, nghĩa vụ hàng đầu trong bảo đảm các quyền con người, luật nhân quyền quốc tế đặt ra ba nghĩa vụ đối với Nhà nước bao gồm: nghĩa vụ tôn trọng (không can thiệp vào thực hiện quyền, miễn là việc đó không vi phạm pháp luật); nghĩa vụ bảo vệ (ngăn chặn và khôi phục khả năng thực hiện quyền của chủ thể trong trường hợp chủ thể quyền bị xâm phạm bởi các bên thứ ba không loại trừ chính Nhà nước); nghĩa vụ thúc đẩy từng bước (làm cho khả năng thực hiện quyền của chủ thể ngày càng được dễ dàng, thuận tiện và hiệu quả hơn).

Đối chiếu với hai quan điểm xây dựng luật nêu trên, nếu đi theo quan điểm coi việc xây dựng luật là nhằm quản lý việc thực hiện quyền thì rõ ràng đã vi phạm nghĩa vụ tôn trọng, và cũng thường dẫn đến vi phạm nghĩa vụ thứ hai là ngăn chặn hoặc khôi phục lại khả năng thực hiện quyền cho chủ thể khi mà sự xâm phạm chính là do việc thực hiện “quản lý” của Nhà nước.

Ngược lại, nếu theo quan điểm xây dựng luật là đặt ra những giới hạn chính đáng đối với việc thực thi cùng những biện pháp pháp lý nhằm ngăn chặn những hành vi vượt quá giới hạn chính đáng, bảo vệ chủ thể quyền khỏi những hành vi của chủ thể quyền khác nằm ngoài giới hạn chính đáng trở lại trong phạm vi của giới hạn thì cho thấy sự tương thích với các nghĩa vụ quốc tế đã nêu có sự phù hợp hơn.

Lợi ích nào cho Nhà nước khi lựa chọn quan điểm xây dựng luật?

Các phân tích trên đã cho thấy phần nào những lợi ích hay thách thức về tính tương thích với các nghĩa vụ, cùng với sự phù hợp với các qui luật tự nhiên khi các nhà làm luật cân nhắc lựa chọn một quan điểm nào làm nền tảng. Vì rằng cả khi Nhà nước là một thực thể mang quyền lực công đặc biệt thì cũng không phải đã là tương xứng với sự đa dạng của các hành vi xã hội.

Lựa chọn phương thức làm luật để quản lý, cũng có nghĩa là trong suốt quá trình vừa phải chịu gánh nặng trách nhiệm, vừa chịu sự chỉ trích, vừa phải buông bỏ mà vẫn đánh mất sự tín nhiệm của chủ thể trao quyền là nhân dân. Cái giá phải trả có thể nhận biết được. Đặc biệt trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam, cho thấy những dấu hiệu rõ rệt của cái giá mà Nhà nước phải trả trong suốt hàng chục năm xây dựng pháp luật với tư duy quản lý. Hiến pháp 2013 dường như thể hiện vai trò của một chiếc van xả

(tạm) sức ép quá lớn từ yêu cầu, đòi hỏi của xã hội đối với vai trò của Nhà nước, thế nhưng nhiều đạo luật cơ bản được ban hành sau Hiến pháp lại không phát huy được hiệu quả của chiếc van đặc biệt này.

Trong khi đó, việc lựa chọn làm luật với mục tiêu chỉ nhằm xác định giới hạn chính đáng và những hành vi vượt ngoài giới hạn đó sẽ bị xem xét, áp dụng các biện pháp quản lý để ngăn chặn và bảo vệ quyền rõ ràng đã giảm cho Nhà nước trách nhiệm quản lý những hành vi trong giới hạn cho phép của thực hiện quyền. Đồng thời, cách tiếp cận này khiến cho việc cân nhắc các tình huống cụ thể được nhanh chóng, rõ ràng khi dựa trên những ranh giới đã được thiết lập sẵn trong luật.

2. QUAN ĐIỂM CỦA PHÁP LUẬT PHONG KIẾN ĐỐI VỚI VIỆC LẬP HỘI

Chế độ quân chủ chuyên chế thể hiện những giới hạn vô cùng khắt khe đối với các quyền của người dân. Thế nhưng, ngay cả những thời kỳ như vậy, khi một nhóm thế lực tự coi là đại diện của đấng thần linh tối cao để cai quản dân chúng thì họ cũng không đặt ra mục tiêu phải quản lý tất cả mọi mặt hành vi xã hội của người dân.

Ở Việt Nam có hai bộ luật tiêu biểu là *Quốc triều hình luật* và *Hoàng Việt luật lệ*. Đây được coi là những công trình pháp điển hóa công phu, đồ sộ nhất của các triều đại phong kiến Việt Nam. Tuy vậy, điều dễ nhận thấy là nội dung của cả hai bộ luật này đều không hướng đến việc làm rõ trách nhiệm quản lý của chính quyền đối với mọi hành vi của thần dân, mà chỉ xác định những hành vi nào bị coi là vi phạm và gắn với những chế tài tương ứng.

Đối với quyền lập hội, trong số 722 Điều của *Quốc triều hình luật* chỉ có duy nhất một điều đề cập đến với nội dung như sau:

“Dân đình chưa vào hàng lão tự xưng bậy là cư sĩ mà họp nhau làm việc trái phép từ năm người trở lên thì xử đồ khao đình,⁵² từ mười người trở lên thì xử đồ tượng phường binh,⁵³ hai mươi người trở lên thì xử đồ chủng điền binh,⁵⁴ ba mươi đến năm mươi người trở lên thì xử lưu, sáu mươi người trở lên thì xử tối đa là lưu viễn châu”. Các chế tài tương tự cũng được áp dụng đối với “những kẻ giang hồ, phóng đảng... nếu nhân họp nhau làm việc sai bậy”... Nhưng “nếu tụ họp nhau làm việc từ thiện, phước đức cho xã hội, việc lớn đã tiêu lên, việc nhỏ đã trình các quan lộ, huyện, xã rồi thì không bị tội”.⁵⁵

Như thế cho thấy, *Quốc triều hình luật* chỉ hướng đến việc giới hạn các hành vi lập hội, hội họp trong những điều kiện cụ thể như khi “dân đình chưa vào hàng lão”, hoặc khi “họp nhau làm việc sai bậy” mà thậm chí còn không truy cứu trách nhiệm khi việc hội họp đã được thực hiện với mục đích từ thiện, phước đức và đã có thông báo với chính quyền.

Theo *Hoàng Việt luật lệ*, các hành vi lập hội, hội họp cũng chỉ bị điều chỉnh bởi luật này nếu thuộc vào các trường hợp mà luật này giả định:

“Phàm người khác họ, cùng nhau uống máu ăn thề, phần biểu kết bái làm anh em thì chiếu theo luật “mưu bạn vi hành” mà trị tội”... Nếu không có sự uống máu ăn thề, phần biểu, v.v... chỉ chiếu theo tuổi lớn nhỏ mà kết bái làm anh em, nếu bốn mươi người trở lên thì đầu đảng bị tội chém, hai mươi đến dưới bốn mươi người thì đầu đảng bị trượng và lưu đầy 3.000 dặm, dưới hai mươi người thì đầu đảng cũng bị phạt trượng”.

Mặc dù không đề cập đến mục đích của việc hội họp, lập hội như ở *Quốc triều hình luật*, song những quy định này cũng chỉ áp dụng nếu

⁵². Tù cắt cỏ

⁵³. Quét dọn chuồng voi

⁵⁴. Tù lo việc làm ruộng

⁵⁵. Bản dịch *Lê triều hình luật* của Nguyễn Q. Thắng, chương đạo tặc, NXB Văn hóa Thông tin, 1997, d.464. tr.247

việc hội họp, lập hội mang tính nghiêm trọng (có sự kết bái, thề nguyện) hoặc trái với việc họp nhóm thông thường đề cao tôn ti trật tự, thứ bậc lớn bé của xã hội phong kiến như tôn kẻ trẻ tuổi làm đầu lĩnh mới bị coi là phường phi.

Theo nhận định của cụ Nguyễn Bá Trác, pháp luật phong kiến Việt Nam “không phải là nhất thiết cấm dân trong nước không ai được lập hội, không ai được vào hội, và không phải là nhất thiết cho những hội gì trong nước cũng là mưu bạn cả”. Lý do là bởi vì “ngày trước nhân dân hiền lành, nghề làm ăn cũng dễ dãi, cái nghĩa họp quần không lấy gì làm cần thiết trong xã hội cho lắm, cho nên trong luật lập ra không nghĩ đến sự đoàn thể của dân là sự tất nhiên phải có, mà định rõ cái giới hạn cho người lập hội được biết mà tuân theo pháp luật”. Lại thêm do mấy kẻ “háo sự” xuyên tạc khiến người dân thêm sợ hãi, không màng đến họp đoàn kết bạn để tránh mang vạ.⁵⁶

Như vậy đã cho thấy rõ ràng, ngay cả những thể chế Nhà nước bị coi là hà khắc trong tiến trình lịch sử (so với các thể chế Nhà nước đương đại) thì cũng đã thấy được việc “quản lý” toàn bộ các hoạt động, hành vi liên quan đến một chủ đề, quyền cụ thể nào đó là điều bất khả thi.

Điều đó cho thấy rằng về bản chất, Nhà nước không phải là thiết chế có đủ quyền năng để “quản lý” mọi mặt của đời sống xã hội. Nhận thức đó đã được rút ra từ trong lịch sử, mang tính quy luật xã hội và phù hợp với các quy luật của tự nhiên. Nói cách khác, cần hiểu chức năng quản lý của Nhà nước thể hiện ở việc Nhà nước đặt ra những giới hạn của sự vận động, mà những chủ thể hay hành vi nào (ở tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội) vượt ra khỏi giới hạn đó sẽ phải chịu sự quản lý của Nhà nước để quay trở lại phạm vi thuộc ngưỡng giới hạn.

⁵⁶. Nguyễn Bá Trác, *Giải nghĩa về sự lập hội-đảng*, Nam Phong tạp chí số 18, tháng 12/1918, tr.328-329.

3. QUAN ĐIỂM VỀ TỰ DO HỘI HỢP, LẬP HỘI NHỮNG NĂM ĐẦU THẾ KỶ XX VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Xét về bản chất của quyền tự do lập hội, hội hợp, cụ Nguyễn Bá Trạc nhận định từ thuở khai sinh, con người không có được những năng lực đặc biệt nhưng lại có tư cách làm chủ muôn thú, điều đó chính là do biết liên kết với nhau. Đến khi có Nhà nước thì bản thân Nhà nước cũng được coi là một dạng đoàn thể của nhân dân, nhưng đoàn thể đó lại “đứng cao trên hết thành ra cái hình thức thuộc về bề chánh trị, còn như sự liên lạc nhau trong xã hội để cho cái đoàn thể quốc gia ấy được tiến bộ, thì cốt ở dân”.⁵⁷

Ngay trong thực tế các phong trào đấu tranh giành độc lập ở Việt Nam vào thời kỳ Pháp thuộc cũng khẳng định quan điểm của các bậc trí thức là phải có sự liên kết thành các hội, nhóm với các khuynh hướng, mục đích và phương thức đấu tranh khác nhau. Từ chủ trương dựa vào sự giúp đỡ bên ngoài của cụ Phan Bội Châu, đến chủ trương nâng cao nội lực quốc gia của cụ Phan Chu Trinh và nhiều trí thức khác đương thời, hay trong Bản yêu sách gửi tới Hội nghị Vec-xây, Nguyễn Ái Quốc đã đưa ra đòi hỏi phải có các quyền tự do dân chủ tối thiểu cho nhân dân, đó là các quyền tự do ngôn luận, báo chí, tự do lập hội, hội hợp.

Và thực tế đã cho thấy dù có những sự đa dạng về phương thức liên kết, hội hợp quần chúng nhưng chỉ những phương thức tiến bộ, phù hợp với bối cảnh xã hội, phù hợp với tiến trình dân chủ mới đạt được thành quả. Mà đặt lại giả thiết rằng nếu không có sự liên kết, hiệp hội với nhau thì hẳn không có những thành quả gọi là cách mạng.

Đối chiếu với bối cảnh hiện nay của nước ta, việc đánh giá vai trò của quyền lập hội, hội hợp nhằm phát huy tối đa các nguồn lực xã hội cho phát triển là nhu cầu hiển nhiên và cấp thiết.

⁵⁷. Nguyễn Bá Trạc, Tlđd, tr.327

Việc nhìn nhận quyền tự do lập hội, hội họp như một nguy cơ đối với trật tự công cộng, thậm chí là an ninh quốc gia để từ đó đặt nặng trách nhiệm “quản lý” của các cơ quan Nhà nước vừa mang tính bất khả thi như những phân tích đã nêu trên đối với khả năng của nhà nước, vừa khiến cho những xu hướng xã hội bị kìm nén dẫn đến nảy sinh và tích tụ những mâu thuẫn không đáng có.

Thực tế hiện nay cho thấy sự tin tưởng của nhân dân đối với các hoạt động của cơ quan Nhà nước nói chung, đặc biệt là các cơ quan hành pháp đã bị suy giảm rất nhiều mà mỗi khi các cơ quan quản lý Nhà nước đề xuất hoặc thực thi những chính sách, pháp luật nào đó (dù mục tiêu đem lại lợi ích cho nhân dân) nhưng cũng phải chịu những dư luận phản đối, nhiều khi mạnh mẽ. Thậm chí có nhiều dấu hiệu thực tế cho thấy niềm tin của cộng đồng đang dần tìm đến những chủ thể phi truyền thống, ví dụ như cả các chủ thể “ảo” trên các mạng xã hội.

Thực trạng đó một phần xuất phát từ sự thiếu minh bạch trong cách thức làm việc của các cơ quan Nhà nước, nhưng đó cũng chưa phải nguyên nhân chủ yếu để tập trung cải cách. Vấn đề nằm ở chỗ phải giúp cho người dân có thể tự giải quyết những nhu cầu từ thực tiễn cuộc sống của họ mà chỉ khi những vấn đề gặp phải là quá lớn mới cần đến sự can thiệp của Nhà nước. Có nghĩa pháp luật chỉ nên đặt ra những ranh giới để xác định khi nào Nhà nước sẽ can thiệp vào các hành vi xã hội.

Nhìn từ những sự kiện lịch sử, điều dễ nhận thấy là dù trong bối cảnh nào thì tuyệt đại đa số nhân dân cũng không bị dẫn dắt bởi những tư tưởng, hành vi phản tiến bộ. Tin tưởng vào trí tuệ của nhân dân cũng là một trong những quan điểm được khẳng định xuyên suốt lịch sử cầm quyền của các triều đại nhà nước Việt Nam. Trong xã hội hiện đại, mặc dù những quan điểm, hành vi có thể không trực tiếp thể hiện mục đích cuối cùng của các chủ thể, tuy nhiên, việc phán xét những mục đích nào là có lợi hay có hại cần phải do chính nhân dân thực hiện dựa trên tầm nhìn lâu dài về quyền và lợi ích của chính họ.

Do đó, nhiệm vụ của Nhà nước không nằm ở việc chủ động giới hạn, ngăn chặn những hành vi có mục đích (theo quan điểm của Nhà nước) là có hại mà phải là việc không ngừng thúc đẩy cơ hội về giáo dục đào tạo có chất lượng để người dân ngày càng nâng cao khả năng nhìn nhận, đánh giá về các hành vi, hiện tượng trong xã hội.

Tuy vậy, cũng không nên lập luận rằng cần phải đợi đến khi năng lực nhìn nhận, đánh giá của người dân về các vấn đề, sự kiện xã hội được nâng cao thì mới xóa bỏ các rào cản mang tính quản lý thực hiện quyền. Bởi lẽ ngay cả trong việc thỏa mãn những nhu cầu thuộc về bản tính của con người mà còn không được thực hiện một cách tự nguyện thì việc thỏa mãn những nhu cầu mang tính cộng đồng càng khó đạt được.

4. KẾT LUẬN

Pháp luật nói chung có chức năng phân chia các hành vi trong xã hội thành hai nhóm cơ bản là nhóm hành vi phù hợp với pháp luật và nhóm hành vi vi phạm pháp luật, mà ranh giới giữa hai nhóm này được gọi là giới hạn chính đáng đối với hành vi. Có nghĩa là nếu xác định được một nhóm hành vi thì nhóm còn lại đương nhiên không cần định rõ, mà chỉ cần chiếu theo ranh giới đã được thiết lập để xác định hành vi cụ thể có thuộc nhóm đã được xác định hay không.

Chẳng hạn đối với các hành vi liên quan đến quyền lập hội, hội họp, sẽ không thể nào xác định được nhóm hành vi “nằm trong giới hạn chính đáng” mà chỉ có thể xác định giới hạn và những hành vi vượt ra khỏi giới hạn - tức là những hành vi phá hỏng các nguyên tắc, các tiêu chí, các mục đích của giới hạn.

Việc xây dựng một đạo luật về hội dựa trên quan điểm thiết lập công cụ xác định những giới hạn cho thực hiện quyền nên được ủng hộ và củng cố, luôn luôn cần và đặc biệt cấp thiết trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam.

QUYỀN LẬP HỘI VÀ BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI THEO HIẾN PHÁP VIỆT NAM

ThS. NCS. Nguyễn Thùy Dương*

1. QUYỀN LẬP HỘI THEO HIẾN PHÁP VIỆT NAM

Hội xuất hiện cùng với đời sống của con người ngay từ thời sơ khai. Trong cuộc sống ngày nay, hội đóng một vai trò hết sức quan trọng trong xã hội. Hội là nơi quy tập các thành viên có cùng mối quan tâm chung đến lợi ích về các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, chính trị..., hoặc đơn thuần chỉ để hỗ trợ, chia sẻ thông tin với nhau. Lập hội là một trong những quyền cơ bản của con người được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật của nhiều quốc gia cũng như trong luật nhân quyền quốc tế. Quyền lập hội xuất phát từ những nhu cầu tự nhiên của con người, đó là được quy tụ, được tập trung trong một tổ chức với những mối liên hệ gần gũi, chặt chẽ với những thành viên khác trong cộng đồng.

Ở Việt Nam, quyền lập hội luôn được ghi nhận trong Hiến pháp với tư cách là một quyền cơ bản của công dân. Ngày 2 tháng 9 năm 1945, tại Quảng trường Ba Đình, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đọc bản "Tuyên ngôn độc lập" khai sinh ra nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Ngay sau đó, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ ngày 3-9-1945, Hồ Chủ tịch đã đề ra sáu nhiệm vụ cấp bách của Chính phủ. Một trong những nhiệm vụ cấp bách đó là xây dựng Hiến pháp. Người viết: "Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có

* Giảng viên Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do, dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ". Bản Hiến pháp đầu tiên ra đời trên các nguyên tắc chủ đạo sau: (1) đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái, trai, giai cấp, tôn giáo; (2) đảm bảo các quyền tự do dân chủ; (3) thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Trên cơ sở thực hiện các nguyên tắc trên, Hiến pháp 1946 đã ghi nhận tương đối đầy đủ những quyền và tự do cơ bản của con người, trong đó có quyền tự do tổ chức và hội họp. Cụ thể, Điều 10 Hiến pháp 1946 quy định:

" Công dân Việt Nam có quyền:

- Tự do ngôn luận*
- Tự do xuất bản*
- Tự do tổ chức và hội họp*
- Tự do tín ngưỡng*
- Tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài."*

Kế thừa Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 cũng tiếp nhận ghi nhận quyền lập hội tại Điều 25, cụ thể như sau: *"Công dân nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà có các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội và biểu tình. Nhà nước bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó."* So với Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 đã đánh dấu một bước tiến lớn khi ghi nhận nghĩa vụ bảo đảm của nhà nước trong việc thực hiện quyền lập hội cũng như trong việc thực hiện các quyền hiến định khác như quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp và biểu tình.

Chiến thắng của Chiến dịch Hồ Chí Minh mùa xuân 1975 đã mở ra một giai đoạn mới trong lịch sử dân tộc ta. Miền Nam được hoàn toàn giải phóng, cách mạng dân tộc dân chủ đã hoàn thành trong phạm vi cả nước. Nước nhà đã hoàn toàn độc lập, tự do là điều kiện thuận lợi để thống nhất hai miền Nam, Bắc đưa cả nước đi lên chủ nghĩa xã hội. Trước bối cảnh đất nước bước sang giai đoạn mới, bản

Hiến pháp 1959 cũng đã hoàn thành sứ mệnh lịch sử của mình, tháng 7/1976 Quốc hội khoá VI đã ra Nghị quyết về việc sửa đổi Hiến pháp 1959 và thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp gồm 36 người do đồng chí Trường Chinh - Chủ tịch Ủy ban Thường vụ Quốc hội làm Chủ tịch. Sau một năm rưỡi làm việc khẩn trương, ủy ban đã hoàn thành dự thảo và Quốc hội khoá VI, tại kỳ họp thứ 7 ngày 18-12-1980, đã nhất trí thông qua Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980. Quyền lập hội lại tiếp tục một lần nữa được ghi nhận tại Điều 67 Hiến pháp 1980, cụ thể:

“Điều 67

Công dân có các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do lập hội, tự do biểu tình, phù hợp với lợi ích của chủ nghĩa xã hội và của nhân dân.

Nhà nước tạo điều kiện vật chất cần thiết để công dân sử dụng các quyền đó.

Không ai được lợi dụng các quyền tự do dân chủ để xâm phạm lợi ích của Nhà nước và của nhân dân.”

Đến bản Hiến pháp thứ tư, Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001), quyền lập hội tiếp tục trở thành một quyền hiến định. Cụ thể, Điều 69 Hiến pháp 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 luật.”*

Kế thừa và phát huy giá trị của Hiến pháp 1992 và các bản Hiến pháp trước, Hiến pháp 2013 tiếp tục ghi nhận và củng cố các quyền và tự do cơ bản của con người theo hướng ngày càng tiệm cận với các tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người. Về quyền lập hội, Hiến pháp 2013 quy định:

“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.”

2. BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI THEO HIẾN PHÁP VIỆT NAM

Hiến pháp là đạo luật tối cao của quốc gia, một trong những nhiệm vụ cơ bản của Hiến pháp chính là ghi nhận và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân. Do tính chất tối cao của Hiến pháp, những đảm bảo theo Hiến pháp luôn được coi là đảm bảo pháp lý có hiệu lực cao nhất.

Thứ nhất, quyền lập hội được ghi nhận trong Hiến pháp.

Hiến pháp ra đời là do nhu cầu về hạn chế quyền lực của chính quyền và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân. Do vậy, Hiến pháp là công cụ pháp lý cơ bản để bảo vệ quyền con người ở các quốc gia, phần lớn các quyền và tự do cơ bản đều được ghi nhận trong hiến pháp.

Hiến pháp 2013 ghi nhận: “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.” (Điều 25)

Như vậy, mọi công dân (người mang quốc tịch Việt Nam) đều có quyền lập hội theo quy định của pháp luật. Quy định tại Điều 25 Hiến pháp chính là đảm bảo quan trọng về mặt pháp lý cho việc thực hiện quyền lập hội của người dân.

Thứ hai, Hiến pháp quy định nghĩa vụ của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền con người nói chung và quyền lập hội nói riêng.

Hiến pháp 1992 chỉ mới đề cập đến nghĩa vụ tôn trọng quyền con người ở Điều 50. Khắc phục hạn chế đó, Hiến pháp 2013 đã ghi nhận cả ba nghĩa vụ của Nhà nước theo tinh thần chung của luật nhân quyền quốc tế về nghĩa vụ quốc gia, đó là tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người. Cụ thể, Hiến pháp 2013 ghi nhận: “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật” (Khoản 1 Điều 14).

Theo luật nhân quyền quốc tế, quốc gia là chủ thể chịu trách nhiệm chính trong việc bảo vệ và bảo đảm quyền con người. Cụ thể, quốc gia có trách nhiệm thực hiện ba nghĩa vụ cơ bản sau: nghĩa vụ tôn trọng, nghĩa vụ bảo vệ và nghĩa vụ thực hiện. Hiến pháp, với tính chất là đạo luật cơ bản của các quốc gia, luôn có các quy định khẳng định rõ các quyền và tự do của cá nhân dưới hình thức các quyền con người hoặc quyền công dân. Ngoài ra, các quy định khác trong Hiến pháp như quy định về cách thức tổ chức, giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước cũng nhằm tới mục tiêu bảo vệ nền dân chủ, quyền con người, quyền công dân, ngăn ngừa việc quyền con người, quyền công dân bị lạm dụng và xâm hại một cách tùy tiện, cụ thể trong trường hợp này là quyền lập hội.

Thứ ba, Hiến pháp quy định nguyên tắc giới hạn quyền tại Điều 14.

Hiến pháp 2013 quy định nguyên tắc về giới hạn quyền tại Khoản 2 Điều 14 như sau: *“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, sức khỏe của cộng đồng.”*. Theo đó, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng theo quy định của luật. Đây là nguyên tắc đã được nêu trong luật nhân quyền quốc tế và trong hiến pháp của một số quốc gia.

3. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI THEO HIẾN PHÁP

Quyền lập hội là một trong những cơ bản của con người, cần được bảo đảm bằng Hiến pháp và pháp luật. Hiến pháp, với tư cách là đạo luật tối cao của mỗi quốc gia, luôn được đánh giá là công cụ hữu hiệu trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Thứ nhất, thay thế thuật ngữ “quyền lập hội” bằng “tự do hiệp hội”.

Thuật ngữ “quyền lập hội” về cơ bản không bao quát hết quyền/tự do liên quan đến hội của con người. Khoản 1 Điều 22 ICCPR ghi nhận: Mọi người có quyền tự do hiệp hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình. Từ nội dung đó, có thể thấy quyền này bao gồm cả ba khía cạnh: (i) thành lập ra các hội mới, (ii) gia nhập các hội đã có sẵn, và (iii) hoạt động, điều hành các hội, bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí. Như vậy, quyền/tự do liên quan đến hội của con người sẽ bao gồm các khía cạnh sau:

(1) Quyền thành lập và gia nhập hội

Quyền thành lập và gia nhập các hội là nội dung chủ yếu của quyền tự do hiệp hội. Quyền này bao hàm cả quyền thành lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của người lao động. Cũng cần lưu ý là quyền thành lập và gia nhập các công đoàn được bảo vệ cả trong ICCPR (Điều 22) và ICESCR (Điều 8).

Trong khi thủ tục thành lập một hội có tư cách pháp nhân được quy định khác nhau trong pháp luật của các quốc gia, điều quan trọng là các cơ quan nhà nước giải quyết thủ tục một cách thiện chí, nhanh chóng và bình đẳng. Thủ tục này càng đơn giản, càng tiết kiệm thời gian và chi phí thì càng tốt. Một số ví dụ tốt đã được nhắc đến là việc thành lập hội không mất chi phí gì (ở Bungary), rất nhanh chóng (ở Nhật, việc nộp đơn có thể qua mạng Internet)... Chuyên gia của Liên hợp quốc khuyến nghị rằng một “thủ tục thông báo” (cơ quan công quyền không thể từ chối) thì tốt hơn, phù hợp với luật nhân quyền hơn là một “thủ tục cho phép trước” (đòi hỏi phải có sự chấp thuận của cơ quan Nhà nước để thiết lập một pháp nhân).

Trong thủ tục thông báo, các hội tự động được trao tư cách pháp nhân ngay khi nhà chức trách nhận được thông báo bởi các sáng lập viên rằng hội đã được lập ra. Tại hầu hết các quốc gia, việc thông báo này được thực hiện bằng văn bản, bao gồm một số nội dung thông tin

mà luật yêu cầu rõ ràng, nhưng đây không phải là điều kiện cho sự tồn tại của một hội. Văn bản này cơ bản là một thông báo để các cơ quan thống kê có thông tin về hội. Hệ thống thông báo này đang được vận dụng ở nhiều quốc gia (Djibouti, Maroc, Bồ Đào Nha, Senegal, Thụy Sĩ, Uruguay...).

Trong lĩnh vực lao động, Công ước Quốc tế về Quyền Tự do Hiệp hội và Bảo vệ Quyền Tổ chức 1948 (Công ước 87 của ILO), tại Điều 2, xác định mọi người lao động và người sử dụng lao động đều có quyền thành lập và gia nhập các tổ chức mà họ tự lựa chọn mà không phải xin phép.

Cả hai thủ tục thông báo và thủ tục cấp phép đều đòi hỏi sự nhanh chóng. Việc chậm trễ đăng ký, cấp phép cho một hội có thể coi là sự vi phạm quyền tự do hiệp hội. Mặt khác, nếu từ chối đơn xin thành lập hội thì phải nêu rõ lý do và thông báo một cách rõ ràng cho chủ thể đứng đơn thành lập. Những cá nhân, tổ chức bị từ chối có quyền được khiếu nại, khiếu kiện ra trước một tòa án độc lập và không thiên vị. Ủy ban về Tự do Hiệp hội (*Freedom of Association Committee*) của ILO đã có phán quyết rằng: “Việc không thể đưa ra trước cơ quan tư pháp để xem xét hành động của một cơ quan Bộ từ chối cho phép thành lập một công đoàn là vi phạm các nguyên tắc tự do hiệp hội.”

Đồng thời với việc thành lập, các cá nhân có quyền gia nhập và rút lui (ra khỏi, rời bỏ) các hội. Tương tự, các hội có quyền ngưng hoạt động và tự giải tán. Tuy nhiên, việc các cơ quan Nhà nước buộc dừng hoạt động và giải tán hội lại phải tuân thủ chặt chẽ các quy định của luật.⁵⁸

(2) Quyền hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi sự can thiệp vô lý

Quyền hoạt động tự do của các hội tương ứng với nghĩa vụ của nhà nước trong việc tôn trọng, thực thi và bảo vệ quyền này. Luật

⁵⁸. 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. 369 – 372.

nhân quyền quốc tế đòi hỏi Nhà nước có nghĩa vụ thực thi các biện pháp chủ động và thụ động nhằm bảo đảm các quyền tự do căn bản của người dân, trong đó có quyền tự do hiệp hội. Ở mức tối thiểu, Nhà nước phải kiềm chế không được can thiệp vào các hoạt động bình thường của hội. Trước hết, quy chế, điều lệ của các hội được tự quyết bởi các thành viên mà không có sự can thiệp của nhà nước. Quyền riêng tư của các hội cũng cần được bảo đảm, các cơ quan Nhà nước không được thay đổi việc bầu chọn ban lãnh đạo của các hội, cử người của mình vào ban lãnh đạo hội, yêu cầu các hội nộp kế hoạch hoạt động hàng năm.

Các nguồn lực về tài chính có vai trò đặc biệt đối với việc duy trì hoạt động của các hội. Các khuyến nghị của Liên hợp quốc đều hướng đến việc hạn chế các thủ tục phức tạp, mất thời gian với việc nhận tài trợ của các hội. Tự do hội họp, triển khai các dự án, hoạt động tại các địa bàn khác nhau cũng là thành tố quan trọng của tự do hiệp hội.

Nhà nước cần thúc đẩy tự do hiệp hội bằng cách thực hiện các nghĩa vụ chủ động như: cung cấp địa điểm mở văn phòng, tài trợ tài chính trong giai đoạn đầu hoạt động; tạo dựng một môi trường thuận lợi, bình đẳng cho hoạt động của các hội đoàn.⁵⁹

Thứ hai, quy định hiệu lực trực tiếp đối với quyền lập hội này cũng như một số quyền hiến định khác.

Theo quy định tại Điều 25 Hiến pháp, công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật. Việc quy định như vậy vô hình chung biến quyền lập hội cũng như những quyền còn lại (quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, biểu tình) trở thành những quyền chỉ tồn tại trên giấy nếu không ban hành luật chuyên

⁵⁹. Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, *Các yếu tố cơ bản của tự do hiệp hội*. Nguồn: <http://dienngon.vn/blog/Article/bai-2-cac-yeu-to-co-ban-cua-tu-do-hiep-hoi>. Ngày truy cập: 20/05/2016

ngành điều chỉnh từng lĩnh vực một. Điều này cho thấy mâu thuẫn khi mà Hiến pháp luôn được coi là văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất nhưng những quyền/tự do hiến định lại phải được thực hiện theo quy định của những văn bản pháp luật khác có giá trị pháp lý thấp nhất. Do vậy, việc quy định hiệu lực trực tiếp đối với những quyền hiến định là điều cần thiết, để các cá nhân có thể thực sự thụ hưởng những quyền này trên thực tế mà không cần phải chờ đợi.

Thứ ba, mở rộng chủ thể quyền từ công dân sang mọi người.

Điều 22, khoản 1 ICCPR đã ghi nhận: “Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình”. Tuy nhiên, theo Điều 25 Hiến pháp 2013, chủ thể của quyền lập hội chỉ là công dân, hay nói cách khác là những người có quốc tịch Việt Nam. Việc quy định chủ thể là công dân Việt Nam sẽ hạn chế quyền lập hội của những công dân nước ngoài khi họ có nguyện vọng chính đáng như tham gia các tổ chức tình nguyện được thành lập tại Việt Nam hay những hội, nhóm được thành lập với mục đích chính đáng của người nước ngoài tại Việt Nam.

QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI TRONG CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ 1966 VÀ SỰ TƯƠNG THÍCH TRONG DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

TS. Đặng Minh Tuấn* - NCS. Nguyễn Anh Đức*

Quyền tự do hiệp hội được quy định trong nhiều văn kiện pháp lý quốc tế khác nhau, trong đó đặc biệt quan trọng là Tuyên ngôn thế giới về quyền con người (UDHR) năm 1948⁶⁰ và Công ước về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) năm 1966. Đây là những cơ sở pháp lý rõ ràng nhất ràng buộc các quốc gia thành viên phải có trách nhiệm thực thi bảo đảm các quyền được đề cập trong công ước nói chung và đối với quyền lập hội nói riêng.

Điều 22 ICCPR quy định:

“1) Mọi người có quyền tự do hiệp hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình⁶¹.

2) Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay quyền và tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong lực lượng vũ trang và cảnh sát”.

* Giảng viên Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

⁶⁰. Điều 20 Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948 quy định “mọi người đều có quyền tự do hội họp, lập hội có tính chất hòa bình”.

⁶¹. Trong lĩnh vực lao động, quyền tự do công đoàn được quy định riêng tại Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) năm 1966 và một số điều ước của Tổ chức lao động quốc tế (ILO).

Việt Nam đã sớm trở thành thành viên của Liên hợp quốc, gia nhập Công ước quốc tế về quyền dân sự chính trị, và với việc ban hành Hiến pháp năm 2013, lần đầu tiên khẳng định trong Hiến pháp rằng Việt Nam “tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên”.⁶² Đồng thời, tiếp tục khẳng định quyền tự do lập hội của công dân tại Điều 25.

Nhằm cụ thể hóa những cam kết và quy định trong Hiến pháp, Việt Nam đang tiến hành xây dựng Dự thảo Luật về Hội. Trên cơ sở nghiên cứu các quy định về quyền tự do lập hội theo Luật nhân quyền quốc tế, tác giả sẽ đưa ra một số bình luận, đánh giá về các quy định hiện có theo Dự thảo Luật về Hội, tập trung vào đánh giá các quy định của dự thảo về chủ thể quyền và các nguyên tắc giới hạn quyền tự do lập hội.

I. CÁC QUY ĐỊNH CỦA ICCPR VỀ QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI⁶³

1.1. Khái niệm về hội

Công ước ICCPR và các văn kiện quốc tế quy định về quyền hiệp hội, nhưng không định nghĩa khái niệm hội. Tuy nhiên, khái niệm này cũng được làm rõ trong một số báo cáo của Liên hợp quốc. Như theo Đại diện đặc biệt của Tổng thư ký Liên hợp quốc về những người bảo vệ quyền con người, khái niệm hội nhắc đến bất kỳ nhóm cá nhân hoặc bất kỳ thực thể pháp lý nào liên kết với nhau để cùng nhau hành động, bày tỏ, thúc đẩy, theo đuổi hoặc bảo vệ một lĩnh vực quan tâm chung.⁶⁴

1.2. Các yếu tố cơ bản của tự do hiệp hội

Theo Công ước ICCPR và các văn kiện quốc tế, quyền tự do hiệp hội gồm 3 nội dung cơ bản: 1) Quyền thành lập hội; 2) Quyền gia nhập hội; 3) Tự do hoạt động, điều hành các hội.

⁶². Điều 12 Hiến pháp 2013.

⁶³. Tham khảo Lê Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, *Hội và Tự do hiệp hội*, NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 17-26.

⁶⁴. Hội đồng nhân quyền Liên hợp quốc, Văn kiện số hiệu A/HRC/20/27 ngày 21/5/2012 của Báo cáo viên đặc biệt về quyền tự do hội họp và hiệp hội hòa bình Maina Kiai, đoạn 51.

- Về quyền thành lập và gia nhập hội

Khoản 1 Điều 22 quy định: *Mọi người có quyền tự do hiệp hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.*

Theo quy định này, quyền tự do hội hợp bao gồm 3 khía cạnh: 1) thành lập ra các hội mới; 2) gia nhập các hội có sẵn; 3) hoạt động, điều hành các hội, bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí. Trong các quyền này, quyền thành lập và gia nhập các hội là nội dung chủ yếu của quyền tự do hội hợp. Mọi người đều có quyền này.

Trên cơ sở quy định của Công ước, quyền lập hội của mọi người được đảm bảo ở các quốc gia theo hai thủ tục: thông báo hoặc cấp phép. Cùng với quyền thành lập hội, các cá nhân có quyền gia nhập và rút lui các hội; các hội có quyền ngưng hoạt động và tự giải tán. Tuy nhiên, việc các cơ quan Nhà nước ngưng hoạt động và giải tán hội phải tuân thủ chặt chẽ các quy định của luật.

- Về quyền hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi sự can thiệp vô lý

Quyền tự do hội hợp được giải thích là quyền hoạt động tự do của các hội, và điều này xác định các nghĩa vụ của Nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ và thực thi quyền này. Cụ thể, các Nhà nước có nghĩa vụ:

- Không được can thiệp vào các hoạt động bình thường của hội (quy chế, điều lệ của các hội được tự quyết bởi các thành viên mà không có sự can thiệp của nhà nước; quyền riêng tư của các hội được bảo đảm; các cơ quan Nhà nước không được thay đổi việc bầu chọn ban lãnh đạo của các hội, cử người của mình vào ban lãnh đạo hội, yêu cầu các hội nộp kế hoạch hoạt động của năm⁶⁵).

- Có các biện pháp hỗ trợ việc thành lập các hội như cung cấp địa điểm mở văn phòng, tài trợ tài chính trong giai đoạn đầu hoạt động.

⁶⁵. Báo cáo của Bảo cáo viên đặc biệt về tự do hội hợp và hiệp hội, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27, đoạn 65.

Nhìn chung, Nhà nước cần tạo dựng một môi trường thuận lợi, bình đẳng cho hoạt động của các hội.

- Xử lý các hành vi vi phạm quyền tự do hội họp từ phía công quyền cũng như cá nhân, tổ chức.

1.3. Giới hạn chính đáng đối với quyền tự do hiệp hội

Cũng giống đa số các quyền con người khác, quyền tự do hiệp hội không phải là một quyền tuyệt đối mà có thể bị giới hạn. Có nghĩa là các quốc gia có thể đặt ra những giới hạn, tuy nhiên vẫn phải tuân thủ theo những yêu cầu đối với việc giới hạn quyền tự do lập hội tại khoản 2 Điều 22 của Công ước ICCPR, cụ thể như sau: *“Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay quyền và tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong lực lượng vũ trang và cảnh sát”*.

Theo đó, cũng giống như nguyên tắc giới hạn các quyền con người việc giới hạn quyền tự do hiệp hội phải dựa trên các cơ sở:

1) Được quy định trong luật

Chỉ có luật mới có thể giới hạn quyền tự do hiệp hội. Các văn bản dưới luật không thể giới hạn quyền tự do hiệp hội, mà chỉ có thể được ban hành để tổ chức, thực hiện các quyền do Hiến pháp và luật quy định.

Tuy nhiên, luật cũng không thể tùy tiện giới hạn quyền một cách tùy tiện, mà phải đảm bảo yêu cầu cần thiết.

2) Là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng; bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội; bảo vệ các quyền và tự do của người khác.

Việc áp dụng các biện pháp giới hạn đòi hỏi chỉ được thực hiện trong những bối cảnh cụ thể phù hợp với mục đích của giới hạn.

Thậm chí, cả khi việc áp dụng các giới hạn đúng theo quy định của luật nhưng không cần thiết, không tương xứng với các mục đích đã đề ra thì việc áp dụng giới hạn đó cũng trái với các nguyên tắc luật nhân quyền quốc tế. Tính tương xứng yêu cầu chính quyền không thường xuyên áp đặt các hạn chế mà có thể dẫn đến thay đổi bản chất của việc lập hội, ví dụ như ngăn cấm hoặc hạn chế lập các hội có đặc điểm đặc thù.

Điều này liên quan mật thiết với cách hiểu và giải thích về các mục đích của việc giới hạn. Thông thường, các lý do về an ninh quốc gia, lợi ích - an toàn - trật tự công cộng là khá mơ hồ và phải đặt trong những bối cảnh cụ thể để cân nhắc chính xác yếu tố nào có thể bị vi phạm, ví dụ như lợi ích công cộng là lợi ích nào, an ninh quốc gia bị xâm phạm từ khía cạnh nào... Chẳng hạn như sẽ không thể coi là xâm phạm an ninh quốc gia nếu như việc lập hội liên quan đến việc phản đối, vận động phản đối, ví lý do tôn giáo, niềm tin, hoặc lương tâm đối với việc nhập ngũ hoặc phục vụ cho một phần của xung đột, hay các nguy cơ sử dụng vũ lực để giải quyết các tranh chấp quốc tế.

Để tránh việc các quốc gia lạm dụng quy định về giới hạn quyền để hạn chế, xâm phạm các quyền tự do dân chủ, bao gồm quyền tự do hiệp hội, Liên hợp quốc và các tổ chức nhân quyền đã thông qua một số văn bản để xác định rõ nội hàm của các quy định này: chỉ có thể viện dẫn lý do an ninh quốc gia để giới hạn một số quyền khi điều đó là cần thiết để bảo vệ sự tồn tại của quốc gia, sự toàn vẹn lãnh thổ hoặc sự độc lập chính trị của quốc gia trước việc sử dụng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực từ bên ngoài (Đoạn 29 của các Nguyên tắc Siracusa); Hạn chế được biện minh với lý do an ninh quốc gia là không chính đáng nếu mục đích thực chất hoặc hiệu quả có thể thấy được là để bảo vệ lợi ích không liên quan đến an ninh quốc gia, bao gồm, ví dụ, để bảo vệ một chính phủ khỏi xấu hổ hay khỏi phô bày những hành động sai lầm (Nguyên tắc 2 của các Nguyên tắc Johannesburg).

Công ước ICCPR cho phép giới hạn quyền tự do hội họp (cũng như một số quyền tự do khác như quyền bầu cử, ứng cử... xuất phát từ nhận thức cho rằng nhiệm vụ hàng đầu của các lực lượng vũ trang là duy trì trật tự xã hội, cần có sự trung lập, tránh bị lôi cuốn vào các xung đột mang tính phe nhóm⁶⁶.

1.5. Bình đẳng về quyền tự do hiệp hội

Quyền tự do hiệp hội là quyền con người, nên cần đảm bảo sự bình đẳng của mọi người trong việc hưởng thụ, thực hiện quyền tự do hiệp hội (thành lập, gia nhập, hoạt động...). Các hội cũng cần phải đảm bảo sự bình đẳng với nhau. Liên hợp quốc cũng yêu cầu phải đảm bảo sự bình đẳng giữa các hội có đăng ký và các hội không đăng ký, đặc biệt là tại những nơi việc lập hội khó khăn.⁶⁷

II. SỰ TƯƠNG THÍCH CỦA DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI⁶⁸ SO VỚI CÔNG ƯỚC ICCPR

2.1. Khái niệm hội

Theo dự thảo, khái niệm “hội” được hiểu là “tổ chức tự nguyện của công dân, pháp nhân Việt Nam hoạt động không vì mục đích lợi nhuận”.⁶⁹ Qua đó cho thấy, so với Khoản 1 Điều 22 của ICCPR, Dự thảo Luật của Việt Nam không coi đây là quyền dành cho tất cả mọi người không phân biệt địa vị pháp lý (có tư cách công dân hay không). Cùng với đó, dự thảo còn mở rộng hàng loạt yêu cầu đối với hội như “không vì mục đích lợi nhuận, đoàn kết, giúp đỡ nhau, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên; góp phần xây dựng và phát triển đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

⁶⁶. Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, Hội và Tự do Hiệp hội, NXB Hồng Đức, 2015, tr.23-24.

⁶⁷. Báo cáo của Báo cáo viên về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27, đoạn 56.

⁶⁸. Dự thảo Luật về Hội, bản trình Ủy ban thường vụ Quốc hội (tháng 10/2015).

⁶⁹. Khoản 1, Điều 2 Dự thảo.

Theo quan điểm của nhóm tác giả, việc đưa ra yêu cầu việc lập hội phải nhằm "...góp phần xây dựng và phát triển đất nước mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh" đã giới hạn khá nhiều nội hàm của hội theo cách hiểu của Liên hợp quốc. Quy định này có thể sẽ tạo ra những rào cản trong việc xét duyệt cấp phép thành lập hội hay kiểm tra, giám sát hoạt động của hội.

Tương tự, yêu cầu việc lập và hoạt động hội "không vì mục đích lợi nhuận" cũng là một giới hạn đối với khái niệm hội (có thể vì mục đích lợi nhuận hoặc không vì mục đích lợi nhuận). Hơn nữa, những lợi nhuận thu được từ chính hoạt động của hội nhằm phục vụ trở lại cho các hoạt động của hội vẫn luôn là thực tế khách quan. Ngay ở Điểm a, Khoản 1 Điều 4 của dự thảo cũng khẳng định chính sách của Nhà nước là "Ban hành cơ chế, chính sách để hội tham gia xã hội hóa các hoạt động cung cấp dịch vụ, tư vấn; thực hiện chương trình, dự án, đề tài và các hoạt động khác theo quy định của pháp luật".

2.2. Về nội hàm của quyền tự do hiệp hội

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 3 của dự thảo, quyền lập hội được ghi nhận gồm:

- Quyền tham gia ban vận động thành lập và ban thành lập hội;
- Quyền gia nhập hội;
- Quyền tham gia hoạt động của hội; quyền tham gia điều hành hoạt động của hội; và
- Quyền ra khỏi hội.

Như vậy, nhìn chung dự thảo đã ghi nhận đầy đủ nội hàm của quyền lập hội theo tinh thần của Điều 22 ICCPR. Tuy nhiên, thật không cần thiết để tách quyền thành lập hội thành hai quyền riêng biệt (quy định ở hai khoản khác nhau) theo giai đoạn như dự thảo hiện nay là "tham gia vào ban vận động thành lập" và "tham gia vào ban thành lập".

2.3. Về chủ thể quyền

Dự thảo đã xác định chủ thể của quyền tự do lập hội chỉ gồm “công dân, pháp nhân Việt Nam”.⁷⁰ Để thấy cơ sở pháp lý tối cao của quy định này đã được ghi nhận tại Điều 25 Hiến pháp 2013 khi xác định quyền tự do lập hội chỉ dành cho các công dân Việt Nam.

Tuy nhiên, các nhà lập pháp cũng cần mở rộng trao quyền lập hội cho mọi người phù hợp với quy định của Công ước. Việc mở rộng trao quyền nhiều hơn cho công dân so với quy định của Hiến pháp không thể được coi là vi phạm Hiến pháp. Bởi vì, Hiến pháp chỉ quy định tiêu chuẩn tối thiểu về quyền con người quyền công dân, luật hoàn toàn có thể quy định đảm bảo tốt hơn các quyền con người, quyền công dân.

2.4. Về giới hạn quyền hiệp hội

Hiện dự thảo đặt ra nguyên tắc chung về giới hạn thực thi quyền tự do lập hội tại Điểm b, Khoản 2 Điều 3. Tuy vậy, việc đặt ra nguyên tắc giới hạn quyền ở đây đã không dựa trên những nguyên tắc giới hạn quyền đã được xác định tại Khoản 2 Điều 22 Công ước ICCPR, đồng thời được hiến định tại Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp 2013. Cụ thể là ở Điểm b, Khoản 2 Điều 3 của dự thảo về các nguyên tắc thực hiện quyền lập hội đã đặt ra giới hạn “không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc; quyền và lợi ích hợp pháp của người khác”. Với nguyên tắc giới hạn này, rõ ràng thiếu đi các mục đích bảo vệ trật tự và lợi ích công cộng (mà thường không có nghĩa to lớn như lợi ích dân tộc), vừa không thể hiện được yêu cầu chỉ được áp dụng giới hạn quyền khi “cần thiết”.

Bên cạnh đó, quyền tự do lập hội còn có thể bị giới hạn bởi các hàng rào kỹ thuật được quy định theo dự thảo, ví dụ như:

- Việc đặt tên của hội cũng được quy định khá chi tiết, cụ thể mà khiến một số các yêu cầu về tên gọi cũng có thể vi phạm nguyên tắc

⁷⁰. Điều 2 Dự thảo Luật về Hội.

tương xứng trong giới hạn quyền. Ví dụ như yêu cầu “không gắn liền với tên danh nhân, tên của cá nhân, tổ chức; không vi phạm đạo đức xã hội, thuần phong mỹ tục và truyền thống văn hóa của dân tộc”.⁷¹ Rõ ràng đây là một giới hạn khó khả thi trên thực tế mặc dù nếu được thông qua vẫn đảm bảo nguyên tắc “hợp pháp” - tức được quy định rõ ràng trong luật. Tuy nhiên, giới hạn như vậy không đảm bảo yêu cầu về tính cần thiết cũng như tính tương xứng với các mục đích giới hạn quyền đã được nêu theo Khoản 2 Điều 22 Công ước ICCPR mà Việt Nam cũng là thành viên. Nếu như một hội đăng ký với tên gọi “*Hội học tập và rèn luyện theo tấm gương đạo đức Hồ Chí Minh*” thì rõ ràng có gắn liền với tên danh nhân, tên của cá nhân, nhưng không vi phạm các mục đích giới hạn quyền như bảo vệ an ninh quốc gia, lợi ích, trật tự công cộng, quyền, lợi ích của người khác,... thậm chí còn cần được khuyến khích thành lập và tham gia hoạt động.

- Dự thảo luật can thiệp quá sâu vào cơ cấu tổ chức, hoạt động của hội bằng việc dành riêng một chương (chương IV), cùng với giả định về các trường hợp sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, tạm đình chỉ, giải thể giống như qui định trong Luật doanh nghiệp vốn có bản chất khác hẳn so với quyền lập hội. Chẳng hạn như quy định ở Điều 15 về các loại hình hội viên rõ ràng cho thấy sự can thiệp quá sâu vào hình thức tổ chức và hoạt động của hội vốn có tính đa dạng và phụ thuộc chủ yếu vào sự thỏa thuận thành lập giữa các thành viên, và mặc dù không trực tiếp nhưng Điều 15 dễ dẫn đến cách hiểu cho rằng có thể đòi hỏi mỗi tổ chức hội phải có đủ các loại hình như Điều 15 quy định, qua đó gây khó khăn, cản trở khả năng thành lập hội nếu không có đủ các loại hình thành viên. Nói cách khác, Nhà nước chỉ nên và chỉ có thể quản lý về hình thức tổ chức của hội thông qua ban lãnh đạo, còn việc yêu cầu đối với các thành viên như thế nào là do thỏa thuận giữa các thành viên mà miễn là không vi phạm pháp luật.

⁷¹. Khoản 1 Điều 7 Dự thảo Luật về Hội.

2.5. Cơ chế bảo đảm quyền hiệp hội

Cơ chế bảo đảm quyền hiệp hội chủ yếu được thực hiện thông qua việc ghi nhận và thực hiện các nghĩa vụ của Nhà nước đối với quyền hiệp hội: nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy quyền tự do hiệp hội.

Thứ nhất, về nghĩa vụ tôn trọng

Nhà nước được đòi hỏi không thực hiện những can thiệp, áp đặt những giới hạn tùy tiện đối với việc thực thi quyền. Tuy vậy dự thảo hiện nay cho thấy nghĩa vụ này của Nhà nước còn rất nhiều điểm hạn chế thể hiện từ quy định về khái niệm hội đến nội hàm của quyền và các qui định về giới hạn quyền như đã trình bày ở trên.

Thứ hai, về nghĩa vụ bảo vệ

Theo nhận thức chung của luật nhân quyền quốc tế, nghĩa vụ bảo vệ (obligation to protect) của Nhà nước là một nghĩa vụ mang tính chủ động mà ở đó, đòi hỏi Nhà nước phải ngăn chặn sự xâm phạm các quyền con người nói chung từ các bên thứ ba; chủ động đưa ra những biện pháp và xây dựng các cơ chế phòng ngừa, xử lý những hành vi vi phạm.⁷²

Đối chiếu trở lại Dự thảo Luật về Hội hiện nay, có thể thấy cơ chế phòng ngừa được thiết kế tại Điều 8 dự thảo. Theo đó, đã đặt ra một số hành vi bị nghiêm cấm và tương như đó là dấu hiệu của nghĩa vụ bảo vệ bởi nhà nước đối với quyền này trước sự xâm phạm quyền của các bên thứ ba. Tuy nhiên, xem xét nội dung Điều 8 cho thấy chỉ nội dung của Khoản 1 và Khoản 2 là phù hợp với trách nhiệm ngăn chặn khả năng xâm phạm quyền tự do lập hội. Trong khi đó, nội dung Khoản 3 và Khoản 4 thể hiện những giới hạn không cần thiết phải có trong luật này đối với các hành vi “xúi giục, lôi kéo, kích động, mua chuộc công dân, pháp nhân Việt Nam thành lập và tổ chức các hoạt động của hội

⁷². Khoa Luật, *Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người*, tái bản lần thứ 2, NXB Chính trị quốc gia, tr.71.

trái pháp luật”, hay có các mục đích như được liệt kê tại Khoản 4 Điều 8, gồm “gây phương hại đến chủ quyền, an ninh quốc gia, an toàn xã hội, khối đại đoàn kết dân tộc; trái thuần phong mỹ tục của dân tộc; tuyên truyền trái với pháp luật, chính sách của Nhà nước; xâm phạm đến quyền con người, quyền công dân, tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm, danh dự, tài sản hợp pháp của người khác hoặc cản trở việc thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân; gây ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng; ảnh hưởng xấu đến hình ảnh danh nhân, anh hùng dân tộc.”

Dễ thấy rằng tất cả các hành vi, mục đích của việc thực hiện quyền lập hội như đã nêu tại Khoản 3 và Khoản 4 đều đã cấu thành các vi phạm pháp luật về quản lý hành chính và thậm chí là hình sự. Do đó, việc thể hiện những nội dung này trong dự thảo vừa không cần thiết, vừa bị đánh giá là không tương xứng với các mục đích của giới hạn quyền được thừa nhận và khuyến cáo bởi luật nhân quyền quốc tế.

Về cơ chế xử lý các hành vi xâm phạm quyền, vi phạm pháp luật về hội: Các Điều 31, 33 và Điều 34 của dự thảo, tương ứng về nội dung quản lý của Nhà nước về hội; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo và Xử lý vi phạm cho thấy dự thảo không nhấn mạnh đến trách nhiệm bảo vệ quyền tự do hiệp hội với nghĩa được hiểu theo luật nhân quyền quốc tế là ngăn chặn những hành vi xâm phạm quyền của các bên thứ ba. Thể hiện rõ nhất ở Điều 31 với 9 nội dung quản lý Nhà nước về hội, nhưng chỉ duy nhất một trong số đó quy định trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về hội.⁷³ Sự không cân xứng đó cho thấy dự thảo mới chỉ tập trung vào việc quản lý quyền tự do lập hội mà mục tiêu là hạn chế việc thực hiện quyền này trái với các mục tiêu quản lý Nhà nước.

Quy định tại Điều 33 lại cho thấy Nhà nước đang muốn đẩy một phần trách nhiệm chủ yếu trong giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến thực hiện quyền tự do lập hội cho chính các tổ

⁷³. Khoản 8 Điều 31 Dự thảo Luật.

chức hội. Trong khi đó vẫn đòi hỏi việc giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo (nội bộ) phải được báo cáo lên các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Phải chăng đây là một biện pháp bảo đảm tính chất xã hội, dân sự của việc thực thi quyền lập hội khi trả quyền tự quyết trong việc giải quyết các tranh chấp cho chính tổ chức hội? Hay là một hình thức phân cấp nghĩa vụ bảo vệ quyền?

Bên cạnh đó, quy định tại Điều 34 về xử lý các hành vi vi phạm của cơ quan, cá nhân, pháp nhân với các chế tài kỷ luật, hành chính hoặc hình sự được nêu rõ và phù hợp tại Khoản 1. Tuy nhiên, dự thảo lại có quy định tại Khoản 2 về trách nhiệm của Chính phủ trong việc quy định cụ thể về xử phạt vi phạm hành chính và chỉ duy nhất về xử phạt vi phạm hành chính. Câu hỏi đặt ra là cả ba dạng thức chế tài kỷ luật, hành chính và hình sự đều đã được quy định rõ ràng theo các đạo luật tương ứng, kèm với đó là hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành. Và mặc dù Chính phủ, với tư cách cơ quan quản lý Nhà nước có thể được trao quyền ban hành thêm các văn bản hướng dẫn trong áp dụng các chế tài, nhưng tại sao chỉ đối với các chế tài hành chính?

Thứ ba, về nghĩa vụ thúc đẩy

Ngay tại Điều 4 của dự thảo đã khẳng định chính sách của Nhà nước Việt Nam là tạo điều kiện về chính sách và cơ chế để các hội có thể tham gia thực hiện các hoạt động theo qui định của pháp luật. Và đây là nội dung duy nhất của dự thảo thể hiện đòi hỏi đối với Nhà nước phải (có thể là “không ngừng”) thiết lập những điều kiện thuận lợi cho khả năng thực thi quyền của các chủ thể.

Tuy vậy, khi xem xét tính bình đẳng trong việc bảo vệ, hỗ trợ các loại hình tổ chức hội khác nhau cho thấy dự thảo còn có khoảng trống.

Trên tinh thần coi quyền lập hội là bình đẳng cho tất cả mọi người, bao gồm giữa các hội trước pháp luật, đối chiếu với phạm vi điều chỉnh của dự thảo luật cho thấy không chỉ các cá nhân, pháp nhân

nước ngoài bị loại ra khỏi phạm vi điều chỉnh của luật này mà còn có sự khác biệt lớn giữa các hội được thành lập theo luật này với các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội mà bản chất cũng là hình thức liên hiệp của những cá nhân thành viên như Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, ...thậm chí cả các tổ chức tín ngưỡng, tôn giáo cũng không được coi là “hội”. Vậy câu hỏi đặt ra là với bản chất của “hội” thì các tổ chức kể trên có điểm nào khác để không bị điều chỉnh bởi luật này.

Dự thảo luật cũng còn chưa làm rõ quy chế pháp lý đối với những hội chưa được cấp phép thành lập dù thời gian dành cho giai đoạn vận động thành lập hội lên tới tối đa hai năm kể từ ngày có quyết định công nhận ban vận động thành lập hội.⁷⁴ Vậy trong thời gian này những hoạt động của ban vận động nhằm thu hút sự tham gia của công chúng với mục đích quảng bá, kêu gọi thành viên sẽ được điều chỉnh như thế nào...

Cùng với đó, không có dấu hiệu nào trong các quy định của dự thảo cho thấy xu hướng giảm nhẹ các yêu cầu về quản lý Nhà nước đối với thực hiện quyền lập hội. Ví dụ như một trình tự, thủ tục rút gọn cho việc thành lập và hoạt động của các hội, nhóm trong các bối cảnh nhất thời, cấp thiết như khi xảy ra thiên tai, dịch bệnh nhằm hỗ trợ khẩn cấp cho các nạn nhân.

3. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Từ những bất cập trong quy định của Dự thảo Luật về hội hiện nay, cùng với những kinh nghiệm từ quá trình đóng góp xây dựng luật tiếp cận thông tin, tác giả xin đề xuất nhằm hoàn thiện dự thảo như sau:

- *Thứ nhất*, về chủ thể của quyền tự do lập hội, cần xem xét trao quyền cho tất cả mọi người (thay vì quy định chỉ công dân) quyền tự do hiệp hội.

⁷⁴. Điểm c Khoản 2 Điều 10 của dự thảo.

- *Thứ hai*, cần thiết lập một điều riêng về các nguyên tắc giới hạn quyền trên cơ sở cụ thể hóa và bổ sung Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013. Đây là điều hết sức cần thiết để bảo đảm tính tương thích của đạo luật này so với các tiêu chuẩn luật nhân quyền quốc tế nói chung và so với Công ước ICCPR nói riêng. Việc làm rõ các giới hạn quyền sẽ giúp khả năng thực thi của quyền được bảo đảm tốt hơn, hạn chế những tranh chấp không đáng có giữa chủ thể quyền và trách nhiệm bảo vệ quyền của Nhà nước.

- *Thứ ba*, cần nhìn nhận lại bản chất hội của các tổ chức chính trị - xã hội để đưa hoạt động của các tổ chức này trở lại đúng với phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội.

- *Thứ tư*, bổ sung các quy chế pháp lý về hoạt động của hội chưa được thành lập hoặc các hội không phải thành lập để đảm bảo sự bình đẳng của các hội.

- *Thứ năm*, loại bỏ những rào cản kỹ thuật đối với thực hành quyền lập hội như yêu cầu về tên gọi, không can thiệp quá sâu vào tổ chức và hoạt động của hội như nội dung hiện có ở Điều 15 và chương IV của dự thảo.

- *Thứ 6*, bổ sung và quy định rõ hơn về cơ chế bảo vệ, thúc đẩy quyền tự do hiệp hội. Trong đó đặc biệt chú ý đến việc xem xét trách nhiệm của những cơ quan nhà nước trong việc vi phạm, gây khó khăn cho người dân trong việc thực hiện quyền tự do hiệp hội. Nhà nước cũng cần có các chính sách cụ thể nhằm tạo dựng một môi trường bình đẳng, thuận lợi cho các hội.

TỰ DO HIỆP HỘI TRONG LUẬT QUỐC TẾ, PHÁP LUẬT CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

ThS. Lê Thị Thuý Hương - PGS.TS. Vũ Công Giao

1. KHÁI NIỆM, Ý NGHĨA CỦA TỰ DO HIỆP HỘI.

Theo quan điểm của Liên Hợp Quốc, khái niệm “hội” (*association*) dùng để chỉ bất cứ nhóm nào của các cá nhân và/hoặc các thực thể pháp lý tự hợp với nhau để cùng hành động, bày tỏ, thúc đẩy, theo đuổi hoặc bảo vệ một lĩnh vực quan tâm chung.⁷⁵ Một số dạng phổ biến của hội bao gồm: các tổ chức xã hội dân sự, các câu lạc bộ, các hợp tác xã, các tổ chức phi chính phủ, các hội mang tính tôn giáo, các đảng chính trị, các nghiệp đoàn, các quỹ và các hội liên kết trực tuyến trong việc hỗ trợ những công dân tích cực tham gia vào việc xây dựng xã hội dân chủ.⁷⁶

Quyền tự do hiệp hội (cũng được gọi tắt là “tự do hiệp hội” - *freedom of association*) bao gồm quyền thành lập và tham gia hội, quyền hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi sự can thiệp phi lý, quyền tiếp cận nguồn quỹ và các nguồn lực, và quyền tham gia vào việc tiến hành các hoạt động chung của xã hội.⁷⁷ Như vậy, quyền này bao quát tất cả các hành động từ việc tạo ra cho tới việc chấm dứt một hội. Từ một góc độ khác, tự do hiệp hội (TDHH) bảo vệ quyền thành lập hoặc gia nhập một nhóm những người đồng quan điểm để theo đuổi

⁷⁵. Báo cáo của Đại diện đặc biệt của Liên Hợp Quốc về những người bảo vệ nhân quyền (A/95/401), đoạn 46; Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp Quốc về Tự do Hội họp Hòa bình và Tự do Hiệp hội (A/HRC/20/27), đoạn 51.

⁷⁶. A/HRC/20/27, tài liệu đã dẫn, đoạn 52.

⁷⁷. A/HRC/20/27, tài liệu đã dẫn, đoạn 52.

những mối quan tâm chung. Những nhóm này có thể chính thức hoặc không chính thức, và không bắt buộc phải đăng ký mới có thể thực thi được các quyền về TDHH.⁷⁸

TDHH là một trong những quyền con người cơ bản được ghi nhận và bảo vệ trong luật nhân quyền quốc tế và trong hiến pháp của hầu hết quốc gia trên thế giới. Cùng với tự do hội họp hòa bình, TDHH có tác dụng bảo vệ khả năng của người dân tập hợp với nhau để cùng hành động vì những điều tốt đẹp. TDHH là phương tiện để thực thi nhiều quyền dân sự, văn hóa, kinh tế, chính trị, xã hội khác.⁷⁹ Đặc biệt, TDHH đóng vai trò quyết định trong việc hình thành và tồn tại của các hệ thống dân chủ hiệu quả, bởi nó tạo ra các kênh cho phép người dân và chính quyền có thể đối thoại, nêu ra những ý kiến đa chiều với sự bao dung và đầu óc cởi mở, trong đó ý kiến của các nhóm thiểu số hoặc nhóm khác biệt về quan điểm được tôn trọng.⁸⁰

2. CÁC TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ VỀ TỰ DO HIỆP HỘI VÀ NHỮNG THỰC HÀNH TỐT ĐƯỢC LIÊN HỢP QUỐC GHI NHẬN VÀ KHUYẾN KHÍCH

Chính vì tầm quan trọng của TDHH mà quyền này được ghi nhận và bảo vệ trong rất nhiều văn kiện pháp lý quốc tế như Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền (UDHR, 1948 - Điều 20), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966 - Điều 22), Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR, 1966 - Điều 8), Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử về chủng tộc (ICERD, 1965 - Điều 5(ix)), Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (CEDAW, 1979 - Điều 7), Công ước về

⁷⁸. Quyền tự do hiệp hội: Tờ thông tin về những thực hành tốt nhất. Nguồn: <http://www.freeassembly.net> (truy cập ngày 26/5/2016). Cũng xem A/HRC/20/27, tài liệu đã dẫn, đoạn 54.

⁷⁹. A/HRC/20/27, tài liệu đã dẫn, đoạn 12.

⁸⁰. A/HRC/20/27, tài liệu đã dẫn, đoạn 84.

quyền trẻ em (CRC, 1989 - Điều 15), Công ước quốc tế về bảo vệ các quyền của tất cả người lao động di trú và các thành viên gia đình họ (CRMW, 1990 - Điều 26), Công ước về bảo vệ tất cả mọi người khỏi bị đưa đi mất tích (CPPED, 2006), Công ước về quyền của người khuyết tật (CRPD, 2006 - Điều 29), Tuyên ngôn về những người bảo vệ nhân quyền (1998 - Điều 5), Công ước ILO số 87 về Tự do hiệp hội và Bảo vệ quyền được tổ chức (CO87, 1948 - các điều 1-11), Công ước ILO số 98 về Quyền tổ chức và đàm phán tập thể (CO98, 1949 - các điều 1-6), Công ước ILO số 135 về những đại diện của người lao động (C135, 1971).

Ngoài ra, TDHH cũng được quy định trong các văn kiện pháp lý khu vực, ví dụ như Hiến chương châu Phi về quyền con người và quyền của các dân tộc (Điều 10), Hiến chương châu Phi về quyền và phúc lợi của trẻ em (Điều 8), Tuyên ngôn châu Mỹ về các quyền và nghĩa vụ của con người (Điều 22), Công ước nhân quyền châu Mỹ (Điều 16), Công ước nhân quyền châu Âu (Điều 11), Hiến chương Liên minh châu Âu về các quyền cơ bản (Điều 12).

Những văn kiện pháp lý quốc tế và khu vực nêu trên bảo vệ quyền TDHH theo ba cấu thành cơ bản: (i) quyền thành lập hội; (ii) quyền gia nhập hội; (iii) quyền tham gia, điều hành hoạt động của các hội. Tuy nhiên, sự bảo vệ này chỉ áp dụng với các nhóm hình thành vì mục đích công (*public*), còn các nhóm vì lợi ích tư, chẳng hạn nhóm gia đình, được bảo vệ bởi Điều 17 ICCPR.⁸¹ Các nội dung chính về bảo vệ TDHH được quy định như sau:

2.1. Về quyền thành lập và gia nhập hội

Về *chủ thể của quyền*, Điều 22 ICCPR ghi nhận *tất cả mọi người* đều được hưởng quyền TDHH. Điều đó có nghĩa là chủ thể của quyền này

⁸¹ Sarah Joseph, *ICCPR: Cases, Materials and Commentary*, NXB ĐH Oxford, 2004, tr. 575. Dẫn theo Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, trong *Hội và Tự do hiệp hội*, NXB Hồng Đức, 2015, trang 18.

không bị giới hạn ở công dân, mà còn bao gồm cả người nước ngoài và người không quốc tịch đang sinh sống hợp pháp ở một quốc gia. Cách hiểu này tương thích với quy định của Điều 2 ICCPR (về không phân biệt đối xử) và được khẳng định trong các Nghị quyết 15/21, 21/16, 24/5, 20/27, 26/29 của Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc. Ví dụ, Nghị quyết 24/5 nhắc nhở các quốc gia về nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ quyền của tất cả các cá nhân được tự hợp ôn hòa và liên kết tự do trên mạng Internet cũng như ngoài đời thực, kể cả trong các bối cảnh bầu cử, bao gồm những người có quan điểm hoặc niềm tin thuộc nhóm thiểu số hoặc bất đồng đang tìm cách thực hành hoặc thúc đẩy các quyền đó.⁸² Trong khi đó, các Nghị quyết 20/27, 26/29 nêu rõ, luật pháp của các quốc gia không nên áp đặt bất cứ giới hạn cụ thể nào đối với các cá nhân, bao gồm trẻ em, người nước ngoài, các nhóm thiểu số về ngôn ngữ hoặc sắc tộc, các cá nhân đồng giới, song giới, chuyển giới, lưỡng giới, phụ nữ trong việc hưởng các quyền tự do hội họp và TDHH.⁸³ Ngoài ra, quyền TDHH cũng cần mở rộng cho chính bản thân các tổ chức hợp pháp (ví dụ, hai hội quyết định lập thành một mạng lưới tổ chức).⁸⁴

Cũng theo luật quốc tế, quyền thành lập và gia nhập hội bao hàm cả quyền thành lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của người lao động.⁸⁵ Mọi người lao động và người sử dụng lao động đều có quyền thành lập và gia nhập các tổ chức do họ tự lựa chọn mà không phải xin phép trước.⁸⁶

Về thủ tục thành lập hội, quyền TDHH bảo vệ các hội một cách công bằng, không phân biệt hội có hay không đăng ký thành lập. Các cá nhân tham gia các hội không đăng ký cũng được tự do tiến hành bất

⁸². A/HRC/26/29, đoạn 22.

⁸³. A/HRC/20/27, đoạn 54; A/HRC/26/29, đoạn 18.

⁸⁴. A/HRC/26/29, đoạn 18.

⁸⁵. Điều 22 ICCPR, Điều 8 ICESCR.

⁸⁶. Điều 2 Công ước ILO số 87 về quyền tự do hiệp hội và bảo vệ quyền tổ chức, 1948.

cứ hoạt động hợp pháp nào, bao gồm quyền tổ chức và tham gia các cuộc tập hợp/tụ tập một cách ôn hòa, và không bị coi là các hành vi phạm tội theo pháp luật hình sự.⁸⁷

Theo luật nhân quyền quốc tế, việc các Nhà nước đòi hỏi một hội muốn có tư cách pháp nhân phải tiến hành thủ tục đăng ký thành lập là chấp nhận được, song quan trọng là các nhân viên Nhà nước phải hành động một cách thiện chí, nhanh chóng kịp thời và không phân biệt khi xử lý các thủ tục đó. Về vấn đề này, Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc cho rằng, các thủ tục đăng ký thành lập hội phải đơn giản, không phiền hà, và tốt nhất là miễn phí.⁸⁸ Việc đăng ký không nên được xem là hoạt động xin cấp phép; nói cách khác, nên áp dụng “thủ tục thông báo” hơn là “thủ tục xin phép” để thành lập một hội.⁸⁹ Với thủ tục thông báo, các hội sẽ tự động được trao tư cách pháp nhân khi nhà chức trách nhận được thông báo từ các sáng lập viên về việc thành lập hội; tuy nhiên, việc thông báo không phải là điều kiện bắt buộc cho sự tồn tại của một hội.⁹⁰ Nói cách khác, những hội không đăng ký (thông báo) vẫn có quyền hoạt động, chỉ có điều là không có tư cách pháp nhân. Ngoài ra, khi có một luật mới được thông qua thì không nên yêu cầu các hội đã đăng ký trước đó phải đăng ký lại.⁹¹

Nhà chức trách không được trì hoãn vô thời hạn hoặc từ chối không nêu lý do việc giải quyết thủ tục đăng ký thành lập hội. Các cơ quan phụ trách việc đăng ký thành lập hội buộc phải làm việc khẩn trương và pháp luật cần đặt ra thời hạn ngắn cho việc phúc đáp hồ sơ đăng ký. Trong thời gian này, các hội được giả định là sẽ được hoạt động hợp pháp trừ phi có cơ sở chứng minh điều ngược lại. Việc cơ quan Nhà nước không đưa ra phúc đáp về hồ sơ đăng ký thành lập

^{87.} A/HRC/20/27, đoạn 56.

^{88.} A/HRC/20/27, đoạn 57.

^{89.} A/HRC/20/27, đoạn 95.

^{90.} A/HRC/20/27, đoạn 58.

^{91.} A/HRC/20/27, đoạn 62.

hội trong một thời hạn ngắn đã được quy định đồng nghĩa với giả định rằng hội liên quan đang hoạt động hợp pháp.⁹² Bất cứ quyết định nào từ chối việc nộp hồ sơ hay đăng ký thành lập hội cần phải nêu rõ lý do và thông báo rõ ràng bằng văn bản cho chủ thể nộp đơn; các hội bị từ chối đơn có thể khiếu nại, khiếu kiện lên một tòa án độc lập, không thiên vị.⁹³

Theo Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc, các quốc gia có nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ đầy đủ quyền TDHH cả trong đời sống thực tế cũng như trên mạng trực tuyến.⁹⁴ Mạng Internet, đặc biệt là các trang mạng xã hội, và các công nghệ thông tin truyền thông khác là những công cụ quan trọng hỗ trợ quyền TDHH trong đời sống thực, và mọi người đều có quyền liên kết trong các không gian ảo, tập hợp trong môi trường mạng trực tuyến để bày tỏ ý kiến của mình.⁹⁵ Tất cả các quốc gia cần đảm bảo việc tiếp cận Internet được duy trì mọi lúc, kể cả khi có bất ổn chính trị; mọi ý định chặn các thông tin trực tuyến cần phải được tiến hành bởi cơ quan tư pháp có thẩm quyền, hoặc một cơ quan độc lập với bất cứ ảnh hưởng chính trị, thương mại hoặc các ảnh hưởng không thích đáng nào khác.⁹⁶

2.2. Về quyền của hội được hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi sự can thiệp phi lý

Theo luật nhân quyền quốc tế, các Nhà nước có nghĩa vụ không can thiệp tùy tiện vào công việc nội bộ và phải tôn trọng quyền riêng tư của cá hội như đã quy định tại Điều 17 ICCPR. Cụ thể, các Nhà nước không được tùy tiện đặt điều kiện cho những quyết định và hoạt động của hội; đảo ngược kết quả bầu cử thành viên ban lãnh đạo; bắt buộc trong ban lãnh đạo của các hội phải có sự hiện diện của

⁹². A/HRC/20/27, đoạn 60.

⁹³. A/HRC/20/27, đoạn 61.

⁹⁴. Nghị quyết 24/5 của Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc.

⁹⁵. Nghị quyết 21/16 của Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc.

⁹⁶. A/HRC/17/27, đoạn 79.

đại diện Chính phủ; yêu cầu các hội nộp báo cáo trước khi xuất bản ấn phẩm hoặc nộp kế hoạch hoạt động để thông qua trước.⁹⁷ Các cơ quan độc lập do Nhà nước lập ra có quyền xem xét báo cáo của các hội như là một cơ chế đảm bảo sự minh bạch và trách nhiệm giải trình, nhưng một thủ tục như vậy không được mang tính chất tùy tiện và phải tôn trọng nguyên tắc không phân biệt đối xử và quyền riêng tư của các hội.⁹⁸

Luật nhân quyền quốc tế cũng ấn định nghĩa vụ của các nhà nước phải thúc đẩy quyền TDHH thông qua việc tiến hành các biện pháp tích cực để thiết lập và duy trì môi trường thuận lợi cho hoạt động của các hội. Thành viên các hội cần phải được thực hành quyền TDHH của họ mà không lo sợ rằng họ có thể là đối tượng của bất cứ sự đe dọa hay hành động bạo lực nào, bao gồm việc quấy rối, cấm đi lại, bắt, giam giữ, tra tấn, hành quyết tùy tiện, trái pháp luật hay các chiến dịch truyền thông bôi nhọ.⁹⁹ Các quốc gia cũng có nghĩa vụ ngăn chặn những hành vi cản trở trái pháp luật việc thực hành quyền TDHH.¹⁰⁰ Thành viên các hội cần phải được tự do xác định điều lệ, cấu trúc tổ chức, hoạt động của hội và đưa ra các quyết định mà không có sự can thiệp của nhà nước.¹⁰¹ Các hội cần được hưởng, không kể những quyền khác, quyền thể hiện chính kiến, truyền bá thông tin, lôi kéo sự tham gia của công chúng, vận động các chính phủ và các cơ quan quốc tế về nhân quyền.¹⁰²

Nghĩa vụ nêu trên cũng đòi hỏi các Nhà nước phải tạo điều kiện cho các hội tiếp cận với các nguồn lực cho hoạt động. Khả năng các hội có thể tìm kiếm, tiếp cận và sử dụng các nguồn lực trong nước,

^{97.} A/HRC/20/27, đoạn 65.

^{98.} A/HRC/20/27, đoạn 65.

^{99.} A/HRC/20/27, đoạn 63.

^{100.} A/HRC/20/27, đoạn 64.

^{101.} A/HRC/20/27, đoạn 64.

^{102.} A/HRC/20/27, đoạn 64.

ngoài nước và quốc tế được xem là một phần quan trọng và không thể tách rời của quyền TDHH.¹⁰³ Thuật ngữ “các nguồn lực” dùng để chỉ các nguồn tài chính được chuyển giao, các đóng góp phi tài chính, các nguồn lực vật chất, nguồn nhân lực, v.v...¹⁰⁴ Việc tiếp nhận nguồn tài chính trong và ngoài nước của các hội không nên bị yêu cầu phải được nhà chức trách cấp phép.¹⁰⁵ Các hội, kể cả có đăng ký hay không đăng ký, đều cần có quyền tự do tìm kiếm và đảm bảo nguồn tài chính và các nguồn lực từ các chủ thể trong nước, ngoài nước và quốc tế.¹⁰⁶

2.3. Về việc hạn chế quyền tự do hiệp hội

Theo luật nhân quyền quốc tế, quyền TDHH chỉ có thể bị hạn chế bằng pháp luật khi cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, hay để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hoặc các quyền và tự do của người khác.¹⁰⁷ Đặc biệt, các Nhà nước có thể hạn chế hợp pháp quyền này với những người thuộc các lực lượng vũ trang và cảnh sát.¹⁰⁸ Điều này là bởi lực lượng vũ trang có nhiệm vụ bảo vệ đất nước trước ngoại xâm còn lực lượng cảnh sát thì có nhiệm vụ bảo vệ an ninh của cộng đồng - cả hai nhiệm vụ quan trọng này cần phải được bảo đảm trong mọi hoàn cảnh, vì thế những người làm việc trong các lực lượng này không nên bị chi phối bởi các quan điểm về chính trị do tham gia vào các hội (mà theo luật nhân quyền quốc tế bao gồm cả các đảng chính trị).

^{103.} A/HRC/20/27, đoạn 67; A/HRC/23/39, đoạn 8.

^{104.} A/HRC/23/39, đoạn 10.

^{105.} A/HRC/20/27, đoạn 68.

^{106.} A/HRC/20/27, đoạn 68. Cũng xem “Những nguyên tắc chung về bảo vệ không gian dân sự và quyền tiếp cận các nguồn lực” của Báo cáo viên đặc biệt và tổ chức “Cộng đồng các nền dân chủ”. Nguồn: <http://www.freeassembly.net> (truy cập ngày 26/5/2016).

^{107.} Xem Điều 29 Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền (UDHR, 1948) và Điều 22 ICCPR.

^{108.} Khoản 2 Điều 22 ICCPR.

Cũng theo luật nhân quyền quốc tế, việc phòng chống tội phạm, bao gồm cả phòng chống gian lận, biển thủ công quỹ, rửa tiền và các tội phạm khác... là quyền hạn, nhiệm vụ của các Nhà nước, nhưng không được xem là lý do hợp pháp để hạn chế quyền TDHH.¹⁰⁹ Các hạn chế áp đặt với quyền này phải được quy định rõ trong luật và phải chứng minh được đó “là sự cần thiết” trong một xã hội dân chủ, thể hiện ở việc sự hạn chế đó có mức độ tương xứng đối với lợi ích cần bảo vệ và là cách thức can thiệp tối thiểu để đạt được mục tiêu là bảo vệ lợi ích đó.¹¹⁰

Các Nhà nước không được đặt ra những hạn chế đặc biệt với quyền TDHH trong giai đoạn bầu cử, bởi đây là giai đoạn rất quan trọng trong đời sống chính trị của các quốc gia, gắn liền với việc thực thi các nguyên tắc dân chủ. Cụ thể, trong thời gian diễn ra bầu cử, các điều kiện với việc hạn chế quyền TDHH cần chặt chẽ hơn so với bối cảnh bình thường.¹¹¹ Các cuộc bầu cử đích thực có thể không đạt được nếu quyền TDHH bị hạn chế.¹¹² Tất cả các hội đều có quyền tự do tham gia các hoạt động liên quan tới tiến trình bầu cử, dù họ có ủng hộ chính quyền hay không.¹¹³

Các hội không thể bị đình chỉ hoạt động hoặc giải thể chỉ vì không hoàn thành nghĩa vụ báo cáo hoặc vì một vi phạm pháp luật nhỏ.¹¹⁴ Việc không hoàn thành nghĩa vụ báo cáo hay vi phạm pháp luật nhỏ cũng không thể dẫn đến việc truy tố hình sự đại diện của hội; thay vào đó, các hội nên được yêu cầu nhanh chóng khắc phục thiếu sót trong hoạt động.¹¹⁵ Chỉ nên đình chỉ hoạt động hay buộc giải thể một

^{109.} A/HRC/23/39, đoạn 23.

^{110.} A/HRC/23/39, đoạn 23. Cũng xem Điều 12 ICCPR.

^{111.} A/68/299, đoạn 25.

^{112.} A/68/299, đoạn 56.

^{113.} A/68/299, đoạn 46.

^{114.} A/HRC/23/39, đoạn 38.

^{115.} A/HRC/23/39, đoạn 38.

hội khi hội đó vi phạm nghiêm trọng pháp luật quốc gia mà tạo ra mối nguy hiểm rõ ràng, sắp xảy ra, với những lợi ích được bảo vệ theo như quy định của luật nhân quyền quốc tế.¹¹⁶ Quyết định đình chỉ hoạt động hay buộc giải thể một hội chỉ có thể được đưa ra bởi các tòa án độc lập và không thiên vị, sau khi các biện pháp nhẹ nhàng hơn đã được áp dụng nhưng không hiệu quả.¹¹⁷

2.4. Về nguyên tắc bình đẳng trong tự do hiệp hội

Bình đẳng là nguyên tắc cơ bản của mọi quyền con người. Bên cạnh các nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực thi quyền TDHH, các Nhà nước còn có nghĩa vụ đảm bảo sự bình đẳng giữa các chủ thể trong việc tự do thành lập và hoạt động của hội.

Chẳng hạn, các quốc gia cần đối xử một cách công bằng giữa các hội và các doanh nghiệp, thể hiện ở việc không có những yêu cầu, thủ tục phiền hà, bất tương xứng hoặc tạo gánh nặng cho các hội so với các doanh nghiệp.¹¹⁸ Việc đăng ký thành lập một hội không nên quá khó khăn hoặc quá tốn thời gian so với việc đăng ký của một doanh nghiệp hoạt động mục tiêu lợi nhuận.¹¹⁹ Các quốc gia có nghĩa vụ thiết lập các cơ chế khiếu nại hiệu quả và có thể tiếp cận được cho mọi người dân và tổ chức. Các cơ chế này phải có khả năng tiến hành điều tra một cách độc lập, nhanh chóng và kỹ lưỡng về những cáo buộc vi phạm nhân quyền hoặc lạm quyền, trong đó có các cáo buộc liên quan đến quyền TDHH.¹²⁰ Ở đâu mà quyền TDHH bị hạn chế một cách phi lý, ở đó các nạn nhân của việc vi phạm đều có quyền yêu cầu khôi phục và đền bù thích đáng và công bằng.¹²¹

^{116.} A/HRC/20/27, đoạn 75.

^{117.} A/HRC/20/27, đoạn 76.

^{118.} A/HRC/23/39, đoạn 24.

^{119.} A/HRC/26/29, đoạn 56-58.

^{120.} A/HRC/20/27, đoạn 77.

^{121.} A/HRC/20/27, đoạn 81.

3. KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VỀ TỰ DO HIỆP HỘI VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

3.1. Kinh nghiệm của Australia

Hiến pháp Australia không quy định về quyền TDHH. Tuy nhiên, thông qua các án lệ trong suốt những thập kỷ qua, Tòa án Tối cao đã bày tỏ quan điểm cho rằng Hiến pháp chứa đựng quyền mang hàm ý tự do thông tin truyền thông (*an implied freedom of communication*) về các vấn đề chính trị và các vấn đề công.¹²² Có khả năng là quyền được hàm ý này có thể được mở rộng bao hàm cả quyền TDHH (như là một sự tất yếu của tự do thông tin truyền thông) khi mà hai quyền này có mối liên hệ rất chặt chẽ với nhau.¹²³ Tuy nhiên, hiện nay quyền hàm ý đó chưa được mở rộng thành TDHH. Thực tế là các quy định mang tính bắt buộc liên quan tới TDHH ở Australia có tồn tại, song vẫn chỉ ở cấp bang. Tuy nhiên, Luật cải cách quan hệ lao động của Khối thịnh vượng chung 1993 (*The Commonwealth Industrial Relations Reform Act 1993* (Cth)) đã “quốc tế hóa” luật lao động Australia, làm cho nó tương thích với các tiêu chuẩn lao động quốc tế nói chung. Luật này đem lại sự bảo vệ ở mức độ nhất định liên quan đến quyền đình công, vốn có thể xem là một khía cạnh của quyền TDHH.

Một cách thức khác để bảo vệ TDHH tại Australia là việc quốc gia này áp dụng trực tiếp luật quốc tế.¹²⁴ Ở chừng mực nhất định, điều này được thực hiện thông qua Luật cải cách quan hệ lao động 1993 (Cth). Australia đã phê chuẩn các công ước của ILO và công ước của Liên hợp quốc liên quan đến TDHH, trong đó có ICCPR (Điều 22 bảo

¹²² Các án lệ: *Nationwide News v. Wills* (1992) 177 CLR 1; *Australian Capital Television v. Commonwealth* (1992) 177 CLR 106; *Theophanous v. Herald and Weekly Times* (1994) 124 ALR 1; *Stephens v WA Newspapers* (1994) 124 ALR 80; *Cunliffe v. Commonwealth* (1994) 124 ALR 120.

¹²³ Xem Doyle, *The Industrial/Political Dichotomy: The Impact of the Freedom of Communication Cases on Industrial Law*, (1995) 8 AJLL 1, 22.

¹²⁴ Xem Doyle, *The Industrial/Political Dichotomy: The Impact of the Freedom of Communication Cases on Industrial Law*, (1995) 8 AJLL 1, 22.

vệ quyền tự do hiệp hội, bao gồm cả quyền thành lập và gia nhập các công đoàn), ICESCR (Điều 8 bảo vệ quyền đình công), và Công ước ILO số 87 (về tự do hiệp hội và bảo vệ quyền tổ chức).

Luật lao động Australia (Luật cải cách quan hệ lao động 1993) đã đem lại những thay đổi cấp tiến trên nhiều lĩnh vực của luật lao động quốc gia (Luật quan hệ lao động 1988).¹²⁵ Các nhà làm luật đã viện dẫn luật của Bắc Mỹ, châu Âu và luật quốc tế để sửa đổi và rất nhiều phần trong đạo luật mới này đã phản ánh tư duy quốc tế trong các lĩnh vực này.¹²⁶ Một trong những lĩnh vực được cải cách liên quan tới đàm phán với doanh nghiệp. Trước khi Luật cải cách quan hệ lao động ra đời, tất cả các cuộc đình công đều bị xem là bất hợp pháp theo quy định của pháp luật lao động. Luật Cải cách đã thay đổi điều này bằng việc trao cho các nghiệp đoàn một quyền giới hạn về đình công khi thỏa thuận đàm phán với doanh nghiệp về một vấn đề kinh doanh hoặc về nơi làm việc. Quyền này dựa trên công ước của ILO và ICESCR. Đã có nhiều tranh luận về việc quyền đình công có được xem là một phần của TDHH hay không và câu trả lời là có. Công ước ILO số 87 đã được Ủy ban Chuyên gia của ILO diễn giải là việc từ chối quyền đình công là không tương thích với công ước này. Theo đó, người lao động Australia có quyền “tự do hiệp hội”.

Gợi mở với Việt Nam

Quyền TDHH là một quyền lao động, trong đó, quyền thành lập và gia nhập công đoàn cũng như quyền đình công là những quyền quan trọng và không thể tách rời khỏi quyền TDHH. Việt Nam hiện chưa gia nhập công ước nào của ILO về quyền TDHH, công đoàn. Tuy nhiên, theo Tuyên ngôn về các nguyên tắc và quyền cơ bản trong lĩnh vực lao động (1998) của ILO, mọi thành viên của ILO (trong đó có Việt

¹²⁵. Xem Pittard, *International Labour Standards in Australia: Wages, Equal Pay, Leave and Termination of Employment* (1994) 7 AJLL 1, 1-2.

¹²⁶. Xem McCallum, *The Internationalisation of Australian Industrial Law: The Industrial Relations Reform Act 1993* (1994) Syd. LR 122, 134.

Nam) dù chưa phê chuẩn các công ước liên quan vẫn có nghĩa vụ tôn trọng, thúc đẩy và hiện thực hóa các nguyên tắc liên quan đến các quyền cơ bản nêu trong các công ước về quyền TDHH và một số quyền cơ bản khác như xóa bỏ lao động cưỡng bức, lao động trẻ em, phân biệt đối xử. Vì vậy, Nhà nước nên nghiên cứu sửa đổi các quy định pháp luật về các quyền trên, đặc biệt là đưa các quy định có liên quan vào Dự thảo Luật về Hội theo hướng bảo đảm phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế của ILO.

3.2. Kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức

Tự do hiệp hội được ghi nhận là quyền hiến định trong Đạo luật cơ bản của Cộng hòa Liên bang Đức (ĐLCB - 1949). Theo đó, (1) *Tất cả người Đức đều có quyền thành lập các công ty và các hội khác*; (2) *Các hội có mục đích hoặc hoạt động trái với pháp luật hình sự, hoặc nhằm chống lại thể chế hiến định hoặc chống lại tư tưởng hiểu biết quốc tế lẫn nhau đều bị cấm*. (Điều 9, ĐLCB). Quy định này đảm bảo nguyên tắc tự do tạo lập về mặt xã hội thành các nhóm, bảo vệ việc không bị can thiệp vào lĩnh vực cốt lõi của sự tồn tại và hoạt động của hội, đồng thời đề ra một giới hạn độc lập mang tính hiến định đối với quyền tập thể về sự tiếp tục tồn tại của một hội. Việc giải tán ngay lập tức các hội có mục tiêu, mục đích, hoặc hoạt động như quy định ở Điều 9 khoản 2 ĐLCB được xem là biện pháp cần thiết để chống lại mối đe dọa với các giá trị của hiến pháp.

Theo Hiến pháp CHLB Đức, quyền TDHH chỉ áp dụng cho người Đức, tuy nhiên, người nước ngoài ở Đức khi thành lập hội ở Đức có thể viện dẫn Điều 2 ĐLCB và Điều 1 Luật về Hội. Theo đó, Điều 2 Khoản 1 ĐLCB quy định về tự do cá nhân đã ghi nhận: “Mọi người đều có quyền tự do phát huy khả năng và tố chất của cá nhân mình trong chừng mực không xâm phạm đến các quyền của người khác hoặc không vi phạm thể chế hiến định hoặc các chuẩn mực đạo đức.” Điều 1 Khoản 1 Luật về Hội khẳng định: “Việc lập các hội là tự do” (quyền tự do lập hội). Các phán quyết của Tòa án Hiến pháp Liên bang

(TAHPLB) cũng nêu rõ: hoạt động trong các hội là sự thể hiện việc tự do phát huy năng lực và tố chất cá nhân được đảm bảo bởi Điều 2 Khoản 1 Đạo luật cơ bản (các phán quyết của TAHPLB 35, 382, 399; 38, 52, 57; 50, 166, 173.)¹²⁷ Ngoài ra, CHLB Đức còn chịu sự ràng buộc của Công ước Nhân quyền châu Âu, trong đó quy định: “Mọi cá nhân đều có quyền hội họp với người khác một cách tự do và hòa bình, và tự do liên kết với người khác; trong đó có cả quyền thành lập công đoàn để bảo vệ những quyền lợi của mình và quyền gia nhập công đoàn”.

Các quy định của CHLB Đức liên quan tới TDHH được ghi nhận trong rất nhiều luật¹²⁸. Điều này cho phép hệ thống pháp luật giải quyết một cách xác đáng những vấn đề cụ thể liên quan đến lĩnh vực tự do hiệp hội, hạn chế việc quy định chung chung hoặc quá chi tiết, gây khó khăn trong quá trình thực thi quyền trên thực tế.

Pháp luật CHLB Đức xác định tính chất vì lợi ích chung của hội là tiêu chí quan trọng để xác định mục đích thành lập và hoạt động của hội, từ đó thừa nhận địa vị pháp lý của tổ chức được công nhận là “hội”.¹²⁹

¹²⁷ Xem Jürgen Keßler - *Các cấu trúc cơ bản và các cơ chế bảo hộ pháp lý trong pháp luật về hội của Đức*. Kỷ yếu hội thảo “Pháp luật về hội của Đức và những gợi ý cho việc xây dựng Luật về Hội ở Việt Nam” do Đại học Luật Hà Nội và Viện Friedrich Ebert Stiftung tổ chức tại Hà Nội ngày 06/4/2016.

¹²⁸ Bao gồm: Hiến pháp (Đạo luật cơ bản) (1949, sửa đổi năm 2010); Luật về Hội (1964, sửa đổi 2007, 2015); Bộ luật Dân sự (2002, sửa đổi năm 2011); Luật về đối xử công bằng (2006); Luật về đại diện cấp liên bang của nhân viên (1974); Luật về quyết định đồng thuận chung trong các ngành thép, quặng sắt và than đá (1951); Luật về quyết định đồng thuận chung của người lao động (1976); Luật về các tòa án lao động (1953); Luật về các thỏa ước tập thể (1969); Luật hiến định liên quan đến việc là (1972); Luật về Hội đồng việc làm châu Âu (1996); Luật về sự tham gia của bên thứ ba (2004); Luật bảo vệ chống việc giải thể (1951).

Xem <http://www.legislationline.org/topics/subtopic/17/topic/1/country/28> (truy cập ngày 12/4/2016)

¹²⁹ Theo quy định của pháp luật và thực tiễn pháp lý ở CHLB Đức, những mục đích như sau của các hội được công nhận là vì lợi ích chung: Nhằm thúc đẩy khoa học và nghiên cứu, giáo dục và đào tạo, nghệ thuật và văn hóa, giao lưu hiểu biết giữa các dân tộc, bảo vệ và chăm sóc di tích lịch sử, bảo vệ thiên nhiên và chăm sóc cảnh quan, chăm sóc môi trường sống và môn tìm hiểu quê hương đất nước, phong tục truyền thống (kể cả lễ hội carnival), bảo vệ động vật, thể thao, hợp tác phát triển, sự tham gia của công dân phục vụ các mục đích vì lợi ích chung, thiện nguyện và mục đích của nhà thờ (bắt đầu từ 01/01/2007). Xem Jürgen Keßler - *Các cấu trúc cơ bản và các cơ chế bảo hộ pháp lý trong pháp luật về hội của Đức*. Như trên.

Theo quy định tại Điều 52 Luật về thuế và phí, một công ty hoặc hội được cho là theo đuổi các mục đích vì lợi ích chung nếu hoạt động của nó nhằm hỗ trợ, khuyến khích mọi người trên lĩnh vực vật chất, tinh thần và phong tục tập quán. Hệ quả pháp lý từ Điều 52 là các hội được miễn (hoặc giảm) thuế thu nhập doanh nghiệp (thuế đánh vào lợi nhuận của các pháp nhân) và thuế giá trị gia tăng, có thể tập trung hơn các nguồn lực đầu tư cho các hoạt động vì mục đích công của tổ chức mình.

Phạm vi các tổ chức thuộc sự điều chỉnh pháp luật về Hội của CHLB Đức rất rộng, bao gồm cả các hội tôn giáo và các đảng chính trị. Đối với *các hội tôn giáo*, ngoài TDHH còn được bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, lương tâm và tôn giáo theo quy định của Điều 4 ĐLCB. Đối với *các đảng chính trị*, Điều 21 ĐLCB quy định:¹³⁰ Các đảng chính trị có thể được thành lập một cách tự do, tuy nhiên, việc tổ chức nội bộ của các đảng phải tuân thủ các nguyên tắc dân chủ, các đảng phải chịu trách nhiệm công khai về tài sản của đảng, các nguồn lực và việc sử dụng các quỹ của đảng. Đặc biệt, các đảng mà vì các mục tiêu của mình hoặc hành vi của những người ủng hộ đảng, tìm cách hạn chế hoặc xóa bỏ thể chế cơ bản về dân chủ tự do hoặc đe dọa sự tồn tại của nước CHLB Đức thì có thể bị Tòa án Hiến pháp Liên bang coi là vi hiến và cấm hoạt động. Các đảng chính trị ở CHLB Đức được tổ chức dưới dạng các hội có đăng ký [Điều 21 Bộ luật Dân sự (BLDS): Hội không mang tính chất kinh doanh; Điều 22 BLDS: Hội mang tính chất kinh doanh] hoặc các hội không đăng ký (Điều 54 BLDS). Các đảng chính trị không chịu sự điều chỉnh của Luật về Hội (Điều 2 Luật về Hội) và chỉ có thể bị cấm bởi Tòa án Hiến pháp Liên bang chứ không phải bởi Chính phủ hay một cơ quan Nhà nước (Điều 21 Khoản 2 ĐLCB).

Về thủ tục thành lập và năng lực pháp lý của hội, tại Đức, số đăng bạ tại các tòa án cấp cơ sở bao gồm các hội có đăng ký, tuy nhiên luật

¹³⁰. Xem https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf (truy cập ngày 12/4/2016).

không quy định nghĩa vụ của các hội phải đăng ký hoạt động. Các hội có đăng ký với tư cách là *pháp nhân có năng lực pháp lý* (Điều 21 BLDS) và *năng lực tranh chấp pháp lý* (Điều 50 Bộ luật Tố tụng Dân sự - BLTTDS) có thể khởi kiện và có thể bị kiện ra tòa. Các hội không đăng ký cũng có khả năng tranh chấp pháp lý (Điều 50 khoản 2 BLTTDS). Tòa án hiến pháp liên bang cũng đã công nhận *năng lực pháp lý của hội không đăng ký* (BGHZ 50, 325, BGH NJW-RR 2003, 1265), mặc dù những hội như vậy được gọi là “hội không có năng lực pháp lý” theo Điều 54 BLDS¹³¹. Các công đoàn của Đức từ trước đến nay được tổ chức dưới dạng các hội không đăng ký. Trách nhiệm vật chất của hội có đăng ký cũng như hội không đăng ký chỉ giới hạn ở mức tài sản của hội, vì vậy không bao giờ xem xét trách nhiệm vật chất của các hội viên (BGH NJW 1979, 2304 ff.) Tuy nhiên, trong những điều kiện nhất định, luật quy định có thể xem xét trách nhiệm vật chất của cá nhân thành viên Ban chấp hành thực hiện hành vi giao dịch dân sự nhân danh Hội (Điều 54 BLDS).

Để giữ gìn an ninh và trật tự công cộng, việc cấm hội hoạt động được áp dụng để chống lại các hội lạm dụng quyền TDHH (Điều 1 Khoản 2 Luật về Hội). Một hội chỉ bị cấm bằng một quyết định của cơ quan có thẩm quyền trong đó xác định rằng mục đích hoặc hoạt động của hội vi phạm pháp luật hình sự hoặc chống lại thể chế do hiến pháp quy định hoặc chống lại tư tưởng hiểu biết lẫn nhau trong quan hệ quốc tế (Điều 3 Khoản 1 Luật về Hội). Việc cấm và giải thể hội là một quyết định hành chính nên nội dung của quyết định cấm chịu sự thẩm tra của các tòa án hành chính. Hội có thể

¹³¹. Điều 54 BLDS CHLB Đức quy định: Đối với các hội không có năng lực pháp lý thì áp dụng các quy định đối với công ty. Từ một giao dịch dân sự được tiến hành nhân danh một hội như vậy đối với một bên thứ ba thì người làm việc đó chịu trách nhiệm vật chất cá nhân; nếu nhiều người tiến hành thì những người đó chịu trách nhiệm vật chất với tư cách người mắc nợ tổng thể. (Trích tài liệu Hội thảo “Pháp luật về hội của Đức và những gợi ý cho việc xây dựng Luật về Hội ở Việt Nam” do Đại học Luật Hà Nội và Viện Friedrich Ebert Stiftung tổ chức tại Hà Nội ngày 06/4/2016.)

kiện đòi hủy quyết định lên toà hành chính (Điều 42 Luật Tổ chức Tòa án Hành chính).

Việc cấm các hội của người nước ngoài được quy định tại Điều 14 Khoản 2 Luật về Hội.¹³² Tùy trường hợp, cơ quan có thẩm quyền, thay vì quyết định cấm hội, có thể ban hành các quyết định cấm hoạt động đối với các hội của người nước ngoài, giới hạn áp dụng đối với một số hành động nhất định hoặc một số người nhất định. Các quy định của pháp luật về việc giữ gìn an ninh, trật tự công cộng giữ nguyên giá trị đối với các hội của người nước ngoài (Điều 14 Khoản 3 Luật về Hội).

Gợi mở cho Việt Nam:

Xét riêng về chủ thể quyền, Luật về Hội của Việt Nam sẽ phải giải quyết mối quan hệ giữa quy định trong Hiến pháp 2013 (xác định chủ thể của quyền tự do lập hội chỉ là công dân) với tình hình thực tế và thông lệ quốc tế trong đó chủ thể của quyền này bao gồm cả công dân và người nước ngoài đang hiện diện hợp pháp trên lãnh thổ quốc gia. Trước mắt nếu chưa thể mở rộng đối tượng áp dụng của luật thì trong điều khoản thi hành có thể ghi nhận quyền TDHH của người nước ngoài, người không quốc tịch sinh sống và làm việc hợp pháp tại Việt Nam; hoặc quy định tương tự như luật của CHLB Đức: người nước ngoài có thể thực hiện quyền TDHH của mình viện dẫn điều khoản luật về TDHH của mọi cá nhân theo luật nhân quyền quốc tế.

¹³² Các hội của người nước ngoài có thể bị cấm nếu như mục đích hoặc hoạt động của họ: (1) ảnh hưởng xấu hoặc gây nguy hại cho việc định hình ý chí chính trị tại CHLB Đức hoặc việc chung sống hòa bình của người Đức và người nước ngoài, hoặc của các nhóm người nước ngoài khác nhau trên lãnh thổ liên bang, hoặc cho an ninh và trật tự công cộng hoặc những lợi ích quan trọng khác của CHLB Đức; (2) đi ngược lại các cam kết theo công pháp quốc tế của CHLB Đức; (3) khuyến khích hỗ trợ những nỗ lực ở ngoài lãnh thổ liên bang có mục tiêu và phương tiện không thể dung hòa với giá trị cơ bản của một thể chế nhà nước tôn trọng phẩm giá con người; (4) hỗ trợ, đồng tình hoặc sẽ dẫn đến việc sử dụng bạo lực làm phương tiện thực thi những đòi hỏi chính trị, tôn giáo và những đòi hỏi khác; hoặc (5) hỗ trợ các hiệp hội trong và ngoài phạm vi lãnh thổ liên bang xúi giục, đồng tình hoặc đe dọa tiến hành các cuộc tấn công đối với người và tài sản. (Điều 14 khoản 2 Luật về Hội.)

Về hệ thống pháp luật về tự do hiệp hội có thể được quy định trong nhiều luật khác nhau trong từng lĩnh vực phù hợp, đồng thời, có thể có các luật khác nhau điều chỉnh các loại hình tổ chức hiệp hội khác nhau, phù hợp với tính chất đa dạng của hội trong thực tế, tuy nhiên phải đảm bảo nguyên tắc công bằng, không phân biệt đối xử giữa các hội.

Về cơ quan, thủ tục đăng ký, thành lập hội, nên quy định việc đăng ký thành lập thay cho việc cấp phép, đảm bảo nhà nước tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy các điều kiện thực thi quyền TDHH của người dân. Nên quy định thủ tục đăng ký thành lập hội cho cơ quan nhà nước qua Internet, hoặc nộp hồ sơ đăng ký tại một cơ quan nhất định. Việc đăng ký phải được phúc đáp kịp thời, không quá lâu và quá khác biệt so với thủ tục đăng ký kinh doanh của các doanh nghiệp.

Về vấn đề miễn thuế và tiếp cận các nguồn quỹ, cần xác định cơ chế pháp lý miễn hoặc giảm thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế giá trị gia tăng cho các hội hoạt động vì mục đích công, giúp các hội tập trung hơn các nguồn lực đầu tư cho các hoạt động của tổ chức mình vì mục đích công. Việc miễn thuế thu nhập cho những cá nhân, tổ chức đóng góp từ thiện cũng là biện pháp hữu hiệu khuyến khích huy động nguồn vốn trong dân đóng góp cho các hoạt động công ích của khối xã hội dân sự.

3.3. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ

Hiến pháp Hoa Kỳ, tu chính án thứ nhất, không đề cập trực tiếp đến quyền tự do hiệp hội mà chỉ đề cập đến tự do ngôn luận và hội họp. Tuy nhiên, Toà án Tối cao Hoa Kỳ, trong phán quyết về vụ *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson* (1958) đã kết luận rằng quyền tự do hiệp hội là quyền phái sinh từ quyền tự do ngôn luận.

Tại Hoa Kỳ, quyền TDHH thuộc về tất cả mọi người. Pháp luật Hoa Kỳ không đặt ra một giới hạn nào đối với các cá nhân, bao gồm

người có quốc tịch nước ngoài. Tuy nhiên, theo luật nhân quyền quốc tế, thành viên của lực lượng vũ trang và cảnh sát có thể bị giới hạn quyền của mình một cách hợp pháp.

Trên nguyên tắc không phân biệt đối xử, pháp luật Hoa Kỳ đảm bảo quyền TDHH của các hội đăng ký và không đăng ký được bảo vệ một cách bình đẳng. Về thủ tục đăng ký thành lập hội, pháp luật Hoa Kỳ quy định hai bước trong việc đăng ký hội: (1) Đăng ký ở cấp tiểu bang; (2) Đăng ký xin miễn thuế ở cấp liên bang (bước này phức tạp hơn và đòi hỏi hội phải cung cấp nhiều thông tin hơn.)

Về vấn đề tiếp cận nguồn quỹ, quyền về tài chính và tài sản của hội, nhìn chung các hội tại Hoa Kỳ có thể tự do huy động nguồn đóng góp trong nước và quốc tế. Đa số các tiểu bang tại Hoa Kỳ có quy định riêng về gây quỹ. Tuy nhiên, văn bản pháp luật không quy định việc phê duyệt của cơ quan có thẩm quyền trước khi nhận tiền từ các quỹ ở trong hay ngoài nước. Trên thực tế, thủ tục tiếp cận nguồn vốn phụ thuộc nhiều vào quy định riêng của từng nhà tài trợ. Chẳng hạn, giữa các tổ chức công lập và tổ chức tư nhân muốn tiếp cận nguồn quỹ tài trợ, Ford Foundation có những quy định về quy trình, thủ tục xin tài trợ phức tạp hơn nhiều đối với các tổ chức phi chính phủ. Lý do là để bên tài trợ có thể thẩm định, đánh giá một cách chính xác về tính chính danh, mục tiêu phi lợi nhuận, khả năng và hiệu quả hoạt động của bên xin tài trợ.

Gợi mở cho Việt Nam:

Ngoài việc đảm bảo quyền TDHH cho công dân, pháp luật Việt Nam cũng cần ghi nhận quyền TDHH của người nước ngoài và người không quốc tịch theo tiêu chuẩn của luật nhân quyền quốc tế.

Luật cần triệt để tôn trọng nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các hội, từ đó có những quy định công bằng và phù hợp liên quan tới đăng ký hội, công nhận hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân, quản lý hoạt động hội bằng pháp luật,

đặc biệt là luật thuế, luật dân sự, luật lao động..., đảm bảo quyền tiếp cận các nguồn tài chính của hội.

Hoạt động của các hội phụ thuộc nhiều vào các nguồn hỗ trợ tài chính trong và ngoài nước, vì vậy cần tạo điều kiện cho các hội tiếp cận các nguồn quỹ đó mà không buộc phải có quyết định phê duyệt trước đó của cơ quan có thẩm quyền.

3.4. Kinh nghiệm của Malaysia

Tự do hiệp hội ở Malaysia được đảm bảo theo Điều 10 khoản 1 điểm (c) Hiến pháp liên bang. Quyền này chỉ có thể bị hạn chế bởi quy định của luật liên bang do Quốc hội ban hành liên quan tới an ninh quốc gia, trật tự công cộng và đạo đức xã hội. Kể từ khi TDHH trở thành quyền hiến định, bất cứ người dân Malaysia nào cũng đều có quyền thành lập một hội chừng nào việc đó không đe dọa đến hòa bình và an ninh của quốc gia.

Tuy nhiên, Điều 10 khoản 2 cũng quy định việc hạn chế quyền lập hội có thể được áp đặt bởi bất cứ luật nào liên quan tới lao động và giáo dục. Quy định này bị cho là xung đột với luật nhân quyền quốc tế.

Để cụ thể hóa các quy định của hiến pháp, một số luật đã được ban hành. Chẳng hạn, Luật Bí mật nhà nước trong đó quy định việc phổ biến thông tin được xếp loại là bí mật nhà nước sẽ bị coi là tội phạm. Luật phản loạn (1948) coi việc tham gia các hoạt động có “xu hướng nổi loạn”, bao gồm nhưng không giới hạn ở lời nói và các ấn phẩm, là hành vi phạm tội; việc kết án có thể là bị phạt lên đến 5000 RM, 3 năm tù giam, hoặc cả hai hình phạt. Nghị định (bảo đảm) trật tự công cộng (1958) cho phép cảnh sát tuyên bố những khu vực “hạn chế” nhất định và quy định về các cuộc diễu hành hay hội họp của nhóm từ 5 người trở lên. Hình phạt tối đa cho việc xâm phạm khu vực hạn chế là 10 năm tù và bị phạt roi. Luật Cảnh sát (1967) hình sự hóa việc tụ tập từ 3 người trở lên tại nơi công cộng mà không có giấy

phép. Luật Xuất bản và Báo in 1984 trao cho Bộ trưởng Bộ Nội vụ "toàn quyền quyết định" trong việc cấp và thu hồi giấy phép xuất bản, việc sở hữu một tờ báo in không có giấy phép là tội hình sự. Đạo luật An ninh nội bộ từng được sử dụng để giam giữ nhiều chính trị gia và các nhà hoạt động nhân quyền mà không cần đưa ra xét xử. Đạo luật này, cũng với Luật Cảnh sát, Luật Thông tin và Truyền thông đa phương tiện, Pháp lệnh hạn chế nơi cư trú, Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp sau đó đã được sửa đổi, nói lỏng hơn về tự do ngôn luận. Chẳng hạn, Luật Cảnh sát cho phép hội họp hòa bình tại những địa điểm nhất định như sân vận động mà không cần phải có giấy phép của cảnh sát.

Những quy định hành chính hóa và hình sự hóa như trên của Malaysia phản ánh thái độ nghi ngại của chính quyền đối với việc thực hành quyền TDHH của công dân. Những quy định đó bị cho là đi ngược lại tinh thần TDHH theo quy định của luật quốc tế và chứng tỏ sự thất bại của chính quyền trong việc thực hiện nghĩa vụ quốc gia liên quan đến TDHH.

Gợi mở với Việt Nam:

Thực tế ở Malaysia cho thấy, các biện pháp cấm đoán, hạn chế quyền TDHH là kiểu quản lý đã lỗi thời, thiếu hiệu quả. Đổi mới phương thức quản trị công, thiết lập và thực thi chính sách theo lắng kính quyền con người là cách thức đúng đắn để thực hiện nghĩa vụ của quốc gia trong việc tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền TDHH.

Tự do hiệp hội và tự do hội họp ôn hòa có tầm quan trọng đặc biệt và là trụ cột của bất cứ nền dân chủ nào. Các quốc gia có nghĩa vụ tôn trọng các quyền này và đảm bảo rằng tất cả cá nhân và tổ chức đều có quyền thực thi quyền này mà không bị đe dọa, sách nhiễu, khủng bố, hay trả thù. Bất cứ giới hạn nào áp đặt lên các quyền này đều phải được luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, và được

xem xét nhanh chóng bởi một tòa án độc lập, không thiên vị. Các hội phải được tạo điều kiện hoạt động trong môi trường thuận lợi, an toàn, được hoạt động độc lập, tự chủ, tự quản, không bị can thiệp một cách phi lý, được tiếp cận các nguồn quỹ và nguồn lực trong và ngoài nước. Nhà nước cần đảm bảo các công chức hành chính và thi hành luật được đào tạo thích đáng về việc tôn trọng quyền tự do hiệp hội, nếu vi phạm quyền này sẽ phải chịu trách nhiệm trước pháp luật. Nạn nhân của các vi phạm này phải được cung cấp các biện pháp khắc phục hiệu quả và được bồi hoàn. Thực hiện tốt quyền tự do hiệp hội sẽ là cơ sở để thực thi các quyền con người khác, đảm bảo hiện thực hóa các quy chuẩn về quyền con người trên thực tế.

HIỆP ĐỊNH ĐỐI TÁC XUYÊN THÁI BÌNH DƯƠNG (TPP) VÀ VẤN ĐỀ QUYỀN LẬP HỘI Ở VIỆT NAM

ThS. Đậu Công Hiệp*

Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP) là chủ đề được nhắc đến một cách khá thường xuyên trong thời gian gần đây. Điều đó nói lên ý nghĩa và tầm quan trọng của hiệp định này đến nhiều mặt trong đời sống kinh tế, xã hội của Việt Nam sắp tới. Ngay cả trong lĩnh vực nhân quyền, và trọng tâm là quyền lập hội, TPP cũng có những tác động to lớn. Bài viết này nhằm làm rõ vấn đề trên.

1. KHÁI LƯỢC VỀ TPP

Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP - *Trans Pacific Partnership*) là một văn bản thỏa thuận tự do thương mại được ký kết giữa 12 nước bên bờ Thái Bình Dương. Ngày 4/2/2016, thỏa thuận này được chính thức ký kết tại Auckland, Newzealand, sau 5 năm đàm phán với một lịch sử phức tạp từ ý tưởng của 5 nước ban đầu và sự tham gia của các nước khác. Hiện nay, hiệp định này đang tiếp tục chờ các quốc gia thành viên của nó phê chuẩn theo tiến trình. Xét về tổng thể, TPP bao gồm 30 chương điều chỉnh nhiều nội dung lớn về thương mại, tài chính, đầu tư, lao động, chống tham nhũng.v.v...

Nhìn chung, TPP mang đầy đủ các nội dung truyền thống của một hiệp định tự do thương mại (FTA - Free Trade Agreement) về mở cửa thị trường. Bên cạnh đó, TPP còn thể hiện tính ưu việt hơn ở chỗ nó còn thúc đẩy hợp tác trong các vấn đề liên quan tới hoạch định chính sách, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp, phát triển chuỗi

* Khoa Pháp luật Hành chính-Nhà nước Trường Đại học Luật Hà Nội.

cung cấp và sản xuất giữa các nước thành viên, nâng cao sự tham gia của các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Và đặc biệt, sự tham gia của xã hội dân sự, trong đó có doanh nghiệp, hiệp hội, các tổ chức xã hội được ghi nhận và đảm bảo. Tại mỗi phiên đàm phán, các đối tượng trên có cơ hội trao đổi thông tin, bày tỏ quan điểm và nguyện vọng.

Có thể nói, TPP là một hiệp định có triển vọng to lớn trong việc nâng cao hiệu quả của các nền kinh tế nhỏ và mới nổi như Việt Nam. Nó tác động một cách sâu rộng tới tất cả các lĩnh vực trọng tâm của đời sống xã hội chứ không riêng gì kinh tế. Thậm chí có thể khẳng định, TPP sẽ có thể định hình quỹ đạo kinh tế, chính trị, và chiến lược của Việt Nam trong những năm tới thông qua những hành động cụ thể của chính chúng ta khi đối mặt với cơ hội và thách thức của hiệp định này.¹⁵⁰ Chỉ riêng nhờ vào TPP, chúng ta được ước đoán sẽ tăng 10% GDP vào năm 2030 và 30% sản lượng xuất khẩu và đây là mức tăng lớn nhất trong tổng số 12 nước.¹⁵¹

2. VẤN ĐỀ TỰ DO LẬP HỘI TRONG NỘI DUNG TPP

Mang bản chất là một hiệp định kinh tế, vấn đề tự do lập hội không được TPP đề cập một cách rộng rãi như các công ước quốc tế về nhân quyền mà chủ yếu gắn liền với một góc độ của kinh tế đó là lao động. Cụ thể, tại Chương số 19 về lao động, Điều 3 có quy định:

"Quyền lao động

1. Các bên sẽ thông qua và duy trì trong các đạo luật cũng như quy định và thực tiễn của mình các quyền sau đây như đã được nêu trong Tuyên bố ILO:

¹⁵⁰. Le Hong Hiep, "The TPP's Impact on Vietnam: A Preliminary Assessment", ISEAS Perspective, No. 63 Issue. 2015, 04/11/2015. Nguyên văn: "How Vietnam will capitalize upon the opportunities and handle the challenges may shape the country's economic, political and strategic trajectory for years to come."

¹⁵¹. Theo: <http://nhipcadautu.vn/kinh-te/gdp-cua-viet-nam-co-the-tang-10-nho-tp-3297240/>

a. Tự do lập hội và công nhận một cách thực chất quyền thương lượng tập thể.”¹⁵²

Như vậy, đơn thuần quy định này là sự khẳng định lại những cam kết đã được nêu trong Tuyên bố của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) năm 1998. Để thấy rõ hơn những nội dung của quyền tự do lập hội được TPP nói tới, chúng ta cần phải tham khảo một văn bản được coi là hiệp định biên của TPP đó là Bản Kế hoạch Đẩy mạnh quan hệ thương mại và lao động giữa Việt Nam và Hoa Kỳ (*United States-Viet Nam Plan for the Enhancement of Trade and Labour Relations*)¹⁵³. Trong tâm của vấn đề tự do lập hội được đề cập trong Bản Kế hoạch này đó chính là hội, hay tổ chức của người lao động, hoặc có thể gọi là công đoàn, nghiệp đoàn.

Theo đó, 5 nguyên tắc về quyền công đoàn với Việt Nam trong TPP gồm: quyền tự do tham gia công đoàn của công nhân, quyền tự quản của công đoàn, tự chủ trong việc nhận đại diện của công đoàn trong các đơn vị không có công đoàn, cán bộ công đoàn được lựa chọn mang tính đại diện, ngăn chặn giới chủ can thiệp vào hoạt động của công đoàn.

Nói chung, công đoàn với tư cách một dạng đặc thù của hội không nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của luật quốc tế về nhân quyền. Điều 22 Công ước quốc tế về quyền dân sự, chính trị; điều 8 Công ước quốc tế về quyền kinh tế, xã hội và văn hóa đều đã nhắc tới vấn đề này. TPP và Bản Kế hoạch nêu trên thực chất là sự đẩy mạnh cam kết và cụ thể hóa bằng những ràng buộc mạnh mẽ hơn giữa các quốc gia. Có thể

¹⁵². Cần lưu ý rằng, trong bản dịch không chính thức của Bộ Công Thương đăng tại tpp.moit.gov.vn, cụm từ trong nguyên bản tiếng Anh "*freedom of association*" được dịch thành "*tự do liên kết*". Ở đây chúng tôi không bình luận về dụng ý của bản dịch nhưng theo quan điểm chung thì cụm từ đó phải được dịch đúng là "*tự do lập hội*". Tuy nhiên, các ngôn ngữ chính thức được sử dụng khi có tranh chấp của văn kiện TPP là tiếng Anh, tiếng Pháp và tiếng Tây Ban Nha, nên chúng tôi không dùng cách dịch của Bộ Công Thương đăng tải mà dùng cách dịch khoa học được chấp nhận rộng rãi.

¹⁵³. Toàn văn tham khảo tại www.bilaterals.org/IMG/pdf/03.pdf

thấy, ảnh hưởng của TPP đối với quyền lập hội chỉ tập trung ở vấn đề quyền công đoàn. Vì vậy, chúng ta cần có những tham chiếu tới những chuẩn mực chung về quyền công đoàn theo quan niệm của thế giới để hiểu được chính xác về vấn đề này.

Quan niệm cơ bản về quyền công đoàn (*trade union/labour union rights*) là quyền của công nhân được tham gia và thiết lập những tổ chức do họ tự mình chọn lựa, mà không cần cấp phép trước¹⁵⁴. Như vậy, quan niệm về quyền công đoàn gắn chặt với quan niệm về công đoàn, trong đó, công đoàn là tổ chức tự nguyện, độc lập, do công nhân thành lập và hoạt động vì mục đích của công nhân. Quyền công đoàn là một dạng cơ bản của quyền lập hội, gắn với chủ thể là công nhân. TPP đã đặt ra những cam kết nhằm đưa các quan niệm đó vào Việt Nam, nhằm thúc đẩy hơn nữa quyền tự do lập hội.

3. QUAN NIỆM PHÁP LÝ Ở VIỆT NAM VỀ CÔNG ĐOÀN - MỘT TỔ CHỨC HỘI ĐẶC THÙ

Ở Việt Nam có riêng một đạo luật về Công đoàn, đó là Luật Công đoàn 2012. Theo Điều 1 luật này, "*Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân và của người lao động, được thành lập trên cơ sở tự nguyện, là thành viên trong hệ thống chính trị của xã hội Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; đại diện cho cán bộ, công chức, viên chức, công nhân và những người lao động khác (sau đây gọi chung là người lao động), cùng với cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội, tham gia thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp; tuyên truyền, vận động người lao động học tập nâng cao trình*

¹⁵⁴ Susan L. Kang, *Human rights and labor solidarity: Trade Unions in the Global Economy*, University of Pennsylvania Press, 2012, tr. 45. Nguyên văn: "*Fundamental to trade union rights is the rights of workers, without distinction whatsoever, to join and establish organizations of their own choosing, without prior authorization.*"

độ, kỹ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa."

Nhìn chung, không thể không thừa nhận rằng công đoàn là một dạng hội vì nó mang đầy đủ những đặc trưng cơ bản của một hội theo khái niệm hội là *"tổ chức quần chúng rộng rãi của những người cùng chung một nghề nghiệp hoặc có chung một hoạt động"*.¹⁵⁵ Tuy nhiên, công đoàn ở Việt Nam có một số điểm đặc thù như sau:

- Công đoàn là một tổ chức chính trị-xã hội, với vai trò và ý nghĩa chính trị được đề cao trong bối cảnh nhà nước Việt Nam được xây dựng theo mô hình xã hội chủ nghĩa, trong đó vị trí, vai trò của giai cấp công nhân được đặc biệt chú trọng.

- Công đoàn là tổ chức của người lao động nhưng thẩm quyền của nó được nhà nước quy định thông qua các văn bản quy phạm pháp luật.

- Một bộ phận trong bộ máy điều hành công đoàn là cán bộ, công chức, viên chức của nhà nước và chịu sự điều chỉnh của pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức.

- Tài chính công đoàn được hỗ trợ một phần từ ngân sách nhà nước.

- Sự thành lập công đoàn được pháp luật dẫn chiếu sang Điều lệ Công đoàn Việt Nam. Theo đó, sự thành lập của công đoàn các cấp do công đoàn cấp trên quyết định và chỉ đạo.

Đối chiếu giữa quy định trên của Luật Công đoàn với Hiến pháp 2013 ta thấy có một số sự chênh lệch về cách hiểu. Cụ thể, Điều 10 Hiến pháp quy định: *"Công đoàn Việt Nam là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện cho người lao động, chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội; tham gia kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của cơ quan"*

¹⁵⁵ Trung tâm Từ điển học, *Từ điển Tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng, 2011, tr. 716.

nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp về những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người lao động; tuyên truyền, vận động người lao động học tập, nâng cao trình độ, kỹ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc." Như vậy, có thể thấy rằng, đối tượng điều chỉnh của Điều 10 Hiến pháp là Công đoàn Việt Nam, đây là danh từ riêng chỉ tên gọi của tổ chức công đoàn duy nhất tồn tại hợp pháp từ trước đến nay. Còn quy định tại Điều 1 Luật Công đoàn lại không trực tiếp nhắc đến Công đoàn Việt Nam mà lại là "công đoàn" nói chung. Sự mâu thuẫn này dẫn đến sự hiểu nhầm về phạm vi điều chỉnh của Luật Công đoàn. Liệu Luật Công đoàn là luật điều chỉnh chung về mọi loại công đoàn hay là luật dành riêng cho Công đoàn Việt Nam? Trong bối cảnh ở nước ta vẫn quan niệm về công đoàn như một lực lượng chính trị mang tính giai cấp thì công đoàn và Công đoàn Việt Nam có thể đồng nhất, nhưng nếu cách hiểu về công đoàn thay đổi theo chuẩn mực do TPP mang lại, rất có thể vấn đề này sẽ phải được cân nhắc lại.

Như vậy, có thể thấy quan niệm và quy định về công đoàn ở Việt Nam có nhiều điểm đặc thù so với cách hiểu chung về công đoàn cũng như một tổ chức hội. Do đó, có thể hình dung rằng, sự gia nhập TPP sẽ dẫn đến rất nhiều đòi hỏi về việc thay đổi cả quan niệm, cách tư duy lẫn quy định pháp luật liên quan đến vấn đề này.

4. MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI QUYỀN LẬP HỘI Ở VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH THỰC HIỆN CÁC CAM KẾT CỦA TPP

Theo Điều VII của Bản Kế hoạch Đẩy mạnh quan hệ thương mại và lao động giữa Việt Nam và Hoa Kỳ thì Việt Nam có không quá 5 năm để thực hiện các thỏa thuận về TPP, trong đó có vấn đề quyền tự do lập hội và cụ thể hơn là về công đoàn. Như vậy, việc chấp nhận các điều khoản của TPP đặt ra những vấn đề cấp bách liên quan tới quyền lập hội đối với Việt Nam, trong đó có thể kể tới như:

4.1. Về mặt pháp lý

Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền lập hội và đặc biệt là quyền công đoàn là nhu cầu hết sức cấp thiết. Hiện nay mặc dù Điều 25 Hiến pháp 2013 đã khẳng định sự tồn tại của quyền lập hội nhưng khuôn khổ pháp lý cho việc thực hiện và bảo đảm quyền này vẫn chưa đầy đủ. Hiện nay dự thảo luật về Hội đang trong quá trình xây dựng và còn rất nhiều bàn cãi. Tuy nhiên, nếu chúng ta xây dựng luật về Hội mà trong đó có những quy định trái với các nguyên tắc đã cam kết trong các văn bản đã nêu thì chắc chắn luật này sẽ không thể tồn tại.

Đặc biệt đối với lĩnh vực công đoàn, khi nhận thức về công đoàn thay đổi, rất có thể sẽ có sự chòng chéo giữa luật về Hội khi nó được ban hành và Luật Công đoàn hiện hành. Vấn đề pháp lý đó là, quyền thành lập tổ chức của người lao động sẽ được đưa vào luật nào: Luật về Hội hay Luật Công đoàn?¹⁵⁶ Điều đó có thể sẽ kéo theo việc phải sửa đổi nhiều luật liên quan, trong đó có cả Bộ luật Lao động¹⁵⁷. Theo quan điểm của chúng tôi, với việc mở rộng quyền tự do lập hội, quyền công đoàn, việc thành lập hội của người lao động nên do Luật về Hội quy định, với cơ quan có thẩm quyền cấp phép là Bộ Lao động Thương binh và Xã hội. Quy định như vậy là phù hợp với cách hiểu hiện đại và không trái với TPP.

Một vấn đề pháp lý nữa nảy sinh ra ở đây là sau khi đã thống nhất về quan niệm rằng công đoàn là một dạng của hội¹⁵⁸, và Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam cùng các thành viên của nó là một trong các

¹⁵⁶. Xem thêm: http://vasep.com.vn/Tin-Tuc/785_43914/Vao-TPP-Viet-Nam-se-cam-ket-thay-doi-phap-luat-ve-lao-dong.htm

¹⁵⁷. Bộ luật Lao động đã được đề xuất đưa vào chương trình sửa đổi luật năm 2017, hiện chưa có dự thảo nhưng chắc chắn việc này phải phù hợp với các luật liên quan, trong đó có luật về hội sắp được ban hành. http://vasep.com.vn/Tin-Tuc/785_43914/Vao-TPP-Viet-Nam-se-cam-ket-thay-doi-phap-luat-ve-lao-dong.htm

¹⁵⁸. Lã Khánh Tùng, Nghiênm Hoa, Vũ Công Giao, *Hội & Tự do Hiệp hội*, NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 12.

tổ chức công đoàn thì Luật Công đoàn phải được xem như một luật chuyên ngành của luật về hội vì đối tượng điều chỉnh của luật này là một bộ phận của đối tượng điều chỉnh của luật kia. Ở một vài nước trên thế giới có đạo luật riêng quy định về công đoàn với tư cách một dạng hội. Chẳng hạn Luật Công đoàn 1949 của Nhật quy định về trình tự, thủ tục đăng ký cũng như các vấn đề khác liên quan đến công đoàn và công nhân sẽ do Ủy ban về quan hệ lao động (*Labor Relation Commission*) quản lý¹⁵⁹.

Tuy nhiên, quy định tại Điều 1 dự thảo Luật về Hội hiện đang đi ngược lại với thông lệ trên. Cụ thể, Công đoàn Việt Nam không thuộc đối tượng điều chỉnh của luật này. Trở lại với vấn đề đã được nêu ở phần 2, nếu trước đây Công đoàn Việt Nam là tổ chức công đoàn duy nhất thì TPP đã mang lại cơ hội cho công đoàn độc lập ra đời. Với hoàn cảnh đó, nếu loại trừ Công đoàn Việt Nam ra khỏi Luật về Hội sẽ gây nên sự bất bình đẳng với công đoàn khác, vi phạm nguyên tắc nhà nước pháp quyền.

Ngoài ra, chúng tôi cũng lưu ý quy định tại Khoản 3 Điều 9 dự thảo Luật về Hội trong đó điều kiện thành lập hội là: *"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"*. Điều này có khả năng vi phạm một quy định gọi là "cross-affiliation" (tạm dịch là "liên kết chéo"), cho phép các công đoàn độc lập địa phương tại các nhà máy trong cùng một lĩnh vực có thể liên kết với nhau, hoặc có thể tạo thành một liên đoàn lao động cấp rộng lớn hơn với công đoàn các ngành khác. Như vậy, đặc thù của liên kết hội trong lĩnh vực lao động đó là tính đa dạng, điều này tương đối khác so với các hội kín. Vì vậy, quy định như trên có thể làm ảnh hưởng tới sự đa dạng hóa các loại hình liên kết của công đoàn vì đôi khi rất khó khăn trong việc

¹⁵⁹. Tham khảo: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?printID=&id=17&re=02&vm=02>

xác định phạm vi về mặt lĩnh vực hoạt động giữa các hình thức đó, và quy định như vậy sẽ mở đường cho việc từ chối thành lập và liên kết công đoàn.

Sự chuẩn bị về mặt pháp lý liên quan đến Luật về Hội, Luật Công đoàn là vô cùng quan trọng vì theo cam kết, sau giai đoạn chuyển tiếp 5 năm, Mỹ sẽ có hai năm để đánh giá xem liệu Việt Nam đã tuân thủ các nghĩa vụ về liên kết chéo này hay không. Trong thời gian hai năm đó, nếu Mỹ thấy Việt Nam không thực hiện nghĩa vụ, họ sẽ thông báo, tiến hành tham vấn, và sau đó có quyền đơn phương đình chỉ việc dỡ bỏ thuế quan (đối với những loại thuế chưa thực hiện vào thời điểm đó). Khi chúng ta chấp nhận tham gia vào TPP điều đó cũng có nghĩa là chúng ta phải đối mặt với những chế tài khi không tuân thủ một cách tuyệt đối các quy tắc này.

4.2 Về mặt thực tiễn

Có thể thấy, thỏa thuận TPP là một văn bản quan trọng giúp chúng ta tiếp cận gần hơn với những chuẩn mực quốc tế về nhân quyền. Đó chính là điểm khiến TPP trở nên ưu việt hơn so với các FTA thông thường khác. Đối với quyền tự do lập hội, TPP là một yếu tố thúc đẩy việc nhà nước phải nhanh chóng hoàn tất cơ sở pháp lý cho quyền này, chưa kể đến việc thành quả phát triển kinh tế do TPP đem lại sẽ là một động lực lớn khiến cho vai trò của các tổ chức hội ngày càng được thể hiện rõ nét hơn. Việc chấp nhận sự tham gia góp ý của các tổ chức xã hội dân sự vào quá trình đàm phán TPP đã cho thấy điều này. Nhờ vậy, một tương lai đối với các doanh nghiệp, hiệp hội, tổ chức dân sự sẽ được mở ra khi tình hình kinh tế ngày càng khả quan hơn nhờ có TPP.

Bên cạnh đó, vấn đề người lao động được phép tổ chức nên những hội độc lập bảo vệ quyền lợi của mình sẽ là sự tạo thành một tác nhân cạnh tranh lành mạnh đối với Công đoàn Việt Nam hiện tại. Thông qua cơ chế cạnh tranh đó, chất lượng của tổ chức công đoàn sẽ

có cơ hội và động lực phát triển nhanh hơn nữa. Đồng thời, quyền lợi của người lao động sẽ được đảm bảo một cách bền vững hơn.

Nhưng một vấn đề thực tiễn khác đặt ra đó là liệu sự ra đời của các công đoàn độc lập trong tương lai có dễ dàng được chấp nhận? Theo chúng tôi có nhiều thách thức. Đầu tiên đó là nhận thức về vai trò của công đoàn ở Việt Nam. Là một nước theo mô hình xã hội chủ nghĩa, công đoàn không chỉ được coi là một tổ chức đơn thuần mà còn được ghi nhận là một bộ phận của hệ thống chính trị. Điều này khiến cho Công đoàn Việt Nam sau hơn 80 năm thành lập và tồn tại với vị thế độc quyền có thể bị giảm bớt vai trò, ý nghĩa của mình nếu cho phép công đoàn độc lập tồn tại. Bà Cù Thị Hậu, khi còn đương chức Chủ tịch Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam đã phát biểu: *"Ngày 20/10 vừa qua, công đoàn độc lập đã chính thức ra mắt và đưa lên mạng, ngày 29-30/10 này ở Ba Lan cũng sẽ có tổ chức công đoàn ra đời, đối lập với chúng ta. Nếu không giao cho công đoàn cấp trên cơ sở để hướng dẫn, giúp đỡ cho tập thể đại diện của người lao động ở bên dưới mà đình công thì các tổ chức công đoàn này sẽ vào và họ sẽ nắm, lúc bấy giờ chúng ta sẽ tuột tay"*.¹⁶⁰ Rõ ràng phát biểu trên cho thấy rằng Công đoàn Việt Nam lo ngại trước khả năng đánh mất vị trí chức năng của mình vào những công đoàn độc lập khác. Một thách thức khác đến từ một nhận thức chính trị rằng, công đoàn độc lập là một chiêu bài diễn biến hòa bình do các tổ chức phản động trong và ngoài nước thúc đẩy để lật đổ chế độ chính trị hiện tại của Việt Nam. Diễn hình là quan điểm được trình bày công khai như sau: *"Gần đây, ở nước ta, nhiều tổ chức được mang cái mũ "độc lập" mọc ra. Nhiều hội, đoàn với điều lệ, mục tiêu, chương trình hoạt động khác nhau nhưng có điểm chung đều là muốn xóa bỏ vai trò lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước, xuyên tạc, bóp méo hệ thống chính trị, thành lập các đoàn, hội đối lập với các cơ quan của hệ thống chính trị. Chúng hướng tới nhiều đối tượng khác nhau: Thanh niên, phụ nữ, luật sư,*

¹⁶⁰ <http://vnn.vietnamnet.vn/chinhtri/2006/10/627340/>

nhà văn, nhà báo, công nhân, nông dân với các tên gọi rất mỹ miều: Tập hợp thanh niên dân chủ, Hội phụ nữ nhân quyền, Hội tù nhân lương tâm, Văn đoàn độc lập, Hội nhà báo độc lập, Công đoàn độc lập...”¹⁶¹

Có thể thấy những khó khăn nhần tiền của việc thành lập công đoàn theo tinh thần TPP, hay việc thực hiện quyền lập hội của công nhân sẽ gặp phải những trở ngại về ý thức hệ. Tuy nhiên, trong bối cảnh phương tiếp cận dựa trên quyền đang ngày càng được áp dụng rộng rãi, cần thấy rằng, lập hội hay thành lập công đoàn là nhu cầu tự thân của công nhân do đó việc bảo vệ quyền này là hết sức cần thiết.

KẾT LUẬN

TPP là một thỏa thuận đã được trông chờ nhằm thúc đẩy sự hợp tác, hội nhập và kinh tế của khu vực Thái Bình Dương. Bên cạnh những lợi ích kinh tế mà nó mang lại, những điều kiện về nhân quyền, trong đó có quyền lập hội cũng được đặt ra một cách triệt để. Trong bối cảnh đó, chúng ta cần nhận thức sâu sắc hơn về những vấn đề được đặt ra để giải quyết chúng trước khi những chế tài của TPP được đưa ra cân nhắc áp dụng.

¹⁶¹ Nguyễn Văn Minh, *Cảnh giác với liều thuốc dân chủ "hội, đoàn độc lập"*, Báo Quân đội Nhân dân ngày 23/6/2014. [Http://www.qdnd.vn/chong-dien-bien-hoa-bin/canh-giac-voi-lieu-thuoc-dan-chu-hoi-doan-doc-lap-448731](http://www.qdnd.vn/chong-dien-bien-hoa-bin/canh-giac-voi-lieu-thuoc-dan-chu-hoi-doan-doc-lap-448731)

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

PGS.TS. Vũ Công Giao - ThS. Lê Thị Thuý Hương

1. KHÁI NIỆM, NỘI DUNG, ĐẶC ĐIỂM CỦA CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI

1.1. Khái niệm, nội dung

Cơ chế (*“mécanisme”* trong tiếng Pháp, *“mechanism”* trong tiếng Anh) là khái niệm rộng và trừu tượng. Từ điển Le Petit Larousse (1999) định nghĩa *“mécanisme”* là “cách thức hoạt động của một tập hợp các yếu tố phụ thuộc vào nhau”.¹³³ Theo từ điển Oxford, *“mechanism”* là “Một hệ thống các bộ phận làm việc cùng nhau trong một bộ máy”, “Một quy trình tự nhiên hoặc được con người tổ chức mà qua đó một việc gì đó được xác lập hoặc thực hiện”¹³⁴, hoặc “Một phương thức hoặc một hệ thống nhằm đạt được điều gì đó”¹³⁵. Từ điển Tiếng Việt định nghĩa “cơ chế” là “... cách thức mà theo đó một quá trình được thực hiện”.¹³⁶

Như vậy, cơ chế bao gồm: (i) Các yếu tố/chủ thể cấu thành/tham gia hệ thống/quy trình, và (ii) các quy tắc vận hành của hệ thống/quy trình đó. Trong thực tế, cả hai yếu tố này thường mang tính “động” - nghĩa là có thể được thay đổi, điều chỉnh. Một cơ chế ở trạng thái tĩnh

¹³³. Nguồn: Le Petit Larousse Illustré : Edition 1999 Relié – 31 décembre 2006

¹³⁴. Nguyên văn: “A system of parts working together in a machine”; “A natural or established process by which something takes place or is brought about”. Nguồn: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/mechanism>

¹³⁵. Nguyên văn: “A method or a system for achieving something.” Nguồn: *Oxford Advanced Learner’s Dictionary*, 7th Edition, Oxford University Press, 2005, trang 953.

¹³⁶. Nguồn: Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển Tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng, 2003.

sẽ trở lên cứng nhắc, mâu thuẫn với bối cảnh tự nhiên/xã hội biến động liên tục, vì thế khó hoặc không thể tồn tại lâu dài và đạt được kết quả/mục tiêu đề ra. Mặc dù có tính “động”, các yếu tố/chủ thể cấu thành/tham gia hệ thống/quy trình đều phải hướng tới giải quyết nhiệm vụ chung, nhằm đạt được mục tiêu chung. Tương tự, các quy tắc vận hành của hệ thống/quy trình cũng phải nhằm giải quyết các nhiệm vụ chung và đạt được mục tiêu chung.

Ở Việt Nam, thuật ngữ “cơ chế” thường được gắn liền với “chính sách” (cơ chế chính sách). Các cơ chế thường được cụ thể hoá bằng những chính sách cụ thể, theo nghĩa đó là một tập hợp các biện pháp pháp lý mà Nhà nước ban hành và áp dụng để tác động tới một vấn đề, lĩnh vực nào đó của xã hội, ví dụ như chính sách về quản lý tài chính công, về thu hút đầu tư nước ngoài...

Từ những phân tích ở trên, và trong phạm vi bài viết này, cơ chế bảo đảm quyền tự do lập hội (TDLH) được hiểu là *cơ cấu tổ chức bộ máy và quy trình, thủ tục pháp lý nhằm hiện thực hoá và bảo vệ quyền tự do lập hội ở một quốc gia*. Theo nghĩa rộng hơn, khái niệm cơ chế bảo đảm quyền TDLH nói đến *tập hợp các quy định pháp luật của một quốc gia về vị trí, vai trò, quyền hạn, nghĩa vụ và mối quan hệ của các chủ thể tham gia các quan hệ pháp lý về tự do lập hội; các quy tắc, thủ tục mà các chủ thể đó phải tuân thủ, áp dụng để hiện thực hoá và bảo vệ quyền tự do lập hội trong thực tế*.

Xét về hình thức cấu trúc, cơ chế bảo đảm quyền TDLH bao gồm: (i) Các nguyên tắc - tức những tư tưởng, quan điểm chỉ đạo sự hình thành của các bộ phận cấu trúc khác của cơ chế, làm nền tảng cho sự vận hành của toàn bộ cơ chế; (ii) các quy định pháp luật xác định các chủ thể có quyền và nghĩa vụ; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của từng chủ thể trong quan hệ tự do lập hội; (iii) các quy định pháp luật về tổ chức thực thi, giám sát, xử lý các vi phạm pháp luật về tự do lập hội.

1.2. Đặc điểm

Cơ chế bảo đảm quyền TDLH trước hết là một *cơ chế pháp lý*. Điều đó có nghĩa là các yếu tố cấu thành và quy tắc vận hành hệ thống/quy trình được quy định trong pháp luật. Đơn giản là bởi quyền TDLH cơ bản là một phạm trù pháp lý, được ghi nhận trong Hiến pháp và luật TDLH của hầu hết các quốc gia. Tuy nhiên, cơ chế bảo đảm quyền TDLH cũng mang tính chính trị, xã hội, đạo lý cao. Quyền TDLH là một quyền chính trị, thể hiện tính chất dân chủ của xã hội, các quan hệ về TDLH có sự tham gia của đông đảo người dân và tổ chức, nên mọi sự can thiệp tùy tiện, bất hợp pháp vào quyền TDLH đều có thể tác động đến tình hình chính trị, xã hội của đất nước. Các trình tự, thủ tục pháp lý liên quan đến quyền TDLH, do đó, cần phải tính đến những yếu tố này. Nói cách khác, cơ chế về quyền TDLH cần chú trọng sự cân bằng giữa yêu cầu giữ trật tự, ổn định chính trị, xã hội và nhu cầu thể hiện ý chí, nguyện vọng của người dân.

Một số đặc điểm khác của cơ chế bảo đảm quyền TDLH:

- *Có sự phối hợp của các chủ thể*: Nội hàm của từ “cơ chế” cho thấy cơ chế bảo đảm quyền TDLH cần có sự tham gia và phối hợp của nhiều cơ quan nhà nước để đảm bảo quy trình đạt hiệu quả. Ở đây, “phối hợp” nghĩa là sắp xếp cách thức tổ chức hoạt động cho hai hoặc nhiều cơ quan/tổ chức; xét từ khía cạnh quản lý nhà nước, phối hợp là một phương thức liên kết hoạt động của các cơ quan/tổ chức lại với nhau để thực hiện chức năng, nhiệm vụ chung được nhà nước giao. Sự phối hợp có thể diễn ra trong mọi công đoạn của quá trình quản lý, từ hoạch định chính sách, xây dựng thể chế, đến tổ chức thực thi chính sách, pháp luật.

Chủ thể có nghĩa vụ bảo đảm quyền TDLH bao gồm các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp. Mỗi cơ quan có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau trong vấn đề này, tuy nhiên, để hoạt động hiệu quả cần phải có sự liên hệ và hỗ trợ nhau. Ví dụ, cơ quan lập pháp cần phối hợp với cơ quan hành pháp để kiểm tra tính khả thi của các quy

định pháp luật về TDLH. Cơ quan hành pháp cần phối hợp với cơ quan tư pháp để xử lý những vi phạm pháp luật về TDLH. Cả cơ quan hành pháp và tư pháp cần thông báo cho cơ quan lập pháp những bất cập, hạn chế của pháp luật về TDLH để điều chỉnh cho phù hợp thực tế. Ở góc độ rộng hơn, bảo đảm quyền TDLH cần có sự phối hợp giữa các chủ thể có quyền (các cá nhân, tổ chức) và chủ thể có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ, thực thi quyền (các cơ quan nhà nước). TDLH là một hoạt động dân chủ, là một quyền con người cơ bản, không phải là một hành vi vi phạm pháp luật. Vì vậy, các chủ thể có quyền và chủ thể có nghĩa vụ cần thiết và hoàn toàn có thể phối hợp với nhau, bởi cả hai dạng chủ thể đều có nghĩa vụ và mục tiêu chung là thực thi và bảo vệ dân chủ. Theo nghĩa đó, pháp luật về TDLH cần có những quy định rõ ràng về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các bên, cũng như phương thức, cách thức mà các bên làm việc với nhau trong quá trình thành lập và tổ chức hoạt động của hội. Ví dụ, luật cần quy định rõ cách thức mà những người sáng lập và ban lãnh đạo các hội thông báo hoặc tham vấn nếu cần thiết với các cơ quan chức năng trong quá trình thành lập và tổ chức các hoạt động của hội.

- *Vai trò nòng cốt của cơ quan hành pháp:* Theo nghĩa rộng, tất cả các cơ quan nhà nước đều có vai trò nhất định trong việc bảo đảm quyền TDLH, trong đó cơ quan hành pháp đóng vai trò nền tảng. TDLH là một quyền con người song không phải là một quyền tuyệt đối. Việc thực hiện quyền TDLH có thể ảnh hưởng đến các hoạt động bình thường của xã hội. Vì vậy, việc quản lý TDLH là một yêu cầu tất yếu. Công việc này đặt chủ yếu trên vai cơ quan hành pháp.

- *Vai trò quan trọng của cơ quan tư pháp và cơ quan nhân quyền quốc gia:* Các hiệp hội nhìn chung là ôn hoà, tuy nhiên cũng có những hội cực đoan, có hành động quá khích, ảnh hưởng đến trật tự trị an. Hành động của những hội này phải được điều chỉnh bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhưng trong quá trình điều chỉnh có thể dẫn tới

những hạn chế, can thiệp tùy tiện, trái pháp luật vào hoạt động của hội. Chính vì vậy, toà án và cơ quan nhân quyền quốc gia có vai trò quan trọng trong vấn đề này. Toà án có nghĩa vụ xử lý một cách công bằng, khách quan những vi phạm luật TDLH, bao gồm vi phạm của người tổ chức, người điều hành, thành viên các hội và của cơ quan nhà nước có trách nhiệm quản lý các hội. Các cơ quan nhân quyền quốc gia có vai trò bảo đảm quyền TDLH thông qua tư vấn, hướng dẫn cho các cơ quan nhà nước, tiếp nhận và giải quyết những đơn tố cáo vi phạm quyền TDLH của công dân, tổ chức. Mặc dù không phải là cơ quan tư pháp, song ý kiến của cơ quan nhân quyền quốc gia về một khiếu nại, tố cáo vi phạm quyền tự do lập hội thường sẽ được các cơ quan nhà nước liên quan lắng nghe, tôn trọng và thực hiện.

- *Vận dụng nhiều quy trình, thủ tục pháp lý:* Ngoài những quy trình, thủ tục pháp lý thông thường liên quan đến thông báo/đăng ký/xin phép, khiếu nại, tố cáo; ở một số quốc gia, còn có thể vận dụng các quy trình, thủ tục của các cơ quan nhân quyền quốc gia, khu vực hoặc quốc tế (của Liên hợp quốc) để giải quyết những vi phạm quyền TDLH. Mặc dù vậy, các quy trình, thủ tục này thường chỉ có thể vận dụng khi có sự chấp thuận của các quốc gia.

- *Hiệu quả của cơ chế phụ thuộc vào nhiều yếu tố:* Trước hết là quyết tâm chính trị trong việc bảo đảm quyền TDLH. Chỉ khi một nhà nước có quyết tâm chính trị cao thì quyền TDLH mới có thể được luật định và bảo đảm thực thi đầy đủ trong thực tế. Ngoài ra, hiệu quả của cơ chế bảo đảm quyền TDLH ở các quốc gia còn phụ thuộc rất nhiều vào sự phát triển của các hình thức, phương thức thực thi dân chủ, sự phát triển của xã hội công dân, ý thức và kỹ năng thực hiện quyền của người dân...

2. THỰC TRẠNG CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Ở nước ta kể từ 1946 đến nay, quyền TDLH luôn được ghi nhận là quyền hiến định. Hiến pháp hiện hành năm 2013, tại Điều 25 nêu

rõ: “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.” Tuy nhiên, theo cách quy định của Hiến pháp, khái niệm “quyền tự do lập hội” hẹp hơn so với khái niệm “quyền tự do hiệp hội” theo pháp luật nhân quyền quốc tế (tự do hiệp hội theo luật nhân quyền quốc tế gồm tự do thành lập, tham gia, điều hành, quản lý hội). Đồng thời, theo một số chuyên gia, cụm từ “do pháp luật quy định” tiềm ẩn nguy cơ quyền TDLH có thể bị thu hẹp, hạn chế bởi các văn bản quy phạm pháp luật (luật, nghị định, thông tư).

Sắc lệnh số 102/SL/L004 ngày 20/5/1957 của Chủ tịch Hồ Chí Minh ban hành Luật quy định quyền lập hội hiện hầu như không còn giá trị pháp lý, vì trong thực tế các vấn đề về hội chủ yếu được điều chỉnh bằng một số Nghị định, trong đó quan trọng nhất là Nghị định 45/2010/NĐ-CP. Theo định nghĩa của Nghị định này, Hội là tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, cùng sở thích, cùng giới, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, được tổ chức và hoạt động theo Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan. Như vậy, Nghị định này không điều chỉnh các tổ chức có cơ chế “đặc biệt”¹³⁷, các tổ chức giáo hội và các hội “có tính chất đặc thù”¹³⁸.

¹³⁷. Bao gồm: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam.

¹³⁸. Bao gồm: 1. Tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội – nghề nghiệp; 2. Tổ chức xã hội – nghề nghiệp, tổ chức kinh tế. 3. Tổ chức xã hội. Danh sách 28 hội có tính chất đặc thù gồm có Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật, Liên hiệp các Tổ chức hữu nghị, Liên hiệp các Hội Văn học Nghệ thuật, Phòng Thương mại và Công nghiệp, Hội Nhà văn, Hội Nhà báo, Hội Luật gia, Hội Chữ thập đỏ, Hội Sinh viên, Hội Người cao tuổi, Hội Khuyến học, v.v...

Hoạt động của các hội như gây quỹ, triển khai các chương trình, dự án được thực hiện theo Nghị định 93/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 và Thông tư 07/2010/TT-BKH ngày 30/3/2010 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài, cùng Quyết định số 76/2010/QĐ-TTg ngày 30/11/2010 của Thủ tướng chính phủ về việc tổ chức, quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế tại Việt Nam. Theo quy định hiện nay, tất cả các hội nghị, hội thảo quốc tế có nội dung liên quan đến vấn đề nhân quyền, trong đó bao gồm quyền TDLH, phải được Thủ tướng phê duyệt. Theo các tổ chức xã hội và các nhà nghiên cứu trong nước, các quy định đó có tính chất phức tạp, phiền phức, cản trở hoạt động của các hội.

Xét theo nghĩa rộng, Việt Nam hiện đã có cơ chế về quyền TDLH, tuy nhiên, theo nhận định của các tổ chức xã hội và các nhà nghiên cứu trong nước, cơ chế này thiên về để quản lý chứ chưa thực sự là để *bảo đảm thực hiện* quyền TDLH. Hầu hết các cấu phần của cơ chế, bao gồm các nguyên tắc, hệ thống quy định pháp luật về chủ thể và việc tổ chức thực thi, giám sát, xử lý các vi phạm pháp luật về quyền TDLH hiện còn thiếu hụt hoặc chưa hợp lý. Đây là lý do không chỉ các tổ chức xã hội trong nước mà nhiều tổ chức quốc tế đã đưa ra khuyến nghị với Nhà nước về sự cần thiết cải thiện khuôn khổ pháp lý về quyền TDLH.¹³⁹

Nguyên nhân dẫn đến những bất cập, hạn chế trong khuôn khổ pháp lý về quyền TDLH ở nước ta (mặc dù Đảng có chủ trương nhất quán về việc tôn trọng TDLH), là do quyết tâm chính trị về bảo đảm quyền này chưa thực sự đủ mạnh. Ngoài ra, định kiến cho rằng xã hội dân sự là một kênh “diễn biến hòa bình” vẫn còn nặng nề.

Nhìn từ góc độ kỹ thuật, cơ chế bảo vệ quyền con người nói chung, quyền TDLH nói riêng ở tại nước ta hiện nay còn nhiều bất cập một

¹³⁹. Chẳng hạn, Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc đã đề cập đến vấn đề này trong Đoạn 20, Kết luận giám sát ngày 26/7/2002. Xem CCPR/CO/75/VNM.

phần là do Việt Nam chưa có cơ quan bảo hiến để bảo vệ hiệu quả các quyền hiến định của công dân và cá nhân, cũng như đưa ra phán quyết về những văn bản pháp luật và quyết định vi hiến có thể có của các cơ quan nhà nước liên quan đến TDLH. Ngoài ra, Việt Nam cũng chưa có cơ quan nhân quyền quốc gia thực hiện chức năng tư vấn, giáo dục, đào tạo, nghiên cứu, đề xuất biện pháp thúc đẩy quyền con người.

Một cách thức khác có thể bảo vệ quyền TDLH tại Việt Nam là thông qua việc nội luật hóa hoặc áp dụng trực tiếp các quy định của luật quốc tế. Mặc dù pháp luật Việt Nam có ghi nhận việc ưu tiên áp dụng điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia trong trường hợp mâu thuẫn với quy định của pháp luật trong nước, tuy nhiên trên thực tế chưa thấy có vụ việc nào được áp dụng theo phương thức này.

Ngoài ra, công dân Việt Nam cũng chưa thể gửi khiếu nại về quyền TDLH tới các cơ quan nhân quyền Liên hiệp quốc khi Việt Nam chưa tham gia các Nghị định thư bổ sung của Công ước quốc tế về các quyền dân sự chính trị, ICCPR 1966. Việc khiếu nại theo cơ chế bảo vệ và thúc đẩy quyền con người trong khu vực ASEAN cũng không khả thi khi mà Ủy ban liên chính phủ ASEAN về quyền con người (AICHR) chỉ là một “cơ quan tư vấn” chứ không có thẩm quyền nhận các khiếu nại của các cá nhân là nạn nhân của vi phạm nhân quyền trong khu vực.

Hiện nay, việc bảo vệ quyền TDLH của công dân Việt Nam chủ yếu được thực hiện qua các cơ chế khiếu nại, tố cáo theo thủ tục hành chính và tư pháp trong nước. Tuy nhiên, từ trước tới nay chưa thấy có vụ việc nào liên quan đến TDLH được tòa án các cấp thụ lý.

3. MỘT SỐ GỢI MỞ VỀ VIỆC HOÀN THIÊN CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI Ở NƯỚC TA

Trong bối cảnh nước ta hiện nay, trước mắt Nhà nước cần đẩy nhanh việc xây dựng Luật về Hội để làm cơ sở pháp lý nền tảng cho

việc bảo đảm quyền này, sau đó ban hành các văn bản pháp quy cụ thể hoá các quy định của luật. Luật về Hội cần xác lập được các cấu phần của cơ chế bảo đảm quyền TDLH của quốc gia, trong đó chú ý đến các khía cạnh sau:

Thứ nhất, cần xác lập các nguyên tắc cơ bản như: nguyên tắc dân chủ, nguyên tắc bảo đảm quyền con người, quyền công dân và nguyên tắc nhà nước pháp quyền. Cần thấy rằng việc thành lập các hội đoàn là nhu cầu chính đáng của con người và là xu thế phát triển tất yếu của tiến trình phát triển xã hội. Do đó, việc duy trì khuôn khổ pháp lý cứng nhắc, thiên về tạo điều kiện quản lý hội cho cơ quan quản lý nhà nước là không còn phù hợp với thực tế của nước ta, cũng như với những nguyên tắc và tiêu chuẩn quốc tế về tự do hiệp hội mà Việt Nam đã ký kết.

Thứ hai, Luật về Hội cần đạt được các yêu cầu cơ bản như sau:

- *Phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và thực hiện chủ trương của Đảng về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN.*

Hiến pháp 2013 ghi nhận quyền TDLH như là một trong các quyền chính trị cơ bản của công dân. Luật về Hội cần tạo lập các cơ sở pháp lý để thực thi hiệu quả và đầy đủ quyền hiến định quan trọng này. Đây cũng là một yêu cầu khách quan với việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân theo tinh thần Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (24/5/2005) và văn kiện các Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, XII của Đảng. Yêu cầu này đòi hỏi ngoài các quy định khác, Luật về Hội cần bao gồm các quy định bắt buộc các cơ quan chức năng nhà nước phải tạo điều kiện cho việc thực thi quyền TDLH và ngăn ngừa sự tùy tiện khi thi hành công vụ trong quản lý các hội.

- *Đảm bảo Nhà nước đủ căn cứ pháp lý để quản lý các hội theo đúng pháp luật.*

Quyền TDLH không phải là quyền tuyệt đối, có thể bị hạn chế để

bảo vệ các lợi ích cao hơn của nhà nước và cộng đồng. Vì vậy, quản lý nhà nước về hội là cần thiết, phù hợp với luật pháp quốc tế. Điều 8 Hiến pháp 2013 quy định: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”. Đây là cơ sở hiến định để Luật về Hội quy định các biện pháp quản lý hội. Tuy nhiên, Luật cần có những quy định tạo hành lang pháp lý rõ ràng, thuận lợi cho người dân khi thực hiện quyền TDLH; quy định rõ các biện pháp quản lý của nhà nước với hội, quyền hạn, nhiệm vụ của các cơ quan có liên quan; quy định chế tài xử phạt phù hợp với các hành vi và mức độ sai phạm. Ngoài ra, những hành vi vi phạm pháp luật về hội cũng cần được cụ thể hóa trong Luật xử lý vi phạm hành chính và Bộ luật hình sự.

Thứ ba, về phạm vi chủ thể tham gia quan hệ về tự do lập hội:

Luật cần quy định rõ về những chủ thể tham gia quan hệ pháp lý về TDLH. Theo nghĩa rộng, phạm vi chủ thể của quan hệ về hội không chỉ có công dân, các cơ quan nhà nước, mà còn bao gồm các chủ thể khác như người nước ngoài, các tổ chức xã hội, các cơ quan truyền thông... Các chủ thể trong quan hệ về TDLH cần được phân loại thành các chủ thể có quyền thành lập, tham gia, điều hành hội (là các công dân, tổ chức); các chủ thể có nghĩa vụ/trách nhiệm thực thi, quản lý hội (là các cơ quan nhà nước), và các chủ thể trung gian (như báo chí, cơ quan nhân quyền quốc gia...). Với mỗi dạng chủ thể cần quy định rõ các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và giới hạn của quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm theo pháp luật.

Xét riêng về chủ thể của quyền, luật cần giải quyết mối quan hệ giữa quy định trong Hiến pháp 2013 (giới hạn chủ thể của quyền TDLH chỉ là công dân) với tình hình thực tế về hội nhập quốc tế của đất nước ta hiện nay và thông lệ quốc tế, trong đó chủ thể của quyền này bao gồm cả công dân và người nước ngoài đang hiện diện hợp

pháp trên lãnh thổ quốc gia. Trước mắt, nếu chưa thể mở rộng đối tượng áp dụng của luật thì trong điều khoản thi hành có thể ghi nhận quyền tự do hiệp hội người nước ngoài, người không quốc tịch sinh sống và làm việc hợp pháp tại Việt Nam, hoặc quy định tương tự như luật của một số nước (chẳng hạn CHLB Đức), theo đó người nước ngoài có thể thực hiện quyền tự do hiệp hội của mình trên cơ sở viện dẫn điều khoản về tự do hiệp hội của mọi cá nhân trong luật nhân quyền quốc tế.

Thứ tư, về vị trí, vai trò, quyền hạn, nghĩa vụ/trách nhiệm của từng chủ thể trong quan hệ về tự do lập hội:

Thông thường ở các nước, cơ quan lập pháp có quyền và nghĩa vụ/trách nhiệm xây dựng khuôn khổ pháp luật về quyền TDLH và giám sát việc thực thi luật của cơ quan hành pháp. Quyền và nghĩa vụ/trách nhiệm của cơ quan hành pháp là tổ chức thực thi luật, trực tiếp bảo đảm các điều kiện cho việc thực hiện quyền TDLH. Các cơ quan tư pháp có quyền và nghĩa vụ/trách nhiệm xử lý những vi phạm quyền TDLH của các chủ thể, bao gồm các cơ quan, nhân viên nhà nước và của người thành lập, điều hành, tham gia các hội. Đối với các chủ thể trung gian, pháp luật cũng cần quy định rõ quyền và nghĩa vụ/trách nhiệm của báo chí trong việc đưa tin về hội, cũng như của cơ quan nhân quyền quốc gia (nếu có) trong việc giám sát và giải quyết những khiếu nại, tố cáo vi phạm quyền TDLH.

Luật cần quy định rõ các quyền và nghĩa vụ của người thành lập, điều hành các hội, xác định phạm vi những chủ thể có quyền này và quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm của họ.

Luật cũng nên quy định rõ những chủ thể có thể bị cấm hoặc hạn chế lập hội. Ví dụ, những người làm việc trong những ngành nghề có tác động lớn đến an ninh, trật tự quốc gia hay cộng đồng có thể bị hạn chế quyền lập hội để bảo đảm công việc của họ không bị ảnh hưởng, gián đoạn trong bất kỳ tình huống chính trị nào. Ngoài ra, các cá nhân

hoặc nhóm có tư tưởng, hành vi cực đoan, khủng bố, hận thù, phân biệt đối xử về dân tộc, chủng tộc, tôn giáo, hoặc tuyên truyền chiến tranh, bạo lực... cũng có thể bị cấm hoặc hạn chế quyền TDLH.

Thứ năm, về quy trình, thủ tục pháp lý liên quan đến thành lập, điều hành, tham gia, quản lý, xử lý các vi phạm quyền tự do lập hội.

Đây là nội dung rất quan trọng trong cơ chế bảo đảm quyền TDLH. Kinh nghiệm của nhiều nước và của Việt Nam cho thấy, nếu thiếu quy định về những vấn đề này thì quyền TDLH, cho dù đã được hiến định thì cũng chỉ mang tính hình thức, khó được thực hiện trong thực tế. Vì thế, các quy định về vấn đề này cần được nêu cụ thể trong Luật về Hội, lưu ý những điểm sau:

- Nên quan niệm quyền TDLH là một quyền dân sự, một dạng tự do hợp đồng của các cá nhân, chủ yếu do luật dân sự điều chỉnh. Cách tiếp cận này sẽ giúp giảm thiểu tối đa các thủ tục hành chính cho việc cấp phép thành lập hội.

- Nên quy định theo hướng tôn trọng quyền tự chủ của các hội và quản lý chung theo quy định của pháp luật (như luật thuế, kiểm toán) để tạo điều kiện cho hoạt động của hội, đặc biệt trong các vấn đề về gây quỹ, nhận tài trợ, triển khai các hoạt động có liên quan hoặc không liên quan đến các chủ thể nước ngoài.

- Sửa đổi Bộ luật Hình sự và Luật Xử lý vi phạm hành chính theo hướng bổ sung các chế tài áp dụng với những hành vi từ chối, ngăn cản và các hành vi khác vi phạm quyền TDLH của người dân, đồng thời xóa bỏ những quy định trái với tinh thần bảo đảm quyền TDLH.

- Về điều kiện thành lập hội có tư cách pháp nhân, có thể bao gồm các quy định liên quan đến mục đích (phải hợp pháp), trụ sở và tài sản, điều lệ và thành viên. Điều kiện về thành viên cần lưu ý các vấn đề về quốc tịch, độ tuổi.

- Về cơ quan, thủ tục đăng ký, thành lập hội, nên quy định việc đăng ký thành lập thay cho việc cấp phép, để thể hiện rõ là nhà nước

tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy các điều kiện thực thi quyền TDLH của người dân. Thủ tục đăng ký thành lập hội cần đơn giản, rõ ràng, thuận tiện, nhanh chóng để mọi tổ chức, cá nhân có thể hiểu và thực hiện. Cũng không nên quy định tất cả các dạng hội đều bắt buộc phải đăng ký thành lập.

- Về cơ quan giám sát, xử lý vi phạm, chỉ nên quy định một cơ quan là đầu mối quản lý việc thành lập và hoạt động của các hội, bỏ chế độ cơ quan chủ quản. Cần có các quy định cụ thể về nghĩa vụ công khai cung cấp thông tin, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của hội, đặc biệt là các hội nhận ngân sách công, các nguồn tài trợ, quyên góp của công chúng. Để bảo đảm trật tự quản lý và hoạt động của hội, nên thiết kế khuôn khổ pháp lý riêng cho các dạng hội.

Cuối cùng, việc xây dựng Luật về Hội rất nên nghiên cứu tham khảo những mô hình và kinh nghiệm pháp lý tốt ở một số nước trên thế giới mà đã được các cơ quan nhân quyền Liên hợp quốc đánh giá cao.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Xem trong Báo cáo của *Báo cáo viên đặc biệt về quyền tự do hội họp hòa bình và tự do hiệp hội*, Maina Kia, 2012, A/HCR/20/27.

VỀ QUYỀN VÀ THỦ TỤC LẬP HỘI TRONG DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

TS. Nguyễn Văn Quân*

Luật về Hội có lẽ là một trong những luật có nhiều dự thảo nhất. Đến nay đã có 13 dự thảo khác nhau nhưng vẫn chưa đi đến hồi kết. Điều này thể hiện mức độ phức tạp của vấn đề, đặc biệt là việc giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa bảo đảm quyền hiến định về lập hội của cá nhân, tổ chức và quản lý nhà nước về hội. Bài viết này trình bày một số ý kiến nhằm hoàn thiện Dự thảo luật về Hội¹⁴¹ được ra lấy ý kiến đóng góp của cử tri để trình Quốc hội thông qua vào kỳ họp cuối năm 2016. Các ý kiến đóng góp ở đây liên quan đến độ tuổi của chủ thể quyền về hội, thủ tục thành lập hội và về loại hình hội không có tư cách pháp nhân nhằm mở rộng hơn quyền lập hội của cá nhân. Các đề xuất được đưa ra dựa trên thực tiễn đời sống hiệp hội ở Việt Nam cũng như có tham chiếu một số quy định của pháp luật quốc tế và một số quốc gia khác.

1. VỀ NĂNG LỰC PHÁP LUẬT CỦA CÁ NHÂN LIÊN QUAN ĐẾN TỰ DO VỀ HỘI

Khoản 2 Điều 3 Dự thảo quy định về quyền lập hội của công dân. Theo đó, “công dân, pháp nhân Việt Nam thực hiện quyền lập hội theo quy định pháp luật”. Như vậy, mọi công dân Việt Nam đều có quyền lập hội. Vấn đề đặt ra là cần hiểu như thế nào về khái niệm

* Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

¹⁴¹. Chúng tôi dựa vào Dự thảo Luật về Hội công bố trên: http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1110&LanID=1144&TabIndex=1. Truy cập ngày 14/4/2016.

công dân Việt Nam. Theo cách hiểu phổ thông nhất thì công dân là khái niệm dùng để chỉ một người thuộc về một nhà nước nhất định mà người đó mang quốc tịch (Ví dụ: công dân Việt Nam là những người mang quốc tịch Việt Nam). Về mặt pháp lý, quyền lập hội (hay tự do về hội theo nghĩa rộng) liên quan đến năng lực hành vi dân sự của cá nhân, và trong pháp luật người ta hay dùng khái niệm “cá nhân” (trong mối tương quan với pháp nhân) hơn là “công dân”. Xét về phạm vi nghĩa thì cá nhân bao trùm cả công dân. Trong cá nhân gồm có công dân, người nước ngoài và người không quốc tịch. Theo chúng tôi, cần quy định về quyền lập hội của cá nhân dựa trên các quy định của pháp luật dân sự về năng lực hành vi dân sự của cá nhân.

Điều 20 Bộ luật dân sự 2005 quy định: “Người từ đủ sáu tuổi đến chưa đủ mười tám tuổi khi xác lập, thực hiện giao dịch dân sự phải được người đại diện theo pháp luật đồng ý, trừ giao dịch nhằm phục vụ nhu cầu sinh hoạt hàng ngày phù hợp với lứa tuổi hoặc pháp luật có quy định khác”. Như vậy, nếu xem hành vi tham gia sinh hoạt hội là một hoạt động “sinh hoạt hằng ngày” thì trẻ em (người dưới 18 tuổi) có quyền lập hội và tham gia sinh hoạt hội. Tuy nhiên, tự do về hội không chỉ liên quan đến quyền nhân thân mà còn liên quan đến quyền tài sản (ví dụ: đóng hội phí, tặng cho tài sản cho hội...), nên cần căn cứ vào Khoản 2 Điều 20 Bộ luật dân sự để xác định năng lực pháp luật của người chưa thành niên. Theo đó, “trong trường hợp người từ đủ mười lăm tuổi đến chưa đủ mười tám tuổi có tài sản riêng bảo đảm thực hiện nghĩa vụ thì có thể tự mình xác lập, thực hiện giao dịch dân sự mà không cần phải có sự đồng ý của người đại diện theo pháp luật, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác”. Nghĩa là, người chưa thành niên có quyền lập hội và tham gia các hoạt động của hội.

Việc thừa nhận trong Luật về hội quyền lập hội và tham gia sinh hoạt hội của trẻ em cũng phù hợp với quy định của Công ước của Liên hợp quốc về quyền trẻ em 1989 mà Việt Nam đã phê chuẩn (Việt

Nam là quốc gia châu Á đầu tiên phê chuẩn công ước này). Theo đó, các quốc gia thành viên công nhận các quyền của trẻ em được tự do kết giao (lập hội) và tự do hội họp hòa bình (Khoản 2 Điều 15).

Trên thực tế, có nhiều hội đoàn đang hoạt động với các thành viên là người chưa thành niên và việc trẻ em tham gia vào sinh hoạt hiệp hội là một xu hướng cần được khuyến khích.

Theo chúng tôi, cần sửa đổi như sau:

Điều 3: Quyền lập hội

1.

2. Nguyên tắc thực hiện quyền lập hội

a. Cá nhân, pháp nhân Việt Nam thực hiện quyền lập hội theo quy định pháp luật.

b. Người chưa thành niên đủ 15 tuổi có thể tự do thành lập hội với tư cách là người đứng đầu cũng như thành viên.

Người chưa thành niên có thể thực hiện mọi giao dịch pháp lý có ích cho sự vận hành của hội, với sự đồng ý trước của người đại diện hợp pháp, trừ các giao dịch định đoạt tài sản vốn thuộc quyền của người đại diện.

2. ĐẢM BẢO QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI TRÊN THỰC TẾ

Điểm mấu chốt trong đảm bảo quyền tự do về hội ở Việt Nam hiện nay là thủ tục thành lập hội.

Có hai kiểu thủ tục thành lập hội phổ biến là thủ tục thông báo (hay đăng ký) và thủ tục xin cấp phép (tạm gọi là mô hình xin-cho).

Thủ tục thông báo (đăng ký) được nhiều quốc gia sử dụng. Theo đó, việc các cá nhân khai báo với cơ quan nhà nước chỉ để cơ quan nhà nước công nhận về mặt pháp lý đối với sự liên kết tự nguyện của cá nhân, tổ chức. Ví dụ, tại Pháp theo pháp luật hiện hành, cơ quan nhà nước (tỉnh trưởng) không thể từ chối việc đăng ký của một hội nếu hội

đáp ứng được các điều kiện về mặt hình thức đã được pháp luật đề ra. Nếu từ chối đăng ký sẽ bị kiện ra tòa án hành chính thậm chí có thể bị truy tố hình sự vì tội lạm quyền. Ở Pháp, các thành viên sáng lập chỉ việc nộp một tờ khai (*déclaration*) ở “tòa tỉnh trưởng” (*préfecture*) nơi có trụ sở của hội. Trong tờ khai phải kê rõ tên, mục đích, trụ sở của hội cũng như tên, nghề nghiệp, quốc tịch và địa chỉ của những người trách nhiệm quản lý hội. Tờ khai cũng phải ghi rõ cách thức chỉ định thành viên cũng như cách thức sửa đổi điều lệ của hội. Cùng với tờ khai phải đính kèm hai bản điều lệ. Trong thời hạn 5 ngày, Tỉnh trưởng sẽ cấp giấy biên nhận (*récepissé*)¹⁴². Sau khi có được biên nhận của Tỉnh trưởng, hiệp hội có thể công bố sự thành lập trên Công báo. Bắt đầu từ thời điểm này, hội có tư cách pháp nhân và hiện hữu đối với bên thứ ba.

Một khi hội đã hợp thức hoá thể thức khai báo, Tỉnh trưởng buộc phải cấp giấy biên nhận. Nếu từ chối vì bất cứ lý do gì đều có thể bị xem là một hành động vượt quyền hạn¹⁴³ (*excès de pouvoir*), bên khai báo có thể khởi kiện ra tòa hành chính có thẩm quyền. Vì quyền lập hội là một nguyên tắc hiến định nên phần lớn các quyết định từ chối việc đăng ký hội của cơ quan hành chính bị tòa án hành chính hủy bỏ.

Trong khi đó, theo pháp luật hiện hành của Việt Nam thì thủ tục được áp dụng là cấp phép (xin-cho) khá phức tạp và thời gian kéo dài (thường mất từ 3-4 tháng mới có được phản hồi của cơ quan chức năng). Nên chăng, chuyển sang cơ chế đăng ký, vì cơ chế này tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền lập hội của mình so với cơ chế cấp phép, cũng như hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước. Bởi vì, theo mô hình đăng ký thì các trường hợp hạn chế quyền lập hội chỉ là hữu hạn và được quy định rõ ràng, cụ thể trong luật. Trong

¹⁴² Điều 5 Luật về hội năm 1901.

¹⁴³ Tại Pháp, khởi kiện vì hành vi vượt quyền hạn được hiểu là việc công dân kiện ra tòa án hành chính có thẩm quyền yêu cầu hủy bỏ quyết định hành chính mà đối tượng này cho là trái với các quy phạm pháp luật có giá trị cao hơn. Việc khởi kiện theo thể thức này áp dụng cho các quyết định hành chính đơn phương.

khi đó, Khoản 3 Điều 3 Dự thảo Luật về Hội quy định về các trường hợp hạn chế quyền lập hội:

Công dân, pháp nhân Việt Nam bị hạn chế quyền lập hội trong các trường hợp sau:

a) Vi phạm các hành vi bị cấm quy định tại Điều 8 luật này;

b) Cá nhân bị mất quyền công dân hoặc bị hạn chế quyền công dân theo quy định của pháp luật; mắc bệnh tâm thần hoặc bệnh khác làm mất khả năng nhận thức, khả năng điều khiển hành vi của mình; đang bị truy cứu trách nhiệm hoặc đang chấp hành các hình phạt theo quy định của Bộ luật Hình sự; bị kết án nhưng chưa được xóa án tích.

c) Pháp nhân Việt Nam đang trong quá trình xem xét phá sản, giải thể, hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, tạm đình chỉ hoạt động theo quy định của pháp luật;

d) Các trường hợp khác theo quy định của luật có liên quan.

Mục d của Khoản 3 Điều 3 Dự thảo vô hình chung tạo ra lỗ hổng cho sự tùy tiện của cơ quan quản lý nhà nước về hội, có thể là một cản trở đối với quyền tự do lập hội của công dân trên thực tế.

Theo chúng tôi, cần quy định một cách rành mạch hơn các giới hạn về tự do về hội. Được ghi nhận trong Hiến pháp 2013 (Điều 25), quyền tự do lập hội được xem là một quyền tự do cơ bản của công dân mang giá trị hiến định. Vì vậy, các nhà làm luật có nghĩa vụ cụ thể hóa quyền cơ bản này bằng những quy định cụ thể theo hướng tạo nên một môi trường pháp lý thuận lợi nhất cho hoạt động của hội. Những quy định có nội dung hạn chế hoặc làm thu hẹp khả năng thực hiện quyền tự do lập hội (trừ các trường hợp xuất phát từ các lý do về an ninh quốc gia, lý do làm ảnh hưởng đến quyền và tự do của người khác - và những lý do này phải được quy định một cách rõ ràng, đầy đủ trong luật...) thì có thể bị coi là những quy định vi hiến và trở nên vô hiệu. Phải quy định theo hướng khi công dân có nhu cầu lập hội thì Nhà nước không có quyền từ chối, trừ trường hợp có lý do chính

đáng dựa trên cơ sở pháp lý vững chắc. Ngoài ra, pháp luật cần quy định rõ trong trường hợp bị từ chối lập hội thì công dân có quyền khiếu nại tới một cơ quan có thẩm quyền để khiếu nại chống lại quyết định từ chối đăng ký của cơ quan nhà nước. Theo thông lệ của nhiều quốc gia thì cơ quan này thường là tòa án (tòa hành chính). Thực tiễn cho thấy rằng pháp luật không thể tiên liệu hết được tất cả các tình huống mà nhà làm luật có thể đề xuất các trường hợp hạn chế tự do lập hội (vì lợi ích công cộng, trật tự xã hội, chuẩn mực đạo đức...). Bởi vậy, quyền giải thích pháp luật nhằm đưa ra lý giải đúng đắn cho các trường hợp giới hạn quyền về hội phải thuộc về tòa án.

Ngoài ra, có thể thấy rằng cơ chế bảo vệ quyền tự do hiệp hội tại nước ta hiện vẫn thiếu hụt: khi quyền này bị vi phạm, các cá nhân, nhóm không tìm được cơ chế, cơ quan để khiếu nại, khiếu kiện hoặc có khiếu nại nhưng việc giải quyết khiếu nại không thấu đáo.

3. VỀ TƯ CÁCH PHÁP NHÂN CỦA HỘI

Vấn đề tư cách pháp nhân của hội cần được nhìn nhận dưới góc độ luật dân sự. Bản chất của quy chế pháp nhân của một chủ thể pháp luật thể hiện ở tính chất độc lập về tài sản và độc lập về tư cách pháp lý khi tham gia các giao dịch dân sự. Theo đó, quan trọng nhất là, pháp nhân có một khối tài sản riêng, độc lập với các khối tài sản riêng của các thành viên tạo ra nó¹⁴⁴.

Như vậy, hội không khai báo sẽ không có tư cách pháp nhân, đồng nghĩa với việc nó không có quyền và nghĩa vụ độc lập. Dĩ nhiên, hội này có thể được thừa nhận sự tồn tại hợp pháp nhưng bị truất đi khả năng hành động với tư cách một chủ thể độc lập của quan hệ pháp luật.

Nhìn rộng hơn, tự thân các hội không có quy chế pháp nhân “gánh chịu” một số hạn chế, rủi ro pháp lý:

¹⁴⁴ Xem: Nguyễn Ngọc Điện (1999), *Nghiên cứu về tài sản trong luật dân sự Việt Nam*, NXB Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 35; François Terré, Dominique Fenouillet, *Droit civil. Les personnes. Personnalité - Incapacité - Protection (Précis)*, 8^e é. Nxb. Dalloz, 2012, tr. 263.

- *Về mặt tài sản và sở hữu*, hội không khai báo (không có tư cách pháp nhân) không thể trở thành chủ sở hữu, không thể nhận các khoản tặng cho trao tay, các di tặng và các khoản trợ cấp của cơ quan công quyền. Hội chỉ có thể thụ đắc các tài sản từ các thành viên của mình: các động sản, bất động sản, các khoản đóng góp lệ phí... Và vì hội không thể là chủ sở hữu, các thành viên giữ nguyên phần sở hữu các tài sản có của mình và có thể lấy lại phần này khi hội giải tán. Nghĩa là, các tài sản mà hội sử dụng vẫn thuộc sở hữu của các thành viên hội. Trong trường hợp các thành viên của hội bỏ ra một khoản tiền để thụ đắc một tài sản phục vụ cho hoạt động của hội, thì khi giải tán hội, mỗi thành viên đã đóng góp chi phí cho tài sản đó có thể lấy lại phần mình đã đóng góp, tương ứng với phần đã bỏ ra.

- *Về mặt giao dịch dân sự*, để duy trì hoạt động, hội phải tiến hành các giao dịch dân sự, như giao kết các hợp đồng cung ứng dịch vụ cho các hoạt động của mình, hợp đồng thuê mượn nhà, hợp đồng lao động... Như vậy, nếu không có tư cách pháp nhân, mọi hợp đồng cần thiết cho đời sống của hội phải do thành viên của hội ký với tư cách cá nhân. Các thành viên hội chịu trách nhiệm liên đới về khoản nợ và khoản tài sản có của hội. Trường hợp ký hợp đồng thì bên thứ ba sẽ đòi nợ đích danh thành viên ký kết hợp đồng, người này có nghĩa vụ hoàn trả toàn bộ nợ và sau đó có thể yêu cầu các thành viên khác trả lại chi phí đã bỏ ra. Mọi hợp đồng ký kết nhân danh hội sẽ ràng buộc trách nhiệm người đại diện của hội. Do đó, chỉ và chính thành viên ký kết hợp đồng mới chịu trách nhiệm về việc thực thi hợp đồng đó. Mọi giao dịch mà hội không có tư cách pháp nhân thực hiện phải được thành viên của hội tiến hành với tư cách cá nhân của thành viên này. Nếu làm trái quy tắc này, giao dịch mà hội thực hiện sẽ bị xem là vô hiệu¹⁴⁵.

¹⁴⁵. Có thể tham khảo phán quyết của Tòa hành chính Pháp về vấn đề này: CAA Paris, 18.5.1995, BAF 1/95, inf 2.

- Về trách nhiệm pháp lý: trong trường hợp truy cứu trách nhiệm (hành chính, hình sự...), chỉ duy nhất những thành viên hội thực hiện giao dịch pháp lý chịu trách nhiệm với tư cách cá nhân. Đồng thời, hội không có tư cách hành động về mặt tố tụng. Nếu một hội chịu thiệt hại (dân sự, hình sự hay hành chính) việc khởi kiện chỉ có thể tiến hành thông qua thành viên của mình¹⁴⁶.

Luật pháp của nhiều quốc gia thừa nhận loại hình hội không có tư cách pháp nhân. Ví dụ, Điều 2 của Luật về Hội của Pháp năm 1901 quy định: *Các hội được thành lập một cách tự do không cần giấy phép hoặc khai báo trước, nhưng chỉ có năng lực pháp lý khi được những người sáng lập công bố sự thành lập theo các quy định của Điều 5*¹⁴⁷. Như vậy, theo quy định của Luật về Hội của Pháp tồn tại hai dạng hội: Hội không khai báo và hội khai báo. Việc khai báo là điều kiện để hội có được tư cách pháp nhân. Pháp luật về hội của Nhật Bản cũng thừa nhận sự tồn tại của loại hội không có tư cách pháp nhân (các hội có mục đích hoạt động không mang tính phổ thông). Việc thành lập, sửa đổi và giải thể một hội dạng này không đòi hỏi bất kỳ một thủ tục hành chính nào. Các thành viên có thể tổ chức hội theo cách những người này muốn.

Như vậy, nếu sử dụng loại hình hội không đăng ký (pháp luật của nhiều nước gọi loại hội này là “hội tồn tại trên thực tế” - *de facto*) bản thân các thành viên của hội phải gánh chịu các rủi ro pháp lý khiến họ phải suy nghĩ thấu đáo, nên dần sẽ chọn phương thức đăng ký để hội có được tư cách pháp nhân.

¹⁴⁶. Tại Pháp, liên quan đến trách nhiệm hình sự, khi một hội không khai báo (hội tồn tại trên thực tế - *de facto*) bị truy tố về trách nhiệm hình sự (pháp luật hình sự Pháp truy cứu trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân) thì người đứng đầu hội này phải chịu trách nhiệm cá nhân (Phán quyết của Cour d'Appel de Chambéry, 4 septembre 2014, RG n°13/01483).

¹⁴⁷. Về loại hình hội không có tư cách pháp nhân trong pháp luật Cộng hòa Pháp, có thể tham khảo bài viết của tác giả: Nguyễn Văn Quân, *Khái niệm về hội trong luật Cộng hòa Pháp và góp ý hoàn thiện khái niệm về hội của Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 21 (301), tháng 11/2015, tr. 60-65.

Bản dịch Luật về hội năm 1901 của Pháp, tham khảo: Nguyễn Hoàng Anh (Chủ biên), *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội hợp hòa bình trên thế giới và của Việt Nam*, NXB. Hồng Đức, 2015.

Theo Khoản 4 Điều 7 Dự thảo thì hội “có tư cách pháp nhân”, ngầm định rằng, một nhóm được công nhận là hội thì sẽ có tư cách pháp nhân hay tư cách pháp nhân là một thành tố của hội. Có nghĩa rằng, một nhóm gồm các cá nhân hoặc tổ chức tự nguyện chỉ có thể được pháp luật cho phép hoạt động khi “có tư cách pháp nhân”. Nói cách khác, công dân chỉ có thể thực hiện quyền lập hội, hội họp khi lập thành một nhóm, một tổ chức nhất định và phải được công nhận là có tư cách pháp nhân? Quy định này có thể làm cản trở quyền lập hội, hội họp của các cá nhân, khi chưa được công nhận hoặc không đủ điều kiện để được công nhận “có tư cách pháp nhân”.

Trong thực tiễn ở Việt Nam hiện nay, nhiều nơi trên phạm vi cả nước, quyền lập hội vẫn được các công dân sử dụng mà không cần tới “tư cách pháp nhân”. Các hội đồng hương, hội cựu học sinh, hội khuyến học, hội làm vườn... là những tổ chức được thành lập trên cơ sở tự nguyện của một số cá nhân. Những tổ chức này hoạt động bình thường mà không cần tới “tư cách pháp nhân”. Ví dụ, hội khuyến học của một thôn là một tập hợp tự nguyện của các phụ huynh trong thôn, đóng góp hội phí làm giải thưởng cho những cháu hiếu học, giúp đỡ chi phí mua sách vở cho con cháu những gia đình nghèo khó... Các thành viên của hội khuyến học này cũng không cảm thấy cần phải có tư cách pháp nhân của hội để thực hiện các giao dịch kinh tế, dân sự. Trong bối cảnh này, nếu lấy tiêu chí là hội phải có “tư cách pháp nhân” thì sự tồn tại và hoạt động của những hội như hội khuyến học có được coi là hợp pháp và chịu sự điều chỉnh của pháp luật về hội hay không?

Theo chúng tôi cần và xem xét lại tiêu chí tư cách pháp nhân tại Khoản 4 Điều 7 Dự thảo. Cần phải thấy rằng, dưới góc độ pháp lý, “có tư cách pháp nhân” chính là điều kiện pháp lý quan trọng để hội có thể tham gia các quan hệ pháp lý về hành chính, dân sự, kinh tế... Đồng thời, với cơ quan nhà nước, tư cách pháp nhân của hội cũng là

điều kiện pháp lý quan trọng trong việc quản lý nhà nước đối với hội. Chúng ta có thể tham khảo giải pháp này trong luật của một số quốc gia khác¹⁴⁸ (Nhật Bản, Pháp...). Theo đó, hoạt động của một hội không có tư cách pháp nhân hoàn toàn hợp pháp, nhưng bị hạn chế về quyền vì thiếu tư cách pháp nhân. Nghĩa là các hội dạng này không thể tham gia tố tụng dân sự, ký kết hợp đồng, nhận các khoản tặng cho và tài trợ cũng như sở hữu tài sản riêng. Tuy nhiên, hội không có tư cách pháp nhân có thể thu lệ phí của hội viên để hoạt động. Về phía cơ quan quản lý nhà nước, không nên có thái độ nghi ngại với loại hình hội không có tư cách pháp nhân (hội tồn tại trên thực tế), bởi vì như đã phân tích, tự thân loại hội này chứa đựng những hạn chế và đặc biệt là các rủi ro pháp lý (trách nhiệm cá nhân) cho các thành viên, khiến những người này lựa chọn việc đăng ký lập hội với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để hội thụ hưởng tư cách pháp nhân.

KẾT LUẬN

Thứ nhất, về nguyên tắc thực hiện quyền lập hội tại Khoản 2 Điều 3 của Dự thảo, cần quy định cụ thể và chi tiết hơn về quyền lập hội của cá nhân. Theo đó, cần quy định cụ thể về quyền lập hội của người chưa thành niên, để phù hợp với thực tiễn sinh hoạt hiệp hội cũng như Công ước quốc tế về quyền trẻ em 1989 mà Việt Nam đã phê chuẩn, thay vì trông đợi vào các văn bản hướng dẫn thi hành luật sẽ được ban hành như thường lệ.

Thứ hai, cần sửa đổi quy định về thủ tục đăng ký thành lập hội theo hướng đăng ký (thông báo) thay vì cơ chế cấp phép (xin-cho) như trong Dự thảo hiện nay và kèm theo đó các trường hợp hạn chế quyền lập hội phải được quy định một cách chi tiết, cụ thể và rõ ràng.

¹⁴⁸. Xem: Nguyễn Văn Quân, *Khái niệm về hội trong luật Cộng hòa Pháp và góp ý hoàn thiện khái niệm về hội của Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 21 (301), tháng 11/2015, tr. 60-65.

Thứ ba, tại nước ta tồn tại nhiều hội hoạt động tự phát, không có hoạt động hướng ra bên ngoài, được thành lập theo thủ tục đơn giản, chỉ cần thủ tục công nhận từ phía Nhà nước, như đề xuất của Bộ Tư pháp trong Báo cáo thẩm định Dự thảo Luật về Hội¹⁴⁹. Thực tế này đòi hỏi mở rộng sự điều chỉnh của Luật về Hội. Theo đó, luật này cần điều chỉnh cả hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân, tức là thừa nhận hội không có tư cách pháp nhân như một thực thể hợp pháp của đời sống hiệp hội. Điều này đáp ứng được thực tiễn phong phú của đời sống hiệp hội ở nước ta cũng như phù hợp với thông lệ quốc tế. Việc thừa nhận tính hợp pháp của loại hình hội không có tư cách pháp nhân (hội tồn tại trên thực tế), hoặc nếu cần là việc công nhận theo thủ tục đơn giản (rút gọn) cho loại hình hội vẫn đang tồn tại khá phổ ở nước ta hiện nay là một cách góp phần đảm bảo quyền lập hội của công dân đã được ghi rõ trong Hiến pháp, thay vì chỉ quan tâm đến các quy trình về quản lý của Nhà nước về hội như trong Dự thảo Luật về Hội hiện tại.

¹⁴⁹ Bộ Tư pháp, *Báo cáo thẩm định Dự án Luật về Hội*, số 247/BC-BTP, ngày 28/8/2015.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỘI

ThS. Lê Thương Huyền*

Hội là tổ chức liên kết tự nguyện của những người cùng nghề nghiệp, nhu cầu, sở thích, cho nên hội viên tin cậy và uỷ thác niềm tin của mình cho hội và uỷ quyền đại diện lợi ích của mình cho hội. Vì vậy, hội có vai trò rất quan trọng trong việc phát huy tính năng động tích cực xã hội của quần chúng. Tính tích cực xã hội bao gồm những biểu hiện của sự hoạt động có ích về mặt xã hội của con người trong tất cả mọi lĩnh vực sinh hoạt của xã hội: kinh tế, xã hội, chính trị và tinh thần. Với vai trò to lớn trong việc phát triển tính tích cực xã hội của từng công dân, có thể nói hội là môi trường xã hội giáo dục và tập luyện ý thức dân chủ, năng lực thực hành dân chủ cho các thành viên trong xã hội.

Vai trò của hội chỉ được phát huy thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của hội trong từng thời kỳ, đặc biệt là phải phù hợp với tính chất và đặc điểm của từng loại hội, từng địa phương, địa bàn cụ thể. Đảng và chính quyền các cấp phải thấy rõ vai trò tích cực đó của hội để hướng dẫn, phát huy hết biên độ tích cực của vai trò đó. Mặt khác, những người lãnh đạo hội cũng cần hiểu đúng vai trò của mình trong xã hội, không được cường điệu vai trò của tổ chức mình, không được tách rời hội viên của mình.

1. KHÁI NIỆM

Bất kỳ một xã hội nào cũng cần được duy trì trong một trật tự nhất định bởi “trật tự xã hội là một quyền thiêng liêng làm nền tảng

* Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

cho mọi thứ quyền khác”¹⁵⁰. Tuy nhiên trật tự xã hội không phải đương nhiên mà có mà phải thông qua sự quản lý. Bản chất của quản lý chính là hoạt động tổ chức, chỉ huy, phối hợp. Quản lý là một hoạt động nhằm tác động một cách có tổ chức của chủ thể vào một đối tượng nhất định để điều chỉnh các quá trình xã hội và hành vi của con người, từ đó duy trì tính ổn định và sự phát triển của đối tượng theo mục đích đã định.

Ngày nay quản lý hiện diện trên tất cả các lĩnh vực hoạt động của đời sống chính trị xã hội, và hơn thế là nhân tố tất yếu để duy trì sự tồn tại và phát triển các loại hình tổ chức của con người với quy mô và phạm vi khác nhau. Vì thế, quản lý là một khái niệm được nhiều nhà nghiên cứu các ngành khoa học khác nhau quan tâm.

Trong một số từ điển nước ngoài và Việt Nam, các tài liệu khác, quản lý được hiểu như sau:

- Quản lý là tổ chức, điều khiển của một đơn vị, một cơ quan (quản lý lao động, quản lý cán bộ...) ¹⁵¹

- Quản lý là làm cho hoạt động tư duy của từng người riêng lẻ, hoạt động của các tổ chức với những cơ chế khoa học, tiến hành phù hợp với mục đích, lợi ích chung nhằm đạt được hiệu quả tốt nhất, nhiều nhất, ít chi phí nhất trong thời gian nhanh nhất. ¹⁵²

- Quản lý là sự tác động có ý thức để chỉ huy, điều hành, hướng dẫn các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người hướng đến mục đích, đúng ý chí và phù hợp với quy luật khách quan. ¹⁵³

- Quản lý là điều khiển, chỉ đạo một hệ thống hay một quá trình, căn cứ vào quy luật, định luật hay nguyên tắc tương ứng để cho hệ

¹⁵⁰. C.Mac – P.Anghen (1984) *toàn tập*, tập 65, NXB Sự thật, Hà Nội. tr.29.

¹⁵¹. *Đại từ điển Tiếng Việt*, NXB Văn hóa Thông tin, Tp. Hồ Chí Minh, 1998.

¹⁵². *Từ điển Luật học*, NXB Từ điển bách khoa. Hà Nội, 1999.

¹⁵³. Một số thuật ngữ Hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia, NXB Thế giới, Hà Nội, 2000.

thống hay quá trình ấy vận động theo ý muốn của người quản lý và nhằm đạt được những mục đích đặt trước¹⁵⁴.

Như vậy, khái niệm quản lý có thể hiểu được theo nhiều nghĩa khác nhau. Tuy nhiên ở đây người viết hiểu quản lý dưới góc độ như sau: *Quản lý là sự tác động có kế hoạch, có tổ chức của chủ thể quản lý để điều khiển, chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra đối tượng quản lý (các quá trình xã hội và hoạt động của con người) nhằm đạt được mục tiêu đề ra, đúng với ý chí của chủ thể quản lý và phù hợp với quy luật khách quan trong điều kiện biến động của xã hội.*

Quản lý Nhà nước đối với hội là các phương thức mà Nhà nước tác động vào đối tượng quản lý nhằm tác động có hướng, có mục đích đối với tổ chức và hoạt động của hội.

2. ĐẶC ĐIỂM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỘI

Quản lý Nhà nước đối với hội cũng có những đặc điểm giống như quản lý Nhà nước nói chung: tính quyền lực phục tùng, tính tổ chức điều hành, tính khoa học, tính kế hoạch, tính chủ động sáng tạo... Tuy nhiên, quản lý Nhà nước đối với hội có những đặc điểm riêng xuất phát từ đặc điểm riêng của hội:

Thứ nhất, quản lý Nhà nước đối với hội có mục tiêu đảm bảo tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các hội trong tổ chức và hoạt động. Nhà nước không nên can thiệp sâu vào công việc nội bộ của các hội mà chỉ là tạo điều kiện mọi mặt cho các hội hoạt động, đồng thời tạo điều kiện để các hội tham gia vào các hoạt động xã hội. Nếu Nhà nước can thiệp vào tổ chức và hoạt động của các hội thì vô hình chung là Nhà nước đã làm mất đi tính chất tự nguyện, tự quản, ý nghĩa và vai trò của các hội đã bị Nhà nước hoá thì tác dụng và sự thu hút của hội đối với quần chúng cũng bị giảm sút đi rất nhiều.

¹⁵⁴ *Hành chính Nhà nước và công nghệ hành chính*, Học viện Hành chính Quốc gia, NXB Giáo dục, Hà Nội, 2004.

Thứ hai, quản lý Nhà nước đối với hội trên cơ sở tôn trọng và bảo đảm lợi ích chính đáng của các hội. Hội với tư cách là một tổ chức và hoạt động hợp pháp của công dân, vì lợi ích tập thể, của cộng đồng hay của toàn xã hội phải được Nhà nước tôn trọng đồng thời tạo điều kiện pháp lý và điều kiện xã hội khác để các hội thực hiện hoạt động của mình. Sự tôn trọng của Nhà nước nói chung và của hệ thống chính quyền nói riêng đối với hội là xuất phát từ bản chất tôn trọng nhân dân của Nhà nước.

Thứ ba, nội dung quản lý Nhà nước đối với hội đa dạng. Đặc điểm này xuất phát từ nhu cầu lập hội của người dân. Trong xu thế hội nhập hiện nay, nhu cầu tham gia hội của người dân là rất lớn, xuất hiện nhiều tổ chức hội với nội dung hoạt động phong phú và đa dạng. Do đó, quản lý Nhà nước đối với hội cũng đa dạng để đáp ứng với yêu cầu lập hội của người dân.

Các yếu tố tác động đến quản lý Nhà nước đối với hội bao gồm:

Chính sách của Đảng

Đặc thù chính trị xã hội Việt Nam là có một đảng duy nhất nắm quyền lãnh đạo toàn diện nhà nước và xã hội. Mọi đường lối chủ trương của Đảng đều trở thành nguồn nội dung cho hệ thống pháp luật quản lý Nhà nước, trong đó có quản lý Nhà nước về hội.

Từ ngày thành lập đến nay, trong các tuyên ngôn và văn kiện, nghị quyết của mình Đảng ta luôn chủ trương dân chủ hóa xã hội, đoàn kết và phát huy mọi nguồn lực xã hội để xây dựng và phát triển đất nước, trong đó quyền tự do hiệp hội luôn được chú trọng, có nguyên nhân sâu xa từ nhận thức “cách mạng là sự nghiệp của quần chúng”.

Ngày 28/5/2013, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI ban hành Kết luận số 64-KL/TW một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở đã nhấn mạnh: “...Quy định chặt chẽ về tổ chức và hoạt động của các hội theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự đảm bảo kinh phí hoạt động

và tuân thủ pháp luật. Sửa đổi, bổ sung các quy định của Nhà nước về quản lý tổ chức và hoạt động hội phù hợp với tình hình mới..." đã làm rõ quan điểm chỉ đạo về tính chất, tổ chức và hoạt động cũng như sự lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước đối với các hội quần chúng.

Nhận thức rõ vai trò, tầm quan trọng của các hội quần chúng trong điều kiện mới của đất nước, Đảng đã ban hành nhiều đường lối, chủ trương chỉ đạo đổi mới tổ chức và hoạt động của các hội quần chúng, nhất là đối với các hội có tính chất chính trị - xã hội và chính trị - xã hội - nghề nghiệp, hội có đảng đoàn và hội có tính chất đặc thù khác. Nhưng mặt khác cũng phải thấy rằng, nhận thức chính trị của Đảng vẫn còn e dè và cảnh giác với quyền tự do hiệp hội, xuất phát từ tư duy "bao cấp" về tư tưởng, và tư duy "nhà nước hóa" trong hoạt động của hội. Những năm gần đây vấn đề "xã hội dân sự" không được khuyến khích trao đổi học thuật, chỗ này chỗ khác còn quá cảnh giác với âm mưu lợi dụng xã hội dân sự để thực hiện "diễn biến hòa bình", phủ nhận vai trò lãnh đạo của Đảng.

Tóm lại, Đảng đã có chủ trương tôn trọng quyền tự do hiệp hội, đó là yếu tố quyết định mang tính xuất phát điểm cho quản lý nhà nước về hội. Tuy nhiên, những ghi nhận đó là cần thiết nhưng chưa đủ để thành quyết tâm chính trị mạnh mẽ. Hiện tượng hiệp hội mới được nhìn nhận dưới góc độ quản lý "cai trị" hơn là nhận thức về quyền con người. Việc thể chế hóa đường lối của Đảng thành pháp luật của Nhà nước cũng vì thế mà còn chậm trễ, chưa đáp ứng được với đòi hỏi của cuộc sống.

Pháp luật

Nhà nước và hội là hai lĩnh vực khác nhau nhưng hai lĩnh vực này lại có quan hệ mật thiết với nhau, cùng một mục đích phát triển xã hội, vì mục tiêu phát triển toàn diện con người. Với tư cách là chủ thể quyền lực công, Nhà nước có nghĩa vụ đảm bảo quyền tự do lập

hội của công dân và thực hiện việc quản lý các hội bằng pháp luật. Với ý nghĩa đó, pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đảm bảo sự ổn định và phát triển của xã hội. Pháp luật là phương tiện để Nhà nước quản lý xã hội, ngăn ngừa và xử lý các vi phạm pháp luật của tất cả các tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện các hoạt động xã hội. Mặt khác, pháp luật là công cụ đảm bảo quyền tự do bình đẳng của mọi tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động đó.

Tổ chức và hoạt động quản lý Nhà nước phải dựa trên cơ sở pháp luật, điều đó có nghĩa là hệ thống hành chính Nhà nước, các tổ chức, công dân phải tổ chức và hoạt động trên cơ sở luật, nhằm thực hiện luật.

Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Nếu cơ quan, tổ chức, cá nhân có sai phạm trong hoạt động quản lý, gây thiệt hại tới lợi ích hợp pháp của công dân thì phải chịu trách nhiệm và phải bồi thường theo quy định của pháp luật. Mặt khác, buộc các hội phải năng động, cải tiến nội dung phương thức hoạt động, sao cho những hoạt động của hội đúng khuôn khổ pháp luật và đem lại hiệu quả kinh tế - xã hội. Vì vậy, có thể nói pháp luật là công cụ chủ yếu và cũng là yếu tố quan trọng nhất ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý Nhà nước đối với hội đặc biệt là trong chủ trương xã hội hoá ngày càng cao ở nước ta.

Để đảm bảo tính hiệu lực và hiệu quả của quản lý Nhà nước đối với hội, pháp luật về hội cần phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau:

- Pháp luật về hội phải bảo đảm sự thống nhất giữa sự lãnh đạo của Đảng với sự quản lý của Nhà nước.

- Pháp luật về hội phản ánh một cách khách quan những yêu cầu của xã hội, sự phát triển của đời sống xã hội, những quy phạm pháp luật quy định về hội phải mang tính khách quan.

- Pháp luật về hội phải đảm bảo tính hệ thống và đồng bộ trong hệ thống pháp luật.

- Bảo đảm quyền lập hội của công dân nhằm đảm bảo trật tự của Nhà nước pháp quyền, dân chủ hóa xã hội và hoạt động của hội trong khuôn khổ pháp luật.

- Pháp luật về hội phải phù hợp, hợp lý với hệ thống pháp luật quốc tế.

Với tư cách là chủ thể quản lý, để quản lý hội, Nhà nước phải thực hiện hàng loạt nhiệm vụ: từ việc xây dựng, ban hành pháp luật đến việc tổ chức thực hiện pháp luật, đồng thời Nhà nước còn thực hiện sự kiểm tra, kiểm soát và tiến hành xử lý những vi phạm pháp luật của các tổ chức hội. Với vai trò đó, nhiệm vụ của Nhà nước là định hướng cho các tổ chức hội hình thành, vận động và phát triển theo một trật tự nhất định.

Với tư cách là đối tượng quản lý, các hội phải được định hướng hoạt động trên cơ sở các quy định của pháp luật và điều lệ hội, đồng thời chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Với tư cách là công cụ để Nhà nước thực hiện sự quản lý, pháp luật phải được xây dựng trên cơ sở đảm bảo sự chính xác, đầy đủ, thống nhất, là những chuẩn mực để đối tượng quản lý dựa vào đó vận động, phát triển và để chủ thể quản lý thực hiện sự kiểm tra, giám sát đối tượng quản lý.

Rõ ràng, so với các yêu cầu đòi hỏi trên đây, pháp luật về hội của nước ta vẫn chưa đáp ứng được. Mặc dù trong tất cả các Hiến pháp của nước ta từ trước đến nay đều long trọng ghi nhận quyền tự do lập hội, nhưng pháp luật về hội của nước ta còn rất yếu và thiếu đồng bộ. Hiến pháp của nước ta không thể áp dụng trực tiếp, cho đến nay vẫn áp dụng Luật về quyền lập hội được ban hành từ 1957 và các Nghị định của Chính phủ qua các thời kỳ. Hiện nay, quản lý Nhà nước về hội đang được áp dụng theo Nghị định số 45/2010. Việc xây dựng Luật về Hội đã được triển khai 14 năm qua với 15 lần dự thảo nhưng vẫn có nguy cơ chưa được thông qua trong nhiệm kỳ này của Quốc hội.

“Nhìn chung, hệ thống pháp luật về quyền tự do hiệp hội mang nặng tính hành chính, coi trọng sự quản lý thuận tiện của Nhà nước và coi nhẹ quyền tự do ý chí, tự do thỏa thuận, hợp đồng của người dân”¹⁵⁵.

Pháp luật là công cụ quản lý Nhà nước về hội, pháp luật còn là phương tiện hữu hiệu và công bằng bảo vệ quyền tự do hiệp hội. Nếu yếu tố pháp luật không được đề cao sẽ lúng túng trong quản lý Nhà nước, quyền tự do hội họp của người dân dễ bị xâm hại. Hội thực chất là lĩnh vực dân sự gắn liền với đời sống sinh hoạt của con người, bao trùm lên hầu hết các lĩnh vực đời sống xã hội, các hình thức về hội, số lượng hội liên tục phát sinh, phát triển, chính vì vậy đòi hỏi phải có khuôn khổ pháp luật để các cơ quan Nhà nước quản lý kịp thời. Luật về Hội cần phải tôn trọng tính chất đặc điểm dân sự của hiệp hội. Luật không thể can thiệp quá sâu vào tổ chức hoạt động, gò bó hội theo mẫu hình của cơ quan Nhà nước, nếu không như thế, luật về hội sẽ trở thành luật hạn chế quyền lập hội. Thực tế đã cho thấy những khó khăn về thủ tục xin phép, cấp phép, sự giới hạn quá mức cần thiết các lĩnh vực hoạt động của hội, sự xét duyệt và can thiệp quá cụ thể vào điều lệ hội, sự phân chia và đối xử không bình đẳng giữa các loại hội... là những quy định pháp luật đang cản trở phát triển của hội hiện nay.

Quyền tự do lập hội

Phương thức quản lý Nhà nước được thực hiện trên cơ sở phát huy và đảm bảo có hiệu quả quyền tự do lập hội của công dân. Quyền lập hội được coi là một trong những quyền tự do cơ bản của công dân. Quản lý Nhà nước thực chất là cụ thể hoá, công nhận đối với sự liên kết tự nguyện của các cá nhân, tổ chức, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của tổ chức này chứ không có ý nghĩa là sự cho phép hay không cho phép sự hình thành và hoạt động của một liên kết (tổ chức) nhân dân cụ thể. Do vậy, không thể quản lý hội với những quy

¹⁵⁵. Lê Khánh Tùng- Nghiêm Hoa- Vũ Công Giao, *Hội và Tự do hiệp hội*, NXB Hồng Đức, năm 2015.

định như “cho phép” hoặc hạn chế (trừ những trường hợp sự hạn chế là cần thiết) quyền lập hội của công dân.

Quản lý Nhà nước dựa trên cơ sở bảo đảm việc tôn trọng các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết và tham gia. Được ghi nhận trong Hiến pháp, quyền tự do lập hội là một quyền cơ bản của công dân Việt Nam. Quyền tự lập hội, hội họp đã được ghi nhận trong Công ước quốc tế về các quyền chính trị và dân sự năm 1966. Nước ta đã chính thức là thành viên của Công ước này, có nghĩa vụ pháp lý quốc tế trong việc thực thi các quy định của Công ước.

Quản lý Nhà nước về hội vì thế cần phải tiến hành trên nền tảng phát huy quyền con người. Quyền đó phải được tôn trọng, ghi nhận bảo đảm và bảo vệ ngay từ phía công quyền, phù hợp với tư tưởng nhà nước kiến tạo phát triển. Hiện nay quyền lập hội mới chỉ được ghi nhận như một quyền chính trị dân sự trong các văn kiện của Đảng, trong Hiến pháp, cơ chế bảo đảm và bảo vệ trên thực tế còn rất thiếu.

Yếu tố chính trị, kinh tế - xã hội thời kỳ hội nhập.

Quản lý Nhà nước về hội phải phù hợp với đặc thù chính trị, đặc điểm, điều kiện kinh tế - xã hội của nước ta trong thời kỳ đổi mới. Quản lý Nhà nước đối với hội cần được định hướng, xây dựng và hoàn thiện phù hợp với đặc điểm, điều kiện kinh tế - xã hội và đặc thù chính trị của nước ta. Việc mở rộng và phát triển các tổ chức hội đến mức độ nào, trong thời điểm nào cần được xem xét trong tổng thể mối quan hệ với sự phát triển của nền kinh tế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Bên cạnh đó, trong bối cảnh hội nhập, chúng ta sẽ có nhiều cơ hội song cũng không thiếu những thách thức. Nhiều tổ chức phi chính phủ nước ngoài hoạt động ở Việt Nam không đơn thuần mang mục đích từ thiện, nhân đạo mà còn có những tác động về khía cạnh chính trị ở từng mức độ khác nhau. Do vậy, quản lý Nhà nước đối với hội, bên cạnh việc tạo môi trường cho sự phát triển của hội, định hướng cho hội hoạt động đúng mục đích, có

hiệu quả nhằm bảo vệ quyền lợi của hội và của hội viên, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước thì cần phải giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, tránh việc lợi dụng quyền tự do lập hội để gây mất ổn định xã hội.

Các yếu tố này đang là một thách thức và được không ít người xem như những vấn đề “nhạy cảm” nhưng đang tác động và có vai trò quyết định thành bại trong quá trình hội nhập của nước ta. Chẳng hạn, khi gia nhập TPP và các hiệp định tự do thương mại khác, việc cho phép người lao động thành lập các công đoàn độc lập và liên kết chéo giữa các tổ chức công đoàn là một điều kiện bắt buộc. Tinh thần này vẫn chưa được phản ánh trong Dự thảo Luật về Hội. Chúng ta không thể duy trì mãi một “luật chơi” cho riêng mình, bỏ qua các giá trị mang tính nhân loại trong bối cảnh hội nhập toàn diện. Nếu nhìn nhận như vậy chúng ta mới thấy hết được những tụt hậu trong tư duy quản lý về hội ở nước ta hiện nay.

Yếu tố lịch sử văn hóa

- *Các yếu tố kinh tế:* Kinh tế xã hội Việt Nam truyền thống là một nền kinh tế tiểu nông khép kín, tự cung tự cấp, thương mại và công nghiệp kém phát triển. Các tổ chức phường, hội, nghề nghiệp vì thế mang tính nhỏ lẻ, ít tác động đến đời sống chính trị Nhà nước, thiếu sự liên kết. Sau Cách mạng tháng 8, chúng ta trải qua một thời gian dài trong nền kinh tế tập trung bao cấp. Ở đó, Nhà nước nắm quyền quản lý đến từng cá nhân, cả dân tộc tập trung vào việc giải phóng đất nước khỏi giặc ngoại xâm; thời kì này hiệp hội không những không phát triển mà còn mất đi nhiều thiết chế xã hội truyền thống.

- *Các yếu tố chính trị:* Việt Nam đã trải qua hàng ngàn năm đô hộ của phong kiến phương Bắc và chế độ quân chủ phong kiến bản địa. Xã hội kiểu thần dân đối lập với xã hội công dân - dân sự đã ngự trị suốt chiều dài lịch sử. Sau Cách mạng tháng 8 năm 1945, chúng ta lại trải qua chiến tranh ác liệt, đường lối chiến tranh nhân dân đã huy

động cả dân tộc vào tư duy quân sự (đối lập với dân sự). Truyền thống coi trọng bậc quân vương như cha mẹ, và sau này là sùng bái kính yêu các vị lãnh tụ trong bối cảnh một đảng cầm quyền đã tạo ra tính thụ động, ỷ nại vào Nhà nước của đại đa số người dân, họ quen với việc có người nghĩ thay làm thay, tổ chức thay và nuôi sống mình. Trong bối cảnh như vậy, các đoàn thể xã hội, các tổ chức nghiệp đoàn “phục vụ” Nhà nước nhiều hơn “phục vụ” xã hội và trở thành những thiết chế “lưỡng tính”, tính dân sự không được thể hiện rõ ràng.

- *Các yếu tố tổ chức đời sống xã hội:* Xã hội Việt Nam truyền thống chủ yếu diễn ra trong các làng quê công xã nông thôn. Trong môi trường như vậy, ý thức cộng đồng nổi trội hơn ý thức cá nhân, con người cá nhân không có cơ hội được tự do thể hiện. Một bộ phận ít dân cư sống trong đô thị về cơ bản vẫn là sản xuất nhỏ lẻ, chưa hoàn toàn thoát khỏi văn hóa làng xã, tầng lớp trí thức chưa đủ mạnh để có thể dẫn dắt và ảnh hưởng tư tưởng vào xã hội.

Thời kì sau cách mạng, nông dân sống và làm ăn tập thể trong các hợp tác xã, các bộ làm việc trong các cơ quan Nhà nước có chỉ định về tiêu chuẩn hưởng thụ lương bổng và thu nhập, con người cá nhân càng mất vị thế. Các tổ chức xã hội do Nhà nước lập ra và hoạt động theo sự điều hành và là cánh tay nối dài của Nhà nước, các tổ chức xã hội mang tính dân sự bị mai một.

- *Các yếu tố văn hóa xã hội Việt Nam truyền thống:* Có ảnh hưởng sâu sắc của Nho - Phật - Lão với chế độ gia trưởng từ gia đình đến xã hội và Nhà nước. Con người bị ràng buộc bởi hệ thống các bổn phận và nghĩa vụ phong kiến. Ý thức về quyền năng tự nhiên của con người và trách nhiệm công dân rất mờ nhạt. Sự độc quyền về tư tưởng, ý thức hệ, cái nhìn phiến diện và thái độ dè dặt trong việc tiếp thu văn minh thế giới cũng là một rào cản cho xã hội năng động cởi mở.

Chiến tranh và những vấn đề hậu chiến đã để lại những di chứng nặng nề về đoàn kết dân tộc, làm hao tổn nguyên khí quốc gia, vừa

làm môi trường cho những nhân tố phản giá trị lợi dụng. Đặc biệt tâm lí thói quen của thời chiến vẫn còn ăn sâu trong cách điều hành quản lí xã hội, biểu hiện cụ thể của nó là trong quản lí chỉ chú ý đến mục đích mà bỏ qua phương tiện, bất chấp phương tiện có hợp lí, hợp pháp hay không, không kiểm soát được thì cấm, tuyên truyền cổ vũ lẫn át thay cho biện pháp thực thi dân chủ.

Tình hình trên đây cũng đã dần được cải thiện, nhưng rõ ràng vẫn chưa đủ và kịp thời. Tuy vậy vẫn có những nhân tố thuận lợi nhất định làm nên mặt tích cực phát triển hiện nay ở đất nước ta:

- *Tính cộng đồng của dân cư làng xã*: Với yêu cầu sản xuất lúa nước và trị thủy, nông dân sống quần tụ cùng nhau trong một cộng đồng được gọi là làng xã. Làng xã một thực thể bền vững tồn tại suốt chiều dài lịch sử dân tộc cho đến ngày nay. Làng xã là nơi mà con người liên kết cùng nhau trong lao động và chế ngự thiên nhiên, địch họa. Con người Việt Nam truyền thống sẵn có một tinh thần tập thể, ý thức trách nhiệm cao với cộng đồng. Ý thức về xây dựng cộng đồng là phẩm chất quan trọng đầu tiên cho việc xây dựng một xã hội dân sự, với những hiệp hội của những con người cùng chí hướng.

- *Tính dân chủ trong sinh hoạt cộng đồng*: Các nhà sử học và văn hóa học cho rằng cộng đồng làng xã Việt Nam đã hàm chứa truyền thống dân chủ. Cách tổ chức địa bản cư trú dựa trên quan hệ hàng ngang theo không gian là nguồn gốc của tính dân chủ; bởi lẽ muốn giúp đỡ nhau, muốn có quan hệ lâu dài thì phải có sự tôn trọng bình đẳng lẫn nhau. Tính dân chủ còn được thể hiện trong quyền của người dân được bầu chọn người đại diện tham gia bộ máy quản lí và trực tiếp tham gia vào công việc quản lí làng xã, được hỏi ý kiến trước những vấn đề chung quan trọng của cộng đồng. *Bình đẳng và dân chủ* là điều kiện quan trọng thứ hai cho việc xây dựng và phát triển các hiệp hội, trong văn hóa truyền thống Việt Nam đã có.

- *Tính tự quản và sự tồn tại của hương ước*: Tính tự quản làng xã Việt Nam thể hiện ở chỗ mọi người chủ động tự giải quyết các công việc của cộng đồng, các thành viên giám sát lẫn nhau bằng một hệ thống các chuẩn mực xã hội, là biện pháp quan trọng duy trì kỉ cương. Bộ máy duy trì cho công việc tự quản gồm: Cơ quan nghị quyết và cơ quan chấp hành. Chuẩn mực của tự quản và đồng thời là nhân tố ràng buộc hành vi của dân cư là hương ước và những phong tục tập quán làng xã. Theo cách nhìn của đời sống dân sự thì hương ước chính là khế ước (hợp đồng) của làng xã do dân làng cùng nhau ước định ra. Bên cạnh đó là sự tồn tại của một hệ thống các thiết chế xã hội khác theo nghề nghiệp, giới tính, tuổi tác, tôn giáo, tín ngưỡng làm phong phú thêm đời sống vật chất và tinh thần của cộng đồng. Những thiết chế này thường tổ chức và hoạt động một cách độc lập với sự chấp nhận và tôn trọng từ phía chính quyền Nhà nước. Nhà nước có sự “nói lòng”, “mềm dẻo” với các cộng đồng dân cư làng xã. Nói cách khác Nhà nước đã giảm thiểu tối đa sự can thiệp vào đời sống dân sự.

Điều đáng lưu ý là những nhân tố hòa hợp này đã và đang tồn tại sống động trong thực tiễn Việt Nam ngày xưa và bây giờ, làm nên diện mạo theo *chiều dọc* là mối quan hệ giữa Nhà nước và xã hội, theo *chiều ngang* là mối quan hệ giữa người với người trong cộng đồng. Khi mà cả hai diện mạo này cùng tồn tại, không lấn sang nhau thì đó cũng là dấu hiệu cơ bản của xã hội dân sự.

- *Sự ra đời của các tổ chức xã hội trong cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc và dân chủ cuối thế kỉ 19 đầu thế kỉ 20 gắn với truyền thống cách mạng của nhân dân Việt Nam*. Thời kì này, các phong trào yêu nước, phong trào công nhân, các phong trào chấn hưng văn hóa dân tộc như Hội Truyền bá Quốc ngữ, Phong trào Đông du hay Đông kinh nghĩa thực, các tổ chức trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam... Sự ra đời của các đoàn thể quần chúng đánh dấu một bước phát triển mới ở Việt Nam. Điều này đã thể hiện tính đoàn kết thống nhất và đồng thuận xã hội, vai trò

tích cực của các hiệp hội. Điều này thể hiện nhân quan và tính nhạy bén chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam trong việc huy động sức mạnh của toàn dân tộc vào mục đích chính trị của mình.

3. THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỘI

3.1. Thực trạng quản lý Nhà nước đối với Hội

Trong thời gian qua, công tác quản lý Nhà nước đối với hội từng bước được đổi mới. Trách nhiệm quản lý của cơ quan Nhà nước được xác định rõ theo phân công, phân cấp. Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật tạo điều kiện cho hội tham gia hoạt động xã hội hóa, từ thiện nhân đạo, cung ứng dịch vụ công và các cơ chế, chính sách tạo điều kiện cho hội hoạt động có hiệu quả, tham gia vào một số hoạt động của cơ quan Nhà nước. Bộ Nội vụ, UBND cấp tỉnh đã tiến hành sơ kết, tổng kết đánh giá công tác quản lý Nhà nước về hội. Công tác thanh tra, kiểm tra đã có tác dụng nhắc nhở hội hoạt động đúng điều lệ, đúng hướng và theo quy định của pháp luật. Hàng năm, các hội đều thực hiện báo cáo về tổ chức, hoạt động của hội, qua đó các cơ quan Nhà nước có thông tin về hội.

Một số bộ, ngành đã tích cực hỗ trợ hội hoạt động, thông tin cho hội về chiến lược phát triển ngành, tạo điều kiện để hội tham gia cung ứng dịch vụ; thực hiện các đề tài nghiên cứu khoa học. Một số bộ đã mời đại diện hội tham gia các ban soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định... hoặc giao hội cấp chứng chỉ hành nghề như Bộ Tài chính giao cho Hội Kiểm toán viên hành nghề Việt Nam thực hiện một số nhiệm vụ của việc cấp chứng chỉ hành nghề kiểm toán hay Bộ Giao thông - Vận tải giao cho Hiệp hội Chủ tàu cấp chứng chỉ chứng nhận nghiệp vụ đối với người đi biển. Đồng thời, các cơ quan Nhà nước đã tiến hành thanh tra, kiểm tra hướng dẫn nghiệp vụ đối với hội hoạt động trong lĩnh vực do bộ quản lý và phân công bộ phận tham mưu giúp bộ quản lý Nhà nước đối với hội.

Căn cứ quy định của Hiến pháp năm 1946, Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà đã ban hành Sắc lệnh số 102/SL/L004 ngày 20 tháng 5 năm 1957 về “Luật quy định quyền lập hội”, 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 nước¹⁵⁶. Theo đó, quyền lập hội của công dân đã được thực hiện và công tác quản lý Nhà nước về hội đã từng bước được tăng cường. Đến nay, các hội ở nước ta phát triển đa dạng với quy mô, phạm vi và tính chất hoạt động khác nhau. Về số lượng, tính đến tháng 12 năm 2014, cả nước có 52.565 hội (483 hội hoạt động phạm vi cả nước và 52.082 hội hoạt động phạm vi địa phương), trong đó có 8.792 hội có tính chất đặc thù (28 hội hoạt động phạm vi cả nước và 8.764 hội hoạt động phạm vi địa phương)¹⁵⁷. Một số hội đã được xác định là tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp và 10 hội được thành lập đảng đoàn để lãnh đạo hoạt động. Đa số các hội còn lại được xác định là tổ chức xã hội - nghề nghiệp; tổ chức xã hội; tổ chức xã hội - nhân đạo. Về cơ bản, mô hình tổ chức và hoạt động của các hội là phù hợp với quy mô, tính chất, vai trò của từng hội, nhiều hội đã phát huy vai trò tập hợp, đoàn kết và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên, có đóng góp tích cực vào việc xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, qua thực tiễn quản lý Nhà nước về hội và tình hình tổ chức, hoạt động của hội còn có những bất cập như sau:

- Sắc lệnh số 102/SL/L004 được ban hành từ năm 1957 vẫn còn hiệu lực, mặc dù đến nay nhiều quy định của Sắc lệnh đã không còn

¹⁵⁶. Chính phủ đã ban hành các 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 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg ngày 01/11/2010 về việc quy định hội có tính chất đặc thù, Quyết định số 30/2011/QĐ-TTg ngày 01/6/2011 về chế độ thù lao đối với người nghỉ hưu giữ chức danh lãnh đạo chuyên trách tại các hội, Quyết định số 71/2011/QĐ-TTg ngày 20/12/2011 về bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước đối với các hội có tính chất đặc thù.

¹⁵⁷. Dự thảo tờ trình của Chính phủ về dự thảo Luật về Hội tháng 9/2015

phù hợp với thực tiễn do tổ chức, hoạt động của hội đã có nhiều thay đổi trong gần 60 năm qua.

- Việc quy định hội có tính chất đặc thù được giao biên chế (biên chế năm 2015 đã giao cho các hội đặc thù là 7.445 biên chế, trong đó có 674 biên chế cho 28 hội đặc thù hoạt động phạm vi cả nước) chưa phù hợp với nguyên tắc tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tự lo kinh phí và chủ trương xã hội hóa đối với hoạt động của hội;

- Nhiều hội hoạt động còn hình thức, kém hiệu quả, chưa đáp ứng được nguyện vọng, lợi ích hợp pháp của hội viên, còn trông chờ vào sự hỗ trợ của Nhà nước, có xu hướng “hành chính hoá” trong tổ chức và hoạt động hội theo cấp hành chính.

- 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 định" (Điều 25) và "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, sức khỏe của cộng đồng" (Khoản 2 Điều 14). Tuy nhiên, các quy định của Hiến pháp liên quan đến quyền lập hội của công dân hiện nay chủ yếu được điều chỉnh bằng văn bản dưới luật (các Nghị định của Chính phủ, các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và các Thông tư của các Bộ liên quan).

- Văn bản quy phạm pháp luật còn chưa có quy định về chế tài xử lý khi các hội vi phạm trong quá trình hoạt động, chưa có quy định về thu hồi con dấu khi hội có mâu thuẫn nội bộ kéo dài và không tự giải quyết được. Các quy định pháp luật về xử lý vi phạm pháp luật về hội chưa cụ thể và bao quát hết những vấn đề mới phát sinh, do đó các cơ quan quản lý Nhà nước chưa có đủ căn cứ pháp lý để xem xét, giải quyết xử lý vi phạm đối với hội.

- Các hội còn có các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh khác nhau, chưa có sự thống nhất, đồng bộ, như: Liên đoàn Luật sư

Việt Nam được điều chỉnh theo Luật Luật sư và Nghị định số 123/2013/NĐ-CP ngày 14 tháng 10 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Luật sư năm 2006 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Luật sư năm 2012, do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và Bộ Tư pháp phê duyệt Điều lệ. Nghị định số 08/1998/NĐ-CP ngày 22 tháng 01 năm 1998 của Chính phủ ban hành Quy chế thành lập Hiệp hội doanh nghiệp nước ngoài do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho phép thành lập, nhưng 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 chỉ cho phép các doanh nghiệp Việt Nam có yếu tố nước ngoài là hội viên liên kết.

- Trước khi có Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, một số hội có tính chất chính trị - xã hội, hội có đảng đoàn, hội có tính chất chính trị - xã hội - nghề nghiệp và hội có tính chất đặc thù khác được hỗ trợ kinh phí hoạt động gắn với nhiệm vụ Nhà nước giao theo Quyết định số 21/2003/QĐ-TTg ngày 29/01/2003 của Thủ tướng Chính phủ về ngân sách Nhà nước hỗ trợ cho các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp đối với những hoạt động gắn với nhiệm vụ của Nhà nước và Quyết định số 247/2006/QĐ-TTg ngày 30/10/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 21/2003/QĐ-TTg. Đến nay, theo quy định pháp luật hiện hành về hội, các hội được xác định là hội có tính chất đặc thù theo Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg và áp dụng một số quy định riêng về cơ chế, chính sách (được giao biên chế, cấp kinh phí hoạt động) đã dẫn đến số lượng lớn hội được công nhận và tiếp tục đề nghị được công nhận là hội có tính chất đặc thù, do đó việc hỗ trợ kinh phí và giao biên chế trong toàn quốc là rất lớn (số hội được công nhận là hội có tính chất đặc thù ở địa phương là 8.764 hội và số biên chế đã giao là 6.771), gây khó khăn đối với ngân sách Nhà nước và làm tăng biên chế Nhà nước. Tình

trạng này cũng không phù hợp với nguyên tắc tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tự lo kinh phí và chủ trương xã hội hóa của Đảng và Nhà nước, chưa phù hợp với Kết luận số 63-KL/TW ngày 27/5/2013 của Ban Chấp hành Trung ương về một số vấn đề về tiền lương, bảo hiểm xã hội, trợ cấp ưu đãi người có công và định hướng cải cách đến năm 2020 trong đó nêu rằng: “Từ nay đến 2016..., cơ bản không tăng biên chế (trừ trường hợp lập thêm tổ chức hoặc phát sinh nhiệm vụ mới)” và Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2013 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở: “...Quy định chặt chẽ về tổ chức và hoạt động của các hội theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự đảm bảo kinh phí hoạt động và tuân thủ pháp luật. Sửa đổi, bổ sung các quy định của Nhà nước về quản lý tổ chức và hoạt động hội phù hợp với tình hình mới...”.

- Do đặc điểm của Việt Nam, một số hội do Đảng, Nhà nước thành lập và yêu cầu cần có đội ngũ chuyên trách chuyên nghiệp hoạt động như: Liên hiệp các tổ chức hữu nghị, Liên minh Hợp tác xã, Hội Chữ thập đỏ,... cần có cơ chế quản lý, tổ chức và hoạt động phù hợp. Trong thực tế, một số hội được xác định là tổ chức chính trị - xã hội và hội có đảng đoàn đã tiếp tục đề nghị Đảng và Nhà nước có cơ chế, chính sách riêng, như: Thực hiện điều lệ chung trong phạm vi toàn quốc và điều lệ được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; tổ chức hình thành theo xu thế “hành chính 4 cấp”, có chế độ, chính sách đối với người làm công tác hội.

- Một số quy định của pháp luật về hội và pháp luật có liên quan đã phát sinh vướng mắc, còn có vấn đề bất hợp lý khi tổ chức thực hiện, chưa đảm bảo sự thống nhất trong quá trình áp dụng pháp luật, như: Việc công nhận hội có tính chất đặc thù tại các địa phương; việc quản lý, sử dụng và chế độ, chính sách đối với người làm công tác hội theo chỉ tiêu biên chế được giao, mức thù lao, đối

tượng hưởng thù lao... đã tạo ra bất hợp lý, thiếu công bằng trong các hội.

Nguyên nhân cơ bản của những hạn chế, vướng mắc nêu trên là do nhận thức về vai trò của hội quần chúng đối với phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện mới chưa chuyển kịp với đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống. Các cơ quan Nhà nước còn chậm hoàn thiện thể chế để phát huy sự tham gia của hội vào trong mọi lĩnh vực đời sống xã hội của đất nước.

3.2. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý của Nhà nước đối với hội

Xây dựng tiêu chí xác định tính chất hội

Khoản 2 Điều 9 Hiến pháp năm 2013 đã quy định: Công đoàn Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam là các tổ chức chính trị - xã hội. Do đó, để đảm bảo tính hợp hiến, tính thống nhất, đồng bộ trong thể chế Hiến pháp năm 2013, không nên xem xét, xác định tiêu chí hội là tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp. Nếu xây dựng và ban hành các tiêu chí này là không phù hợp với quy định Hiến pháp năm 2013, dẫn đến mở rộng tổ chức chính trị - xã hội, gây phức tạp thêm trong quản lý. Cơ quan có thẩm quyền không nên đặt vấn đề công nhận mới hội là tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, còn đối với các hội đã được xác định là tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp trước mắt vẫn giữ nguyên.

Tiêu chí xác định hội là tổ chức xã hội nên bao gồm:

- Là hội được thành lập theo nhu cầu, nguyện vọng chính đáng, hợp pháp của quần chúng nhân dân hoạt động theo sở thích, giới tính hoặc tập hợp những đối tượng yếu thế trong xã hội cần được Nhà nước, xã hội quan tâm, giúp đỡ, vì mục đích chung của xã hội theo quy định của pháp luật.

- Hội hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự trang trải kinh phí hoạt động, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật, không vì mục tiêu lợi nhuận; được Nhà nước hỗ trợ kinh phí gắn với nhiệm vụ được giao, vì mục tiêu phát triển chung của toàn xã hội, cộng đồng, nhân đạo, từ thiện, tạo sự đồng thuận trong xã hội.

Tiêu chí xác định hội là tổ chức xã hội - nghề nghiệp nên bao gồm:

- Là hội được thành lập theo nhu cầu, nguyện vọng chính đáng, hợp pháp của quần chúng nhân dân trong các ngành nghề, nghề nghiệp khác nhau tập hợp, đoàn kết hội viên cùng lĩnh vực nghề nghiệp nhằm giúp đỡ lẫn nhau, cùng nhau thúc đẩy phát triển nghề nghiệp, đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội chung của đất nước theo quy định của pháp luật.

Hội tổ chức, hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự trang trải kinh phí hoạt động, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật, không vì mục tiêu lợi nhuận, được Nhà nước hỗ trợ kinh phí gắn với nhiệm vụ được giao, vì mục tiêu phát triển chung của hội, hội viên và toàn xã hội.

Rà soát, xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật về hội

Hiện nay, các văn bản quy phạm pháp luật còn có sự khác nhau điều chỉnh về hội, do đó cần xem xét nghiên cứu hợp nhất quy định pháp luật về hội, quy định về hội viên có yếu tố nước ngoài của hội trong quá trình nghiên cứu xây dựng Luật về Hội.

Cần rà soát, hoàn thiện các quy định liên quan đến thành lập hội theo hướng cụ thể hóa các điều kiện và thủ tục thành lập; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan Nhà nước có liên quan đến việc thành lập hội. Quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của các hội theo hướng tạo điều kiện để hội tham gia vào một số hoạt động cung ứng dịch vụ, quản lý Nhà nước của bộ, ngành. Quy định trách nhiệm của hội trước cơ quan nhà nước và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân vi phạm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của hội. Quy

định rõ nội dung và trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong việc thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về hội; kiểm tra việc tuân thủ tôn chỉ, mục đích theo điều lệ đã được phê duyệt và việc quản lý và sử dụng tài sản, tài chính của các tổ chức, nhất là đối với việc sử dụng nguồn tài trợ của nước ngoài và tổ chức quốc tế đối với các hội; giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật về hội. Nghiên cứu thể chế hóa quyền tham gia xây dựng các cơ chế, chính sách có liên quan đến nội dung, lĩnh vực hoạt động của hội và quyền tham gia một số hoạt động quản lý Nhà nước, cung ứng dịch vụ công cho các hội.

Để khắc phục một số vướng mắc trong tổ chức, hoạt động và quản lý đối với các hội được quy định là hội có tính chất đặc thù (nhất là các hội được xác định là tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, hội có đảng đoàn), cần rà soát, xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về hội theo hướng không quy định hội có tính chất đặc thù để khắc phục một số vướng mắc trong tổ chức, hoạt động và quản lý đối với các hội được xác định là tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, hội có đảng đoàn, như: Tổ chức của hội, việc phê duyệt và thực hiện điều lệ hội, về biên chế và đảm bảo kinh phí hoạt động của các hội; về chế độ thù lao đối với người đã nghỉ hưu giữ chức danh lãnh đạo chuyên trách tại các hội, chế độ, chính sách người làm công tác hội. Vì vậy, trong thời gian tới cần xem xét, nghiên cứu xây dựng và ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 45/2010/NĐ-CP và Nghị định số 33/2012/NĐ-CP theo hướng không quy định hội có tính chất đặc thù mà quy định bằng việc khoán kinh phí hoạt động đối với hội thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội được Đảng và Nhà nước giao.

Căn cứ Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2013 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ

thống chính trị từ trung ương đến cơ sở; Kết luận số 63-KL/TW ngày 27/5/2013 của Ban Chấp hành Trung ương; Chỉ thị số 17-CT/TW ngày 28/8/2012 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục đổi mới và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với các hội quần chúng và quy định tại một số Luật có liên quan đến hội, như Điều 10 Luật Ngân sách Nhà nước, Khoản 2 Điều 84 Luật Cán bộ công chức...; căn cứ thực trạng tổ chức, hoạt động của hội, trong đó có các hội được giao biên chế, hỗ trợ kinh phí hoạt động theo quy định tại Nghị định 45/2010/NĐ-CP không xây dựng văn bản riêng đối với một số hội đã được công nhận là tổ chức chính trị - xã hội, hội có đảng đoàn, Nghị định thay thế Nghị định 45/2010/NĐ-CP không quy định hội có tính chất đặc thù mà quy định khoản kinh phí hoạt động đối với hội thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội được Đảng và Nhà nước giao.

Ban hành cơ chế, chính sách để nâng cao tính tự chủ, tự quản của hội quần chúng và phát huy vai trò, vị trí của hội quần chúng trong việc góp phần xây dựng, phát triển kinh tế - xã hội của đất nước:

- Tạo điều kiện để các hội hoàn thiện thể chế quản lý nội bộ (hoàn chỉnh điều lệ, quy chế hoạt động của mỗi tổ chức) phù hợp với thể chế luật pháp chung; hướng dẫn các hội xây dựng quy chế hoạt động, quy chế quản lý tài sản, tài chính đảm bảo tính dân chủ, minh bạch và đúng pháp luật trong hoạt động nội bộ của hội; cơ chế giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động của hội.

- Khuyến khích các tổ chức, cá nhân tài trợ cho hoạt động của các hội; khấu trừ thuế cho những doanh nghiệp tài trợ cho các hoạt động xã hội của hội.

Kiện toàn tổ chức, bộ máy cơ quan quản lý Nhà nước về hội

Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Chính phủ, các bộ và chính quyền địa phương trong quản lý đối với hội. Trên cơ sở đó nghiên cứu xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, vị trí việc làm, kiện toàn tổ chức làm công tác quản lý Nhà nước về hội

thuộc Bộ Nội vụ, để thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đối với hội và tổ chức phi chính phủ trong cả nước.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra về tổ chức, hoạt động của các hội quần chúng

- Các cơ quan chức năng tiến hành kiểm tra việc thực hiện điều lệ của các hội đã được đại hội thông qua và cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước phê duyệt; kịp thời xử lý những tổ chức vi phạm.

- Chính quyền địa phương các cấp kiểm tra, rà soát lại tình hình hoạt động của các hội do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cho phép thành lập.

Nâng cao trách nhiệm và hiệu quả quản lý của các cơ quan quản lý Nhà nước về hội quần chúng

- Tăng cường công tác tham mưu xây dựng ban hành văn bản quy pháp pháp luật về hội đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, phù hợp thực tế tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

- Các cơ quan Nhà nước hướng dẫn, tạo điều kiện để các hội thực hiện đúng điều lệ được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, đảm bảo hoạt động ngày càng sát hơn với cuộc sống, đóng góp thiết thực đối với phát triển kinh tế - xã hội.

QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI VÀ MỘT SỐ GÓP Ý VỀ DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

Nhóm Làm Việc Vì Sự Tham Gia Của Người Dân - PPWG

Dự thảo Luật về Hội đã được Chính phủ thảo luận tại phiên họp tháng 8/2015 và Ủy ban Thường vụ Quốc hội thảo luận trong hai kỳ họp - thứ 41 (ngày 24/9/2015) và thứ 42 (ngày 15/10/2015). Quyền tự do hiệp hội (lập hội) có vai trò rất quan trọng nhằm thúc đẩy các quyền con người khác (trong các lĩnh vực dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, và văn hóa), cũng như giải phóng và huy động các nguồn lực tiềm năng trong xã hội nhằm đóng góp vào sự phát triển của quốc gia. Thông qua việc lập hội, các cá nhân liên kết lại cùng nhau bảo vệ quyền sống, quyền an toàn về thân thể, quyền tự do ngôn luận, báo chí, đi lại (các quyền dân sự). Các hội nghề nghiệp (ngư nghiệp, nông nghiệp, dệt may...), cũng như các hội, nhóm cung cấp các dịch vụ y tế, giáo dục, các hội từ thiện... góp phần đáng kể thúc đẩy các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Trong lĩnh vực kinh tế - lao động, việc thành lập công đoàn giúp bảo vệ các quyền cơ bản của công nhân về tiền lương, thời gian làm việc, nghỉ ngơi, an toàn lao động...

Qua nghiên cứu và thảo luận về dự thảo Luật về Hội được Bộ Nội vụ và Chính phủ công bố vào cuối tháng 10/2015, PPWG nhận thấy Dự luật đã có một số điểm tiến bộ so với các dự thảo được công bố vào tháng 6/2015 và tháng 9/2015. Tuy nhiên, dự thảo Luật về Hội mới (dự luật/ dự thảo) vẫn mang nặng tính hành chính, thiên về quản lý, thiếu quan tâm đến khía cạnh tôn trọng tự do, tự chủ, chưa tạo ra được khung pháp luật đảm bảo quyền tự do hiệp hội của người dân,

chưa thể hiện rõ tinh thần cởi mở của Hiến pháp 2013 và các cam kết quốc tế của Việt Nam về quyền tự do lập hội. Dự thảo vẫn mang dấu ấn của một văn bản thủ tục hành chính rườm rà nhằm hạn chế tự do hiệp hội, chưa phải là một luật với tinh thần của một nhà nước kiến tạo phát triển. Từ những phân tích nêu trên, chúng tôi đưa ra một số đánh giá và góp ý như sau:

1. NHỮNG NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CỦA LUẬT

Luật về Hội cần thể hiện rõ ràng và nhất quán các nguyên tắc của quyền tự do hiệp hội như một quyền tự do của cá nhân. Theo kinh nghiệm quốc tế những thực hành tốt về quyền tự do hiệp hội, cần qui định trong luật và bảo đảm thực thi các nguyên tắc cơ bản sau đây trên thực tế: quyền lập và gia nhập hội, quyền hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi những can thiệp phi lý, quyền tiếp cận các nguồn vốn và nguồn lực, quyền tham gia vào những công việc chung của đời sống xã hội, và quyền có cơ chế khắc phục hiệu quả và trách nhiệm giải trình đối với các vi phạm về quyền tự do hiệp hội bao gồm cả việc đình chỉ, chấm dứt và giải tán không tự nguyện một hội.¹⁵⁸

Dự luật tại Chương I có những quy định chung về bảo đảm quyền lập hội, về nguyên tắc tổ chức, hoạt động của hội, nhưng chưa thể hiện được các nguyên tắc cơ bản nêu trên. Cụ thể, Điều 4 dự thảo mới ghi nhận “quyền lập hội, gia nhập hội, ra khỏi hội”; một số nội dung trong Điều 7 dự thảo có thể đưa vào định nghĩa về Hội (ví dụ về nguyên tắc tự nguyện, tự chủ), hay có thể coi là điều kiện đương nhiên (tuân thủ Hiến pháp, pháp luật), hoặc trong điều lệ một hội cụ thể (ví dụ về tuân thủ điều lệ hội) mà không cần đưa vào Luật.

¹⁵⁸ Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc, Kỳ họp thứ 20 (2012), mục nghị sự số 3, Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về Quyền tự do hiệp hội và hội hợp - Tài liệu số A/HRC/20/27.

• Góp ý

- Dự thảo cần được bổ sung một điều về “*Những nguyên tắc cơ bản*” phản ánh quyền tự do hiệp hội của người dân. Các nguyên tắc này được sử dụng để xây dựng các nội dung của Luật về hội. Cụ thể điều này nên bao gồm các nguyên tắc sau: (i) *không phân biệt đối xử giữa các cá nhân có nhu cầu hiệp hội khác nhau và giữa các loại hội khác nhau*; (ii) *tự do thực hiện quyền lập, gia nhập và ra khỏi hội*; (iii) *tự do hoạt động và được bảo vệ khỏi các can thiệp phi lý*; (iv) *tự chủ, tự nguyện và tự quản*; (v) *tự do tiếp cận các nguồn vốn và nguồn lực*; (vi) *và đảm bảo sự hỗ trợ của nhà nước cho các nhóm yếu thế*.

- Các nghĩa vụ chính yếu của nhà nước để thực hiện quyền này là hạn chế can thiệp tùy tiện, tôn trọng sự tự chủ của các hội, không phân biệt đối xử. Các giới hạn đối với tự do hiệp hội, nếu có, cần được quy định rõ trong Luật. Mọi quy định mâu thuẫn với các nguyên tắc và khuyến nghị nêu trên cần được loại bỏ.

- Cần tôn trọng và thực hiện nghiêm túc cam kết của Việt Nam trước Hội đồng Nhân quyền về đảm bảo tự do hiệp hội “phù hợp với những chuẩn mực quốc tế tiến bộ nhất” cùng với 09 khuyến nghị khác liên quan đến đảm bảo tự do hiệp hội theo Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị.¹⁵⁹

2. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH VÀ ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG

Dự thảo Luật về Hội chưa phản ánh được thực tế đa dạng của các hội và chưa thể hiện được nguyên tắc “không phân biệt đối xử” giữa các hội hay đối với tự do hiệp hội của các cá nhân khác nhau. Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Dự thảo thể hiện rõ điều này, cụ thể là:

¹⁵⁹. Khuyến nghị số 143.144 và các khuyến nghị số 143.145, 143.147, 143.165, 143.167, 143.172, 143.173, 143.175 được Việt Nam chấp thuận tại Kiểm định Nhân quyền Phổ quát (UPR) ở Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc năm 2014 (theo tài liệu số A/HRC/26/6 và A/HRC/26/6/Add.1, kỳ họp thứ 26 Hội đồng Nhân quyền LHQ, phiên thứ 27, ngày 20/6/2014). Danh sách các khuyến nghị UPR được đính kèm là phụ lục của Bản khuyến nghị này.

Thứ nhất, Điều 8 tiếp tục phân loại hội theo phạm vi, lĩnh vực và địa bàn hoạt động đã tạo thêm rào cản kếp cho việc thực thi quyền lập hội trên thực tế. Đặc biệt khi môi trường kinh tế xã hội và văn hóa ngày càng mở, không những giữa các vùng miền trong nước, mà cả liên kết khu vực và quốc tế, thì việc phân loại này chỉ tạo thêm rào cản cho hoạt động của hội cũng như tốn kém không cần thiết cho sự quản lý của Nhà nước.

Thứ hai, dự thảo hầu như không đề cập tới *hội không đăng ký với Nhà nước* hoặc *hội không có tư cách pháp nhân* nói chung, trong khi dự thảo do Bộ Nội vụ công bố để lấy ý kiến nhân dân trong tháng 6/2015 xác định có sự hiện diện của “hội không có tư cách pháp nhân”. Dự thảo xác định hội nhất thiết phải “có tư cách pháp nhân” (định nghĩa tại Khoản 1, Điều 3), cạnh đó lại chỉ đề cập đến “Hội do công dân Việt Nam tự nguyện thành lập nhằm mục đích gặp gỡ, giao lưu” và loại trừ loại hội này ra khỏi phạm vi điều chỉnh của luật (không phải đăng ký theo quy định của luật) (Điểm c, Khoản 2, Điều 2). Tuy nhiên, loại hội nêu tại điểm này (nếu có) chỉ là một phần rất nhỏ trong số các loại hội không đăng ký với nhà nước. Điều này khiến cho tính pháp lý của rất nhiều hội không đăng ký với Nhà nước (không cần tư cách pháp nhân) như Hội đồng hương, *nhóm từ thiện*, câu lạc bộ đọc sách... thiếu rõ ràng, không được pháp luật điều chỉnh, gây khó khăn cho việc thực thi quyền lập hội, hoạt động hội của người dân. Mặt khác, việc có khoảng trống pháp lý này gây nguy cơ dẫn đến việc hạn chế quyền con người bằng văn bản dưới luật, vi phạm quy định tại Khoản 2, Điều 14 Hiến pháp 2013 (theo đó các quyền chỉ có thể bị hạn chế “theo quy định của luật”).

Thứ ba, dự thảo định nghĩa hội tại Khoản 1, Điều 3: “hội ...được hình thành do sự tự nguyện của công dân và pháp nhân Việt Nam ...”. Theo định nghĩa này, *người nước ngoài* đang sinh sống hợp pháp ở Việt Nam không được thành lập, tham gia hội. Quy định đó không phù

hợp với thực tế vì hiện đã có một số hội của người nước ngoài đã hình thành và hoạt động ở Việt Nam. Việc Điều 34 trao quyền “quy định việc áp dụng luật” đối với quyền tham gia hội của người nước ngoài, các tổ chức phi chính phủ trong nước và nước ngoài... cho Chính phủ sẽ làm tổn hại đến sự bình đẳng giữa các cá nhân, tổ chức. Ngoài ra, việc đưa ra định nghĩa về hội trong Khoản 1 Điều 3 này là “...; góp phần thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực hoạt động” không thuộc phạm vi, trách nhiệm của hội và không tương thích với chức năng của hội được quy định tại Điều 22 của dự luật này.

• **Góp ý:**

- Cần qui định rõ nguyên tắc không có giới hạn phạm vi, lĩnh vực, và địa bàn hoạt động của hội dù là hội có tư cách pháp nhân hay hội không có tư cách pháp nhân. Ví dụ, một hội có thể đăng ký ở các cơ quan chức năng cấp huyện nhưng có quyền hoạt động toàn quốc và hợp tác quốc tế. Về lĩnh vực hoạt động, tuân thủ theo nguyên tắc nêu tại Điều 14 Hiến pháp, cần qui định giới hạn (nếu có) theo hướng nêu rõ “lĩnh vực cấm”, không qui định theo hướng chỉ nêu “lĩnh vực có thể hoạt động”.

- Luật nên chia hội thành các nhóm khác nhau và có những điều khoản riêng đối với từng nhóm. Qua đó, có thể chia ra thành các nhóm: (i) Hội được thành lập do nhu cầu của Đảng và Nhà nước, (ii) Hội có đăng ký tư cách pháp nhân, tự trang trải kinh phí hoạt động, và (iii) Hội không đăng ký tư cách pháp nhân. Theo đó, hội không đăng ký tư cách pháp nhân hiện là một hình thức phổ biến và linh hoạt trong thực tế, Nhà nước cần thừa nhận tính hợp pháp của các hội này, cho dù không cần đăng ký.

- Sửa Khoản 1, Điều 3 từ “..., góp phần thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực hoạt động” thành “...; tham gia, góp phần bảo vệ, xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”.

- Luật nên cho phép các đối tượng là công dân nước ngoài, nếu họ có nguyện vọng, được phép thành lập và tham gia hội.

3. THỦ TỤC THÀNH LẬP VÀ HOẠT ĐỘNG HỘI

Dự thảo Luật về Hội vẫn quy định nhiều thủ tục hành chính rườm rà, dù đã có tiến bộ hơn so với dự thảo trước đây và Nghị định 45/2010, đặc biệt ở các khía cạnh sau:

Thứ nhất, điều kiện thành lập hội (Điều 10) còn có những điểm thiếu rõ ràng, không hợp lý. Chẳng hạn như quy định hạn chế “*lĩnh vực hoạt động chính không trùng lặp với lĩnh vực hoạt động chính của hội đã được thành lập*” (Khoản 3, Điều 10) là không rõ, dễ gây cản trở tùy tiện đối với người muốn lập hội mới. Ngoài ra, trong thực tế quy định này rất khó khả thi vì trong một quốc gia xã hội dân chủ, số lượng hội ở các quốc gia thường là rất nhiều trong khi số lượng lĩnh vực hoạt động chỉ giới hạn. Bên cạnh đó, quy định về “phạm vi hoạt động của hội” (cả nước hoặc liên tỉnh, trong tỉnh, trong huyện, trong xã) (Khoản 5, Điều 10 và Điều 14) và “trụ sở, phạm vi hoạt động của hội (khoản 2 và 3 Điều 8) là không có cơ sở thực tiễn và tạo ra sự khó khăn quá mức. Các quy định này cần được loại bỏ vì nó hoàn toàn mâu thuẫn với các quy định về tự do hiệp hội đã được ghi nhận tại Điều 22 Công ước về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) và Hiến pháp 2013 của Việt Nam.

Thứ hai, thủ tục thành lập còn có quá nhiều quy định rườm rà, khó khăn: vì phải xin phê duyệt hồ sơ đăng ký thành lập (theo Điều 11), phải xin phê duyệt điều lệ và người đại diện theo pháp luật của hội (theo Điều 13 dự thảo). Điều này mâu thuẫn với cam kết ở các khuyến nghị số 143.169 và 143.174 và các khuyến nghị về tuân thủ Công ước về các quyền Dân sự và Chính trị của Việt Nam tại Kiểm định Nhân quyền Phổ quát (UPR) năm 2014.¹⁶⁰ Ở nhiều quốc gia, thủ tục này

¹⁶⁰ Danh mục các khuyến nghị được đính kèm là phụ lục của bản khuyến nghị này.

thường diễn ra một cách nhanh chóng, một lần và bình đẳng. Ví dụ, nhà nước Bungary quy định thủ tục thành lập hội không mất chi phí, Nhật Bản cho phép nộp đơn đăng ký hội qua mạng Internet. Một số nước phân chia thủ tục thành hai cấp: việc đăng ký chỉ mang tính thông báo đã đảm bảo việc công nhận tư cách pháp nhân, nếu hội có nhu cầu nhận ưu đãi về thuế và các ưu đãi khác mới cần qua các bước rà soát kiểm tra và phê duyệt trên cơ sở các yêu cầu và tiêu chí được hưởng ưu đãi (Pháp, Hoa Kỳ, vv...).

Thứ ba, các thời hạn quy định là quá dài (như 60 ngày đối với việc đăng ký thành lập hội, Khoản 2, Điều 11).

Thứ tư, trong khi hình thức các hội hiện nay rất đa dạng (gồm nhiều hình thức như câu lạc bộ, hiệp hội, tổng hội, liên hiệp hội, liên đoàn...), Dự thảo quy định quá chi tiết về cơ cấu tổ chức (Ban lãnh đạo hay Ban kiểm tra) ở các Điều 20, 21, hay quyền và nghĩa vụ của hội ở Điều 23, 24. Những quy định này là không cần thiết, không khả thi, vi phạm nguyên tắc tôn trọng tính tự chủ và tự quản của hội.

• Góp ý:

- Cần đơn giản hóa tối đa để việc thành lập hội thực sự chỉ là “đăng ký” và mang tính thông báo thay vì xin phép. Hội hoạt động trên tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm và sẽ bị xử lý vi phạm (nếu có) theo quy định của pháp luật. Vì thế, cần *loại bỏ các thủ tục phê duyệt Điều lệ và người đại diện theo pháp luật của hội*.

- Quy trình thành lập hội nên đơn giản, dễ tiếp cận, không phân biệt đối xử, không phiền hà, hoặc miễn phí. Cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận “đăng ký” phải cung cấp văn bản giải trình chi tiết và kịp thời nếu từ chối việc đăng ký một hội. Các cá nhân có thể kháng nghị bất kỳ sự từ chối nào trước một tòa án chí công vô tư và độc lập.

- “Việc các hội có cùng phạm vi, lĩnh vực, và địa bàn hoạt động” là thể hiện bản chất của tự do hiệp hội. Vì vậy không nên coi “việc có cùng phạm vi, lĩnh vực, và địa bàn hoạt động” là một điều kiện để

quyết định việc một hội có được thành lập hay không. Nên loại bỏ quy định này.

- Quy định trong Luật về Hội cần bảo đảm bất kỳ hội nào, dù đăng ký hay không, có tư cách pháp nhân hay không, cũng có thể hoạt động tự do, và các thành viên của hội có thể hoạt động trong một môi trường thuận lợi và an toàn. Các hội được tự do quyết định điều lệ, cơ cấu tổ chức và hoạt động và đưa ra các quyết định mà không bị can thiệp phi lý.

4. CƠ CHẾ BẢO VỆ QUYỀN TỰ DO HỘI HỢP, KHIẾU NẠI, KHIẾU KIẾN VÀ XỬ LÝ VI PHẠM

Dự thảo Luật về Hội chưa có cơ chế hiệu quả bảo vệ quyền tự do hiệp hội của cá nhân và của các hội. Cạnh đó, dự luật chỉ quy định chung chung về việc xử lý vi phạm (Điều 33) và trao quyền quy định chi tiết cho Chính phủ. Trong khi đó, Điều 9 liệt kê các hành vi bị cấm lại thiếu rõ ràng, chẳng hạn như việc cấm thành lập hội “trái pháp luật” (Khoản 2 và 3, Điều 9) là không đủ rõ, gây tranh cãi.¹⁶¹ Điều này tạo ra nguy cơ lớn đối với việc giới hạn tùy tiện quyền tự do hiệp hội của người dân.

• Góp ý:

- Luật về Hội cần liệt kê cụ thể các giới hạn đối với tự do hiệp hội, cũng như các loại hành vi vi phạm quyền tự do hiệp hội, không giao cho Chính phủ quy định.

¹⁶¹. Theo Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc, kỳ họp thứ 20 (2012), mục nghị sự số 3, Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về Quyền Tự do Hiệp hội và Hội họp - tài liệu số A/HRC/20/27, thì việc đăng ký hội nên là một hình thức thông báo với nhà nước hơn là hành vi mang tính phê duyệt. Vì vậy không có “hội thành lập bất hợp pháp” vì hội có thể được thành lập bất kỳ khi nào, một cách khách quan, không cần sự chấp thuận của nhà nước. Tuy vậy, cũng như bất kỳ thiết chế nào trong xã hội, một hội có tư cách pháp nhân phải chịu trách nhiệm pháp lý về hoạt động của mình, và có thể bị giải tán theo quyết định của tòa án nếu xét thấy hoạt động của hội vi phạm pháp luật nghiêm trọng. Nếu hội không có tư cách pháp nhân, trách nhiệm đối với hoạt động chung của một nhóm cá nhân sẽ rơi vào từng cá nhân tham gia hoạt động đó.

- Luật cần qui định rõ ràng và cụ thể cơ chế và biện pháp bảo vệ quyền tự do hiệp hội khỏi các can thiệp phi lý, tùy tiện của cơ quan, cán bộ Nhà nước ở bất kỳ cấp nào. Cần quy định rõ thẩm quyền tài phán của cơ quan thụ lý, giải quyết khiếu nại, khiếu kiện độc lập với cơ quan quản lý hành chính để đảm bảo tính khách quan, độc lập và hiệu quả trong việc bảo vệ quyền hiệp hội của người dân. Quyết định đình chỉ, chấm dứt hay giải tán không tự nguyện một hội phải được đưa ra từ một tòa án vô tư và độc lập.

- Luật cần đảm bảo các biện pháp hay cơ chế khắc phục hậu quả và bồi thường đối với nạn nhân bị vi phạm các quyền tự do hiệp hội; đồng thời, cần đảm bảo rằng người có thẩm quyền thực thi pháp luật mà vi phạm các quyền tự do hiệp hội sẽ phải chịu trách nhiệm đầy đủ trước pháp luật.

5. GÓP Ý CHUNG

Để dự thảo Luật về Hội phản ánh được tinh thần về quyền tự do hiệp hội trong Hiến pháp 2013 cũng như cam kết quốc tế của Nhà nước Việt Nam đối với việc tăng cường bảo đảm các quyền cơ bản của công dân, dự thảo cần có cách tiếp cận mới, cởi mở hơn, giảm thiểu sự can thiệp của các cơ quan Nhà nước vào sinh hoạt hiệp hội, tôn trọng quyền tự do và tự chủ của các hội. Bên cạnh đó, nhiều quy định liên quan, như việc thực thi quyền tự do hội họp (tổ chức tọa đàm, hội nghị, hội thảo...), gây quỹ, vận động tài trợ, triển khai các chương trình, tham vấn về pháp luật và chính sách của Nhà nước... cần tiếp tục được sửa đổi, cải thiện, thì hoạt động của các hội mới thực sự được tôn trọng, bảo đảm, và các hội có thể đóng góp tốt hơn cho sự phát triển toàn diện, công bằng và bền vững của đất nước.

PHỤ LỤC

Các khuyến nghị Việt Nam đã chấp nhận trong kỳ kiểm điểm định kỳ toàn cầu 2014

Các khuyến nghị về/liên quan đến quyền tự do hiệp hội được Việt Nam chấp thuận và ủng hộ tại Kiểm điểm Định kỳ Phổ quát (UPR) tại Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc, tháng 02/2014.

Số khuyến nghị	Nội dung (nước khuyến nghị)
143.144.	Thực thi hơn nữa các biện pháp nhằm thúc đẩy tự do biểu đạt và hội họp và tự do truyền thông phù hợp với những tiêu chuẩn quốc tế tiến bộ nhất (Italy);
143.145.	Tiến hành tất cả các hành động để tôn trọng và thúc đẩy quyền tự do biểu đạt, hội họp và hiệp hội hòa bình phù hợp với các nghĩa vụ nhân quyền quốc tế của Việt Nam (Lithuania);
143.147.	Đảm bảo rằng Việt Nam tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế của mình về tự do biểu đạt, tôn giáo và hội họp (Bi);
143.165.	Tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hành tự do biểu đạt, cả trên mạng internet và bên ngoài, tự do hội họp, và tự do tôn giáo và tín ngưỡng (Ba Lan);
143.167.	Đảm bảo một môi trường phù hợp cho các hoạt động của những người bảo vệ nhân quyền, nhà báo và các tác nhân xã hội dân sự khác (Tunisia);
143.169.	Khuyến khích kiện toàn các NGO bằng việc thúc đẩy một khuôn khổ pháp lý, hành chính và tài chính, trong đó các tổ chức NGO có thể được tạo ra và phát triển, và thực hiện hoạt động của họ mà không có bất kỳ cản trở nào, và có tự do biểu đạt (Tây Ban Nha);
143.172.	Tiến hành các biện pháp để đảm bảo tự do hiệp hội, hội họp và biểu tình hòa bình (Pháp);
143.173.	Tạo điều kiện cho sự phát triển một môi trường an toàn và thuận lợi cho tất cả các tác nhân xã hội dân sự để tự do hiệp hội và biểu đạt quan điểm của họ, bằng các quy định pháp lý trong nước không được sử dụng để bóp nghẹt những bất đồng hòa bình và chính đáng (Ireland);
143.174.	Tiến hành những bước chắc chắn để tạo một môi trường thân thiện cho các NGO, bao gồm việc tạo điều kiện thuận lợi cho các yêu cầu đăng ký của họ (Cộng hòa Séc);
143.175.	Thông qua các luật để tạo thuận lợi cho và điều chỉnh tự do hội họp và biểu tình phù hợp với Công ước quốc tế về các quyền Dân sự và Chính trị (Australia);

(Tổng hợp từ tài liệu số A/HRC/26/6 và A/HRC/26/6/Add.1, kỳ họp thứ 26 Hội đồng Nhân quyền LHQ, phiên thứ 27, ngày 20/6/2014)

GÓP Ý VỀ MỘT SỐ QUY ĐỊNH TRONG DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

TS. Nguyễn Thị Minh Hà*

Dân chủ thường được nhìn nhận dưới góc độ chính trị là hình thức tổ chức chính trị của xã hội dựa trên sự công nhận nhân dân như là nguồn gốc của quyền lực, dựa trên các quyền của nhân dân trong việc tham gia giải quyết những vấn đề của quốc gia và trao cho các công dân một loạt quyền và tự do thực sự¹⁶². Trong thế giới hiện đại, hình thức chính thể cộng hòa dân chủ đang được nhiều quốc gia trên thế giới tuyên bố và theo đuổi. Sở dĩ dân chủ có sức hấp dẫn và lôi cuốn mạnh mẽ xuất phát từ điều quan trọng đối với mỗi người là quyền tự do và quyền tham gia vào các công việc của quốc gia. Đặc điểm quan trọng nhất, bản chất nhất của dân chủ là quyền tự do cá nhân, là sự tôn trọng cá nhân con người của các chủ thể khác trong xã hội: “Sự công nhận nhân phẩm của mọi người trên toàn thế giới và các quyền bình đẳng không thể tước đoạt của họ chính là nền tảng của tự do, công lý và hòa bình trên thế giới”¹⁶³. Như vậy, có thể đi đến nhận định quan trọng: dân chủ có thể được coi là giá trị xã hội và chính trị dưới hình thức các quyền con người.

Chiếm một phần không nhỏ trong hệ thống pháp luật của các quốc gia là các quy định về quyền con người, về cách thức thực hiện các quyền đó trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Một trong những quyền con người là quyền được tự do lập hội và quyền hội họp. Các

* Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

¹⁶². *Chế độ dân chủ - Nhà nước và xã hội*, N.M. Voskresenskaia và N.B. Davletshina, Tr 17.

¹⁶³. Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948.

quyền này xuất phát từ nhu cầu của cá nhân sống trong một xã hội cần những cách thức thể hiện đời sống tinh thần, mong muốn giao tiếp với cộng đồng. Quyền tự do lập hội cùng với quyền tự do hội họp một cách hòa bình được ghi nhận đầu tiên tại Điều 20 Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948. Ngoài việc quy định “mọi người có quyền tự do hội họp và lập hội một cách hòa bình”, Khoản 2 Điều 20 còn nêu rõ “không ai bị ép buộc phải tham gia vào bất cứ hiệp hội nào”. Sau đó, trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 đã tái khẳng định và cụ thể hóa tại Điều 22, trong đó nêu rõ: “Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình”. Đây không phải là quyền tuyệt đối, bởi nó cho phép các quốc gia có thể đưa ra các hạn chế trong việc thực hiện quyền này vì lý do an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, để bảo vệ các quyền, tự do, sức khỏe của người khác. Tinh thần đó từ Hiến chương và Công ước đã thể hiện nội dung của quyền bao gồm ba cách tiếp cận: Quyền thành lập hội; Quyền gia nhập hội; Quyền hoạt động và điều hành hội (bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí cho hoạt động của hội).

Ở nước ta, quyền lập hội và quyền hội họp bắt đầu được chính thức ghi nhận từ Hiến pháp năm 1946. Tại thời điểm đó, khi mà các điều kiện về nhận thức và truyền tải thông tin còn rất hạn chế, thì việc quy định tại Điều 10 về quyền “tự do tổ chức và hội họp” là một minh chứng lớn cho các quyền dân chủ được xác lập trong nước. Quyền lập hội và quyền hội họp là hai quyền có phạm vi và nội dung khác nhau, nhưng có mối liên quan mật thiết và hợp thành nên bản chất của quyền, đó là tự do “hội” và “hợp”. Để cụ thể hóa quyền này, Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã thông qua Sắc lệnh số 102/SL/L004 ngày 20/5/1957 quy định về quyền lập hội. Tuy còn rất sơ lược, nhưng Sắc lệnh là sự khởi đầu cụ thể hóa về quyền lập hội và quyền hội họp của dân chúng. Quyền này được tiếp tục khẳng định

tại các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992, 2013 cho thấy sự quan tâm của Nhà nước ta đối với việc trao các quyền về dân chủ cho công dân, trong đó có quyền lập hội và quyền hội họp. Sắc lệnh có hiệu lực cho tới thời điểm này, mặc dù Chính phủ qua các thời kỳ đã ban hành một số nghị định để cụ thể hơn nữa quyền lập hội của công dân. 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, Nghị định số 33/2012/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45, hiện là những văn bản đang có hiệu lực thi hành cùng với Sắc lệnh 102/SL/L004 là căn cứ để điều chỉnh về các quyền lập hội và quyền hội họp của công dân. Hiện nay, Sắc lệnh số 102/SL/L004 không còn phù hợp với thực tế về tổ chức và hoạt động của hội, do đó đặt ra yêu cầu cần thiết phải xây dựng và trình Quốc hội ban hành Luật về hội để thay thế Sắc lệnh. Xin có một số bình luận thêm về Dự thảo Luật về Hội như sau:

Thứ nhất: Về phạm vi điều chỉnh và quyền lập hội của công dân

Hiến pháp năm 2013 quy định 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”. Từ đó, khi ban hành Luật về Hội để cụ thể hóa quyền cơ bản này của công dân cần lấy giá trị cốt lõi của Luật là việc tạo ra các điều kiện bằng quy định của pháp luật để công dân có thể thực hiện được quyền lập hội trong thực tế. Với Dự thảo luật về Hội hiện nay đang công bố chính thức thì có thể nhận thấy rằng phạm vi điều chỉnh chủ yếu tập trung vào những vấn đề thuận lợi cho việc quản lý Nhà nước về hội mà chưa thực sự là một đạo luật cởi mở cho công dân thực hiện quyền của mình. Do đó, nếu nhìn nhận về tư duy xây dựng luật thì dự thảo cần mở rộng hơn nữa, đặc biệt là các quy định về quyền lập hội của công dân. Cần tiếp cận dưới góc độ quyền lập hội của công dân như là một nguyên tắc xuyên suốt trong quá trình quản lý Nhà nước về hội. Nếu phạm vi điều chỉnh mở rộng theo hướng này thì dự thảo cần

thiết thêm một số điều để khẳng định và làm rõ hơn nữa nội dung về quyền lập hội của công dân, mở rộng khả năng điều chỉnh của Luật về Hội, chẳng hạn như cần thêm vào dự thảo khái niệm về hội (hiện nay khái niệm về hội chỉ là hội có các hội viên như các hội nghề nghiệp, hội của quần chúng, các câu lạc bộ...) mà chưa bao gồm và quy định về loại hội không có hội viên (thực tế đang tồn tại như quỹ xã hội, quỹ từ thiện, tổ chức tư vấn, tổ chức khoa học...)

Thứ hai: Về các trường hợp bị hạn chế quyền lập hội và quyền tham gia hội.

Trong các trường hợp được liệt kê trong dự thảo có trường hợp thứ hai, đó là “công dân Việt Nam là cán bộ, công chức chưa được sự đồng ý bằng văn bản của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức”. Như vậy, quyền lập hội và tham gia hội của cán bộ, công chức bị hạn chế và phụ thuộc hoàn toàn vào sự cho phép của cơ quan Nhà nước quản lý. Quy định này đã xếp cán bộ, công chức vào một trong những đối tượng bị hạn chế quyền lập hội và tham gia hội cao nhất, tức là chỉ sau những người không có năng lực dân sự và những người liên quan đến việc chịu trách nhiệm hình sự. Cán bộ, công chức là công dân Việt Nam nên cần phải có những tự do nhất định trong việc lập hội và tham gia hội. Nên chăng trong Luật về hội cần “cởi trói” bằng cách cụ thể hơn về những loại hội nào cần xin phép, loại hội nào được tự do tham gia...

Thứ ba: Về nguyên tắc tổ chức, hoạt động của hội

Được quy định tại Điều 6 dự thảo, bao gồm: 1) Tuân thủ Hiến pháp, pháp luật và điều lệ hội; 2) Tự nguyện, tự quản; 3) Dân chủ, bình đẳng, công khai, minh bạch; 4) Tự bảo đảm kinh phí hoạt động; 5) Không vì mục đích lợi nhuận.

Trong hệ thống nguyên tắc trên cần bổ sung thêm nguyên tắc: Đoàn kết, bảo vệ quyền, lợi ích của hội, hội viên, cộng đồng. Đây là một tư tưởng quan trọng để gắn kết các hội viên với nhau, các hội

viên với hội và với cộng đồng. Thực tế, nhiều hội đang hoạt động hợp pháp chưa thực hiện được nguyên tắc này nên các tôn chỉ mục đích của hội không được thực hiện đúng, xảy ra tình trạng khiếu nại, tố cáo, không tôn trọng những công bố của hội... Bổ sung thêm nguyên tắc trên cũng phù hợp về phương diện lý luận, bởi tại Điều 2 dự thảo định nghĩa về hội như sau: “Hội là tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam có tôn chỉ, mục đích phù hợp quy định của pháp luật, hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, đoàn kết, giúp đỡ nhau, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; góp phần phát triển đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh”. Nguyên tắc thứ 4 cần bổ sung thêm việc tự chủ về tài chính bên cạnh việc tự đảm bảo về tài chính.

Thứ tư: Về thẩm quyền cấp giấy đăng ký thành lập, chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, tạm đình chỉ, giải thể, đổi tên, công nhận điều lệ và chức danh người đứng đầu hội.

Nội dung của phần này chủ yếu phân cấp trong hệ thống hành chính Nhà nước tương ứng với phạm vi hoạt động của hội. Để tuân thủ đúng quy định của Hiến pháp năm 2013 về các cấp hành chính và đơn vị hành chính thì cần chuẩn hóa lại trong dự thảo, đặc biệt cần bổ sung thêm thẩm quyền của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt trong những lĩnh vực trên, hiện nay dự thảo chưa đề cập tới. Cũng cần bổ sung tương tự với những quy định liên quan (như trách nhiệm quản lý Nhà nước đối với hội) đến cấp hành chính và đơn vị hành chính cho phù hợp với Hiến pháp năm 2013.

Nhìn chung, các quy định về việc đăng ký thành lập còn nặng về cơ chế xin - cho theo lối tư duy cũ, không có điểm thay đổi hoặc cải tiến so với 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. Để khuyến khích công dân thành lập và tham gia hội, Luật về Hội cần đưa ra các tiêu chí chung được phép thành lập hội (bao gồm hội có thành viên và hội không có

thành viên); xác định mức độ can thiệp và cho phép của cơ quan quản lý Nhà nước ở các cấp khác nhau để công dân khi thực hiện quyền lập hội và tham gia hội không bị “trói” bởi thủ tục hành chính; thủ tục đăng ký nên đơn giản hơn và thực hiện theo cơ chế hồ sơ “một cửa”...

Thứ năm: Về điều kiện thành lập hội

Dự thảo quy định tại Điều 9 có 6 điều kiện thành lập hội về: 1) Tên; 2) Tôn chỉ mục đích; 3) Lĩnh vực hoạt động chính không được trùng lặp với lĩnh vực chính của hội đã được thành lập hợp pháp trước đó trong cùng phạm vi hoạt động; 4) Có điều lệ; 5) Có trụ sở; 6) Có đủ số người đăng ký tham gia.

Trong 6 điều kiện trên thì điều kiện thứ 3 cần xem xét thận trọng:

- Quy định như trên thuận lợi cho Nhà nước trong công tác quản lý hội theo lĩnh vực và tôn chỉ, mục đích.

- Quy định như trên là quy định “đóng” đối với quyền tự do lập hội của công dân, thậm chí đi ngược lại với quyền này, trái với Điều 3 (đảm bảo quyền lập hội). Nếu công dân muốn thành lập hội trong lĩnh vực đó với những phương thức hoạt động khác, tôn chỉ mục đích khác, thành viên mới... thì không có quyền thành lập hội mới. Đó thực chất là hạn chế quyền lập hội của công dân, chỉ tạo điều kiện thuận lợi cho Nhà nước trong việc quản lý hội mà thôi. Nếu công dân không được thành lập hội mới vì lý do quy định ở điều kiện thứ 3 thì sẽ xảy ra tình trạng công dân chỉ có cách lựa chọn hội đã thành lập rồi hoặc không gia nhập hội đó. Như vậy, với điều kiện này sẽ hạn chế quyền tự do lập hội và tự do hội họp của công dân.

Thứ sáu: Về các hành vi bị nghiêm cấm

Cần bổ sung thêm hành vi gây khó khăn cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của hội để quyền lập hội của công dân được thông thoáng hơn, đồng thời cũng thể hiện trách nhiệm của Nhà nước, của cán bộ, công chức trong việc đảm bảo quyền tự do lập hội của công dân; bổ sung thêm các hành vi cần nghiêm cấm là biến hội thành tổ

chức lợi nhuận với động cơ trục lợi và hành vi không chấp hành các quy định và chính sách thuế...

Thứ bảy: Về tài sản, tài chính của hội

Khoản 1 Điều 28 quy định tài sản của hội bao gồm:

- a) Trữ sở, trang thiết bị, phương tiện phục vụ hoạt động của hội;
- b) Tài sản của hội được hình thành từ nguồn kinh phí của hội; do các tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài hiến, tặng, tài trợ theo quy định của pháp luật, nguồn ngân sách nhà nước trang bị hoặc hỗ trợ gắn với nhiệm vụ được giao (nếu có).

Không nên quy định loại tài sản ở điểm a) là tài sản của hội, vì những loại tài sản này có thể hội mượn, thuê của tổ chức và cá nhân khác. Chỉ cần quy định tài sản theo khoản b) đã bao hàm được đầy đủ tài sản của hội.

Thứ tám: Về giải thích từ ngữ

Điều 3 Dự thảo định nghĩa về hội như sau: *Hội* là tổ chức có tư cách pháp nhân được hình thành do sự tự nguyện của công dân, pháp nhân Việt Nam cùng chung mục đích, nhằm phục vụ lợi ích chung của hội, hội viên; góp phần thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực hội hoạt động.

Về kỹ thuật, định nghĩa không nên dùng ngay từ cần định nghĩa để định nghĩa về nó. Vì vậy, nên sửa quy định này thành: *Hội* là tổ chức có tư cách pháp nhân được hình thành do sự tự nguyện của công dân, pháp nhân Việt Nam cùng chung mục đích, nhằm phục vụ lợi ích chung của tổ chức và các thành viên; góp phần thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực tổ chức đó hoạt động.

Thứ chín: Về một số nội dung liên quan đến cơ chế bảo vệ quyền lập hội và tham gia hội.

Xét tổng quát, về cơ chế bảo vệ quyền lập hội, trong dự thảo quy định còn khá chung chung về thẩm quyền, trình tự thủ tục. Thay vào

đó vẫn là cách làm luật khá cũ là giao cho Chính phủ hoặc Bộ Nội vụ quy định chi tiết về những nội dung trên. Như vậy, Luật về Hội là luật về nội dung có thể có hướng mở cho quyền tự do lập hội, nhưng với việc giao thẩm quyền cho Chính phủ, Bộ Nội vụ quy định chi tiết thì có thể dẫn đến tình trạng dùng thủ tục để hạn chế quyền, thậm chí loại bỏ quyền tự do lập hội, quyền chủ động trong hoạt động hội. Bên cạnh đó, có thể dễ dàng nhận thấy là dự thảo đưa ra các quy định nặng về việc thuận lợi cho Nhà nước trong việc quản lý hội, chứ chưa thực sự là một luật cụ thể hóa việc trao quyền lập hội cho công dân theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013. Trên cơ sở cái nhìn tổng quan như vậy, cần thiết phải:

- Xác lập được những quy định cụ thể hơn nữa trong Luật về Hội
- Loại bớt những quy định hạn chế quyền như đã trình bày trong bài viết

- Giảm bớt sự can thiệp của nhà nước vào trong hoạt động của hội

Hiện tại, Điều 30 về nội dung quản lý Nhà nước về Hội, Khoản 6 có quy định việc Nhà nước quản lý việc ký kết, thực hiện thoả thuận quốc tế, gia nhập các tổ chức quốc tế của hội, triển khai các hoạt động đối ngoại, tiếp nhận viện trợ của tổ chức, cá nhân nước ngoài. Đây là nội dung quản lý can thiệp khá sâu vào hoạt động của hội, từ đó thêm phần hạn chế về quyền tự chủ, thậm chí là bó buộc trong hoạt động của hội. Nhà nước đã có cơ chế thanh tra, kiểm tra về việc chấp hành pháp luật về hội, về việc thực hiện điều lệ hội của các hội. Do đó, để bảo vệ quyền tự do lập hội, để hội hoạt động đúng tôn chỉ mục đích của mình thì Nhà nước cần cởi mở hơn trong việc trao quyền tự chủ trong hoạt động của hội./.

BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ KINH NGHIỆM CÓ THỂ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

PGS.TS. NGUYỄN. Chu Hồng Thanh*

Quyền tự do hiệp hội còn được gọi là quyền lập hội, được ghi nhận trong Tuyên ngôn Quốc tế về Quyền con người năm 1948, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, là một quyền cơ bản của con người có ý nghĩa quan trọng trong một xã hội tự do, dân chủ, văn minh. Quyền tự do lập hội được hiến định tại Điều 8 và Điều 25 của Hiến pháp Việt Nam năm 2013. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam đã đưa Luật về Hội trong chương trình lập pháp để thảo luận và ban hành.

Trong lĩnh vực chính trị, quyền tự do hiệp hội có vai trò thiết yếu đối với việc hiện thực hóa quyền bầu cử, ứng cử và quyền tham gia quản lý đất nước. Thực hiện quyền tự do hiệp hội, các cá nhân liên kết với nhau, hỗ trợ nhau trong các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội, trong sản xuất kinh doanh và các hoạt động thương mại, dịch vụ. Đối với các nhóm dễ bị tổn thương (người khuyết tật, người lao động nhập cư, người đồng tính, song tính và chuyển giới...), quyền tự do hiệp hội càng có vai trò quan trọng trong việc góp phần giảm, tiến tới xóa bỏ phân biệt đối xử và kỳ thị, bảo vệ các quyền con người của các nhóm này khi mà tiếng nói của những cá nhân thuộc những nhóm này dễ bị xã hội hoặc các cơ quan công quyền bỏ qua. Việc ra đời Luật về Hội sẽ tạo hành lang pháp lý vững chắc thúc đẩy quyền hiệp hội và sẽ là nền tảng tốt để bảo đảm thực hiện các quyền con người ở Việt Nam trong sự nghiệp đổi mới.

* Khoa Luật ĐHQG Hà Nội.

Quyền tự do lập hội được ghi nhận trong hầu hết Hiến pháp của các quốc gia trên thế giới như một quyền cơ bản quan trọng. Riêng Hiến pháp Hoa Kỳ không đề cập trực tiếp đến quyền lập hội mà chỉ đề cập đến tự do ngôn luận và hội họp, nhưng Tòa án Tối cao Hoa Kỳ, một cơ quan có quyền lập pháp, thông qua án lệ vụ NAACP kiện Alabama ex rel. Patterson năm 1958, đã kết luận rằng quyền lập hội phát sinh từ quyền tự do biểu đạt, tự do hội họp và là một quyền và tự do căn bản của con người. Trong hệ thống luật Anh - Mỹ, pháp luật (án lệ) bảo vệ các quyền tự do lập hội nhìn chung rất cởi mở, tôn trọng tự do và sự khác biệt. Luật Nhân quyền 1998 của Anh quốc coi Công ước nhân quyền châu Âu là luật quốc gia, trong đó Điều 11 của Công ước này về quyền lập hội đã công nhận phán quyết của Tòa án Nhân quyền châu Âu về quyền hiệp hội có giá trị áp dụng trực tiếp tại Anh. Anh quốc cũng là quốc gia có Luật về Hội tương đối sớm, thể hiện Luật về sự liên kết ban hành năm 1825, Luật Công đoàn ban hành năm 1871... Ở Pháp, Luật về Hội đã được ban hành từ năm 1901. Sau năm 1945, nhiều quốc gia ban hành luật về hội mới như Luật về Hội của Đức 1964... thay thế cho các đạo luật hạn hẹp, gò bó đã được ban hành trước đó. Đến cuối thập niên 1980, làn sóng dân chủ ở Đông Âu song hành với sự kết thúc của Chiến tranh Lạnh đã tạo môi trường mới để nhiều quốc gia trong khu vực này ban hành các Luật về Hội hiện đại và cởi mở hơn, như Luật về Hội của Ba Lan 1989, Luật về Hội của Hungary 1989.... Tuyên bố về những người bảo vệ nhân quyền của Liên hợp quốc năm 1998 khẳng định để thúc đẩy và bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của con người, mọi người phải có quyền tự do lập hội ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế.

Nhiều quốc gia có đạo luật riêng về hội nhấn mạnh đặc thù của hội là phi lợi nhuận, có thể có số lượng thành viên đông và tầm ảnh hưởng rất rộng, nhưng hội bao giờ cũng mang tính tự do dân sự. Một số nước như Thái Lan, Hà Lan, Italia... coi thành lập hội như là một chủ thể của đời sống dân sự, vì vậy quyền hiệp hội nằm trong Luật

dân sự hoặc Luật thương mại. Chẳng hạn Điều 1274 Bộ luật dân sự và thương mại Thái Lan đưa ra định nghĩa: “Hợp đồng thành lập hội liên hiệp là một hợp đồng mà qua đó nhiều người thoả thuận hợp nhau lại để cùng tiến hành một hoạt động chung ngoài mục đích chia lời”. Tuy nhiên có quan điểm từ Liên Hợp Quốc cho rằng quyền tự do hiệp hội không chỉ là quyền dân sự mà còn là quyền chính trị. Đoạn 12 Bình luận chung số 25 năm 1996 của Cơ quan giám sát ICCPR thuộc Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc khẳng định quyền tự do biểu đạt, hội họp và lập hội là những điều kiện quan trọng cho việc thực hiện hiệu quả quyền bầu cử và phải được bảo vệ đầy đủ. Năm 2013 Báo cáo viên Maina Kiai của Liên Hợp Quốc về tự do hội họp và lập hội đã có một nghiên cứu với những khuyến nghị riêng về mối quan hệ giữa quyền hội họp, lập hội và bầu cử đã cho rằng quyền hiệp hội là các quyền chính trị. Chính vì quyền hiệp hội là quyền chính trị nên các quốc gia một mặt phải tôn trọng quyền tự do lập hội, mặt khác phải duy trì trật tự, kiểm soát các tổ chức, nhóm gây nguy hại cho xã hội như các băng nhóm tội phạm, khủng bố, bài ngoại, các chính đảng phát xít, kỳ thị sắc tộc, buôn bán người....

Các hội được thành lập thường có các hình thức rất đa dạng, có thể là các câu lạc bộ, hội nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, các quỹ, tổ chức công đoàn, nghiệp đoàn, tổ chức tôn giáo, có thể là chính đảng và thậm chí công ty. Vì thế, cùng với Luật về Hội, pháp luật các quốc gia thường có quy định điều chỉnh từng loại hội bằng các luật riêng như: Luật về doanh nghiệp - công ty, Luật về công đoàn - nghiệp đoàn, Luật về các đảng phái chính trị, Luật về các tổ chức tôn giáo... Quyền tự do lập hội thường chỉ giới hạn ở các nhóm hình thành vì mục đích “công” (public), còn các nhóm chỉ vì lợi ích riêng tư, chẳng hạn như nhóm gia đình, dòng họ, việc gặp gỡ bạn bè cũ và giao lưu riêng tư... thì được bảo vệ bởi các quy định khác trong Công ước về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR) và trong pháp luật dân sự của từng quốc gia.

Nói chung quyền lập hội gắn gũi với quyền hội họp và quyền tự do biểu đạt, tự do ngôn luận, các quyền này đều có giá trị quan trọng trong việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền khác. Khoản 1 Điều 22 ICCPR xác định: *Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.* Theo ICCPR thì quyền tự do lập hội bao gồm ba nội dung chính: (1) thành lập hội mới, (2) gia nhập các hội đã có sẵn, (3) hoạt động, điều hành hội, bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí.

Việc thành lập hội mới được quy định khác nhau trong pháp luật của các quốc gia, nhưng yêu cầu quan trọng của ICCPR là các cơ quan Nhà nước phải giải quyết thủ tục thành lập hội một cách thiện chí, nhanh chóng và bình đẳng với thủ tục đơn giản, tiết kiệm thời gian và chi phí. Việc thành lập hội ở Bungary không mất chi phí. Ở Nhật, việc nộp đơn lập hội có thể chỉ cần qua mạng Internet... Chuyên gia của Liên Hợp Quốc khuyến nghị rằng một “thủ tục thông báo” (*a notification procedure*) thì tốt hơn, phù hợp với luật nhân quyền hơn là một “thủ tục cho phép” (*prior authorization procedure*) vì tự do lập hội là một quyền đương nhiên của con người. Tại nhiều quốc gia như Djibouti, Maroc, Bồ Đào Nha, Senegal, Thụy Sĩ, Uruguay... thủ tục thông báo thường được thực hiện bằng văn bản, trong đó có một số nội dung thông tin đã được luật yêu cầu rõ ràng, nhưng là một thông báo để các cơ quan thống kê có thông tin về hội chứ không phải là một giấy phép. Dù là thông báo, đăng ký hay cấp phép thì ICCPR đều đòi hỏi sự nhanh chóng. Việc chậm trễ thông báo, đăng ký hoặc chậm cấp phép cho một hội có thể coi là sự vi phạm quyền tự do lập hội. Nếu từ chối đơn xin thành lập hội thì phải nêu rõ lý do và thông báo một cách rõ ràng cho chủ thể đứng đơn đăng ký thành lập. Những cá nhân, tổ chức bị từ chối thành lập hội có quyền được khiếu nại, khiếu kiện ra trước một tòa án độc lập và không thiên vị.

Quyền hoạt động tự do của các hội đã được thành lập đồng nghĩa với nghĩa vụ của chính quyền trong việc tôn trọng, thực thi và bảo vệ quyền này. Ở mức tối thiểu, Nhà nước phải kiểm chế không được can thiệp vào các hoạt động bình thường của hội. Quy chế, điều lệ của các hội được tự quyết bởi đại hội các thành viên mà không có sự can thiệp của Nhà nước. Quyền riêng tư của các hội cũng cần được bảo đảm, các cơ quan Nhà nước không được thay đổi việc bầu chọn ban lãnh đạo của các hội, không được cử người của mình vào ban lãnh đạo hội, không được yêu cầu các hội nộp kế hoạch hoạt động hàng năm. Các nguồn lực về tài chính, nhân sự có vai trò đặc biệt đối với các hội, các khuyến nghị của Liên hợp quốc đều hướng đến hạn chế các thủ tục rắc rối, mất thời gian để các hội được nhận tài trợ. Trong thực tế nhiều quốc gia có thái độ tích cực đã hỗ trợ cho việc thành lập các hội thông qua các biện pháp như cung cấp địa điểm mở văn phòng, tài trợ tài chính trong giai đoạn đầu hoạt động... Nghĩa vụ chủ động đòi hỏi các Nhà nước phải tạo dựng một môi trường thuận lợi, bình đẳng cho hoạt động của các hội. Với trách nhiệm của Nhà nước tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, các cá nhân thực thi quyền lập hội không phải sợ trở thành nạn nhân của dọa nạt, bôi nhọ, bắt bớ tùy tiện, đối xử vô nhân đạo hoặc hạn chế quyền đi lại, quyền tự do ngôn luận...

Về đối tượng và phạm vi điều chỉnh, Luật về Hội của các quốc gia thường loại trừ để điều chỉnh riêng bằng luật khác đối với các tổ chức tôn giáo, đảng phái chính trị, các tổ chức lập ra trong bầu cử, nghĩa là có luật riêng về tôn giáo, luật riêng về đại biểu dân cử... Nhưng cũng có một số quốc gia xác định phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội rất rộng, thậm chí không loại trừ một tổ chức nào ngoài Nhà nước. Chẳng hạn như Luật Hungary quy định chung cho các "tổ chức xã hội dân sự", bao gồm cả các đảng phái chính trị, tổ chức công đoàn. Luật về Hội Malaysia 1996 điều chỉnh tất cả các tổ chức có trên 7 người, bao gồm cả các công ty, các đảng phái, công đoàn, chỉ trừ các tổ chức Nhà nước.

Các quốc gia ASEAN hầu hết đã có đạo luật riêng về hội, thậm chí có từ rất sớm như Luật về Hội Việt Nam 1957, Luật về Hội Miến Điện 1988, Luật về Hội Malaysia 1996, Luật tổ chức xã hội Indonesia 2013... Các nước khác trong khu vực đang ban hành, sửa đổi Luật về Hội. Tại Campuchia, dự thảo Luật hội 2011 đã bị phê phán mạnh mẽ và đang bị treo lại. Tại Indonesia, Luật tổ chức xã hội 2013 vừa mới ban hành thay thế cho Luật 1985 nhưng đang bị kiện ra Tòa án Hiến pháp. Tại Miến Điện, Luật về đăng ký hội thay thế cho Luật về Hội 1988, đạo luật vốn chủ yếu nhằm kiểm soát phong trào sinh viên và các chính đảng đối lập, đã được trình ra trước Hạ viện và Thượng viện để thực hiện yêu cầu sửa đổi. Nhìn chung trong khu vực ASEAN, khuôn khổ pháp lý quốc gia về hội còn rất hạn hẹp và có phần còn thể hiện sự lúng túng trong quản lý Nhà nước.

Quyền lập hội nói chung đương nhiên thuộc về công dân của một quốc gia, trừ công chức lực lượng vũ trang và một số đối tượng khác. Đối với quyền lập hội của người nước ngoài, các quốc gia có những quy định rất khác nhau, nhưng nhìn chung phải phụ thuộc vào điều kiện về cư trú. Thường thì công dân phải đủ 18 tuổi mới có đầy đủ quyền thành lập và gia nhập hội. Trẻ em dưới 16 tuổi có thể trở thành thành viên của một hội nếu quy chế của hội này cho phép và phải thể hiện rõ trách nhiệm pháp lý của người giám hộ hợp pháp. Luật hội của Ecuador chỉ yêu cầu có ít nhất 5 người để lập một hội, trong khi Luật của Ấn Độ cần phải có từ 7 người, Luật của Ai Cập cần có từ 10 người, luật của Ba Lan cần có từ 15 người, luật của Rumani cần có từ 21 người để lập một hội. Cùng với các quy định về thành viên, điều kiện thành lập hội thường có các quy định liên quan đến mục đích lập hội (phải hợp pháp), liên quan đến trụ sở và tài sản, điều lệ hội.

Việc lập hội dễ dàng hay khó khăn ở từng quốc gia phụ thuộc nhiều vào các quy định về thủ tục thành lập. Tại một số quốc gia, thủ tục lập hội được thực thi rất dễ dàng, chỉ cần thông báo cho cơ quan

Nhà nước (thậm chí qua Internet). Phần lớn quốc gia thì yêu cầu nộp hồ sơ đăng ký thành lập hội tại một cơ quan nhất định. Hai loại cơ quan thường được các quốc gia trao quyền đăng ký lập hội là tòa án và cơ quan công chứng, một số quốc gia thành lập cơ quan chuyên trách việc đăng ký thành lập hội. Ban vận động thành lập hội, còn gọi là ban sáng lập, thường phải nộp cho cơ quan đăng ký giấy đăng ký kèm theo quy chế hoặc điều lệ hội, danh sách các thành viên sáng lập, địa chỉ văn phòng của hội... Sau một thời hạn, cơ quan đăng ký sẽ có trả lời về việc đăng ký.

Sau khi thành lập, hội được hoạt động với tư cách một chủ thể, các hội có các quyền và trách nhiệm để có thể thực hiện các mục tiêu đề ra. Về tài chính, nói chung các hội có thể huy động các nguồn đóng góp từ trong nước và quốc tế, nhưng còn tùy thuộc vào quy định cụ thể về tư cách pháp nhân của từng hội, có những hội chỉ có thể có nguồn thu từ đóng góp của các thành viên. Là các tổ chức phi lợi nhuận, hội không thể hoạt động kinh doanh thu lợi nhuận, tuy nhiên có không ít quốc gia cho phép hội có thể thành lập các tổ chức kinh doanh để có nguồn thu, thậm chí có những quốc gia cho phép hội có thể hoạt động kinh doanh trực tiếp để có điều kiện kinh tế trong khuôn khổ thực hiện các mục đích của hội. Các hội có quyền tự do triển khai các hình thức hoạt động để thực hiện mục tiêu, nhưng các hoạt động hội nói chung đều liên quan chặt chẽ đến khuôn khổ pháp lý thực thi các quyền tự do khác, đặc biệt là tự do ngôn luận, trong các hoạt động truyền thông, xuất bản, tuyên truyền...; tự do hội họp, trong các hoạt động tổ chức tuần hành, hội thảo, tập huấn...; tự do đi lại, cư trú, khi hoạt động trên địa bàn, khi tiếp cận các đối tượng dễ bị tổn thương...

Bên cạnh việc thiết kế khuôn khổ pháp lý riêng cho thành lập và hoạt động của các hội, nhiều quốc gia cũng quy định cụ thể cơ quan và thủ tục giám sát việc thực thi quyền lập hội. Thẩm quyền giám sát

thường được trao cho văn phòng công tố, hoặc Bộ Tư pháp, hoặc một cơ quan khác. Để xử lý các vi phạm trong hoạt động của hội, các quốc gia có các quy định về trách nhiệm xã hội của hội, quy định các chế tài như phạt tiền, đình chỉ, giải thể hội. Trong tình hình thế giới diễn biến phức tạp hiện nay, để đảm bảo tôn trọng quyền hiệp hội đồng thời bảo vệ các hội không bị các tổ chức khủng bố lợi dụng, các Nhà nước phải sử dụng những cơ chế thay thế khác nhau để giảm nhẹ rủi ro cho các hội, như thông qua luật giao dịch ngân hàng, luật chống rửa tiền, luật chống buôn bán người và luật hình sự... để phòng ngừa và ngăn cấm các hành vi khủng bố. Tất cả các biện pháp được sử dụng trong điều kiện này cần thúc đẩy sự minh bạch và tăng cường sự tin cậy trong quản lý và hoạt động hội, làm sao để các hoạt động xã hội, các quỹ từ thiện và dịch vụ có thể ngày càng được mở rộng, quyền hiệp hội được tôn trọng và vươn tới những người hưởng lợi chính đáng.

Quyền tự do hiệp hội còn bao gồm cả nội dung: các hội, tổ chức xã hội dân sự có thể chủ động chấm dứt hoạt động hoặc bị cơ quan Nhà nước hay tòa án chấm dứt hoạt động theo quy định. Tuyên bố giải thể hội được thực hiện sau khi đã thanh toán các nghĩa vụ về tài sản, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác của hội. Thời điểm tuyên bố giải thể hội là thời điểm chấm dứt hoàn toàn các hoạt động cũng như tư cách pháp lý của hội trên thực tế. Việc chấm dứt hoạt động của hội thường bao gồm các thủ tục: xử lý, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác, tuyên bố giải thể. Việc xử lý tài sản của hội được chia thành hai phương thức đối với hai nhóm tài sản: các tài sản có được từ nguồn tài trợ của các tổ chức (trong nước, nước ngoài) hoặc của Nhà nước, sau khi thanh toán toàn bộ các nghĩa vụ thanh toán thì số còn lại do cơ quan có thẩm quyền (thường là tòa án) quyết định. Thứ hai, đối với các tài sản tự có của hội, sau khi thanh toán hết các nghĩa vụ, số còn lại do hội quyết định theo điều lệ hội.

Ở Việt Nam, nhu cầu hội hợp, chia sẻ và liên kết thành lập hội của con người là tự nhiên, và là một quyền con người cần được thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ như ở bất kỳ quốc gia nào trên trái đất. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 đã quy định rõ quyền này ở Điều 25: Công dân có quyền tự do lập hội. Việc xây dựng Luật về Hội vừa là nhu cầu cấp bách để thực hiện Hiến pháp vừa là để tôn vinh giá trị quyền con người, phát huy nhân tố con người như một động lực cơ bản phát triển xã hội, vì sự nghiệp dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh. Một số kinh nghiệm pháp luật về hội của các quốc gia trên thế giới có thể cần được nhìn nhận khi xây dựng Luật về Hội của Việt Nam như sau:

Một là, thành lập hội là quyền đương nhiên của con người và của công dân mà Nhà nước cần có trách nhiệm tôn trọng, thực thi và bảo vệ. Cá nhân hoặc một nhóm cá nhân, một tổ chức muốn thành lập hội thường chỉ cần đăng ký với cơ quan Nhà nước chứ không phải xin phép Nhà nước. Chính vì vậy, thủ tục đăng ký cần rõ ràng, đơn giản và không bị phụ thuộc vào ý chí chủ quan “cho phép thành lập hay không cho phép thành lập” của cơ quan công quyền. Cơ chế quan liêu bao cấp và lối quản lý “xin-cho” vẫn còn tồn tại dai dẳng với hệ quả “cho phép” thành lập hội như một sự ban ơn cần được xóa bỏ để thay vào đó là cách tư duy tôn trọng Hiến pháp, tôn trọng quyền con người.

Hai là, quyền tự do lập hội là quyền tự do dân sự, có liên quan trực tiếp tới các quyền con người khác. Luật về Hội quan tâm tới quyền tự do lập hội, đồng thời cần quan tâm các hình thức tổ chức đảm bảo quyền hội hợp và tự do biểu đạt của người dân dưới mọi hình thức. Các lĩnh vực thành lập và hoạt động của hội cần được thực hiện rộng rãi trong toàn bộ đời sống xã hội, nếu có giới hạn vì liên quan đến an ninh quốc gia và trật tự công cộng thì phải rõ ràng không mơ hồ tránh sự tùy tiện của cơ quan công quyền trong việc hạn chế quyền lập hội của công dân. Việc không giới hạn hoạt động của hội sẽ đảm bảo mọi

công dân đều có quyền thành lập, gia nhập hoặc từ bỏ hội, đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng, sự phát triển sinh động của đời sống xã hội và nhu cầu phong phú khác nhau của tất cả các tầng lớp dân cư.

Ba là, hội là tổ chức tự nguyện có chung mục đích của hội viên. Quy định của Luật về Hội cần hướng vào việc hội tôn trọng quyền tham gia hoạt động hội của hội viên, bảo vệ quyền và lợi ích của hội viên, cung cấp dịch vụ cho hội viên và tổ chức các hoạt động sinh hoạt hội, thực hiện các hoạt động vận động xã hội và vận động chính sách, triển khai các hoạt động kinh tế phù hợp nếu lợi nhuận được sử dụng cho hoạt động của hội. Đồng thời với việc thành lập hội, các cá nhân có quyền tự gia nhập và tự rút lui (ra khỏi, rời bỏ) các hội. Tương tự như thế, các hội có quyền ngừng hoạt động và tự giải tán. Việc các cơ quan Nhà nước ngừng hoạt động và giải tán hội phải tuân thủ chặt chẽ các quy định của luật để bảo đảm không can thiệp tùy tiện.

Bốn là, quyền lập hội tương ứng với nghĩa vụ của Nhà nước trong việc tôn trọng, thực thi và bảo vệ quyền này. Luật nhân quyền quốc tế và Hiến pháp 2013 đòi hỏi Nhà nước có nghĩa vụ thực thi các biện pháp nhằm bảo đảm các quyền tự do căn bản của người dân, trong đó có quyền tự do lập hội và tham gia các hoạt động của hội. Cần lưu ý rằng nếu không xuất phát từ quyền và tự do cơ bản của con người để xây dựng và ban hành thì Luật về Hội sẽ dễ trở thành luật hạn chế tự do lập hội.

Năm là, quyền lập hội của người dân đi liền với quyền tự chủ của hội, tự chủ phải đi liền với tự chịu trách nhiệm. Luật về hội cần quy định rõ ràng các hội phải chịu trách nhiệm giải trình rõ ràng với cơ quan quản lý Nhà nước về hội, với xã hội, với công chúng và các nhà tài trợ với các thành viên của hội có liên quan. Luật về Hội phải đặt ra yêu cầu pháp lý về một cơ chế quản trị nội bộ minh bạch với trách nhiệm rõ ràng và hoạt động minh bạch, hiệu quả, thúc đẩy cơ chế tự chịu trách nhiệm và tự giám sát hoạt động của hội hơn là qua cơ chế

báo cáo và giám sát của cơ quan Nhà nước. Trong cuộc sống đa dạng với hàng trăm nghìn hội được thành lập và hoạt động thì việc quản lý, giám sát của các cơ quan hành chính Nhà nước là rất tốn kém, nếu như không nói là ôm không xuể, vì thế việc xác định ngay trong luật về trách nhiệm giải trình, cơ chế tự chịu trách nhiệm và tự giám sát hoạt động của các hội có ý nghĩa rất quan trọng.

Sáu là, thực tế hiện nay ở Việt Nam có rất nhiều hình thức về hội, bao gồm các tổ chức chính trị, chính trị-xã hội, chính trị-xã hội-nghề nghiệp, xã hội, xã hội-nghề nghiệp, nghề nghiệp... mang các tên khác nhau: Hội, hiệp hội, liên hiệp, liên đoàn, liên minh, câu lạc bộ, phòng, ban liên lạc... có những tổ chức và nhóm có đăng ký và những tổ chức và nhóm không đăng ký với cơ quan Nhà nước, đang triển khai các hoạt động ở cấp cộng đồng, quốc gia hoặc quốc tế, hội hoạt động trong các lĩnh vực kinh tế, văn hóa hoặc xã hội... Luật cần được xây dựng trên cơ sở bảo vệ tự do và bình đẳng trong hiệp hội của tất cả mọi người. Nhà nước tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền này của người dân và của các hội một cách bình đẳng trong hoạt động, trong tham gia các hoạt động xã hội. Đặc biệt là các chính sách về thuế và tài chính cần rõ ràng và hỗ trợ cho hoạt động của hội. Cần xây dựng khung pháp lý phù hợp để đảm bảo tính bình đẳng, tự chủ, tự quyết của các hội và có cơ chế pháp lý bảo vệ quyền, cũng như chế tài để xử lý các xâm phạm đối với quyền tự do hiệp hội, xây dựng một Luật về Hội bao quát và công bằng trong “sân chơi” chung về hội, làm nền tảng cho sự phát triển của đời sống dân sự trong xã hội Việt Nam.

Hiện nay Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam đang lấy ý kiến rộng rãi góp ý cho Dự thảo Luật về Hội. Dự thảo Luật gồm 8 chương 37 điều đã quán xuyên được những nội dung cần có trong luật về hội, về thành lập hội và hoạt động của hội; hội viên; quản lý Nhà nước đối với hội. Để dự thảo có thể được hoàn thiện hơn xin được góp ý cụ thể một số điểm chính sau đây:

1. Luật về Hội và các Luật Quốc hội ban hành sau Hiến pháp 2013 cần quán triệt sâu sắc nguyên tắc hiến định về quyền con người, quyền công dân và đứng trên quan điểm Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân để xem xét, xây dựng luật, chứ không thể xây dựng luật theo hướng chỉ để dễ quản lý. Hiến pháp 1946 đã khẳng định rất mạch lạc tại Điều 10 “Quyền tự do tổ chức và hội họp”. Năm 1957 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký sắc lệnh ban hành “Luật về quyền lập hội”, cho đến nay luật này vẫn chưa được sửa đổi, bổ sung, thay thế nên vẫn còn hiệu lực. Điều 25 Hiến pháp 2013 xác định: “Công dân có quyền tự do... hội họp, lập hội, biểu tình...”. Vì lý do trên đây, Khoản 1 Điều 1 dự thảo quy định “Luật này quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý Nhà nước về hội” cần được sửa đổi thành “Luật này quy định về bảo đảm quyền lập hội và quản lý Nhà nước về hội”. Theo đó khái niệm “quyền lập hội” sẽ được định nghĩa tại Điều 3, bao gồm cả thành lập hội, tổ chức và hoạt động hội.

2. Việc phân định “Hội bao gồm hội có tư cách pháp nhân, hội không có tư cách pháp nhân” chỉ thực sự có ý nghĩa khi có những quy định chính sách cụ thể tại các điều khoản khác ở tất cả các chương trong dự thảo Luật. Quy định tại Điều 2 “Hội không có tư cách pháp nhân là hội *chưa* được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp đăng ký hoạt động theo quy định của pháp luật”, cần lưu ý “không” và “chưa” phải được sử dụng đồng bộ, trong đó “không” thường được hiểu theo nghĩa phủ định tuyệt đối, còn “chưa” thường phụ thuộc vào thời gian và điều kiện cụ thể. Cũng cần thấy rõ rằng có pháp nhân hay không có pháp nhân thì quyền lập hội vẫn là quyền con người, quyền của cá nhân con người, quyền đương nhiên và khách quan, cần được bảo vệ bằng pháp luật, dự thảo luật chưa thể hiện rõ yêu cầu này.

3. Theo luật nhân quyền quốc tế và các công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam là thành viên thì trách nhiệm của Nhà nước đối với quyền con người thể hiện ở 3 nội dung: trách nhiệm thừa

nhận, ghi nhận, công nhận, tôn trọng; trách nhiệm bảo vệ; trách nhiệm bảo đảm thực hiện, tổ chức thực hiện. Khoản 1 Điều 14 Hiến pháp 2013 xác định rõ trách nhiệm “công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm” quyền con người. Quy định này của Hiến pháp hoàn toàn phù hợp với luật quốc tế và các công ước ước tế về quyền con người. Các chính sách cụ thể về quyền lập hội tại Điều 4 dự thảo chưa thể hiện rõ quan điểm hiến định trên đây, vẫn mang nặng tính xin - cho đối với quyền lập hội của công dân, cần được biên tập lại.

4. Quyền lập hội là quyền con người, quyền công dân, quy định về quyền lập hội cần mang tính đặc thù của hội, cho hội, do hội và vì hội, quy định rõ hơn, tránh chung chung sao chép từ luật doanh nghiệp và luật về các tổ chức khác, đặc biệt là luật về các tổ chức trong bộ máy Nhà nước. Đồng thời dự thảo luật cũng không nên can thiệp quá chi tiết vào thành lập, tổ chức và hoạt động hội. Các chương 2,3,4,5,6 dường như quy định về hội giống như quy định đối với doanh nghiệp và pháp nhân nói chung, chưa thực sự rõ tính đặc thù về hội, đồng thời lại quá chi tiết tỉ mỉ, có thể là rào cản đối với việc thành lập và hoạt động hội nhưng vẫn thiếu chặt chẽ, có thể bộc lộ những sơ hở không đáng có. So với các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế và Công ước ICCPR thì các chương này cần được viết thông thoáng hơn, trong đó làm rõ một số điểm về giới hạn quyền theo hướng cụ thể hóa Khoản 2 Điều 14 của Hiến pháp 2013 phù hợp với “Hội”, còn lại là tự do lập hội và hội họp theo phương châm “Công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm”.

5. Cụm từ “Cán bộ, công chức làm công tác quản lý hội” được nêu ra trong dự thảo nhưng thực sự chưa được làm rõ. Trong quan hệ giữa nhà nước với hội cần thấy rõ: Một là, Nhà nước thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đối với toàn bộ xã hội, trong đó có quản lý Nhà nước đối với hội. Tuy nhiên “quản lý hội” và “quản lý Nhà nước đối với hội” là hai cụm từ khác nhau, không đồng nhất. Theo đó dự thảo

chỉ nên viết dưới góc độ “Quản lý Nhà nước đối với hội”. *Hai là*, cán bộ công chức cũng là công dân, họ cũng có “quyền lập hội”, tham gia hoạt động hội ở mức độ cho phép và đối với một số hội nhất định mà không ảnh hưởng tới công vụ, pháp luật cần xác định rõ mức độ này. *Ba là* Nhà nước cũng là một chủ thể pháp luật bình đẳng với các chủ thể pháp luật khác, có quyền cử cán bộ, công chức, viên chức tham gia công tác hội và tham gia quản lý hội, nhưng cần thực sự tôn trọng quyền tự quyết của hội theo nguyên tắc và quyền tự quyết đã nêu trong dự thảo luật này mà không áp đặt. Bản thân sự áp đặt lãnh đạo hội đã là một sự lạm quyền từ phía Nhà nước.

6. Với những nguyên tắc Hiến định về quyền con người, quyền công dân, với kinh nghiệm thực tế về thực hành dân chủ trong thời kỳ đổi mới đất nước, dự luật cần có những quy định cụ thể và chi tiết về bảo đảm quyền lập hội ngay trong luật này mà không cần phải giao quyền lập pháp quá nhiều cho chính phủ như trong dự thảo.

Hiến pháp Việt Nam đã Hiến định những quyền và tự do cơ bản của con người, trong đó có quyền lập hội. Trong Kiểm điểm Định kỳ Phổ quát về Nhân quyền năm 2014, Chính phủ Việt Nam đã có những cam kết tích cực trước tất cả các quốc gia thành viên của Liên Hợp Quốc và trước Hội đồng Nhân Quyền Liên Hợp Quốc về việc thực thi đầy đủ theo các chuẩn mực tiến bộ nhất về các quyền con người nói chung, trong đó có 11 vấn đề cụ thể liên quan đến quyền tự do hiệp hội. Việc xây dựng và phê chuẩn Dự thảo Luật về Hội trong thời gian tới chắc chắn là một cơ hội để Việt Nam thể hiện những cam kết tích cực này, thực hiện quyền lập hội đã được hiến định trong Hiến pháp 2013, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN LẬP HỘI TRONG PHÁP LUẬT CỦA CHLB ĐỨC VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

ThS. Lê Thị Thúy Hương

I. KHÁI QUÁT VỀ PHÁP LUẬT VỀ HỘI CỦA CHLB ĐỨC

CHLB Đức là một trong những quốc gia sớm có hệ thống pháp luật về tự do hiệp hội. Hành lang pháp lý thông thoáng giúp phát triển đa dạng các loại hình hiệp hội tại Đức cả về số lượng và hình thức tổ chức. Về số lượng¹⁶⁴, tính tới cuối năm 2014, ở Đức có tổng cộng 620.143 hội đăng ký trong danh bạ hội tại các tòa án cơ sở. Theo một thăm dò mẫu đại diện cuối năm 2014, có 44% số người được hỏi trên 14 tuổi cho biết họ là hội viên của một hội nào đó. Tỷ lệ hội viên theo loại hình hội được phân bổ như sau: các hội thể thao: 20%, các hội cùng sở thích và mối quan tâm: 12%, các hội truyền thống quê hương: 8%, các hội thuộc nhà thờ và tín ngưỡng: 6%, các hội từ thiện (ví dụ Hội Chữ thập đỏ): 3%, các hội chính trị (ví dụ các đảng chính trị, các công đoàn): 3%, các hội môi trường (ví dụ Tổ chức Hòa bình xanh): 2%, các hội tương trợ lẫn nhau: 2%. Như vậy, có thể thấy khái niệm “hội” theo luật của Đức bao gồm các tổ chức, các hội trên phạm vi rộng, bao phủ nhiều ngành nghề, nhiều lĩnh vực, vì mục đích đảm bảo lợi ích của hội viên hoặc mục đích công.

Tự do hiệp hội ở Đức được ghi nhận là quyền hiến định trong Đạo luật cơ bản của Cộng hòa Liên bang Đức (*Grundgesetz für die*

¹⁶⁴ Xem Jürgen Keßler – *Các cấu trúc cơ bản và các cơ chế bảo hộ pháp lý trong pháp luật về hội của Đức*. Kỷ yếu hội thảo “Pháp luật về hội của Đức và những gợi ý cho việc xây dựng Luật về Hội ở Việt Nam” do Đại học Luật Hà Nội và Viện Friedrich Ebert Stiftung tổ chức tại Hà Nội ngày 06/4/2016.

Bundesrepublik Deutschland) được ban hành năm 1949. Trong phạm vi áp dụng của đạo luật này, công dân Đức được trao một cuộc sống tự do, tự quyết định một cách dân chủ và chịu trách nhiệm cá nhân, được luật pháp và công lý bảo vệ¹⁶⁵. Kể từ ngày 03/10/1990, nước Đức “Đông và Tây” thống nhất trên tinh thần tự do và tự quyết. Mọi người dân Đức cùng chung một hiến pháp, được hiến pháp bảo vệ phẩm giá và các quyền tự do cơ bản của con người, trong đó có tự do hiệp hội.

Các luật của CHLB Đức liên quan tới tự do hiệp hội bao gồm¹⁶⁶:

- Hiến pháp (Đạo luật cơ bản) (1949, sửa đổi năm 2010);
- Luật về Hội (1964, sửa đổi các năm 2007, 2015)
- Bộ luật Dân sự (2002, sửa đổi năm 2011)
- Luật về đối xử công bằng (2006)
- Luật về đại diện cấp liên bang của nhân viên (1974)
- Luật về quyết định đồng thuận chung trong các ngành thép, quặng sắt và than đá (1951)
- Luật về quyết định đồng thuận chung của người lao động (1976)
- Luật về các tòa án lao động (1953)
- Luật về các thỏa ước tập thể (1969)
- Luật hiến định liên quan đến việc làm (1972)
- Luật về Hội đồng việc làm châu Âu (1996)
- Luật về sự tham gia của bên thứ ba (2004)
- Luật bảo vệ chống việc giải thể (1951)

Dưới đây tóm tắt những nội dung chính của tự do hiệp hội trong pháp luật CHLB Đức:

¹⁶⁵. Xem <https://legacy.fordham.edu/Halsall/mod/CONST-DE.asp> (truy cập ngày 12/4/2016)

¹⁶⁶. Xem <http://www.legislationline.org/topics/subtopic/17/topic/1/country/28> (truy cập ngày 12/4/2016)

1. Quyền tự do lập hội

Tự do hiệp hội tại Đức được quy định tại Điều 9 Đạo luật cơ bản (ĐLCB), theo đó:

(1) Tất cả người Đức đều có quyền thành lập các công ty và các hội khác.

(2) Các hội có mục đích hoặc hoạt động trái với pháp luật hình sự, hoặc nhằm chống lại thể chế hiến định hoặc chống lại tư tưởng hiểu biết quốc tế lẫn nhau đều bị cấm.

Theo các chuyên gia pháp lý, quy định tại Điều 9 Khoản 1 ĐLCB đảm bảo quyền tự do của người dân trong việc tụ họp với nhau trong các hội, hiệp hội thuộc sự điều chỉnh của luật tự. Với quyền thành lập các hội, hiệp hội (*associations and societies*), quy định này đảm bảo nguyên tắc tạo lập về mặt xã hội thành các nhóm một cách tự do. Việc bảo vệ quyền cơ bản không chỉ bao gồm các hội viên mà cả chính các hội trong việc tự quyết định liên quan đến tổ chức, quá trình tìm kiếm quan điểm (*willensbildung*), và tiến hành hoạt động của hội. Điều 9 Khoản 1 ĐLCB đặc biệt bảo vệ việc không bị can thiệp vào lĩnh vực cốt lõi của sự tồn tại và hoạt động của hội; các quy định của pháp luật sẽ đảm bảo một sự bảo vệ hữu hiệu như vậy cho quyền cơ bản về tự do hiệp hội.

Với định nghĩa về những lý do mà hội bị cấm, Điều 9 Khoản 2 ĐLCB đề ra một giới hạn độc lập mang tính hiến định (*constitutionally independent limit*) đối với quyền tập thể về sự tiếp tục tồn tại của một hội. Ở đây, Điều 9 ĐLCB được diễn giải là quy định tại Điều 9 Khoản 1 chỉ đảm bảo tự do hiệp hội với những giới hạn được nêu trong Điều 9 Khoản 2. Tuy nhiên, những giới hạn này đã mở rộng hơn so với quy định của bản Hiến pháp Đức 1919 (Hiến pháp Weimar), qua đó cho phép thành lập các hội và hiệp hội với bất cứ lý do gì miễn là không trái với pháp luật hình sự (Điều 124.1). Đây được coi là nhằm để bảo vệ những giá trị pháp lý được nêu trong Điều 9 Khoản 2, xuất phát từ

những kinh nghiệm trước đó về sự nổi lên của chế độ độc tài toàn trị ở Đức (chế độ phát-xít) và được xem là công cụ “bảo vệ mang tính phòng ngừa cho hiến pháp” (*Praeventiver Verfassungsschutz*). Việc giải tán ngay lập tức các hội có mục tiêu, mục đích, hoặc hoạt động như quy định ở Điều 9 Khoản 2 ĐLCB được xem là biện pháp cần thiết để chống lại mối đe dọa với các giá trị của hiến pháp.

Một điểm cần chú ý là theo quy định tại Điều 9 ĐLCB, quyền tự do lập hội chỉ áp dụng cho người Đức, tuy nhiên, người nước ngoài ở Đức khi thành lập hội ở Đức có thể viện dẫn Điều 2 ĐLCB và Điều 1 Luật về Hội. Theo đó, Điều 2 Khoản 1 ĐLCB quy định về tự do cá nhân đã ghi nhận: “Mọi người đều có quyền tự do phát huy khả năng và tố chất của cá nhân mình trong chừng mực không xâm phạm đến các quyền của người khác hoặc không vi phạm thể chế hiến định hoặc các chuẩn mực đạo đức.” Điều 1 Khoản 1 Luật về Hội khẳng định: “Việc lập các hội là tự do” (quyền tự do lập hội). Các phán quyết của Tòa án Hiến pháp Liên bang (TAHPLB) cũng nêu rõ: hoạt động trong các hội là sự thể hiện việc tự do phát huy năng lực và tố chất cá nhân được đảm bảo bởi Điều 2 Khoản 1 Đạo luật cơ bản (các phán quyết của TAHPLB 35, 382, 399; 38, 52, 57; 50, 166, 173.)¹⁶⁷ Ngoài ra, CHLB còn chịu sự ràng buộc của Công ước Nhân quyền châu Âu, trong đó cũng quy định: “Mọi cá nhân đều có quyền hội họp với người khác một cách tự do và hòa bình, và tự do liên kết với người khác; trong đó có cả quyền thành lập công đoàn để bảo vệ những quyền lợi của mình và quyền gia nhập công đoàn”.

2. Quyền tự do liên kết

Tại Đức, quyền tự do liên kết được quy định tại Điều 9 Khoản 3 ĐLCB như sau: Quyền thành lập các hội nhằm đảm bảo và cải thiện các điều kiện lao động và kinh tế được bảo đảm cho mọi cá nhân và

¹⁶⁷ Xem Jürgen Keßler - Các cấu trúc cơ bản và các cơ chế bảo hộ pháp lý trong pháp luật về hội của Đức. Như trên.

mọi nghề nghiệp hoặc ngành nghề. Các thỏa thuận nhằm hạn chế hoặc tìm cách cản trở quyền này là vô hiệu; các biện pháp nhằm mục tiêu này là trái pháp luật.

Quyền tự do liên kết là một trường hợp đặc biệt của tự do lập hội theo Điều 9 Khoản 1 ĐLCB. Quyền này bao hàm việc thành lập các công đoàn của người lao động và các hiệp hội của giới chủ. Quyền này áp dụng cho mọi người, bao gồm cả người nước ngoài sinh sống và làm việc tại Đức.

Ngoài quyền tự do lập hội, Điều 9 Khoản 3 ĐLCB cũng đảm bảo quyền tự do thỏa ước và đấu tranh lao động. Theo đó, khía cạnh cá nhân của quyền tự do liên kết hàm chứa quyền gia nhập một công đoàn của người lao động hoặc một hiệp hội của giới chủ (quyền được tự do liên kết) cũng như quyền không gia nhập (quyền tự do không kiên kết, không bắt buộc gia nhập công đoàn, hiệp hội). Ngoài ra, trong hoạt động của mình (ví dụ như đấu tranh lao động), bản thân hiệp hội có thể dựa vào quyền tự do liên kết (quyền tự do liên kết tập thể).

3. Xác định tính chất vì lợi ích chung

Tính chất vì lợi ích chung là tiêu chí quan trọng để mục đích thành lập và hoạt động của hội, từ đó thừa nhận địa vị pháp lý của tổ chức được công nhận là “hội”. Theo quy định của pháp luật và thực tiễn pháp lý ở CHLB Đức, những mục đích như sau của các hội được công nhận là vì lợi ích chung: Nhằm thúc đẩy khoa học và nghiên cứu, giáo dục và đào tạo, nghệ thuật và văn hóa, giao lưu hiểu biết giữa các dân tộc, bảo vệ và chăm sóc di tích lịch sử, bảo vệ thiên nhiên và chăm sóc cảnh quan, chăm sóc môi trường sống và môn tìm hiểu quê hương đất nước, phong tục truyền thống (kể cả lễ hội carnival), bảo vệ động vật, thể thao, hợp tác phát triển, sự tham gia của công dân phục vụ các mục đích vì lợi ích chung, thiện nguyện và mục đích của nhà thờ (bắt đầu từ 01/01/2007).

Theo quy định tại Điều 52 luật về thuế và phí, một công ty hoặc hội được cho là theo đuổi các mục đích vì lợi ích chung nếu hoạt động của nó nhằm hỗ trợ, khuyến khích mọi người trên lĩnh vực vật chất, tinh thần và phong tục tập quán. Sẽ không phải là sự hỗ trợ khuyến khích mọi người nếu phạm vi những người được hưởng lợi từ sự khuyến khích hỗ trợ bị giới hạn, chẳng hạn như chỉ bao gồm những thành viên của gia đình hoặc những người làm việc cho một doanh nghiệp, hoặc bị hạn chế về không gian hoặc các đặc điểm nghề nghiệp. Hệ quả pháp lý từ Điều 52 là các hội được miễn (hoặc giảm) thuế thu nhập doanh nghiệp (thuế đánh vào lợi nhuận của các pháp nhân) và thuế giá trị gia tăng. Điều này giúp các hội tập trung hơn các nguồn lực đầu tư cho các hoạt động của tổ chức mình vì mục đích công.

4. Phạm vi các tổ chức thuộc sự điều chỉnh pháp luật về Hội rất rộng, bao gồm cả các hội tôn giáo và các đảng chính trị. Đối với *các hội tôn giáo*, ngoài tự do hiệp hội còn được bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, lương tâm và tôn giáo theo quy định của Điều 4 ĐLBC. Đối với *các đảng chính trị*, Điều 21 ĐLCB quy định:¹⁶⁸ Các đảng chính trị có thể được thành lập một cách tự do, tuy nhiên, việc tổ chức nội bộ của các đảng phải tuân thủ các nguyên tắc dân chủ, các đảng phải chịu trách nhiệm công khai về tài sản của đảng, các nguồn lực và việc sử dụng các quỹ của đảng. Đặc biệt, các đảng mà vì các mục tiêu của mình hoặc hành vi của những người ủng hộ đảng, tìm cách hạn chế hoặc xóa bỏ thể chế cơ bản về dân chủ tự do hoặc đe dọa sự tồn tại của nước CHLB Đức thì có thể bị Tòa án Hiến pháp Liên bang coi là vi hiến (*unconstitutional*) và cấm hoạt động. Các đảng chính trị ở CHLB Đức được tổ chức dưới dạng các hội có đăng ký [Điều 21 Bộ luật Dân sự (BLDS): Hội không mang tính chất kinh doanh; Điều 22

¹⁶⁸. Xem https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf (truy cập ngày 12/4/2016)

BLDS: Hội mang tính chất kinh doanh] hoặc các hội không đăng ký (Điều 54 BLDS). Các đảng chính trị không chịu sự điều chỉnh của Luật về Hội (Điều 2 Luật về Hội) và chỉ có thể bị cấm bởi Tòa án Hiến pháp Liên bang chứ không phải bởi Chính phủ hay một cơ quan Nhà nước (Điều 21 Khoản 2 ĐLCB).

5. Thủ tục thành lập và năng lực pháp lý của hội

Tại Đức, số đăng bạ tại các tòa án cấp cơ sở bao gồm các hội có đăng ký, tuy nhiên luật không quy định nghĩa vụ của các hội phải đăng ký hoạt động.

Các hội có đăng ký với tư cách là *pháp nhân có năng lực pháp lý* (Điều 21 BLDS) và *năng lực tranh chấp pháp lý* (Điều 50 Bộ luật Tố tụng Dân sự - BLTTDS) có thể khởi kiện và có thể bị kiện ra tòa. Các hội không đăng ký cũng có khả năng tranh chấp pháp lý (Điều 50 khoản 2 BLTTDS).

Ngoài ra, liên quan đến quyền tự do hiệp hội theo quy định của hiến pháp, Tòa án hiến pháp liên bang cũng đã công nhận *năng lực pháp lý của hội không đăng ký* (BGHZ 50, 325, BGH NJW-RR 2003, 1265), mặc dù những hội như vậy được gọi là “hội không có năng lực pháp lý” theo Điều 54 BLDS¹⁶⁹. Trước đó, một luật ban hành vào năm 1896 đã giới hạn năng lực pháp lý chỉ dành cho các hội có đăng ký, nhằm duy trì sự kiểm soát của Nhà nước đối với hoạt động của hội, đặc biệt là kiểm soát các công đoàn. Điều này sau đó bị cho là không phù hợp với quyền tự do lập hội được quy định trong Điều 9 Khoản 1 ĐLCB, và đặc biệt là quyền tự do liên kết.

¹⁶⁹ Điều 54 BLDS CHLB Đức quy định: Đối với các hội không có năng lực pháp lý thì áp dụng các quy định đối với công ty. Từ một giao dịch dân sự được tiến hành nhân danh một hội nhũ vậy đối với một bên thứ ba thì người làm việc đó chịu trách nhiệm vật chất cá nhân; nếu nhiều người tiến hành thì những người đó chịu trách nhiệm vật chất với tỷ cách người mắc nợ tổng thể. (Trích tài liệu Hội thảo “Pháp luật về hội của Đức và những gợi ý cho việc xây dựng Luật về Hội ở Việt Nam” do Đại học Luật Hà Nội và Viện Friedrich Ebert Stiftung tổ chức tại Hà Nội ngày 06/4/2016.)

Từ trước đến nay các công đoàn của Đức được tổ chức dưới dạng các hội không đăng ký. Trách nhiệm vật chất của hội có đăng ký cũng như hội không đăng ký chỉ giới hạn ở mức tài sản của hội, vì vậy không bao giờ xem xét trách nhiệm vật chất của các hội viên (BGH NJW 1979, 2304 ff.) Tuy nhiên, trong những điều kiện nhất định, luật quy định có thể xem xét trách nhiệm vật chất của cá nhân thành viên Ban chấp hành thực hiện hành vi giao dịch dân sự nhân danh hội (Điều 54 BLDS).

6. Pháp luật tư và pháp luật công điều chỉnh về hội

Như đã đề cập, vấn đề hội ở CHLB được điều chỉnh bởi cả luật tư và luật công.

Pháp luật tư về hội (các điều từ 21 đến 79 của BLDS) liên quan đến quy pháp lý của hội là pháp nhân theo luật tư, đặc biệt là các cơ quan của hội (Ban chấp hành và Đại hội hội viên), thủ tục thành lập, năng lực pháp lý và quy chế trách nhiệm vật chất, việc thanh lý và phá sản. Nhìn chung, các quy định về hội trong BLDS thông thoáng, thủ tục đơn giản, tạo điều kiện cho việc thành lập và hoạt động của hội. Chẳng hạn, hội không mang tính chất kinh doanh sẽ có tư cách pháp nhân bằng việc ghi vào đăng bạ hội tại tòa án cơ sở có thẩm quyền (Điều 21), hội mang tính chất kinh doanh có tư cách pháp nhân khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại bang mà hội đó đặt trụ sở công nhận (Điều 22). BLDS khuyến cáo chỉ nên tiến hành đăng ký khi số hội viên ít nhất là 7 (Điều 56), hàm ý những hội/nhóm nhỏ dưới 7 thành viên có thể hoạt động bình thường mà không cần đăng ký.

Về pháp luật công, Điều 9 Khoản 3 ĐLCB liên quan đến Tự do hiệp hội quy định: “Quyền thành lập các hội để đảm bảo và cải thiện các điều kiện lao động và kinh tế được bảo đảm cho mọi cá nhân và mọi nghề nghiệp hoặc ngành nghề. Các thỏa thuận nhằm hạn chế hoặc tìm cách cản trở quyền này là vô hiệu; các biện pháp nhằm mục

tiêu này là trái pháp luật...” Quy định này nhằm bảo vệ quyền đình công của người lao động bởi quyền đình công là đảm bảo hiệu quả thực chất của quyền thỏa ước lao động tập thể, trong bối cảnh người lao động luôn ở vị trí bất lợi hơn người sử dụng lao động.

Pháp luật công về hội cũng đề cập đến tính hợp lệ và những điều kiện dẫn đến việc cấm một hội, thủ tục và các hệ quả pháp lý. Trong chừng mực nhất định, đây là một chế định hệ quả của Điều 9 Khoản 2 ĐLCB.

7. Việc cấm hội

Điều 1 Khoản 2 Luật về Hội quy định: Để giữ gìn an ninh và trật tự công cộng, có thể có những biện pháp theo quy định của luật này chống lại các hội lạm dụng quyền tự do hiệp hội. Điều 3 Khoản 1 luật này nêu rõ: Một hội chỉ bị cấm bằng một quyết định của cơ quan có thẩm quyền trong đó xác định rằng mục đích hoặc hoạt động của hội vi phạm pháp luật hình sự hoặc chống lại thể chế do hiến pháp quy định hoặc chống lại tư tưởng hiểu biết lẫn nhau trong quan hệ quốc tế.

Do cấm và giải thể hội là một quyết định hành chính nên nội dung của nó chịu sự thẩm tra của các tòa án hành chính. Hội có thể chống lại quyết định cấm bằng cách kiện đòi hủy quyết định lên tòa hành chính (Điều 42 Luật Tổ chức Tòa án Hành chính - Luật TCTAHC).

Trong trường hợp quyết định hành chính là trái luật và do đó quyền của bên nguyên bị xâm phạm thì tòa sẽ hủy quyết định hành chính (...). Nếu quyết định hành chính đã được thi hành thì tòa cũng có thể tuyên rằng cơ quan hành chính phải khắc phục việc đã thi hành và cách khắc phục như thế nào (Điều 113 Khoản 1 Luật TCTAHC).

Về nguyên tắc, việc kiện đòi hủy quyết định hành chính có hiệu lực trì hoãn (Điều 80 Khoản 1 Luật TCTAHC), tuy nhiên, cơ quan Nhà nước có thể ban bố việc thi hành lập tức quyết định cấm hội

(Điều 80 Khoản 2 Điểm 4 Luật TCTAHC). Trong trường hợp này, theo đơn của bên nguyên, tòa có thể tái lập hiệu lực trì hoãn (Điều 80 Khoản 5 Luật TCTAHC).

Việc cấm các hội của người nước ngoài được quy định tại Điều 14 Khoản 2 Luật về Hội. Theo đó, các hội của người nước ngoài có thể bị cấm nếu như mục đích hoặc hoạt động của họ: (1) ảnh hưởng xấu hoặc gây nguy hại cho việc định hình ý chí chính trị tại CHLB Đức hoặc việc chung sống hòa bình của người Đức và người nước ngoài, hoặc của các nhóm người nước ngoài khác nhau trên lãnh thổ liên bang, hoặc cho an ninh và trật tự công cộng hoặc những lợi ích quan trọng khác của CHLB Đức; (2) đi ngược lại các cam kết theo công pháp quốc tế của CHLB Đức; (3) khuyến khích hỗ trợ những nỗ lực ở ngoài lãnh thổ liên bang có mục tiêu và phương tiện không thể dung hòa với giá trị cơ bản của một thể chế Nhà nước tôn trọng phẩm giá con người; (4) hỗ trợ, đồng tình hoặc sẽ dẫn đến việc sử dụng bạo lực làm phương tiện thực thi những đòi hỏi chính trị, tôn giáo và những đòi hỏi khác; hoặc (5) hỗ trợ các hiệp hội trong và ngoài phạm vi lãnh thổ liên bang xúi giục, đồng tình hoặc đe dọa tiến hành các cuộc tấn công đối với người và tài sản.

Tùy trường hợp, cơ quan có thẩm quyền, thay vì quyết định cấm hội, có thể ban hành các quyết định cấm hoạt động đối với các hội của người nước ngoài, giới hạn áp dụng đối với một số hành động nhất định hoặc một số người nhất định. Các quy định của pháp luật về việc giữ gìn an ninh, trật tự công cộng giữ nguyên giá trị đối với các hội của người nước ngoài (Điều 14 Khoản 3 Luật về Hội).

II. MỘT SỐ KINH NGHIỆM CHO VIỆC XÂY DỰNG DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI CỦA VIỆT NAM

Giống như nhiều quốc gia khác, hội đã tồn tại từ lâu ở Việt Nam, cùng với đó là các quy định pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của hội. Tuy nhiên, trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền

và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, việc sửa đổi pháp luật về hội hiện đang là yêu cầu cấp thiết với Việt Nam.

Từ việc khảo sát pháp luật và thực tiễn về hội của CHLB Đức, có thể nêu một số đề xuất góp ý với dự thảo Luật về Hội của Việt Nam như sau:

1. Về cách tiếp cận

Cần xác định đây là đạo luật để bảo vệ và bảo đảm thực thi quyền tự do hiệp hội, chứ không phải là đạo luật đơn thuần chỉ để quản lý hội. Do đó, luật cần xác định các cơ quan Nhà nước đều có các nghĩa vụ tôn trọng (không cản trở), bảo vệ (xử lý các vi phạm) và thúc đẩy (hỗ trợ các điều kiện thực thi) quyền này của mọi cá nhân, tổ chức, phù hợp với các công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

Cần quan niệm về hội theo hướng mở, đảm bảo việc tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy thực thi quyền tự do hiệp hội, đồng thời loại bỏ những nguy cơ có thể cản trở quyền tự do hiệp hội của người dân. Trên tinh thần đó, nên quy định: “Hội là tổ chức liên kết tự nguyện với sự tham gia chính thức của ít nhất ba cá nhân hoặc tổ chức, không vì mục tiêu lợi nhuận, hoạt động vì quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên hoặc vì mục đích công.”

Trên thực tế, các tổ chức hội có tôn chỉ mục đích riêng của mình, có mối quan tâm về lợi ích đặc thù của tổ chức (không chỉ bao hàm các lợi ích về vật chất mà là các lợi ích về tinh thần). Việc thành lập hội không xuất phát từ mục đích lợi nhuận, nhưng hội vẫn có quyền tiến hành những hoạt động hợp pháp mang lại lợi nhuận và lợi nhuận không được chia cho các hội viên mà là dành vào việc chi tiêu cho các hoạt động của hội theo quy định điều lệ của hội. Vì vậy, đề xuất sử dụng thuật ngữ “không vì mục đích lợi nhuận” của các hội, hàm ý là các hội vẫn có thể tiến hành những hoạt động mang lại lợi nhuận, có thu nhập, có lợi nhuận, nhưng lợi nhuận không phải là

mục đích cơ bản, mà chỉ là phương tiện đạt được mục tiêu đã nêu trong điều lệ hội.

2. Về phạm vi điều chỉnh của luật

Từ kinh nghiệm của CHLB Đức, việc quy định đối tượng áp dụng của hội chỉ là “công dân, tổ chức Việt Nam”, loại bỏ đối tượng “cá nhân người nước ngoài, tổ chức nước ngoài hoạt động hợp pháp trên lãnh thổ Việt Nam” là không phù hợp với thông lệ quốc tế và tình hình đất nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế. Thực tế hiện nay ở Việt Nam có rất nhiều hội do người nước ngoài thành lập hoặc tham gia hoạt động và trong nhiều lĩnh vực ngành nghề, chẳng hạn như ngành logistic, các tổ chức và cá nhân nước ngoài chiếm vị thế chủ đạo.

Trong trường hợp nếu trước mắt chưa thể đưa cá nhân và tổ chức nước ngoài vào đối tượng áp dụng của luật, thì trong điều khoản thi hành có thể ghi nhận quyền tự do hiệp hội của người nước ngoài, người không quốc tịch sinh sống và làm việc hợp pháp tại Việt Nam (tương tự như việc ghi nhận quyền của trẻ em người nước ngoài, trẻ em không quốc tịch trong điều khoản thi hành của Luật Trẻ em Việt Nam 2016, mặc dù đối tượng điều chỉnh của luật là trẻ em Việt Nam), hoặc quy định tương tự như luật của CHLB Đức trong đó người nước ngoài có thể thực hiện quyền tự do hiệp hội của mình viện dẫn điều khoản luật về tự do hiệp hội của mọi cá nhân.

Để bảo đảm nguyên tắc bình đẳng giữa các cá nhân và giữa các hội, cần mở rộng đối tượng điều chỉnh của luật đến mọi tổ chức trong xã hội, trong đó xác định rõ có loại hội không cần đăng ký và có loại hội cần đăng ký (có tư cách pháp nhân). Hội không nhất thiết phải là tổ chức “có tư cách pháp nhân” như quy định của pháp luật hiện hành. Việc quy định công dân chỉ có thể thực hiện quyền lập hội, hội hợp khi lập thành một nhóm, một tổ chức nhất định và phải được công nhận là có tư cách pháp nhân là không phù hợp. Quy định này

có thể làm cản trở quyền lập hội, hội hợp của các cá nhân. Để bảo đảm hiệu quả trong quản lý, cũng như sự thuận lợi cho các hội, chúng tôi đề xuất Luật về Hội phân chia thành các hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân (hội đơn giản). Các loại hội này sẽ có thủ tục thành lập khác nhau và phạm vi quyền hạn cũng khác nhau.

Luật có thể nêu rõ những đối tượng loại trừ không thuộc sự điều chỉnh của luật này (ví dụ các tổ chức tôn giáo, Đảng chính trị, công đoàn, tổ chức lập ra trong tiến trình bầu cử), tương tự như cách quy định của CHLB Đức loại trừ không áp dụng đối với các đảng phái chính trị và công đoàn.

3. Về điều kiện thành lập, gia nhập hội

Điều kiện lập hội thường có các quy định liên quan đến: mục đích (phải hợp pháp), trụ sở và tài sản, điều lệ và thành viên. Từ kinh nghiệm của CHLB Đức, khi quy định điều kiện về thành viên cần lưu ý các vấn đề cụ thể như sau:

- Về quốc tịch, quyền lập hội đương nhiên thuộc về mọi công dân của quốc gia, trừ một số trường hợp luật định (chẳng hạn như công chức lực lượng vũ trang...). Đối với quyền lập hội của người nước ngoài, có thể xem xét việc tách biệt người nước ngoài là người cư trú (được tự do gia nhập hội) và người không cư trú (tùy trường hợp).

- Về độ tuổi, luật có thể quy định phải đủ 18 tuổi mới có đầy đủ quyền thành lập và gia nhập hội, cho phép người chưa thành niên từ 16 đến 18 tuổi trở thành thành viên của các hội, với điều kiện đa số thành viên hội đồng quản trị của hội phải là người đã thành niên, có đủ năng lực để thực hiện giao dịch hợp pháp. Trẻ em dưới 16 tuổi có thể trở thành thành viên của một hội nếu quy chế của hội này cho phép và có sự đồng ý của người giám hộ hợp pháp, nhưng các trẻ em này có thể không được bầu cử hoặc biểu quyết tại phiên họp của hội.

- Về số lượng thành viên để thành lập một hội, hiện có sự khác biệt lớn giữa quy định của các quốc gia. Luật của CHLB Đức không quy

định số lượng thành viên tối thiểu của hội mà chỉ quy định việc đăng ký hội được thực hiện với hội có từ 7 thành viên trở lên. Luật Việt Nam có thể quy định số lượng thành viên tối thiểu từ 3 người trở lên và việc đăng ký hội nên tùy thuộc vào mục đích, tính chất hoạt động của hội hơn là theo số lượng thành viên của hội.

4. Về cơ quan, thủ tục đăng ký, thành lập hội

Nên quy định việc đăng ký thành lập thay cho việc cấp phép để tránh tình trạng xin - cho, đồng thời đảm bảo việc nhà nước tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy các điều kiện thực thi quyền tự do hiệp hội của người dân. Phù hợp xu hướng chung của cải cách hành chính và hướng tới xây dựng chính phủ điện tử, Việt Nam có thể quy định thủ tục đăng ký thành lập hội cho cơ quan Nhà nước qua Internet, hoặc nộp hồ sơ đăng ký tại một cơ quan nhất định (ví dụ như tòa án địa phương nơi hội có trụ sở, tương tự như quy định của CHLB Đức; hoặc cơ quan công chứng, như cách quy định của Italia; hoặc cơ quan chuyên trách việc đăng ký hội, như trường hợp của Malaysia).

Thủ tục đăng ký thành lập hội cần đơn giản, rõ ràng, thuận tiện, nhanh chóng để mọi tổ chức, cá nhân đều có thể hiểu và thực hiện. Ban vận động thành lập hội (ban sáng lập) thường phải nộp cho cơ quan đăng ký giấy đăng ký kèm theo các loại văn bản như: quy chế (điều lệ) hội, danh sách các thành viên sáng lập, địa chỉ văn phòng tạm thời của hội... Sau một thời hạn hợp lý do luật định, cơ quan đăng ký sẽ có trả lời về việc đăng ký.

5. Về quyền của các hội

Các quyền quan trọng nhất của hội là quyền về tài chính, tài sản và về tổ chức, nhân sự.

- Về quyền sở hữu tài sản và chủ động về tài chính, nhìn chung, các hội có thể huy động các nguồn đóng góp từ trong nước và quốc

tế. Đối với hội không có tư cách pháp nhân (hội đơn giản), có thể quy định hội chỉ có thể có nguồn thu từ đóng góp của các thành viên.

Hội là các tổ chức phi lợi nhuận, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, tuy nhiên, luật có thể cho phép hội hoạt động kinh doanh hợp pháp để có nguồn thu và lợi nhuận nhằm triển khai các hoạt động để đạt được các mục đích mà hội đề ra.

- Về quyền chủ động về nhân sự và tổ chức, luật có thể có quy định khái quát về bộ máy lãnh đạo hội như hội đồng quản trị, ban điều hành của hội; các hội có thể có tổ chức trực thuộc, tổ chức thành viên, chi nhánh, trừ trường hợp hội không có tư cách pháp nhân (hội đơn giản, chỉ cần 3 người trở lên) có thể không được thành lập chi nhánh ở địa phương.

- Các hội có quyền tự do triển khai các hình thức hoạt động để thực thi nhiệm vụ của mình. Việc triển khai hoạt động liên quan chặt chẽ đến khuôn khổ pháp lý thực thi các quyền tự do khác, đặc biệt là tự do ngôn luận (khi muốn truyền thông, xuất bản, vận động...), tự do hội họp (khi muốn tổ chức tuần hành, hội thảo, tập huấn), tự do đi lại (khi muốn tiếp cận địa bàn, đối tượng dễ bị tổn thương...)

- Cần bổ sung quy định quyền được khiếu nại nhằm xem xét lại quyết định của cơ quan cấp đăng ký. Ngoài ra, cần nghiên cứu một số quyền khác liên quan đến hoạt động của hội như: Mức độ quyền riêng tư của hội (hội có cần phải thông báo công khai toàn bộ hội viên?); Khi nào thì một cá nhân thành viên có thể phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành động của tổ chức? Hoặc khi nào một tổ chức phải chịu trách nhiệm về hành động, lời nói của cá nhân thành viên?; Khi nào hội bị buộc phải nhận một cá nhân làm thành viên? Khi nào thì hội buộc phải sát nhập với một hội khác?

6. Về cơ quan giám sát, xử lý vi phạm

Chỉ nên quy định một cơ quan là đầu mối quản lý việc thành lập và hoạt động của các hội, bỏ chế độ bộ chủ quản, cơ quan chủ quản.

Các quy định cần phải cụ thể, rõ ràng về nghĩa vụ công khai, cung cấp thông tin và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các hội, đặc biệt là các hội nhận ngân sách công và các nguồn tài trợ, quyền góp của công chúng.

Để bảo đảm trật tự quản lý và hoạt động của hội, bên cạnh việc thiết kế khuôn khổ pháp lý riêng cho các hội, cũng cần có cơ quan, thủ tục giám sát việc thực thi quyền lập hội. Thẩm quyền giám sát có thể được trao cho bộ tư pháp hoặc một cơ quan khác.

Để xử lý các vi phạm của hội, luật cần quy định các hình thức chế tài như phạt tiền, giải tán hội.

7. Về việc chấm dứt hoạt động của hội

Các hội có thể chủ động chấm dứt hoạt động hoặc bị cơ quan Nhà nước (tòa án) chấm dứt hoạt động. Việc chấm dứt hoạt động của hội thường bao gồm các thủ tục: xử lý, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác, tuyên bố giải thể. Việc xử lý tài sản của hội được chia thành hai phương thức đối với hai nhóm tài sản. (i) Đối với các tài sản có được từ nguồn tài trợ của các tổ chức (trong nước, nước ngoài) hoặc của nhà nước, sau khi thanh toán toàn bộ các nghĩa vụ của tổ chức, số còn lại do cơ quan có thẩm quyền (thường là tòa án) quyết định. (ii) Đối với các tài sản tự có của hội, sau khi thanh toán hết các nghĩa vụ, số còn lại do hội quyết định theo điều lệ.

Tuyên bố giải thể được thực hiện sau khi đã thanh toán các nghĩa vụ về tài sản, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác của hội. Thời điểm tuyên bố giải thể hội là thời điểm chấm dứt hoàn toàn các hoạt động cũng như tư cách pháp lý của hội trên thực tế.

Tóm lại, tự do hiệp hội vừa là quyền cá nhân vừa là quyền tập thể, được đảm bảo bởi các hệ thống pháp luật dân chủ và hiện đại trên thế giới. Với cá nhân, đó là quyền tự do lựa chọn trong việc tham gia hay rời bỏ các nhóm; với tập thể, đó là quyền tiến hành hoạt động tập thể nhằm theo đuổi những mối quan tâm của các

thành viên. Tự do hiệp hội chủ yếu được thể hiện thông qua quyền gia nhập công đoàn, tự do ngôn luận, phản biện xã hội, tham gia các đảng chính trị cũng như các câu lạc bộ hoặc hội nhóm khác như các nhóm tôn giáo, nhóm huynh đệ, các câu lạc bộ thể thao. Tự do hiệp hội có mối liên hệ chặt chẽ với tự do hội họp và trong bối cảnh nhất định còn được hiểu là bao gồm cả tự do hội họp. Trên đây là một số nét chính về pháp luật về hội của CHLB Đức và một số kiến nghị về xây dựng pháp luật về tự do hiệp hội ở Việt Nam. Việc tiếp tục nghiên cứu, phân tích các quy định về luật hội của các quốc gia, đặt trong những hệ thống pháp lý, bối cảnh văn hóa, chính trị cụ thể là cần thiết, nhằm rút ra những hàm ý nhất định cho tiến trình thảo luận Luật về Hội tại Việt Nam hiện nay.

MỐI QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC VÀ HIỆP HỘI Ở CỘNG HOÀ PHÁP VÀ GỢI MỞ CHO VIỆC HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI CỦA VIỆT NAM

PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh*

Tự do hiệp hội - cho phép mọi người “bày tỏ quan điểm chính trị, tham gia theo đuổi văn học và nghệ thuật và các hoạt động văn hóa, kinh tế và xã hội khác, tham gia vào những nghi thức tôn giáo hoặc những tín ngưỡng khác, thành lập và gia nhập công đoàn và các hợp tác xã, và bầu ra lãnh đạo để đại diện cho những mối quan tâm của họ, cũng như giữ cho những lãnh đạo có trách nhiệm giải trình”¹⁷⁰ - mang nhiều màu sắc chính trị, và là nền tảng để thực hiện các quyền dân sự chính trị khác của con người.

Trong quá khứ, sự e dè thận trọng của Nhà nước Pháp đối với tự do hiệp hội thể hiện khá rõ ràng. Sự can thiệp này thể hiện trong lịch sử của pháp luật về tự do hiệp hội ở Pháp, cũng vẫn còn hiện diện không ít trong các định chế và đời sống pháp luật hiện hành. Đi suốt chiều dài lịch sử và bám sát cùng thực tiễn đời sống pháp luật hiện tại là mối bận tâm của Nhà nước Pháp trong xử lý các quan hệ về hiệp hội đồng thời bảo đảm tự do hiệp hội như là một tự do cơ bản của con người. Dù rằng còn ít nhiều tập trung và có sự định hướng của Nhà nước - thể hiện trong quy chế một số hiệp hội đặc thù, nhưng xu hướng chung nhất là tự do hiệp hội đã trở thành nguyên tắc chung nhất - và được bảo vệ bằng toàn bộ hệ thống tòa án - ngay cả khi luật thành văn còn giới hạn ít nhiều.

* Chủ nhiệm Bộ môn Lý luận, Lịch sử Nhà nước và Pháp luật, Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội.

¹⁷⁰ Lời nói đầu Nghị quyết 15/21 của Hội đồng Nhân quyền.

Bài viết sau đây đề cập đến mối quan hệ giữa Nhà nước và hiệp hội ở Pháp thể hiện qua lịch sử pháp luật lập hội ở Pháp (1); Các mối bận tâm hiện tại của Nhà nước trong điều chỉnh pháp luật đặc biệt đối với các hiệp hội đặc thù (2); Tôn trọng tự do hiệp hội - nguyên tắc nền tảng bao trùm pháp luật về hội ở Pháp (3), từ đó có một vài kết luận và liên hệ về dự thảo Luật về Hội ở Việt Nam (4).

1. SỰ “THĂNG TRẦM” CỦA TỰ DO HIỆP HỘI TRONG LỊCH SỬ PHÁP LUẬT CỘNG HÒA PHÁP

Không giống như các quốc gia Anglo-saxon, nơi mà trong lịch sử, các hiệp hội tự do phát triển từ lâu đời, thì ở Pháp từ xa xưa trong lịch sử, các nhà cầm quyền đã từng khá e dè và thậm chí thường xuyên cấm đoán các hiệp hội.

Ngay cả trong Tuyên ngôn của nền cộng hòa 1789 cũng không ghi nhận tự do hiệp hội, mặt khác còn khẳng định rằng giữa công dân và Nhà nước không cần có bất kỳ một hình thức trung gian nào. Về ý thức hệ, chính quyền thời đó từng nhìn nhận việc liên kết các cá nhân lại trong các hiệp hội như là một sự phản đối lại quyền lực tập trung của chính phủ.

Dẫu rằng ngay sau đó Sắc lệnh ngày 13 và 14 tháng 11 năm 1790 khẳng định rằng *“mọi công dân có quyền tự tập hòa bình và thiết lập với nhau các hội tự do”*, nhưng hàng loạt văn bản ra đời ngay sau đó dần giảm bớt quyền tự do này: Sắc lệnh Allarde ngày 2 và 17 tháng 3 năm 1791, nhân danh tự do kinh doanh đã xóa bỏ các phường hội nghiệp đoàn, Luật Chapelier ngày 14 và 15 tháng 6 năm 1791 nhằm chấm dứt các phong trào tập thể của công nhân đã cấm các hiệp hội của công nhân, Luật ngày 18 tháng 8 năm 1792 với tinh thần chống tôn giáo đã xóa bỏ các hội thiện nguyện (và kèm theo đó là các hội tương tế), và cuối cùng Luật 7 tháng nóng năm XI (tức 1803) đã cấm các câu lạc bộ chính trị. Thậm chí, vì muốn cản trở hoạt động của các hội đoàn nhằm thiết lập sự ổn định về kinh tế và chính trị mà

Napoléon cho đưa vào Bộ luật hình sự 1810 quy định: “Không một hiệp hội nào hơn 20 người... được thành lập mà không có sự đồng ý của Chính phủ” (Điều 291).

Với Cách mạng 1848, lịch sử lại lặp lại: nhân danh lý tưởng cách mạng, Luật ngày 22 tháng 7 năm 1848 và Hiến pháp ngày 04 tháng 11 năm 1848 khẳng định “công dân có quyền lập hội”. Nhưng đối mặt với các cuộc bạo động, Luật ngày 18 tháng 06 năm 1849 đã trao cho Chính phủ quyền được cấm mọi hiệp hội nếu xét thấy hiệp hội đó nguy hiểm cho an ninh công cộng¹⁷¹.

Tuy nhiên lập hội - một nhu cầu tự nhiên của con người - vẫn cứ hiện diện ở Pháp, bất chấp những quy định pháp luật. Từ cuối thế kỷ XVIII đến nửa sau thế kỷ XIX, các hiệp hội dần dà phát triển theo đòi hỏi của sự phát triển kinh tế và xã hội.

Đi trước cả quy định pháp luật, hàng loạt hiệp hội, liên đoàn, hội hữu nghị hay tương ái đã xuất hiện nhằm đáp ứng các nhu cầu đa dạng của một xã hội phát triển. Sau năm 1864, cùng với việc bãi bỏ tội danh tụ họp tập thể của công nhân, và đặc biệt sau việc phe cộng hòa giành chính quyền (1879-1880) các hiệp hội phát triển mạnh mẽ.

Bắt đầu từ Đệ tam Cộng hòa, tức từ 1870, tự do lập hội từng bước được thừa nhận, khởi đầu với đạo luật ngày 12 tháng 7 năm 1875 về tổ chức đại học, Luật ngày 21 tháng 03 năm 1884 cho phép tự do thiết lập các nghiệp đoàn của công nhân cũng như giới chủ. Điều 291 của Bộ luật hình sự 1810 cũng được bãi bỏ và cuối cùng là Luật 1901 xác nhận quyền tự do lập hội.

Lịch sử pháp luật về lập hội ở Pháp cho thấy rằng tự do hiệp hội không được quy định thống nhất ngay trong pháp luật mà có

¹⁷¹. Tham khảo: *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội hợp hòa bình trên thế giới và ở Việt Nam*, Khoa Luật ĐHQGHN, chủ biên PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh, phần viết của TS. Nguyễn Văn Quân, tr.93-94.

những biến động thăng trầm theo từng thời điểm lịch sử. Do chiến tranh, và ổn định kinh tế, xã hội, nhiều lần chính phủ Pháp đã tìm cách giới hạn tự do hiệp hội. Kết quả là Luật 1901 - một đạo Luật về Hội ra đời sớm so với các quốc gia trên thế giới - là thành quả của tự do hiệp hội nhưng đồng thời cũng là sự thể hiện sự e dè và nhu cầu quản lý hội của Nhà nước. Pháp luật về hội có thể là sự ghi nhận bảo vệ tự do, nhưng cũng có thể là công cụ hạn chế tự do - tùy quan điểm của nhà cầm quyền.

Sự thăng trầm của tự do hiệp hội ở Pháp có thể minh chứng qua một lĩnh vực cụ thể: tự do hiệp hội của người nước ngoài - một lĩnh vực có thể coi là tế nhị nhất trong điều chỉnh về tự do hiệp hội.

Luật 1901 thời kỳ đầu không có sự phân biệt rõ đối với người nước ngoài trong tự do lập hội. Chỉ liên quan đến hội đoàn tôn giáo, Luật 1901 có quy định rằng: các hiệp hội tôn giáo của người nước ngoài có khả năng bị giải tán bởi một sắc lệnh của Tổng thống Pháp nếu trong trường hợp hiệp hội này có khả năng đe dọa đến an ninh quốc gia. Trong Sắc lệnh năm 1939 - do hoàn cảnh chiến tranh, đã quy định rằng các hiệp hội của người nước ngoài (1/4 thành viên là người nước ngoài) phải được sự cho phép của Bộ trưởng Bộ Nội vụ. Thậm chí văn bản này còn quy định rằng giấy phép của các hiệp hội người nước ngoài có thể bị rút lại vào bất kỳ thời điểm nào. Sự hạn chế đối với các hiệp hội của người nước ngoài được duy trì trong một khoảng thời gian dài. Chính dựa trên cơ sở này mà một Bộ trưởng Nội vụ Raymon Marcellin đã đề xuất nên đưa ra dự luật về việc cấp phép tất cả các hiệp hội của người nước ngoài ở Bộ Nội vụ. Dự luật này được thông qua nhưng Hội đồng Bảo hiến - được triệu tập bởi Chủ tịch Thượng viện - đã phủ định đạo luật này trên tinh thần đề cao tự do hiệp hội. Về phía tư pháp, việc giải thích tự do hiệp hội dần mở rộng không chỉ trong công dân chính quốc. Điều này thể hiện trong Phán quyết án của Tham chính viện ngày

11 tháng 7 năm 1956 “Hội ái hữu của người An Nam ở Paris và ông Nguyen-Duc-Frang”¹⁷²: Tháng ba năm 1953, những người sáng lập Hội ái hữu của người An Nam ở Paris, quốc tịch Việt Nam, làm thủ tục thành lập một hội khai báo như người Pháp, nghĩa là nộp tờ khai lập hội ở “tòa tỉnh trưởng” mà không xin phép trước như trường hợp hội người nước ngoài. Ngày 30 tháng 4 năm 1953, Bộ trưởng Nội vụ viện dẫn chương IV luật 1901 về những hội người nước ngoài, tuyên bố sự thành lập vô hiệu. Vụ việc được đưa lên Tham chính viện, cơ quan tổ tụng hành chính tối cao của Pháp. Trong bản án ngày 11 tháng 7 năm 1956, Tham chính viện nhận định Việt Nam thời đó thuộc Liên hiệp Pháp và người Việt Nam không thể bị xem như người nước ngoài mà là dân thuộc Liên hiệp Pháp, và, theo điều 81 của Hiến pháp đệ tứ Cộng hòa (1958, hiện hành) thì *“tất cả người dân Pháp và dân thuộc Liên hiệp Pháp đều có tư cách là công dân của Liên hiệp Pháp, được hưởng những quyền và tự do do Chương mở đầu của Hiến pháp này bảo đảm”*. Do đó, *“những nguyên tắc căn bản được những đạo luật của nền Cộng hòa thừa nhận”* (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*), được Chương mở đầu của Hiến pháp này khẳng định lại được áp dụng trong nước Pháp đối với những công dân của Liên hiệp Pháp. Và như vậy, Tham chính viện tuyên bố *“tự do lập hội là một nguyên tắc căn bản của nền Cộng hòa”*¹⁷³.

Đến năm 1981, quy định về việc cấp phép của Bộ trưởng Bộ Nội vụ đối với các hiệp hội của người nước ngoài đã hoàn toàn bị bãi bỏ. Nhưng ý tưởng về giới hạn quyền lập hội đối với người nước ngoài vẫn tồn tại mãi cho đến gần đây: Dự luật số 1299 đệ trình tháng 1- 2 năm 2001 đã dự kiến quy định rằng: các hiệp hội mà hội

¹⁷². CE, Ass., 11 juil. 1956, *Amicale des Annamites de Paris et sieur Nguyen Duc-Frang*.

¹⁷³. Tham khảo: *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội hợp hòa bình trên thế giới và ở Việt Nam*, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, chủ biên PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh, phần viết của TS. Nguyễn Văn Quân, tr.96-97.

viên đa số là người nước ngoài hoặc có người quản trị là người nước ngoài; hoặc có trụ sở ngoài biên giới Pháp - trước khi được thừa nhận chính thức phải được sự chấp thuận của Tham chính viện. Điều này rõ ràng không phù hợp với tinh thần dân chủ - và tự do hiệp hội đang rộng mở, nên dự luật này đã không được thông qua. Sự dè dặt còn lại với quyền lập hội của người nước ngoài chỉ còn ở lại trong quy định về việc phải chỉ rõ quốc tịch của những người lãnh đạo trong hiệp hội - nhưng cũng chỉ có thể áp dụng đối với các hiệp hội có khai báo. Trên phương diện pháp luật cũng như thực tế, cho đến nay người nước ngoài được bảo hộ quyền tự do lập hội bình đẳng như công dân Pháp.

2. CÁC MỐI BẬN TÂM HIỆN TẠI CỦA NHÀ NƯỚC THỂ HIỆN TRONG ĐIỀU CHỈNH PHÁP LUẬT ĐẶC BIỆT ĐỐI VỚI CÁC HIỆP HỘI ĐẶC THÙ

Tự do hiệp hội ở Pháp quy định chủ yếu trong Luật về Hội ngày 01 tháng 7 năm 1901. Nhưng bản thân đạo luật này, bên cạnh quy định cơ chế bảo vệ tự do hiệp hội, còn có sự điều chỉnh đặc thù của Nhà nước trong một số lĩnh vực đặc biệt: tôn giáo và công ích. Qua những quy định đặc thù về hiệp hội tại hai lĩnh vực này thể hiện mục tiêu chính trị và tư tưởng - hoặc sự chi phối của Nhà nước trong chính trị, tư tưởng. Định hướng chính trị thể hiện trong quy định hội phục vụ công ích; và định hướng tư tưởng thể hiện trong quy định về hiệp hội tôn giáo.

a. Các hiệp hội tôn giáo

Các hiệp hội tôn giáo (giáo đoàn) - được định nghĩa như là một tập hợp những cá nhân có chung niềm tin, dâng hiến cuộc sống của mình dưới niềm tin đó và chịu sự dẫn dắt của một chủ thể quyền lực trong hiệp hội - chịu sự điều chỉnh đặc biệt của pháp luật về lập hội ở Pháp.

Sự e dè của Nhà nước đối với các giáo đoàn có nguồn gốc từ lịch sử và cho đến nay những hạn chế nhất định đối với loại hiệp hội này vẫn còn tồn tại trong pháp luật hiện hành.

Theo tinh thần của Luật 1901, các hiệp hội tôn giáo không được hưởng quy chế tự do như các hiệp hội thông thường. Nghi ngại các hiệp hội tôn giáo nên Nhà nước quy định việc thành lập các hiệp hội tôn giáo phải được pháp luật cho phép. Việc sáng lập và duy trì hoạt động của hiệp hội tôn giáo mà không được phép của chính quyền được coi là một tội phạm (năm 1902), và thậm chí luật ngày 07/7/1904 cấm các hiệp hội tôn giáo giảng dạy.

Cho mãi đến thời kỳ Vichy, sự nhìn nhận của chính quyền đối với các hiệp hội tôn giáo có phần cởi mở hơn. Đạo luật ngày 8/4/1942 quy định rằng: “hiệp hội tôn giáo có thể được thừa nhận hợp pháp bởi một nghị định ban hành trên cơ sở sự chấp thuận của Tham chính viện”. Tuy nhiên, việc thực hiện quy định này phải đợi mãi đến năm 1970 - theo như đề nghị của Tổng thống Georges Pompidou. Trong một kiến nghị năm 1989, Tham chính viện xác định rõ bốn tiêu chí để định nghĩa một giáo đoàn tôn giáo: là một tổ chức có chung nguyện vọng; có đời sống chung; có quy tắc chung, được sự phê chuẩn bởi các chủ thể tôn giáo có thẩm quyền. Từ đó, hơn 600 hiệp hội tôn giáo đã được công nhận. Sự thừa nhận của Tham chính viện trải rộng - không chỉ dừng lại ở các giáo đoàn Thiên chúa giáo mà các tôn giáo khác như Phật giáo, Cơ đốc giáo, Tin lành và đạo Hindu cũng được thừa nhận.

Nhưng cho đến nay, trong pháp luật hiện hành của Cộng hòa Pháp, nỗi e ngại về giáo đoàn vẫn tồn tại - thể hiện thông qua các quy định đặc biệt về quản lý Nhà nước đối với các giáo đoàn.

Các hạn chế này thể hiện ở những khía cạnh như sau:

So với các hiệp hội thông thường, các hiệp hội tôn giáo chịu sự quản lý chặt chẽ hơn của Nhà nước.

- Thứ nhất: Sự quản lý của Nhà nước đối với việc thành lập hiệp hội tôn giáo:

Việc công nhận hợp pháp một hội đoàn tôn giáo phải thực hiện bằng quyết định của Tham chính viện (trong khi đối với các hiệp hội khác chỉ cần quyết định của Tỉnh trưởng).

Việc giải thể hội đoàn hay xóa sổ các cơ sở này chỉ có thể được đưa ra thông qua một quyết định dựa trên kiến nghị của Tham chính viện.

- Thứ hai: Nhà nước quản lý nghiêm ngặt các hoạt động của của hội đoàn tôn giáo lại bị kiểm soát chặt chẽ bởi cơ quan hành chính, đặc biệt ở phương diện tài chính và quản lý di sản:

“Mọi hội đoàn tôn giáo phải bảo quản các bảng thu chi, hàng năm hội đoàn phải lập bảng tài khoản thu chi của năm đã qua cũng như bảng kiểm kê các động sản và bất động sản.

Tại trụ sở của hội đoàn phải có sẵn danh sách đầy đủ của các thành viên hội đoàn có ghi rõ tên họ cũng như tên được sử dụng trong hội đoàn, quốc tịch, tuổi, nơi sinh và ngày gia nhập.

Khi có yêu cầu xuất trình của Tỉnh trưởng hoặc người được ủy quyền hội đoàn tôn giáo có nghĩa vụ xuất trình các bảng tài khoản, kiểm kê được liệt kê trên đây mà không cần phải di chuyển. (Điều 15 - sửa đổi bởi Điều 19 Sắc lệnh số 2014-1159 ngày 29 tháng 10 năm 2004)

Lý giải về sự e dè của pháp luật đối với hiệp hội tôn giáo - có thể là những nguyên nhân đến từ lịch sử và hiện nay là những nguyên nhân liên quan đến bản chất nền cộng hòa - cơ sở tư tưởng của Nhà nước Pháp hiện thời.

Bản chất nhà nước Pháp là nhà nước phi tôn giáo: Ngay từ khi ban hành đạo luật ngày 09/12/1905 liên quan đến việc chia tách giữa Nhà thờ và Nhà nước, Pháp đã tuyên bố là Nhà nước phi tôn giáo. Nguyên tắc này được coi là có giá trị hiến pháp khi mà Điều 1 của Hiến pháp 27/10/1946 quy định rằng: “Pháp là quốc gia Cộng hòa

phi tôn giáo” - và tiếp tục được khẳng định trong hiến pháp của nền Đệ ngũ Cộng hòa: “Pháp là nhà nước Cộng hòa thống nhất, phi tôn giáo, dân chủ và xã hội. Nhà nước Pháp bảo đảm sự bình đẳng trước pháp luật của tất cả các công dân, không phân biệt nguồn gốc, chủng tộc hay tôn giáo. Nhà nước tôn trọng mọi tín ngưỡng”. Sâu xa hơn, theo các học giả Pháp, những hạn chế trong quản lý Nhà nước đối với giáo đoàn - đang tồn tại trong pháp luật hiện hành) thể hiện mối quan ngại về tư tưởng - một lĩnh vực mà Nhà nước Pháp vẫn tự nhận trách nhiệm: bảo đảm một môi trường tự do về tinh thần cho con người, bảo đảm hệ tư tưởng tự do - nền tảng của Nhà nước và xã hội Pháp, nơi không chịu sự chi phối bởi một hay một số tôn giáo nhất định nào.¹⁷⁴

b. Quy chế công ích của hiệp hội và định hướng hiệp hội phục vụ mục tiêu của Nhà nước

Bên cạnh các hội tôn giáo, hội phục vụ công ích là một mảng đặc thù trong Luật về Hội ở Pháp. Sự hiện diện một chương với những điều khoản riêng về Quy chế phục vụ công ích trong Luật về Hội đã thể hiện mối quan tâm của Nhà nước trong định hướng quản lý hiệp hội.

Quy chế công ích cũng tìm thấy nguồn gốc từ lịch sử. Với sự gia tăng của đói nghèo gắn liền với cách mạng công nghiệp. Nhà nước cảm thấy sự cần thiết phát triển các hội từ thiện để trợ giúp chính quyền trong việc thực thi các nghĩa vụ cứu tế. Nhưng quy chế công ích của hiệp hội vẫn tồn tại cho đến ngày nay - hầu như không vì mục tiêu kinh tế, mà có lẽ phần nhiều vì mục tiêu xã hội của chính quyền.

Định hướng của Nhà nước đối với hiệp hội trong đóng góp vào dịch vụ công thể hiện bằng việc công nhận quy chế phục vụ công ích

¹⁷⁴. François Boitard, “L’Etat et les associations, entre mefiance et allegiance”, Hommes et migrations, No 1229, Janvier- Février 2001, tr.6-7.

cho hội. Đây là một quyết định của Nhà nước - mà cụ thể là Tham chính viện - trao cho một số hội các ưu đãi về tài chính và thuế khóa dựa trên những tiêu chí cụ thể. Thoạt tiên thì những tiêu chí này khá chung và mang tính danh dự: dành cho những hội có uy tín hay đóng góp, thậm chí có hội viên - thường xuất thân từ các trường nổi tiếng. Cho đến nay các tiêu chí để thừa nhận hội phục vụ công ích đã được tập hợp bởi Tham chính viện - về cơ bản bao gồm:

Hoạt động của hội phải có một ảnh hưởng nhất định vượt khỏi khuôn khổ hạn hẹp của địa phương; lĩnh vực hoạt động của hội phải phù hợp với lợi ích công; tình hình tài chính minh bạch; hoạt động của hội dựa trên điều lệ và được đánh giá là dân chủ; số lượng hội viên ít nhất là 200 người và thành viên phù hợp với mục tiêu hội; hội không có quyền lực công hay bị ảnh hưởng bởi quyền lực công làm chi phối việc ra các quyết định tự quản của hội¹⁷⁵

Trên thực tế các hội có được quy chế phục vụ công ích là các hội được cơ quan hành chính Nhà nước ủy quyền thực hiện một dịch vụ công nào đó (chủ yếu trong lĩnh vực giáo dục, dịch vụ xã hội, sức khỏe cộng đồng).

Quy chế phục vụ công ích cho phép hiệp hội nhận các khoản tặng cho có giá trị, bên cạnh các ngoài khoản tặng cho trao tay (giá trị nhỏ), Hội có thể nhận các khoản tặng cho giá trị lớn mà không cần xin phép trước về mặt hành chính. Đối lại, để có quy chế phục vụ công, hội cũng chịu một số ràng buộc đặc thù. Đối với điều lệ hội cần ghi nhận một số điều khoản bắt buộc (quy định trong Sắc lệnh ngày 16/8/1901) - mà tinh thần là nhằm bảo đảm tính dân chủ trong nội bộ hội và bảo đảm sự kiểm soát của cơ quan hành chính. Bộ trưởng Bộ Nội vụ thậm chí đã soạn thảo những điều lệ mẫu

¹⁷⁵. L'étude du Conseil d'État sur les associations reconnues d'utilité publique (étude adoptée le 25 octobre 2000, Section de l'intérieur et Section du rapport et des études réunies, La Documentation française, novembre 2000, collection « Les études du Conseil d'État »)

được góp ý bởi Tham chính viện mà điều lệ gần đây nhất là năm 1991. Lưu ý rằng các điều lệ này không có bắt buộc nhưng nhưng hội muốn được hưởng quy chế công ích thường tuân thủ.

Sự tồn tại của quy chế phục vụ công thể hiện rõ mục tiêu của nhà nước: đó là việc định hướng hiệp hội trong mục tiêu phục vụ công - nhằm chung sức với nhà nước trong thực hiện các sứ mệnh phù hợp bản chất nền cộng hòa. Tuy nhiên cho đến nay, trong thực tế, quy chế phục vụ công ích ngày nay dần mất đi tính thực dụng, nhưng bù lại, thường mang ý nghĩa danh dự. Khả năng nhận được các khoản tài trợ, hiến tặng hay việc được giảm thuế không còn là ưu quyền riêng cho hội có quy chế công ích nữa. Quy chế phục vụ công bởi vậy chỉ còn được xem như một cách để phân biệt những hội xuất sắc và nổi bật trong số các hiệp hội thông thường. Và bởi vậy từ định hướng các hiệp hội vào mục tiêu kinh tế, quy chế công ích dường như hiện nay mang ý nghĩa giáo dục, xã hội nhiều hơn. Như tác giả François Boitard nhận xét: “Việc đặt ra quy chế công ích trong luật hội của Cộng hòa Pháp có thể được cắt nghĩa từ việc Nhà nước Pháp, vốn dĩ quen với truyền thống tập trung, định hướng cho việc lập và hoạt động của hội theo chiều hướng phải là một “trường học của dân chủ” đáp ứng đúng nhu cầu của chính thể cộng hòa của quốc gia, và nếu có thể, thì phục vụ cho các mục tiêu chính trị của quốc gia đó”¹⁷⁶.

c. Một số quy chế đặc thù khác cho hội theo vùng lãnh thổ hoặc theo lĩnh vực

Ngoài ngoại lệ liên quan đến hội tôn giáo và quy chế phục vụ công, pháp luật về hội ở Pháp còn tồn tại một vài đặc thù liên quan đến vùng lãnh thổ hay lĩnh vực nhất định. Các hiệp hội có trụ sở tại 3 tỉnh thuộc Alsace-Moselle không chịu sự điều chỉnh của Luật về Hội

¹⁷⁶. François Boitard, “L’Etat et les associations, entre mefiance et allegiance”, Hommes et migrations, No 1229, Janvier- Février 2001, tr.7.

năm 1901 mà là Luật 1908 (Bộ luật dân sự địa phương có nguồn từ luật Đức, từ Điều 21 đến 79, do trước Chiến tranh thế giới thứ nhất, vùng lãnh thổ này từng thuộc về Đức - và về sau được chính phủ Pháp thừa nhận thông qua Luật ngày 01/6/1924). Quy chế này tạo ra một số điểm khác biệt so với Luật 1901 được áp dụng trên phần còn lại của lãnh thổ Pháp: yêu cầu hội phải có bảy thành viên sáng lập thay vì hai, việc đăng ký lập hội được tiến hành tại tòa án địa phương để lưu vào “danh bạ các hội”, tòa án có thể kiểm tra một số chi tiết về hội; việc công bố việc đăng ký lập hội được tiến hành trên báo chí địa phương. Quy chế này cũng cho phép tỉnh trưởng có thể phản đối việc đăng ký hội với mục tiêu chính trị, chính trị xã hội hay tôn giáo.

Quy chế đặc thù về hội ở địa phương này vẫn được bảo vệ trên thực tế bởi các án lệ hành chính. Ngay từ thời kỳ Hiến pháp 1946, dù Lời nói đầu của Hiến pháp đã ghi nhận những nguyên tắc trái với sự phân biệt và ràng buộc hiệp hội này, thì Tham chính viện đã bảo vệ cho quy chế đặc thù của địa phương với lý do là: quy chế này dựa trên nguyên tắc cân bằng: sự ràng buộc khắt khe hơn đối với hiệp hội địa phương cũng tương xứng với việc các hiệp hội ở địa phương này được hưởng tư cách pháp lý rộng rãi hơn nhiều so với hiệp hội chung trên toàn quốc, thông qua ưu đãi về việc tặng quà, quyền góp, việc sở hữu những bất động sản không dùng vào mục tiêu định ra trong điều lệ hội. Như đánh giá của các học giả Pháp, lý giải cho phán quyết này không chỉ là việc dân địa phương Alsace và Moselle vốn dĩ rất gắn bó với các ưu đãi cho hội trong thực tiễn, mà còn là sự khó khăn của Tham chính viện hồi đó - khi chưa có thẩm quyền kiểm soát sự phù hợp của luật so với các hiệp ước - nên chưa có quyền bãi bỏ các quy định của địa phương - một thẩm quyền mà chỉ thuộc về thiết chế bảo hiến¹⁷⁷.

¹⁷⁷. Pascale FOMBEUR, *La jurisprudence du Conseil d'État et la liberté d'association*, Acte de colloque “La liberté d'association et le droit”, 29-30 juin 2001, p.70

Hiện nay, một mặt thừa nhận sự tồn tại quy chế đặc thù của hội ở địa phương, mặt khác tòa hành chính tìm cách giảm bớt hiệu lực của quy chế đó - thông qua một loạt án lệ mà theo đánh giá của các học giả Pháp là đã nỗ lực làm mất đi phần nào hiệu lực của các quy định địa phương. Đó là việc loại bỏ dần thẩm quyền của tỉnh trưởng trong việc phản đối lập hội dựa trên các lý do chính trị, chính trị xã hội hay tôn giáo. Theo Tham chính viện, “do việc làm tổn hại đến tự do lập hội, quy định này sẽ không được hiểu như là một căn cứ cho phép tỉnh trưởng phản đối quyền lập hội với những lý do xa lạ với yêu cầu của trật tự công”¹⁷⁸. Chỉ còn một vài ngoại lệ trong đó Tham chính viện thừa nhận thẩm quyền can thiệp của tỉnh trưởng. Trong vụ án “những bà mẹ mang thai hộ” - với lý do là hiệp hội này có mục tiêu kích lệ hành vi mang thai hộ và có thể là bỏ rơi đứa trẻ sau sinh - điều trái với Bộ luật hình sự - nên Tham chính viện cho rằng việc tỉnh trưởng phản đối việc đăng ký hiệp hội này là không hề lạm quyền¹⁷⁹. Như vậy với án lệ này, tham chính viện thừa nhận quyền tiền kiểm soát hành chính đối với các hiệp hội có các quy chế đặc thù - nhưng chỉ trên cơ sở vi phạm pháp luật rõ rệt.

Ngoài ra, pháp luật cũng có quy định một số quy chế đặc thù đối với một số loại hội hoạt động trong những lĩnh vực đặc biệt. Án lệ của tòa hành chính cũng theo hướng chấp nhận các quy định đặc biệt này. Có thể liệt kê một vài trường hợp đặc thù: Quốc vụ khanh phụ trách Giáo dục quốc gia có thể cử và thay thế các lãnh đạo của các liên đoàn thể thao (CE, 16 juillet 1947, Corbillon, T. p. 533); khi luật cho phép Bộ trưởng Bộ Giáo dục có thể đặt ra một số quy định về quy chế đặc thù cho một số hội đặc biệt trong giáo dục (CE, Section, 5 novembre 1965, Fédération nationale de sauvetage et

¹⁷⁸. CE, section, 25 juillet 1980, Ministre de l'Intérieur c/ Église évangélique baptiste de Colmar, rec. p. 320)

¹⁷⁹. CE, Ass., 22 janvier 1988, Association « Les Cigognes », rec. p. 378

autres, rec. p. 580); hoặc khi luật quy định rằng một số hiệp hội có thể được lập trên cơ sở những điều lệ mẫu phê chuẩn bởi sắc lệnh của tham chính viện (CE, 16 novembre 1979, Syndicat national de l'éducation physique de l'enseignement public, rec. p. 417).

Tóm lại, thông qua sự hiện diện một số ngoại lệ trong pháp luật về hiệp hội ở Pháp - có thể thấy rằng sự can thiệp đặc biệt của Nhà nước chỉ thực sự đặt ra đối với những hiệp hội thực sự có khả năng gây ảnh hưởng hay tác động nhất định đến mục tiêu kinh tế và tư tưởng của Nhà nước mà thôi¹⁸⁰. Và cho đến nay, sự can thiệp này dần giảm bớt - hoặc dấu còn nguyên trong văn bản pháp luật nhưng được diễn giải hết sức hạn chế trong thực tiễn bởi hoạt động xét xử của tòa.

3. TÔN TRỌNG TỰ DO HIỆP HỘI - NGUYÊN TẮC NỀN TẢNG BAO TRÙM PHÁP LUẬT VỀ HỘI Ở PHÁP

Mặc dù tồn tại những giới hạn nhất định đối với những hội, những lĩnh vực hoặc vùng lãnh thổ đặc thù, nhưng ở tầm chung nhất, pháp luật về hội của Pháp thể hiện tinh thần bao trùm: tôn trọng tự do hiệp hội. Tinh thần này không chỉ được ghi nhận trong luật mà còn được bảo vệ mạnh mẽ bằng hoạt động tư pháp: các án lệ của tòa hành chính, dân sự hay tòa hiến pháp đều thống nhất cao trong việc đề cao tự do hiệp hội. Một cách khái quát, tôn trọng tự do hiệp hội thể hiện thông qua: a) thủ tục thành lập hội dù tập trung nhưng rất đơn giản - thể hiện sự can thiệp ít ỏi của nhà nước trong thành lập hội; b) việc thừa nhận năng lực pháp luật cho những hội không khai báo; c) tôn trọng đời sống nội bộ của hội theo nguyên tắc tự quản; d) tòa án giới hạn tối đa việc xâm phạm tự do hiệp hội

¹⁸⁰ François Boitard, "L'Etat et les associations, entre mefiance et allegiance", Hommes et migrations, No 1229, Janvier- Février 2001, p.5

a. Thủ tục thành lập hội tập trung nhưng đơn giản

Thủ tục thành lập hội ở Pháp hết sức đơn giản: hội có thể thành lập thông qua khai báo hoặc không khai báo. Đối với hội khai báo, thể thức vô cùng đơn giản. Theo Điều 5 (sửa đổi bởi Điều 4 Nghị định số 2005-856 ngày 28 tháng 7 năm 2005):

“Để hội có được tư cách pháp lý được quy định tại Điều 6 luật này, người sáng lập phải tiến hành khai báo sự thành lập.

Việc khai báo trước về sự thành lập được tiến hành ở tòa tỉnh trưởng nơi có trụ sở của hội. Trong tờ khai báo kê rõ tên, mục đích, trụ sở của hội, nghề nghiệp, địa chỉ và quốc tịch của những người có trách nhiệm quản lý hội. Cùng với tờ khai phải đính kèm theo một bản điều lệ hội. Trong thời hạn 5 ngày, tỉnh trưởng sẽ cấp giấy biên nhận.

Trường hợp hội có trụ sở ở nước ngoài, việc khai báo tại khoản trên được thực hiện tại tòa tỉnh trưởng nơi có trụ sở chính của hội”.

Tuy thủ tục đơn giản nhưng cũng có thể nhận xét rằng dấu ấn về sự quản lý tập trung của Nhà nước đối với các hiệp hội thể hiện rất rõ trong việc công nhận thành lập hội. Việc quản lý khai báo thành lập hội không thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương - mà đó là thẩm quyền của Nhà nước trung ương - thể hiện qua vai trò của Tỉnh trưởng - người đại diện của chính quyền trung ương đóng tại địa phương. Hiệp hội vẫn còn là một nội dung quản lý tập trung trong tay chính quyền trung ương - chứ không phải là lĩnh vực thuộc thẩm quyền phân cấp.

Đúng như nhận định của Martine Barthélémy, “chính danh của hiệp hội không phải từ dưới lên mà từ trên xuống”¹⁸¹, sự quản lý hội của Pháp vẫn biểu lộ tính tập trung - nắm trong tay bởi nền hành chính trung ương, và không phân quyền cho địa phương trong lĩnh vực này.

¹⁸¹. Martine Barthélémy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000, tr.286.

Sự quản lý tập trung - do hành chính trung ương nắm giữ - có thể được lý giải bởi bản chất Nhà nước Pháp - vốn dĩ được coi là một trong những quốc gia có truyền thống tập trung nhất châu Âu. Mặc dù quản lý Nhà nước về hội khá tập trung, nhưng mặt khác, những điều kiện để đạt được năng lực pháp lý của hội khá đơn giản, thể hiện ngay trong quy chế của hội không khai báo

b. Việc thừa nhận năng lực pháp lý của những hiệp hội không khai báo

Luật về Hội của Pháp thừa nhận cả những hội không khai báo. Các hội này có thể được thành lập một cách tự do không cần có giấy phép hoặc khai báo trước. Nói cách khác, có thể thành lập hội mà không cần tiến hành một thể thức nào đối với chính quyền. Chỉ cần có ít nhất là hai người đứng ra sáng lập, cùng nhau soạn thảo một hợp đồng - điều lệ của hội (*statuts*) - nêu ra mục đích và qui định những thể thức điều hành, thông báo cho những người quan tâm đến mục đích nhằm tới của hội rồi đưa ra đại hội sáng lập chuẩn y.

So với hội khai báo thì hội không khai báo thiếu tư cách pháp nhân. Nhưng điều ấy không cản trở hội không khai báo thực thi các quyền năng pháp lý của mình - mà theo diễn dịch của tòa án hành chính - gần đầy đủ như là hội khai báo. Tinh thần này được khắc họa mạnh mẽ bằng các án lệ của Hội đồng Nhà nước sau này. Tham chính viện Pháp đã khẳng định rằng một hội không khai báo cũng hoàn toàn có tư cách pháp lý để khởi kiện một vụ kiện lạm quyền tại tòa hành chính¹⁸². Theo một số tác giả, diễn giải này của Tham chính viện thậm chí đã vượt ra khỏi khuôn khổ quy định pháp luật - khi mà Luật về Hội quy định rằng các hiệp hội có thể hình thành không cần khai báo hay cho phép, nhưng chỉ có tư cách pháp nhân nếu đã thực hiện thể thức khai báo và công bố (Điều 2 Luật 1901,)

¹⁸² CE, Ass., 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance et Blanc, rec. p. 461.

và “tất cả các hiệp hội đã khai báo hợp pháp đều có tư cách pháp nhân mà không cần thủ tục cấp phép đặc biệt nào” (Điều 6 Luật 1901)¹⁸³. Theo quan sát chung thì Tham chính viện chỉ khắt khe với Hội không khai báo - trong một lĩnh vực duy nhất: bảo vệ quyền di sản, còn lại mở rộng cho họ quyền khởi kiện trước pháp luật trong tất cả các lĩnh vực khác. Nguyên tắc chung mà Tham chính viện thừa nhận là: các hội không khai báo có thể dựa vào sự thừa nhận hợp pháp về sự tồn tại của mình - mà khởi kiện ra tòa hành chính đối với những quyết định của chính quyền ảnh hưởng đến quyền lợi hợp pháp mà hội cần bảo vệ.

Việc thừa nhận năng lực pháp lý của hội không khai báo cả trong lĩnh vực khởi kiện - chứng tỏ rằng trong pháp luật của Pháp, quyền tự do lập hội đã được tôn trọng tuyệt đối. Hội thực sự là ý chí tự nguyện của các cá nhân, việc tồn tại hội không phụ thuộc vào ý chí của chính quyền. Thủ tục khai báo trong lập hội ở Pháp không phải là điều kiện quyết định sự tồn tại của một hội. Khai báo chẳng qua chỉ là việc gửi thông tin để qua đó cơ quan hành chính biết được việc đã thành lập hội này. Lập hội trong pháp luật Pháp bởi vậy được coi là nhu cầu tự nhiên, cũng là quyền tự nhiên của con người, và việc thực hành quyền này về cơ bản không phụ thuộc vào sự cho phép của công quyền.

c. Tôn trọng đời sống nội bộ của hội

Luật về Hội của Cộng hòa Pháp không điều chỉnh nhiều về các hoạt động nội bộ của hội. Trong Luật về Hội, nội dung quản lý Nhà nước đối với hoạt động của hội chỉ bao gồm quy định về các hoạt động chia tách, sáp nhập hội và điều chỉnh về vốn - tài chính của hội. Cụ thể:

¹⁸³. Pascale FOMBEUR, *La jurisprudence du Conseil d'État et la liberté d'association*, Acte de colloque “La liberté d'association et le droit”, 29-30 juin 2001, tr.66.

Luật 1901 có các quy định về năng lực bảo vệ quyền của hội trước pháp luật; các quy định về tiếp cận quỹ của hội - nhưng cũng theo hướng rất rộng mở: “Không cần sự có cấp phép riêng, mọi hội khai báo hợp thức có thể tham gia gia tố tụng, tiếp nhận các khoản hiến tặng trao tay cũng như hiến tặng của các cơ quan công ích (Điều 6 Luật 1901).

Luật 1901 cũng chú trọng điều chỉnh về việc xử lý tài sản của hội sau khi bị giải tán: “Trong trường hợp tự nguyện giải tán, giải tán theo điều lệ hoặc do tòa án tuyên bố, tài sản của hội sẽ được chuyển giao phù hợp với các quy định tại điều lệ. Trong trường hợp điều lệ không quy định thì sẽ tuân theo các quy tắc được ban chấp hành hội định ra (Điều 9 Luật 1901).

Luật 1901 dành sự chú ý cho việc hợp nhất, chia tách, gộp tài sản hội - theo tinh thần bảo đảm sự tự nguyện tự quản, dân chủ và minh bạch nhất: “Việc hợp nhất các hội được quyết định thông qua hình thức biểu quyết phù hợp tuân theo các điều kiện cần thiết được ghi nhận trong điều lệ của các hội liên quan đến giải thể. Khi hợp nhất được tiến hành bằng cách lập ra một hội mới thì dự thảo về điều lệ của hội mới được chuẩn y bằng hình thức biểu quyết phù hợp của các hội đã tồn tại mà không cần có sự chuẩn y của hội mới tạo lập.

Việc chia tách hội được quyết định theo các điều kiện cần thiết được quy định tại điều lệ của hội liên quan đến giải thể. Trường hợp việc chia tách hội tạo ra một hội mới thì dự thảo điều lệ của hội mới được thông qua bằng hình thức biểu quyết tại hội bị chia tách mà không cần có sự chuẩn y của hội mới tạo lập.

Việc gộp một phần tài sản có giữa các hội được quyết định bằng biểu quyết theo các điều kiện được đưa ra trong điều lệ của các hội liên quan.

Các hội tham gia vào một trong ba hoạt động được nêu ra tại ba khoản đầu tiên của điều này phải lập dự thảo hợp nhất, dự thảo

chia tách hay dự thảo góp một phần tài sản, phải tiến hành công bố công khai trên một phương tiện phù hợp cho việc công bố các thông báo hợp pháp, theo các điều kiện và thời hạn được xác định bởi đường lập quy... (Điều 9 bis - đưa ra bởi Điều 71 Luật số 2014-856 ngày 31 tháng 7 năm 2014).

Không tìm thấy trong Luật lập hội của Pháp các quy định điều chỉnh về hoạt động nội bộ của hội: không có sự can thiệp vào việc quyết định hiến chương, điều lệ hội hay cơ cấu tổ chức của hội; trừ vài hợp đặc thù nêu tại Phần 1. Quyền riêng tư của hội được bảo đảm thông qua việc hạn chế những can thiệp này.

Cuối cùng, cơ quan hành chính không có thẩm quyền trong giải tán hội. Do bản chất là một quan hệ dân sự - nên việc giải tán hội thuộc thẩm quyền của tòa dân sự. Cơ quan hành chính không được phép đình chỉ hoạt động của hội hay giải tán hội - mà thủ tục này nếu có chỉ được coi là một biện pháp khẩn cấp tạm thời sử dụng trong quá trình tố tụng mà thôi.

“Trong trường hợp vô hiệu như quy định của điều 03 luật này, thì Tòa sơ thẩm thẩm quyền rộng sẽ tuyên bố giải tán hội khi có khiếu nại của các bên có quyền lợi liên quan hoặc theo kiến nghị của bên công tố. Trong trường hợp này, cơ quan công tố có thể sử dụng thủ tục khẩn cấp yêu cầu tòa trong khi chờ đợi quyết định giải tán, ra lệnh đóng cửa trụ sở và cấm hội họp, bất chấp việc có thể có chống án” (Điều 7 - sửa đổi bởi Điều 127 Luật số 2012-387 ngày 22 tháng 03 năm 2012).

Không chỉ trên văn bản pháp luật mà thực tiễn đời sống pháp luật cũng cho thấy tòa án đặc biệt tôn trọng và bảo vệ quyền tự do hiệp hội. Vai trò của tư pháp trong bảo vệ tự do hiệp hội là toàn diện - từ phía tòa dân sự, tòa hành chính và cả hội đồng bảo hiến. Dưới góc nhìn từ tòa hành chính - dù có sự gắn bó với cơ quan hành chính trong thực hành chức năng tư vấn, nhưng tòa hành chính

Pháp luôn thể hiện quan điểm cứng rắn trong ngăn chặn các hành động can thiệp của chính quyền vào tự do hiệp hội.

Từ những năm sau Thế chiến thứ hai, khi mà chính quyền còn quan ngại về việc liên kết giữa các cá nhân nhằm hợp tác với thế lực chống đối, thì bằng rất nhiều phán quyết, tòa hành chính đã lên án tính bất hợp pháp của những quyết định giải tán hội không dựa trên quy định của các đạo luật; và không lý giải được sự cần thiết trong việc gây tổn hại đến trật tự công¹⁸⁴. Từ những năm 1950, thậm chí tòa hành chính còn đi đầu trong việc tuyên rằng tự do hiệp hội là một trong những quyền cơ bản của con người trên cơ sở giải thích tương tự đạo luật- trong khi mà lập pháp chưa hề đề cập tới¹⁸⁵. Và về sau tòa hành chính đã được nâng tự do hiệp hội thành nguyên tắc tầm hiến pháp - với phán quyết “*Amicale des Annamites de Paris et sieur Nguyen-Duc-Frang - Hội ái hữu của người An Nam ở Paris và ông Nguyen-Duc-Frang*” - Phán quyết án của Tham chính viện ngày 11 tháng 7 năm 1956.

Không chỉ bảo vệ tự do hiệp hội như là nguyên tắc, mà tòa hành chính bảo vệ tự do hiệp hội trong các hoạt động cụ thể khi tỏ rõ quan điểm: không hề ủng hộ cơ quan hành chính khi có bất cứ hành vi nào can thiệp vào hoạt động của hội.

Đời sống nội bộ của hội là lĩnh vực mà cơ quan hành chính không được can thiệp - nguyên tắc này được nêu lên trong nhiều án lệ của tòa hành chính Pháp. Nguyên tắc nổi tiếng “không có quyền giám sát nếu không có pháp luật quy định” đã được Tham chính viện viện dẫn rất nhiều lần nhằm giới hạn mọi sự can thiệp của cơ quan hành chính đối với hội. Sự can thiệp của hành chính đối với hội chỉ được phép khi có luật quy định về từng trường hợp cụ thể

¹⁸⁴. CE, 20 mars 1946, Marcellin et autres, p. 88 ; 28 mars 1947, Association « Les Ailes de Vichy », p. 139 ; 18 juin 1947, Chartoire, tables p. 663.

¹⁸⁵. CE, 1er février 1950, Girard, p. 768.

mà thôi. Thậm chí trong bản án Darmon ngày 19/12/1986, Tham chính viện còn giải thích rằng ngay cả khi luật có quy định rằng điều lệ hội đặc thù chỉ có thể được thi hành nếu không có sự phản đối của một số cơ quan hành chính - cũng không được hiểu đây là quyền phê chuẩn đối với điều lệ đó.

Tham chính viện cũng khẳng định rằng tự do hiệp hội sẽ loại trừ sự can thiệp của hành chính vào hoạt động của hội. Điều này thể hiện qua một án lệ khá nổi tiếng: một xã trưởng yêu cầu hội cung cấp danh sách bổ nhiệm các thành viên của hội. Tham chính viện cho rằng một yêu cầu như vậy là “vượt quá quyền hạn được phép của xã, ngay cả khi bộ luật về xã quy định rằng chính quyền xã có quyền đòi hỏi cung cấp những tài liệu chứng tỏ kết quả của hoạt động của hội trong khuôn khổ nhận tài trợ, và Tham chính viện đã coi hành vi của xã trưởng là vi phạm nguyên tắc tự do hiệp hội.¹⁸⁶

4. KẾT LUẬN VÀ MỘT VÀI LIÊN HỆ VỚI DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI CỦA VIỆT NAM

Nghiên cứu pháp luật về hội của Cộng hòa Pháp có thể thấy rằng: Pháp luật về hội phản ánh sự vận động của đời sống thực tế - các mối bận tâm của Nhà nước, của quyền lực chính trị và sự thỏa hiệp với các sức mạnh xã hội. Việc hiện diện đạo luật về hội không luôn đồng nghĩa là phản ánh sự cởi mở về tự do hiệp hội - điều đó tùy thuộc nội dung điều chỉnh của chính quyền. Và trong bất kỳ đạo luật về hội nào cũng phản chiếu mối bận tâm: Một mặt Nhà nước thừa nhận và bảo đảm tự do hiệp hội nhưng mặt khác Nhà nước cũng có thể sử dụng hiệp hội vào những định hướng chính trị phù hợp bản chất nhà nước mình.

Là một quốc gia có truyền thống tập trung, việc tập trung quyền

¹⁸⁶ CE, 28 mars 1997, Solana, rec. p. 119.

lực Nhà nước hay việc duy trì chính thể cộng hòa có ảnh hưởng đến một số lĩnh vực quản lý hội đặc thù ở Pháp. Nhưng xu thế phát triển của pháp luật về hội và thực tiễn vận động của đời sống pháp luật về hội ở Pháp cho thấy rằng cao hơn tất cả các định hướng đó thì tính tự quản, tự nguyện và tôn trọng tự do hiệp hội được bảo đảm trong xã hội dân chủ. Những quy chế cho một số hội đặc thù chỉ là ngoại lệ. Quy chế chung của hiệp hội dần đi theo tinh thần: Nhà nước can thiệp ít nhất có thể vào các hoạt động nội bộ của hiệp hội. Đây là công việc không của riêng gì lập pháp. Đặc biệt để tự do lập hội được bảo đảm - rất cần có một thể chế pháp lý vững chãi mà nền tảng rường cột là hệ thống tư pháp. Hệ thống tư pháp này cần đủ mạnh và đủ lương tri để đánh giá, thậm chí phản bác hay giới hạn lại cả những chính sách, đạo luật vi phạm quyền cơ bản của con người: tự do hiệp hội.

Như là một sự tình cờ: bản án nổi tiếng của Tham chính viện Pháp - lần đầu tiên khẳng định tự do lập hội là nguyên tắc hiến định - lại là bản án liên quan đến Việt Nam (Vụ kiện "Hội ái hữu của người An Nam ở Paris và ông Nguyen-Duc-Frang" - Phán quyết án của Tham chính viện ngày 11 tháng 7 năm 1956). Mỗi liên quan giữa Việt Nam và Pháp trong lĩnh vực lập hội dường như không dừng ở đó: Sắc lệnh đầu tiên Sắc lệnh số 52/SL ngày 22 tháng 4 năm 1946 của Chủ tịch Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hoà cũng có hơi hướng ảnh hưởng ít nhiều quy định của Luật về Hội 1901.

Mỗi quốc gia có một nền pháp luật đặc thù dựa trên nền tảng lịch sử, văn hóa, kinh tế và chính trị của quốc gia, nhưng pháp luật của Cộng hòa Pháp về lập hội có thể gợi nên một số suy nghĩ - đặc biệt trong mối quan hệ với pháp luật Việt Nam. Không chỉ ảnh hưởng của nền pháp luật Pháp trong lịch sử - khi Việt Nam còn là thuộc địa của Pháp, mà có thể dựa trên những nền tảng hiện tại: sự

phù hợp của truyền thống luật civil law với hệ thống pháp luật nước nhà; những cách tư duy pháp lý và áp dụng pháp luật hiện tại khá tương đồng.v.v.

Với tiếp cận đó, khi xem lại những quy định về dự thảo Luật về Hội của Việt Nam hiện nay, có thể suy ngẫm rằng:

- Thứ nhất, tiếp cận về hội nên đưa về bản chất quan hệ dân sự. Điều này có nghĩa là tránh mọi khả năng hành chính hóa trong thành lập, giải thể hội. Việc đăng ký, khai báo không nên đồng nghĩa với việc thừa nhận hội hợp pháp - mà chỉ có thể coi là sự thông báo đến cơ quan hành chính về sự xuất hiện của hội mà thôi.

Với tinh thần đó, không nên quy định một thủ tục cấp phép đối thành lập hội trong vòng 60 ngày với các giấy tờ phức tạp như:

“- Đơn đăng ký thành lập hội gồm những nội dung chủ yếu sau: Sự cần thiết và cơ sở thành lập hội; tên, trụ sở ban đầu, tôn chỉ, mục đích; phạm vi, lĩnh vực hoạt động và nhiệm vụ, quyền hạn; tài sản, tài chính của hội;

- Dự thảo điều lệ theo quy định tại khoản 5 Điều 10 và Điều 12 luật này;

- Danh sách, địa chỉ, sơ yếu lý lịch và phiếu lý lịch tư pháp của các sáng lập viên;

- Văn bản chứng minh quyền sử dụng hợp pháp nơi đặt trụ sở của hội”.

Dự thảo Luật về Hội coi hoạt động của hội như một dạng hoạt động cần cấp phép đặc biệt: với thẩm quyền thuộc về Bộ trưởng Bộ Nội vụ; UBND các cấp tỉnh, huyện trong “cấp giấy đăng ký thành lập, hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, tạm đình chỉ, giải thể, đổi tên, công nhận điều lệ và người đại diện theo pháp luật của hội”. Điều này trái với bản chất quan hệ hiệp hội - một quan hệ dân sự - và trừ những trường hợp quá đặc thù, không cần thiết một sự cấp phép hành chính đặc biệt.

Thứ hai, cũng trên tiếp cận về quyền dân sự, đời sống nội bộ của hội cần được quyết định bởi chính hội đó. Cơ quan Nhà nước không nên can thiệp sâu vào các hoạt động cụ thể của hội như: phê duyệt điều lệ hội; công nhận hay bãi nhiệm người đại diện theo pháp luật của hội. Nếu làm ngược lại sẽ mâu thuẫn với nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật của hội. Việc lựa chọn người đại diện theo pháp luật của hội là kết quả ý chí của các hội viên và ảnh hưởng trực tiếp đến quyền của hội viên - không thể có sự can thiệp hay phê chuẩn của chính quyền.

Việc quy định một cơ cấu tổ chức chung cho hội là không cần thiết và không khả thi vì không thể phù hợp với các hội đa dạng trong thực tế; và vi phạm quyền tự quyết của hội viên trong quyết định cơ cấu tổ chức nội bộ của hội.

Cuối cùng, đặc biệt với tư cách là một quyền cơ bản - thì giải tán hội chỉ có thể xuất phát từ yêu cầu của chính hội viên - và cơ quan có thẩm quyền là tòa dân sự.

Việc trao cho cơ quan hành chính quyền giải tán hội là can thiệp trực tiếp vào thỏa thuận dân sự. Tòa hành chính cũng chỉ can thiệp vào việc kiểm soát các quyết định của chính quyền liên quan đến hiệp hội.

LUẬT VỀ HỘI VÀ CƠ CHẾ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI Ở NGA HIỆN NAY

TS. Mai Văn Thắng*

1. KHÁI QUÁT VỀ QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI VÀ PHÁP LUẬT VỀ HỘI Ở NGA

a. Nội dung quyền tự do hiệp hội, phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội ở Nga

Khác với nhiều quốc gia trên thế giới, ở Nga không gọi là quyền lập hội hay Luật về Hội mà gọi là luật về hiệp hội xã hội và quyền tự do hiệp hội. Theo các nhà lập pháp Nga, quyền tự do hiệp hội hay luật về các hiệp hội chính xác hơn và có nội hàm bao quát hơn. Tại Điều 3 của Luật “Về các hiệp hội xã hội” đã khẳng định, nội dung của quyền hiệp hội bao gồm:

- Quyền thành lập các hiệp hội trên cơ sở tự nguyện nhằm bảo vệ các lợi ích chung hoặc đạt được các mục tiêu chung;
- Quyền tham gia vào các hiệp hội đang tồn tại hoặc quyền không tham gia vào các hiệp hội ấy;
- Quyền ra khỏi các hiệp hội đó mà không gặp bất kỳ sự cản trở nào.

Như vậy, nội hàm của quyền tự do hiệp hội không chỉ đơn thuần là quyền lập hội mà còn là quyền tham gia vào các hội đã được thành lập hoặc ra khỏi các hội đó.

Ngoài ra, trong các văn bản pháp luật Nga hiện hành các nhà lập pháp sử dụng thuật ngữ “các hiệp hội xã hội” thay cho thuật ngữ “hội”

* Phó Trưởng phòng Hợp tác Phát triển, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

hay “lập hội”. Thiết nghĩ, thuật ngữ này còn có ý nghĩa khác, bởi theo Luật Liên bang “Về các hiệp hội xã hội”, thuật ngữ “*hiệp hội xã hội*” được hiểu là các liên kết được lập ra theo sáng kiến của người dân trên cơ sở tự nguyện có lợi ích chung để đạt những mục tiêu chung được quy định trong điều lệ của hiệp hội.¹⁸⁷ Các liên kết này đều mang tính chất xã hội không thuộc hoặc chịu ảnh hưởng từ phía nhà nước. Như vậy, các hiệp hội xã hội ở Nga sẽ không bao hàm những hiệp hội liên quan đến hoặc chịu sự tác động từ phía quyền lực Nhà nước. Các hiệp hội này phải là các hiệp hội phi Nhà nước - có nghĩa là các hiệp hội xã hội.

Theo hệ thống pháp luật Nga hiện hành, phạm vi điều chỉnh của luật về hiệp hội bao gồm tất cả các loại hiệp hội xã hội trừ tổ chức tôn giáo, các tổ chức nghiệp đoàn (công đoàn), tổ chức từ thiện và một số hiệp hội đặc thù. Ngoài ra, luật về hiệp hội Nga cũng không điều chỉnh vấn đề tổ chức và hoạt động của các tổ chức kinh tế và các hiệp hội phi lợi nhuận được các tổ chức kinh tế này thành lập.

Cũng như nhiều quốc gia trên thế giới, các hiệp hội xã hội ở Nga luôn mang tính chất xã hội và phi lợi nhuận. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa các tổ chức này không được phép thực hiện các hoạt động tìm kiếm lợi nhuận. Pháp luật Liên bang Nga xác định hai tiêu chí cơ bản để khẳng định một hội có tính chất phi lợi nhuận sau:

- Thứ nhất, khi mục đích chính và hoạt động chính để đạt được mục tiêu chính của hội đó không phải là tìm kiếm lợi nhuận;
- Thứ hai, lợi nhuận kiếm được từ các hoạt động của hội không được đem ra phân chia cho các thành viên hoặc những người tham gia.

Như vậy, các hiệp hội Nga hoàn toàn có quyền thực hiện hoạt động tìm kiếm lợi nhuận nhưng lợi nhuận chỉ là phương tiện giúp cho các tổ chức/liên kết có nguồn kinh phí thực hiện nhiệm vụ chính và các thành viên không được phép chia lợi nhuận từ hoạt động của hiệp hội.

¹⁸⁷. Điều 5 Luật Liên bang số 82 “Về các hiệp hội xã hội” (1995, sửa đổi bổ sung tới tháng 1/2016)

Đối với các đảng phái chính trị, dù coi đảng phái chính trị là một hình thức tổ chức của các hiệp hội xã hội và được quy định trong Luật về hiệp hội xã hội (Điều 7), tuy nhiên, do yếu tố đặc thù trong tổ chức và hoạt động cũng như mục tiêu và lĩnh vực hoạt động của các đảng chính trị, các nhà lập pháp Nga đã ban hành đạo luật chuyên biệt điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của các đảng phái chính trị.¹⁸⁸

b. Các hình thức hiệp hội xã hội ở Nga

Pháp luật Liên bang Nga xác định rõ các hình thức hiệp hội xã hội ở Nga. Theo đó, có hai thuật ngữ được các nhà lập pháp Nga phân biệt khá rõ ràng trong luật là “Organization” (tiếng Nga: *Организация*) và “Associations” (tiếng Nga: *Объединения*). Theo đó, thuật ngữ đầu được hiểu là tổ chức, thuật ngữ sau được gọi là hiệp hội (sự liên kết). Cách tiếp cận này cho thấy, hội không chỉ là tổ chức mà hội còn có thể là những liên kết của các cá nhân để thực hiện mục tiêu chung mà không cần hình thành một tổ chức có kết cấu rõ ràng, không cần quy chế thành viên (chỉ cần tham gia là đủ) và cũng không cần hoạt động thường xuyên, định kỳ. Theo quy định hiện hành, ở Nga có các hình thức hội sau:

- *Các tổ chức xã hội (Общественная организация)*: là một hình thức liên kết xã hội của công dân dựa trên yếu tố thành viên được lập ra trên cơ sở cùng hoạt động nhằm bảo vệ các lợi ích chung và đạt các mục tiêu chung được ghi nhận trong điều lệ tổ chức. Tổ chức xã hội nếu đăng ký với cơ quan Nhà nước thì có tư cách pháp nhân. Thành viên của tổ chức xã hội có thể là cá nhân và pháp nhân (pháp nhân hiệp hội xã hội). Tổ chức xã hội với tư cách là một hình thức của hiệp hội xã hội cũng có các hình thức của riêng mình.

- *Phong trào xã hội (Общественное учреждение)*: là sự liên kết xã hội của những người dân và không có quy chế thành viên. Phong

¹⁸⁸. Luật Liên bang số 95 “Về các đảng phái chính trị”, ban hành năm 2001 được sửa đổi bổ sung rất nhiều lần và lần gần nhất là vào tháng 3/2016.

trào xã hội không phải là một tổ chức mà là liên kết xã hội theo đuổi các mục tiêu xã hội, chính trị hoặc các mục tiêu có ích cho xã hội khác mà được những người tham gia phong trào ủng hộ và theo đuổi. Nếu thực hiện đăng ký thì cơ quan thường trực của phong trào xã hội (Đại hội) được trao quyền của pháp nhân theo quy định của pháp luật Liên bang.

- *Quỹ xã hội (Общественный фонд)*: Quỹ xã hội không phải là tổ chức mà là một loại hình quỹ phi lợi nhuận, một hình thức liên kết xã hội của người dân và không có quy chế thành viên. Quỹ xã hội được hình thành trên cơ sở đóng góp tài sản tự nguyện hoặc các nguồn gây quỹ không trái pháp luật khác để thực hiện các mục tiêu có lợi cho xã hội. Nếu quỹ xã hội có đăng ký thành lập thì sẽ được tổ chức và hoạt động theo quy chế dành cho các quỹ được quy định trong Bộ luật Dân sự Liên bang Nga.

- *Đơn vị sự nghiệp xã hội (Общественное учреждение)*: Đơn vị sự nghiệp xã hội là một hình thức liên kết xã hội không có quy chế thành viên được lập ra để cung ứng một loại dịch vụ nhất định đáp ứng lợi ích của những người tham gia và phù hợp với mục tiêu của đơn vị sự nghiệp xã hội. Đơn vị sự nghiệp xã hội cũng không phải là một tổ chức xã hội.

- *Sáng kiến nhân dân (Орган общественной самодеятельности)*: Là một hình thức liên kết xã hội của công dân lập ra tại chính nơi cư trú, làm việc, học tập để cùng nhau giải quyết những vấn đề xã hội khác nhau nhằm thỏa mãn những nhu cầu khác nhau của những người dân mà lợi ích của họ gắn liền với mục tiêu thành lập cũng như liên quan đến việc thực hiện chương trình của thiết chế tại nơi nó được thành lập.

- *Đảng chính trị (Политическая партия)*: Đảng chính trị cũng được quy định là một trong những hình thức của luật về các hiệp hội xã hội Liên bang Nga. Đảng chính trị là một tổ chức có thành viên, tuy nhiên,

như đã nói, do tính chất đặc thù, từ năm 2001 vấn đề tổ chức và hoạt động của đảng chính trị được điều chỉnh bởi một luật chuyên biệt. Trước đó, vấn đề tổ chức và hoạt động của đảng chính trị vẫn tuân theo quy định của luật này.

Ngoài những hình thức trên, theo luật các tổ chức phi lợi nhuận của Nga các tổ chức phi chính phủ phi lợi nhuận nước ngoài cũng là các liên kết xã hội được tổ chức và hoạt động ở Nga thông qua các chi nhánh và các văn phòng đại diện. Các liên kết của các tổ chức xã hội hay các liên kết của các hình thức hiệp hội trên cũng được tổ chức và hoạt động theo quy định của luật về hiệp hội ở Nga.

c. Những quy định về thành lập, tham gia hội

Theo quy định của pháp luật Nga về hiệp hội, việc thành lập hội là quyền của công dân và trên cơ sở tự nguyện. Tuy nhiên, để thiết lập được một hội cần thiết phải có tối thiểu 03 sáng lập viên là cá nhân. Đối với các loại hình hiệp hội đặc biệt thì số lượng có thể được quy định trực tiếp ở trong luật chuyên biệt. Bên cạnh những sáng lập viên là thể nhân, luật pháp cũng cho phép sáng lập viên là pháp nhân nhưng với điều kiện pháp nhân đó phải là pháp nhân thuộc một trong các hình thức hiệp hội xã hội.

Pháp luật Nga không quy định nghĩa vụ phải đăng ký thành lập hội. Đăng ký là quyền của người dân.¹⁸⁹ Tuy nhiên, đối với một số hình thức hiệp hội (ví dụ như tổ chức xã hội, phong trào xã hội, quỹ xã hội,...) Nhà nước khuyến khích đăng ký hiệp hội bằng những quy định như “trao quyền pháp nhân” đối với tổ chức hoặc cơ quan thường trực của hiệp hội hay trao quy chế pháp lý như trong trường hợp của quỹ xã hội. *Như vậy, pháp luật không bắt buộc phải đăng ký hiệp hội nhưng khuyến khích đăng ký khi thành lập hội.* Vấn đề đặt ra là, khi nào một hình thức hiệp hội được coi là thành lập?

¹⁸⁹. Điều 15 Luật đã dẫn.

Theo quy định tại Điều 18 Luật về các hiệp hội xã hội, một hội được coi là thành lập khi:

- Quyết định thành lập hội;
- Quyết định thông qua điều lệ;
- Quyết định thông qua cơ quan lãnh đạo, cơ quan thanh kiểm tra.

Các quyết định này phải được thông qua trên Đại hội thành lập của các sáng lập viên. Kể từ thời điểm các quyết định này được thông qua, hội coi như thành lập và có quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, như đã đề cập, để có quyền pháp nhân, hội phải đăng ký ở trung tâm đăng ký pháp nhân và thể nhân và sẽ đăng ký trên Danh bạ Liên bang.

Đối với các sáng lập viên, thành viên cũng như những người tham gia vào các hiệp hội xã hội, pháp luật quy định một số yêu cầu sau:

- Sáng lập viên, thành viên, người tham gia phải đủ 18 tuổi trở lên nếu là thể nhân và nếu là pháp nhân phải là pháp nhân hiệp hội xã hội (trừ những quy định khác cho một số loại hình đặc thù). Đối với các tổ chức của tuổi trẻ thì độ tuổi của thành viên hoặc người tham gia có thể là từ đủ 14 tuổi, đối với hiệp hội của trẻ em thì tuổi của thành viên hoặc người tham gia có thể là từ đủ 08 tuổi.

- Người nước ngoài, người không quốc tịch cư trú hợp pháp ở Nga cũng có thể trở thành sáng lập viên, thành viên hoặc người tham gia các hiệp hội xã hội (trừ khi điều ước quốc tế mà Nga là thành viên hoặc các đạo luật liên bang có quy định khác);

Những trường hợp sau đây không thể là sáng lập viên, thành viên hoặc người tham gia các hiệp hội xã hội ở Nga:

- Những người nước ngoài, người không có quốc tịch mà theo quy định của pháp luật Nga đã có quyết định về việc “không mong muốn cho cư trú ở Nga”;

- Những cá nhân, tổ chức bị liệt vào danh sách phạm tội rửa tiền hoặc tài trợ khủng bố theo quy định của luật Liên bang;
- Tổ chức xã hội đã bị dừng hoạt động theo quy định của Luật Liên bang về các biện pháp chống các hoạt động cực đoan;
- Tổ chức, cá nhân mà có một phán quyết đã có hiệu lực pháp luật của tòa án ghi nhận là có dấu hiệu cực đoan trong hành vi;
- Người thi hành hình phạt tù theo bản án đã có hiệu lực của tòa án.

2. CƠ CHẾ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI Ở NGA

2.1. Bảo đảm bằng hiến định trực tiếp quyền tự do hiệp hội của người dân và các nguyên tắc hiến định hỗ trợ tiến bộ

Tại Điều 30 Hiến pháp Nga quy định: *“1) Mỗi người đều có quyền hiệp hội, bao gồm quyền thành lập các nghiệp đoàn để bảo vệ quyền lợi của mình. Sự tự do hoạt động của các hiệp hội xã hội được đảm bảo. 2) Không ai có thể bị ép buộc gia nhập hoặc tham dự vào bất kỳ một hiệp hội nào”*.

Như vậy, khác với nhiều bản hiến pháp trên thế giới, Hiến pháp Nga đã ghi nhận trực tiếp quyền này trong Hiến pháp - Luật cơ bản của quốc gia. Đây là sự bảo đảm chắc chắn nhất bởi lẽ Hiến pháp Nga có hiệu lực trực tiếp và có hiệu lực pháp lý cao nhất, không một văn bản nào có thể trái với nội dung của bản Hiến pháp này. Hiến pháp được bảo vệ khỏi mọi sự vi hiến bằng thiết chế Tòa án Hiến pháp Liên bang - cơ quan tư pháp uy tín nhất thực hiện chức năng bảo hiến và có thẩm quyền giải thích Hiến pháp của Liên bang Nga.

Ngoài ra, ngay tại Điều 64 Hiến pháp Liên bang Nga cũng quy định: *“Tất cả những quy định trong chương này (từ 17-63: các quyền cơ bản của con người, quyền nghĩa vụ của công dân - MVT)” tạo thành nền tảng của quy chế pháp lý cá nhân của Liên bang Nga và không thể sửa đổi theo một quy trình khác với quy trình được quy định bởi chính Hiến pháp này”*. Với quy định này, các nhà lập pháp không thể sửa được quy định và ý nghĩa của Điều 30 của Hiến pháp về quyền tự do hiệp hội.

Bên cạnh Hiến pháp Nga ghi nhận hệ thống nguyên tắc mà qua đó có thể coi là các công cụ hữu hiệu để thực hiện quyền tự do hiệp hội.

Ngay tại Chương I của Hiến pháp “Nền tảng của chế độ hiến định” đã ghi nhận hàng loạt nguyên tắc có ý nghĩa không chỉ cho việc tổ chức và hoạt động của hệ thống quyền lực mà còn có giá trị to lớn đảm bảo quyền tự do hiệp hội của công dân. Theo đó, nước Nga được ghi nhận là một Nhà nước pháp quyền, dân chủ (Điều 1); Con người, quyền và tự do của con người là giá trị cao quý nhất, ghi nhận, tuân thủ và bảo vệ quyền và tự do của con người, công dân là trách nhiệm của Nhà nước (Điều 2); Quyền lực nhà nước ở Liên bang Nga được thực hiện trên cơ sở phân định: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, các quyền đó độc lập với nhau (Điều 10)... Tại Chương II “Quyền và tự do của con người, của công dân” đã ghi nhận rất nhiều những nguyên tắc tiến bộ được coi là cơ chế quan trọng đảm bảo thực hiện các quyền, tự do con người, của công dân Nga, trong đó có quyền tự do hiệp hội. Chẳng hạn, tại Điều 17 quy định: “Ở Liên bang Nga ghi nhận và đảm bảo các quyền và tự do của con người, của công dân phù hợp với các nguyên tắc, chuẩn mực pháp luật quốc tế và với bản Hiến pháp này” hay “Các quyền và tự do của con người, của công dân có hiệu lực trực tiếp. Các quyền, tự do ấy quy định ý nghĩa, nội dung và việc áp dụng luật, cũng như các hoạt động của nhánh quyền lập pháp, hành pháp của chính quyền tự quản địa phương và được đảm bảo bởi tòa án” (Điều 18).

Rõ ràng, đây là những quy định có tính nguyên tắc nhưng có hiệu lực trực tiếp, tối thượng và nội dung của nó được coi là có ý nghĩa quan trọng đảm bảo cho thực hiện các quyền, tự do của con người, của công dân, trong đó đương nhiên có quyền tự do hiệp hội. Ngoài hàng loạt quyền, tự do phù hợp với pháp luật nhân quyền quốc tế, Hiến pháp ghi nhận các quyền liên quan trực tiếp đến quyền hiệp hội. Điều 31 Hiến pháp Nga quy định: “Công dân Liên bang Nga có quyền

tự do hội họp hòa bình, không vũ khí, tiến hành các cuộc họp, các cuộc mít tinh, biểu tình, tuần hành, và phong tỏa”. Tại Điều 29 Hiến pháp ghi nhận công dân có quyền tự do ngôn luận. Việc ghi nhận những quyền này là đảm bảo chắc chắn cho quyền tự do hiệp hội bởi thật khó có thể thực hiện quyền tự do hiệp hội khi công dân không có quyền hội họp và tự do ngôn luận.

2.2. Bảo đảm bằng hệ thống chính sách, pháp luật về các cam kết và nghĩa vụ của Nhà nước đối với quyền tự do hiệp hội

Liên kết vào các hiệp hội, hội họp là quyền của người dân, tuy nhiên, quyền này khó có thể được thực hiện nếu không có những “cam kết” và “nghĩa vụ” của Nhà nước.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện quyền này và cũng thực hiện nghĩa vụ hiến định như đã nói ở trên, Liên bang Nga ban hành hàng loạt các đạo luật để thiết lập cơ chế đảm bảo thực hiện quyền tự do hiệp hội.

Ngoài Hiến pháp với tư cách là luật cơ bản và hiệu lực cao nhất, Liên bang Nga có một số đạo luật cụ thể hóa quyền tự do hiệp hội của người dân cũng như các đảm bảo pháp lý của Nhà nước để thực hiện quyền tự do hiệp hội, quy chế pháp lý của các hiệp hội xã hội. Trong số đó, trước hết phải kể đến Đạo luật Liên bang số 82-FZ “Về các hiệp hội xã hội”,¹⁹⁰ ban hành ngày 19/5/1995 được sửa đổi, bổ sung 11 lần (lần gần nhất là ngày 30/1/2016). Đạo luật này là văn bản pháp lý quy định trực tiếp nhất về các hình thức hiệp hội, các quyền, nghĩa vụ của các hiệp hội xã hội, quy trình, điều kiện thành lập, chấm dứt hoạt động, các đảm bảo pháp lý thực hiện quyền tự do hiệp hội cũng như những quy định quản lý Nhà nước trong trường hợp vi phạm pháp luật về tự do hiệp hội ở Nga.

¹⁹⁰. Nguyên văn tiếng Nga là: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях". Xem trên: http://base.garant.ru/10164186/1/#block_100.

Ngoài đạo luật chủ chốt này, Chính quyền Liên bang còn ban hành đạo luật liên quan trực tiếp - Luật Liên bang “Về các tổ chức phi lợi nhuận” (1996)¹⁹¹ và rất nhiều đạo luật khác điều chỉnh các hội nhóm đặc thù như Luật Liên bang về “Tự do tín ngưỡng và các tổ chức tôn giáo”, Luật về “Về các nghiệp đoàn và các quyền, đảm bảo pháp lý cho hoạt động của nghiệp đoàn” (1995), Luật “Về hoạt động từ thiện và các tổ chức từ thiện” (1995), Luật “về hoạt động hỗ trợ nhà nước đối với các tổ chức thanh niên và trẻ em” (1995), Luật “Về các đảng chính trị” (2002)...

Bên cạnh hệ thống pháp luật Liên bang, với cấu trúc Nhà nước Liên bang và công nhận quyền tự quản địa phương, trong hệ thống pháp luật và “bán pháp luật” còn có các đạo luật của các chủ thể Liên bang cũng như văn bản điều chỉnh quyền tự do hiệp hội ở Nga trên phạm vi các chủ thể tương ứng và ở các đơn vị tự quản. Trên thực tế, ở mỗi chủ thể đều ban hành các đạo luật về quyền tự do hiệp hội. Nhưng, có lẽ quan trọng hơn cả đối với việc đảm bảo thực thi quyền này vẫn là nội dung của các luật trên.

Theo quy định của Luật Liên bang “Về các hiệp hội xã hội”, Nhà nước Nga cam kết quyền tự do thành lập hội, tham gia vào các hội hay rút khỏi các hiệp hội. Luật này ghi nhận “đăng ký” thành lập hội chỉ là quyền chứ không phải là nghĩa vụ. Điều này có nghĩa, người dân có quyền thành lập chứ không phải xin phép thành lập hội. Nhà nước chỉ khuyến khích các hiệp hội đi đăng ký bằng cơ chế trao thêm quyền cho các hội, chẳng hạn như trao quyền pháp nhân cho tổ chức hoặc cơ quan đại diện hiệp hội đó như đã bàn đến ở trên... Rõ ràng đây là cơ chế pháp lý quan trọng đảm bảo thực thi quyền này bởi ở nhiều quốc gia Nhà nước đặt ra “hàng rào kỹ thuật” bằng cách bắt phải đăng ký mới được thành lập và nếu không “hợp mắt” thì Nhà nước có thể không cấp phép cho thành lập.

¹⁹¹. Đạo luật này được sửa đổi bổ sung rất nhiều lần và lần gần nhất là vào tháng 3/2016.

Ngoài quy định trên, cũng tại luật này đã đề ra quy định cấm các cơ quan Nhà nước, chính quyền tự quản trở thành các thành viên sáng lập, tham gia hoặc thành viên của các hiệp hội dưới bất kỳ hình thức nào (Điều 19). Đây là quy định hết sức quan trọng, bởi lẽ hiện nhiều quốc gia dù cho phép thành lập hội nhưng lại “cài cắm” các nhân viên nhà nước vào để giám sát hoặc gây ảnh hưởng tới hoạt động và tự do của các hiệp hội.

Một trong những đảm bảo pháp lý quan trọng khác đó là việc cấm yêu cầu khai báo trong các giấy tờ chính thức về sự tham gia của công dân vào tổ chức xã hội. Việc tham gia hay không tham gia tuyệt đối không phải là căn cứ để hạn chế quyền công dân hoặc có những đặc quyền nào khác (Điều 19). Quy định này cho phép các công dân được tự do tham gia lập hội mà không phải lo về “hồ sơ” của mình trước chính quyền cũng như những định kiến xã hội.

Ngoài những đảm bảo trên, để đảm bảo thực hiện quyền này, Nhà nước đưa ra những cam kết cấm các cơ quan Nhà nước, tự quản địa phương và các nhà chức trách can thiệp vào hoạt động của các hiệp hội. Nhà nước tạo điều kiện cho các hội hoạt động bằng các hỗ trợ về chính sách và cả những ưu đãi về thuế. Nhà nước cũng có thể hỗ trợ bằng tài chính đối với các chương trình hoạt động công ích của hiệp hội khi họ có đề xuất hoặc ký kết các hợp đồng, cho các hiệp hội được thực hiện những hoạt động công ích nhất định phù hợp với mục tiêu hoạt động của các hiệp hội vì phúc lợi xã hội... (Điều 17).

2.3. Bảo đảm bằng hệ thống các thiết chế bảo vệ quyền con người

Cùng với việc xây dựng xã hội dân chủ và nhà nước pháp quyền, ở Nga các thiết chế bảo vệ quyền con người đang ngày càng mở rộng về quy mô, đông đảo về các hình thức tổ chức, hiệu quả trong hoạt động. Trong những cơ chế bảo vệ, bảo đảm nhân quyền có thiết chế Ombudsman.

Ombudsman ở Nga là một thể chế mang tính chất nửa xã hội có

hệ thống ở hầu hết các địa phương trên toàn Liên bang. Ombudsman do một cá nhân uy tín và có nhiều thành tựu trong lĩnh vực nhân quyền đứng đầu và do Quốc hội Liên bang phê chuẩn. Ở mỗi một chủ thể Liên bang lại có Ombudsman riêng. Hiệu quả hoạt động của Ombudsman ở chỗ các kết luận, kiến nghị của nó phải được phúc đáp, xem xét Ombudsman là thiết chế vẫn được phép hoạt động ngay cả khi ban bố tình trạng khẩn cấp hoặc tình trạng chiến tranh. Thực tiễn hoạt động của Ombudsman đã chỉ rõ tính hiệu quả và trong những vụ việc được Ombudsman bàn đến có nhiều vụ việc liên quan đến quyền tự do hiệp hội của người dân.¹⁹²

2.4. Bảo đảm bằng cơ chế bảo hiến và hệ thống tư pháp độc lập

Cũng như nhiều quốc gia khác, Nga có hệ thống bảo hiến và hệ thống tư pháp độc lập. Chức năng bảo hiến liên bang được giao cho Tòa án Hiến pháp, còn đối với các hiến pháp/hiến chương của các chủ thể liên bang được giao cho các tòa án hiến pháp /tòa án hiến chương của chủ thể. Bảo hiến có vai trò quan trọng trong đời sống pháp luật Nga, bởi lẽ Hiến pháp dù tiến bộ nhưng nếu không được bảo vệ thì những quy định, nguyên tắc nói trên đều trở thành hình thức. Tòa án Hiến pháp giúp cho các quy định của Hiến pháp được bảo vệ, trong đó có các quy định về quyền tự do hiệp hội. Thực tiễn xét xử của Tòa án Hiến pháp Nga đã có nhiều vụ việc, khiếu kiện liên quan đến thực hiện quyền tự do hiệp hội của người dân.¹⁹³

Bên cạnh hệ thống bảo hiến, ở Nga vận hành hệ thống tòa độc lập được giao nhiệm vụ bảo vệ quyền con người, quyền công dân, trật tự hiến định và công lý. Không có hệ thống tư pháp độc lập, các quyền con người dễ dàng có thể bị xâm hại, trong đó có quyền tự do hiệp hội.

¹⁹². Chi tiết về vấn đề này tác giả đã có bài viết về Thiết chế Ombudsman Liên bang ở Nga trong Tạp chí Khoa học của Đại học Quốc gia Hà Nội, chuyên san Luật học số 2 năm 2015.

¹⁹³. Chi tiết xem trên: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>

Hệ thống tư pháp của Nga được xây dựng trên nguyên tắc độc lập, phân định theo thẩm quyền. Các thẩm phán đảm bảo sự độc lập đối với hệ thống tư pháp, với bộ máy tư pháp và đối với chính cái tôi của mình.¹⁹⁴

Có thể khẳng định, dù có nhiều vấn đề, tranh luận nhưng nước Nga đã có một hệ thống các quy định cũng như các cơ chế đảm bảo thực hiện quyền hiệp hội của người dân cơ bản phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của nước Nga thời kỳ chuyển đổi. Thiết nghĩ, những kinh nghiệm của nước Nga nói trên có thể được đem ra bàn luận, nghiên cứu, xem xét để Việt Nam có được một đạo luật về hội phù hợp góp phần thỏa mãn nhu cầu chính đáng của người dân được liên kết như một bản năng tự nhiên vốn có, đồng thời, xác định được một cách rõ ràng trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện quyền ấy nhằm phát huy dân chủ, đảm bảo trật tự, an toàn xã hội và phát triển con người./.

¹⁹⁴. Chi tiết về cơ chế đảm bảo ngày đã được tác giả trình bày cụ thể trong bài viết về «Đảm bảo sự độc lập của thẩm phán ở Liên bang Nga» trong tạp chí NCLP, 2014.

PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI Ở TRUNG QUỐC

ThS.NCS. Nguyễn Minh Tâm

1. CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI Ở TRUNG QUỐC

Trong lĩnh vực nhân quyền nói riêng, trong đời sống chính trị ở mỗi quốc gia nói chung, quyền tự do hiệp hội (cùng với quyền tự do hội họp) là [những] phương tiện quan trọng giúp thực thi nhiều quyền con người khác; được coi là “những thành tố thiết yếu của một xã hội dân chủ”,¹⁹⁵ và cũng là một tiêu chí quan trọng nhằm đánh giá mức độ tôn trọng của Nhà nước đối với việc thụ hưởng các quyền con người ở mỗi quốc gia.¹⁹⁶

Xét ở phạm vi quốc gia, quyền tự do hiệp hội (hay quyền tự do lập hội) từ lâu đã được ghi nhận như một quyền tự do chính trị cơ bản tại Trung Quốc. Bản Hiến pháp hiện hành (ban hành năm 1982, được sửa đổi, bổ sung vào các năm 1988, 1993, 1999 và 2004) tại Điều 35 quy định: “Công dân nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa có quyền tự do ngôn luận, xuất bản, lập hội, tham gia tổ chức đoàn thể, đi lại, biểu tình”. Hiến pháp cũng quy định những giới hạn khi thụ hưởng các quyền con người nói chung, quyền tự do hiệp hội nói chung, đó là, công dân “khi

¹⁹⁵ Lời nói đầu Nghị quyết 15/21 của Hội đồng nhân quyền nêu rõ: “Thừa nhận rằng quyền tự do hội họp hòa bình và tự do hiệp hội là những thành tố thiết yếu của dân chủ, cung cấp cho các cá nhân những cơ hội để bày tỏ quan điểm chính trị, tham gia vào các mục tiêu văn học và nghệ thuật và các hoạt động kinh tế, xã hội và văn hóa khác, tham gia vào việc thờ phụng tôn giáo và các niềm tin khác, hình thành và gia nhập các tổ chức công đoàn và hợp tác xã, bầu chọn những người lãnh đạo đại diện cho mình và buộc họ phải chịu trách nhiệm”. Xem toàn văn Nghị quyết tại: <http://www.icnl.org/research/resources/dcs/ UNHRCResolution.pdf>, [truy cập: 18/5/2016].

¹⁹⁶ Xem: Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), Giới thiệu Công ước về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966), NXB. Hồng Đức, Hà Nội, tr.357.

thực hiện quyền tự do và quyền lợi của mình không được xâm hại đến tự do và quyền lợi hợp pháp của Nhà nước, xã hội, tập thể và công dân khác” (Điều 51); và công dân “phải tôn trọng Hiến pháp và pháp luật,... tuân thủ trật tự công cộng, tôn trọng đạo đức xã hội” (Điều 53).¹⁹⁷

Xét ở phạm vi quốc tế, quyền tự do hiệp hội là một trong những quyền tự do cơ bản được bảo vệ bởi cả Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, Điều 22) và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (ICESCR, Điều 8).¹⁹⁸ Các Công ước này đều đặt ra nghĩa vụ ràng buộc đối với các quốc gia thành viên cần tiến hành các biện pháp thích hợp (kinh tế, kỹ thuật, lập pháp,...) để bảo đảm các quyền được thừa nhận trong Công ước. Trung Quốc đã ký kết ICCPR vào năm 1998 và đã thông qua ICESCR vào năm 2001, điều này có thể hiểu rằng, Trung Quốc thừa nhận và cam kết bảo đảm các quyền con người cơ bản được cộng đồng quốc tế ghi nhận, trong đó có quyền tự do hiệp hội.

2. CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ HỘI Ở TRUNG QUỐC

Ở Trung Quốc hiện nay, ngoài Hiến pháp, chưa có một đạo luật cụ thể quy định về quyền tự do hiệp hội. Các quy định trực tiếp liên quan đến hội được điều chỉnh bởi các Quyết định của Quốc vụ viện (*State Council*), gồm: Quyết định số 250 điều chỉnh việc đăng ký và quản lý các tổ chức xã hội (*Order No. 250 of 1998, Regulations for Registration and Management of Social Organisations*);¹⁹⁹ Quyết định số

¹⁹⁷. Xem thêm toàn văn Hiến pháp Trung Hoa (bản dịch) trong cuốn “Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia” (do Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội biên soạn, NXB. Hồng Đức, Hà Nội, 2012), tr.75-116.

¹⁹⁸. Trong luật nhân quyền quốc tế, quyền tự do hiệp hội bao hàm cả quyền thành lập và gia nhập công đoàn để bảo vệ lợi ích của người lao động (Điều 8 ICESCR), do đó, xét theo góc độ này, quyền tự do hiệp hội được bảo vệ bởi cả ICCPR và ICESCR. Bên cạnh đó, quyền tự do hiệp hội còn được ghi nhận trong *Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người* (UDHR, Điều 20) – [được xem như] một văn kiện của luật tập quán quốc tế (*international custom law*) mà tất cả các quốc gia trên thế giới đều có nghĩa vụ phải tuân thủ.

¹⁹⁹. Xem: <http://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/regulations-on-the-registration-and-management-of-social-organizations>, [truy cập: 20/5/2016].

251 điều chỉnh tạm thời về đăng ký và quản lý các doanh nghiệp phi chính phủ, phi thương mại (*Order No. 251 of 1998, Temporary Regulations on the Registration and Management of Non-Governmental, Non-Commercial Enterprises*),²⁰⁰ trong đó, nội dung chính của các văn bản này gồm:

a. Phạm vi điều chỉnh

“Tổ chức xã hội” (*social organisations*) là các tổ chức phi lợi nhuận tự nguyện, có tư cách pháp nhân, do công dân lập nên nhằm đạt được mong muốn chung của các thành viên và quản lý các hoạt động theo điều lệ của mình. Tất cả các nhóm, ngoại trừ cơ quan nhà nước, đều có thể tham gia vào các tổ chức xã hội như thành viên của tổ chức. Còn các “doanh nghiệp phi chính phủ, phi thương mại” là các nhóm xã hội tham gia vào các dịch vụ xã hội phi lợi nhuận, được tổ chức bởi các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, các lực lượng xã hội khác và các cá nhân công dân với việc sử dụng các quỹ phi Nhà nước (*non-state funds*).

Các tổ chức sau sẽ không thuộc phạm vi điều chỉnh, gồm: (i) Các tổ chức nhân dân tham gia Hội nghị hiệp thương chính trị; (ii) Các tổ chức được miễn đăng ký sau khi được xem xét bởi Vụ tổ chức cán bộ của Quốc vụ viện và được Quốc vụ viện chấp thuận; (iii) Các tổ chức trong các cơ quan Nhà nước, các tổ chức, thiết chế công cộng được thành lập nội bộ và quản lý các hoạt động nội bộ trong đơn vị công tác.

b. Điều kiện thành lập

Các tổ chức xã hội, doanh nghiệp phi chính phủ, phi thương mại cần phải nhận được sự chấp thuận và thẩm tra của một tổ chức bảo đảm/ bảo trợ (a sponsor organization) và đăng ký theo các quy định để được thành lập; phải tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, các quy định và chính sách của Trung Quốc, không được vi phạm các nguyên tắc

²⁰⁰. Xem: <http://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/temporary-regulations-on-the-registration-and-management-of-non-1>, [truy cập: 20/5/2016].

cơ bản của Hiến pháp; không được làm tổn hại đến sự thống nhất của quốc gia, hoặc an ninh và sự hài hòa dân tộc; không được xâm hại đến các lợi ích của quốc gia, của xã hội, của các tổ chức khác hoặc lợi ích hợp pháp của công dân Trung Quốc; không được làm tổn hại đến các giá trị đạo đức xã hội hiện hành; không được tham gia vào các hoạt động kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận.

Các tổ chức bảo đảm/ bảo trợ gồm các phòng ban có liên quan của Quốc vụ viện và của chính quyền địa phương cấp huyện trở lên và các tổ chức được trao thẩm quyền có liên quan đến lĩnh vực, nguyên tắc hoặc phạm vi hoạt động [của tổ chức được thành lập].

Tổ chức xã hội được thành lập phải có số lượng thành viên lớn hơn 50 nếu thành viên là các cá nhân, hoặc lớn hơn 30 nếu thành viên là các tổ chức; trường hợp bao gồm cả thành viên là cá nhân và thành viên là các tổ chức thì tổng số lượng thành viên không được nhỏ hơn 50.

Tổ chức xã hội cần phải có một tên được chấp thuận và có cơ cấu tổ chức tương ứng. Tên phải phù hợp với luật, các quy định và không được làm tổn hại đến các giá trị đạo đức xã hội hiện hành. Tên phải phù hợp với lĩnh vực hoạt động, sự phân bố các thành viên và lĩnh vực hoạt động, phải phản ánh đúng các đặc tính riêng biệt của tổ chức. Các từ như “China, National, Chinese” hoặc các từ tương đương chỉ được chấp thuận đặt tên cho các tổ chức xã hội cấp quốc gia; tổ chức xã hội cấp địa phương không được đặt tên với những từ này.

Tổ chức xã hội cần phải có một nơi cư trú cố định, có một số thành viên toàn thời gian tương ứng với các hoạt động chuyên môn của tổ chức; phải có nguồn tài sản pháp lý và các quỹ. Tổ chức cấp quốc gia phải có nhiều hơn 100.000 nhân dân tệ trong quỹ hoạt động; tổ chức cấp địa phương phải có nhiều hơn 30.000 nhân dân tệ trong quỹ hoạt động. Các tổ chức đều phải có khả năng chịu trách nhiệm dân sự.

c. Cơ quan, thủ tục đăng ký, thành lập

Cơ quan đăng ký và quản lý việc thành lập các tổ chức xã hội, doanh nghiệp phi chính phủ, phi thương mại là Bộ Nội vụ và các cơ quan nội vụ từ cấp huyện trở lên [tương ứng]. Cơ quan đăng ký và quản lý cấp Bộ chịu trách nhiệm cho việc đăng ký và quản lý các tổ chức xã hội cấp quốc gia; cơ quan đăng ký và quản lý cấp địa phương chịu trách nhiệm cho việc quản lý đăng ký các tổ chức xã hội cấp địa phương; tổ chức xã hội trải rộng ở nhiều quận hành chính sẽ đăng ký tại cơ quan ở cấp chính quyền cao hơn bao gồm tất cả các quận.

Nếu cơ quan đăng ký và quản lý, tổ chức bảo đảm/ bảo trợ, và tổ chức xã hội không ở cùng một nơi, việc giám sát và quản lý có thể được giao cho cơ quan đăng ký và quản lý ở nơi tổ chức xã hội [được thành lập] cư trú.

Để tiến hành đăng ký, các tài liệu cần phải được gửi đến cơ quan đăng ký, gồm: (i) đơn xin đăng ký; (ii) tài liệu chấp thuận của tổ chức bảo trợ; (iii) báo cáo tài chính, bằng chứng cho quyền sử dụng địa điểm hoạt động; (iv) tóm tắt về người nộp đơn và người đề xuất chịu trách nhiệm, can cước công dân của họ; (v) dự thảo điều lệ.

Trong vòng 60 ngày kể từ khi nhận được các tài liệu trên, cơ quan đăng ký và quản lý sẽ ra quyết định chấp thuận hoặc không chấp thuận việc đăng ký. Nếu không chấp thuận, các lý do từ chối việc đăng ký sẽ được giải thích tới người nộp đơn, bao gồm: (i) có bằng chứng cho thấy mục đích hoặc phạm vi hoạt động của tổ chức xin đăng ký không phù hợp với các quy định của Điều 4 (như không tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, vi phạm các nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp,...); (ii) đã có một tổ chức ở cùng cấp có phạm vi hoạt động giống hoặc tương tự; (iii) người nộp đơn hoặc người đề xuất chịu trách nhiệm hiện nay hoặc trước đây đã có bản án hình sự tước đoạt các quyền chính trị, hoặc không có đầy đủ năng lực dân sự; (iv) có sự giả

mạo, làm sai lệch trong quá trình nộp đơn; (v) các trường hợp khác bị cấm bởi luật hoặc các quy định hành chính.

Trong vòng 6 tháng kể từ khi được cơ quan đăng ký và quản lý quyết định chấp thuận, tổ chức xã hội chuẩn bị được thành lập phải tổ chức một cuộc họp chung hoặc giữa các thành viên đại diện để thông qua điều lệ, bộ máy điều hành, các cá nhân chịu trách nhiệm và đại diện pháp lý. Người đại diện pháp lý không được phép đảm nhiệm một vị trí tương tự ở một tổ chức xã hội khác. Trong thời gian chuẩn bị này, tổ chức không được thực hiện bất kỳ hoạt động nào khác ngoài việc chuẩn bị. Cơ quan đăng ký và quản lý sẽ hoàn thành việc xem xét trong vòng 30 ngày kể từ khi nhận được đơn đầy đủ và các tài liệu có liên quan cho việc đăng ký. Nếu không tồn tại các lý do từ chối, chứng chỉ đăng ký (*Social Organization Legal Entity Registration Certificate*) sẽ được cấp cho tổ chức.

Đối với các tổ chức xã hội đã có tư cách pháp nhân, trong vòng 60 ngày kể từ khi được chấp thuận, tổ chức này sẽ gửi một hồ sơ đến cơ quan đăng ký và quản lý. Trong vòng 30 ngày kể từ khi nhận được hồ sơ, cơ quan này sẽ cấp chứng chỉ đăng ký cho tổ chức.

Các tổ chức xã hội có thể thành lập văn phòng chi nhánh hoặc văn phòng đại diện với các thủ tục gần như tương tự, tuy nhiên, chúng sẽ không có tư cách pháp nhân và chỉ là một phần của tổ chức xã hội [đã được thành lập]. Một tổ chức xã hội không được thành lập văn phòng chi nhánh khu vực. Các doanh nghiệp phi chính phủ, phi thương mại không được phép thành lập văn phòng chi nhánh.

d. Giám sát, xử lý vi phạm

Cơ quan đăng ký và quản lý sẽ thực hiện các nhiệm vụ sau để giám sát và quản lý, gồm: (i) chịu trách nhiệm cho việc đăng ký và lưu trữ về thành lập, thay đổi, hoặc chấm dứt hoạt động của các tổ chức xã hội; (ii) thực hiện việc xem xét, đánh giá thường niên về các tổ chức xã hội; (iii) thực hiện việc đánh giá giám sát các vấn đề của tổ chức xã

hội vi phạm các quy định và áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính đối với các hoạt động có vi phạm.

Tổ chức bảo trợ sẽ thực hiện các trách nhiệm trong giám sát và quản lý, gồm: (i) chịu trách nhiệm cho việc chuẩn bị đơn [xin cấp phép], và xem xét kết quả của việc đăng ký, sửa đổi đăng ký hoặc xóa bỏ đăng ký; (ii) giám sát và hướng dẫn các tổ chức xã hội trong việc tuân thủ Hiến pháp, luật, các quy định và chính sách quốc gia, và thực hiện các hoạt động phù hợp với điều lệ của tổ chức; (iii) chịu trách nhiệm cho việc xem xét, đánh giá thường niên các tổ chức xã hội; (iv) trợ giúp cơ quan đăng ký, quản lý và các cơ quan khác có liên quan trong việc điều tra, truy tố các hành vi bất hợp pháp của các tổ chức xã hội; (v) cùng với các cơ quan có liên quan, hướng dẫn [thanh lý] đóng cửa tổ chức xã hội.

Đối với các khoản [tài sản] được đóng góp hoặc quyên góp nhận được, các tổ chức xã hội phải sử dụng đúng mục đích, phương thức và thời gian như đã đồng ý với người quyên góp. Các tổ chức xã hội phải báo cáo tới tổ chức bảo trợ của mình giấy biên nhận và sử dụng các khoản đóng góp và quyên góp, và phải sử dụng các biện pháp cần thiết để công bố công khai các thông tin có liên quan.

Các tổ chức xã hội phải thực hiện các quy định của quốc gia về hệ thống quản lý tài chính, và chấp nhận sự giám sát của cơ quan tài chính có thẩm quyền. Các tổ chức mà nguồn tài sản có được từ sự phân bổ từ quỹ của Nhà nước, đóng góp hoặc quyên góp công cộng, đồng thời cũng phải chấp nhận sự giám sát của cơ quan kiểm toán có thẩm quyền.

Mỗi năm, tổ chức xã hội sẽ phải gửi báo cáo hoạt động của năm trước đến tổ chức bảo trợ trước ngày 31/3. Sau khi được tổ chức bảo trợ xem xét sơ bộ và chấp thuận, báo cáo phải được gửi đến cơ quan đăng ký và quản lý có thẩm quyền trước 31/5 cho việc xem xét thường niên.

Cơ quan đăng ký và quản lý sẽ xóa bỏ đăng kí đối với các tổ chức xã hội liên quan đến các hành vi gian lận hoặc lừa dối khi nộp đơn cấp phép; hoặc không tiến hành thực hiện các hoạt động trong vòng 1 năm kể từ khi nhận được giấy phép đăng ký pháp nhân.

Trong các trường hợp sau, cơ quan đăng ký và quản lý sẽ đưa ra cảnh báo và yêu cầu sửa chữa, và có thể đình chỉ các hoạt động trong một thời gian nhất định, cũng như có thể miễn nhiệm cá nhân chịu trách nhiệm trực tiếp; và trong các trường hợp nghiêm trọng, đăng kí sẽ bị xóa bỏ và nếu có hoạt động cấu thành tội phạm, hình phạt hình sự sẽ được áp dụng, gồm: (i) sửa đổi, thuê hoặc cho thuê giấy phép đăng kí, hoặc thuê, cho thuê con dấu của tổ chức; (ii) thực hiện các hoạt động ngoài mục tiêu trong phạm vi hoạt động cụ thể của điều lệ; (iii) từ chối chấp nhận sự giám sát và thanh tra, hoặc không chấp nhận nó theo các quy tắc; (iv) thay đổi đăng kí không tuân theo các quy tắc; (v) độc lập thành lập một văn phòng chi nhánh hoặc văn phòng đại diện mà không được sự cho phép; hoặc bất cẩn trong việc quản lý các chi nhánh đại diện và văn phòng đại diện và gây ra những hậu quả nghiêm trọng; (vi) tham gia vào các hoạt động vì lợi nhuận; (vii) chiếm đoạt, chuyển hoặc biến thủ tài sản của tổ chức xã hội; (viii) vi phạm các quy tắc quốc gia về thu lệ phí, huy động tiền hoặc chấp nhận, sử dụng các khoản đóng góp hoặc quyên góp.

Doanh thu hoặc thu nhập bất hợp pháp có được thông qua các hoạt động trên sẽ bị tịch thu và có thể bị phạt thêm tiền gấp từ 1 đến 3 lần doanh thu bất hợp pháp hoặc gấp từ 3 đến 5 lần thu nhập bất hợp pháp.

Các hoạt động của tổ chức xã hội nếu vi phạm các luật hoặc quy định khác sẽ được giải quyết bởi các cơ quan Nhà nước có liên quan; nếu một cơ quan Nhà nước có liên quan tin rằng việc đăng kí nên bị xóa bỏ, cơ quan đăng ký và quản lý sẽ chịu trách nhiệm cho việc xóa bỏ đăng kí.

Trong trường hợp không được chấp thuận, nếu tổ chức xã hội độc lập tiến hành chuẩn bị các hoạt động của mình, các hoạt động được tiến hành theo tên của tổ chức xã hội không được đăng kí; hoặc tổ chức xã hội tiếp tục tiến hành các hoạt động theo tên của tổ chức mà đăng kí đã bị xóa bỏ; cơ quan đăng ký và quản lý sẽ cấm các hoạt động và tịch thu các tài sản bất hợp pháp. Nếu các hoạt động cấu thành tội phạm, hình phạt hình sự sẽ được áp dụng theo luật; nếu các hoạt động không cấu thành tội phạm, quyết định xử phạt hành chính sẽ được áp dụng.

Các cá nhân trong cơ quan đăng ký quản lý và trong các tổ chức bảo trợ nếu lạm dụng quyền lực của mình, liên quan đến sự thiên vị, hoặc sao lãng khi thực hiện nhiệm vụ của mình mà cấu thành tội phạm sẽ phải chịu trách nhiệm hình sự. Trong trường hợp chưa cấu thành tội phạm, hình phạt hành chính sẽ được áp dụng phù hợp theo luật.

e. Chấm dứt hoạt động

Một tổ chức xã hội, sau khi được cơ quan bảo trợ thẩm tra và chấp thuận, sẽ nộp đơn đến cơ quan đăng ký và quản lý để xin xóa bỏ đăng ký/ chấm dứt hoạt động trong các trường hợp sau: (i) hoàn thành các mục tiêu được đặt ra trong điều lệ của tổ chức; (ii) tự nguyện giải tán; (iii) chia tách hoặc sáp nhập; (iv) chấm dứt vì các lý do khác.

Trước khi hoàn tất việc xóa bỏ đăng ký, tổ chức xã hội cần thành lập một nhóm làm việc [thanh lý] để hoàn tất các công việc chấm dứt hoạt động dưới sự lãnh đạo của tổ chức bảo trợ và cơ quan có liên quan. Trong thời gian xin chấm dứt hoạt động này, tổ chức xã hội không được tiến hành bất cứ hoạt động nào ngoài việc [chuẩn bị] đóng cửa.

Tổ chức xã hội phải giải quyết các thủ tục xóa đăng kí thông qua cơ quan đăng ký và quản lý trong vòng 15 ngày để chấm dứt hoạt động được hoàn tất. Cơ quan đăng ký và quản lý, nếu chấp thuận, sẽ

ban hành một giấy phép xóa bỏ [đăng ký], khi đó, chứng chỉ đăng kí, con dấu và tài liệu tài chính sẽ được chuyển giao [cho cơ quan đăng kí và quản lý].

Nếu tổ chức xã hội muốn đóng cửa văn phòng chi nhánh và văn phòng đại diện, thủ tục xóa bỏ đăng ký có thể được giải quyết sau khi nhận được sự xem xét và chấp thuận của tổ chức bảo trợ. Nếu một tổ chức xã hội bị xóa bỏ đăng kí, tất cả các văn phòng chi nhánh và văn phòng đại diện của nó cũng sẽ bị đóng.

Các tài sản còn lại sau khi chấm dứt một tổ chức xã hội sẽ được giải quyết theo các quy định của [pháp luật] quốc gia.

Trên đây là một số nội dung của chính sách, pháp luật về hội hiện hành ở Trung Quốc. Qua các nội dung này, có thể thấy được các thủ tục thành lập, quản lý hội ở Trung Quốc là rất khắt khe, như về các điều kiện thành lập, phải có tổ chức bảo trợ, các nghĩa vụ trong quá trình hoạt động, thời gian được cấp phép,... Chính những quy định này, nếu một mặt nó có thể tạo thuận lợi cho sự quản lý của Nhà nước, thì mặt khác lại nó lại ngăn cản quyền tự do hiệp hội của người dân. Đồng thời, ở khía cạnh nào đó, chính sách, pháp luật hiện hành của Trung Quốc biến các hội (hay các tổ chức xã hội) trở thành “cánh tay nối dài” của Nhà nước khi việc lập hội cần phải có một tổ chức đứng ra bảo trợ, mà đó lại thường là các cơ quan Nhà nước. Điều này làm cho quyền tự do hiệp hội ở Trung Quốc không được thực hiện đúng với bản chất của nó - đó là nhằm tạo nên một xã hội dân sự, một không gian bên ngoài nhà nước, nơi phản ánh sự quan tâm và ý chí của người dân./

PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LẬP HỘI Ở HOA KỲ

TS. Nguyễn Bích Thảo*

Hoa Kỳ không có một đạo luật riêng quy định về hội và quyền tự do lập hội. Hai lĩnh vực pháp luật cơ bản về hội và quyền tự do lập hội ở Hoa Kỳ là luật hiến pháp và luật về các tổ chức phi lợi nhuận.

1. LUẬT HIẾN PHÁP HOA KỲ VỀ QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI

1.1. Tổng quan

Hiến pháp Hoa Kỳ không có điều khoản nào quy định trực tiếp về quyền tự do lập hội mà chỉ ghi nhận quyền hội họp hòa bình (Tu chính án thứ nhất). Do vậy, nguồn chủ yếu của pháp luật về quyền tự do lập hội ở Hoa Kỳ là các án lệ của Tòa án tối cao liên bang, và cơ chế bảo đảm quyền lập hội ở Hoa Kỳ là cơ chế tư pháp (tài phán hiến pháp).

Tòa án tối cao Hoa Kỳ đã phát triển một hệ thống án lệ đồ sộ và phức tạp về quyền tự do lập hội. Các án lệ của Hoa Kỳ tiếp cận quyền tự do lập hội từ hai khía cạnh khác nhau: thứ nhất, từ khía cạnh quyền tự do cá nhân (*personal liberty*), và thứ hai, coi quyền tự do lập hội là phương tiện để bảo đảm các quyền tự do khác được Hiến pháp bảo hộ như tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, để đạt yêu cầu nguyện vọng với chính quyền và tự do tôn giáo.²⁰¹ Từ khía cạnh thứ nhất, Tòa án tối cao lập luận rằng mỗi cá nhân có quyền lựa chọn tham gia hay không tham gia, duy trì hay không duy trì các mối quan hệ, liên kết với người khác, đó là những lựa chọn mang tính

* Giảng viên Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

²⁰¹ *Roberts v. United States Jaycees*, 468 U.S. 609, 617-18 (1984).

chất cá nhân, Nhà nước không được can thiệp một cách phi lý vào các lựa chọn đó. Do vậy, quyền tự do lập hội được bảo hộ với tư cách là một yếu tố căn bản của tự do cá nhân.²⁰² Ở khía cạnh thứ hai, quyền tự do lập hội được bảo hộ như là phương tiện để thực hiện các quyền hiến định khác được ghi nhận trong Tu chính án thứ nhất. Bởi lẽ, các quyền tự do ngôn luận, tự do tôn giáo, tự do đề đạt nguyện vọng với chính quyền của một cá nhân không thể được bảo vệ một cách chắc chắn khỏi sự can thiệp từ phía Nhà nước nếu quyền tự do tham gia vào các nhóm hay tổ chức để thực hiện các quyền hiến định nói trên không được bảo đảm.²⁰³ Bảo vệ nỗ lực của nhóm hay tập thể trong việc đạt được các mục tiêu chung có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để duy trì sự đa dạng về chính trị và văn hóa, bảo vệ những ý kiến/sự biểu đạt trái chiều khỏi bị đa số áp chế. Vì vậy, quyền tham gia vào các hoạt động được bảo hộ theo Tu chính án thứ nhất (ngôn luận, biểu đạt, tôn giáo, đề đạt nguyện vọng với chính quyền) cũng bao hàm quyền liên kết với những người khác để theo đuổi các mục tiêu đa dạng về chính trị, xã hội, kinh tế, giáo dục, tôn giáo và văn hóa.

Do quyền tự do lập hội được tiếp cận từ hai khía cạnh khác nhau nói trên, khái niệm “hội” (*association*) theo pháp luật Hoa Kỳ được hiểu rất rộng là bất kỳ hình thức liên kết nào giữa các cá nhân, trong đó có cả những liên kết không được hiểu theo nghĩa thông thường của từ “hội” như liên kết giữa vợ và chồng trong gia đình, giữa các cá nhân chung sống như vợ chồng, bao gồm cả những cặp đôi đồng giới. Vì vậy, để hiểu một cách chính xác, có lẽ nên dịch cụm từ “*freedom of association*” trong pháp luật Hoa Kỳ là “quyền tự do liên kết”. Tòa án tối cao Hoa Kỳ công nhận hai hình thức liên kết, lập hội (*association*) được bảo vệ bởi hiến pháp: thứ nhất, các liên kết mang tính chất gần

²⁰² Như trên, tr. 618.

²⁰³ Như trên, tr. 618.

gũi, thân thiết (*intimate association*) được bảo vệ theo cơ chế bảo vệ quyền riêng tư cá nhân và (2) các liên kết mang tính chất biểu đạt (*expressive association*) được bảo vệ theo cơ chế bảo vệ các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, tôn giáo... của Tu chính án thứ nhất.²⁰⁴ Tòa án tối cao Hoa Kỳ gọi đó là “tính chất nội tại và tính chất phương tiện” của quyền tự do liên kết được Hiến pháp bảo vệ. Tính chất và mức độ bảo hộ của hiến pháp đối với quyền tự do liên kết có thể khác nhau tùy thuộc vào mức độ thể hiện nhiều hay ít, đậm nét hay mờ nhạt của mỗi khía cạnh (tự do cá nhân hay phương tiện để thực hiện các quyền hiến định khác).

1.2. Các án lệ cơ bản của Tòa án tối cao Hoa Kỳ về quyền tự do liên kết, lập hội

a) NAACP v. Alabama ex rel. Patterson (1958)

Năm 1958, án lệ *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson* lần đầu tiên đã chính thức thừa nhận khái niệm “quyền tự do liên kết/lập hội” (*freedom of association*).²⁰⁵ Tòa án tối cao khẳng định quyền tự do liên kết là một phần thiết yếu của tự do ngôn luận bởi vì trong nhiều trường hợp, mọi người chỉ có thể tham gia vào hoạt động ngôn luận một cách hiệu quả khi họ liên kết cùng những người khác. Trong vụ *NAACP v. Alabama* nói trên, Tòa án tối cao Hoa Kỳ xem xét liệu một đạo luật của bang Alabama bắt buộc các hội phải công bố danh sách thành viên của họ có vi phạm quyền tự do cơ bản của công dân được Hiến pháp bảo vệ hay không. NAACP là viết tắt của Hiệp hội toàn quốc vì sự tiến bộ của người da màu, một tổ chức phi lợi nhuận được thành lập theo pháp luật của bang New York. Vào cuối thập kỷ 1950, khi phong trào tự do dân chủ và đòi quyền bình đẳng của người da màu lên cao, một trong những chiến lược của bang

²⁰⁴ Như trên, tr. 618.

²⁰⁴ *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson*, 357 U.S. 449, 462 (1958).

Alabama nhằm buộc NAACP phải ngừng hoạt động ở bang này là yêu cầu tổ chức này phải tiết lộ tên, địa chỉ của tất cả các thành viên tổ chức cho Bộ trưởng Tư pháp của bang. Tòa án tối cao Hoa Kỳ đã tuyên rằng đạo luật này của bang Alabama vi phạm quyền tự do liên kết, lập hội bởi việc bắt buộc công khai danh tính của các thành viên NAACP sẽ có thể cản trở việc các thành viên thực hiện quyền tự do này. Tòa án lập luận rằng việc bắt buộc công khai tư cách thành viên của một tổ chức là vi phạm quyền riêng tư của nhóm, và trong nhiều trường hợp, tính chất bất khả xâm phạm quyền riêng tư này là yếu tố không thể thiếu để bảo đảm quyền tự do liên kết, đặc biệt là khi tổ chức đó thể hiện các quan điểm trái chiều với chính quyền.²⁰⁶

b) Roberts v. United States Jaycees (1984)²⁰⁷

Án lệ *Roberts v. United States Jaycees* của Tòa án tối cao Hoa Kỳ năm 1984 đã mở rộng nội hàm khái niệm quyền tự do liên kết, lập hội, khẳng định rằng quyền này bao hàm cả quyền tự do không liên kết, lập hội (*freedom not to associate*).²⁰⁸ Án lệ này lần đầu tiên đưa ra cách phân loại hai hình thức liên kết: liên kết gần gũi thân thiết và liên kết mang tính biểu đạt. Tòa án tái khẳng định rằng do Tuyên ngôn nhân quyền trong Hiến pháp Hoa Kỳ (10 tu chính án đầu tiên) được soạn thảo nhằm mục đích bảo vệ tự do cá nhân, việc thiết lập và duy trì một số quan hệ liên kết mang tính chất cá nhân cần được bảo vệ nghiêm ngặt trước sự can thiệp không chính đáng từ phía Nhà nước, bởi một số hình thức liên kết cá nhân đóng vai trò thiết yếu đối với văn hóa, truyền thống của Hoa Kỳ, bồi đắp sự đa dạng và là vùng đệm rất quan trọng giữa cá nhân và Nhà nước. Ví dụ điển hình về những liên kết mang tính cá nhân đậm nét này là các

²⁰⁶. Như trên, tr. 462.

²⁰⁷. *Roberts v. United States Jaycees*, 468 U.S. 609 (1984).

²⁰⁸. Như trên, tr. 623.

mối quan hệ trong gia đình, nhưng không chỉ có vậy. Đặc điểm chung của các mối liên kết gần gũi thân thiết này là: quy mô tương đối nhỏ, có tính chọn lọc cao trong việc xác lập và duy trì liên kết, và khác biệt với các tổ chức khác về những khía cạnh cơ bản của mối quan hệ.²⁰⁹ Vì vậy, Hiến pháp định ra hạn chế đối với quyền lực Nhà nước trong việc kiểm soát sự lựa chọn thành viên tham gia vào các mối liên kết gần gũi này. Ví dụ, Nhà nước không được can thiệp vào việc lựa chọn ai là vợ/chồng mình của mỗi cá nhân, nhưng Nhà nước có thể can thiệp vào việc quyết định ai là thành viên của một tổ chức mang tính chất biểu đạt trong một số trường hợp. Để xác định giới hạn can thiệp của công quyền vào quyền tự do của các cá nhân trong việc gia nhập một hội/liên kết nào đó, trước hết cần xác định tính chất khách quan của mối quan hệ liên kết ở đây là gì: rất gần gũi, không gần gũi hoặc tương đối gần gũi. Các tiêu chí để đánh giá tính chất mối quan hệ có thể là quy mô, mục đích, chính sách, sự lựa chọn thành viên, sự thân thiện và các đặc điểm khác có liên quan.²¹⁰

Trong vụ *Roberts*, Tòa án tối cao Hoa Kỳ trước tiên xác định Jaycees không phải là liên kết mang tính chất gần gũi thân thiết giữa các thành viên của tổ chức do quy mô của tổ chức tương đối lớn, việc kết nạp thành viên dễ dàng, không mang tính chọn lọc, các thành viên không quen biết nhau. Do đó, các thành viên Jaycees không được hưởng quyền tự do liên kết được Hiến pháp bảo hộ dưới khía cạnh quyền tự do cá nhân của mỗi người trong số họ, tức là quyền được tự lựa chọn thành viên liên kết với mình trong một tổ chức. Tòa án tiếp tục xem xét khía cạnh thứ hai: liệu Jaycees với tư cách là một nhóm có được bảo hộ quyền tự do liên kết dưới khía cạnh quyền tự do biểu đạt hay không, bởi theo Tòa án, quyền tự

²⁰⁹. Như trên, tr. 620.

²¹⁰. Như trên, tr. 620.

quyết định ai có thể trở thành thành viên của tổ chức là một nội dung trọng tâm của quyền tự do ngôn luận của các tổ chức mang tính chất biểu đạt.

Cũng trong vụ *Roberts*, Tòa án tối cao đã chỉ ra ba dạng vi phạm quyền tự do liên kết, lập hội phổ biến của chính quyền: một là, chính quyền có thể tìm cách áp dụng chế tài xử phạt hoặc tước đi một số lợi ích của các cá nhân vì lý do họ là thành viên của một nhóm mà chính quyền không ưa; hai là, chính quyền có thể tìm cách buộc một nhóm muốn hoạt động ẩn danh phải tiết lộ công khai thông tin về các thành viên; ba là, chính quyền có thể tìm cách can thiệp vào tổ chức nội bộ hay công việc nội bộ của nhóm, chẳng hạn như ban hành các quy định pháp luật buộc nhóm phải tiếp nhận các thành viên mà nhóm đó không muốn.²¹¹ Tòa án cho rằng ở dạng vi phạm thứ ba, việc ban hành các quy định buộc tổ chức phải tiếp nhận thành viên nào đó sẽ có thể ảnh hưởng đến khả năng biểu đạt quan điểm, nguyện vọng của các thành viên khác, bởi ngay từ đầu khi gia nhập nhóm, việc biểu đạt quan điểm này chính là đặc điểm khiến họ liên kết với nhau mà thành viên khác không có. Do vậy, quyền tự do liên kết bao hàm cả quyền tự do không liên kết.²¹²

Tuy nhiên, Tòa án tối cao Hoa Kỳ cũng khẳng định rằng quyền tự do liên kết nhằm các mục đích biểu đạt không phải là quyền tuyệt đối. Chính quyền vẫn có thể ban hành các quy định pháp luật vi phạm quyền này một cách chính đáng nếu như việc vi phạm đó nhằm đạt được các lợi ích quan trọng, căn bản của Nhà nước, của cộng đồng không liên quan đến mục đích áp chế về tư tưởng, và các lợi ích quan trọng, căn bản đó không thể đạt được mà không hạn chế quyền tự do liên kết.²¹³ Tòa án kết luận *Jaycees* là một tổ chức mang tính chất biểu

²¹¹. Như trên, tr. 622-23.

²¹². Như trên, tr. 623.

²¹³. Như trên, tr. 623.

đạt, nhưng chính quyền bang Minnesota có một lợi ích quan trọng trong việc ngăn ngừa phân biệt đối xử với phụ nữ, do đó việc buộc Jaycees tiếp nhận thành viên nữ là chính đáng và không vi hiến. Vì vậy, Tòa án tuyên rằng luật về bảo đảm quyền tiếp cận các hoạt động và dịch vụ công cộng (*public accommodation laws*) của bang Minnesota có thể quy định bắt buộc tổ chức Jaycees phải tiếp nhận thành viên là phụ nữ.

Các án lệ đầu thế kỷ XXI của Tòa án tối cao Hoa Kỳ về quyền tự do liên kết, lập hội cũng chủ yếu tập trung vào vấn đề bảo đảm quyền từ chối tiếp nhận thành viên của hội. Ví dụ, trong vụ *Boy Scouts of America v. Dale* (2000), Tòa án tuyên rằng việc buộc tổ chức Boy Scouts of America (tổ chức hướng đạo sinh nam của Hoa Kỳ) phải chấp nhận một lãnh đạo là người đồng tính nam là vi phạm quyền tự do liên kết mang tính chất cá nhân và quyền tự do liên kết mang tính chất biểu đạt của tổ chức này, bởi vì tổ chức Boy Scouts cổ vũ cho quan điểm rằng đồng tính là một lối sống không thể chấp nhận ở nam thanh niên.²¹⁴ Tuy nhiên, Tòa án lại ra phán quyết khác khi tổ chức không bị tước hoàn toàn quyền tự do lựa chọn các thành viên của mình mà chỉ bị từ chối một số lợi ích công cộng do chính sách loại trừ thành viên của mình. Trong vụ *Christian Legal Society v. Martinez* (2010), Tòa án tuyên rằng một tổ chức của sinh viên trong trường đại học công lập không được toàn quyền đặt ra hạn chế đối với thành viên tham gia nếu hạn chế đó dẫn đến phân biệt đối xử về giới tính, và do đó, Tòa án ủng hộ quyết định của trường đại học từ chối tài trợ kinh phí và sử dụng trang thiết bị của trường cho tổ chức của sinh viên có chính sách loại trừ các thành viên có hành vi tình dục đồng giới.²¹⁵

²¹⁴ *Boy Scouts of America v. Dale*, 530 U.S. 640, 660 (2000).

²¹⁵ *Christian Legal Society v. Martinez*, 561 U.S. 661, 697 (2010).

2. PHÁP LUẬT VỀ CÁC TỔ CHỨC PHI LỢI NHUẬN Ở HOA KỲ

Trên cơ sở quyền tự do liên kết, lập hội được Hiến pháp bảo vệ, các tổ chức, các hội ở Hoa Kỳ được thành lập ở khắp nơi, đặc biệt là các tổ chức phi lợi nhuận. Pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các tổ chức phi lợi nhuận ở Hoa Kỳ chủ yếu là luật công ty và luật về hoạt động quyên góp (*fundraising law*) của tiểu bang, luật thuế của cả liên bang và tiểu bang và các quy định của chính quyền địa phương (thành phố).

Tổ chức phi lợi nhuận (*non-profit organization*) là một thuật ngữ được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm tất cả các tổ chức hoạt động không vì lợi nhuận như tổ chức từ thiện, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức phi chính phủ, tổ chức tình nguyện tư, tổ chức xã hội dân sự. Các tổ chức phi lợi nhuận được điều chỉnh bởi pháp luật liên bang, pháp luật bang và pháp luật của thành phố/địa phương. Mục đích của tổ chức phi lợi nhuận là hoạt động vì lợi ích của công chúng, không có động cơ lợi nhuận, không có cổ đông. Các tổ chức phi lợi nhuận được thành lập theo pháp luật của bang. Cũng như các doanh nghiệp hoạt động vì lợi nhuận, các tổ chức phi lợi nhuận cũng phải đăng ký thành lập tại cơ quan đăng ký của bang và nộp một khoản lệ phí, phải xây dựng điều lệ, họp thường xuyên và hoàn thành các nghĩa vụ khác để được duy trì tư cách tổ chức có đăng ký (*corporate status*).²¹⁶

Các tổ chức phi lợi nhuận khác biệt cơ bản với các tổ chức vì lợi nhuận ở chỗ tổ chức phi lợi nhuận không được hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận, không được phân chia thu nhập của tổ chức cho các thành viên hay ban điều hành. Nguồn thu của các tổ chức phi lợi nhuận chỉ được dùng để chi trả lương và các chi phí hợp lý cho hoạt động của tổ chức. Nếu thu nhập của tổ chức được sử dụng vì lợi ích tị của bất kỳ cá nhân nào, tổ chức đó sẽ bị coi là tổ chức vì lợi nhuận.

²¹⁶ <https://www.hg.org/nonprofit-organizations.html>

Việc duy trì địa vị pháp lý là tổ chức phi lợi nhuận có ý nghĩa quan trọng đối với loại tổ chức này. Các tổ chức phi lợi nhuận được miễn các loại thuế thu nhập nếu hoạt động hoàn toàn vì lợi ích của công chúng. Thông thường, luật thuế thu nhập doanh nghiệp của các bang miễn, giảm thuế cho các tổ chức phi lợi nhuận được tổ chức và hoạt động hoàn toàn vì mục đích tôn giáo, từ thiện, khoa học, an toàn công cộng, văn học hoặc giáo dục. Các tổ chức phi lợi nhuận có thể thu phí dịch vụ do họ cung cấp, và các khoản tài trợ, quyên góp cho các tổ chức phi lợi nhuận được miễn thuế cũng được khấu trừ khỏi thu nhập chịu thuế của người tài trợ, quyên góp.

Điều 501(c)(3) Bộ luật thuế liên bang quy định cụ thể các loại tổ chức được miễn thuế thu nhập liên bang. Để được hưởng địa vị miễn thuế theo điều luật này, tổ chức phải được thành lập và hoạt động chỉ hoàn toàn phục vụ cho các mục đích được miễn thuế (bao gồm các mục đích từ thiện, tôn giáo, giáo dục, khoa học, văn học, thử nghiệm vì mục đích an toàn công cộng, thúc đẩy các cuộc thi đấu thể thao nghiệp dư quốc gia hoặc quốc tế, và phòng chống đối xử tàn ác với trẻ em hoặc động vật). Thuật ngữ “từ thiện” theo nghĩa pháp lý bao gồm các hoạt động nhằm cứu trợ người nghèo, người gặp khó khăn, thiệt thòi, hoạt động vì sự tiến bộ của tôn giáo, vì sự tiến bộ của giáo dục hoặc khoa học, xây dựng hoặc bảo trì các công trình công cộng, tượng đài, giảm bớt gánh nặng của chính quyền, giảm căng thẳng trong khu dân cư, xóa bỏ định kiến và phân biệt đối xử, bảo vệ quyền con người, quyền công dân được pháp luật bảo đảm, chống suy thoái đạo đức cộng đồng và tội phạm chưa thành niên.²¹⁷

Một điều kiện nữa để được hưởng quy chế miễn thuế theo Điều 501(c)(3) là tổ chức không được thực hiện vận động chính sách (lobby

²¹⁷. <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exempt-purposes-internal-revenue-code-section-501-c-3>

các đạo luật) với tư cách là một phần chủ yếu trong hoạt động của mình và không được tham gia vào bất kỳ hoạt động vận động tranh cử ủng hộ hoặc chống lại một ứng cử viên chính trị nào đó. Tổ chức đó không được thành lập hay hoạt động vì các lợi ích tư, và không được sử dụng bất kỳ phần nào trong thu nhập ròng của tổ chức vì lợi ích của cổ đông hoặc cá nhân nào đó.²¹⁸

Các loại hình tổ chức phi lợi nhuận đáp ứng điều kiện để được hưởng địa vị miễn thuế rất đa dạng: nhà thờ, quỹ từ thiện, các tổ chức chính trị, các hiệp hội, các tổ chức của sinh viên, các hiệp hội thể thao, trường cao đẳng, đại học, bệnh viện, bảo tàng, đài truyền hình, các công ty luật hoạt động công ích...

3. KẾT LUẬN VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM TRONG VIỆC XÂY DỰNG CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI

Thứ nhất, quyền tự do lập hội ở Hoa Kỳ tuy không được quy định trực tiếp bởi Hiến pháp, nhưng thông qua giải thích Hiến pháp của Tòa án tối cao, nó được coi là một bộ phận cấu thành quan trọng của quyền tự do cá nhân cũng như là phương tiện để thực hiện các quyền hiến định như tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, tôn giáo, để đạt nguyện vọng với chính quyền... là những quyền được bảo vệ bởi Tu chính án thứ nhất của Hiến pháp Hoa Kỳ. Quyền tự do lập hội được hiểu theo nghĩa rộng là quyền tự do liên kết, và quyền này được bảo đảm duy nhất bởi cơ chế tài phán hiến pháp (cơ chế tư pháp). Với mỗi liên hệ chặt chẽ với các quyền được liệt kê trong Tu chính án thứ nhất, quyền tự do liên kết, lập hội là một quyền cơ bản (*fundamental right*), có nghĩa là nó không thể bị vi phạm trừ khi việc vi phạm là cần thiết để đạt được một lợi ích quan trọng, cơ bản của Nhà nước. Mọi sự can thiệp của chính quyền vào quyền này đều bị tòa án xem xét, kiểm tra

²¹⁸. <https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/exemption-requirements-section-501-c-3-organizations>

một cách kỹ lưỡng, nghiêm ngặt, tức là chính quyền có nghĩa vụ chứng minh sự can thiệp của mình vào quyền tự do liên kết, lập hội là chính đáng.

Thứ hai, quyền tự do liên kết, lập hội được hiểu rộng ra bao gồm cả quyền tự do không liên kết, có nghĩa là cơ chế bảo đảm quyền tự do lập hội không chỉ ở giai đoạn thành lập hội mà còn trong suốt quá trình hoạt động của hội. Tuy nhiên, quyền tự do không liên kết có thể bị giới hạn đặt trong mối liên hệ với các lợi ích công cộng khác, đặc biệt là quyền bình đẳng và không bị phân biệt đối xử.

Thứ ba, có sự phân biệt về mức độ bảo vệ của hiến pháp giữa các liên kết (hội) mang tính chất gần gũi, thân thiết của cá nhân và các liên kết (hội) mang tính chất biểu đạt ý chí, quan điểm. Các liên kết cá nhân gần gũi được bảo vệ gần như tuyệt đối, hạn chế tối đa sự can thiệp của Nhà nước, còn các liên kết mang tính chất biểu đạt cũng được bảo vệ ở mức độ cao, nhưng có thể phải xếp sau các lợi ích chung quan trọng, căn bản khác.

Thứ tư, để khuyến khích sự phát triển của các hội phi lợi nhuận, cần có chính sách miễn giảm thuế không chỉ đối với bản thân các hội đó mà cả đối với những người tài trợ, quyên góp cho hội.

VẤN ĐỀ QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI TẠI VƯƠNG QUỐC ANH TỪ MỘT ÁN LỆ CỦA TÒA ÁN NHÂN QUYỀN CHÂU ÂU

TS. Trần Kiên*

DẪN NHẬP

Quyền tự do lập hội là một vấn đề phức tạp. Sự phức tạp của quyền này phát sinh từ hai thực tế. *Thứ nhất*, bản thân khái niệm hội là một khái niệm có ngoại diện rộng, bao gồm nhiều loại tổ chức khác nhau có hoặc không có tư cách pháp nhân trong xã hội từ các loại quỹ từ thiện đến công đoàn, các công ty thương mại và cả đảng phái chính trị.²¹⁹ Các loại hình hội này trên thực tế lại có bản chất và lịch sử phát triển riêng biệt với các quy chế pháp lý độc lập. Điều này lý giải một phần tại sao trong quyền tự do lập hội, với tư cách là một quyền con người áp dụng chung cho “bất kỳ nhóm nào của các cá nhân hay pháp nhân tự hợp cùng nhau để cùng hành động, biểu đạt, thúc đẩy, theo đuổi hay bảo vệ một mối quan tâm chung”²²⁰ lại không tỏ ý một cách rõ ràng xuất hiện ngay trong các văn kiện nhân quyền cổ điển như Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền của Pháp hay Tuyên ngôn Nhân quyền của Mỹ mà phải đợi đến tận thế kỷ 20 khi quyền thành lập các hội cụ thể đã được pháp luật thừa nhận và bảo vệ.²²¹

* Giảng viên Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

²¹⁹. Lã Khánh Tùng và các tác giả khác, *Hội & Tự Do Hiệp Hội* (Nhà Xuất Bản Hồng Đức 2015) 10 - 13.

²²⁰. Ibid 101.

²²¹. James Griffin, *On Human Rights* (Oxford University Press 2009) 9 – 14; Nguyễn Hoàng Anh (chủ biên), *Pháp Luật Về Quyền Tự Do Lập Hội, Hội Hợp Hòa Bình Trên Thế Giới và Của Việt Nam* (Sách chuyên khảo, Nhà Xuất Bản Hồng Đức 2015) 25 – 26, 46 – 47.

Thứ hai, từ góc độ luật nhân quyền, quyền tự do lập hội cũng là quyền có bản chất, nội dung đa dạng. Lập hội vừa là quyền dân sự chính trị và cũng vừa là quyền kinh tế xã hội phụ thuộc rất lớn vào loại hình hội mà cá nhân, tổ chức lựa chọn thành lập, gia nhập.²²² Và tồn tại những khác biệt căn bản giữa hai nhóm quyền này liên quan đến nghĩa vụ của chính quyền, tính phổ quát, cũng như tính thực thi, dù vẫn còn có những tranh cãi khác nhau.²²³

Sự phức tạp và đa dạng nêu trên dẫn đến hệ quả là đối với những hội khác nhau thì việc giải thích, áp dụng, và thực thi quyền tự do lập hội cũng có những yêu cầu khác nhau. Trong đó, vấn đề quyền tự do lập hội đối với công đoàn là một chủ đề thể hiện rõ nét những khó khăn nêu trên, và đã nhận được sự chú ý và quan tâm lớn từ cả góc độ lý thuyết, pháp luật, và án lệ. Có rất nhiều vụ kiện về quyền tự do lập, gia nhập hay không gia nhập, thực thi và bảo vệ hoạt động công đoàn đã được xét xử bởi các tòa án quốc gia và quốc tế trên thế giới. Nổi bật trong số đó là vụ kiện Wilson, nghiệp đoàn nhà báo quốc gia, và các nguyên đơn khác khởi kiện Chính phủ Anh quốc do Tòa án Nhân quyền châu Âu xét xử vào năm 2002 là một án lệ điển hình. Án lệ khắc họa rõ nét những yếu tố phức tạp trong bản chất và nội dung của quyền tự do lập hội khi được áp dụng vào các tổ chức công đoàn cũng như nghĩa vụ của các quốc gia trong việc thể chế hóa các nghĩa vụ đó bằng pháp luật.²²⁴

VỤ VIỆC

Các nguyên đơn khởi kiện tại tòa án nhân quyền châu Âu sau khi đã thất bại trước các tòa án quốc gia Anh quốc trong các vụ kiện riêng rẽ kéo dài gần chục năm. Vụ việc xoay quanh sự kiện các nguyên đơn, vốn là những người lao động làm việc cho các công ty khác nhau. Họ đều là thành viên của các tổ chức công đoàn cụ thể và ký kết hợp đồng

²²² A.C.L.Davies, *Perspectives on Labour Law* (Cambridge University Press 2004) 36-44.

²²³ Ibid 39 – 40.

²²⁴ Wilson, *National Union of Journalists and Others v. The United Kingdom* [2002] ECHR 552.

lao động với các quyền và lợi ích tuân theo các thỏa ước lao động tập thể đã được ký kết giữa các công đoàn của họ và công ty. Các công ty này sau đó đều đề nghị các nguyên đơn ký kết hợp đồng lao động cá nhân mới có mức lương cao hơn thay vì tiếp tục áp dụng các điều khoản trong thỏa ước lao động tập thể. Những ai từ chối ký hợp đồng lao động cá nhân thì sẽ hoặc không được tăng lương, hoặc được tăng thấp hơn so với những người lao động khác chọn ký hợp đồng cá nhân. Việc chấm dứt hiệu lực của các thỏa ước lao động tập thể này cũng đồng nghĩa với việc các công ty nêu trên không thừa nhận và không đàm phán (derecognition) các tổ chức công đoàn có liên quan nữa.

Những người lao động từ chối ký hợp đồng lao động cá nhân mới và không được tăng lương sau đó đã khởi kiện các công ty trên ra tòa án trong nước với lập luận chủ yếu là việc làm của các công ty đã xâm phạm quyền của người lao động không bị người sử dụng lao động có các *hành vi* trừng phạt/sa thải áp dụng đối với cá nhân người lao động nhằm mục đích ngăn cấm hoặc ngăn chặn người lao động không trở thành thành viên của một tổ chức công đoàn độc lập hoặc trừng phạt người lao động vì đã gia nhập công đoàn theo quy định tại Điểm A, Khoản 1, Điều 23 Luật (Hợp nhất) Bảo vệ người lao động năm 1978.²²⁵ Điều 23 Khoản 1 Luật năm 1978 xác lập và bảo vệ ba quyền căn bản của người lao động là: gia nhập công đoàn; tham gia các hoạt động của công đoàn; và không bị ép buộc phải gia nhập một công đoàn nào.²²⁶

²²⁵. Associated Newspapers Ltd v. Wilson [1992] I.C.R 681; the Employment Protection (Consolidation) Act 1978, Section 23(1)(a).

²²⁶. Điều 23(1) Luật (Hợp Nhất) Bảo Vệ Người Lao Động năm 1978 quy định như sau:

“Every employee shall have the right not to have action (short of dismissal) taken against him as an individual by his employer for the purpose of —

(a) preventing or deterring him from being or seeking to become a member of an independent trade union, or penalising him for doing so; or
(b) preventing or deterring him from taking part in the activities of an independent trade union at any appropriate time, or penalising him for doing so; or
(c) compelling him to be or become a member of any trade union or of a particular trade union or of one of a number of particular trade unions.”

PHÁN QUYẾT CỦA TÒA ÁN ANH

Vụ kiện đầu tiên được xét xử sơ thẩm bởi Tòa lao động (Employment Tribunal). Tòa lao động nhận định rằng việc từ chối các tổ chức công đoàn, thay đổi trong các điều khoản của hợp đồng lao động, cũng như sự tăng lương cho những người kí kết hợp đồng lao động cá nhân mới là các “hành vi” theo Điều 23(1). Ngoài ra, các điều khoản lao động sửa đổi cùng việc đề xuất tăng lương (cho những người kí kết hợp đồng lao động mới) là các hành vi chống lại cá nhân người lao động và do đó các công ty đã vi phạm Điều 23(1) Luật (Hợp nhất) Bảo vệ người lao động.²²⁷

Bị đơn kháng án lên Tòa lao động phúc thẩm. Tòa phúc thẩm lao động đã đứng về phía bị đơn và hủy bỏ phán quyết của tòa lao động sơ thẩm với lập luận rằng: (1) nhận định cho rằng người sử dụng lao động đã thay đổi các điều khoản của hợp đồng lao động là không có căn cứ. Bởi, trừ điều khoản về đàm phán tập thể bị loại bỏ thì tất cả các điều khoản lao động còn lại đều được giữ nguyên; (2) hành vi duy nhất có thể được xem là phù hợp với Điều 23(1)(a) là hành vi đề nghị tăng lương cho những người ký hợp đồng mới. Tuy nhiên, hành vi này lại không phải là hành vi trừng phạt/sa thải chống lại cá nhân người lao động với mục đích ngăn cản hoặc trừng phạt người lao động trở thành thành viên một tổ chức công đoàn. Lý do là vì việc kí hay không kí hợp đồng mới cũng không làm ảnh hưởng đến tư cách thành viên công đoàn sẵn có của người lao động.²²⁸

Nguyên đơn - người lao động tiếp tục kháng án bản án của Tòa lao động phúc thẩm lên Tòa phúc thẩm Anh và xứ Wales (Court of

²²⁷. Associated Newspapers Ltd v. Wilson [1992] I.C.R. 681.

²²⁸. Associated Newspapers Ltd v. Wilson [1992] I.C.R. 681.

Appeal). Một lần nữa sau khi cân nhắc Tòa phúc thẩm lại đứng về phía nguyên đơn - người lao động. Thẩm phán Dillon của Tòa phúc thẩm lập luận rằng “Tôi không nghi ngờ gì mục đích của những người sử dụng lao động khi đề xuất tăng lương cho những người lao động chịu ký hợp đồng lao động cá nhân mới là để thuyết phục họ từ bỏ quyền được đại diện bởi các tổ chức công đoàn bằng cách đề xuất một hợp đồng cá nhân mới hấp dẫn đến mức ...vai trò của công đoàn sẽ “biến mất một cách thảm lạng”²²⁹ Tuy nhiên, thẩm phán cũng nhận định rằng người sử dụng lao động không bị bắt buộc phải đàm phán và thừa nhận bất kỳ hay mọi tổ chức công đoàn nào nhưng nếu người lao động có bất kỳ hành động nào nhằm trừng phạt hoặc sa thải người lao động vì đã sử dụng công đoàn để đại diện và đàm phán lợi ích cho mình thì hành vi đó có thể bị coi là trái luật.²³⁰

Sau khi Tòa phúc thẩm Anh và xứ Wales ra phán quyết của mình, bị đơn - người sử dụng lao động lại tiếp tục kháng án lên Thượng viện Anh (House of Lords)²³¹. Thượng viện Anh phán quyết đứng về phía người sử dụng lao động. Thượng viện Anh lập luận rằng: (1) việc tăng lương cho một người lao động này mà không tăng lương cho một người lao động khác không phải là hành vi theo quy định tại Điều 23(1)(a) mà đó là một “bất tác vi” - omission; (2) và rằng có sự phân biệt giữa tư cách công đoàn viên và việc sử dụng các dịch vụ của công đoàn. Việc nguyên đơn mong muốn hợp đồng của mình được đàm phán và đại diện bởi công

²²⁹. Associated British Ports v Palmer and Others and Associated Newspapers Ltd. v Wilson [1994] I.C.R. 97, 103

²³⁰. Ibid 105.

²³¹. Trước năm 2009, Thượng viện Anh đồng thời là cơ quan tài phán tối cao của Vương quốc Anh. Sau năm 2009, Vương quốc Anh đã thiết lập Tòa án tối cao độc lập và tách thẩm quyền tài phán tối cao khỏi Thượng viện để trao cho Tòa án tối cao mới.

đoàn là một hình thức sử dụng dịch vụ của công đoàn. Do đó, ‘bất tác vi’ của người sử dụng lao động không nhằm mục đích trừng phạt hoặc ngăn cấm người lao động gia nhập công đoàn mà chỉ là việc ngăn cấm người lao động sử dụng dịch vụ của công đoàn.²³²

PHÁN QUYẾT CỦA TÒA ÁN NHÂN QUYỀN CHÂU ÂU

Thất bại trước tòa án trong nước, các nguyên đơn liền thay đổi chiến thuật, đâm đơn kiện chính phủ Anh ra Tòa án nhân quyền châu Âu khiếu nại rằng luật của nước Anh đã vi phạm Điều 10 và nhất là Điều 11 về quyền tự do lập hội được bảo vệ trong Công ước châu Âu về quyền con người.²³³

Trước tiên, tòa án tóm tắt các đánh giá của các tổ chức quốc tế về các quy định có liên quan của Vương quốc Anh. Trước tiên, tòa viện dẫn báo cáo của Ủy ban các chuyên gia độc lập đưa ra vào năm 1995 nhận định rằng các quy định có liên quan của Anh là không tương thích với Điều 5 của Hiến chương xã hội châu Âu năm 1961 (The European Social Charter 1961) về quyền lập hội. Ủy ban nhận định rằng ngôn từ của quy định trong luật của Anh quá chung chung đến mức chỉ trong các trường hợp đặc biệt thì may ra tòa án mới có thể phán quyết một hành vi của người sử dụng lao động là bất hợp pháp. Và do đó khuyến nghị nước Anh cần bãi bỏ hoặc sửa đổi quy định đó.²³⁴

Sau đó, tòa án lại trích dẫn báo cáo của Tổ chức lao động quốc tế nhận định rằng các quy định có liên quan đã tạo điều kiện cho người sử dụng lao động bỏ qua các tổ chức đại diện và tiến hành đàm phán hợp đồng lao động trực tiếp với người lao động theo

²³². Associated Newspapers Ltd. Appellants v Wilson Respondent and Associated British Ports Appellants v Palmer and Others Respondents [1995] 2 A.C. 454; A.C.L.Davies, *Perspectives on Labour Law* (Cambridge University Press 2004) 208.

²³³. Wilson, *National Union of Journalists and Others v. The United Kingdom* [2002] ECHR 552.

²³⁴. Ibid Đoạn 32 - 33.

cách trái ngược với nguyên tắc khuyến khích đàm phán tập thể giữa người lao động và người sử dụng lao động.²³⁵ Do đó, Tổ chức lao động quốc tế khuyến nghị chính phủ Anh sửa đổi các quy định có liên quan để bảo vệ đầy đủ người lao động khỏi những can thiệp bất hợp pháp từ phía người sử dụng lao động trong việc thực thi quyền đàm phán tập thể của người lao động phù hợp với các công ước quốc tế của Tổ chức lao động quốc tế mà chính phủ Anh đã phê chuẩn.²³⁶

Sau khi đã trích dẫn những đánh giá và chỉ trích của các tổ chức quốc tế về sự bất tương thích của các quy định của luật nước Anh với các điều ước quốc tế có liên quan, tòa án nhân quyền mới bắt đầu xem xét liệu các quy định này có vi phạm Điều 11 Công ước châu Âu về quyền con người bảo vệ quyền tự do lập hội hay không? Trước hết tòa tái tuyên bố hai nguyên tắc quan trọng liên quan đến Điều 11.

Thứ nhất, tòa nhận định rằng Điều 11 Công ước không chỉ bảo vệ quyền tự do lập hội của cá nhân khỏi sự can thiệp và xâm phạm của Nhà nước. Nó còn thiết lập một nghĩa vụ chủ động đối với chính quyền phải tạo điều kiện thuận lợi để cá nhân có thể thực thi quyền của mình.²³⁷

Thứ hai, Điều 11 Khoản 1 bảo vệ quyền tự do gia nhập công đoàn như là một hình thức đặc biệt của quyền tự do lập hội. Do đó, cụm từ “để bảo vệ quyền lợi của mình” trong điều luật không phải là thừa vì nó hướng đến việc bảo vệ các quyền lợi nghề nghiệp của các công đoàn viên qua hoạt động của tổ chức công đoàn. Các quốc gia thành viên công ước phải có nghĩa vụ tạo điều kiện và bảo vệ quyền lợi nghề nghiệp này.²³⁸

²³⁵. Ibid Đoạn 34.

²³⁶. Ibid Đoạn 37.

²³⁷. Ibid Đoạn 41.

²³⁸. Ibid Đoạn 42.

Áp dụng hai nguyên tắc này, tòa kết luận rằng “bằng việc cho phép người sử dụng lao động sử dụng những động cơ tài chính để dẫn dụ người lao động từ bỏ các quyền công đoàn quan trọng của mình, nước Anh đã thất bại trong việc thực thi nghĩa vụ chủ động của mình bảo vệ việc thụ hưởng các quyền tự do lập hội theo Điều 11 Công ước”. Sự thất bại này chính là hành vi vi phạm Điều 11 Công ước đối với quyền của cá nhân người lao động cũng như công đoàn.²³⁹

Tuy nhiên, tòa án cũng nhận định rằng quyền của tổ chức công đoàn có các hành động cần thiết để chuyển tải thông điệp của mình không đồng nghĩa với việc áp đặt lên người sử dụng lao động nghĩa vụ phải thừa nhận một tổ chức công đoàn.²⁴⁰

Sau khi tòa án nhân quyền châu Âu ra phán quyết, chính phủ Anh đã nghiêm túc tuân thủ và tiến hành sửa đổi các quy định có liên quan để làm cho pháp luật tương thích đầy đủ với các điều ước nhân quyền quốc tế có liên quan. Luật quan hệ lao động được ban hành năm 2004 quy định mọi người lao động đều được bảo vệ khỏi các sự xâm hại quyền gia nhập công đoàn và thực hiện các hoạt động công đoàn.²⁴¹

GỢI MỞ VỚI VIỆT NAM

Qua án lệ nêu trên có thể rút ra một số gợi mở quan trọng với Việt Nam như sau:

Thứ nhất, quyền tự gia nhập, không gia nhập, và hoạt động công đoàn là một quyền tự do lập hội vừa có tính chất của quyền dân sự chính trị và vừa có tính chất của quyền kinh tế, xã hội.²⁴²

Thứ hai, các chính quyền không chỉ có nghĩa vụ thụ động không được xâm phạm các quyền này của cá nhân mà còn có nghĩa vụ chủ

²³⁹. Ibid Đoạn 43- 48.

²⁴⁰. Ibid Đoạn 44.

²⁴¹. KD Ewing, 'The Implications of Wilson and Palmer' (2003) 32(1) *Industrial Law Journal* 1-22

²⁴². Hugh Collins, *Employment Law* (Oxford University Press 2010) 237 - 238

động thông qua việc ban hành các luật và giải thích pháp luật để cho các cá nhân có điều kiện thực thi các quyền này. Việc vi phạm nghĩa vụ chủ động này cũng được xem là vi phạm quyền tự do lập hội của Nhà nước.

Thứ ba, việc vi phạm quyền tự do gia nhập, hoạt động công đoàn của cá nhân có thể đến từ chính các chủ thể tư khác, ví dụ như người sử dụng lao động chứ không chỉ có Nhà nước. Trong khi người lao động không có nghĩa vụ phải thừa nhận và đàm phán với mọi tổ chức công đoàn thì Nhà nước và pháp luật có nghĩa vụ kiến tạo các cơ chế pháp lý để người lao động và công đoàn có thể buộc người sử dụng lao động lắng nghe mình. Trong đó, cơ chế đàm phán tập thể là cơ chế quan trọng nhất.

HỘI LUẬT GIA VIỆT NAM
NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

Địa chỉ: 65 Tràng Thi - Quận Hoàn Kiếm - Hà Nội

Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com

Điện thoại: 04.3 9260024 Fax: 04.3 9260031

Chịu trách nhiệm xuất bản

Giám đốc

BÙI VIỆT BẮC

Chịu trách nhiệm nội dung

Tổng biên tập

LÝ BÁ TOÀN

Biên tập:

ThS. NGUYỄN KHẮC OÁNH

Trình bày, minh họa:

DUY NỘI

Sửa bản in:

LINH KHANH

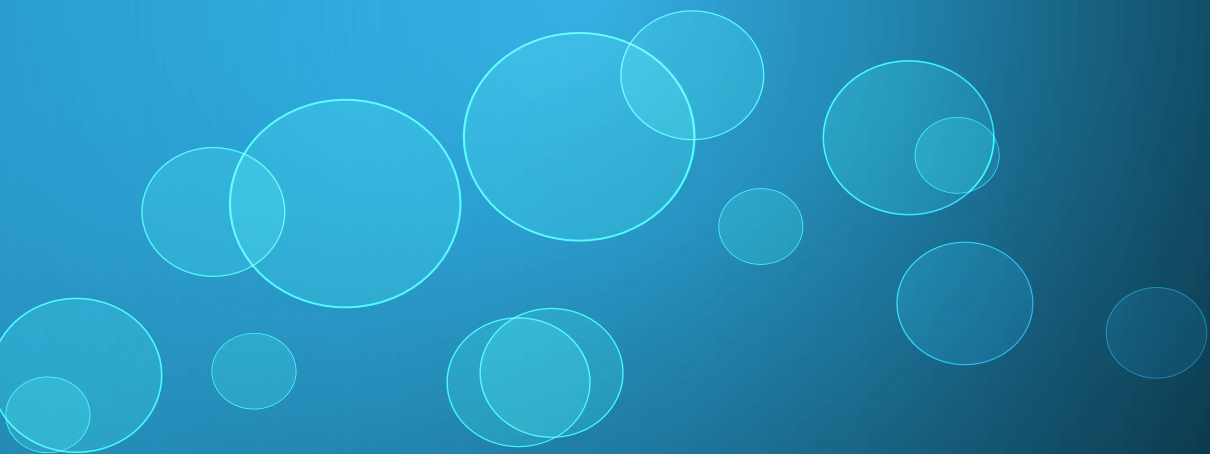
In: 600 cuốn, khổ: 16 x 24, tại: Công ty CP in sách Việt Nam

Địa chỉ: 22B Hai Bà Trưng, Hà Nội

Số XNĐKXB: 2080-2016/CXBIPH/08-36/HĐ. Số QĐXB của NXB: 1362/QĐ-NXB HĐ.

Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế (ISBN): 978-604-948-593-0

In xong và nộp lưu chiểu năm 2016



SÁCH KHÔNG BÁN