

# QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI TRONG PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

**BÙI THỊ HƯỜNG\***

*Ngày nhận bài: 23/10/2018*

*Ngày phản biện: 03/11/2018*

*Ngày đăng bài: 25/12/2018*

## **Tóm tắt:**

Sự tham gia của người dân và tổ chức xã hội vào quá trình phát triển của một đất nước là rất quan trọng và để đảm bảo quyền của họ thì việc ghi nhận về quyền tự do lập hội là một nội dung quan trọng. Bài viết trên cơ sở các nghiên cứu về quyền tự do lập hội (hiệp hội) trong pháp luật quốc tế, từ đó nghiên cứu quy định trong pháp luật (có đề cập đến Dự thảo Luật về Hội) của Việt Nam và đưa ra một số kiến nghị để đảm bảo quyền tự do lập hội của người dân<sup>1</sup>.

## **Từ khóa:**

Bảo đảm quyền tự do lập hội trong pháp luật quốc tế, Dự thảo Luật về Hội Việt Nam.

## **Abstract:**

Participation of people and social organizations in the development of a country is very important; and to ensure their rights, the recognition of freedom of association is an important content. This article is based on studies on the freedom of association (association) in international law, from which research is conducted in the draft Law on Associations of Vietnam and makes some recommendations to ensure the right of freedom of association of the people.

## **Keywords:**

Ensure their rights of freedom of association in international law, the draft Law on Associations of Vietnam.

## **1. Quyền tự do lập hội trong pháp luật quốc tế**

### **1.1. Khái niệm hội**

Tự do lập hội, hội họp là đặc tính xã hội, nhu cầu tự nhiên của con người muốn được quy tụ, được tập trung trong một tổ chức với những mối liên hệ gần gũi, chặt chẽ. Việc các cá

---

\* ThS., Viện Nhà nước và pháp luật; Email: huongbui1984@gmail.com

<sup>1</sup> Trong pháp luật quốc tế, tự do hiệp hội là một quyền con người cơ bản, trong đó nội hàm quyền tự do hiệp hội bao gồm: quyền tự do thành lập hội, quyền gia nhập hội; quyền tự do điều hành các hội, quyền bình đẳng giữa các hội. Như vậy, quyền lập hội là một phần trong quyền tự do Hiệp hội. Hiện nay, theo quy định của Hiến pháp và pháp luật Việt Nam thì không sử dụng thuật ngữ quyền tự do hiệp hội mà thay vào đó là quyền về hội của người dân, tuy nhiên trong nội hàm của văn bản luật cũng có nội dung của quyền tự do hiệp hội, do đó, trong bài viết này sẽ sử dụng thuật ngữ quyền lập hội như trong quy định của Hiến pháp 2013 cũng như các văn bản Luật hiện hành với nội hàm rộng của quyền tự do hiệp hội.

nhân liên kết, tập hợp lại với nhau thành nhóm để hướng đến lợi ích, mục đích hay sự quan tâm chung thường được gọi là việc lập hội.

Khái niệm về hội đã được đề cập trong khá nhiều các nghiên cứu khác nhau<sup>2</sup>. Về nội dung này, theo ông Maina Kiai báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp Quốc về tự do lập hội thì: *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*<sup>3</sup>.

Từ đó, có thể thấy các hội có thể không có (không cần) tư cách pháp nhân hoặc có tư cách pháp nhân (để thuận tiện cho việc giao dịch, ký hợp đồng)<sup>4</sup>. Các hội đó có thể là các câu lạc bộ, các tổ chức phi chính phủ, các quỹ, công đoàn, chính đảng hoặc công ty... Và Hội là quyền tự nhiên vốn có của con người, nó có và tồn tại trước bất kỳ sự chấp thuận nào của Nhà nước.

## **1.2. Nội hàm quyền tự do lập hội trong pháp luật quốc tế**

Quyền tự do lập hội là quyền cơ bản của con người và nó có thể bị vi phạm. Do đó, Luật quốc tế đã điều chỉnh quyền này bởi nhiều văn kiện khác nhau, trong đó đặc biệt quan trọng là Tuyên ngôn quốc tế Nhân quyền (UDHR, 1948 - tại Điều 20) và Công ước về các Quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966 - tại Điều 22), Các quyền này cũng thể hiện trong Điều 8 của Công ước Quốc tế về các quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa (ICESPC, 1966). Bên cạnh đó, quyền tự do hiệp hội cũng được bảo vệ trong nhiều văn kiện như Công ước về Xóa bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW, 1979 - Điều 7 về quyền tham gia vào các tổ chức phi chính phủ, hiệp hội của phụ nữ), Công ước về Quyền trẻ em (CRC, 1989 - Điều 15 về quyền tự do hiệp hội và hội họp của trẻ em), Công ước số 87 của Tổ chức Lao động Quốc tế về Tự do hiệp hội và Bảo vệ quyền tổ chức, cũng như trong một số điều ước của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO)<sup>5</sup>.

Các văn kiện pháp lý quốc tế đã nêu các yếu tố cơ bản của quyền tự do lập hội gồm ba cấu thành cơ bản là: quyền thành lập hội; quyền gia nhập hội; tự do hoạt động, điều hành các hội.

<sup>2</sup> Khái niệm “hội” có thể tìm hiểu thêm trong một số bài viết trên tạp chí hoặc các sách nghiên cứu tại Việt Nam như: Thang Văn Phúc và Nguyễn Minh Phương (đồng chủ biên), *Vai trò của các tổ chức xã hội đối với phát triển và quản lý xã hội*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010; Lê Khánh Tùng, Vũ Công Giao, Nghiêm Hoa: *Hội và tự do hiệp hội: Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, Nxb Hồng Đức, 2015;...

<sup>3</sup> Maina Kiai, Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội 2012, A/HCR/20/27, đoạn 51: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf) Báo cáo năm hoạt động đầu tiên 2011 - 2012. Khái niệm này là nhắc lại ý kiến của Đại diện đặc biệt của Liên Hợp Quốc về những người bảo vệ nhân quyền về định nghĩa Hội trong Liên Hợp Quốc, Văn bản số A/95/401, đoạn 46.

<sup>4</sup> Cũng cần lưu ý rằng, quan niệm về “tư cách pháp nhân” có sự khác nhau tại các quốc gia.

<sup>5</sup> Việt Nam chưa gia nhập công ước nào của ILO về Quyền tự do hiệp hội, công đoàn. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng theo Tuyên ngôn về các Nguyên tắc và quyền cơ bản trong lĩnh vực lao động (1998) của ILO, mọi thành viên của ILO (bao gồm Việt Nam) dù chưa phê chuẩn các Công ước liên quan, cũng 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 tự do hiệp hội (và một số quyền cơ bản khác như xóa bỏ lao động cưỡng bức, lao động trẻ em, phân biệt đối xử).

- *Quyền thành lập và gia nhập hội: Khoản 1, Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền Dân sự, chính trị 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”.*

*Như vậy, quyền này bao gồm: Quyền lập ra hội mới hoặc gia nhập hội đã có sẵn, hoạt động điều hành các hội bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí. Đồng thời với việc thành lập, gia nhập hội, các tổ chức, cá nhân có thể ngưng hoạt động tự giải tán hoặc rời khỏi hội.*

*Về thủ tục: Việc thành lập hội có tư cách pháp nhân không được quy định chi tiết trong các Công ước quốc tế về quyền con người, mà được quy định trong pháp luật của các quốc gia. Trong pháp luật các nước chủ yếu là thủ tục thông báo và hội tự động được trao tư cách pháp nhân ngay sau khi nhà chức trách nhận được thông báo của các sáng lập viên. Thủ tục thông báo hiện có hiệu lực ở một số nước (ví dụ, Bờ Biển Ngà, Djibouti, Morocco, Bồ Đào Nha, Thụy Sĩ và Uruguay)<sup>6</sup>. Mặt khác, nếu từ chối đơn thành lập thì phải nêu rõ lý do và thông báo rõ ràng đến chủ thể đứng đơn thành lập.*

*Bên cạnh đó, pháp luật các nước cũng bảo vệ một cách bình đẳng các hội không đăng ký như ở Canada, Cộng hòa Moldova, Slovenia và Hoa Kỳ)<sup>7</sup>.*

*Cả hai thủ tục thông báo và cấp phép đều yêu cầu thủ tục nhanh chóng, việc chậm trễ cấp phép hoặc đăng ký cũng được xem là sự vi phạm quyền tự do hiệp hội.*

- *Quyền tự do hoạt động, điều hành các hội: Quyền này tương ứng với nghĩa vụ của Nhà nước trong việc tôn trọng, thực thi quyền lập hội của người dân. Các cơ quan có thẩm quyền cũng phải tôn trọng quyền riêng tư của các hội giống như tôn trọng quyền riêng tư của con người như quy định ở Điều 17 của Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Theo đó, cơ quan có thẩm quyền không được: kiểm soát bất kỳ quyết định, hoạt động nào của hội; thay đổi việc bầu thành viên của Ban cố vấn; kiểm soát hiệu lực các quyết định của thành viên Ban cố vấn thông qua sự có mặt của một đại diện của chính phủ trong cuộc họp ban cố vấn...<sup>8</sup>.*

*Bên cạnh đó, khả năng của một hội có thể tiếp cận các nguồn quỹ và nguồn lực là một phần không thể tách rời và quan trọng mật thiết của quyền tự do lập hội. Bất kỳ hiệp hội nào, cả đăng ký và không đăng ký, đều phải có quyền tìm kiếm và đảm bảo quỹ và các nguồn lực từ trong nước, nước ngoài và các tổ chức quốc tế: bao gồm các cá nhân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự, chính phủ và các tổ chức quốc tế<sup>9</sup>. Nhiều cơ quan Nhân quyền của Liên*

<sup>6</sup> Maina Kiai, Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27, đoạn 58: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf)

<sup>7</sup> Maina Kiai, đoạn 56

<sup>8</sup> Maina Kiai, đoạn 65

<sup>9</sup> Maina Kiai, đoạn 68.

hợp quốc cũng đã nhấn mạnh nguyên tắc các hội phải được tự do tiếp cận các nguồn quỹ<sup>10</sup>.

Quyền tự do lập hội yêu cầu Nhà nước có nghĩa vụ chủ động tiến hành các biện pháp để thành lập và duy trì một môi trường thuận lợi cho quyền hiệp hội của người dân. Điều tối quan trọng là các cá nhân thực thi quyền này phải có thể hoạt động một cách tự do không phải sợ là họ sẽ là đối tượng phải chịu bất kỳ đe dọa hay bạo lực nào, bắt giữ hay bắt giam tùy tiện, tra tấn hay bị trừng phạt...

Bên cạnh nghĩa vụ (tôn trọng, bảo vệ và thực thi) đối với quyền tự do lập hội, Nhà nước còn có nghĩa vụ bảo đảm sự bình đẳng trong việc thực hiện quyền tự do lập hội cũng như quyền lập hội của các nhóm yếu thế trong xã hội (người khuyết tật, người sắc tộc thiểu số...).

Báo cáo viên về tự do hiệp hội của Liên Hợp Quốc cũng đã nhấn mạnh tầm quan trọng của sự bảo vệ bình đẳng đối với các hội không đăng ký, đặc biệt là tại những nơi việc lập hội khó khăn. Các hội không đăng ký (không có tư cách pháp nhân) cần phải được đối xử bình đẳng với các hội có đăng ký với cơ quan nhà nước, được “tự do tiến hành mọi hoạt động”, bao gồm việc tổ chức và tham gia vào các cuộc hội họp hòa bình<sup>11</sup>.

Ngoài ra, để thực thi tốt quyền này nhà nước cần bảo đảm có cơ chế pháp lý để bảo vệ quyền tự do lập hội, xử lý các vi phạm quyền bình đẳng và các vi phạm khác đối với tự do lập hội.

Quyền tự do lập hội là quyền cơ bản của con người, tuy nhiên, nó không phải là quyền tuyệt đối. Theo Điều 22 Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, các quyền tự do hội họp ôn hòa và quyền tự do hiệp hội không phải là các quyền tuyệt đối: “*vì các nhu cầu cần thiết trong một xã hội dân chủ để bảo vệ an ninh quốc gia, an toàn công cộng, trật tự công cộng, sức khỏe công cộng, đạo lý, hay những quyền tự do của người khác*” thì quyền này sẽ bị hạn chế. Tuy nhiên, để tránh việc lợi dụng các hạn chế này Liên Hợp Quốc cũng đã có những văn kiện để xác định nội hàm các khái niệm trên trong “Các nguyên tắc Siracusa về Giới hạn và đình chỉ các điều khoản trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1984”, hoặc Các nguyên tắc Johannesburg về An ninh quốc gia, tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin năm 1995...

## **2. Quy định quyền tự do lập hội trong pháp luật Việt Nam và một vài góp ý khi ban hành Luật Hội**

### **2.1. Quy định về quyền tự do lập hội tại trong pháp luật Việt Nam**

Trong xã hội Việt Nam truyền thống cũng như hiện nay, các hội có hình thức rất đa dạng, phong phú như phường hội, câu lạc bộ, quỹ từ thiện, hội, nhóm... Từ những thể kỷ

<sup>10</sup> Xem Ủy ban về Xóa bỏ Phân biệt đối xử với Phụ nữ, bao gồm kết luận khuyến nghị với Lithuania, A/55/38, đoạn 155; Ủy ban Quyền Trẻ em, Kết luận khuyến nghị với Cộng hòa Trung Phi, CRC/C/15/Add.138, đoạn 22 và 23; Ủy ban về Xóa bỏ Phân biệt Chủng tộc với Ireland, CERD/C/IRL/CO/2, para.12.

<sup>11</sup> Maina Kiai, đoạn 56.

trước, tại nhiều địa phương đã tồn tại các phường hội nghề nghiệp (nghề thủ công, nghệ thuật và thương mại)... Cùng với những chuyển biến về kinh tế và xã hội, các hội đoàn ngày càng trở nên đa dạng và có vai trò quan trọng hơn đối với sự phát triển của quốc gia, cũng như góp phần bảo đảm công bằng xã hội<sup>12</sup>.

Các quy định về Hội 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<sup>13</sup>.

Hiện tại, Luật về Hội năm 1957, hiện vẫn có hiệu lực. 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”...

Hiện nay, Nghị định số 45/2010/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 21/4/2010 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội (thay thế cho Nghị định số 88/2003 của Chính phủ ban hành ngày 30/7/2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội) có vai trò chính yếu trong việc thành lập hội. Hội, theo Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, 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; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, ... được tổ chức và hoạt động theo Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan*. Tuy nhiên, Nghị định 45/2010/NĐ-CP loại trừ: a) 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; b) Các tổ chức giáo hội. Đã có những ý kiến về sự thiếu bình đẳng khi có sự xác định các “hội đặc thù” này.

Để cụ thể hóa Điều 33 Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, Thủ tướng Chính phủ 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 này nêu lên cơ sở xác định hội có tính chất đặc thù đối với ba loại hội (Điều 1): 1) Hội là tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp; 2) Hội là tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế; 3) Hội là tổ chức xã hội. Kèm theo Quyết định là 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...).

<sup>12</sup> Thang Văn Phúc và Nguyễn Minh Phương (đồng chủ biên), *Vai trò của các tổ chức xã hội đối với phát triển và quản lý xã hội*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010, tr.59.

<sup>13</sup> 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 năm 1956 (tại Điều 15) và Hiến pháp năm 1967 (tại Điều 13).

Đồng thời, Nghị định cũng 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... 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...

Hiện tại, Hiến pháp 2013 đã ghi nhận quyền lập hội của người dân tại Điều 25: “Công dân có quyền,... hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định”.

Tuy nhiên, trong thực tế thực hiện quyền lập hội ở Việt Nam vẫn còn tồn tại một số rào cản:

*Thứ nhất*, Hiến pháp 2013 có quy định về quyền lập hội của người dân, nhưng cách quy định này khiến cho các quyền được nêu tên, trong đó có quyền lập hội, có nguy cơ bị hạn chế, thu hẹp bởi các văn bản quy phạm pháp luật cấp thấp hơn (như luật, nghị định, thông tư). Bên cạnh đó, Bộ luật Dân sự (2015) hiện hành có quy định về pháp nhân, có nhiều điểm mới liên quan đến pháp nhân và đặc biệt có thêm pháp nhân phi lợi nhuận, nhưng lại đi kèm nhiều quy định về thủ tục hành chính “*Việc thành lập, hoạt động và chấm dứt pháp nhân phi thương mại được thực hiện theo quy định của Bộ luật Dân sự 2015, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước và quy định khác của pháp luật có liên quan*” (Khoản 3, Điều 76, Bộ luật Dân sự 2015).

*Thứ hai*, trong thực tế hoạt động các hội hiện còn gặp nhiều rào cản pháp lý liên quan đến huy động, nhận tài trợ (thủ tục xin phép), hoặc khi triển khai các hoạt động (hội thảo, hội nghị...), đặc biệt khi có “yếu tố nước ngoài” và diễn ra ở một số địa phương. Trong khi đó, cơ chế bảo vệ quyền tự do hiệp hội hiện vẫn thiếu hụt, khi quyền này bị vi phạm, các cá nhân, nhóm không dễ tìm được cơ chế, cơ quan để khiếu nại, khiếu kiện hoặc việc giải quyết khiếu nại không được thấu đáo.

Nhìn chung, khuôn khổ pháp lý về quyền tự do lập hội ở Việt Nam vẫn mang nặng tính hành chính, coi trọng sự quản lý thuận tiện của cơ quan nhà nước, chưa quan tâm nhiều đến tự do ý chí, tự do thỏa thuận của người dân. Bên cạnh đó, vẫn thiếu sự bình đẳng giữa các công dân trong hoạt động hiệp hội, cũng như thiếu sự bình đẳng giữa các hội.

Chính vì vậy, nhiều tổ chức quốc tế cũng đã đưa ra các khuyến nghị cho Việt Nam về việc cải thiện khuôn khổ pháp lý và thực hành liên quan đến quyền tự do lập hội. Chẳng hạn, Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc (cơ quan giám sát việc thực thi ICCPR) đã quan tâm đến những trở ngại đối với việc đăng ký và hoạt động tự do của các tổ chức phi chính phủ bảo vệ quyền con người tại Việt Nam (đoạn 20, Kết luận giám sát ngày 26/7/2002, CCPR/CO/75/VNM). Cũng như các khuyến nghị trong phiên kiểm điểm định kỳ phổ quát lần

2 của Việt Nam đã có nhiều nước khuyến nghị về nội dung tạo điều kiện hoạt động để thúc đẩy tự do báo chí và hội họp<sup>14</sup>.

## 2.2. Một số góp ý đảm bảo quyền tự do hiệp hội của người dân

Xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn, cũng như yêu cầu từ phía hội nhập quốc tế thì cần có Luật về Hội ra đời để đảm bảo quyền hội họp của mọi người. Tuy nhiên, trong một thời gian dài, thảo luận xung quanh quan điểm và cách thức tiếp cận trong xây dựng Luật về Hội đã bắt đầu sôi nổi từ năm 1993<sup>15</sup>. Nhưng rồi bị lắng xuống, phải đến khi có Hiến pháp 2013 thì Dự thảo Luật này lại mới được tiếp tục sôi nổi trở lại.

Qua các lần thảo luận, Dự thảo Luật về Hội ngày 24/10/2016<sup>16</sup> đã tiếp thu và có một số điểm thay đổi so với các lần Dự thảo trước: như đã giảm số người tối thiểu thành lập Hội từ 10 người xuống 7 người, bỏ ban vận động thành lập hội, tương chừng sẽ được thông qua, nhưng đến thời điểm này Dự thảo Luật Hội vẫn đang tạm hoãn thông qua.

Vì vậy, để Luật Hội ra đời phù hợp với chuẩn mực pháp luật quốc tế, qua nghiên cứu các quy định của pháp luật hiện hành cũng như Dự thảo Luật Hội gần đây, chúng tôi xin kiến nghị những nội dung cần lưu ý khi một Dự thảo luật được thông qua như sau:

*Thứ nhất*, phạm vi điều chỉnh (Điều 1) cũng như định nghĩa về Hội nên quy định về chủ thể có quyền lập hội là mọi người thay vì công dân như hiện nay. Bởi vì, tại Điều 4 Dự thảo Luật quy định: về quyền lập hội chỉ của công dân Việt Nam. Dự thảo luật đã không đề cập tới người Việt Nam định cư ở nước ngoài, người nước ngoài cư trú, làm việc hợp pháp tại Việt Nam được tham gia hội; được thành lập hội. Quy định này chưa phù hợp với các công ước quốc tế về quyền con người quy định về quyền lập hội “mọi người” cũng như không phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế. Đồng thời, việc không quy định thêm các đối tượng khác ngoài công dân Việt Nam sẽ dẫn đến việc Nhà nước bỏ qua một công cụ pháp luật để quản lý một đối tượng không nhỏ người Việt Nam ở nước ngoài và người nước ngoài tại Việt Nam<sup>17</sup>.

*Thứ hai*, về đối tượng áp dụng hiện tại chúng ta có 6 tổ chức chính trị - xã hội không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Hội cũng như Nghị định 45/2010/NĐ-CP về Hội gồm: 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. Về nội dung này có rất nhiều ý kiến đồng tình và không đồng tình. Lý do chung cho rằng quy định như trên là phù hợp với lịch sử phát triển và vai trò đặc biệt quan trọng của các tổ chức

<sup>14</sup> Xem thêm các khuyến nghị trong phiên kiểm điểm định kỳ phổ quát lần 2 năm 2014 của Việt Nam, các khuyến nghị số 145, 147, 148, 165, 167, 172, 173, 175.

<sup>15</sup> Xem thêm: *Những vấn đề xung quanh Dự thảo Luật về Hội*, Nxb Hội Nhà văn, Hà Nội, 2006; *Dự thảo Luật về Hội từ lý luận đến thực tiễn*, Nxb Hội Nhà văn Hà Nội, 2006; *Phân biện xã hội về Dự thảo Luật về Hội - sự tham gia của xã hội trong tiến trình soạn thảo Luật về Hội (2005-2006)*, Nxb Tri thức. Hà Nội, 2014.

<sup>16</sup> Dự thảo lần 7, Đăng trên Duthaoonline.quochoi.vn ngày 27/10/2016.

<sup>17</sup> Liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật Việt Nam, Công văn số 768/LHHVN-TCCB ngày 23/10/2016 về việc góp ý kiến Dự thảo Luật Hội.

đó, phù hợp với thể chế chính trị của nước ta. Trên thực tế, trong pháp luật về Hội của các nước trên thế giới thì có nước loại trừ các đảng phái chính trị, các tổ chức tôn giáo,... nhưng có nước lại quy định phạm vi rất rộng bao gồm cả đảng phái chính trị như Luật về Hội của Malaysia năm 1996.

Hiện có nhiều ý kiến cho rằng, quy định như vậy sẽ tạo sự bất bình đẳng giữa các hội, dẫn đến cách hiểu có hội sẽ “đặc biệt” hơn hội khác<sup>18</sup>. Do đó, cần nghiên cứu để có những quy định tạo sự bình đẳng giữa các hội chứ không giải thích vì lý do lịch sử, hoặc do đặc thù của nước ta như hiện nay.

Thêm vào đó, Nghị định 45/2010/NĐ-CP về Hội cũng như các lần Dự thảo Luật Hội đã bỏ qua một hình thức tồn tại khá phổ biến ở Việt Nam đó là các hội không đăng ký hoặc hội không có tư cách pháp nhân, việc không ghi nhận nội dung này sẽ dẫn đến không đảm bảo quyền lập hội của người dân và có thể dẫn đến sự tùy tiện hạn chế quyền con người bằng các văn bản dưới luật. Do đó, cần bổ sung thêm nội dung này vào trong quy định của Dự thảo. Dự thảo Luật có thể chia hội thành các nhóm sau: i) Hội được thành lập do nhu cầu Đảng và Nhà nước, ii) Hội có tư cách pháp nhân tự trang trải chi phí và hoạt động, iii) Hội không có tư cách pháp nhân và từ đó có những điều khoản riêng cho từng nhóm.

*Thứ ba*, về điều kiện, thủ tục thành lập hội: Thủ tục, điều kiện thành lập hội có tư cách pháp nhân tại Điều 5, 6, 7, 8 Nghị định 45/2010/NĐ-CP về Hội và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định muốn thành lập hội phải đủ số lượng thành viên tối thiểu tham gia thành lập Hội, Điều lệ Hội, Ban vận động thành lập Hội phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận<sup>19</sup> ... Như vậy, nếu theo quy định của Nghị định 45/2010/NĐ-CP cũng như Dự thảo Luật Hội thì đòi hỏi người dân phải đăng ký 2 lần (một lần nộp hồ sơ để được cấp Giấy chứng nhận đăng ký thành lập hội, một lần phải nộp báo cáo kết quả đại hội, điều lệ, và người đứng đầu hội để được công nhận) gây phiền hà về thủ tục hành chính.

Đa số các ý kiến đều cho rằng điều kiện, trình tự, thủ tục thành lập hội còn khá rườm rà, mang nặng tính quản lý Nhà nước về Hội<sup>20</sup>. Vì vậy, cần thay đổi lại thủ tục này chỉ nên là thủ tục thông báo thay vì thủ tục xin phép như hiện nay. Việc công nhận điều lệ hội và người đứng đầu nên nghiên cứu để đơn giản hoá thủ tục, có thể chung vào bước cấp giấy phép đăng ký.

*Thứ tư*, về các quyền của Hội: Trong số các quyền của Hội thì có quyền về tài chính, tài

<sup>18</sup>Xem thêm, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, ThS. Nguyễn Đăng Duy, *Hội trong xã hội dân sự và Dự thảo Luật hội ở Việt Nam*, tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 12, tháng 6/2016, tr.32 và Liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật Việt Nam, CV số 768/LHHVN - TCCB ngày 23/10/2016 về việc góp ý kiến Dự thảo Luật Hội, tr.2.

<sup>19</sup> Xem thêm Dự thảo Luật Hội tại Chương 2 từ Điều 10 đến Điều 15 gồm các nội dung như: Hội phải có tối thiểu 7 người, có trụ sở tại Việt Nam, thời gian để thành lập Hội là 60 ngày, Điều lệ Hội và người đứng đầu Hội phải được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền công nhận thì mới hợp pháp.

<sup>20</sup> Xem thêm, Bản góp ý của Bộ Tư pháp về Luật Hội, Thủ tục thành lập Hội còn quá phức tạp trên <http://www.tienphong.vn/xa-hoi/thu-tuc-thanh-lap-hoi-con-qua-phuc-tap-921458.tpo> ngày 15/10/2015, truy cập ngày 26/12/2016...



sản và nhân sự. Tuy nhiên, tại Dự thảo Luật Hội gần đây thì: “Hội không liên kết, gia nhập các hội nước ngoài, không nhận tài trợ nước ngoài; trường hợp đặc biệt do Chính phủ quy định” (Khoản 5, Điều 8). Và lý do các hội không được nhận tài trợ nước ngoài vì quy định này nhằm phòng ngừa việc lợi dụng liên kết, gia nhập các hội nước ngoài, nhận tài trợ nước ngoài để hoạt động trái pháp luật, chống phá Nhà nước và chế độ, làm ảnh hưởng đến cuộc sống bình yên của nhân dân.

Đây là nội dung nhận được khá nhiều ý kiến thảo luận và đa số đều cho rằng: “nếu không cho các hội nhận tài trợ thì sẽ đi ngược với xu thế hội nhập mà Việt Nam đã và đang nỗ lực triển khai trong vòng 30 năm nay. Hơn nữa, bỏ bao cấp mà không cho liên kết với nước ngoài thì khác gì “cắt đường sống” của các hội”<sup>21</sup>, và đồng thời nó cũng không tuân thủ đúng quy định của Luật pháp quốc tế về quyền lập Hội của người dân<sup>22</sup>. Do đó, xu hướng chung nên quy định là Hội có quyền tự do, bình đẳng trong vấn đề tài chính và nhân sự.

*Cuối cùng*, lập hội là quyền con người cơ bản, do đó, chiều theo các quy định của pháp luật quốc tế về quyền con người, có lẽ cần nghiên cứu quy định ngay trong luật những nguyên tắc cơ bản của luật này bao gồm: *không phân biệt đối xử giữa các cá nhân có nhu cầu lập hội khác nhau; tự do thực hiện quyền lập, gia nhập và rời khỏi hội; tự do hoạt động và được bảo vệ khỏi những can thiệp vô lý; tự chủ, tự nguyện và tự quản; tự do tiếp cận nguồn vốn và nguồn lực*. Bên cạnh đó, cần bổ sung thêm quy định về *nguyên tắc giới hạn quyền*, để tránh việc bị hạn chế quyền bởi các chủ thể có thẩm quyền<sup>23</sup> vì những lý do chính trị.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Đăng Duy, *Hội trong xã hội dân sự và Dự thảo Luật hội ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12, tháng 6/2016.
2. Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, *Hội và tự do hiệp hội - Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, Nxb Hồng Đức, 2015.
3. Liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật Việt Nam, CV số 768/LHHVN - TCCB ngày 23/10/2016 về việc góp ý kiến Dự thảo Luật Hội.
4. Maina Kaii, Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, Maina Kaii, 2012, A/HCR/20/27, [http://www.ohzchr.org/Documents/HRBodies/HR\\_Council/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](http://www.ohzchr.org/Documents/HRBodies/HR_Council/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf).
5. Thang Văn Phúc và Nguyễn Minh Phương (Đồng chủ biên), *Vai trò của các tổ chức xã hội đối với phát triển và quản lý xã hội*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010.
6. Trung tâm Từ điển học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, 2011.

---

<sup>21</sup> Trí Lâm, *Không cho các hội nhận tài trợ nước ngoài là đi ngược xu thế hội nhập*, <http://motthegioi.vn/thoi-su-c-66/xa-hoi-c-94/khong-cho-cac-hoi-nhan-tai-tro-nuoc-ngoai-la-di-nguoc-xu-the-hoi-nhap-45884.html>, ngày 25/10/2016, truy cập ngày 26/12/2016.

<sup>22</sup> Xem thêm trích dẫn số 9 và 10.

<sup>23</sup> Xem thêm GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Đăng Duy, tldd, tr.33.