

# MỘT SỐ Ý TƯỞNG CƠ SỞ TRONG VIỆC XÂY DỰNG LUẬT VỀ HỘI

Hoàng Ngọc Giao\*

Về mặt chính sách, việc khuyến khích sự phát triển của xã hội dân sự đã được ghi nhận chính thức trong Nghị quyết của Đại hội IX Đảng Cộng sản Việt Nam với chủ trương: “*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*”<sup>1</sup>.

Về mặt pháp lý, Hiến pháp năm 1992 của Việt Nam trình ghi nhận tại Điều 69: “*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*”. Đồng thời, Nhà nước Việt Nam cũng đã chính thức cam kết tôn trọng và thực hiện quyền tự do lập hội, tự do hội họp thông qua việc tham gia Công ước quốc tế về các quyền chính trị và dân sự năm 1966.

Dưới đây, xin trình bày một số ý tưởng nền tảng cho việc xây dựng Luật về Hội.

**1. Đảm bảo nguyên tắc tự do ý chí của cá nhân, tổ chức trong việc liên kết, hợp nhất**

Một trong những đặc điểm cơ bản của các Hội, tổ chức nhân dân là sự liên kết, hoạt động trên cơ sở tự nguyện giữa các thành viên. Điều này có nghĩa là quan hệ pháp lý phát sinh do sự hình thành và hoạt động của hội – là đối tượng điều chỉnh của luật về hội, mang tính chất tự (riêng tư giữa các hội viên). Việc các thành viên của hội liên kết với nhau như thế nào, vì mục tiêu gì, hoạt

động trong lĩnh vực nào của xã hội, v.v. – chủ yếu tùy thuộc vào ý chí, nguyện vọng và khả năng của cá nhân (hoặc tổ chức) - hội viên. Do vậy, Nhà nước chỉ nên giữ một vai trò hạn chế, không mang tính áp đặt, can thiệp quá sâu trong việc hình thành và hoạt động của hội, tổ chức nhân dân. Vai trò của Nhà nước chỉ nên thể hiện ở một số điểm như sau: a) công nhận tư cách pháp nhân của Hội, tổ chức nhân dân; b) hỗ trợ, khuyến khích, tạo điều kiện cho hoạt động của hội; c) cảnh giới và xử lý vi phạm pháp luật từ phía hội.

Xuất phát từ tính chất *tự* của quan hệ phát sinh do sự hình thành và hoạt động của Hội, việc xây dựng luật về hội phải dựa trên sự đảm bảo và tôn trọng tự do ý chí của các cá nhân, tổ chức trong việc liên kết. Pháp luật chỉ nên định ra những khuôn khổ pháp lý chủ yếu, nhằm tạo dựng một môi trường pháp lý rõ ràng, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của hội, đồng thời đảm bảo sao cho hội, tổ chức nhân dân không hoạt động phương hại lợi ích chung của xã hội, hạn chế quyền và lợi ích của cá nhân và tổ chức khác trong xã hội.

**2. Soạn thảo Luật về Hội – nghĩa là soạn thảo những quy định pháp luật nhằm cụ thể hoá quyền lập hội được khẳng định trong Hiến pháp CHXHCN Việt Nam**

Hoạt động của hội, của các tổ chức nhân dân là biểu hiện sự thực thi một trong những quyền tự do cơ bản của con người – đó là quyền tự do lập hội, tự do hội họp. Đây là một trong những quyền tự do cơ bản của công dân được Hiến pháp CHXHCN Việt Nam ghi nhận tại Điều 69. Nói cách khác, đây là *quyền hiến định*, quyền được đảm bảo

\* Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội.

<sup>1</sup> Văn kiện Đại hội ĐCS Việt Nam, Nxb Chính trị Quốc gia năm 2001, tr.130

bởi đạo luật cơ bản của Quốc gia! Điều này cũng có nghĩa là: mọi quy định pháp luật được soạn thảo và ghi nhận trong các bộ luật, đạo luật, hay bất kỳ một văn bản pháp luật nào khác – không được mâu thuẫn với tinh thần và lời văn của điều luật hiến pháp.

Được ghi nhận trong hiến pháp, quyền tự do lập hội được coi là một trong những quyền tự do cơ bản của công dân, có ý nghĩa nền tảng pháp lý trong việc tồn tại và phát triển của Nhà nước Việt Nam. Vì thế, các nhà soạn thảo luật có nghĩa vụ cụ thể hoá quyền 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 pháp luật có nội dung hạn chế, hoặc làm thu hẹp khả năng thực hiện quyền tự do lập hội - (nếu không vì những lý do về an ninh quốc gia, lý do làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền và tự do của người khác, những lý do khác do luật định), thì có thể bị coi là những *quy định vi hiến* (vi phạm hiến pháp), và trở nên vô hiệu! Trong điều kiện Việt Nam chưa có Toà bảo Hiến (Toà án Hiến pháp), thì Ủy ban Thường vụ (UBTV) Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền giải thích pháp luật. Như vậy, cơ quan này có thể xem xét *tính hợp hiến* của bất kỳ văn bản pháp luật nào, kể cả Luật về Hội.

**3. Quyền tự do lập hội – là một trong những quyền tự do cơ bản của con người, mà Nhà nước Việt Nam cam kết với cộng đồng quốc tế trong việc tôn trọng và đảm bảo thi hành**

Quyền tự do lập hội là một trong những quyền cơ bản của con người, được hầu hết các quốc gia trên thế giới trọng công nhận trong Tuyên ngôn Quốc tế về Quyền con người năm 1948. Bản Tuyên ngôn này thể hiện quyết tâm chính trị của các dân tộc, các chính phủ mong muốn các quyền và tự do cơ bản của con người được tôn trọng và thực thi tại quốc gia của mình.

Tiến xa hơn nữa, hầu hết các quốc gia, chính phủ các nước trên thế giới đã ký kết

các điều ước quốc tế nhằm thúc đẩy việc tôn trọng và thực thi quyền con người. Quyền tự do lập hội, hội họp đã được ghi nhận trong Công ước Quốc tế về các quyền chính trị và dân sự năm 1966. Điều 21 Công ước quy định về quyền "*tự tập (hội họp) hoà bình*". Điều 22 Công ước này quy định: "*1. Mỗi người đều có quyền tự do kết hội với những người khác, kể cả quyền thành lập và tham gia các nghiệp đoàn để bảo vệ lợi ích của mình*". CHXHCN Việt Nam đã chính thức là thành viên của Công ước này.

Với tư cách là thành viên Công ước, cũng như tất cả các quốc gia kết ước khác, Chính phủ Việt Nam đã cam kết cùng với cộng đồng quốc tế đảm bảo tôn trọng và thúc đẩy việc thực thi các quyền chính trị và dân sự, trong đó có quyền tự do lập hội, tự do hội họp. Điều 2 khoản 2 Công ước quy định *nghĩa vụ của quốc gia kết ước phải đảm bảo thực thi các quyền và tự do chính trị, dân sự, trong đó có quyền tự do lập hội, tự do hội họp, bằng biện pháp lập pháp hoặc các biện pháp cần thiết khác*. Điều này có nghĩa là việc soạn thảo và ban hành Luật về Hội chính là việc thi hành nghĩa vụ pháp lý quốc tế của Nhà nước Việt Nam trong lĩnh vực tôn trọng và bảo vệ quyền con người.

**4. Quyền lập hội của công dân và "tư cách pháp nhân" của hội**

Đ. 69 Hiến pháp năm 1992 của Việt Nam quy định: "*công dân có quyền ... hội họp, lập hội...*". Như vậy, quyền lập hội, cũng như các quyền công dân khác là những quyền tự do cơ bản của công dân, được hiến pháp quy định, được coi là *quyền hiến định*. Hiến pháp là đạo luật cơ bản làm nền tảng cho cả hệ thống pháp luật, có giá trị cao nhất. Điều này có nghĩa là trong bất kỳ trường hợp nào, dù có luật hay chưa có luật, mọi cá nhân và tổ chức đều có quyền tự do tự liên kết với nhau dưới các hình thức tổ chức khác nhau, như hội, câu lạc bộ, trung tâm, v.v. Việc ban hành Luật về Hội thực chất chỉ là sự công nhận về mặt pháp lý đối

với sự liên kết tự nguyện của các cá nhân, tổ chức, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của những tổ chức này, chứ *không có ý nghĩa là “cho phép” hay “không cho phép”* sự hình thành và hoạt động của một liên kết (tổ chức) nhân dân cụ thể. Bởi lẽ, hiến pháp đã công nhận quyền lập hội của mọi công dân Việt Nam, đã “cho phép” công dân Việt Nam được quyền lập hội! Do vậy, không thể ban hành *một đạo luật dưới hiến pháp* (Luật về Hội) với những quy định “cho phép”, hay “không cho phép”, hoặc hạn chế quyền lập hội của công dân (*trừ những trường hợp sự hạn chế là cần thiết vì lợi ích công cộng và nhằm đảm bảo quyền tự do và lợi ích của các cá nhân, tổ chức khác*).

Thực tiễn ở Việt Nam hiện nay; nhiều nơi trên phạm vi cả nước, quyền lập hội, hội họp vẫn được các công dân sử dụng mà không cần tới “*tư cách pháp nhân*”. Các *hội đồng hương, hội bảo thọ, hội khuyến học, v.v* 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*”, và phải được coi là được Nhà nước công nhận một cách mặc nhiên. Ví dụ, Hội khuyến học của một thôn, là một tập hợp tự nguyện của các vị phụ huynh trong thôn, đóng góp hội phí làm giải thưởng cho những cháu học giỏi, giúp đỡ chi phí mua sách vở cho các cháu ở những gia đình nghèo khó, v.v. Các thành viên của Hội khuyến học cũng không cảm thấy cần phải có “*tư cách pháp nhân*” của Hội để thực hiện các giao dịch kinh tế, dân sự, hành chính.

Như vậy, Luật về Hội phải được coi là một sự cụ thể hoá quyền lập hội của công dân, không phải là một rào cản, là “*sự cho phép*” hay “*không cho phép*” công dân được quyền lập hội. Các hội, tổ chức nhân dân, *dù không có “tư cách pháp nhân” phải được coi là hợp pháp, được Nhà nước mặc nhiên công nhận*, bởi vì quyền lập hội đã được quy định trong hiến pháp! Chức năng của Luật về

Hội chỉ là nhằm thể hiện và làm rõ các điều kiện pháp lý cần thiết cho việc thực thi quyền lập hội của công dân.

Bên cạnh những tổ chức hội, liên kết nhân dân “không có tư cách pháp nhân”, cần phải thấy rằng “*tư cách pháp nhân*” cũng là một điều kiện pháp lý cần thiết cho hoạt động của hội. Có “*tư cách pháp nhân*”, nghĩa là hội được Nhà nước chính thức công nhận có năng lực pháp lý tham gia các quan hệ pháp lý về hành chính, dân sự, kinh tế, v.v. Do vậy, Luật về Hội cần phải có những quy định cụ thể, rõ ràng về những điều kiện, tiêu chí của “*tư cách pháp nhân*” của hội.

Việc định ra những điều kiện, tiêu chí về “*tư cách pháp nhân*” của Hội phải đảm bảo không hạn chế, thậm chí “*triệt tiêu*”, quyền lập hội của công dân. “*Tư cách pháp nhân*” chỉ cần thiết đối với những hội, những liên kết nhân dân như một sự công nhận chính thức từ phía Nhà nước, và là điều kiện pháp lý để thực hiện các giao dịch dân sự, kinh tế, hành chính, v.v. mà thôi. Những hội, liên kết nhân dân không thấy cần thiết phải có “*tư cách pháp nhân*”, có thể không nhất thiết phải làm thủ tục đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Những hội, tổ chức như vậy vẫn phải được coi là hợp pháp (vì đã hợp hiến!), phải được Nhà nước công nhận (*một cách mặc nhiên*). Nói tóm lại, Luật về Hội phải có quy định về những *Hội chính thức* – là những hội có đăng ký hoạt động với Nhà nước, có tư cách pháp nhân; đồng thời công nhận sự tồn tại hợp pháp của những *Hội không chính thức* – là những Hội không làm thủ tục đăng ký, không có tư cách pháp nhân.

### **5. Đối tượng điều chỉnh của Luật về Hội**

Luật về Hội có điều chỉnh các tổ chức chính trị - xã hội?

Thực tiễn xã hội công dân của Việt Nam hiện nay rất đa dạng: có các tổ chức chính trị xã hội, gồm UBMTTQ Việt Nam, TLD Lao động Việt Nam, Đoàn TNCSHCM, Hội

Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội LH Phụ nữ Việt Nam; Có các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, các tổ chức cộng đồng, các tổ chức phát triển, các tổ chức khoa học công nghệ, v.v. Trong số những tổ chức này, các tổ chức chính trị-xã hội có vị trí chính trị đặc biệt, được hưởng nhiều ưu đãi về tài chính và ảnh hưởng xã hội, có vị thế to lớn trong xã hội Việt Nam. Tuy nhiên, xét dưới những tiêu chí cơ bản của các thiết chế thuộc xã hội công dân, các tổ chức chính trị - xã hội, về mặt hình thức, cũng giống như các tổ chức nhân dân, các tổ chức phi chính phủ khác. Những tổ chức này cũng là những tổ chức nằm ngoài bộ máy nhà nước (phi chính phủ) với những tiêu chí của "Hội" như là: hoạt động trên cơ sở tự nguyện ý chí của các thành viên, không vì mục đích lợi nhuận, vì lợi ích của thành viên và vì lợi ích cộng đồng.

Có ý kiến cho rằng, vì các tổ chức chính trị-xã hội là những tổ chức thể hiện đặc thù của hệ thống chính trị của Việt Nam, do đó những tổ chức này không thuộc đối tượng điều chỉnh của luật.

Vấn đề đặt ra là vị trí của những tổ chức này cần được xác định như thế nào trong xã hội Việt Nam? Những tổ chức chính trị-xã hội có nên và cần thiết được xác định là những tổ chức nhân dân? hay, phải là những tổ chức thuộc bộ máy cơ quan nhà nước - những tổ chức "nửa" Nhà nước, tổ chức phi chính phủ "đang đặc biệt"?

Trước vấn đề nêu trên, người soạn thảo Luật về Hội có thể phải đứng trước một số lựa chọn.

*Lựa chọn thứ nhất*, có thể là đưa các tổ chức chính trị - xã hội vào phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội. Trong trường hợp này, các tổ chức chính trị - xã hội được coi là thành phần thực sự của xã hội dân sự, có vị trí bình đẳng như các tổ chức nhân dân, hội khác. Đồng thời, các tổ chức chính trị - xã hội có cơ hội hoạt động và phát triển theo

hướng tự lập hơn và gắn gũi với dân hơn. Nói cách khác, hoạt động trong khuôn khổ của Luật về Hội, các tổ chức chính trị - xã hội sẽ có điều kiện phát triển theo hướng "xã hội hoá", "phi nhà nước hoá", và tiến tới "Nhân dân hoá". Điều này khác phục được tình trạng "Nhà nước hoá" các tổ chức quần chúng. Nhận xét về hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Nguyên Thủ tướng Võ Văn Kiệt đã chỉ ra một thực tế hiện nay là: "*Mặt trận ngày càng hẹp đi còn chính quyền thì ngày càng lớn mạnh... mà nguyên nhân là xu hướng Đảng hoá, Nhà nước hoá các tổ chức chính trị ngày càng rõ nét*"<sup>2</sup>.

*Lựa chọn thứ hai*, Luật về Hội có thể dành một chương riêng quy định về hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội. Về nguyên tắc, khẳng định rằng những tổ chức này là những tổ chức phi chính phủ, là thành phần của xã hội dân sự, chịu sự điều chỉnh của Luật về Hội như các tổ chức phi chính phủ khác. Đồng thời, Luật về Hội có thể có một số quy định cụ thể phản ánh tính chất đặc thù của một số tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị-xã hội-nghề nghiệp.

*Lựa chọn thứ ba*, Luật về Hội sẽ không điều chỉnh hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội. Như vậy, các tổ chức chính trị - xã hội vẫn có một sân chơi riêng, đặc biệt, được Đảng và Nhà nước bảo trợ.

*Cá nhân, tổ chức nước ngoài có được hoạt động dưới hình thức hội tại Việt Nam?*

Việc công nhận cá nhân người nước ngoài, tổ chức nước ngoài thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội, có thể được hiểu là: người nước ngoài, tổ chức nước ngoài cư trú, hoạt động hợp pháp trên lãnh thổ Việt Nam, cũng có quyền hội họp, lập hội, tham gia hội như các thể nhân, pháp nhân Việt Nam. Sự công nhận như vậy, phù hợp với

<sup>2</sup> Các vị nguyên lãnh đạo Đảng, Nhà nước góp ý vào dự thảo Văn kiện trình Đại hội VII MTTQ Việt Nam - báo Đại đoàn Kết 7-8/10/2004.

thực tiễn của nhiều nước, và với xu thế toàn cầu hoá.

Luật về Hội nên có quy định rõ ràng về thủ tục, tiêu chuẩn, điều kiện để người nước ngoài, tổ chức nước ngoài có thể tham gia Hội (các tổ chức nhân dân), cũng như có thể tự thành lập các tổ chức như vậy trên lãnh thổ Việt Nam. Nguyên tắc “đối xử như công dân” là một nguyên tắc phổ biến ở các nước hiện nay, được áp dụng với cá nhân, tổ chức nước ngoài trong xu thế toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế.

**6. Mối quan hệ giữa Hội, các tổ chức nhân dân với Nhà nước**

Đây thực chất là mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân. Phải khẳng định rằng đây là mối quan hệ giữa hai chủ thể bình đẳng với nhau trước pháp luật. Pháp luật là tối thượng không chỉ đối với người dân, các tổ chức của dân, mà còn đối với cả cơ quan nhà nước, và cá nhân từng công chức.

Đối với việc thành lập, tổ chức và hoạt động của hội nguyên tắc bình đẳng giữa Nhà nước với nhân dân cần phải được thể hiện qua một số chế định quan trọng của Luật về Hội như sau:

- ❖ Chế độ đăng ký thành lập hội, thay vì “xin phép” như trước đây;

- ❖ Đảm bảo quyền của hội, của hội viên có thể khiếu nại tới các cơ quan hành chính, khiếu kiện ra trước toà án về các hành vi, sự việc ngăn cản quyền lập hội, xâm phạm các quyền và lợi ích chính đáng và hợp pháp của hội, tổ chức nhân dân.

- ❖ Tranh chấp phát sinh giữa hội với cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải được giải quyết thông qua toà án, không áp đặt bằng quyết định hành chính.

**7. Quản lý nhà nước chuyên ngành đối với hoạt động của hội**

Sứ mệnh của Nhà nước là thực thi quyền lực công với 2 nội dung cơ bản: duy trì trật tự công cộng và phát triển xã hội. Do vậy, trong mối quan hệ với hội, với các tổ chức

nhân dân, quản lý Nhà nước đối với hội phải bao gồm 2 nội dung chính, phát sinh từ thuộc tính công quyền của một Nhà nước hiện đại (*Nhà nước của dân, do dân và vì dân*). Cụ thể là: a) chia sẻ trách nhiệm, nguồn lực với nhân dân, với các tổ chức của dân trong quản lý và phát triển xã hội (*tăng cường sự tham gia của nhân dân - một trong những thuộc tính cơ bản của Nhà nước Pháp quyền*); b) kiểm tra, giám sát, xử lý bằng pháp luật nhằm duy trì trật tự công cộng, vì lợi ích của cộng đồng, của quốc gia.

Thực tiễn hoạt động của các hội, tổ chức nhân dân là rất đa dạng trên nhiều lĩnh vực, như: *môi trường, sức khoẻ cộng đồng, hỗ trợ sinh kế, dịch vụ xã hội, từ thiện, cứu trợ nhân đạo, nâng cao năng lực, phát triển ngành nghề, hỗ trợ thể chế, vận động chính sách, phản biện xã hội, v.v.* Đồng thời, quy mô về tổ chức, hoạt động của hội cũng rất phong phú và đa dạng. Có những hội, những tổ chức nhân dân có quy mô tổ chức rất lớn với hàng chục nghìn hội viên, phạm vi hoạt động trên cả nước. Cũng có những hội, tổ chức nhân dân quy mô tổ chức rất nhỏ, với vài chục hội viên, chỉ hoạt động trong phạm vi thôn, xã. Về số lượng, các hội, tính đến cuối 2004 đã có 301 hội có phạm vi hoạt động trên toàn quốc; có 2155 hội được thành lập ở cấp Tỉnh, thành phố trực thuộc TƯ; hàng vạn hội đang hoạt động tại quận, huyện và xã, phường. Rất nhiều Hội lập ra các loại hình tổ chức dịch vụ (khoảng 500 tổ chức dịch vụ khoa học công nghệ, y tế, văn hoá, giáo dục, hàng trăm quỹ xã hội, từ thiện, hàng trăm tổ chức tư vấn pháp luật)<sup>3</sup>. Số lượng hội, và tổ chức nhân dân sẽ còn lớn lên nhiều lần trong quá trình phát triển đất nước. Trước thực tiễn như vậy, quản lý nhà nước đối với hội, tổ chức nhân dân cần phải được thực thi một cách hiệu quả, thiết thực và phù hợp với xu thế của một xã hội mở,

<sup>3</sup> Tài liệu của Bộ Nội vụ, Hội nghị tổng kết công tác hội năm 2004 và sơ kết việc thực hiện Nghị định số 88/NĐ-CP, Hà Nội tháng 03/2005.

dân chủ. Vấn đề được đặt ra là nên quản lý nhà nước đối với hội như thế nào? quản lý theo giấy phép hoạt động chuyên ngành, quản lý theo phương thức “cơ quan chủ quản” (như các doanh nghiệp nhà nước đang trực thuộc bộ, ngành chủ quản hiện nay)? hay, nên quản lý hội, tổ chức nhân dân theo pháp luật?

Thực tiễn thi hành Nghị định 88/2003/NĐ-CP của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của hội trong 2 năm qua cho thấy việc quản lý hội theo chuyên ngành đã gặp phải nhiều bất cập, hạn chế và gây khó khăn cho hoạt động của hội, do phát sinh nhiều mối quan hệ hành chính, quan liêu không cần thiết giữa hội với cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành. Đây thực chất vẫn là quản lý theo kiểu “*tập trung, quan liêu, bao cấp*”. Điều này không chỉ gây phiền hà cho hoạt động của hội. Về phía cơ quan nhà nước chuyên ngành cũng gặp không ít khó khăn do không đủ thời gian và nguồn lực (*việc quản lý hội chỉ là trách nhiệm “phụ thêm”, không phải là công việc chính*); vì thế mà hoạt động của cơ quan nhà nước bị quá tải, quá sức, và trở nên hình thức, không phù hợp với xu thế mở và dân chủ của xã hội Việt Nam hiện nay<sup>4</sup>.

Trong xã hội pháp quyền mọi chủ thể quan hệ xã hội đều có nghĩa vụ tuân thủ pháp luật, và được đối xử bình đẳng trước pháp luật. Xuất phát từ nguyên lý này, mọi hoạt động của hội, cũng như các chủ thể xã hội khác, dù là trong lĩnh vực y tế, môi trường, giáo dục, hay cứu trợ nhân đạo, v.v. – cũng đều phải phù hợp với pháp luật. Ví dụ, Trung tâm chăm sóc sức khỏe cho người bị nhiễm HIV của một hội, cũng như một Trung tâm như vậy thuộc Sở Y tế của tỉnh, đều phải tuân thủ như nhau các quy định

chuyên ngành do Bộ Y tế ban hành về lĩnh vực này. Cơ quan có thẩm quyền về y tế thực thi quyền giám sát, cảnh giới và xử lý vi phạm pháp luật thuộc lĩnh vực chuyên ngành của mình một cách bình đẳng, minh bạch đối với mọi chủ thể hoạt động trong lĩnh vực liên quan. Đây chính là phương thức quản lý theo pháp luật. Nghĩa là không cần thiết định ra những quy định, thủ tục riêng để thực hiện sự quản lý nhà nước chuyên ngành đối với hội, tổ chức nhân dân. Luật về hội chỉ cần nhấn mạnh nghĩa vụ của hội phải tuân thủ các quy định chuyên ngành thuộc lĩnh vực hoạt động hội! Không nên tạo ra những quy định dẫn đến tình trạng “*chủ quản*” của bộ, sở, ban, ngành đối với hội và tổ chức nhân dân.

#### 8. Một số hạn chế đối với quyền tự do lập hội

Quyền tự do lập hội, tự do hội họp – là những quyền và tự do cơ bản của con người; không tuyệt đối; có thể bị hạn chế trong những trường hợp nhất định. Việc thực thi, ví dụ, quyền tự do lập hội, tự do hội họp, có thể bị hạn chế bởi một số yếu tố như: *vì lợi ích an ninh quốc gia; trật tự an toàn công cộng; trật tự xã hội; bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức cộng đồng hoặc bảo vệ các quyền và tự do của người khác* (Đ.22 khoản 2 Công ước về các quyền chính trị và dân sự năm 1966). Với những hạn chế này, pháp luật của mỗi quốc gia kết ước, trong đó có Việt Nam, có thể có những quy định hạn chế hoạt động của hội nhằm đảm bảo lợi ích công cộng, sức khỏe cộng đồng, đảm bảo quyền và tự do của các cá nhân, thành phần khác trong xã hội.

Ở đây, vai trò của Nhà nước là cần thiết. Nhà nước thực thi chức năng cảnh giới sự tuân thủ pháp luật của hội, giám sát hoạt động của hội, tổ nhân dân, đảm bảo sao cho hoạt động của các tổ chức này trở nên có trách nhiệm và minh bạch đối với cộng đồng, xã hội và đối với chính ngay các thành viên của hội, tổ chức phi chính phủ. Tuy nhiên, điểm đáng lưu ý là những hạn chế

<sup>4</sup> Xem Báo cáo “Kết quả nghiên cứu, khảo sát việc thực thi Nghị định 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 của Chính phủ quy định tổ chức, hoạt động và quản lý Hội từ phía các cơ quan quản lý nhà nước” do Hội Luật gia Việt Nam và Trung tâm Thông tin và Phát triển cộng đồng (CICD) tiến hành.

theo quy định của Điều 22 Khoản 2 Công ước về các quyền chính trị dân sự năm 1966 cần phải được thể hiện một cách cụ thể, rõ ràng, minh bạch, giảm thiểu tối đa sự tùy tiện khi giải thích và áp dụng điều luật.

**9. Hoạt động của hội phải được khuyến khích vì một xã hội đa dạng, dân chủ và phát triển bền vững**

Thực tiễn của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, cho thấy rằng sự hình thành và hoạt động của các tổ chức xã hội (do quyền lập hội được phát huy) đã và đang mang lại những lợi ích, đóng góp với những giá trị vật chất và phi vật chất to lớn cho cộng đồng, xã hội, và cho quốc gia.

Tính đa dạng về hình thức tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội đã và đang phát huy tối đa các nguồn lực xã hội, các sáng kiến cộng đồng, cùng với Nhà nước giải quyết nhiều vấn đề xã hội và phát triển. Sự tham gia của các tổ chức xã hội vào những công việc, lĩnh vực mà Nhà nước đang thực hiện có thể được coi như một sự chia sẻ gánh nặng trách nhiệm từ Nhà nước sang cho xã hội dân sự. Nơi nào, xã hội dân sự được chia sẻ trách nhiệm như vậy, nơi đó Nhà nước đang thực sự ý thức được rằng sự nghiệp phát triển không là một công việc riêng, “độc quyền” của Nhà nước; sự nghiệp phát triển là của dân, dân phải được tham gia và cần phải được thực hiện vì dân.

Nhận thức được tầm quan trọng và khả năng đóng góp của các tổ chức xã hội, Nhà nước Việt Nam đã có chính sách khuyến khích, tạo điều kiện xã hội dân sự tham gia công việc nhà nước. Nghị định 86/2003/NĐ-CP ngày 5/11/2002 của Chính phủ, Điều 11, Về quản lý nhà nước hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực hoạt động trong cả nước hoặc liên tỉnh, quy định Bộ quản lý nhà nước ngành, lĩnh vực có nhiệm vụ, quyền hạn: “*hướng dẫn tạo điều kiện cho hội, tổ chức phi chính phủ tham gia các hoạt động thuộc ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước của bộ theo quy định của pháp*

*luật; tổ chức lấy ý kiến của hội, tổ chức phi chính phủ để hoàn thiện các quy định quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực*”. Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 22/2002/QĐ-TTg ngày 30/1/2002 của Thủ tướng Chính phủ về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên Hiệp các Hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam. Bộ Nội vụ đã đề xuất Phương hướng hoàn thiện công tác quản lý nhà nước đối với hội một cách cụ thể như sau:

- *Tạo điều kiện để hội tham gia vào các chương trình phát triển kinh tế xã hội;*
- *Chuyển giao một số dịch vụ công tạo điều kiện cho hội hoạt động;*
- *Tiếp tục hỗ trợ cho hội thông qua các chương trình, đề án, đề tài và hỗ trợ cho những hoạt động gắn với nhiệm vụ Nhà nước;*
- *Tạo cơ chế bình đẳng cho hội với các tổ chức nhà nước, đoàn thể, các tổ chức khác trong việc đấu thầu đề tài nghiên cứu khoa học, các dịch vụ xã hội;*
- *Xây dựng chính sách ưu đãi đối với các hoạt động dịch vụ vì lợi ích công<sup>5</sup>.*

Như vậy, Chính phủ Việt Nam đã có chính sách rõ ràng nhằm phát huy hoạt động của hội, sự tham gia của hội vào các hoạt động quản lý nhà nước và xã hội. Khi xây dựng Luật về hội, nhà soạn thảo cần quán triệt và thể hiện rõ chính sách đối với hội bằng những quy định cụ thể của Luật.

<sup>5</sup> Tài liệu của Bộ Nội vụ “Hội nghị tổng kết công tác Hội năm 2004 và sơ kết việc thực hiện Nghị định số 88/2003/NĐ-CP”.