



Nhóm làm việc vì sự tham gia của người dân

KHUYẾN NGHỊ SỬA ĐỔI DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI

Bối cảnh đời sống hiệp hội

Từ khi mở cửa xã hội Việt Nam đã chứng kiến nhiều thay đổi quan trọng trong đời sống hiệp hội. Bên cạnh Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị-xã hội, và các hội nghề nghiệp khác, đang ngày càng có nhiều các tổ chức xã hội dân sự với đủ mọi thành phần, qui mô ra đời trên nhiều lĩnh vực như các tổ chức phi chính phủ, quỹ, các câu lạc bộ sở thích, các tổ chức cộng đồng như hội đồng hương, hội cựu học sinh, hay các tổ chức từ thiện... Những tổ chức này đã có đóng góp to lớn vào xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, giáo dục thanh niên, vận động và góp ý cho các chính sách của Nhà nước, bảo vệ quyền và lợi ích của các nhóm yếu thế.

Một đặc điểm nổi bật của các tổ chức hội do người dân tự lập là tính tự nguyện, tự chủ và tự trang trải kinh phí rất cao. Những hội này ra đời đều xuất phát từ nhu cầu thực tế, để giải quyết một vấn đề của thành viên, hoặc của cộng đồng. Những người sáng lập thường có năng lực, tâm huyết và cam kết sâu sắc với vấn đề hội muốn giải quyết và với sự phát triển của hội. Chính vì các đặc điểm này mà hoạt động của các hội rất hiệu quả, góp phần kiến tạo các không gian hợp tác, hỗ trợ, gìn giữ chuẩn mực đạo đức xã hội, và thúc đẩy thực hành việc tốt, việc thiện.

Khó khăn của các tổ chức hội

Nghiên cứu “Đời sống hiệp hội từ góc nhìn của người dân” do PPWG thực hiện tháng 8 năm 2016 chỉ ra rằng mặc dù có nhiều phát triển và đóng góp hiệu quả cho xã hội, các tổ chức hội đang gặp nhiều rào cản trong việc (i) đăng ký tư cách pháp nhân và (ii) triển khai các hoạt động của hội. Nhiều người dân không đăng ký được hội của mình do thiếu một khung pháp lý rõ ràng, đơn giản mang tính đăng ký. Các văn bản pháp luật hiện hành liên quan đến quyền lập hội, như nghị định 45/2010/NĐ-CP dựa chủ yếu trên cơ chế “xin-cho”, có nhiều yêu cầu cứng nhắc, thực tế đã làm hạn chế quyền tự do hiệp hội của người dân như được quy định ở điều 25 Hiến pháp 2013, hạn chế việc thực hành chuẩn mực quốc tế về quyền tự do hiệp hội trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR) mà Việt Nam đã gia nhập, và mâu thuẫn với điều 14 Hiến pháp 2013 quy định việc hạn chế quyền phải được quy định ở Luật.

Điều này dẫn đến tình trạng nhiều hội có những hoạt động hết sức có ý nghĩa đối với xã hội, nhưng lại bị từ chối cho đăng ký pháp nhân với những lý do thiếu rõ ràng, ảnh hưởng đáng kể tới hiệu quả hoạt động của họ, làm giảm sự đóng góp đối với xã hội. Ví dụ như Hội hương đạo sinh ở TP. Hồ Chí Minh bị từ chối quyền lập hội vì lý do “đã có các hội khác hoạt động trùng lĩnh vực”; Quỹ Phát triển cộng đồng ở Hà Nội

bị từ chối vì “chưa cần thiết, chưa phù hợp”; Hội điếc câm không hoàn thành được hồ sơ sau hai năm cố gắng vì “không có người đủ năng lực”, hoặc Hội những người làm công tác xã hội chuyên nghiệp không nhận được phản hồi của cơ quan chức năng về hồ sơ đăng ký của mình... Nhiều mái ấm là nơi nương thân và bao bọc, chăm sóc các trẻ em cơ nhỡ có hoàn cảnh đặc biệt cũng không thể đăng ký vì “không đủ điều kiện cơ sở vật chất”.

Ngoài các khó khăn trong việc đăng ký tư cách pháp nhân, các tổ chức hội cũng gặp khó khăn trong việc triển khai hoạt động. Đối với các tổ chức hội không có tư cách pháp nhân như câu lạc bộ, tổ nhóm thanh niên, hội cùng sở thích như thiên văn, hoặc mạng lưới về môi trường ... thường bị gây khó khăn trong hoạt động, hoặc thậm chí giải tán với lý do không có “tư cách pháp nhân” hoặc “giấy phép tổ chức hoạt động”.

Các tổ chức có tư cách pháp nhân như phi chính phủ (NGO), hoặc quỹ cũng gặp khó khăn do phải xin các giấy phép con cho các hoạt động liên quan đến văn hóa, biểu diễn nghệ thuật ngoài trời, hoặc hội thảo quốc tế... Đặc biệt, việc xin được phê duyệt nhận tài trợ từ trong nước của các nhóm từ thiện, nhân đạo và từ các nhà tài trợ quốc tế của các tổ chức phi chính phủ hoặc quỹ phải qua rất nhiều thủ tục rườm rà.. Theo Nghị định 93/2013/NĐ-CP thì một tài trợ nhân đạo, phát triển muốn đến được người dân thì phải qua ba tầng phê duyệt: chương trình của nhà tài trợ phải được phê duyệt bởi Ủy ban điều phối viện trợ phi chính phủ nước ngoài, chương trình của tổ chức Việt Nam nhận tài trợ phải được phê duyệt bởi cơ quan chủ quản/cấp phép, và chương trình tài trợ phải được phê duyệt bởi chính quyền địa phương. Chính điều này cũng gây hạn chế quyền tiếp cận nguồn lực và năng lực hoạt động của hội.

Khuyến nghị cho Luật về Hội

. Để góp phần đảm bảo Luật về Hội đạt chuẩn mực quốc tế, phản ánh nhu cầu hiệp hội của người dân, và phù hợp với bối cảnh của Việt Nam, dựa trên kết quả nghiên cứu “Đời sống hiệp hội từ góc nhìn của người dân” cũng như tham vấn chuyên gia và phân tích nội dung Dự thảo Luật về Hội đề ngày 6 tháng 9 năm 2016, PPWG đề xuất những khuyến nghị sau đây đối với Dự thảo:

Các khuyến nghị liên quan đến việc đăng ký tư cách pháp nhân

Khuyến nghị 1: Về vấn đề đăng ký pháp nhân của hội: Kinh nghiệm thực tế cho thấy khi thủ tục phức tạp dễ dẫn đến việc vi phạm quyền lập hội của người dân. Kinh nghiệm và chuẩn mực quốc tế cho thấy lập hội là một giao dịch dân sự tự nguyện nên pháp luật cần công nhận và bảo vệ. Để khắc phục cơ chế “xin-cho” gây khó khăn, tốn kém cho cả công tác quản lý lẫn quyền tự do hiệp hội của người dân.,

Luật về hội nên áp dụng “thủ tục mang tính thông báo” (mô hình đăng ký) hơn là “thủ tục phê duyệt trước” (mô hình xin-cho) cho tất cả các loại hình hội, kể cả hội có thành viên hay hội không có thành viên (VNGO, quỹ). Người đại diện hội chỉ cần nộp hồ sơ đăng ký ở cơ quan chuyên trách cấp tỉnh (Sở Nội vụ) hoặc cấp trung ương (Bộ Nội vụ) sau khi đã tiến hành đại hội thành lập hội. Cơ quan chức năng tiếp nhận hồ sơ và phát hành phiếu nhận hồ sơ đăng ký thành lập hội. Sau 20 ngày, nếu không có căn cứ vi phạm pháp luật thì cấp giấy chứng nhận đăng ký thành lập hội chính thức và hội có tư cách pháp nhân và hoạt động hợp pháp theo pháp luật và điều lệ của hội. Trong trường hợp có bằng chứng vi phạm pháp luật thì công văn từ chối phải ghi rõ lý do. Khi đó, người dân có quyền khiếu nại, hoặc khởi kiện thông qua hệ

thống tòa án hành chính. Như vậy, Dự thảo Luật về Hội nên bỏ điều 13 và sửa điều 16, điều 17 theo hướng “ghi nhận sự đăng ký thành lập của hội” chứ không phải “phê duyệt điều lệ và người đại diện pháp luật của hội” như hiện nay.

Khuyến nghị 2: Về điều kiện thành lập hội: Hiện tại, khoản 6 điều 12 dự thảo quy định điều kiện thành lập hội, trong đó ghi rõ sáng lập viên “không có án tích, có sức khỏe và uy tín trong lĩnh vực hội dự kiến hoạt động”. Quy định này đi ngược lại nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử trong quyền tự do hiệp hội. Nếu áp dụng, những người đã từng đi tù, cải tạo tốt và có đầy đủ quyền công dân vẫn bị từ chối quyền lập hội. Những người khuyết tật có thể bị từ chối quyền lập hội vì cho rằng họ “không có sức khỏe tốt”. Hơn nữa, định nghĩa “uy tín trong lĩnh vực hội dự kiến hoạt động” cũng mơ hồ, dễ gây tranh cãi và tùy tiện vì đây là một khái niệm trừu tượng, chủ quan và có thể có những đánh giá khác nhau. Chính vì vậy, Dự thảo cần bỏ các điều kiện này để không vi phạm quyền tự do hiệp hội của người dân.

Các khuyến nghị liên quan đến tự do triển khai hoạt động

Khuyến nghị 3: Về việc bảo vệ quyền tiếp cận nguồn lực tài chính của hội: Theo chuẩn mực quốc tế, quyền tự do hiệp hội bao gồm cả quyền tự do tiếp cận các nguồn lực tài chính ở trong và ngoài nước phục vụ cho hoạt động của hội. Hiện tại, khoản 2 điều 5 định nghĩa về quyền lập hội chưa bao gồm nội dung này và cần được đưa vào. Điều 6 ghi nhận nhiều chính sách tích cực của nhà nước nhằm đảm bảo quyền tự do hiệp hội của người dân. Tuy nhiên, hiện chưa có cơ chế khuyến khích nguồn lực quan trọng nhất cho hội là từ doanh nghiệp, cá nhân trong nước, và các nguồn tài trợ nước ngoài. Vì vậy, Dự thảo cần bổ sung hai điều khoản. Một là “cho phép doanh nghiệp và cá nhân ghi phần đóng góp tài chính cho hội để thúc đẩy các mục đích vì lợi ích công cộng như là chi phí trước khi tính thuế”, nhằm khuyến khích doanh nghiệp và cá nhân đóng góp cho hoạt động cộng đồng, xã hội; và hai là “cho phép hội tiếp nhận các khoản viện trợ nước ngoài từ các cơ quan hoạt động hợp pháp ở Việt Nam và quốc tế (không rửa tiền, không khủng bố, không vi phạm luật hình sự) thì không phải phê duyệt lại”.

Khuyến nghị 4: Bỏ điều khoản can thiệp vào tính tự chủ của hội: Dự thảo hiện tại quy định ở khoản 5, 6 điều 20 yêu cầu cơ quan chuyên trách phê duyệt điều lệ và lãnh đạo của hội sau mỗi lần đại hội, và khoản c điều 27 quy định nếu “Tổ chức đại hội khi chưa có ý kiến chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền” thì hội bị đình chỉ có thời hạn và giải thể hội là vi phạm nguyên tắc “tự nguyện, tự chủ, tự chịu trách nhiệm” của hội. Điều này tạo điều kiện để cơ quan chức năng can thiệp vào hoạt động của hội, đặc biệt là đại hội, điều lệ hoạt động và lãnh đạo của hội. Chính vì vậy, Dự thảo Luật về Hội nên bỏ khoản 5, 6 điều 20 và khoản c điều 27 vì để tránh can thiệp và hạn chế quyền tự do hoạt động của hội.

Khuyến nghị 5: Về quyền tự do hoạt động của hội: Hiện tại, điều 14 quy định theo nguyên tắc “đăng ký ở đâu hoạt động ở đó” và như vậy sẽ hạn chế hội giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội, môi trường vượt qua địa bàn hành chính. Chính vì vậy, điều 14 nên bổ sung điều khoản cho hội đăng ký ở một địa phương (ví dụ ở Huế), nhưng có quyền hoạt động trên toàn quốc, thậm chí khu vực và quốc tế. Để đạt điều này cần cho phép hội tự chọn địa bàn hoạt động trong hồ sơ đăng ký. Bên cạnh đó, quyền lập hội và quyền hội họp là hai quyền không thể tách rời. Trên thực tế, nếu hội phải xin phép nhiều giấy phép con để triển khai hoạt động thì sẽ khó khăn, hạn chế hiệu quả và đóng góp của hội. Chính vì vậy, Luật về Hội nên giải

thích điểm d, khoản 2, điều 5 “hoạt động hội nghĩa là hội có quyền triển khai hoạt động của mình đúng với pháp luật và điều lệ của hội”.

Lời kết

Việc ban hành Luật về Hội như những kiến nghị ở trên sẽ tạo ra một động lực mới cho người dân thuộc mọi tầng lớp tham gia vào giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội, văn hóa và chính trị ở Việt Nam. Các hội mới hình thành sẽ hỗ trợ nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề đạo đức nghề nghiệp, chống thực phẩm bẩn, hoặc gian dối trong đời sống xã hội – những vấn đề mà riêng luật pháp sẽ không thể giải quyết được mà cần có chuẩn mực đạo đức xã hội được tạo ra bởi đời sống hội nhằm điều chỉnh hành vi. Đời sống hội cũng sẽ thúc đẩy hợp tác, giao lưu và tương trợ, tạo ra vốn xã hội giàu có và nhân văn, giúp cho các cá nhân và cộng đồng chống chịu và vượt qua các cú sốc trong cuộc sống. Việc hình thành các hội tự chủ cũng sẽ giúp cân bằng quyền lực, chống lại sự câu kết của các nhóm lợi ích và công quyền, giúp cho xã hội vận hành cân bằng, minh bạch và hiệu quả hơn. Môi trường thành lập hội tự do cũng sẽ tự khai thông các nguồn lực trong xã hội, giúp chi trả cho hoạt động hội theo hướng cạnh tranh và hiệu quả nhất, không tiêu tốn ngân sách nhà nước, không làm méo mó lợi ích do sự bất cân bằng trong tự do hiệp hội tạo ra

(Contact của PPWG)