



NHÓM LÀM VIỆC VÌ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN (PPWG)

# ĐỜI SỐNG HIỆP HỘI

TỪ GÓC NHÌN NGƯỜI DÂN

ĐƠN VỊ TÀI TRỢ



Đời sống hiệp hội Từ góc nhìn của người dân || Nhóm làm việc vì sự tham gia của người dân (PPWG)  
© 2016 Viện Nghiên cứu Xã hội Kinh tế và Môi trường.

**LIÊN LẠC:**

**Viện Nghiên cứu Xã hội Kinh tế và Môi trường (iSEE)**

Địa chỉ: Phòng 203, toà nhà Lakeview, D10, phường Giảng Võ, quận Ba Đình, Hà Nội

Tel: +84 4 6273 7933 – Fax: +84 4 6273 7936

Email: [isee@isee.org.vn](mailto:isee@isee.org.vn) – Website: [isee.org.vn](http://isee.org.vn)



NHÓM LÀM VIỆC VÌ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN (PPWG)

# ĐỜI SỐNG HIỆP HỘI

TỪ GÓC NHÌN NGƯỜI DÂN



# MỤC LỤC

## SỐ TRANG

4	Lời cảm ơn
5	Lời mở đầu
9	Tóm tắt kết quả nghiên cứu
15	1. Giới thiệu về bối cảnh và mục đích nghiên cứu
17	2. Phương pháp nghiên cứu
19	3. Kết quả nghiên cứu
19	A. Mẫu nghiên cứu
20	B. Miêu tả tình trạng tham gia hội của người tham gia khảo sát
25	C. Hoạt động hướng tới cộng đồng xã hội của các tổ chức hội
25	i. Hỗ trợ các nhóm yếu thế, thiệt thòi
27	ii. Bảo vệ tài nguyên, môi trường
29	iii. Giáo dục các vấn đề xã hội cho thanh niên, sinh viên
31	iv. Vận động và góp ý chính sách
32	v. Bảo vệ và thúc đẩy quyền con người
34	vi. Giao lưu và kết nối quốc tế
35	D. Các khó khăn và thách thức của các tổ chức hội
35	i. Khó khăn trong đăng ký tư cách pháp nhân
41	ii. Khó khăn trong triển khai hoạt động
49	E. Một số phân tích và khuyến nghị cho Luật về hội của Việt Nam
50	i. Các kiến nghị liên quan đến việc đăng ký tư cách pháp nhân của Hội
53	ii. Các khuyến nghị liên quan đến tự do hoạt động của Hội
58	F. Một số vấn đề liên quan đến việc xây dựng Luật về hội trong bối cảnh Việt Nam
58	i. Vấn đề hạn chế quyền tự do hiệp hội
59	ii. Vấn đề khiếu nại hành chính và khởi kiện ra tòa
60	iii. Vấn đề điều chỉnh MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội
63	Lời kết
67	Tài liệu tham khảo chính

## LỜI CẢM ƠN

Chúng tôi xin cảm ơn những cá nhân đã tham gia vào trả lời bảng hỏi online cũng như đồng ý gặp nhóm nghiên cứu để trả lời phỏng vấn. Những câu chuyện về khó khăn và thuận lợi, niềm vui và nỗi buồn của họ đã giúp chúng tôi thấu hiểu về thực trạng cuộc sống hội ở Việt Nam. Chúng tôi biết mình có những hạn chế trong việc truyền tải những chia sẻ của họ, nhưng chúng tôi tin sự cởi mở của họ đã giúp chúng tôi hoàn thành nghiên cứu này.

Chúng tôi cũng xin cảm ơn tổ chức Oxfam tại Việt Nam, Liên minh châu Âu (EU) và Viện nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (iSEE) đã hỗ trợ kinh phí và kỹ thuật cho nghiên cứu này. Xin khẳng định, quan điểm trong báo cáo này là của tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của tổ chức Oxfam tại Việt Nam, Liên minh châu Âu (EU) hay Viện nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (iSEE).

Nhóm nghiên cứu

Lê Quang Bình

Với sự hỗ trợ kỹ thuật của Trần Chung Châu,  
Hoàng Anh Dũng, Trần Văn Tuấn và Vũ Hồng Phong

## LỜI MỞ ĐẦU

Về bản chất, liên kết, hội họp là đặc tính tự nhiên của xã hội con người, là nhu cầu tự nhiên của các cá nhân trong việc kết nối, chia sẻ nhằm thỏa mãn nhu cầu về an ninh, tình cảm và vật chất. Kết nối và hợp tác qua hội, những người có chung mục đích có năng lực thỏa mãn nhu cầu của mình cao hơn, đạt được mục đích chung hiệu quả hơn. Xét trên bình diện toàn xã hội, hội hình thành các kênh dẫn, liên thông và kết nối tạo ra các dòng chảy về thông tin, tri thức và trí tuệ. Để thị trường vận hành tốt thì ngoài quyền sở hữu được bảo vệ các công ty phải được tự do thành lập, hoạt động và phá sản. Tương tự như vậy, để thông tin, tri thức và trí tuệ chảy thông suốt, thì ngoài tự do biểu đạt được bảo vệ hội cũng cần được tự do thành lập, hoạt động và giải thể. Thị trường tự do và hiệp hội tự do tạo ra những nền tảng quan trọng thúc đẩy sự phát triển của xã hội, bên cạnh một nhà nước pháp quyền để kiến tạo và giám sát luật pháp.

Ngoài ra, tự do hiệp hội còn có vai trò quan trọng trong việc cân bằng các nhóm lợi ích trong xã hội, dù nhóm đó là thiểu số hay đa số, hoạt động về kinh tế hay môi trường. Khi có quyền thành lập hội để thúc đẩy tiếng nói của mình, các nhóm sẽ đầu tư nguồn lực để vận động Nhà nước có chính sách tốt hơn. Ngay các nhóm có lợi ích trái nhau cũng đều có thể cất tiếng nói, và Nhà nước có vai trò trung gian, lắng nghe, phân tích, và thỏa hiệp nhằm tạo ra chính sách công cân bằng nhất. Chính nhờ tự do hiệp hội mà Nhà nước nghe được tiếng nói từ người dân, từ các nhóm lợi ích khác nhau để có chính sách cân bằng và mang lại lợi ích chung cao nhất. Để làm được điều này, Nhà nước phải tạo ra luật chơi và giám sát luật chơi đảm bảo sự bình đẳng giữa các hội, một môi trường minh bạch để có cạnh tranh lành mạnh vì lợi ích lớn nhất cho xã hội.

Trong bối cảnh Việt Nam, khi đang có Mặt trận Tổ quốc, năm đoàn thể chính trị - xã hội và hàng chục nghìn hội các loại thì việc xây dựng Luật về hội để người dân thành lập các Hội là một đổi mới quan trọng. Việt Nam có thể học hỏi quá trình mở cửa kinh tế để thúc đẩy mở cửa về cuộc sống hiệp hội. Năm 1990, để mở đường cho doanh nghiệp tư nhân tham gia vào hoạt động kinh tế, Việt Nam xây dựng Luật doanh nghiệp tư nhân. Khi kinh tế Việt Nam khởi sắc, năm 1999, Nhà nước xây dựng Luật doanh nghiệp có Chương 6 dành riêng cho doanh nghiệp tư nhân, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho doanh nghiệp tư nhân phát triển. Đến năm 2005, Luật Doanh nghiệp hợp nhất Luật Doanh nghiệp năm 1999 và Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 vào một và hầu như không còn sự phân biệt giữa doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp nhà nước. Có thể Việt Nam không cần 15 năm để hợp nhất các hội đã được thành lập bởi Nhà nước và các hội sẽ được thành lập bởi người dân như quá trình hợp nhất Luật doanh nghiệp, tuy nhiên một tiến trình chuyển tiếp là thực tế và cần thiết để ổn định xã hội.

Việt Nam cũng có thể học hỏi kinh nghiệm của các nước trên thế giới về việc bảo vệ quyền tự do hiệp hội của người dân, đặc biệt về bản chất, nguyên tắc, chuẩn mực của quyền tự do hiệp hội. “Hội” có thể được hiểu là *“bất kỳ một 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>1</sup>. Còn quyền tự do hội họp được quy định ở điều 22 của Công ước về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) như sau: *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*. Như vậy, mọi người đều có (1) Quyền thành lập hội mới; (2) Quyền gia nhập các hội đã có sẵn; 3) Tự do hoạt động, điều hành các hội, bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí<sup>2</sup>. Đây chính là những nguyên tắc và chuẩn mực quan trọng giúp Việt Nam xây dựng một Luật về hội tốt.

1 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 51.

2 Lê Khánh Tùng, Nghiên cứu, Vũ Công Giao. *Hội và tự do hiệp hội*. NXB Hồng đức, 2015.



Nhưng trên hết, việc xây dựng Luật về hội cần có sự tham gia và góp ý của người dân, những người có quyền tự do lập hội được bảo vệ ở điều 25 Hiến pháp năm 2013. Những suy nghĩ và hiện trạng thực hành quyền tự do hiệp hội của họ, các thuận lợi và khó khăn họ gặp phải, và làm sao để Luật về hội bảo vệ quyền lập hội của họ tốt nhất cần phải được tính đến. Đây cũng chính là lý do nghiên cứu này được tiến hành nhằm cung cấp cho các nhà lập pháp một lát cắt từ thực tế để xây dựng Luật về hội thực sự được sử dụng bởi người dân.



# TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Từ ngày mở cửa, xã hội Việt Nam đã chứng kiến nhiều thay đổi quan trọng trong cuộc sống hiệp hội. Bên cạnh Mặt trận tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, và các hội nghề nghiệp khác, ngày càng có nhiều các tổ chức xã hội dân sự đủ mọi thành phần, quy mô, lĩnh vực ra đời 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 việc xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, giáo dục thanh niên, vận động và góp ý cho chính sách 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 lập 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, và họ tự huy động nguồn lực tài chính và kỹ thuật để thực hiện mục đích của mình. Những người sáng lập thường có năng lực, tâm huyết và cam kết rất cao 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, làm giàu đời sống tinh thần và vật chất của hội viên. Nó cũng kiến tạo ra các không gian đời sống hiệp hội, hợp tác, hỗ trợ, và gìn giữ chuẩn mực đạo đức và thực hành việc tốt, việc thiện.

Tuy nhiên, các tổ chức này đang gặp nhiều khó khăn, rào cản trong việc phát triển về quy mô và năng lực để đóng góp nhiều hơn cho các vấn đề thiết yếu của đất nước, ví dụ như chống tham nhũng, thúc đẩy bình đẳng và công lý, tăng cường giao lưu văn hóa, giáo dục và nghiên cứu, bảo vệ quyền, thúc đẩy lợi ích và vị thế của Việt Nam trong khu vực và quốc tế. Có nhiều nguyên nhân gây ra tình trạng này, nhưng một trong những nguyên nhân quan trọng nhất là quyền tự do hiệp hội chưa được ghi nhận đầy đủ, thiếu một khung pháp lý

thúc đẩy đời sống hiệp hội của người dân. Cụ thể, thủ tục đăng ký còn khó khăn, nếu như nói là không thể, cho nhiều hội không trực thuộc một cơ quan nhà nước; các hoạt động của hầu hết các loại hình tổ chức còn bị can thiệp và hạn chế thông qua hệ thống giấy phép nhiều tầng; và đặc biệt nguồn lực của xã hội chưa được khuyến khích chảy vào các hoạt động công ích thông qua các tổ chức phi lợi nhuận, hội và phi chính phủ.

Chính vì vậy, một Luật về hội tôn trọng quyền tự do hiệp hội, thúc đẩy người dân hợp tác, tự chủ, tự giải quyết các vấn đề của mình sẽ là chất xúc tác cho sự hưng thịnh của xã hội Việt Nam. Về lâu dài, điều này không những giúp xã hội phát triển lành mạnh, tôn vinh sự tử tế, cái đẹp và tinh thần trách nhiệm, mà còn tạo ra sự ổn định xã hội, thúc đẩy hợp tác làm ăn, và cân bằng giữa các lợi ích, giảm xung đột và tệ nạn xã hội. Để làm được điều này, Luật về hội cần phản ánh những nội dung quan trọng dưới đây:

Thứ nhất, *quyền lập hội là quyền dân sự nên cần tôn trọng tinh thần “nhà nước công nhận hợp đồng dân sự lập hội của người dân”, vì vậy Luật về hội cần 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 (NGO, Quy).* Điều này đảm bảo ai muốn thành lập hội cũng thực hành được, đồng thời tránh tình trạng phải “giả trang” vì khó lập hội, chẳng hạn tổ chức tôn giáo phải đăng ký như tổ chức khoa học công nghệ, tổ chức phi lợi nhuận phải đăng ký như doanh nghiệp, dẫn đến không minh bạch, gây khó khăn cho hoạt động của hội cũng như quản lý của Nhà nước. Cụ thể, Luật về hội cần quy định người đại diện hội chỉ cần nộp hồ sơ đăng ký ở cơ quan chuyên trách cấp tỉnh (ví dụ như Sở Nội vụ) hoặc cấp trung ương (ví dụ như Bộ Nội vụ) ghi rõ loại hình hội của mình. Về thời gian, sau 10 ngày làm việc, cơ quan nhận hồ sơ cấp giấy xác nhận và hội có tư cách pháp nhân và hiện hữu với bên thứ ba. Đồng thời, Luật cần bỏ chế độ “bộ chủ quản” để tránh các thủ tục rườm rà, không cần thiết. Điều này sẽ giảm khối lượng công việc hành chính phê duyệt của các cơ quan nhà nước, đồng thời giải quyết một trong những khó khăn lớn nhất của các tổ chức xã hội dân sự Việt Nam hiện nay: đăng ký tư cách pháp nhân.

Thứ hai, *Luật về hội không nên giới hạn địa bàn hoạt động theo địa điểm hành chính nơi hội đăng ký trụ sở chính*. Cụ thể, khi 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. Điều này là cần thiết vì các vấn đề Hội giải quyết như môi trường, bảo vệ tài nguyên, quyền, hay trao đổi văn hóa, giáo dục không giới hạn trong địa bàn hành chính. Giống như thị trường tự do cần cho doanh nghiệp hoạt động không giới hạn địa bàn hành chính, thì dòng chảy thông tin, tri thức và hợp tác của hội cũng không nên bị giới hạn trong địa bàn nơi đăng ký.

Thứ ba, *Luật về hội không được quy định một địa phương trong một lĩnh vực chỉ được có một hội hoạt động vì như vậy là hạn chế quyền tự do hiệp hội của người dân*. Một trong những bản chất cơ bản của quyền tự do hiệp hội là quyền lựa chọn tham gia hoặc thành lập hội mới một cách tự nguyện, không ép buộc. Nếu trong một vùng chỉ có một hội thì người dân bị ép phải tham gia hội đó, hoặc không thể thành lập hội của mình (vì trùng lĩnh vực). Như vậy, rõ ràng quyền tự do hiệp hội của họ bị vi phạm. Bên cạnh đó, việc bảo vệ quyền lựa chọn tham gia Hội của người dân cũng là điều kiện quan trọng để đảm bảo hoạt động hiệu quả, minh bạch và vì lợi ích công cộng của Hội (do có cạnh tranh).

Thứ tư, *Luật về hội cần công nhận và bảo vệ hoạt động hợp pháp của Hội không có tư cách pháp nhân (hội không đăng ký)*. Trên thực tế, có nhiều hội, nhóm không cần đăng ký và không muốn đăng ký như dòng họ, hội đồng hương, hoặc hội cựu sinh viên. Việc này là phù hợp và đỡ tốn chi phí xã hội. Tất nhiên, từ khía cạnh dân sự, Hội không có tư cách pháp nhân có thể sẽ không được công nhận và bảo vệ một số quyền, như sở hữu tài sản, giao dịch dân sự, và trách nhiệm pháp lý như Hội có tư cách pháp nhân. Nói cách khác, Hội sẽ tự chọn đăng ký hay không đăng ký tùy vào đánh giá chi phí - lợi ích của Hội nhưng sự tồn tại và hoạt động của hội là hợp pháp. Để khuyến khích Hội đăng ký thì Luật cần đơn giản hóa việc đăng ký như khuyến nghị thứ nhất đã nêu.

Thứ năm, *Luật về hội cần 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, và chỉ cần đăng ký các khoản viện trợ nước ngoài hơn là phải xin phê duyệt khó khăn như hiện nay*.

Luật cần định nghĩa các hoạt động mang tính lợi ích công cộng (ví dụ như giảm nghèo, bảo vệ môi trường, giáo dục, văn hóa), nếu Hội triển khai các hoạt động này thì bản thân Hội và các doanh nghiệp, cá nhân đóng góp cho Hội sẽ được miễn thuế cho phần đóng góp đó. Hội và các tổ chức phi lợi nhuận cũng được quyền nhận tài trợ từ các cá nhân và tổ chức trong và ngoài nước, tổ chức các hoạt động gây quỹ, kinh doanh và thu lời để phục vụ cho mục đích công cộng mà không phải chịu thuế. Bên cạnh đó, nhà nước có thể cung cấp ngân sách theo tinh thần xã hội hóa việc cung cấp dịch vụ công trên nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng giữa các Hội. Dù nguồn lực từ đâu, nếu phục vụ cho lợi ích công cộng và đúng với sứ mệnh và hoạt động của Hội, thì Hội chỉ cần đăng ký tài trợ với cơ quan chuyên trách chứ không cần phải xin phép phê duyệt.

Thứ sáu, *Luật về hội cần bảo vệ tính tự chủ về tài chính, tự quyết về lãnh đạo và tự chịu trách nhiệm về điều lệ và hoạt động của hội*. Cụ thể, Nhà nước không được can thiệp vào nội dung điều lệ của Hội, việc bầu chọn ban lãnh đạo của các Hội hay cử người của mình vào ban lãnh đạo Hội. Nói cách khác, cơ quan nhà nước không có quyền phê duyệt điều lệ hoặc Ban lãnh đạo của Hội, hoặc chiến lược hoạt động của Hội. Trong trường hợp Điều lệ vi phạm pháp luật hoặc phương hại đến quyền con người thì Nhà nước có quyền can thiệp. Tuy nhiên, quá trình này cần phải được giải quyết qua quá trình khiếu nại hoặc khởi kiện ở tòa án để đảm bảo công lý cho các bên liên quan.

Thứ bảy, *Luật về hội chỉ được hạn chế quyền tự do hiệp hội trong trường hợp cần thiết cho 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, và các hạn chế này phải ghi trong luật*. Tuy nhiên, việc hạn chế này phải cụ thể, rõ ràng theo chuẩn mực quốc tế và như quy định trong điều 14 của Hiến pháp. Ví dụ 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 (Điều 22, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị); 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 xáo hổ hay khỏi phô bày những hành động sai lầm (Nguyên tắc 2 của Các nguyên tắc Johannesburg). Trong tất cả các trường hợp có hạn chế, cơ quan giải thích giới hạn quyền tự do hiệp hội phải là một cơ quan độc lập, ví dụ như tòa án chứ không phải là cơ quan hành chính.

Thứ tám, *Luật về hội phải quy định theo hướng khi người dân có nhu cầu lập hội thì Nhà nước không có quyền từ chối nếu không có căn cứ đầy đủ và lý do chính đáng*. Trong trường hợp bị từ chối lập hội, hoặc đình chỉ, giải tán không thỏa đáng thì người dân có quyền khiếu nại theo thủ tục hành chính và khởi kiện ra tòa. Bên cạnh đó, Nhà nước cần có cơ chế cho phép Hội tuyên bố thành lập hợp pháp nếu cơ quan nhà nước chậm trễ trong việc ra quyết định thành lập, hoặc đền bù thiệt hại cho những sai phạm về quyền tự do hiệp hội của các cơ quan hành chính.

Thứ chín, *Luật về hội nên điều chỉnh MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội nếu Nhà nước coi các hội này hoạt động xã hội dân sự chứ không phải hoạt động chính trị quyền lực nhà nước*. Để quyết định điều này, Nhà nước cần định nghĩa rõ bản chất của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội. Nếu không coi họ là Hội hoạt động xã hội, dân sự, mà là tổ chức chính trị gắn liền với hoạt động quyền lực nhà nước, thì nên có luật riêng, không điều chỉnh trong Luật về hội. Nếu Nhà nước xác định các tổ chức này là Hội hoạt động xã hội dân sự, thì Luật về hội cần điều chỉnh MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội. Đây cũng là ý kiến của 84% người tham gia khảo sát khi được hỏi liệu Luật về hội có điều chỉnh MTTQ và các đoàn thể hay không. Về kinh phí, có thể có một chính sách riêng về ngân sách theo hướng giảm dần, tiến tới tự chủ về tài chính. Đây cũng là mong muốn của đa số người tham gia khảo sát, khi có 63% cho rằng Nhà nước không nên bao cấp ngân sách cho hội, tất cả các hội nên tự chủ tài chính. Trong trường hợp Nhà nước sử dụng ngân sách cho Hội thực hiện các chương trình kinh tế, xã hội theo định hướng phát triển của mình, thì 80% người khảo sát cho rằng, cần chi ngân sách theo phương thức đấu thầu, cạnh tranh bình đẳng, không phân biệt dựa trên bất cứ đặc điểm nào của Hội.

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 giải quyết được mà cần có chuẩn mực xã hội tạo ra bởi đời sống hội để 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 cấu 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.



# GIỚI THIỆU VỀ BỐI CẢNH VÀ MỤC ĐÍCH NGHIÊN CỨU

1

Từ khi đổi mới hội và các tổ chức từ thiện, các tổ chức phi chính phủ (NGO) và các câu lạc bộ cộng đồng ngày càng phát triển mạnh mẽ ở Việt Nam. Đây là một tiến trình tự nhiên song hành cùng với sự cởi mở của xã hội, sự đa dạng của các thành phần kinh tế, và kết nối trao đổi thương mại ngày càng sâu rộng giữa Việt Nam và các nước trên thế giới. 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)<sup>3</sup>. Ngoài ra, theo thống kê của Bộ Khoa học và Công nghệ, đến hết năm 2014, cả nước có khoảng 1.150 tổ chức KH&CN công lập và 1.350 tổ chức KH&CN ngoài công lập<sup>4</sup> hoạt động trên cả nước<sup>5</sup>, khoảng 200 quỹ<sup>6</sup> có phạm vi hoạt động toàn quốc và rất nhiều quỹ có phạm vi hoạt động ở cơ sở xã, phường, thị trấn, quận, huyện, tỉnh như quỹ bảo trợ nạn nhân chất độc da cam, quỹ khuyến học, quỹ hỗ trợ sáng tạo khoa học - công nghệ. Hiện có khoảng 400 tổ chức bảo trợ xã hội<sup>7</sup> do các hội và cá nhân thành lập, hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực từ thiện, nhân đạo<sup>8</sup>. Ngoài ra có hàng trăm nghìn các tổ chức do dân tự lập ra, không đăng ký, không có tư cách pháp nhân như câu lạc bộ (CLB), các nhóm tự nguyện, mạng lưới, hội đồng hương, hội đồng môn, hội cựu sinh viên các trường đại học, trung học.

3 Dự thảo tờ trình của Chính phủ về dự thảo Luật về Hội tháng 9/2015.

4 Các tổ chức này thành lập theo Nghị định 81/2002/NĐ-CP ngày 17/10/2002 của Chính phủ. Các tổ chức phi chính phủ Việt Nam (NGO) phần lớn được thành lập theo Nghị định này.

5 Dự thảo Tờ trình Về việc phê duyệt Quy hoạch mạng lưới tổ chức khoa học và công nghệ công lập đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

6 Quỹ hiện nay được tổ chức và hoạt động theo 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.

7 Các tổ chức bảo trợ xã hội thành lập và hoạt động theo 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.

8 Trích theo Nguyễn Ngọc Lâm (Chủ tịch Trung tâm Nghiên cứu Quản lý và Phát triển Bền vững). Một số vấn đề cần nghiên cứu khi xây dựng Luật về hội.

Trong bối cảnh Việt Nam, MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội và các Hội nghề nghiệp đóng vai trò quan trọng trong lịch sử giải phóng và thống nhất đất nước. Khi nền kinh tế chuyển dịch theo hướng kinh tế thị trường định hướng XHCN, vai trò của các tổ chức Hội cũng thay đổi, có Hội tiếp tục phát huy tác dụng, có Hội gặp thách thức, thậm chí cho sự tồn tại của mình. Đặc biệt trong bối cảnh ngân sách có nhiều khó khăn<sup>9</sup> thì câu hỏi những vấn đề kinh tế, xã hội, văn hóa, môi trường nào nên được giải quyết bởi xã hội, thay vì nhà nước cần phải đặt ra. Đây chính là một trong những tiền đề quan trọng để Việt Nam mở đường cho các hội mới được thành lập bởi người dân, đáp ứng nhu cầu thực tế cuộc sống, và tự huy động nguồn lực từ xã hội để thực thi.

Nhận thấy tầm quan trọng của tự do hiệp hội trong phát triển kinh tế, xã hội và chính trị, Quốc hội đã đưa Luật về hội vào chương trình xây dựng luật và pháp lệnh nhằm cụ thể hóa quyền tự do hiệp hội được quy định ở điều 25 Hiến pháp 2013. Theo Nghị quyết 718/NQ-UBTVQH13 ngày 2/1/2014, Luật về hội dự kiến thông qua trong kỳ họp thứ 2 của Quốc hội khóa XIV (tháng 10 – tháng 11/2016). Việc ban hành Luật về hội cũng là một phần trong việc triển khai Hiến pháp năm 2013 cũng như thực thi cam kết của Việt Nam với cộng đồng quốc tế, cụ thể là Công ước về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) mà Việt Nam đã ký từ năm 1982.

Chính vì vậy, Nhóm làm việc vì sự tham gia của người dân (PPWG) tiến hành nghiên cứu này nhằm tìm hiểu hiện trạng và nhu cầu thực tế của người dân về nhu cầu lập hội. Kết hợp với các chuẩn mực quốc tế và bối cảnh văn hóa, chính trị của Việt Nam, nghiên cứu sẽ đưa ra các khuyến nghị nhằm đóng góp cho một Luật về hội tốt, một luật vừa đáp ứng nhu cầu tự do hiệp hội của người dân, vừa góp phần vào ổn định xã hội và chính trị, cũng như hướng tới chuẩn mực quốc tế về tự do hiệp hội mà Việt Nam đã cam kết.

9 Theo nghiên cứu “Ước lượng chi phí kinh tế cho các tổ chức quản chúng công ở Việt Nam” (NXB Hồng đức, 2015) thì hàng năm ngân sách nhà nước chi cho các tổ chức quản chúng công khoảng 14.000 tỉ đồng, còn chi phí kinh tế (chi phí cơ hội) có thể dao động từ 45.600 tỉ cho đến 68.100 tỉ đồng.

# PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

# 2

**Về phương pháp định lượng:** Một bảng hỏi chi tiết đã được phát triển và đưa lên Survey Monkey để người tham gia trả lời online. Đường kết nối (link) của khảo sát được đưa lên mạng xã hội để hướng tới những nhóm xã hội khác nhau. Facebook có chức năng lựa chọn ngẫu nhiên những người nhìn thấy link nghiên cứu với các thông số về giới tính, tuổi, địa điểm để đảm bảo tính đại diện của mẫu nghiên cứu. Ngoài quảng cáo trên facebook, link nghiên cứu cũng được gửi bằng email qua các mạng lưới khác nhau để tiếp cận đến những người quan tâm và đang hoạt động trong lĩnh vực liên quan đến tự do hiệp hội. Số liệu được phân tích thống kê theo các chỉ số sẽ được phát triển chi tiết nhằm phản ánh mục tiêu và nội dung nghiên cứu.

**Về phương pháp định tính:** 33 người tham gia phỏng vấn sâu đến từ 28 nhóm xã hội dân sự khác nhau ở Hà Nội, Thừa Thiên Huế và TP. Hồ Chí Minh. Những người này được chọn theo các loại hình hiệp hội mà họ tham gia, ví dụ như các tổ chức cộng đồng, các nhóm thanh niên, cơ sở bảo trợ xã hội, các tổ chức phi chính phủ, các hội chưa đăng ký và các hội đã đăng ký với nhà nước. Những người này đại diện cho các mảng công việc khác nhau như từ thiện, bảo vệ quyền của người khuyết tật, trẻ em, bảo vệ môi trường, quản lý tài nguyên, văn hóa, kinh tế và học thuật. Các thông tin định tính dưới dạng chữ (MSW)<sup>10</sup> được mã hóa theo các chỉ số được phát triển trong phần bảng hỏi định lượng. Nhận định kết quả dựa vào phương pháp hiện tượng luận (phenomenology) để tìm hiểu sự diễn giải, cảm nhận thông qua các kinh nghiệm của người tham gia nghiên cứu.

<sup>10</sup> Khi phỏng vấn, chúng tôi đã xin phép ghi âm cuộc nói chuyện với đảm bảo bí mật danh tính. Tuy nhiên, 2 người ở TP. HCM, 2 người ở Huế và 8 người ở Hà Nội để nghị không ghi âm. Với những người này, chúng tôi chỉ ghi chép và phân tích các ý chính của họ trong báo cáo này.



# KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

# 3

## A. Mẫu nghiên cứu

Nghiên cứu có 302 người có quốc tịch Việt Nam trả lời bảng hỏi hợp lệ (là người ấn vào nút XONG sau khi trả lời bảng hỏi). Đây là số mẫu đủ cho một số thống kê kiểm định khi phân tích số liệu. Vì tỉ lệ người Việt Nam dưới 18 tuổi và tỉ lệ người Việt Nam ở nước ngoài thấp (đều là 2%) nên trong các phân tích, chúng tôi không bao gồm hai chỉ số này. Mẫu định lượng được miêu tả trong bảng 1.

**BẢNG 1: Miêu tả mẫu nghiên cứu định lượng**

Đặc điểm	Tỉ lệ %
<b><i>Giới tính</i></b>	
Nam	51
Nữ	45
Khác	4
<b><i>Tuổi</i></b>	
13-17	2
18-22	23
23-30	33
Trên 30	42
<b><i>Trình độ</i></b>	
Đại học/sau đại học	70
Cao đẳng/trung cấp	7
Phổ thông trung học	20
Khác	3

Đặc điểm	Tỉ lệ %
<b><i>Dân tộc</i></b>	
Kinh	94
Khác	6
<b><i>Tôn giáo</i></b>	
Không có tôn giáo	69
Đạo Phật	18
Đạo Thiên Chúa	7
Đạo Tin lành	1
Khác	4
<b><i>Địa bàn</i></b>	
Hà Nội	46
TP. Hồ Chí Minh	25
Các tỉnh khác	27
Nước ngoài	2

Về mẫu định tính được miêu tả ở bảng 2.

**BẢNG 2: Mẫu tham gia trả lời phỏng vấn sâu\*\*\***

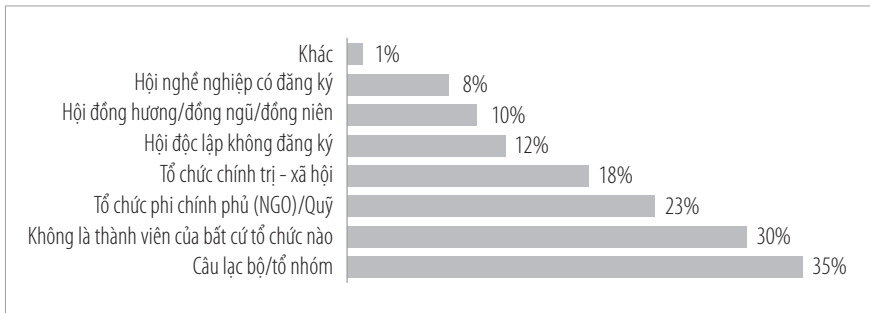
Tiêu chí	Nội dung	Số lượng
Địa bàn	Hà Nội	10
	Thừa Thiên Huế	12
	TP. Hồ Chí Minh	9
Giới tính	Nam	20
	Nữ	13
Loại hình tổ chức	Hội có đăng ký	4
	NGO, quỹ	15
	Nhóm, CLB, tổ chức cộng đồng, cơ sở bảo trợ xã hội	9

\*\*\* một số tổ chức nhóm phỏng vấn hai người nên số tổ chức ít hơn số người.

Trong mẫu định tính, do đặc điểm phân bố của các tổ chức theo vùng miền nên số tổ chức cộng đồng, cơ sở bảo trợ, hay CLB thì được phỏng vấn nhiều hơn ở khu vực TP. Hồ Chí Minh, trong khi đó các tổ chức NGO và Hội có đăng ký thì được phỏng vấn nhiều hơn ở Hà Nội. Riêng ở Huế thì phân bố giữa các thành phần tổ chức khác nhau khá cân bằng.

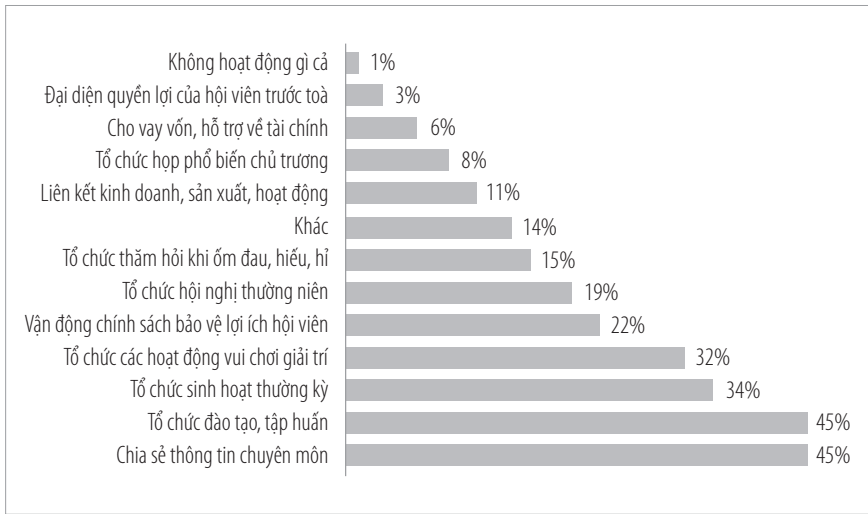
## **B. Miêu tả tình trạng tham gia Hội của người tham gia khảo sát**

Theo kết quả khảo sát định lượng, 70% người tham gia trả lời bảng hỏi đang là thành viên của ít nhất một tổ chức đoàn thể, hội, hay câu lạc bộ/tổ nhóm nào đó, và 30% nói không là thành viên của bất cứ tổ chức, đoàn thể nào. Trong số những người có tham gia hội đoàn, tỉ lệ là thành viên của câu lạc bộ/tổ nhóm là cao nhất, đạt 35%, tiếp đến là các tổ chức phi chính phủ/quỹ, và các tổ chức chính trị - xã hội, tương ứng là 23% và 18%. Kết quả cụ thể được trình bày ở biểu đồ 1 bên đây.

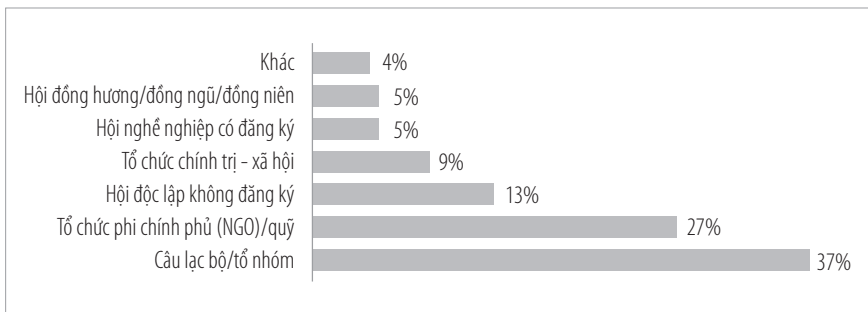
**BIỂU ĐỒ 1: Tình trạng thành viên của những người tham gia phỏng vấn (%)**

Xét theo nhóm tuổi, nhóm trẻ từ 18-22 có tỉ lệ tham gia tổ chức chính trị - xã hội cao nhất, đạt 38%, tiếp đó là nhóm 23-30 đạt 18% và nhóm trên 30 tuổi đạt 10%. Có thể hiểu trong độ tuổi 18-22 nhiều thanh niên đang học đại học nên họ tham gia Đoàn thanh niên, khi ra trường nhiều người dừng sinh hoạt, và đó là lý do tại sao tỉ lệ này giảm khi độ tuổi tăng. Xu thế này cũng tương tự cho hình thức CLB/tổ nhóm, khi tỉ lệ là thành viên theo độ tuổi là 60%, 38% và 27% cho các nhóm tuổi tương ứng 18-22; 23-30 và trên 30 tuổi. Về tôn giáo, tỉ lệ người theo Công giáo/Tin lành là thành viên của hội chính trị - xã hội rất thấp, chỉ đạt 5%, tỉ lệ này ở những người theo đạo Phật là 20% và không có đạo là 22%. Ngược lại, tỉ lệ là thành viên của CLB/tổ nhóm ở những người theo Công giáo/Tin lành là 45%, đạo Phật là 22% và không có đạo là 43%. Tương tự như vậy, tỉ lệ người theo Công giáo/Tin lành là thành viên của hội không đăng ký cũng cao nhất, đạt 32% trong khi tỉ lệ này ở người theo đạo Phật và không có đạo tương ứng là 7% và 12%.

Các tổ chức hoạt động hội thường có nhiều hoạt động hướng tới thành viên khác nhau. Theo kết quả khảo sát, hoạt động chia sẻ thông tin chuyên môn và hoạt động đào tạo, tập huấn là hai hoạt động phổ biến nhất của các tổ chức, và đều đạt 45%; tiếp đó là hoạt động sinh hoạt định kỳ và hoạt động vui chơi giải trí đạt tương ứng 34% và 32%. Có 22% đề cập đến hoạt động vận động chính sách bảo vệ lợi ích cho hội viên nhưng chỉ có 3% đề cập đến hoạt động đại diện và bảo vệ quyền lợi của thành viên. Chi tiết các hoạt động của các tổ chức được thể hiện ở biểu đồ 2.

**BIỂU ĐỒ 2: Các hoạt động của tổ chức hội nhắm đến thành viên (%)**

Trong các cuộc phỏng vấn sâu, các tổ chức phi chính phủ, quỹ, câu lạc bộ hoặc cơ sở bảo trợ thường được lập ra để hỗ trợ những nhóm đối tượng thiệt thòi hơn. Vì mô hình tổ chức của họ không có chức năng đại diện cho quyền lợi thành viên nên điều này giải thích tại sao kết quả khảo sát cho thấy chức năng này không phổ biến. Tuy nhiên, về mức độ hoạt động tích cực nhất thì hình thức câu lạc bộ/tổ nhóm cộng đồng có tỉ lệ cao nhất là 37%, tiếp đến là các tổ chức phi chính phủ/quỹ là 27%, các hình thức khác thấp hơn hẳn như thể hiện ở biểu đồ 3.

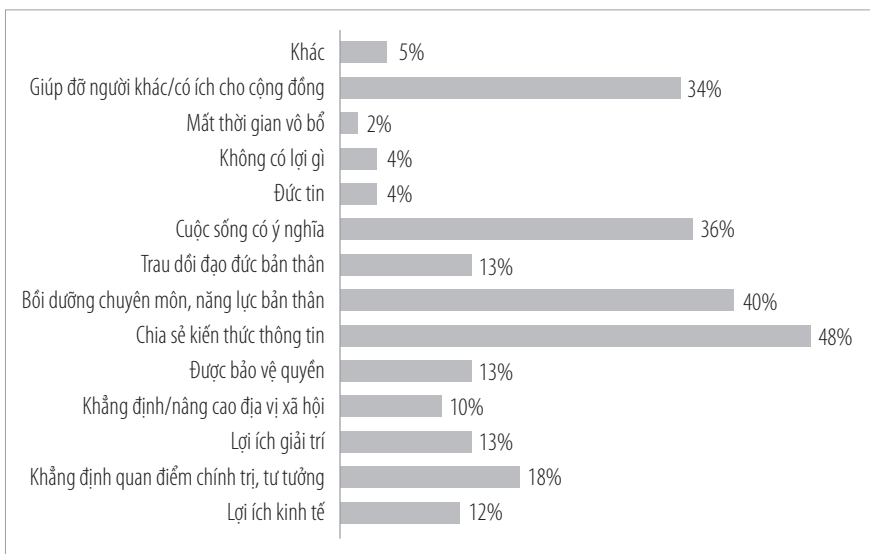
**BIỂU ĐỒ 3: Loại hình tổ chức có tỉ lệ người tham gia khảo sát hoạt động tích cực nhất (%)**



Nếu tách theo tuổi, thì tỉ lệ chọn CLB/tổ nhóm là loại hình hoạt động tích cực nhất ở lứa tuổi 18-22 và đạt 67%, tỉ lệ này ở lứa tuổi 23-30 và trên 30 tương ứng là 33% và 20%. Không có sự khác biệt lớn ở hình thức tổ chức chính trị - xã hội. Về tôn giáo, không có ai theo đạo Thiên Chúa/Tin lành chọn tổ chức chính trị - xã hội là loại hình họ hoạt động tích cực nhất, trong khi đó tỉ lệ này ở những người theo đạo Phật và không có đạo là 13% và 8%. Ngược lại, ở loại hình CLB/tổ nhóm thì tỉ lệ người theo đạo Thiên Chúa/Tin lành chọn là 50%, còn tỉ lệ ở những người theo đạo Phật và không có đạo là 29% và 37%. Hầu như không có sự khác biệt về giới, trừ loại hình hội đồng hương/đồng ngữ/đồng niên thì không có phụ nữ nào chọn, trong khi đó thì có 10% nam giới chọn loại hình này là loại hội họ hoạt động tích cực nhất.

Có thể nói, các loại hình câu lạc bộ/tổ nhóm mang tính tự nguyện rất cao, phù hợp với sở thích và thời gian, nguồn lực của các thành viên nên những người tham gia thường tích cực hơn. Các tổ chức phi chính phủ/quỹ thì thường mang lại lợi ích kinh tế cho thành viên, nên cũng có tỉ lệ hoạt động tích cực cao. Chi tiết về lợi ích của người dân khi tham gia tổ chức hội đoàn được thể hiện ở biểu đồ 4.

**BIỂU ĐỒ 4: Lợi ích của người dân khi tham gia tổ chức hội**



Như vậy lợi ích của những người tham gia hội chủ yếu là chia sẻ kiến thức thông tin (48%) và bồi dưỡng chuyên môn, năng lực bản thân (40%). Đáng lưu ý, có tới 36% người trả lời cho rằng lợi ích họ có được là thấy cuộc sống có ý nghĩa hơn và 34% vì được giúp đỡ người khác, có ích cho cộng đồng. Trong phỏng vấn sâu, nhiều người cũng cho rằng họ tham gia không hẳn vì lợi ích của bản thân, cũng không hẳn chỉ vì muốn giúp đỡ người khác. Một người tham gia khảo sát chia sẻ: *“Làm những việc có ích cho cộng đồng là điều tốt, nhưng thực ra đó không phải lý do quan trọng nhất mà tôi tham gia Hội. Tôi không có sứ mệnh phải giúp đỡ người khác, nhưng tôi muốn có quan điểm đúng đắn, có đạo đức tốt, hòa hợp với môi trường và những người xung quanh, tôn trọng sự khác biệt và bất bình với sự bất công và tôi muốn thể hiện quan điểm đó qua hội”*.

Kết quả khảo sát không cho thấy sự khác biệt lớn về giới tính và nhóm tuổi về đánh giá lợi ích của việc tham gia tổ chức hội. Tuy nhiên, có sự khác nhau ở một số lợi ích khi tách theo tôn giáo. Có 55% những người theo đạo Thiên Chúa/Tin lành nói rằng tham gia hoạt động hội làm cuộc sống họ có ý nghĩa hơn, còn tỉ lệ này ở những người theo đạo Phật và không có đạo là 33% và 35%. Tương tự, có 45% người theo đạo Thiên Chúa/Tin lành nói rằng họ thấy mình có ích cho cộng đồng, còn tỉ lệ này ở những người theo đạo Phật và không có đạo là 29% và 40%.

Vì hoạt động về hội có ý nghĩa như vậy nên có tới 83% người được hỏi cho rằng Hội và hoạt động hội quan trọng và rất quan trọng đối với họ. Không có sự khác biệt về giới và tôn giáo trong việc đánh giá này, tuy nhiên, những người ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh có xu hướng cho rằng đời sống hội quan trọng hơn những người ở các tỉnh khác, ví dụ 87% người ở TP. Hồ Chí Minh cho rằng hoạt động của hội quan trọng, trong khi đó tỉ lệ ở các tỉnh khác là 72%. Xét về loại hình hội, trong những người chọn các tổ chức chính trị - xã hội là loại hình họ hoạt động tích cực nhất thì có 59% đánh giá hoạt động hội quan trọng và rất quan trọng, tỉ lệ này ở nhóm chọn NGO/Quỹ là 89% còn các tổ chức CLB/nhóm là 83%. Tuy có một số khác nhau như vậy nhưng nhìn chung hoạt động hội được người tham gia khảo sát đánh giá là rất quan trọng.

## C. Hoạt động hướng tới cộng đồng xã hội của các tổ chức Hội

Như kết quả khảo sát định lượng, một trong mục đích quan trọng của người dân khi tham gia các tổ chức hội là để giúp đỡ người khác, làm việc có ích cho cộng đồng. Điều này được thể hiện rất rõ trong các cuộc phỏng vấn sâu với các tổ chức hội, NGO, CLB và tổ nhóm. Cụ thể, các hoạt động này có thể được chia ra thành các mục đích cụ thể sau.

### i. Hỗ trợ các nhóm yếu thế, thiệt thòi

Trong các cuộc phỏng vấn, hỗ trợ người nghèo, người neo đơn, trẻ em đường phố, người khuyết tật là mục đích của phần lớn các tổ chức từ thiện cộng đồng, NGO và các quỹ ở Việt Nam. Ví dụ, Trung tâm hỗ trợ cộng đồng ở Huế đang chăm sóc 179 người có HIV tại cộng đồng, giúp đỡ cho 145 trẻ có hoàn cảnh khó khăn, trong đó có 10 trẻ có HIV. Ngoài ra còn có hàng trăm bệnh nhân tâm thần, người khuyết tật, người già neo đơn đang được nhân viên và tình nguyện viên tổ chức chăm sóc, kể cả nói chuyện, tâm sự để họ không bị trầm cảm. Dù ở Huế nhưng Trung tâm còn tổ chức hoạt động đi thăm trại cùi ở Quy Nhơn, ở Lăng Cô, đến nghĩa trang Trường Sơn, thành cổ Quảng Trị để cầu siêu cho các liệt sĩ. Hoạt động tương tự như vậy, lãnh đạo của một quỹ từ thiện ở Huế cho biết: *“Chúng tôi đang giúp cho 450 bệnh nhân tâm thần, nhưng chúng tôi không chỉ chăm sóc mà còn giúp họ hòa nhập với cuộc sống. Chúng tôi hướng dẫn những bệnh nhân khỏe mạnh để họ tham gia nuôi gà, cấp giống cho họ, họ nuôi rồi bán, bán xong họ lại mua giống về nuôi. Cái này giúp họ hòa nhập với cuộc sống bình thường dễ hơn”* (nam, Huế, quỹ).

Nhưng hỗ trợ người nghèo nhiều nhất là các nhóm hoạt động từ thiện. Các nhóm này được hình thành tự nguyện bởi thanh niên, Phật tử, hoặc công nhân viên chức. Nhiều nhóm hoạt động rất bài bản: *“Khi được báo có một gia đình nghèo, chúng tôi sẽ cử người đánh giá tận nơi, hỏi cả chính quyền địa phương lẫn hàng xóm xem họ có nghèo thật không. Nếu đúng, chúng tôi sẽ cho vào danh sách để phát gạo hàng tháng. Chúng tôi sẽ phát cho họ một năm chứ không chỉ phát một lần như nhiều đoàn từ thiện khác. Hiện tại thì nhóm đang bảo trợ cho 35 hộ gia đình ở Huế. Chúng tôi có mạng lưới những nhà hảo tâm, mạnh thường quân ủng hộ tài chính, nhiều người đóng góp vì biết chúng tôi qua Facebook. Khi có hoạt động xong, chúng tôi đều chụp ảnh, báo cáo*

*kết quả cho tất cả mọi người cùng biết. Cái này rất quan trọng vì họ tin mình làm đúng, không mờ ám và họ sẽ tiếp tục ủng hộ hoạt động của mình”* (nam, Huế, nhóm từ thiện).

Ngoài việc người có điều kiện hỗ trợ cho người không có điều kiện, ở địa phương còn có nhiều nhóm của chính những người thiệt thòi hoặc là người thân của họ. Một nhóm người điếc câm ở TP. Hồ Chí Minh hiện có 250 em, đa số là người lang thang cơ nhỡ, mồ côi, nhập cư từ Hà Nội, Huế, Quảng Bình, Đà Nẵng vào TP Hồ Chí Minh. Nhóm này được thành lập bởi một phụ huynh có con là người điếc câm. Xuất phát từ việc nỗ lực nuôi dạy con và cảm thông với những hoàn cảnh tương tự nên chị xây dựng nhóm này. Chị cho biết: *“Ngôi nhà này rất quan trọng vì người điếc câm không có tiếng nói, họ bị ức chế về tâm lý vì khi ở nhà không nói chuyện được với ba mẹ, với gia đình, nên đa số các em sẽ bơ vơ lạc lõng dẫn đến tự kỷ, trầm cảm. Nhiều em cũng bị đánh đuổi thành ra bỏ trốn khỏi nhà đi lang thang. Khi các em tìm đến với nhau, có cái chỗ này để chia sẻ, có cái gì buồn phiền thì nói được với nhau, có kinh nghiệm gì thì cũng chia sẻ được với nhau. Trước có nhiều đứa đói quá đi ăn cắp, về tôi nói cho các em là không được đi ăn cắp, ăn cắp là sai, mà ăn cắp hơn 2 triệu là bị bỏ tù. Nếu đói thì thấy quán hủ tiếu đông khách, phụ người ta rửa chén thì người ta cũng thương người ta cho miếng ăn. Đó nếu các em điếc câm không được ai dạy thì thành người xấu, nếu được dạy thì thành người tốt”* (nữ, TP. Hồ Chí Minh, nhóm cộng đồng).

Hiện ở TP. Hồ Chí Minh có một mạng lưới 25 cơ sở bảo trợ chăm sóc trẻ em. Giám đốc một cơ sở bảo trợ ở Hóc Môn cho biết hiện gia đình bà đang giúp đỡ cho 96 trẻ có hoàn cảnh khó khăn, cha mẹ nghèo không có thu nhập, hoặc cha mẹ là người khuyết tật, không có khả năng lao động. *“Chúng tôi cho bọn trẻ ăn sáng rồi cho chúng nó đi học. Trưa học về thì ngủ, rồi chiều ôn bài, hoặc chơi. Tối thì bọn nó về nhà. Nhu cầu trong các cộng đồng rất lớn vì nhiều gia đình có hoàn cảnh khó khăn, nếu không có hỗ trợ thì họ có thể bỏ bê con cái. Ngay bên này có một gia đình có hai vợ chồng trình độ lớp một, không biết chữ luôn. Hai vợ chồng đi làm phụ hồ bữa đực bữa cái, không có đủ tiền nên họ sẵn sàng cho con bỏ học luôn. Nhiều đứa nếu không vào đây học chữ, hoặc lễ thì bọn nó ra ngoài bọn nó chửi bậy, chơi game, có khi trộm cắp không biết chừng. Có thằng bốn tuổi hút thuốc, chửi thề, thấy người ta vút điếu thuốc là sẵn sàng nhặt lên hút*

*ngay, phì phèo. Giờ vào đây cai luôn, ăn, học tại chỗ, đọc sách, học chữ, giờ thì ok rồi”* (nữ, TP. Hồ Chí Minh, cơ sở bảo trợ XH).

Ngoài việc chăm sóc và hỗ trợ trực tiếp, nhiều tổ chức hướng tới phát triển cộng đồng như cung cấp tài chính vi mô, kỹ thuật chăn nuôi cho các hộ gia đình khó khăn như giám đốc một quỹ chia sẻ: *“Hiện quỹ chúng tôi đang hỗ trợ 300 hộ gia đình ở huyện A Lưới để họ có vốn chăn nuôi, như nuôi gà, heo, bò. Chúng tôi kết hợp với các chuyên gia, giáo sư ở trường đại học để hỗ trợ họ về kỹ thuật. Nói chung cũng tùy vào nhu cầu của cộng đồng, ví dụ có xã thấy dân dùng nước sông nhiều quá thì chúng tôi lại hỗ trợ công trình nước sạch, cung cấp đường ống, bể nước, có nước sạch rồi bà con mừng lắm”* (nam, Huế, quỹ).

Các hoạt động hỗ trợ cộng đồng nghèo này là hoạt động phổ biến của các tổ chức phi chính phủ. Họ thường tập trung hỗ trợ người dân tộc thiểu số, phụ nữ đơn thân, nông dân nghèo chăn nuôi, trồng trọt, hoặc tiếp cận thị trường cho các sản phẩm truyền thống. Giám đốc một tổ chức phi chính phủ ở Hà Nội cho biết: *“Chúng tôi hỗ trợ người nông dân nghèo cái cần cầu, chứ không chỉ cho họ con cá. Chúng tôi thường tổ chức họ thành các tổ nhóm tùy theo nhu cầu của họ. Sau đó tập huấn kỹ thuật, cung cấp vốn vay, giúp họ mua giống. Việc hình thành tổ nhóm rất quan trọng vì sức mạnh tập thể, họ có thể mua giống rẻ hơn, có thể đàm phán giá cả tốt hơn. Nó không chỉ là xóa đói giảm nghèo đơn thuần, nó là phát triển bền vững”* (nữ, Hà Nội, NGO).

Như vậy, hỗ trợ người nghèo, khó khăn là một trong những hoạt động quan trọng và phổ biến của các tổ chức hội và đoàn thể, NGO/quỹ và tổ nhóm từ thiện. Các tổ chức này tự huy động nguồn lực từ cá nhân và doanh nghiệp trong xã hội, hoặc từ các tổ chức quốc tế để thực hiện sứ mệnh của mình. Tuy cách làm khác nhau nhưng họ đều hướng tới những điều tốt đẹp trong xã hội, đó là giúp đỡ những người khó khăn vượt qua hoàn cảnh của mình.

## **ii. Bảo vệ tài nguyên, môi trường**

Ngoài việc hỗ trợ người nghèo, nhóm yếu thế, rất nhiều tổ chức tập trung vào những vấn đề quan trọng khác như bảo vệ môi trường, chống biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên thiên nhiên. Một tổ chức

NGO chuyên về quản lý bền vững tài nguyên môi trường được thành lập ở Huế từ năm 2005. Tổ chức này được khởi xướng từ một nhóm bạn tâm huyết và muốn đóng góp cho cộng đồng. Họ muốn áp dụng những kiến thức và nghiên cứu trong và ngoài nước vào thực tiễn cuộc sống. Một lãnh đạo tổ chức cho biết: *“Chúng tôi hỗ trợ chính quyền địa phương và người dân triển khai việc giao đất giao rừng, điều này rất quan trọng vì đất đai là đối tượng sản xuất chính, từ đó thì mới hỗ trợ được sinh kế. Sau đó là tổ chức cộng đồng để họ tự chủ, tự lập, phát huy thế mạnh của mình chứ không phải đi xin. Tức là phải tiếp cận dựa vào thế mạnh của họ, giúp họ quản lý và sử dụng tài nguyên bền vững. Từ mô hình này, cũng vận động chính quyền không chỉ cắt khúc giao đất, mà phải làm một chuỗi để tạo ra hiệu quả thực sự cho cộng đồng”* (nam, Huế, NGO).

Giám đốc một tổ chức NGO khác thì cho biết tổ chức của chị cũng coi vấn đề quản lý tài nguyên thiên nhiên như rừng, sông, nước rất quan trọng. Phải tập huấn, nâng cao năng lực cho các cộng đồng sống bên sông để họ biết cách bảo vệ dòng sông của mình thì mới bền vững. Nếu các cộng đồng sống dựa vào dòng sông, cả về sinh kế lẫn văn hóa, mà không biết bảo vệ tài nguyên của mình thì không ai có thể làm thay cho họ. Chị cho biết: *“Vì sông nó trải dài không những từ tỉnh này sang tỉnh khác, mà còn xuyên quốc gia nữa nên mình phải hợp tác để quản lý bền vững. Chúng tôi ngoài việc làm với cộng đồng địa phương, chính quyền địa phương, còn liên kết với các tổ chức ở Lào, Campuchia để làm sao cùng nhau quản lý nguồn tài sản chung. Việc này rất khó, nhưng cứ phải làm dần dần, vì không làm bây giờ thì đến đời con cháu mình sau này không có gì mà sống”* (nữ, Huế, NGO).

Việc cộng đồng tham gia quản lý tài nguyên sẽ đảm bảo bền vững hơn cũng được nhấn mạnh bởi lãnh đạo của một Hội nghề nghiệp ở Huế. Theo họ, việc giao cho các cơ sở hội ở địa phương quản lý mặt nước là bền vững và hiệu quả nhất. Không có ai bảo vệ và khai thác bền vững tài nguyên bằng chính người chủ của nó. *“Chúng tôi có 82 chi hội và hơn 6000 hội viên. Chúng tôi giúp nhau phát triển nghề nghiệp, phát triển nguồn lợi thủy sản, và đặc biệt là quản lý ngư trường. Khi Hội giúp cho hội viên phát triển tốt thì tự họ có khả năng và trách nhiệm đóng phí cho Hội hoạt động. Chính vì vậy, chúng tôi nghĩ việc thúc đẩy Luật về hội*

*đảm bảo tính tự chủ, tự lập, và tự do của Hội rất quan trọng, khi đó sẽ làm được nhiều việc hơn” (nam, Huế, hội).*

Có một số NGO làm việc ở những vấn đề mới, phức tạp hơn, ví dụ như khai thác khoáng sản với mục đích bảo vệ quyền của các cộng đồng địa phương, chống ô nhiễm nước, và đặc biệt là minh bạch trong toàn bộ tiến trình khai khoáng. Trong quá trình này, họ phối kết hợp với các cơ quan dân cử, báo chí truyền thông, và cả cộng đồng địa phương để thúc đẩy các sáng kiến minh bạch. Tuy nhiên, giám đốc của một NGO hoạt động trong lĩnh vực này cho biết, việc này rất phức tạp, nhiều khi do mâu thuẫn lợi ích giữa doanh nghiệp và cộng đồng địa phương nên rất khó thực hiện. Hơn nữa, do nhiều khi các tổ chức như NGO phải thông qua rất nhiều thủ tục phê duyệt của chính quyền thì mới được thực hiện dự án, chính vì vậy đôi khi bị ách lại, không hỗ trợ được cộng đồng địa phương bảo vệ môi trường và tài nguyên của mình vì mâu thuẫn lợi ích. Phần này sẽ được thảo luận kỹ hơn trong phần khó khăn của các tổ chức hội ở mục (d).

### **iii. Giáo dục các vấn đề xã hội cho thanh niên, sinh viên**

Một trong những tác động của các tổ chức phi chính phủ, cộng đồng là tạo ra cơ hội thực tập, đào tạo, và hoạt động tình nguyện cho sinh viên và thanh niên. Theo kết quả khảo sát của một NGO làm về tài nguyên môi trường ở Huế với 600 sinh viên thì có 85% người trả lời muốn tham gia các hoạt động cộng đồng. Đa số muốn tham gia để học hỏi từ thực tế về môi trường, biến đổi khí hậu, sinh kế, kỹ năng quản lý, tiếp xúc với người dân. Tuy nhiên, khả năng đáp ứng của các tổ chức NGO chưa cao, ví dụ NGO này chỉ có thể nhận 25 sinh viên. Tương tự như vậy, giám đốc một quỹ chuyên làm với sinh viên nước ngoài cũng có tuyển sinh viên Việt Nam để đào tạo và tham gia cùng. *“Đợt tháng Tư vừa rồi chúng tôi đang tuyển có gần 100 thanh niên đăng ký, nhưng chúng tôi chỉ có khả năng tuyển một nhóm 15 em thôi, mà chủ yếu tuyển qua kênh Facebook. Khi các em tham gia hoạt động thì thấy bọn nó thay đổi về nhận thức rất lớn, đặc biệt về tính chủ động giờ rất cao. Trước thì nói gì làm đấy, nhưng giờ thì chủ động và nghĩ ra các đầu việc để làm. Trước bọn nó nghĩ đến để học từ người nước ngoài nhưng sau thì xác định cùng phối hợp với nhau, cái đó là thay đổi tư duy rất hay” (nam, Huế, quỹ).*



Việc tuyển sinh viên và thanh niên tham gia các hoạt động của các tổ chức NGO ngày càng phổ biến. Nhiều tổ chức tuyển dưới dạng thực tập sinh, nhiều tổ chức tuyển để triển khai hoạt động. Đặc biệt, có những tổ chức có hoạt động chuyên làm với thanh niên, xây dựng năng lực cho thanh niên. Giám đốc của một tổ chức phi chính phủ ở Hà Nội cho biết: *“Chúng tôi không những tập trung hỗ trợ năng lực cho thanh niên, mà chúng tôi còn truyền cảm hứng cho họ, muốn họ trở thành người chủ động tạo ra thay đổi chứ không phải chỉ là những người hưởng lợi từ dự án. Từ đó, họ có những sáng kiến của chính mình để giải quyết các vấn đề môi trường, đói nghèo mà họ quan tâm”* (nữ, Hà Nội, NGO). Trưởng một nhóm thanh niên ở Huế cho biết: *“Chúng tôi muốn hướng đến cái giá trị gắn kết yêu thương của tất cả mọi người, từ giá trị trung thực, tôn trọng lẫn nhau, đặc biệt là khả năng hợp tác và làm việc nhóm. Chúng tôi làm việc với cả các sinh viên lẫn các bạn học sinh phổ thông, tổ chức những lớp học riêng hoặc hợp tác với đoàn trường để làm các chương trình tập thể. Nói chung là các hoạt động này rất thực tế, các bạn được trải nghiệm qua hoạt động nên sẽ nhìn nhận sâu sắc hơn là các hoạt động phong trào chung chung”* (nam, Huế, nhóm)

Một trong những tổ chức có kinh nghiệm làm với thanh niên là Nhóm hướng đạo sinh ở TP. Hồ Chí Minh. Hoạt động của hướng đạo sinh tập trung chủ yếu vào việc giáo dục, rèn luyện cho thanh niên. Một huynh trưởng uy tín chia sẻ: *“Cái triết lý của hướng đạo là dạy con người đi làm việc thiện giúp người khác, anh sống anh phải giúp ích cho người khác. Hướng đạo cũng rèn tính tự lực của con người, ví dụ làm sao các em nhỏ tự biết đánh răng, biết sử dụng các đồ dùng cá nhân, biết xếp mền, xếp gối khi ngủ dậy, mặc quần áo thì biết phân ra chỗ nào để quần áo bẩn, chỗ nào để quần áo sạch. Trong hướng đạo thì cũng phải giúp đỡ nhau, huynh trưởng lớn giúp huynh trưởng bé. Rồi có ý thức với cộng đồng, ví dụ như khi sinh hoạt xong, xếp hàng ngang đi dọn sạch hết rác, trả lại môi trường sạch sẽ”* (nam, TP. Hồ Chí Minh, hướng đạo).

Hoạt động lan tỏa các giá trị tốt đẹp trong cộng đồng, đặc biệt đến với giới trẻ, thanh niên rất quan trọng. Tuy chưa được chú ý nhiều và chưa được đầu tư thích đáng, nhưng nó đang góp phần vun đắp các giá trị tốt đẹp trong xã hội. Nếu vai trò này của các tổ chức hội, phi chính phủ,



cộng đồng được phát huy, chắc chắn các vấn đề đạo đức trong xã hội sẽ được cải thiện tốt lên.

#### **iv. Vận động và góp ý chính sách**

Một trong những vai trò quan trọng của các tổ chức hội, NGO và tổ chức cộng đồng là cung cấp thông tin, bằng chứng và ý kiến người dân cho các cơ quan nhà nước phục vụ công tác quản lý và xây dựng chính sách hiệu quả hơn. Công việc góp ý chính sách, luật rất đa dạng, ở nhiều lĩnh vực khác nhau như bình đẳng giới, chống bạo lực, bảo vệ môi trường, giáo dục, quyền trẻ em, quyền của người đồng tính, song tính và chuyển giới, hay các vấn đề y tế, giáo dục, kinh tế xã hội khác.

Để vận động, nhiều tổ chức thường kết hợp lại với nhau để có thêm nguồn lực và thông tin. Ví dụ, Mạng lưới sông ngòi Việt Nam (VRN) đã tham gia vận động Quốc hội dừng 483 công trình thủy điện vừa và nhỏ dự định xây trên các con sông Việt Nam. Cụ thể, VRN đã tham gia vận động để chính phủ dừng hai thủy điện Đồng Nai 6 và 6A vì nó sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến khu vực, gây thiệt hại về rừng, môi trường khó có khả năng khắc phục. Ngoài ra, VRN hoạt động ở trong tiểu vùng sông Mekong, hợp tác với các tổ chức môi trường quốc tế vận động cho những thay đổi liên quan đến đập thủy điện Xayaburi, Don Sahong để hạn chế tác động về môi trường cũng như sinh kế của cộng đồng dân cư ở đồng bằng sông Cửu Long.

Những hoạt động vận động chính sách của các tổ chức cũng có thể về một vấn đề cụ thể, liên quan đến một chính sách cụ thể. Ví dụ, giám đốc của một NGO chuyên làm việc với người dân tộc thiểu số tự hào kể về những thay đổi về chính sách liên quan đến việc học ngôn ngữ dân tộc. Chị cho biết, trước đây ở địa phương có nhiều cấm đoán với việc học chữ Thái, nhưng sau nhiều năm vận động thì ngày 23 tháng 12 năm 2014, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã có Thông tư số 46/2014/TT-BGDĐT về việc “ban hành chương trình tiếng Thái cấp tiểu học”. Điều này rất quan trọng vì nó hiện thực hóa chính sách của nhà nước về bảo tồn văn hóa dân tộc, nó có ý nghĩa: *“Cái chữ rất quan trọng cho việc bảo tồn văn hóa. Khi học được chữ Thái họ thấy tự hào lắm. Mà đã thấy tự hào thì họ muốn giữ lại những gì thuộc về văn hóa của họ. Theo tôi, vấn đề không chỉ là chữ viết, mà là cái tự hào người dân tộc, kiểu như học chữ*

*Thái để làm người Thái ấy. Giờ chúng tôi còn hỗ trợ các cộng đồng người Dao, người Mông để chính quyền cũng hỗ trợ họ học cái chữ của mình”* (nữ, Hà Nội, NGO).

Có rất nhiều ví dụ khác về việc các tổ chức NGO tham gia góp ý và vận động cho Luật phòng, chống nhiễm vi rút gây ra hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải ở người (HIV/AIDS), Luật phòng, chống bạo lực gia đình, hay Luật hôn nhân và gia đình. Trong quá trình vận động này, ngoài kiến thức về kỹ thuật, các NGO thường hỗ trợ cho người có HIV, phụ nữ bị bạo lực, hoặc người đồng tính, song tính và chuyển giới tham gia hội thảo, gặp gỡ Ban soạn thảo và đại biểu quốc hội để nêu lên ý kiến của họ. Điều này đã góp phần quan trọng vào chất lượng của luật, được cộng đồng quốc tế đánh giá cao. *“Luật phòng chống HIV của Việt Nam rất tốt vì ngôn ngữ bảo vệ quyền trong đó rất mạnh. Luật này được Liên hợp quốc cho là tiến bộ so với nhiều nước, có được điều đấy tôi nghĩ là do có các tổ chức NGO và đặc biệt là người có HIV tham gia vào”* (nữ, Hà Nội, NGO). Tương tự, lãnh đạo của một tổ chức NGO trong TP. Hồ Chí Minh cũng cho rằng quá trình vận động quyền hôn nhân bình đẳng cho người đồng tính cũng có dấu ấn rất rõ của các tổ chức cộng đồng, NGO. *“Chúng tôi cho rằng Việt Nam thay đổi rất nhanh, cả về luật pháp và thái độ xã hội. Mà quan trọng là do người đồng tính, người chuyển giới xuất hiện và tham gia mạnh mẽ vận động nhà nước bảo vệ quyền cho mình. Không phải kể công nhưng rõ ràng có công của các tổ chức phi chính phủ trong việc vận động nhà nước. Bây giờ Việt Nam đi đầu ASEAN rồi đấy, đi các nước họ đều công nhận vậy”* (nam, TP. Hồ Chí Minh, NGO).

Rõ ràng khi xã hội Việt Nam trở nên đa dạng, các lợi ích xã hội đan xen và nhiều khi mâu thuẫn lẫn nhau, việc có các tổ chức hội, phi chính phủ, hoặc quỹ thúc đẩy và bảo vệ lợi ích của các nhóm yếu thế rất quan trọng. Nó giúp nhà nước ra được những chính sách cân bằng hơn, giảm thiểu những nhóm bị gạt ra ngoài lề trở thành đối kháng, hoặc tạo bất bình đẳng, bất công làm tăng nguy cơ bất ổn xã hội.

#### **v. Bảo vệ và thúc đẩy quyền con người**

Trong các cuộc phỏng vấn, hoạt động thúc đẩy và bảo vệ quyền của các nhóm yếu thế được nhắc đến rất nhiều bởi đại diện của các tổ chức.

Bảo vệ quyền có thể là các hoạt động giáo dục nhân quyền, hỗ trợ pháp lý, tăng cường năng lực, hoặc thúc đẩy sự tham gia của người dân.

Một trong những vai trò quan trọng của các tổ chức phi chính phủ, cộng đồng là bảo vệ quyền của những nhóm yếu thế. Ví dụ, một tổ chức NGO ở TP. Hồ Chí Minh tập trung vào hoạt động chống xâm hại tình dục với trẻ em ở đồng bằng sông Cửu Long, hay ngăn ngừa việc kết hôn sớm với trẻ em gái. Hoạt động của họ chủ yếu tập trung vào việc nâng cao kỹ năng và nhận thức của trẻ em gái và gia đình về nguy cơ cũng như quyền của trẻ em. Tương tự như vậy, có rất nhiều tổ chức tập trung nâng cao quyền cho phụ nữ, người có HIV và người dân tộc thiểu số. Giám đốc một tổ chức NGO ở Hà Nội cho rằng: *“Những người yếu thế thường bị vi phạm quyền nhiều nhất, vì thế các tổ chức NGO hay làm với những nhóm này. Để bảo vệ được quyền thì bản thân họ phải biết quyền của mình trước, vì thế khi làm với các cộng đồng dân tộc, chúng tôi luôn luôn giúp họ hiểu về quyền của mình. Quyền ở đây là quyền về đất đai, về ngôn ngữ, về văn hóa. Họ biết thì họ cũng tự bảo vệ được quyền nếu bị vi phạm bởi các công ty hay thậm chí cả chính quyền địa phương”* (nữ, Hà Nội, NGO).

Trong các phỏng vấn sâu, đa số các tổ chức có hoạt động về truyền thông, giáo dục nhằm thay đổi nhận thức xã hội về các giá trị bình đẳng, tự do và nhân phẩm. Nhiều người cho rằng chính sự thiếu hiểu biết và tôn trọng về quyền dẫn đến những vi phạm về quyền. Vì xã hội còn nhiều định kiến, kỳ thị nên những người yếu thế, thiểu số bị vi phạm quyền nhưng không dám lên tiếng. *“Chúng tôi nỗ lực xóa bỏ kỳ thị với người có HIV vì nó làm cho nhiều người bị tổn thương, không dám tiếp cận các dịch vụ y tế. Nhiều người không dám xét nghiệm vì sợ phát hiện mình có HIV. Nếu điều này không được giải quyết thì không thể nào đảo ngược được xu hướng lây nhiễm HIV ở Việt Nam được”* (nữ, Hà Nội, NGO). Điều này cũng tương tự cho các nhóm đối tượng khác, ví dụ như đồng tính, song tính, chuyển giới (LGBT) và người khuyết tật. Lãnh đạo một NGO ở TP. Hồ Chí Minh cho rằng: *“Thành công lớn nhất của chúng tôi là làm giảm kỳ thị với người đồng tính và chuyển giới. Trước đây kinh khủng lắm, không ai dám công khai, nhiều người nghĩ mình là tội lỗi, sống buông thả. Bây giờ thay đổi hẳn, sống tích cực. Nhiều khi nghĩ lại, tôi thấy nếu không có những thay đổi như bây giờ thì cộng đồng này còn tiếp tục ở trong bóng tối”* (nam, TP. Hồ Chí Minh, NGO).

Tuy chưa có nhiều tổ chức hoạt động về quyền dân sự, chính trị, hoặc sử dụng tư pháp để bảo vệ quyền của các cá nhân vi phạm, nhưng ngày càng có nhiều tổ chức quan tâm và hoạt động rộng hơn việc thúc đẩy quyền của các nhóm thiểu số. Trong vài năm gần đây, nhiều tổ chức bắt đầu sử dụng các cơ chế quốc tế, ví dụ như Công ước của Liên hợp quốc về xóa bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (CEDAW) hay Kiểm điểm Định kỳ Phổ quát về nhân quyền (UPR) để thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam. *“Cơ chế này cũng quan trọng vì chính phủ Việt Nam ngày càng tích cực hơn trong việc tham gia các cơ chế nhân quyền của Liên hợp quốc. Việc các tổ chức phi chính phủ viết các báo cáo bóng cho CEDAW và UPR rất tốt, vì nó mở ra kênh đối thoại trong xã hội. Tuy mới manh nha thôi, kênh chưa được mở thực sự đâu, nhưng nó cũng là một bước tiến trong vai trò của xã hội dân sự trong việc bảo vệ quyền con người”* (nữ, Hà Nội, NGO).

Như vậy, bảo vệ quyền con người ngày càng trở nên quan trọng, đặc biệt quyền của những nhóm yếu thế do những biến động sâu sắc trong xã hội. Ngoài vai trò quan trọng của nhà nước, sự vào cuộc và lên tiếng của các tổ chức hội, phi chính phủ sẽ góp phần vào cải thiện tình hình nhân quyền ở Việt Nam.

#### **vi. Giao lưu và kết nối quốc tế**

Một trong những vai trò quan trọng của các tổ chức xã hội, NGO, tổ chức cộng đồng là thúc đẩy quan hệ giữa nhân dân Việt Nam và bạn bè quốc tế. Điều này dường như là tự nhiên vì đa phần các tổ chức đều nhận tài trợ, hoặc có quan hệ với các đại sứ quán, các tổ chức Liên hợp quốc, hoặc các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Ngoài ra, họ có những hoạt động giao lưu trực tiếp với người dân các nước. Giám đốc của một quỹ ở Huế cho biết: *“Hàng năm chúng tôi tiếp đón nhiều đoàn sinh viên nước ngoài đến tìm hiểu, giao lưu và làm việc với người dân. Ví dụ chúng tôi kết hợp với trường Đại học Công nghệ Singapore, hàng năm họ gửi về khoảng năm đoàn, mỗi đoàn khoảng 25 người. Họ đi thực tập và học tập là chính, ví dụ làm sân vườn, trồng cây, dạy tiếng Anh cho học sinh. Ngoài Singapore, chúng tôi cũng kết nối với Thái Lan, Lào để tăng cường giao lưu, trao đổi và hiểu biết với nhau”* (nam, Huế, quỹ).

Nhiều cá nhân, tổ chức phi chính phủ Việt Nam tham gia các mạng lưới hoặc nhóm làm việc chuyên đề ở cấp quốc gia, khu vực và quốc tế, ví dụ như Mạng lưới chủ quyền lương thực châu Á Thái Bình Dương, hay Mạng lưới người đồng tính, song tính và chuyển giới của ASEAN. Các mạng lưới hoạt động trong nước hoặc quốc tế đa số là tự thành lập nhằm mục đích chia sẻ thông tin, nghiên cứu hoặc vận động cho một vấn đề mang tính khu vực hoặc toàn cầu. Các tổ chức phi chính phủ, hướng đạo sinh, hay quỹ đều có quan hệ, hợp tác với các tổ chức tương đương trong khu vực và quốc tế. Ví dụ Câu lạc bộ công tác xã hội ở TP. Hồ Chí Minh thường xuyên có những trao đổi với Hội nhân viên công tác xã hội ở Campuchia, Singapore, Philippines. Qua hội thảo, diễn đàn quốc tế mà họ hiểu về những khó khăn, thuận lợi của công tác xã hội ở Việt Nam, và ngược lại, thành viên của Việt Nam cũng hiểu về nước họ. Tương tự như vậy, các tổ chức hoạt động về giới và quyền phụ nữ thì có liên kết với các NGO làm về giới và quyền phụ nữ, các tổ chức làm về môi trường thì tham gia mạng lưới về môi trường. Đây chính là một kênh quan trọng để thế giới biết về tình hình của Việt Nam, tạo lập các quan hệ hợp tác cũng như chương trình chung.

Trong môi trường toàn cầu hóa, việc hợp tác trong nghiên cứu và giáo dục, kinh doanh và trao đổi văn hóa ngày càng trở nên quan trọng. Các tổ chức hội, phi chính phủ và quỹ có vai trò không thể thiếu trong việc thúc đẩy hợp tác và giao lưu giữa nhân dân với nhân dân. Đây chính là một kênh quan trọng giúp cho Việt Nam làm giàu và lành mạnh hóa quan hệ quốc tế. Nó không những giúp bạn bè quốc tế hiểu hơn về Việt Nam, mà còn mở ra cơ hội phát triển cho người dân và xã hội.

## **D. Các khó khăn và thách thức của các tổ chức hội**

Tuy đang có nhiều đóng góp thiết thực cho sự phát triển chung của đất nước, các tổ chức cộng đồng, NGO và hiệp hội đang có nhiều khó khăn. Những khó khăn này không những làm giảm hiệu quả hoạt động của họ, mà còn hạn chế mức độ đóng góp của họ trong việc giải quyết những vấn đề khác nhau của xã hội.

### **i. Khó khăn trong đăng ký tư cách pháp nhân**

Theo khảo sát, tất cả những tổ chức thuộc nhóm “tổ chức chính trị - xã hội” đều đã đăng ký và có tư cách pháp nhân. Tuy nhiên, vẫn có 27%

thuộc nhóm NGO/quỹ chưa có tư cách pháp nhân, và 52% nhóm hội, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân. Khi được hỏi, 39% các tổ chức không có tư cách pháp nhân nói họ nghĩ không cần phải đăng ký, 23% không muốn đăng ký, nhưng cũng có 19% nói là không đủ điều kiện để đăng ký và 9% nói đã nộp hồ sơ nhưng không được chấp nhận. Trong các cuộc phỏng vấn sâu, đại diện của các tổ chức cộng đồng, hội, CLB tại TP. Hồ Chí Minh nhắc nhiều đến khó khăn trong việc đăng ký tư cách pháp nhân với các cơ quan nhà nước. Nhiều câu chuyện liên quan đến vấn đề này được kể, ví dụ như Nhóm người điếc câm, Câu lạc bộ công tác xã hội, Hướng đạo sinh, hay Quỹ vì phát triển cộng đồng đều thất bại trong việc xin giấy phép.

Đối với Nhóm người điếc câm, hiện nay họ đang hoạt động như một mạng lưới tự nguyện hỗ trợ lẫn nhau về thức ăn, đồ mặc và nơi ngủ qua đêm. Tuy nhiên, người điếc câm có nhiều nhu cầu khác, kể cả nhu cầu học tập, có công việc làm, lập gia đình, hoặc góp ý về các chính sách bảo trợ xã hội cho chính họ. Một hội người điếc câm, nếu có, còn là nơi tụ họp đại diện các vùng miền để làm những việc chung, ví dụ như xây dựng bộ từ điển về ngôn ngữ ký hiệu. Theo người điều phối của nhóm: *“Việc thống nhất về ngôn ngữ rất quan trọng vì chỗ này người ta nói “bạn” là ngang trái tim, chỗ kia nói “bạn” là ngang vai, còn có nơi nói “bạn” là ngang cái đầu. Hiện chỉ có 1600 từ thôi, mà nếu người điếc câm muốn học cao như người điếc câm quốc tế thì phải có ngôn ngữ. Mà việc có người học cao, có việc làm quan trọng lắm, để các em điếc câm không nghĩ mình là đồ bỏ đi, ráng học mà phát triển”* (nữ, TP. Hồ Chí Minh, nhóm điếc câm).

Tuy nhiên, theo người điều phối thì nhóm điếc câm đã đi lại lên cơ quan chức năng nhiều lần trong suốt ba năm để hoàn thiện hồ sơ xin lập Hội điếc câm mà không được. *“Tuồng là hồ sơ xong rồi, đợi mãi không thấy họ gọi nên mình lên hỏi. Lên hỏi thì họ lại nói là cái quyết định thành lập Ban vận động bị quá hạn rồi, vì theo Nghị định 45 thì nếu quá hạn thì không được thành lập hội nữa. Rồi mình trả lại cái quyết định thành lập Ban vận động cũ vì họ nói sẽ cấp cho cái mới, rồi cấp phép thành lập hội luôn. Nhưng sau lên hỏi thì vẫn không xong, rồi họ lại bảo bỏ người này ra vì lý do ABC không liên quan đến Hội người điếc câm. Đến khi có người điếc câm có bằng đại học để làm thì họ lại bảo trẻ quá*

*sao làm chủ tịch được. Cứ như vậy đó, mình khùng hoảng, mình mệt mỗi quá. Đến bây giờ vẫn chưa thành lập được hội người điếc câm luôn”* (nữ, TP. Hồ Chí Minh, nhóm điếc câm).

Tuy được khuyến ghép vào Hội người khuyết tật thành phố nhưng người điều phối nhóm điếc câm cho rằng điều đó là không khả thi. Thứ nhất, người điếc câm có nhiều đặc điểm riêng biệt, chỉ người điếc câm mới thấu hiểu và có khả năng giúp đỡ được nhau nên nếu ghép vào các nhóm khuyết tật khác sẽ mất tính tập trung, giảm sự ưu tiên của Hội. Thứ hai, các thành viên đã gắn bó nhiều năm, hoạt động ăn khớp nên họ muốn tiếp tục được duy trì sự độc lập của mình. Thứ ba, do làm việc trực tiếp ở cộng đồng nên họ muốn có tính tự chủ, không bị hành chính hóa và “chỉ đạo” từ trên dẫn đến sự thiếu linh hoạt và giảm hiệu quả hoạt động. Đây là những lý do xác đáng đưa đến yêu cầu đa dạng hóa loại hình hội và cho phép nhiều hội được thành lập và hoạt động trên cùng một địa bàn.

Theo những người tham gia phỏng vấn, nhiều cơ sở bảo trợ xã hội cũng gặp khó khăn trong đăng ký hoạt động tương tự như nhóm điếc câm dù lý do đưa ra khác nhau, một ví dụ là chuẩn mực về dịch vụ. Cán bộ của một cơ sở bảo trợ xã hội ở TP. Hồ Chí Minh cho biết: *“Chúng tôi đang nuôi 30 trẻ từ 2 đến 18 tuổi, nhiều người bị bỏ rơi từ khi sơ sinh... Thì chúng tôi cho chúng nó ăn, đi học, hòa nhập với cộng đồng, dạy học để chuẩn bị cho vào lớp một. Chúng tôi mới có giấy phép gần đây sau hai mươi năm đi xin bị từ chối vì lần nào xin họ cũng đưa ra nhiều tiêu chuẩn còn thiếu, ví dụ như chưa có cột cờ, chưa có nhà tang lễ, chưa có sân chơi đạt chuẩn. Mà không có giấy phép thì không mở được tài khoản, không xin được trợ cấp cho các em, không được giảm thuế. Làm thiện nguyện mà khó vậy đó, chính quyền họ chỉ kiểm tra và áp chuẩn thôi, chứ họ không giúp mình để đạt cái chuẩn đó dù mình có làm cho mình đâu, mình cũng làm cho các em đó chứ”* (nữ, TP. Hồ Chí Minh, cơ sở bảo trợ xã hội).

Đối với các tổ chức NGO, trong các cuộc phỏng vấn sâu, không có tổ chức phi chính phủ nào ở Hà Nội nêu khó khăn trong việc thành lập tổ chức. Tuy nhiên, việc thành lập quỹ hoặc hội thì có khó khăn hơn nhiều. Một người tham gia nghiên cứu kể lại hành trình hai năm



“theo đuổi” nhưng thất bại trong việc thành lập quỹ cho dù đã có nguồn tài trợ từ trong nước. Người này cho biết: *“Chúng tôi nộp hồ sơ cho Sở Nội vụ, họ có hỏi sao hoạt động nhiều lĩnh vực thế, bao gồm cả môi trường vì đã có quỹ môi trường rồi. Sau đó họ hỏi về trụ sở, nguồn tiền các kiểu. Sau một năm thì hoàn thành hồ sơ và được cho vào “một cửa”. Tưởng xong chỉ đợi giấy phép, ai dè họ phải xin ý kiến các bên liên quan. Sau mười hay mười một tháng từ khi vào một cửa gì đó thì tất cả mọi thứ như giấy tờ, vốn, hay con người đều ok. Tuy nhiên, một tháng sau chúng tôi nhận được trả lời không cho thành lập quỹ vì “chưa cần thiết, chưa phù hợp”. Quả là sau hai năm thì nhận được mấy lời cô đọng như vậy”* (nữ, Hà Nội, NGO).

Việc xin giấy phép thành lập của các hình thức tổ chức còn khá khó khăn ở TP. Hồ Chí Minh và các tỉnh khác. Một tổ chức có liên quan đến tôn giáo ở Huế cho biết họ không thể đăng ký tư cách pháp nhân như là một tổ chức từ thiện tôn giáo, vì vậy họ phải đăng ký như là một tổ chức khoa học công nghệ theo Nghị định 81/2002/NĐ-CP ngày 17/10/2002 của Chính phủ, nhưng thực tế con người của trung tâm thì lại là tu sĩ và Phật tử. Một tổ chức hoạt động về quyền của nhóm thiểu số ở TP. Hồ Chí Minh cũng cho biết: *“Chúng tôi gặp khó khăn khi xin đăng ký như là một NGO, chính vì vậy mà phải đăng ký như là một doanh nghiệp xã hội. Chúng tôi cũng đóng thuế đầy đủ, mọi thứ đều minh bạch rõ ràng và chưa có khó khăn gì trong hoạt động. Tuy nhiên, tôi vẫn muốn tổ chức mình được đăng ký đúng như bản chất của mình hơn là “đội mũ” của người khác”* (nam, TP. Hồ Chí Minh, NGO). Thực trạng này cho thấy Luật về hội cần có một thủ tục mang tính công bố, đơn giản để tránh tình trạng hội phải “giả trang” vì không đăng ký được như hội mình mong muốn dẫn đến không minh bạch gây khó khăn cho hoạt động của Hội cũng như quản lý của Nhà nước.

Không có cơ quan chủ quản và vì đã có tổ chức đã hoạt động trong cùng lĩnh vực cũng là những lý do khiến nhiều nhóm không đăng ký được tư cách pháp nhân. Một người hoạt động trong nhóm hướng đạo sinh chia sẻ: *“Chúng tôi thấy có Nghị định 45 nên muốn xin Sở Nội vụ thành lập hội hướng đạo sinh, nhưng họ nói hướng đạo không có cơ quan chủ quản nên họ không nhận hồ sơ. Họ nói giống hội sinh vật cảnh thì phải có Sở Nông nghiệp làm chủ quản ấy. Nhưng sau chúng tôi thấy*



*có một văn bản của Bộ Nội vụ ghi rõ là nếu phong trào nào mà không có chủ quản thì Sở Nội vụ vẫn phải tiếp nhận hồ sơ, khi đó mang văn bản lên trình thì họ cũng nhận hồ sơ của mình. Nhưng sau đó họ có công văn trả hồ sơ vì nói hiện ở TP. Hồ Chí Minh đã có nhiều tổ chức hoạt động của giới trẻ như Đoàn thanh niên rồi nên không cho thành lập Hội hướng đạo. Như vậy là chúng tôi nộp đơn xin thành lập từ năm 2010, đi lại nhiều lần thì đến 2013 bị từ chối chính thức”* (nam, TP. Hồ Chí Minh, hướng đạo sinh). Tương tự hội hướng đạo sinh, còn có nhiều Hội khác khó khăn trong việc xác định ai sẽ là cơ quan chủ quản, ví dụ như Hội người đồng tính, song tính và chuyển giới (LGBT). Khi phỏng vấn, một người trong cộng đồng LGBT cho biết: *“Nếu chúng tôi xin thành lập hội thì không biết cơ quan nào sẽ là cơ quan chủ quản, và dựa trên tiêu chí gì. Mạng lưới của người LGBT trải khắp nước, ngay trong một thành phố như TP. Hồ Chí Minh cũng có nhiều nhóm khác nhau. Chúng tôi nghe nói mỗi một địa bàn chỉ được một Hội thành lập nên cũng lo lắng. Giả sử có một ai đó đăng ký đại một Hội LGBT ở TP. Hồ Chí Minh thì chúng tôi hết cơ hội thành lập hội của mình. Như vậy là rất vô lý vì tự nhiên quyền lập hội của mình bị tước mất”* (nam, TP. Hồ Chí Minh, NGO). Trên thực tế, ngay những người quan tâm và hoạt động về quản trị doanh nghiệp, tưởng như rất dễ xác định về chuyên môn, khi muốn thành lập hội cũng khó khăn trong việc xác định ai là cơ quan chủ quản. Một người tham gia nghiên cứu cho biết: *“Chúng tôi mất hai năm tranh luận để biết cơ quan nào nên là cơ quan chủ quản của “các nhà quản trị doanh nghiệp”. Sau rất nhiều trao đổi thì cuối cùng Bộ Kế hoạch và Đầu tư đồng ý làm cơ quan chủ quản, khi đó mới xong thủ tục để Bộ Nội vụ cấp phép thành lập”* (nam, Hà Nội, hội).

Như vậy, việc thành lập hội thể hiện ý chí tự nguyện, tự chịu trách nhiệm và tự chủ rất cao nên việc có cơ quan chủ quản là đi ngược lại tinh thần này. Gần như 100% những người tham gia phỏng vấn đến từ các tổ chức có đăng ký (nên có cơ quan chủ quản) cho rằng các cơ quan chủ quản không có nhiều hỗ trợ cho sự phát triển của tổ chức họ. Hơn nữa, một trong những bản chất cơ bản của quyền tự do hiệp hội là quyền lựa chọn tham gia hoặc thành lập hội mới một cách tự nguyện, không ép buộc. Nếu trong một địa bàn chỉ có một hội thì người dân bị ép phải tham gia hội đó, hoặc không thể thành lập hội của mình (vì trùng lĩnh vực). Như vậy rõ ràng quyền tự do hiệp hội của họ bị vi phạm.

Không như nhóm hướng đạo sinh hay quỹ vì phát triển cộng đồng nhận được công văn từ chối với lý do cụ thể, câu lạc bộ công tác xã hội nộp hồ sơ nhưng không bao giờ nhận được phản hồi. Câu lạc bộ có khoảng 120 thành viên, hoạt động để thúc đẩy sự phát triển của công tác xã hội chuyên nghiệp bằng cách xây dựng giáo trình và chương trình đào tạo về công tác xã hội, hỗ trợ các trường đại học có khoa công tác xã hội như Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh, Đại học Xã hội và nhân văn, Đại học Lao động Xã hội về mặt chuyên môn, gặp gỡ sinh viên để truyền tinh thần của những người làm công tác xã hội. Họ cũng làm hồ sơ xin thành lập Hội nhân viên làm công tác xã hội chuyên nghiệp ở TP. Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, *“chúng tôi cũng có Ban vận động, nộp hồ sơ nhưng chờ hoài không thấy kết quả trả lời. Chúng tôi nghĩ rằng thôi phải tìm cách khác để sinh hoạt chuyên môn với nhau nên gắn câu lạc bộ với một hội có sẵn, một cái hội làm về tâm lý giáo dục. Đến bây giờ câu lạc bộ cũng không có tư cách pháp nhân, con dấu thì là dấu vuông do mình tự khắc thôi. Tài khoản thì là tài khoản cá nhân do một thành viên của câu lạc bộ đứng tên để thu hội phí đưa vào đó”* (nam, TP. Hồ Chí Minh, câu lạc bộ). Rõ ràng, từ trường hợp này cho thấy Luật về hội cần có một cơ chế rõ ràng để đảm bảo tính trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính chịu trách nhiệm nhận hồ sơ thành lập hội phải trả lời kết quả trong một khung thời gian nhất định, nếu không đồng ý cũng phải giải thích lý do rõ ràng, và nếu không thỏa đáng, công dân có thể khiếu nại hoặc khởi kiện ra tòa.

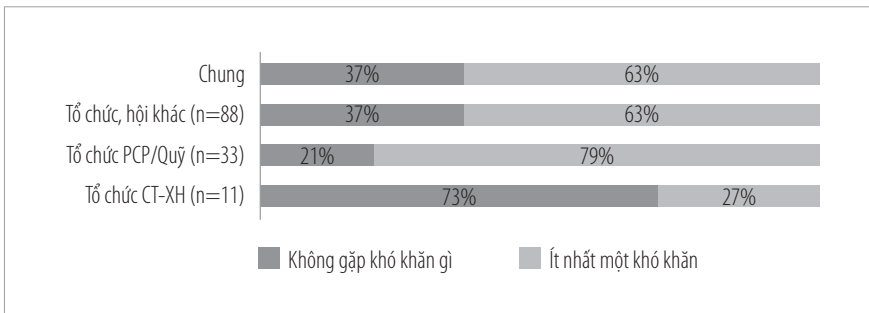
Việc CLB công tác xã hội không được thành lập Hội gây rất nhiều cản trở cho hoạt động của những người muốn phát triển mảng công tác xã hội ở TP. Hồ Chí Minh. Ngoài việc không thể thu hút thành viên và nhận tài trợ, họ cũng không thể lập ra các đơn vị trực thuộc như các trung tâm đào tạo, nghiên cứu, doanh nghiệp cung cấp dịch vụ giải quyết các vấn đề như bạo hành, trẻ em bị xâm hại tình dục, vấn đề giới, gia đình hay sức khỏe tâm trí. Việc không có tư cách pháp nhân cũng ảnh hưởng đến quyền sở hữu tài sản của các tổ chức, ví dụ một cơ sở bảo trợ ở TP. Hồ Chí Minh được tặng hai cái nhà làm văn phòng và nơi chăm sóc trẻ em hoàn cảnh nhưng phải nhờ cá nhân đứng tên hộ. Việc không có tư cách pháp nhân, theo như lãnh đạo của một trung tâm hoạt động xã hội có liên quan đến tôn giáo ở Huế *“hạn chế chúng tôi*

*mở bệnh viện từ thiện, trường học từ thiện giúp cho những người nghèo. Bây giờ đâu phải ai cũng có tiền chữa bệnh đâu, ai cũng có tiền cho con cái đến trường đâu”.*

## ii. Khó khăn trong triển khai hoạt động

Các nhóm cộng đồng, hội chưa đăng ký hoặc các tổ chức NGO thường có những khó khăn trong việc tổ chức hoạt động bởi những lý do khác nhau. Theo khảo sát định lượng, thì các khó khăn hay gặp phải là (i) phải xin giấy phép để tổ chức hoạt động (40%), (ii) bị cơ quan công quyền yêu cầu báo cáo về việc tổ chức hoạt động (26%), bị cơ quan công quyền giải tán, ngăn cản tổ chức hoạt động (23%), (iv) bị chính quyền can thiệp thay đổi nội dung, phương pháp (20%). Nếu tính chung thì có 63% số người tham gia khảo sát gặp phải ít nhất một trong các khó khăn trên, và 37% không gặp phải khó khăn gì. Kết quả này được thể hiện ở biểu đồ 5 dưới đây.

**BIỂU ĐỒ 5: Tỷ lệ người tham gia hội bị gặp ít nhất một trong các khó khăn khảo sát**



Nếu chia theo loại hình tổ chức, ta thấy những người thuộc các tổ chức chính trị - xã hội có tỷ lệ gặp khó khăn thấp nhất, chỉ 27% người tham gia khảo sát. Trong khi đó những người thuộc nhóm các tổ chức phi chính phủ/quỹ thì có tỷ lệ bị gặp khó khăn cao nhất, lên tới 79%. Những tổ chức khác như câu lạc bộ, nhóm cộng đồng hoặc hội không đăng ký có tỷ lệ gặp khó khăn cũng cao, ở mức 64%. Rõ ràng, đây là một cản trở lớn cho các tổ chức hội, phi chính phủ và tổ nhóm cộng đồng hoạt động.

Trong các cuộc phỏng vấn sâu, tự do hoạt động cũng là một chủ đề được nhắc tới rất nhiều. Có thể tổng hợp thành những lý do chính sau đây:

### **Không có tư cách pháp nhân và sự không rõ ràng về “tính hợp pháp”**

Đây là một trong những lý do được đề cập nhiều nhất trong các cuộc phỏng vấn, đặc biệt những nhóm có hoạt động thiên về công chúng như hội thảo, tập huấn, triển lãm hoặc tụ tập đông người. Ngay những hoạt động về từ thiện ở quy mô lớn của thanh niên cũng thường bị can thiệp. Trưởng một nhóm thanh niên ở Hà Nội cho biết: *“Chúng tôi tổ chức hoạt động thỉnh thoảng cũng gặp khó khăn. Một số nơi đi thuê hoặc mượn địa điểm họ hỏi mình có tư cách pháp nhân không, mình có giấy phép tổ chức hoạt động không, họ cũng sợ. Nếu có hoạt động ở dưới địa phương còn khó khăn nữa, chính quyền họ cứ như người gác cửa ấy, muốn làm gì với dân thì đều phải xin phép, mà không có tư cách pháp nhân thì xin phép kiểu gì. Chính vì vậy chúng tôi toàn phải xin bảo trợ hoặc từ Đoàn thanh niên, hoặc từ các tổ chức phi chính phủ, phiền toái và mất tự do”* (nam, Hà Nội, nhóm tình nguyện).

Tình trạng không có tư cách pháp nhân để hoạt động khá phổ biến cho các nhóm ở cộng đồng. Theo lãnh đạo của một Liên hiệp hội có chi nhánh ở Huế: *“Nếu các nhóm hoạt động nhỏ thì không sao, nhưng khi hoạt động mở rộng thì họ thường gặp khó khăn vì chính quyền sẽ hỏi tư cách pháp nhân. Trong nghiên cứu mà chúng tôi tiến hành thì có nhiều nhóm từ thiện hoạt động rất tốt, rất lớn, lớn bất ngờ luôn vì họ có thành viên ở nhiều tỉnh, Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, thậm chí cả người Việt ở nước ngoài. Chính vì vậy mà Liên hiệp hội phải giúp họ gắn vào như một nhóm được bảo trợ”* (nam, Huế, Hiệp hội). Giám đốc một tổ chức NGO ở Huế cũng cho biết, tổ chức của ông phải bảo trợ cho khá nhiều nhóm thanh niên khác nhau vì họ không có tư cách pháp nhân. Đây là tình trạng rất phổ biến ở tất cả các tỉnh, kể cả ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. *“Tôi biết một nhóm làm từ thiện rất mạnh, thành viên kéo dài từ ngoài Quảng Trị vô tới Đà Nẵng, có cả Hà Nội và Sài Gòn nữa, thậm chí cả Việt kiều đóng góp, họ quyên tiền xây nhà cho người nghèo. Họ cũng tổ chức cả đêm nhạc này kia rồi gây quỹ từ thiện, nâng cao năng lực cho người dân nữa. Nhưng giờ họ phải chia ra để gắn vào Hội đã có tư*

*cách pháp nhân ở các tỉnh. Họ phải làm thế vì không hoạt động độc lập được, vì người ta nói anh không có tư cách pháp nhân anh không được tổ chức hoạt động”* (nam, Huế, NGO).

Việc khó khăn trong hoạt động do không có tư cách pháp nhân ngăn cản sự phát triển lớn mạnh của các nhóm hoạt động xã hội, vì lợi ích của cộng đồng. Một người tham gia phỏng vấn nhận xét: *“Đối với các nhóm thanh niên, việc khởi nghiệp trong lĩnh vực hoạt động xã hội còn khó khăn hơn khởi nghiệp trong lĩnh vực kinh doanh. Khởi nghiệp kinh doanh bạn được hỗ trợ đủ thứ, nhà nước có nhiều chính sách, và có khi bạn chỉ cần một vài ngày để có công ty. Còn hoạt động xã hội thì sao? Thanh niên không những thiếu về kỹ năng, tài chính, nhân sự mà còn cả tư cách pháp nhân nữa. Mà không có tư cách pháp nhân thì không dễ triển khai hoạt động độc lập, hợp tác với đối tác, và kêu gọi hỗ trợ tài chính từ các nguồn khác nhau. Như vậy, chúng ta đừng nói thanh niên vô cảm, thanh niên không quan tâm đến vấn đề xã hội, vì chính chúng ta đang đẩy thanh niên xa rời những điều tốt đẹp”* (nữ, Hà Nội, NGO).

Bên cạnh đó, đa số các mạng lưới hoạt động về một chủ đề cụ thể như môi trường, HIV, hay giáo dục thường là tự nguyện, không đăng ký, không có tư cách pháp nhân nên cũng gặp khó khăn khi tổ chức hoạt động được coi là nhạy cảm như có yếu tố nước ngoài hoặc liên quan đến quyền con người. Giám đốc một NGO cho biết: *“Nhiều khi hoạt động mạng lưới nó khó khăn, các ông ấy hỏi tư cách pháp nhân, giấy phép tổ chức hội thảo của mạng lưới đâu. Thậm chí có lần tổ chức hội thảo mà như chạy giặc, đang dự kiến tổ chức ở Huế, các ông ấy hỏi giấy phép thì cố gắng giải thích, vận động các bên rồi mà vẫn không cho phép, cuối cùng vẫn không làm được phải chuyển vô Đà Nẵng làm cái chi phí nó tăng vọt, cũng bị mang tiếng nữa, nhiều người họ không hiểu họ nghĩ bọn này giống như làm chui làm lủi”* (nữ, Huế, NGO).

Theo kết quả khảo sát, 62% tổ chức không có tư cách pháp nhân không muốn đăng ký tư cách pháp nhân. Nhu cầu không muốn có tư cách pháp nhân cũng được thể hiện rõ trong các cuộc phỏng vấn sâu. Không có nhu cầu vì quá trình đăng ký tốn chi phí, nguồn lực, trong

khi các nhóm chỉ hoạt động tự nguyện, theo thời vụ. Các nhóm chỉ muốn được coi là hợp pháp, không bị ngăn cản, để tự do triển khai hoạt động của mình. Chính vì vậy, Luật về hội cần đơn giản hóa thủ tục đăng ký tư cách pháp nhân của Hội để các tổ chức muốn đăng ký dễ dàng thực hiện được quyền của mình. Bên cạnh đó, Luật cũng nên quy định những Hội không đăng ký, vì lựa chọn của họ, vẫn có quyền tự do hoạt động, miễn là họ không vi phạm pháp luật.

### **Giấy phép con cho các hoạt động và địa bàn hoạt động của Hội**

Dù có tư cách pháp nhân, dự án đã được phê duyệt nhưng nhiều tổ chức vẫn gặp khó khăn trong việc tổ chức hoạt động của mình. Điều này thể hiện rất rõ trong nghiên cứu định lượng khi có tới 63% người tham gia nói họ đã gặp phải ít nhất một khó khăn liên quan đến việc (i) phải xin giấy phép để tổ chức hoạt động (ii) bị cơ quan công quyền yêu cầu báo cáo về việc tổ chức hoạt động, (iii) bị cơ quan công quyền giải tán, ngăn cản tổ chức hoạt động, hoặc (iv) bị chính quyền can thiệp thay đổi nội dung, phương pháp. Trong các loại hình tổ chức, nhóm NGO/quỹ là gặp nhiều khó khăn gây ra bởi “giấy phép con” nhất. Giám đốc một tổ chức NGO cho biết: *“Chúng tôi nhận tài trợ chủ yếu từ các nhà tài trợ quốc tế, thậm chí họ có văn phòng ở Việt Nam, họ được cơ quan chức năng cho phép hoạt động, rồi dự án của chúng tôi được bẫy, tám Bộ phê duyệt nhưng về nguyên tắc vẫn phải xin phép tổ chức từng hoạt động dự án vì nó có yếu tố nước ngoài. Nhiều khi xin một cái hội thảo ở Sơn La, ở Lai Châu nó khó khăn vì cái yếu tố nước ngoài này, đây là chưa kể nếu chủ đề nghe lạ tai hoặc liên quan đến quyền con người thì còn khó nữa”* (nữ, Hà Nội, NGO). Giám đốc một NGO khác chia sẻ: *“Thì có lần chúng tôi tổ chức hội thảo về quyền con người, rất đàng hoàng nhưng trên phong bạt có logo của nhà tài trợ nước ngoài, thế là bị hỏi giấy phép tổ chức, rồi bị lập biên bản dừng hội thảo. Điều này rất không ổn vì Ban tổ chức đều là cơ quan có tư cách pháp nhân và nhà tài trợ cũng được phép hoạt động ở Việt Nam rồi đấy”* (nam, Huế, NGO).

Các hoạt động ngoài trời cũng là một thách thức vì theo quy định đều phải xin phép UBND thành phố, nếu liên quan đến triển lãm hay nghệ thuật thì lại phải xin phép cơ quan quản lý văn hóa. Chính vì vậy, một số NGO, quỹ hoặc nhóm thanh niên hay tổ chức các hoạt động truyền thông, triển lãm, hội thảo, hay chiến dịch xã hội/môi

trường đều phải thông qua một công ty tổ chức sự kiện xin giấy phép, hoặc họ sẽ không nghĩ đến tổ chức sự kiện đông người vì khó khăn về giấy phép. Dù theo hướng nào thì nó cũng tốn kém về tài chính và hạn chế về hiệu quả như chia sẻ của một trưởng nhóm thanh niên: *“Nghĩ oải lắm, muốn làm truyền thông cho công chúng thì phải tổ chức sự kiện, nhưng cứ nghĩ đến phép tắc là lại chùn lại. Tôi chỉ mong mình chỉ phải nghĩ để hoạt động được làm sáng tạo nhất chứ không phải nghĩ làm sao xin được phép. Bây giờ thì đang tiêu tốn năng lượng vào việc tuân thủ giấy tờ chứ không phải là vào việc sáng tạo”* (nam, Hà Nội, nhóm tình nguyện).

Trong các cuộc phỏng vấn sâu, một số đại diện NGO và quỹ cho biết do họ đăng ký hoạt động ở một địa phương nên gặp khó khăn khi có dự án triển khai ở các địa phương khác. Giám đốc một quỹ ở TP. Hồ Chí Minh cho biết: *“Dù đăng ký ở TP. Hồ Chí Minh nhưng các dự án hầu như liên quan đến các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long. Ví dụ, chúng tôi làm với trẻ em đường phố, giúp chúng nó thì phải về tận quê chúng nó ở dưới miền Tây ấy. Mình phải làm ở cả điểm đến (TP. Hồ Chí Minh) lẫn điểm đi (các tỉnh miền Tây) thì mới hiệu quả, chứ chỉ làm riêng ở thành phố này thì không giải quyết gốc rễ của vấn đề được, nhưng trong giấy phép của mình thì chỉ có TP. Hồ Chí Minh”* (nam, TP. Hồ Chí Minh, quỹ). Rõ ràng các tổ chức đăng ký ở tỉnh gặp phải vấn đề này vì tư duy đăng ký ở đâu hoạt động ở đó mâu thuẫn với chiến lược phát triển vùng, quốc gia, hoặc thậm chí quốc tế. Hiện tại, đa số vẫn phải dựa vào quan hệ cá nhân hoặc sự “thông thoáng” của chính quyền địa phương để hoạt động như chia sẻ của một lãnh đạo NGO khác: *“Cũng may là bọn tôi có mạng lưới cựu sinh viên, chiến hữu rộng khắp các tỉnh miền Trung nên đi đâu cũng dễ. Mình chỉ cần ới anh em, nói chuyện về dự án, thế là chúng nó ok hỗ trợ, chưa bao giờ bị hỏi có giấy phép hoạt động ở tỉnh hay không”* (nam, Huế, NGO).

Tuy nhiên không phải ai cũng có được may mắn có quan hệ cá nhân với lãnh đạo địa phương như vậy. Giám đốc một NGO ở Hà Nội cho biết: *“Tôi có một dự án làm về quyền con người, tổ chức cộng đồng, dân chủ cơ sở với cộng đồng ở một tỉnh Đông Bắc. Xuống làm việc với chính quyền địa phương, họ đưa ra nhiều khó khăn khác nhau để không tiếp nhận dự án. Nhưng tôi thuyết phục, mang cả lợi ích cho cộng đồng, địa*



*phương, rồi cả quy định pháp luật ra để thuyết phục. Cuối cùng họ nói tổ chức của chị không có giấy phép hoạt động ở tỉnh nhà, chính vì vậy chị không thể triển khai dự án ở đây được” (nữ, Hà Nội, NGO). Giám đốc một tổ chức NGO khác thì cho biết: “Chúng tôi có một dự án phát triển cộng đồng ở ba tỉnh. Đúng quy định thì phải xin được giấy phép của tất cả ba tỉnh. Thủ tục thì vô cùng phức tạp, mà cơ quan chủ quản thì họ cũng không hỗ trợ được gì, họ chẳng có chuyên môn cũng chẳng có con người, họ chỉ nhận hồ sơ phê duyệt dự án có tài trợ nước ngoài, nhận báo cáo hàng năm, và thu một lệ phí nhất định cho việc quản lý. Chính vì vậy dự án của tôi mãi vẫn chưa triển khai được, chỉ làm được những hoạt động mang tính chung chung, ở Hà Nội chứ không đi được các tỉnh” (nữ, Hà Nội, NGO).*

Như vậy, song song với tự do lập hội thì tự do hội họp cũng là một quyền quan trọng cần được bảo vệ bằng cách xóa bỏ các giấy phép con giống như bên doanh nghiệp. Xóa bỏ các giấy phép con này thì quyền tự do hiệp hội và hội họp mới tạo sức mạnh cho mọi người để “bày tỏ quan điểm chính trị, tham gia vào các hoạt động văn học nghệ thuật và theo đuổi các hoạt động văn hóa, kinh tế, và xã hội, tham gia 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”<sup>11</sup>. Nói cách khác, nếu không bỏ giấy phép con thì quyền tự do hiệp hội sẽ bị giảm hiệu quả đi rất nhiều vì các thành viên của hội không được tự do hội họp, bày tỏ chính kiến của mình.

### **Phê duyệt viện trợ và huy động vốn**

Khác với các tổ chức chính trị - xã hội và những Hội được nhà nước cấp ngân sách, các tổ chức NGO/quỹ và CLB/nhóm thường phải tự huy động nguồn lực từ xã hội. Đối với các tổ chức từ thiện, họ thường huy động tiền từ các mạnh thường quân và từ các thành viên của chính tổ chức họ. Công việc này không có nhiều khó khăn vì những người đứng ra thành lập nhóm, hoặc kêu gọi tài trợ thường đã có uy tín hoặc quan hệ trong xã hội. Tùy quy mô từng nhóm, số tiền họ quyền được cho

11 Nghị quyết 15/21 của Hội đồng Nhân quyền, Lời nói đầu (dẫn theo Lê Khánh Tùng, Nghiệm Hoa, Vũ Công Giao).



từng hoạt động dao động từ vài chục triệu cho đến hàng tỉ đồng. Một trưởng nhóm từ thiện ở Huế cho biết: *“Chúng tôi kêu gọi thường xuyên, và mạnh thường quân họ đóng góp thường xuyên cho hoạt động của nhóm. Khi có trường hợp đặc biệt, chúng tôi sẽ ghi nhận lại, chụp ảnh và cho lên mạng xã hội. Có trường hợp chúng tôi kêu gọi cho một mẻ bị bỏ rơi, trong vòng ba ngày tiền về nhóm tôi lên đến 500 triệu. Mẻ đó bây giờ xây cái nhà ổn định rồi, cũng đầy đủ tiện nghi, và mẻ cũng có tiền dưỡng già về sau”* (nam, Huế, nhóm từ thiện).

Tuy nhiên, khó khăn của các nhóm từ thiện này là một khung pháp lý cho việc kêu gọi từ thiện và triển khai hoạt động. Đối với họ, việc kêu gọi đóng góp chủ yếu xảy ra trên mạng xã hội, gửi tiền trực tiếp vào tài khoản cá nhân, và họ hoạt động chủ yếu dựa vào lòng tin và sự hảo tâm của người dân. Công việc hiện tại rất thuận lợi, tự do, và đó là điều họ mong muốn được duy trì. Chỉ có điều, họ cần có một khẳng định rõ ràng từ Nhà nước là hoạt động của họ hợp pháp, được miễn thuế, và được bảo hộ bởi pháp luật.

Đối với các tổ chức NGO/quỹ thì vướng mắc của họ lại là quy trình phê duyệt viện trợ nước ngoài. Đa số nguồn lực dành cho các tổ chức NGO/quỹ đến từ các tổ chức phi chính phủ quốc tế, các đại sứ quán, hoặc các thể chế tài trợ song phương và đa phương. Tuy nhiên, thủ tục phê duyệt viện trợ hiện phải theo quy trình của Nghị định 93/2009/NĐ-CP về quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài. Giám đốc một NGO cho biết: *“Chúng tôi xin tiền đã khó rồi mà việc xin Nhà nước để được nhận tiền còn khó hơn. Xin nhà tài trợ chỉ cần một bộ hồ sơ, nhiều khi chỉ cần nộp qua email, trong khi xin nhận viện trợ phải làm đến tám bộ hồ sơ khác nhau, xin phép bảy, tám bộ khác nhau. Chỉ cần một ông nói không coi như là xong, bao nhiêu công sức đi toi. Các bác ấy thì luôn luôn kêu gọi tài trợ cho Việt Nam, chẳng biết các bác muốn ai nhận tài trợ, chứ phi chính phủ chúng tôi nhận thì đang khó quá”* (nam, Hà Nội, NGO).

Như vậy, việc đơn giản hóa thủ tục nhận viện trợ của Hội, các tổ chức xã hội dân sự là cần thiết vì quyền tiếp cận các nguồn quỹ và nguồn lực là một phần của quyền tự do hiệp hội. Đại diện đặc biệt của Tổng thư ký LHQ về tình hình của những người bảo vệ nhân quyền thì *“chính phủ phải cho phép các NGO tiếp cận với các nguồn quỹ nước ngoài như*

*một phần của hợp tác quốc tế, theo đó xã hội dân sự cũng có mức độ tiếp cận như các chính phủ”. Bên cạnh đó, Báo cáo viên đặc biệt về quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội Maina Kiai cho rằng: “Thực hành tốt là văn bản pháp luật không quy định việc phê duyệt của cơ quan có thẩm quyền trước khi nhận quỹ từ trong hay ngoài nước. Nhà nước có trách nhiệm xử lý việc rửa tiền và khủng bố, nhưng việc này không bao giờ được sử dụng như một cái cớ để coi nhẹ uy tín của Hội, hoặc áp chế vô lý những công việc chính đáng của Hội. Để đảm bảo các hội không bị các tổ chức khủng bố lợi dụng, Nhà nước phải sử dụng những cơ chế thay thế để giảm nhẹ rủi ro, như thông qua luật giao dịch ngân hàng và luật hình sự cấm các hành vi khủng bố”<sup>12</sup>.*

### **Sự phức tạp và hành chính hóa trong luật pháp**

Những người sáng lập và tham gia các tổ chức hội, cơ sở bảo trợ, hay NGO đa phần là những người tâm huyết với công việc của họ. Có cơ sở bảo trợ xã hội được thành lập bởi một nhà báo, như chia sẻ của giám đốc một cơ sở bảo trợ: “Nhà báo này hay vào công viên và chơi với các trẻ em đường phố, thấy chúng nó ở trong tình trạng vô cùng dễ bị tổn thương nên tìm cái nhà cho chúng nó ở, rồi tìm cách cho trẻ đi học, đi chơi mà hình thành nên cơ sở bảo trợ” (nữ, TP. Hồ Chí Minh, cơ sở bảo trợ). Có người có con là trẻ điếc câm, dạy con, thương con mà xây dựng nhóm hỗ trợ cho trẻ điếc câm. Có người vì muốn đóng góp những điều mình học được từ nước ngoài cho sự phát triển của cộng đồng, bảo vệ tài nguyên của đất nước mà cùng bạn bè trí thức xây dựng tổ chức. Chính sự tâm huyết của họ làm cho xã hội tốt đẹp lên, chính vì vậy mà nhiều người cho rằng luật pháp phải giúp các cá nhân và tổ chức hoạt động xã hội nâng tầm mình tốt lên, chứ không phải làm khó để họ phải luồn lách mới làm được việc tốt của mình.

Chính vì vậy, trong đa phần các cuộc phỏng vấn sâu, những người tham gia đều có những kiến nghị về giảm bớt thủ tục trong công tác quản lý hoạt động của các tổ chức hội, đoàn, phi chính phủ, cơ sở bảo trợ xã hội, và các nhóm cộng đồng. Họ đều biết Nhà nước có những e ngại với một số lực lượng nhất định, nhưng họ đều cho rằng không

12 Trích theo Lê Khánh Tùng, Nghiêam Hoa, Vũ Công Giao. *Hội và tự do hiệp hội*. NXB Hồng đức, 2015.

thể vì một vài nhóm mà tạo ra khung pháp lý làm giới hạn tự do của tất cả mọi người. Việc thắt chặt này chỉ làm khó cho các tổ chức tử tế đang hoàng, còn những tổ chức có mục tiêu chống phá thì họ không cần có khung pháp lý này để hoạt động. Một số người còn cho rằng, Nhà nước cũng không nên e ngại các tổ chức làm về quyền con người hoặc chính trị, bởi theo giám đốc một tổ chức NGO: *“Làm sao chúng ta né được các vấn đề quyền và chính trị, ngay những vấn đề tưởng rằng trung tính như môi trường, biến đổi khí hậu, quản lý rừng mà nói đừng động đến chính trị thì sẽ không bao giờ giải quyết được cái gốc của vấn đề. Ai làm mất rừng nhiều nhất? Ai ký quyết định khai thác gỗ? Có ai giám sát không, giám sát như thế nào? Tất cả những cái này đều động đến quyền lực và chính trị cả”* (nam, Huế, NGO).

Để làm được điều này thì luật và nghị định phải rõ ràng, đơn giản, không để tình trạng các tổ chức phải “lách luật” mới làm được việc, vì đã lách thì rất dễ vi phạm, mà như vậy thì rất khó cho công tác quản lý nhà nước. Nó giống như chia sẻ của giám đốc một tổ chức: *“Vấn đề luật hội cũng giống như vấn đề giao đất giao rừng chúng tôi đang làm thôi. Nếu nhà nước tin dân có thể làm được thì sẽ giao đất cho dân quản lý, nếu không tin thì sẽ không giao, hoặc nếu giao thì sẽ đưa ra một loạt điều kiện để quản lý, và các điều kiện này nó bắt cập đến mức giao rồi mà cộng đồng cũng không làm được gì cả. Chính vì vậy cần đơn giản thôi, ít giấy phép thôi để các tổ chức chủ động và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật. Càng nhiều giấy phép thì chính quyền lại càng nhiều quyền lực, công chức dễ lạm dụng. Khi đó, các tổ chức nghiêm túc sẽ ít dần đi, cái số lách luật nó sẽ tăng lên vì người nghiêm túc phải đóng cửa, không thể làm tử tế được”* (nam, Huế, NGO).

## **E. Một số phân tích và khuyến nghị cho Luật về hội của Việt Nam<sup>13</sup>**

Rõ ràng các tổ chức Hội, tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cộng đồng đang đóng vai trò quan trọng trong đời sống người dân. Hoạt động của các tổ chức Hội giúp làm giàu đời sống cá nhân, bảo vệ quyền và thúc đẩy các hành động tập thể giải quyết thách thức chung. Đa số

13. Phần báo cáo này có sử dụng một số bài tham luận của các chuyên gia trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: Lý luận và thực tiễn” do Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội tổ chức ngày 24/5/2016.

những người sáng lập, tham gia đều xuất phát từ lợi ích chung, vì tâm đức và việc thiện. Tuy nhiên, đời sống hội còn nhiều hạn chế, đặc biệt một khung pháp lý mang tính thúc đẩy hoạt động hiệp hội tự do, điều chỉnh mức độ quản lý hợp lý của nhà nước, và đặc biệt là bảo vệ quyền tự do hiệp hội khỏi những can thiệp phi lý. Chính vì vậy, Luật về hội khi được xây dựng cần chú ý tháo gỡ những khó khăn của đời sống hiệp hội, và bảo vệ quyền tự do hiệp hội của người dân theo Hiến pháp 2013.

### **i. Các kiến nghị liên quan đến việc đăng ký tư cách pháp nhân của Hội**

Đăng ký tư cách pháp nhân là vấn đề quan trọng nhất đối với việc thực hiện quyền tự do hiệp hội ở Việt Nam như phân tích ở mục phần (i) mục (d) ở trên. Có trường hợp các hội, quỹ và tổ chức tuy đang góp phần phát triển xã hội nhưng đã không thành công khi làm thủ tục đăng ký pháp nhân vì các lý do chủ quan, tùy tiện và không được ghi trong các văn bản pháp luật. Ví dụ, trong các cuộc phỏng vấn sâu, có một hội bị từ chối với lý do đã có các tổ chức khác hoạt động trong lĩnh vực tương tự ở cùng địa bàn thành phố, một quỹ bị từ chối vì lý do “chưa cần thiết, chưa phù hợp”, một hội hai năm không hoàn thành được các yêu cầu hồ sơ nên bỏ giữa chừng, một hội thì không nhận được hồi âm từ cơ quan chức năng và không biết có cơ chế gì để khiếu nại. Việc không có tư cách pháp nhân ngăn cản các hội huy động thành viên, nguồn lực, và thực hiện các giao dịch dân sự. Ngoài ra, việc không có tư cách pháp nhân cũng khiến các hội càng khó khăn trong việc xin phép tổ chức các hoạt động.

Chính vì vậy, để tránh có sự tùy tiện trong việc từ chối quyền lập hội của người dân, Luật về hội nên bảo đảm một số nội dung sau. Thứ nhất, Luật nên quy định thủ tục đăng ký đơn giản, rõ ràng chứ không phải xin phép, qua nhiều bước phê duyệt để đảm bảo ai muốn lập hội đều thực hiện được, không phải “giả trang” vì thủ tục quá phức tạp như trường hợp các tổ chức tôn giáo ở Huế phải đăng ký là tổ chức khoa học công nghệ hay tổ chức phi chính phủ ở TP. Hồ Chí Minh phải đăng ký là doanh nghiệp kinh doanh. Thứ hai, một số rào cản kỹ thuật như “chỉ có một hội hoạt động trong một lĩnh vực ở một địa phương” không được sử dụng để ngăn cản sự ra đời của hội mới như trường hợp của hội hướng đạo sinh, quỹ vì phát triển cộng đồng, câu lạc bộ công tác xã hội... như đã phân tích ở trên. Thứ ba, Luật cần có cơ chế để người dân khiếu nại hoặc hội tự tuyên bố hợp pháp nếu cơ quan chức năng không trả lời hồ sơ thành lập

của hội đúng hạn như trường hợp của hội các nhà công tác xã hội. Thứ tư, Luật nên được xây dựng trên nguyên tắc các tổ chức hoạt động tự chịu trách nhiệm trước pháp luật chứ không cần có cơ quan chủ quản vì điều này đi ngược lại tinh thần tự chủ, tự chịu trách nhiệm của hội. Hơn nữa nghiên cứu cho thấy đa số các cơ quan chủ quản không mấy có ích cho các tổ chức hội, hoặc nhiều hội sẽ khó xác định cơ quan chủ quản như hội người đồng tính, song tính và chuyển giới (nếu xin thành lập).

Các nội dung này cũng chính là đa số ý kiến của người tham gia khảo sát khi có 51% người được hỏi cho rằng “hội chỉ cần đăng ký bằng cách điền mẫu đơn giản theo quy định của cơ quan chuyên trách” và 23% cho rằng “hội đăng ký thành lập như thủ tục thành lập doanh nghiệp kinh doanh tư nhân quy định trong Luật doanh nghiệp”. Cũng theo kết quả khảo sát, có tới 85% người được hỏi cho rằng Luật về hội “không giới hạn số hội hoạt động ở một địa phương trong một lĩnh vực” và có 25% người được hỏi cho rằng quyền tự do hiệp hội của họ bị vi phạm vì không có nhiều hội khác nhau, cạnh tranh nhau để gia nhập.

Trên thực tế, việc bảo vệ quyền lựa chọn Hội để tham gia hoạt động của người dân cũng là điều kiện quan trọng để đảm bảo hoạt động hiệu quả, minh bạch và vì lợi ích chung của hội. Còn liên quan đến thủ tục đăng ký đơn giản, hầu hết những người tham gia phỏng vấn sâu khi được hỏi đều cho rằng quản lý nhà nước không nên “bóp” đầu vào, mà nên tập trung vào sự minh bạch, tính tự chịu trách nhiệm của các tổ chức hội, nói cách khác là “hậu kiểm” hơn “tiền kiểm”. Khi có một đời sống về hội minh bạch, tự các tổ chức sẽ phải điều chỉnh, phần vì để không vi phạm pháp luật, phần vì để có được niềm tin của công chúng và các nhà tài trợ thì mới có thể tồn tại và phát triển.

Đây cũng là thông lệ quốc tế<sup>14</sup> vì tự do hiệp hội được coi là một quyền dân sự, một dạng tự do hợp đồng của các cá nhân để thúc đẩy quyền lợi của hội viên cũng như đóng góp vào việc giải quyết các vấn đề chung

14 Tòa án Nhân quyền châu Âu đã tuyên bố việc công dân phải thành lập được một pháp nhân để hoạt động cùng nhau trong một lĩnh vực có cùng mối quan tâm là một yếu tố quan trọng nhất của quyền tự do hiệp hội, không có yếu tố ấy quyền này sẽ bị tước đi ý nghĩa của nó (Tòa án Nhân quyền châu Âu, Sidiropoulos và những người khác kiện Hy Lạp, Đơn số 26695/95, 10/7/1998 – trích theo Lã Khánh Tùng, Nghiên Hoa, Vũ Công Giao).

của cộng đồng tốt hơn. Một số nước như Hoa Kỳ, Đức, Thái Lan, Italia, Hà Lan, Pháp 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”*<sup>15</sup>. Tương tự như vậy, khoản 1, điều 9 trong Đạo luật cơ bản của CHLB Đức thì khẳng định: *“Tất cả người Đức đều có quyền thành lập các công ty và các hội khác”*<sup>16</sup>. Tòa án Tối cao Hoa Kỳ coi quyền lập hội 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.

Vì bản chất quản lý nhà nước đối với một quyền dân sự là ghi nhận hợp đồng dân sự giữa các cá nhân, nên thủ tục nên là thông báo (mô hình đăng ký) hơn là thủ tục xin cấp phép (mô hình xin - cho). 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. Có nhiều quốc gia áp dụng mô hình đăng ký này như Nhật Bản, Braxin, Ba Lan, Hungary, Rumani, Hoa Kỳ. Ví dụ, tại Pháp, các thành viên sáng lập chỉ việc nộp một tờ khai (déclaration) ở “tòa tỉnh trưởng” 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 có 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 năm ngày, tỉnh trưởng sẽ cấp giấy biên nhận (récipissé). 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 hiệp hữu đối với bên thứ ba<sup>17</sup>.

Như vậy, Luật về hội nên áp dụng mô hình đăng ký hơn là mô hình xin phép cho tất cả các loại hình hội có thành viên lẫn các tổ chức không

15 Trích theo PGS.TS. NGUYỄN CHU HỒNG THANH (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). Bảo đảm quyền lập hội ở một số nước và kinh nghiệm có thể tham khảo cho Việt Nam.

16 Trích theo ThS. Lê Thị Thúy Hương. Cơ chế bảo đảm quyền lập hội trong pháp luật của CHLB Đức và một số kinh nghiệm cho Việt Nam.

17 Trích theo TS. Nguyễn Văn Quân (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). Về quyền và thủ tục lập hội trong dự thảo Luật về hội.

có thành viên (NGO, Quỹ). Cụ thể, một hội có thể đăng ký ở cơ quan chuyên trách cấp tỉnh (ví dụ như Sở Nội vụ) hoặc cấp trung ương (ví dụ như Bộ Nội vụ). Luật về hội nên bỏ chế độ “bộ chủ quản” để tránh các thủ tục rườm rà, không cần thiết. Tổ chức nào hoạt động chuyên môn sẽ tuân thủ pháp luật liên quan đến chuyên môn đó. Về thời gian, sau 10 ngày làm việc, cơ quan nhận hồ sơ cấp giấy xác nhận và hội có tư cách pháp nhân và hiện hữu với bên thứ ba. Điều này sẽ giảm sức nặng phê duyệt của các cơ quan nhà nước, đồng thời giải quyết một trong những khó khăn lớn nhất của các tổ chức xã hội Việt Nam hiện nay: đăng ký tư cách pháp nhân.

## ii. Các khuyến nghị liên quan đến tự do hoạt động của Hội

Như phân tích ở phần khó khăn, nhiều tổ chức Hội dù có tư cách pháp nhân hay không có tư cách pháp nhân cũng gặp nhiều khó khăn trong việc triển khai hoạt động. Đối với các tổ chức không đăng ký, khó khăn chủ yếu liên quan đến tính hợp pháp hoặc địa vị pháp lý để thực hiện các giao dịch dân sự. Đối với các tổ chức có đăng ký như NGO hoặc quỹ, thì ngoài khó khăn do các giấy phép con liên quan đến việc triển khai hoạt động hoặc địa bàn dự án, họ còn gặp khó trong việc phê duyệt viện trợ, huy động nguồn lực. Rõ ràng, việc các tổ chức hội đang có nhiều khó khăn trong việc triển khai hoạt động chính là biểu hiện của việc hạn chế quyền tự do hiệp hội của người dân. Điều này gây cản trở các hoạt động của họ, thậm chí các hoạt động nhân đạo, phát triển cộng đồng xã hội, môi trường, và bảo vệ quyền của các nhóm yếu thế.

Hiện tượng này được khẳng định qua kết quả nghiên cứu định lượng khi có 14% người được hỏi cho biết họ đã từng bị cản trở việc lập hội, 25% cho biết họ đã không có nhiều hội khác nhau để lựa chọn, và 16% nói đã từng bị cản trở tham gia hoạt động của hội. Tác nhân cản trở quyền hiệp hội được nhắc đến nhiều nhất là các cơ quan công quyền (41%), tiếp đến là nơi làm việc/học tập (24%), và gia đình/người thân là 13%. Chính vì vậy, một tỉ lệ rất cao (đạt đến 89%) người được hỏi cho rằng trong trường hợp có giới hạn quyền tự do hiệp hội, ví dụ như lĩnh vực cấm hội hoạt động, thì phải quy định ở trong luật.

Để tháo gỡ vấn đề này, Luật về hội cần có một số nội dung bảo vệ quyền tự do hoạt động của hội như sau: Thứ nhất, Luật về hội không



nên giới hạn địa bàn hoạt động theo địa điểm hành chính nơi Hội đăng ký trụ sở chính. Điều này có nghĩa Hội có thể đăng ký ở một tỉnh nhưng có quyền hoạt động toàn quốc, khu vực và quốc tế vì không những các vấn đề văn hóa, xã hội và môi trường không giới hạn trong một địa bàn hành chính, mà Hội hiện nay còn tham gia giải quyết các vấn đề toàn cầu, thúc đẩy giao lưu và trao đổi quốc tế. Theo kết quả khảo sát, có 70% người tham gia cho rằng Hội khi đăng ký ở một địa phương nhưng có quyền hoạt động trên toàn quốc, khu vực và quốc tế (hoạt động ở đâu có thể điền trong tờ khai). Đây cũng là một điều được nhắc đến nhiều trong các phỏng vấn sâu khi đa số các tổ chức đăng ký ở Huế hay TP. Hồ Chí Minh nhưng lại có hoạt động ở toàn miền Trung hay đồng bằng sông Cửu Long. Rõ ràng các vấn đề kinh tế, xã hội, môi trường không giới hạn bởi ranh giới hành chính, nó có thể thông suốt, kết nối với nhiều vùng miền, quốc gia, nhất là trong thời kỳ internet và toàn cầu hóa. Chính vì vậy, việc giới hạn hoạt động của Hội theo địa bàn cũng sẽ hạn chế hiệu quả hoạt động của Hội, giống như việc một công ty đặt trụ sở ở TP. Hồ Chí Minh nhưng bán hàng của họ ở Lào Cai thì phải xin phép.

Thứ hai, Luật về hội thừa nhận và bảo vệ tính hợp pháp của Hội không có tư cách pháp nhân và tự do hoạt động của loại hội này. Điều này là vô cùng quan trọng vì theo khảo sát, đa số người trả lời là thành viên của các câu lạc bộ, tổ nhóm, quỹ, hội không có tư cách pháp nhân (57% so với 26% là thành viên của hội có đăng ký như MTTQ, các đoàn thể, hội nghề nghiệp, và 23% là thành viên của NGO/quỹ). Cũng theo kết quả khảo sát, 39% các tổ chức không có tư cách pháp nhân nói rằng họ nghĩ không cần phải đăng ký, 23% không muốn đăng ký. Đây là các hội 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<sup>18</sup>. Tuy nhiên, Luật về hội cần quy định dù không đăng ký, không có tư cách pháp nhân nhưng các tổ chức, hội này vẫn hoạt động hợp pháp ở Việt Nam, miễn là không vi phạm pháp luật. Điều này rất quan

18 Trích theo GS.TS. Thái Vinh Thắng (nguyên Chủ nhiệm Khoa Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật Hà Nội). Bảo đảm quyền lập hội của công dân thông qua Luật về hội.



trọng vì nó tiết kiệm chi phí xã hội, giảm nhẹ gánh nặng quản lý nhà nước, và đặc biệt là thúc đẩy hoạt động tập thể vì mục đích công cộng.

Đây cũng là ý kiến của đa số những người tham gia khảo sát khi có 73% cho rằng Luật về hội nên điều chỉnh cả hội không có tư cách pháp nhân (không đăng ký). Tuy nhiên, để phân biệt với Hội có tư cách pháp nhân, Hội không có tư cách pháp nhân (không đăng ký) sẽ không có quyền và nghĩa vụ độc lập như Hội có đăng ký. Theo TS. Nguyễn Văn Quân<sup>19</sup> tự thân các hội không có tư cách pháp nhân phải “gánh chịu” một số hạn chế về quyền như bên dưới đây:

**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 hội viên. 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 hội viên 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

19 Trích theo TS. Nguyễn Văn Quân (Khoa Luật, ĐHQG Hà Nội). Quyền lập hội và cơ chế bảo đảm quyền lập hội trong dự thảo Luật về hội.

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 hiệu<sup>20</sup>.

Về trách nhiệm pháp lý: trong trường hợp truy cứu trách nhiệm (hành chính, hình sự...), chỉ duy nhất những hội viên 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 mình<sup>21</sup>.

Thứ ba, Luật về hội cần bảo vệ và thúc đẩy nguồn lực tài chính cho hoạt động vì mục đích công cộng, cụ thể là miễn thuế cho phần đóng góp của doanh nghiệp và cá nhân cho Hội (có nghĩa đóng góp cho các tổ chức xã hội vì mục đích công sẽ được tính vào phần chi phí trước thuế của doanh nghiệp hoặc trừ vào thu nhập trước khi tính thuế của cá nhân) và chỉ yêu cầu Hội đăng ký viện trợ nước ngoài chứ không phải phê duyệt khó khăn như hiện tại. Theo kết quả khảo sát, 96% người được hỏi cho rằng hội có quyền nhận tài trợ từ cá nhân, tổ chức trong nước; 89% cho rằng hội có quyền nhận tài trợ từ cá nhân, tổ chức nước ngoài; 96% cho rằng Hội có quyền tổ chức các hoạt động gây quỹ; và 75% cho rằng hội có quyền kinh doanh, cung cấp dịch vụ lấy lãi phục vụ cho hoạt động của hội. Trong các cuộc phỏng vấn, đại đa số đều cho rằng đây là quyền cơ bản của Hội, tuy nhiên cần có những quy định rõ ràng về các chi phí hợp lý phục vụ cho hoạt động của hội để tránh việc nhập nhèm, thiếu minh bạch. Nhiều người cho rằng Luật về hội cần xác định bản chất vì mục đích công cộng của hội để khuyến khích các nguồn tài chính tư chảy vào lĩnh vực hoạt động hội. Đây cũng là kinh nghiệm quốc tế, ví dụ như ở CHLB Đức, nếu nguồn thu từ kinh doanh hoặc do cá nhân và doanh nghiệp đóng góp cho Hội nhằm thúc đẩy khoa học và nghiên

20 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*.

21 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).

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... thì đều được miễn (hoặc giảm) thuế thu nhập doanh nghiệp (thuế đánh vào lợi nhuận của các pháp nhân) và thuế giá trị gia tăng<sup>22</sup>.

Ngoài nguồn tài chính tư, Nhà nước cần quy định Hội được quyền tiếp cận nguồn ngân sách công và có quyền thực hiện các hoạt động kinh doanh tạo nguồn thu phục vụ cho hoạt động của Hội. Về nguồn tài chính công, Nhà nước thông qua các tổ chức hội để tiến hành các mục tiêu phát triển xã hội của mình. Việc cung cấp tài chính dựa vào cơ chế cạnh tranh công bằng và bình đẳng giữa các hội. Đây chính là tư tưởng các hội thực hiện dịch vụ công, sẽ hiệu quả hơn vì có cạnh tranh, và dần thay thế cho các cơ quan nhà nước đang thực hiện nhiệm vụ này. Bên cạnh đó, Luật cũng nên cho phép các Hội cung cấp dịch vụ thu phí với điều kiện phục vụ mục đích công cộng, phi lợi nhuận của hội. Việc kinh doanh của các tổ chức phi lợi nhuận khác biệt cơ bản với các tổ chức vì lợi nhuận ở chỗ lợi nhuận thu được không được phân chia thành lợi tức 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, số dư còn lại để phục vụ hoạt động công ích như sứ mệnh của hội.

Thứ tư, Luật về hội cần bảo vệ tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của Hội vì đa phần các hội ra đời đều xuất phát từ cuộc sống, từ ý nguyện cá nhân hoặc nhóm, từ mục đích chung và tinh thần khởi xướng xã hội. Nếu không có tự chủ và tự chịu trách nhiệm, động cơ và sứ mệnh ra đời của hội sẽ bị méo mó và tổn hại. Hơn nữa, tự chủ và tự chịu trách nhiệm cũng là điều kiện tiên quyết để Hội thực thi được vai trò của mình trong việc bảo vệ quyền và lợi ích của hội viên, đóng góp và phát triển cộng đồng và cân bằng lợi ích xã hội. Đây cũng là ý kiến của đa số người tham

22 Trích theo ThS. Lê Thị Thúy Hương, Cơ chế bảo đảm quyền lập hội trong pháp luật của CHLB Đức và một số kinh nghiệm cho Việt Nam.

gia khảo sát, khi có 66% cho rằng “tất cả các hội đều hoạt động theo nguyên tắc tự chủ, tự nguyện, tự quản”.

Chính vì vậy, Nhà nước không can thiệp vào công việc nội bộ của các hội<sup>23</sup>. Đây cũng là ví dụ về thực hành tốt về quyền tự do hiệp hội theo Báo cáo viên đặc biệt về quyền tự do hội họp và hiệp hội Maina Kiai<sup>24</sup>. Cụ thể, Nhà nước không can thiệp vào nội dung điều lệ của hội, việc bầu chọn ban lãnh đạo của các hội hay cử người của mình vào ban lãnh đạo hội. Tất cả những điều này phải được tự quyết bởi các thành viên của hội, thông qua Đại hội đại biểu định kỳ. Trong Luật về hội của nhiều nước, ví dụ như Pháp, không có các quy định điều chỉnh về hoạt động nội bộ của Hội, mọi nội dung này thuộc quyền tự quyết và ghi trong điều lệ của Hội<sup>25</sup>. Trong trường hợp Điều lệ vi phạm pháp luật hoặc phương hại đến quyền con người thì Nhà nước có quyền can thiệp. Tuy nhiên, quá trình này cần phải được giải quyết qua khiếu nại hoặc khởi kiện ở tòa án để đảm bảo công lý cho các bên liên quan.

## **F. Một số vấn đề liên quan đến việc xây dựng Luật về hội trong bối cảnh Việt Nam**

### **i. Vấn đề hạn chế quyền tự do hiệp hội**

Quyền tự do hiệp hội không phải là một quyền tuyệt đối nên có thể bị hạn chế trong những điều kiện cụ thể. Theo các chuẩn mực quốc tế thì quyền tự do hiệp hội chỉ bị hạn chế trong trường hợp cần thiết cho 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<sup>26</sup>.

Thông thường, các lý do về an ninh quốc gia, lợi ích - an toàn - trật tự công cộng là khá mơ hồ nên phải đặt trong những bối cảnh cụ thể để

23 Trích theo ThS. Lê Thương Huyền (Viện Nhà nước và Pháp luật – Viện hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam). Một số vấn đề về quản lý nhà nước đối với hội.

24 Đoạn 64 của Báo cáo ghi rõ “Thành viên của các hội phải được tự do quyết định hiến chương và điều lệ, cơ cấu tổ chức và các hoạt động của hội cũng như đưa ra các quyết định khác mà không chịu sự can thiệp của Nhà nước”.

25 Trích theo PGS. TS. Nguyễn Hoàng Anh (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). Mối quan hệ giữa Nhà nước và hiệp hội ở CH Pháp và gợi mở cho việc hoàn thiện Luật về hội ở Việt Nam.

26 Xem khoản 2, điều 22 của Công ước ICCPR.

cần nhắc chính xác yếu tố nào có thể bị vi phạm. 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 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)<sup>27</sup>.

Việt Nam có thể tham khảo quy định ở một số nước, ví dụ như CHLB Đức khi quy định ở khoản 2 điều 9 trong Đạo luật cơ bản: *“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”*. Một điều tương tự trong 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”*<sup>28</sup>. Tuy nhiên, các nội dung của pháp luật hình sự không được vi phạm quyền con người được bảo vệ trong Hiến pháp và các công ước quốc tế. Vì vậy, Bộ luật Hình sự và Luật xử lý vi phạm hành chính cần sửa đổi, bổ sung các chế tài với 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 lại với tinh thần của quyền tự do quan trọng này<sup>29</sup>.

## ii. Vấn đề khiếu nại hành chính và khởi kiện ra tòa

Luật về hội phải quy định theo hướng khi công dân có nhu cầu lập hội thì Nhà nước không có quyền từ chối nếu không có các bằng chứng cụ thể về việc Hội vi phạm pháp luật. Theo kết quả khảo sát, 66% người

27 Trích theo TS. Đặng Minh Tuấn, NCS Nguyễn Anh Đức (Giảng viên Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). 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.

28 Trích theo GS. TS. Thái Vinh Thăng (nguyên chủ nhiệm Khoa Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật Hà Nội). Bảo đảm quyền lập hội của công dân thông qua Luật về hội.

29 Trích theo PGS. TS. Vũ Công Giao (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). Hội và tự do hiệp hội ở Việt Nam: lịch sử phát triển và khung pháp lý.

tham gia cho rằng nếu có quyết định đình chỉ, chấm dứt hay giải tán không tự nguyện một hội thì phải do tòa án quyết định. Trong trường hợp bị từ chối lập hội, hoặc đình chỉ, giải tán không thỏa đáng thì công dân có quyền khiếu nại với tòa hành chính. Theo kết quả điều tra, tương ứng có 49% và 31% người được hỏi cho rằng Nhà nước nên xử lý dân sự hoặc hình sự cá nhân, tổ chức vi phạm quyền tự do hiệp hội của người khác. Nếu có vi phạm quyền tự do hiệp hội, hoặc gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức hội, thì 82% người được hỏi cho rằng Nhà nước cần có cơ chế khắc phục hậu quả và bồi hoàn đối với những nạn nhân bị vi phạm quyền tự do hiệp hội.

Thực tiễn cho thấy 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<sup>30</sup>. Nhiều nước, như ở Pháp, quy định 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<sup>31</sup>. Trong lĩnh vực lao động, 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”*<sup>32</sup>.

### iii. Vấn đề điều chỉnh MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội

Có nhiều ý kiến khác nhau về việc Luật về hội có nên điều chỉnh MTTQ và năm tổ chức chính trị - xã hội như Hội Phụ nữ, Tổng liên đoàn

30 Trích theo TS. Nguyễn Văn Quân (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). Về quyền và thủ tục lập hội trong dự thảo Luật về hội.

31 Trích theo PGS. TS. Nguyễn Hoàng Anh (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). Mối quan hệ giữa Nhà nước và hiệp hội ở CH Pháp và gợi mở cho việc hoàn thiện Luật về hội ở Việt Nam.

32 Trích theo ThS. NCS. Nguyễn Thùy Dương (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). Quyền lập hội và bảo đảm quyền lập hội theo Hiến pháp Việt Nam.

Lao động, Đoàn Thanh niên, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh. Một luồng ý kiến cho rằng Luật nên điều chỉnh vì nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử. Nhiều người còn cho rằng nếu Luật không điều chỉnh MTTQ và năm tổ chức chính trị - xã hội thì Luật không còn nhiều ý nghĩa vì đã gạt các “ông lớn” ra ngoài. Tuy nhiên, một luồng ý kiến khác cho rằng Luật về hội không nên điều chỉnh các tổ chức này vì vai trò lịch sử và thể chế chính trị Việt Nam khác biệt. Chính vì vậy, Nhà nước nên có những luật riêng cho các tổ chức này như thực tế đã có luật riêng cho MTTQ, Tổng liên đoàn Lao động, Đoàn Thanh niên, và Hội Cựu chiến binh.

Những người ủng hộ việc không quy định cũng dựa nhiều vào bản chất của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội. Họ cho rằng: *“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)”*<sup>33</sup>. Hơn nữa, 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<sup>34</sup>. Nói cách khác, không nên điều chỉnh các tổ chức này ở trong Luật về hội.

Theo kết quả khảo sát thì có 84% người tham gia cho rằng Luật về hội nên điều chỉnh cả MTTQ, 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, còn 11% cho rằng không nên điều chỉnh các tổ chức này. Khi được hỏi về việc cấp ngân sách cho các tổ chức này, 15% cho rằng nên cấp, 35% nói không nên cấp, và 41% cho rằng nên cấp nhưng giảm dần, tiến tới không cấp ngân sách nữa.

33 Trích theo PGS. TS. Bùi Xuân Đức (Nguyên Viện trưởng Viện NCKH Mặt trận). Luật về hội và cơ chế bảo đảm quyền lập hội của công dân.

34 Trích theo ThS. Lê Thương Huyền (Viện Nhà nước và Pháp luật – Viện hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam). Một số vấn đề về quản lý nhà nước đối với hội.

Như vậy, một trong những giải pháp hợp lý mà Nhà nước có thể xem xét là định nghĩa rõ bản chất của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội. Nếu không coi họ là Hội hoạt động xã hội, dân sự, mà là tổ chức chính trị gắn liền với hoạt động quyền lực nhà nước, thì nên có luật riêng, không điều chỉnh trong Luật về hội. Nếu Nhà nước xác định các tổ chức này là Hội hoạt động xã hội dân sự, thì có thể cho vào điều chỉnh trong Luật về hội. Về chi phí, có thể có một chính sách riêng về ngân sách theo hướng giảm dần, tiến tới tự chủ về tài chính. Đây cũng là mong muốn của đa số người tham gia khảo sát, khi có 63% cho rằng Nhà nước không nên bao cấp ngân sách cho hội, tất cả các hội nên tự chủ tài chính. Trong trường hợp Nhà nước sử dụng ngân sách cho Hội thực hiện các chương trình kinh tế, xã hội theo định hướng phát triển của mình, thì 80% người khảo sát cho rằng, cần chi ngân sách theo phương thức đấu thầu, cạnh tranh bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các hội.

Từ kinh nghiệm của quá trình mở cửa cho thành phần kinh tế tư nhân, có thể thấy việc mở cửa cho các Hội do người dân tự lập là quan trọng và cần thiết, phù hợp với lợi ích phát triển của Việt Nam cũng như chuẩn mực quốc tế về quyền con người. Nhưng quan trọng hơn, quá trình mở cửa này cần tạo ra môi trường bình đẳng, minh bạch và cạnh tranh cho tất cả các hội để những hội thành lập mới mang lại lợi ích cho cộng đồng, và những Hội công không bị cách ly với thực tế cuộc sống, khô cứng và phụ thuộc vào ngân sách. Có như vậy, Việt Nam mới đạt được mục đích cân bằng, vừa bảo đảm quyền tự do hiệp hội của người dân, vừa lành mạnh hóa và hiệu quả hóa các hội công của Nhà nước.



## LỜI KẾT

Quyền tự do hiệp hội là một quyền quan trọng ở cả khía cạnh tự do cá nhân lẫn quyền để thực hiện các quyền khác tốt hơn. Kinh nghiệm và chuẩn mực quốc tế cho thấy, 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 chất cá nhân, Nhà nước không cần phải can thiệp vào các lựa chọn đó. Ở khía cạnh quyền bảo vệ quyền, quyền tự do lập hội được bảo hộ như là phương tiện để thực hiện các quyền hiến định khác, 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<sup>35</sup>.

Từ những năm đổi mới, không gian tự do của người dân Việt Nam ngày càng tăng, và quyền tự do hiệp hội đang ngày càng mở rộng. Từ việc chỉ có các tổ chức như MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội, các hiệp hội nghề nghiệp, ngày nay người dân Việt Nam đã có thể thành lập nhiều loại hình tổ chức khác nhau, như các tổ chức phi chính phủ, quỹ, câu lạc bộ, diễn đàn, các nhóm sở thích. Những tổ chức này đã góp phần vào việc tự do hóa xã hội, hỗ trợ những người thiệt thòi hơn, và góp sức giải quyết các vấn đề chung vì lợi ích công cộng.

Việc ban hành Luật về hội theo hướng tự do, bình đẳng, cởi mở và bảo vệ quyền hiến định của người dân cũng chính là hiện thực hóa đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam ghi trong Nghị quyết 08B/NQ/-HNTW ngày 27 tháng 3 năm 1990, đó là *“trong giai đoạn mới cần*

35 Trích theo TS. Nguyễn Bích Thảo (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội). Pháp luật về quyền lập hội ở Hoa Kỳ.

*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...”<sup>36</sup>. Điều này được khẳng định lại trong Chỉ thị số 17-CT/TW ngày 28 tháng 8 năm 2012, đó là “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”.<sup>37</sup> Gần đây nhất, 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...”<sup>38</sup>.*

Như vậy Hiến pháp đã bảo vệ quyền tự do hiệp hội ở điều 25 và chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam đã ghi rõ việc cần thiết phải thúc đẩy tự do hiệp hội. Cho dù việc triển khai còn muộn, gây ra nhiều hạn chế, khó khăn trong việc thực hành quyền tự do hiệp hội của người dân, việc Nhà nước đang xây dựng Luật về hội hứa hẹn sẽ góp phần khắc phục thiếu sót này. Tuy nhiên, điều này phụ thuộc vào tinh thần của Luật là có bảo vệ tự do cho người dân như quyền của họ ghi trong Hiến pháp, đáp ứng mong muốn của họ trong thực tế, và thực

36 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 (Trích theo PGS. TS. Nguyễn Minh Phương, Phó Hiệu trưởng Trường Đại học Nội vụ Hà Nội - Một số vấn đề về hội và quản lý nhà nước về hội ở nước ta hiện nay).

37 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 (Trích theo PGS. TS. Nguyễn Minh Phương, Phó Hiệu trưởng Trường Đại học Nội vụ Hà Nội - Một số vấn đề về hội và quản lý nhà nước về hội ở nước ta hiện nay).

38 Trích theo Th.S. Lê Thương Huyền (Viện Nhà nước và Pháp luật – Viện hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam). Một số vấn đề về quản lý nhà nước đối với hội.

thi cam kết của Nhà nước Việt Nam khi ký Công ước về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) hay không. Nếu Luật về hội đưa các khuyến nghị của báo cáo này, các khuyến nghị dựa vào tình hình thực tế, ý kiến của các chuyên gia, và chuẩn mực quốc tế thì chắc chắn Luật về hội sẽ tạo nền tảng vững chắc cho sự phát triển ổn định và tự do cho con người và đất nước Việt Nam.



# TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

- Nguyễn Hoàng Anh. Mối quan hệ giữa Nhà nước và Hiệp hội ở CH Pháp và gợi mở cho việc hoàn thiện Luật về hội ở Việt Nam. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Nguyễn Thùy Dương. Quyền lập hội và bảo đảm quyền lập hội theo Hiến pháp Việt Nam. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Bùi Xuân Đức. Luật về hội và cơ chế bảo đảm quyền lập hội của công dân. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Vũ Công Giao. Hội và tự do hiệp hội ở Việt Nam: lịch sử phát triển và khung pháp lý. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Lê Thị Thúy Hương. Cơ chế bảo đảm quyền lập hội trong pháp luật của CHLB Đức và một số kinh nghiệm cho Việt Nam. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Lê Thương Huyền. Một số vấn đề về quản lý nhà nước đối với hội. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Maina Kai, Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, 2012, A/HCR/20/27.
- Nguyễn Ngọc Lâm. Một số vấn đề cần nghiên cứu khi xây dựng Luật về hội. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Nguyễn Văn Quân. Về quyền và thủ tục lập hội trong dự thảo Luật về hội. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.

- Chu Hồng Thanh. Bảo đảm quyền lập hội ở một số nước và kinh nghiệm có thể tham khảo cho Việt Nam. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Nguyễn Đức Thành. *Ước lượng chi phí kinh tế cho các tổ chức quần chúng công ở Việt Nam*, NXB Hồng đức, 2015.
- Thái Vĩnh Thắng. Bảo đảm quyền lập hội của công dân thông qua Luật về hội. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Nguyễn Bích Thảo. Pháp luật về quyền lập hội ở Hoa Kỳ. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Đặng Minh Tuấn và Nguyễn Anh Đức. 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. Tài liệu tham luận trong Hội thảo khoa học “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: lý luận và thực tiễn”, 2016.
- Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao. *Hội và tự do hiệp hội*. NXB Hồng đức, 2015.
- Dự thảo tờ trình của Chính phủ về dự thảo Luật về Hội tháng 9/2015.
- Dự thảo tờ trình Về việc phê duyệt Quy hoạch mạng lưới tổ chức khoa học và công nghệ công lập đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.