

THAM KHẢO KINH NGHIỆM PHÁP LUẬT VỀ HỘI CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Đình Duy Thanh *

Nhận thức rõ vị trí, vai trò quan trọng của các tổ chức quần chúng đối với sự nghiệp đấu tranh giành độc lập dân tộc, xây dựng nhà nước kiểu mới ở Việt Nam nên ngay sau khi nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh 52 ngày 24 tháng 4 năm 1946 quy định về việc lập hội. Tiếp sau Sắc lệnh 52, ngày 20 tháng 5 năm 1957 Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc luật số 102/SL quy định về quyền lập hội. Kể từ đó đến nay các quy định pháp luật về hội ngày càng được bổ sung đầy đủ, phù hợp với thực tế tình hình tổ chức, hoạt động của các hội qua những giai đoạn phát triển khác nhau của đất nước, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động của các hội và công tác quản lý nhà nước về hội. Từ năm 1986 đến nay, thực hiện đường lối đổi mới do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo, đất nước ta đã thu được nhiều thành tựu trên các lĩnh vực khác nhau và các hội đã có những đóng góp không nhỏ vào kết quả phát triển chung đó của đất nước.

Lập hội là quyền của công dân, quyền này được luật pháp của hầu hết các nước trên thế giới ghi nhận. Ngày nay xu hướng phát triển của hội ở các nước trên thế giới cho thấy càng ngày khu vực xã hội dân sự càng phát triển mạnh mẽ. Ở nước ta tính từ năm 1945 đến 1998 chỉ có 192 hội có phạm vi hoạt động toàn quốc, thì từ 1999 đến cuối năm 2004 đã có thêm 109 hội mới được thành lập và cho đến nay con số này lên tới 320 hội có phạm vi hoạt động toàn quốc. Ở các địa phương cũng có tới hàng ngàn hội hoạt động trên các lĩnh vực khác nhau với những loại hình, tên gọi khác nhau¹. Sự gia

tăng về số lượng, đa dạng về loại hình cùng với lĩnh vực hoạt động đòi hỏi và đặt ra yêu cầu cần phải điều chỉnh pháp luật sao cho phù hợp với thực tế trong nước và quốc tế đáp ứng yêu cầu của hội nhập quốc tế. Nhằm mục đích cung cấp tư liệu phục vụ cho việc xây dựng Luật Hội² theo chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội khóa XI và thông tin tham khảo cho các cơ quan hoạch định chính sách vĩ mô, các nhà nghiên cứu, các hội, những người quan tâm đến hoạt động phi chính phủ; với phương pháp so sánh, bài viết này xin nêu kinh nghiệm pháp luật về hội của một số nước trên thế giới.

1. Về thuật ngữ

Cho đến nay mặc dù đã mất khá nhiều công sức tìm kiếm nhưng vẫn chưa có một thuật ngữ quốc tế thống nhất để mô tả tổ chức và hoạt động của các tổ chức không thuộc khu vực công (nhà nước). Cộng hòa Pháp dùng cụm từ *association de solidarité internationale*, Vương quốc Anh thường dùng cụm từ *public charities*, Nhật Bản dùng cụm từ *koeki hojin*, người Đức dùng cụm từ *vereine* và Việt Nam dùng từ *hội* v.v. Tuy vậy thực tế hiện nay, khi nhắc đến các thuật ngữ tiếng Anh như: *Non Government Organization* (NGO) hoặc *Non Profit Organization* (NPO) thì mọi người ở các nơi trên thế giới đều nghĩ về tổ chức và hoạt động của những thực thể không thuộc khu vực nhà nước, đó là các tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận.

Cũng chưa có sự thống nhất quốc tế nào về các dấu hiệu để phân biệt sự khác nhau trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức

* Thạc sĩ luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

¹ Số liệu này được tham khảo từ Bộ Nội vụ

² Hiện nay dự thảo luật này đã trình UBTVQH cho ý kiến hoàn thiện và được đăng tải toàn văn trên website www.nclp.org.vn. Tác giả chú thích

phi chính phủ với các tổ chức phi lợi nhuận. Nhưng có hai điều mà không ai không thừa nhận đó là: các NGO và NPO đều hoạt động không vì mục đích lợi nhuận - nghĩa là mọi khoản lợi nhuận nếu có không được và không thể phân chia cho các thành viên của tổ chức như là các khoản thu nhập cá nhân hợp pháp; loại tổ chức này không bao gồm các đảng phái chính trị, nhà thờ, các tổ chức nghiệp đoàn, các hợp tác xã. Như vậy các đảng phái chính trị, nhà thờ, các tổ chức kinh tế với những hình thức tổ chức và quy mô khác nhau đều không thuộc đối tượng của NGO và NPO. Trên thực tế có thể các NGO và NPO có các tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh nhưng vẫn theo tiêu chí là không vì mục đích lợi nhuận. Nói cách khác hoạt động sản xuất, kinh doanh vì mục đích lợi nhuận khác hoàn toàn về chất so với các hoạt động sản xuất, kinh doanh của NGO và NPO trong cùng một chế độ kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Sự khác nhau này biểu hiện cụ thể trên nhiều phương diện như sự ưu đãi về thuế của nhà nước, lĩnh vực hoạt động, các nhiệm vụ mà NGO và NPO thực hiện theo sự ủy quyền của nhà nước v.v.

Liên quan đến tên gọi, còn có một nội dung nữa cần đề cập là tên gọi của luật điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của NGO và NPO. Sự đa dạng về tên gọi của các tổ chức thuộc khu vực xã hội dân sự đã cho thấy khó có thể tìm ra một tên gọi nào khái quát được toàn bộ hoạt động của các tổ chức này trên thực tế. Vì vậy căn cứ vào những dấu hiệu đặc trưng cho loại hình tổ chức này là *không gắn với chính trị, không vì mục đích lợi nhuận* mà các nhà làm luật đặt tên gọi cho luật điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của các tổ chức này là Luật NGO hoặc Luật NPO hay Luật PBVW (Public Benefit and Volunteer Work) v.v.

Pháp luật nước ta cũng có quy định về tính không vụ lợi, không tôn giáo của hội; ngoài ra còn quy định thêm các tiêu chí khác như tính tự nguyện, hoạt động thường xuyên; nhưng không có tiêu chí hoạt động không

gắn với chính trị. Như vậy nội hàm của thuật ngữ hội rộng hơn so với NGO và NPO, tức là nếu không kể các tổ chức Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội liên hiệp Phụ nữ Việt Nam thì vẫn còn các tổ chức chính trị - xã hội, chính trị - xã hội - nghề nghiệp khác thuộc nội hàm của thuật ngữ hội. Có thể nói đây là nét riêng lớn không chỉ trong quan niệm về hội mà còn thể hiện ngay cả trong chính sách pháp luật đối với hội ở nước ta. Nét riêng này đã tạo ra không ít những tranh luận về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Luật Hội và cho đến nay vấn đề này vẫn chưa được giải quyết thấu đáo trên phương diện lý luận, và thực tiễn.

2. Về quyền lập hội

Lập hội là quyền tự do của công dân, là sự thể hiện dân chủ của một chế độ nhà nước, do vậy quyền này thường được các nước ghi nhận trong những văn bản có giá trị pháp lý rất cao như hiến pháp, luật do cơ quan lập pháp quốc gia ban hành (các nước ở châu Âu như Pháp, Ba Lan, Hà Lan; một số nước ở châu Mỹ như Braxin, Côlômbia và một số nước ở châu Á như Việt Nam, Philippines, quyền lập hội được ghi nhận trong hiến pháp; một số nước khác như Anh, Hoa Kỳ v.v. quyền lập hội được ghi nhận trong đạo luật do cơ quan lập pháp quốc gia ban hành). Chỉ có trường hợp của Ả rập Xê út là ngoại lệ, không ghi nhận quyền tự do lập hội của công dân trong pháp luật³ (lý giải về điều này có ý kiến cho rằng vì đây là quốc gia Hồi giáo, các kinh thánh như: Coran, Sunna, Kias v.v. là cơ sở chính yếu cho việc định hình các quy định của pháp luật trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, của tổ chức và hoạt động của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Kinh thánh không ghi

³ Xem: "Handbook on good practices for laws relating to non - governmental organizations" do Ngân hàng Thế giới ấn hành tháng 5 năm 1997 tr 12

quyền lập hội của công dân do vậy không có lý do gì để ghi nhận quyền đó trong pháp luật). Do việc được ghi nhận trong các văn bản có giá trị pháp lý rất cao nên quyền này cũng được bảo đảm thực hiện trên thực tế ở mức cao nhất.

Quyền lập hội không chỉ được ghi nhận trong pháp luật quốc gia mà còn được ghi nhận trong pháp luật quốc tế. Hiến chương châu Âu về quyền con người năm 1950 quy định quyền tự do lập hội tại Điều 11 hoặc Hiến chương châu Phi về quyền con người năm 1981 tại Điều 10 ghi nhận mọi cá nhân đều có quyền tự do lập hội miễn là tuân thủ đúng pháp luật. Điều này cho thấy quyền lập hội và hoạt động của các hội trong những thập kỷ vừa qua đã và đang là mối quan tâm chung của các quốc gia và cộng đồng quốc tế.

3. Về nội dung quy định pháp luật

Các quy định pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các hội, tổ chức phi chính phủ ở các nước thường chia thành những mảng khác nhau trong đó mảng các quy định về tổ chức và hoạt động của các hội riêng so với mảng các quy định của pháp luật về quỹ. Ở Hungary có Luật số L ban hành ngày 23 tháng 6 năm 2003 quy định về việc thành lập quỹ dân sự quốc gia và Luật số II năm 1989 về quyền lập hội. Ở Việt Nam tuy chưa có các luật riêng nhưng có những văn bản quy phạm pháp luật đơn hành điều chỉnh tổ chức và hoạt động của quỹ nhân đạo, từ thiện v.v.

Xem xét các quy định pháp luật có liên quan đến tổ chức và hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ ở các nước cho thấy ngoài các đạo luật riêng (ví dụ: Luật về hoạt động công ích và công việc tình nguyện của Cộng hoà Ba Lan. Hoặc Luật số II năm 1989 về quyền lập hội của Hungary v.v.) các hội còn chịu sự điều chỉnh của pháp luật nói chung trong đó các luật có liên quan nhiều đến tổ chức và hoạt động của các hội, tổ

chức phi chính phủ là luật dân sự, luật thuế, luật doanh nghiệp v.v.

Nghiên cứu so sánh quy định pháp luật về thành lập hội, tổ chức phi chính phủ của các nước cho thấy, các nội dung sau đây là không thể thiếu:

- Điều kiện lập hội, tổ chức phi chính phủ. Có những điều kiện mà pháp luật đặt ra khi công dân muốn thành lập hội, tổ chức phi chính phủ như: xác định mục đích hoạt động của hội, xác định cơ cấu tổ chức của hội, số lượng hội viên, điều lệ, trụ sở, tài sản độc lập. Trên thực tế, quy định nội dung của các điều kiện này ở các nước khác nhau cũng không giống nhau. Xin lấy điều kiện về mục đích làm ví dụ: Luật số L ngày 23 tháng 6 năm 2003 của Hungary về thành lập quỹ dân sự quốc gia xác định mục đích của quỹ là “nhằm đảm bảo sự trợ giúp cho các chi phí hoạt động của các tổ chức dân sự đã đăng ký tại Hungary từ nguồn Ngân sách Nhà nước tập trung hoá theo quy định của Pháp luật”...; theo Điều 6 của Nghị định 88/2003/NĐ - CP ngày 30 tháng 7 năm 2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội của ta thì mục đích hoạt động của hội là điều kiện đầu tiên của việc thành lập hội nhưng chỉ quy định chung là “có mục đích hoạt động không trái với pháp luật; không trùng lặp về tên gọi và lĩnh vực hoạt động chính với hội đã được thành lập hợp pháp trước đó trên cùng địa bàn lãnh thổ”. Hoặc lấy điều kiện về hội viên làm ví dụ: theo quy định của Luật Ai cập 32 thì phải có ít nhất 10 người để thành lập một hội trong khi đó ở Rumani con số này là 21; ở ấn Độ chỉ yêu cầu 7 người và một số nước khác như Ecuador yêu cầu về hội viên còn thấp hơn nữa chỉ cần 5 người là đủ; ở nước ta điều kiện này chia thành hai nhóm, nhóm thứ nhất là số lượng người thuộc thành viên ban vận động thành lập hội (đối với hội có phạm vi hoạt động trong cả nước hoặc liên tỉnh thì phải có ít nhất 10 thành viên, có phạm vi hoạt động trong tỉnh có ít nhất 5 thành viên, có phạm vi hoạt động trong huyện, xã, có ít

nhất 3 thành viên), nhóm thứ hai là số lượng người đăng ký tham gia thành lập hội (hội có phạm vi hoạt động trong cả nước hoặc liên tỉnh có ít nhất 100 chữ ký hoặc đơn xin tham gia của công dân, tổ chức ở nhiều tỉnh có đủ điều kiện, tự nguyện đăng ký tham gia thành lập hội. Hội có phạm vi hoạt động trong tỉnh có ít nhất 50 chữ ký hoặc đơn xin tham gia của công dân, tổ chức trong tỉnh có đủ điều kiện, tự nguyện đăng ký tham gia thành lập hội. Hội có phạm vi hoạt động trong huyện có ít nhất 20 chữ ký hoặc đơn xin tham gia của công dân, tổ chức trong huyện có đủ điều kiện, tự nguyện đăng ký tham gia thành lập hội. Hội có phạm vi hoạt động trong xã có ít nhất 10 chữ ký hoặc đơn xin tham gia của công dân, tổ chức trong xã có đủ điều kiện, tự nguyện đăng ký tham gia thành lập hội⁴.

- Thành lập hội, tổ chức phi chính phủ. Hội, tổ chức phi chính phủ được thành lập theo những cách thức khác nhau tùy theo quy định của pháp luật mỗi nước. Nghiên cứu sơ sảo, tổng hợp các quy định về nội dung này cho thấy việc thành lập hội, tổ chức phi chính phủ có thể được thực hiện thông qua *trình tự đăng ký thành lập* tại cơ quan công chứng hoặc toà án (các nước như Bôlivia, Braxin, Italia, Hà Lan quy định việc thành lập các hội, tổ chức phi chính phủ bằng trình tự đăng ký tại cơ quan công chứng. Các nước như Hungary, Ba Lan, Rumani quy định việc thành lập các hội, tổ chức phi chính phủ bằng trình tự đăng ký tại Toà án). Các hội, tổ chức phi chính phủ cũng có thể được thành lập theo một tín thác chịu sự điều chỉnh của luật dân sự (ví dụ như: di chúc của một cá nhân để toàn bộ tài sản của mình làm quỹ từ thiện, nhân đạo; trường hợp này nếu di chúc được lập ra hợp pháp đảm bảo đúng quy định của pháp

luật thì sau khi người có tài sản chết, thừa kế được mở, di chúc có hiệu lực thực hiện thì đương nhiên hội, tổ chức phi chính phủ được thành lập mà không cần phải đăng ký hay xin phép bất cứ cơ quan nào). Nhìn chung pháp luật của các nước quy định về việc thành lập hội, tổ chức phi chính phủ như đã nêu ở trên tuy nhiên cũng có những trường hợp cần lưu ý như: một tổ chức được thành lập theo một di chúc nhưng sau đó toà án kết luận là di chúc đó không hợp lệ vì vậy tổ chức đó không thể và không bao giờ được thành lập. Hoặc ở Anh quy định một tổ chức tín thác sẽ không được công nhận là hội từ thiện nếu không có đăng ký chính thức tại ủy ban từ thiện. Ở nước ta hiện nay cơ quan có thẩm quyền *cho phép thành lập*; chia, tách; sáp nhập; hợp nhất; giải thể và *phê duyệt Điều lệ hội* ở trung ương là Bộ trưởng Bộ Nội vụ, ở địa phương là Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Việc lập hội phải qua các bước với những thủ tục khác nhau như: thành lập ban vận động thành lập hội (ban vận động thành lập hội phải được cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực mà hội dự kiến hoạt động công nhận), hồ sơ xin phép thành lập hội (đơn xin thành lập hội, dự thảo điều lệ, dự kiến phương hướng hoạt động, danh sách những người trong ban vận động thành lập hội, các văn bản xác nhận về trụ sở và tài sản của hội v.v.), nếu hồ sơ xin phép đầy đủ và hợp pháp thì trong hạn 60 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời ban vận động thành lập hội. Có thể nói chúng ta vẫn chưa thoát khỏi cơ chế "xin - cho" chí ít cũng là trên phương diện lập hội. Cũng cần phải nói thêm rằng thành lập hội, tổ chức phi chính phủ với việc hội, tổ chức phi chính phủ đó có tư cách pháp nhân, được nhận tài trợ từ quỹ dành cho hoạt động công ích của ngân sách nhà nước là khác nhau. Điều này có liên quan đến các quy định của pháp luật về điều kiện để một tổ chức có tư cách pháp nhân và nhận tài trợ cùng với sự ưu đãi khác từ phía nhà nước.

⁴ Những nội dung này được quy định trong Thông tư 01/2004/TT-BNV ngày 15 tháng 1 năm 2004 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 88/2003/NĐ - CP ngày 30 tháng 7 năm 2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

Theo cách phân loại hiện nay được nhiều quốc gia thừa nhận trên cơ sở đề xuất của Ngân hàng Thế giới thì các tổ chức không thuộc khu vực nhà nước được chia thành các tổ chức lợi ích tương hỗ và các tổ chức công ích. Chỉ có các tổ chức công ích mới được nhận tài trợ, hưởng các ưu đãi từ phía nhà nước và thường là tổ chức có tư cách pháp nhân đầy đủ. Có ba lý do để lý giải cho việc các tổ chức công ích được nhận tài trợ, hưởng ưu đãi thường xuyên từ phía Nhà nước là:

- Thứ nhất, các tổ chức tương hỗ là của một nhóm cá nhân nhất định, được lập nên theo các tiêu chí, mục đích khác nhau như sở thích, giới tính; còn các tổ chức công ích phục vụ lợi ích công cộng, thành lập với mục đích phục vụ, đáp ứng các yêu cầu thiết yếu của con người trong xã hội.

- Thứ hai, do mục đích thành lập, phạm vi hoạt động, đối tượng bảo vệ lợi ích khác nhau nên mục tiêu cụ thể trong từng chương trình và phương thức hoạt động cũng khác nhau giữa tổ chức tương hỗ với tổ chức công ích và điều này cho phép nhà làm luật xác định sự cần thiết phải xác định tư cách pháp nhân đầy đủ của các tổ chức công ích để tham gia các quan hệ pháp luật.

- Thứ ba, việc thành lập các tổ chức tương hỗ như: câu lạc bộ đua thuyền, thả diều, cây cảnh v.v. nói chung là cần thiết và trong chừng mực nhất định là có ích cho xã hội nhưng thực sự các tổ chức này không phải là tổ chức công ích theo đúng nghĩa của từ này (PBO - Public Benefit Organization)

Lẽ thường là được hưởng quyền lợi nhiều hơn từ phía Nhà nước thì phải gánh vác nghĩa vụ lớn hơn và trách nhiệm pháp lý cao hơn. Trên thực tế có thể có những tổ chức ngay từ khi thành lập đã là tổ chức công ích (ví dụ: Liên đoàn dân vệ của Hungary, Liên hiệp các tổ chức xã hội của Ba Lan hay Liên hiệp các hội khoa học - kỹ thuật Việt Nam v.v.). Cũng có những tổ chức khi thành lập chỉ là hội lợi ích tương hỗ, sau đó được công nhận là tổ chức công ích. Thực

tế này phổ biến ở các nước đang phát triển và cả nước ta.

Nghiên cứu so sánh quy định pháp luật các nước với pháp luật của nước ta thì thấy cũng có sự tương đồng và khác biệt trong quy định về điều kiện để một hội, tổ chức phi chính phủ là tổ chức công ích (ví dụ: theo Luật hoạt động công ích và tình nguyện của Ba Lan thì điều kiện chung để trở thành tổ chức công ích là: thực hiện hoạt động công ích trên các lĩnh vực như môi trường, từ thiện nhân đạo, chính sách xã hội, hỗ trợ những người gặp khó khăn bất trắc trong cuộc sống v.v.; chỉ sử dụng các thành quả kinh tế có được từ hoạt động của tổ chức vào mục đích công ích, không phân chia lợi nhuận cho các cá nhân trong tổ chức; không ủng hộ các đảng phái, không trực tiếp làm chính trị, độc lập với các đảng phái; các dữ liệu kinh tế quan trọng nhất của tổ chức phải được đăng tải công khai trên báo chí trung ương, địa phương; có đủ năng lực hoạt động theo quy định của các bộ, chính quyền địa phương theo thẩm quyền quản lý. Hoặc theo quy định trong Bộ luật Dân sự năm 1997 của Hungary thì các tổ chức xã hội không kể các đảng phái, tổ chức bảo hiểm và các tổ chức đại diện bảo vệ quyền lợi giữa chủ và thợ; các quỹ; các hiệp hội lợi ích công hoạt động trên lĩnh vực môi trường, nhân đạo từ thiện v.v.; các tổ chức công ích khác được pháp luật cho phép; các liên đoàn thể thao là tổ chức công ích. Hoặc theo quy định của Bộ luật Dân sự Paragoay thì các tiêu chí để được hưởng công ích là: hoạt động vì mục đích chung của xã hội; hoạt động duy nhất cho mục đích, không hoạt động cho mục đích khác; hoạt động kinh doanh chỉ trong khuôn khổ thực hiện phục vụ mục đích của mình, toàn bộ thu nhập phục vụ cho mục đích; mỗi tổ chức phải có sự giám sát; điều lệ phải ghi rõ đối xử công bằng với tất cả mọi người. Ở nước ta, theo quy định hiện hành thì ở một số hội có cán bộ hưởng lương từ ngân sách nhà nước, tiền lương và các chế độ chính sách khác thực hiện theo quy định của nhà

nước; trong trường hợp hội có hoạt động gắn với nhiệm vụ của Nhà nước thì được ngân sách nhà nước hỗ trợ. Việc hỗ trợ ngân sách nhà nước cho hội được thực hiện theo Quyết định số 21/2003/QĐ - TTg ngày 29 tháng 01 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ngân sách nhà nước hỗ trợ cho các tổ chức chính trị, xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp đối với hoạt động gắn với nhiệm vụ của nhà nước). Như vậy, kinh nghiệm cho thấy để trở thành hội có tư cách pháp nhân đầy đủ, nhận sự ưu đãi từ phía Nhà nước phải tuân theo những yêu cầu ngặt nghèo hơn trong việc đăng ký, thành lập với cơ quan hữu quan của Chính phủ để được công nhận tổ chức, hoạt động của hội. Qua nghiên cứu số liệu ở các nước cho thấy tỉ lệ giữa các hội, tổ chức phi chính phủ được công nhận là tổ chức công ích so với số hội, tổ chức phi chính phủ đăng ký, thành lập, trung bình là trên dưới 5% (ví dụ ở Ba Lan có khoảng 50.000 tổ chức lợi ích tương hỗ thì chỉ có khoảng 3.000 tổ chức công ích).

- Chấm dứt hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ. Chấm dứt hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ là một chuỗi các hoạt động liên tiếp nhau của tổ chức đó chứ không phải đơn thuần chỉ là một tuyên bố của tổ chức hay một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chấm dứt hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ bao gồm các hoạt động như: chấm dứt hoạt động → thanh lý tài sản, nghĩa vụ về tài sản của tổ chức → tuyên bố giải thể. Chấm dứt hoạt động được hiểu là việc tổ chức phi chính phủ quyết định không nhân danh tổ chức mình để thực hiện những hoạt động, giao dịch theo quyền và nghĩa vụ quy định trong điều lệ cũng như trong pháp luật; chấm dứt hoạt động có thể bằng một văn bản tự nguyện của bộ phận quản lý cao nhất của tổ chức phi chính phủ hoặc bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Thanh lý tài sản, nghĩa vụ về tài sản của tổ chức được chia thành hai mảng cụ thể là: các tài sản có

được từ nguồn tài trợ của các tổ chức trong nước, nước ngoài, của nhà nước; đối với các tài sản này sau khi thanh toán toàn bộ các nghĩa vụ của tổ chức số còn lại do cơ quan có thẩm quyền quyết định (đa phần các nước quy định Tòa án là cơ quan có thẩm quyền quyết định về pháp lý đối với các tài sản này). Đối với các tài sản tự có của hội, sau khi thanh toán hết các nghĩa vụ số còn lại do hội quyết định theo điều lệ. Tuyên bố giải thể được thực hiện sau khi đã thanh toán các nghĩa vụ về tài sản và thanh lý tài sản theo quyết định của nhà nước hoặc của hội; tuyên bố giải thể hội, tổ chức phi chính phủ là thời điểm chấm dứt hoàn toàn các hoạt động cũng như tư cách pháp lý của tổ chức trên thực tế. Trong suốt quá trình chấm dứt hoạt động của tổ chức thì chỉ đến khi tuyên bố giải thể hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ mới chấm dứt hoàn toàn và nhìn chung quy định của pháp luật các nước dù là theo hệ thống thông luật hay theo hệ thống luật dân sự thì cũng có rất nhiều điểm tương đồng về nội dung này. Nghiên cứu quy định pháp luật về hội ở nước ta về vấn đề này cho thấy có nhiều điểm tương đồng với các quy định của các nước. Ví dụ: giải quyết về tài sản, tài chính của hội khi hội giải thể; trách nhiệm của ban lãnh đạo hội khi hội giải thể... So sánh các quy định của pháp luật nước ta với một số nước cho thấy ta có những quy định khá linh hoạt, phù hợp với thực tế quản lý tổ chức, hoạt động hội ở nước ta cụ thể là các quy định về chấm dứt hoạt động của hội trong trường hợp chia, tách, sáp nhập, hợp nhất hội theo quy định của các điều từ 94 đến 97 của Bộ luật Dân sự.

- Tổ chức, hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ. Quy định về tổ chức, hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ bao gồm các nội dung chính là: ban điều hành, hội nghị toàn thể thành viên, hội phí, tổ chức trực thuộc, tổ chức thành viên, chi nhánh (đại diện).

Ban điều hành của hội, tổ chức phi chính phủ là bộ phận gồm các cá nhân được bầu,

chỉ định để thực hiện nhiệm vụ quản lý điều hành hoạt động thường xuyên của hội, tổ chức phi chính phủ (theo Điều 588, Bộ luật Dân sự của Ecuador thì thành viên của ban điều hành được đa số các hội viên tán thành hoặc tại Điều 10 Bộ luật Dân sự Chile cũng có quy định: các thành viên của ban điều hành được bầu tại hội nghị toàn thể thành viên họp thường kỳ. Tại các điều 105 và 106 Bộ luật Dân sự Paragoay quy định: một hiệp hội được điều hành bởi một hay nhiều giám đốc do hội nghị toàn thể các thành viên của hiệp hội lựa chọn; các bên liên quan cũng có thể thỉnh cầu Tòa án bổ nhiệm các vị trí trống trong ban điều hành và Tòa án có thể bổ nhiệm những người không phải là thành viên của tổ chức làm điều hành nếu tòa án kết luận rằng không ai trong số các thành viên của hiệp hội đủ khả năng làm việc đó). Đối với các tổ chức phi chính phủ được thành lập theo tín thác hay đối với các quỹ thì bắt buộc phải có ban điều hành (theo luật của Achentina đối với các quỹ văn xã, việc điều hành và quản lý phải giao cho một hội đồng quản trị, hội đồng này phải có ít nhất là 3 người. Hoặc theo Pháp lệnh về kiểm soát năm 1961 của Pakistan thì các tổ chức phúc lợi xã hội phải bổ nhiệm một ủy ban quản lý gồm ít nhất 15 thành viên, các thành viên này có thể là cá nhân hoặc tổ chức cử người đại diện tham gia). Theo quy định của nhiều nước thì thành viên của ban điều hành hội làm việc trọn thời gian theo chức phận mà họ đảm nhiệm. Ngoài ban điều hành còn có ban hoặc bộ phận giám sát tuy nhiên không phải pháp luật của tất cả các nước đều quy định giống nhau về nội dung này. Ở nước ta “cơ quan lãnh đạo cao nhất của hội là Đại hội toàn thể hoặc Đại hội đại biểu”, Ban lãnh đạo hội được xem như tổ chức thường trực của cơ quan lãnh đạo cao nhất của hội. Cách tổ chức này có phần giống với cách tổ chức của tổ chức đảng.

Hội nghị toàn thể thành viên. Đây là cuộc họp mà luật bắt buộc đối với các thành viên trong một hiệp hội, tổ chức phi chính

phủ. Quy định pháp luật về hội, tổ chức phi chính phủ của các nước khá đồng thuận về vấn đề này, thể hiện cụ thể ở các nội dung như hội nghị thường kỳ và hội nghị đột xuất. Hội nghị thường kỳ được thực hiện theo định kỳ trước hàng năm hoặc hai năm một lần, tại đó các chính sách trong hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ được hình thành, ban điều hành của hội, tổ chức phi chính phủ được bầu. Hội nghị đột xuất diễn ra khi có đa số hội viên yêu cầu hoặc do ban điều hành hội đề nghị để giải quyết kịp thời những vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ không thuộc thẩm quyền của ban điều hành. Để thực hiện được hội nghị đột xuất ngoài yêu cầu về số lượng các ý kiến của hội viên, của ban điều hành còn phải thông báo với cơ quan hữu quan của nhà nước theo thời hạn quy định trước khi hội nghị diễn ra (Luật Dân sự của Uganda quy định thời hạn này là 45 ngày; Malaysia, Thái Lan và một số nước khác ở Đông Nam Á ấn định thời hạn này là 30 ngày).

Các hội, tổ chức phi chính phủ có thể có tổ chức trực thuộc, tổ chức thành viên, chi nhánh. Các tổ chức trực thuộc, tổ chức thành viên có thể là một pháp nhân riêng được sở hữu tài sản, hoạt động theo nhiệm vụ của pháp nhân và bị kiểm soát bởi một hay nhiều pháp nhân khác. Chi nhánh hoạt động không có tư cách pháp nhân riêng biệt.

4. Về nguồn văn bản điều chỉnh tổ chức, hoạt động của hội

Nghiên cứu so sánh nguồn văn bản điều chỉnh tổ chức, hoạt động của hội giữa các nước trong khu vực, trên thế giới với nước ta cho thấy có những sự khác biệt mang tính đặc thù khá rõ nét:

- Đối với những nước như Đức, Ý, Hà Lan v.v. thì hoạt động phi chính phủ được điều chỉnh bởi luật tư với văn bản quy phạm pháp luật là Luật Dân sự được xem như là cơ sở, là căn cứ cho sự phát triển của các quy định pháp luật thực định. Do điều chỉnh bởi

luật tư nên khi có tranh chấp xảy ra thì thẩm quyền giải quyết vụ việc thuộc về Tòa án;

- Đối với một số nước khác như Pháp, Đan Mạch, Tây Ban Nha, Ba Lan, Hungary v.v. ngoài luật dân sự, có những đạo luật riêng điều chỉnh về tổ chức, hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ như Bộ luật về hiệp hội ngày 01 tháng 7 năm 1901 của Pháp, Luật về các hoạt động phi chính phủ của Đan Mạch, Luật về hoạt động công ích, tình nguyện của Ba Lan v.v.;

- Ở châu Á mà tiêu biểu là Trung Quốc trong thời gian trước đây cũng sử dụng đa nguồn văn bản điều chỉnh tổ chức, hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ. Tuy nhiên trong những năm cuối của thế kỷ XX và hiện nay đã chuyển đổi cách thức điều chỉnh theo hướng đơn nguồn văn bản và dành quyền cho cơ quan tài phán quyết định khi có các tranh chấp trong hoạt động phi chính phủ⁵;

- Đối với Việt Nam có khác hơn các nước ở chỗ đa hệ thống văn bản điều chỉnh tổ chức, hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ. Hệ thống văn bản của Đảng. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước. Trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có thể kể đến các loại văn bản như: Hiến pháp; Luật; Nghị định; Quyết định; Chỉ thị; Thông tư. Hệ thống văn bản của Đảng có: Nghị quyết của Bộ chính trị, Chỉ thị của Ban Bí thư, Thông báo ý kiến của Bộ chính trị hoặc Ban Bí thư. Việc có nhiều loại văn bản trong một nguồn điều chỉnh pháp luật về tổ chức, hoạt động của hội, tổ chức phi chính phủ không phải là chuyện hiếm. Vì ngay các nước theo dòng luật châu Âu lục địa cũng sử dụng đa loại văn bản trong nguồn luật điều chỉnh. Nhưng với chúng ta, điểm đặc biệt là ở chỗ trong nhiều trường hợp luật dân sự không được coi là nguồn chính, cơ sở để phát triển các quy định liên quan. Hơn thế

nếu có tranh chấp thì việc giải quyết hiện nay cũng chưa theo tố tụng tại cơ quan tư pháp. Một điểm đặc biệt nữa là ngoài hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, ta còn có các văn bản của tổ chức Đảng điều chỉnh về tổ chức, hoạt động của hội. Có thể nói nguồn văn bản cũng như cách thức điều chỉnh tổ chức, hoạt động của hội ở Việt Nam rất đặc thù, xuất phát từ thực tế phát triển của các hội theo tiến trình phát triển của cách mạng Việt Nam.

*

* *

Tóm lại: Qua nghiên cứu so sánh tham khảo kinh nghiệm pháp luật về hội của một số nước trên thế giới cho thấy, các quy định về trình tự, thủ tục thành lập hội ở nước ta còn có phần hạn chế trên thực tế thực hiện quyền tự do hiến định này của công dân⁶. Chính sách pháp luật của nhà nước đối với tổ chức, hoạt động của các hội còn thiếu đồng bộ, chưa thể hiện rõ sự ưu đãi đối với các hội hoạt động công ích, tình nguyện. Việc xây dựng Luật Hội vẫn theo quan điểm cũ là luật khung, quy định chủ yếu về trình tự, thủ tục thành lập hội nói chung, không phân loại được các hội để từ đó có những quy trình, thủ tục thành lập, chính sách đối với các hội cho phù hợp. Để khắc phục tình trạng trên theo chúng tôi, cần khẩn trương xây dựng các tiêu chí phân loại hội, định hình rõ về khu vực xã hội dân sự để từ đó có những điều chỉnh pháp luật phù hợp với thực tế trong nước và quốc tế về vấn đề này./.

⁵ Cơ sở lý luận của vấn đề này là quyền tự do lập hội của công dân (một trong những quyền của con người trong xã hội). Khi bị vi phạm thì phải được bảo vệ bởi pháp luật thông qua hoạt động xét xử của Tòa án

⁶ Trong dự thảo 9 Luật Hội đã tiếp cận với trình tự thành lập hội theo kiểu đăng ký thành lập. Tuy nhiên, vẫn còn có nhiều điểm chưa thực sự đúng với trình tự này. Tác giả chú thích