PHÁP LUẬT VỀ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*Bùi Thị Thanh Hằng**

Đặt vấn đề

Hội được ghi nhận khá sớm trong Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam và các văn bản pháp luật khác[1] và sau đó được ghi nhận trong Bộ luật Dân sự (BLDS) 1995 với tư cách là một loại pháp nhân có tầm quan trọng đặc biệt trong đời sống xã hội.

Hiện nay, Việt Nam đang xây dựng Luật về Hội trên cơ sở kế thừa các văn bản pháp qui đã được ban hành, sự phù hợp của nó với các qui định của Bộ luật Dân sự 2005 trong mối quan hệ giữa luật chung và luật chuyên ngành và sự tương thích với pháp luật về hội các nước, góp phần thúc đẩy nhanh chóng tiến trình hội nhập của Việt Nam.

1. Khái quát về các tổ chức phi lợi nhuận

Thuật ngữ NPO được dùng để chỉ các tổ chức xã hội hoạt động vì mục đích phi lợi nhuận và PBO được dùng để chỉ các tổ chức xã hội phi lợi nhuận hoạt động với mục đích mang lại lợi ích cho cộng đồng. Như vậy có thể nói PBO chính là một NPO có mục tiêu hoạt động duy nhất là lợi ích chung của tất cả các thành viên trong cộng đồng hoặc của một nhóm người cụ thể bị thiệt thòi hoặc cần được hưởng những lợi ích đặc biệt. Thuật ngữ NPO ở các nước khác nhau có thể được sử dụng với một ý nghĩa khác nhau[2], tuy nhiên, nhìn chung NPO được hiểu là một tổ chức có các dấu hiệu:

❖ Là pháp nhân;

❖ Được tổ chức hoặc hoạt động không vì mục đích tạo ra và phân chia lợi nhuận;

❖ Không phải là cơ quan nhà nước (tổ chức phi chính phủ);

❖ Không phân chia lợi nhuận, các thu nhập hay tài sản của tổ chức ngoài mục tiêu phi lợi nhuận của tổ chức.

Ở hầu hết các nước có BLDS, NPO bao gồm 2 loại hình đó là Hội và Quỹ, hoạt động theo mô hình các tổ chức lợi ích tương hỗ (vì lợi ích của các thành viên) hay các tổ chức lợi ích công (lợi ích của cộng đồng hay một nhóm người cần được trợ giúp).

BLDS Việt Nam năm 1995 qui định hai loại hình tổ chức hoạt động không nhằm mục đích thu lợi là các tổ chức xã hội–tổ chức xã hội nghề nghiệp và các quĩ xã hội và quĩ từ thiện[3]. Cụ thể hoá BLDS 1995, Điều 2 Nghị định 88/2003/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động và quản lý Hội và Điều 2, Điều 3 Nghị định 177/1999/NĐ-CP ngày 22/12/1999 qui định khá rõ về tổ chức phi lợi nhuận. BLDS Việt Nam năm 2005 về cơ bản không có sự thay đổi đáng kể trừ việc bổ sung thêm tổ chức xã hội chính trị-nghề nghiệp vào nhóm các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội-nghề nghiệp[4]. Như vậy, cho đến thời điểm này khái niệm NPO và PBO đã được đề cập trong hệ thống pháp luật ở Việt Nam tuy chưa thật rõ nét. Để khắc phục điều này, Điều 3, Điều 4 Dự thảo thứ 9 "Luật về Hội" của chúng ta đã đưa ra khái niệm Hội khá rõ nét đáp ứng đầy đủ các dấu hiệu được các nước thừa nhận.

Trong những năm gần đây Nhà nước Việt Nam đã có sự quan tâm tới NPO bởi vai trò to lớn của nó đối với các khía cạnh của đời sống xã hội. Vai trò của NPO thể hiện dưới các khía cạnh sau:

Về kinh tế: NPO đang dần trở thành một lực lượng kinh tế quan trọng.

Về xã hội: NPO ngày càng tham gia rộng rãi hơn vào mọi lĩnh vực văn hoá, y tế, giáo

---

* Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia HN

[1] Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1960, Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1982; Luật qui định quyền lập hội số 102-SL/L.004 ngày 20/05/1957 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà; Nghị định số 258-TTg ngày 14/06/1957 của Thủ tướng Chính phủ qui định chi tiết thi hành luật số 102-SL/L.004 ngày 20/05/1957 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà.

[2] Xem "Những cải cách về Luật và thuế cho Koeki Hojin"- Karla W. Simon và Leon E.Irish

[3] Điểm d và đ Khoản 1 Điều 110, Điều 114, 115 BLDS 1995.

[4] Điều 100, Điều 104, 105 BLDS 2005

dục, dịch vụ xã hội... đặc biệt là các hoạt động nhằm bảo trợ cho trẻ em, người già, người tàn tật, bảo vệ và tôn tạo các di tích lịch sử văn hoá, cứu trợ thiên tai...cho thấy NPO đã giúp Nhà nước (Chính phủ) cung cấp hàng hoá và dịch vụ cơ bản cho cộng đồng khi nguồn lực của Nhà nước chưa đủ cung cấp cho xã hội. Như vậy, có thể nói NPO đóng một vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế xã hội. Sự kết hợp giữa Nhà nước và NPO còn có ý nghĩa trong việc giúp Nhà nước có thêm phương tiện để giải quyết những nhu cầu cấp thiết của cộng đồng.

Về đối ngoại: Việt Nam đang đẩy mạnh quá trình hội nhập quốc tế. Thực tế cho thấy, rất nhiều tổ chức phi chính phủ vào Việt Nam thường tìm gặp, hợp tác với các tổ chức phi chính phủ ở Việt Nam để cùng hoạt động.

Về hoạt động tư vấn: NPO còn tiến hành các hoạt động tư vấn xã hội (tư vấn, phản biện và giám định xã hội) giúp Chính phủ thể chế hoá được nhiều hoạt động quan trọng đồng thời cũng giúp cho các thành viên triển khai được nhiều việc làm có ích.

Về công tác phổ biến kiến thức: NPO tiến hành công tác phổ biến kiến thức một cách rộng rãi thông qua việc cung cấp tài liệu phổ biến kiến thức, thông qua các báo, tạp chí để phổ biến kiến thức phổ thông (báo khoa học đời sống) cũng như phổ biến kiến thức ở trình độ cao (Tạp chí Xưa và nay; Tia sáng...) nhằm ngày càng nâng cao dân trí.

Về cung cấp hàng hoá và dịch vụ: NPO hình thành dựa trên cơ sở sự tự nguyện nên việc tiến hành các hoạt động phân phối hàng hoá và dịch vụ thường hiệu quả với chất lượng cao và chi phí thấp hơn việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ công. Điều này có được là nhờ NPO có qui mô gọn nhẹ, được đặt ở từng địa phương nên dễ nắm bắt được nhu cầu thực của cộng đồng cũng như biết cách thoả mãn tốt nhất các nhu cầu của cộng đồng, hơn nữa do các thành viên của NPO tự nguyện đóng góp công sức, thời gian không đòi hỏi phải trả tiền lương, tiền công khi thực hiện nhiệm vụ góp phần tạo nên giá cả hàng hoá và dịch vụ do NPO cung cấp có giá thành thấp hơn, cuối cùng là do NPO xác định việc cung cấp hàng hoá, dịch vụ tốt với chi phí thấp và hiệu quả chính là yếu tố giúp NPO có thể tồn tại và cạnh tranh với các tổ chức khác của cơ quan nhà nước cũng như giữa các NPO (giành được trợ cấp, tài trợ, hợp đồng, miễn, giảm thuế, tiền quyên góp...).

2. Khung pháp lý cho hoạt động các tổ chức phi lợi nhuận ở Việt Nam

Với vai trò to lớn nêu trên trong đời sống xã hội, xây dựng luật về NPO là hết sức cần thiết bởi việc làm này sẽ là cơ sở pháp lý quan trọng khuyến khích, bảo vệ và thúc đẩy NPO tham gia mạnh mẽ và rộng khắp vào công cuộc phát triển văn hoá, xã hội và kinh tế của đất nước, góp phần khắc phục tình trạng thiếu hụt nguồn lực của Chính phủ trong vai trò cung cấp hàng hoá và dịch vụ cơ bản cho cộng đồng. Sự kết hợp giữa Nhà nước và NPO sẽ tạo nên một kỷ nguyên mới trong đó Nhà nước và NPO cùng cung cấp và quản lý các nguồn lực kinh tế và xã hội, cùng nhau thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế của đất nước. Mặt khác, thông qua pháp luật Nhà nước có thể đảm bảo cho NPO đặc biệt là PBO hoạt động một cách minh bạch và bảo đảm việc giải trình việc sử dụng tài sản và lợi nhuận của NPO đúng với mục đích thành lập hay hoạt động của NPO.

2.1 Các qui định về tổ chức phi lợi nhuận trong Bộ luật Dân sự

Các quốc gia theo hệ thống luật dân sự trong đó có Việt Nam, công nhận hai loại hình NPO: NPO vì lợi ích tương hỗ và NPO vì lợi ích chung. Hai loại hình này được xem là hoàn toàn khác với các tổ chức công và các tổ chức thương mại tư nhân (các loại hình công ty, công ty hợp danh...). Hai loại hình NPO truyền thống được công nhận là:

❖ Các tổ chức của mọi cá nhân, điển hình thường gọi là "hiệp hội"; và

❖ Các tổ chức liên quan tới việc trao tặng các nguồn vật chất, thường gọi là "quỹ hỗ trợ".

Bộ luật Dân sự của hầu hết các quốc gia này (trừ Cộng hoà Pháp) dành một phần qu

định về pháp nhân[5]. Pháp nhân được chia làm hai loại trên cơ sở tiêu chí pháp nhân đó được tổ chức và hoạt động có vì mục đích thu lợi hay không? Chẳng hạn như Điều 21 BLDS Cộng hoà Liên bang Đức; Điều 34 BLDS Nhật bản; Điều 81 BLDS-Thương mại Thái Lan; Điều 44 BLDS Philippin; khoản 5 Điều 21, Điều 36 BLDS Mông cổ... Bên cạnh các quy định chung về pháp nhân trong Bộ luật Dân sự, các nước còn ban hành luật riêng về Hội và quỹ quy định cụ thể về phương thức thành lập, cơ cấu bộ máy, thủ tục chấm dứt...[6].

Một số quốc gia khác không chỉ dừng lại ở các qui định chung xác định các loại hình pháp nhân (thu lợi hay không vì mục đích thu lợi), BLDS của nhiều nước còn qui định cụ thể về NPO[7]. Việc đưa ra những tiêu chí để phân biệt giữa NPO và PBO trong pháp luật dân sự đã giúp PBO có thể nhận được nhiều lợi ích bên cạnh những lợi ích về thuế, chẳng hạn như PBO có quyền nhận trợ cấp, nhận tài trợ theo hình thức quà hoặc tiền...Việc phân biệt NPO và PBO trong luật dân sự cũng như luật thuế còn liên quan đến việc gây quĩ công bởi ở nhiều nước chỉ các PBO mới được phép gây quỹ từ các nguồn quĩ công thông qua thư tín hoặc các hoạt động gây quĩ từ các cá nhân.

Việt Nam trong công cuộc đổi mới, đã có những nỗ lực nhằm định rõ vai trò và mục đích của các tổ chức tư nhân có mục đích hoạt động vì lợi ích công phù hợp với các hệ thống pháp luật hiện đại thông qua việc đồng thời công nhận các pháp nhân tư nhân hoạt động vì mục đích lợi nhuận và các pháp nhân tư nhân hoạt động vì mục đích phi lợi nhuận.

Các qui định về pháp nhân trong Bộ luật Dân sự 2005 như trên đã nêu không có những thay đổi lớn. Tuy nhiên, cũng cho chúng ta một bức tranh toàn cảnh về pháp nhân. Một trong các điều khoản đó (Điều 110 BLDS 1995 và Điều 100 BLDS 2005) qui định các loại hình pháp nhân cơ bản. Tuy nhiên, trên cơ sở các loại pháp nhân đó "Tổ chức xã hội, tổ chức xã hội-nghề nghiệp" và "Quỹ xã hội, quỹ từ thiện" chính là các NPO hoạt động không thu lợi.

Trên cơ sở BLDS các nước nói trên và BLDS Việt Nam cho thấy cách sắp xếp pháp nhân theo qui định tại BLDS của ta (BLDS 1995, BLDS 2005) không dựa trên cơ sở phân loại pháp nhân theo các tiêu chí truyền thống và thống nhất như: công pháp và tư pháp; nhằm mục đích thu lợi và pháp nhân không nhằm mục đích thu lợi mà mang tính chất liệt kê các loại hình tổ chức đang có trong thực tế trong xã hội Việt nam. Điều này dễ dẫn đến tình trạng qui định của BLDS vừa thiếu tính khái quát vừa chồng chéo. Thiếu rõ ràng BLDS 1995 và BLDS 2005 còn bổ sung thêm vào danh sách pháp nhân các tổ chức thoả mãn các điều kiện mà BLDS qui định[8]. Như vậy, qui định này bao hàm cả tổ chức hoạt động vì mục đích thu lợi và không vì mục đích thu lợi. Hơn nữa, BLDS cũng không chỉ rõ tiêu chí của NPO cũng như xác định điều kiện để một tổ chức được coi là PBO.

Trên cơ sở qui định về các loại pháp nhân tại BLDS 1995 và BLDS 2005 cho thấy BLDS Việt Nam chưa làm rõ được sự khác biệt giữa tổ chức xã hội và tổ chức chính trị. Mặt khác, BLDS cũng chưa làm rõ bản chất của những tổ chức này (có hoạt động vì mục đích phi lợi nhuận không?). Hơn nữa các điều khoản này dường như chỉ đề cập đến các hiệp hội hoạt động vì lợi ích chung của các thành viên (mục đích lợi ích tương hỗ) chứ chưa đề cập đến hiệp hội hoạt động vì lợi ích công[9].

Qui định về Quỹ trong BLDS 2005 không thay đổi gì so với BLDS 1995 và qui định này tương đối hợp lý bởi đã chỉ rõ được quỹ là pháp nhân phi lợi nhuận cũng như xác định khá rõ mục đích công của loại hình pháp nhân này. Tuy nhiên, nếu BLDS khẳng định được mục đích hoạt động của loại hình pháp

[5] BLDS Đức; BLDS Nhật bản; BLDS và thương mại Thái Lan; BLDS Mông cổ; BLDS Trung quốc...

[6] Như Đức, Nhật bản.

[7] BLDS Cộng hoà liên bang Đức dành hẳn một mục với với 25 điều (từ Điều 55 đến Điều 79) để điều chỉnh các hoạt động của Hiệp hội không có mục đích thu lợi như thành lập, đăng ký; sửa đổi điều lệ; qui chế hội viên; LDS-TM Thái lan cũng dành một phần riêng_phần 2 (từ Điều 81 đến Điều 97) để qui định về quỹ.

[8] Điểm e khoản 1 Điều 110 BLDS 1995; khoản 6 Điều 100 BLDS 2005

[9] Điều 110 đến Điều 115 BLDS 1995; từ Điều 100 đến Điều 105 BLDS 2005

nhân này bằng một thuật ngữ thống nhất, khái quát không liệt kê thì có lẽ điều luật sẽ tránh được tình trạng vừa thừa lại vừa thiếu, đồng thời lại giúp được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể dễ dàng xác định một tổ chức có hoạt động vì lợi ích công hay không thay vì phải xác định một tổ chức có hoạt động thuộc phạm vi "mục đích xã hội nhân đạo khác" hay không. Tuy nhiên, cũng cần phải khẳng định rằng Điều 115 BLDS 1995, Điều 105 BLDS 2005 và Điều 2 Nghị định 177/1999/NĐ-CP ngày 22/12/1999 về việc ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện tương đồng với nhau.

2.2. Các qui định pháp luật khác về các tổ chức phi lợi nhuận ở Việt Nam hiện nay

Trên cơ sở Hiến pháp 1992, BLDS 1995, Chính phủ Việt Nam đã ban hành quy chế quy định chi tiết pháp nhân là các tổ chức phi lợi nhuận được quy định trong BLDS, Nghị định 88/2003/NĐ-CP ngày 30/07/2003 qui định về tổ chức, hoạt động và quản lý các hội (Quy chế Hiệp hội) thay cho Luật số 102-SL/L004 ngày 20/05/1957 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà. Ngoài ra Bộ Nội vụ còn ban hành thông tư số 01/2004/TT-BNV ngày 15/01/2004 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 88/2003/NĐ-CP. Đây là những văn bản cùng với BLDS 1995 và Quy chế về tổ chức và hoạt động các quỹ xã hội, quỹ từ thiện ban hành kèm theo Nghị định 177/1999/NĐ-CP ngày 22 tháng 12 năm 1999 tạo nên khung pháp lý cho của các tổ chức phi lợi nhuận.

Những văn bản pháp luật trên có ưu điểm:

❖ Lần đầu tiên được qui định một cách tương đối có hệ thống và đầy đủ về các tổ chức phi lợi nhuận;

❖ Tạo ra một khung pháp lý tương đối đầy đủ cho các tổ chức hoạt động vì mục đích phi lợi nhuận, là cơ sở quan trọng để xây dựng một Luật về hội hiện đại;

❖ Cho phép các hiệp hội được quyền tham gia bàn luận với Chính phủ về các vấn đề liên quan đến chính sách của Chính phủ;

❖ Xác định rõ trách nhiệm của Chính phủ là giúp đỡ các hiệp hội (có nghĩa là phải đáp ứng các nguồn tài chính cần thiết);

❖ Các hiệp hội có thể kiểm soát các hoạt động kinh doanh và đón nhận các khoản tài trợ không chỉ từ trong nước mà cả ở ngoài nước.

Bên cạnh những ưu điểm kể trên những văn bản này cũng có những hạn chế nhất định. Đó là:

Sự thiếu nhất quán và bất bình đẳng trong xác định phạm vi của tổ chức phi lợi nhuận

Điều 110, 114, 115 BLDS 1995 qui định hai loại hình tổ chức phi lợi nhuận khác nhau là các "Tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp" và "Quỹ xã hội, quỹ từ thiện", đây chính là các hội được thể chế hoá tại Điều 2 của Nghị định 88/2003/NĐ-CP và Điều 2 của Nghị định 177/1999/NĐ-CP. Điều 4 Nghị định 88/2003/NĐ-CP qui định: "Hội được công nhận là tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức chính trị xã hội nghề nghiệp, hội có hoạt động gắn với nhiệm vụ của Nhà nước được ngân sách Nhà nước hỗ trợ theo qui định của Thủ tướng Chính phủ". Như vậy, khái niệm hội ở đây đã được mở rộng và bao trùm cả các tổ chức chính trị xã hội được ghi nhận tại Điểm b khoản 1 Điều 110 BLDS và Điều 112 BLDS 1995. Qui định này dường như nhấn mạnh đến các tổ chức chính trị–xã hội và tổ chức chính trị xã hội-nghề nghiệp không chỉ có mục đích xã hội mà còn cả mục đích chính trị. Tuy nhiên, tại khoản 2 Điều 1 Nghị định 88/2003/NĐ-CP lại loại bỏ một số các tổ chức chính trị xã hội, tôn giáo và tổ chức xã hội nghề nghiệp. Các qui định này dường như trái với thông lệ quốc tế (Hội được thành lập đơn thuần để thực hiện chức năng xã hội bên cạnh việc thực hiện các hoạt động mang tính chất công, không phụ thuộc vào vai trò hay khía cạnh chính trị của tổ chức đó), đồng thời tạo ra sự bất bình đẳng giữa các tổ chức xã hội này. Điều đáng tiếc là các qui định về các pháp nhân trong BLDS 2005 như đã phân tích không có sự thay đổi gì đáng kể và qui định của Dự thảo 9 "Luật về Hội" thực chất cũng chỉ là sự sao chép lại các qui định tại Điều 1 và

Điều 2 Nghị định 88/2003/NĐ-CP. Nói cách khác, sự bất bình đẳng giữa các tổ chức xã hội này vẫn chưa được loại bỏ và vì vậy sự thiếu phù hợp với thông lệ quốc tế về Hội vẫn được giữ nguyên trong Dự thảo 9 "Luật về Hội".

Về thành lập các tổ chức phi lợi nhuận

Qui định mang tính nguyên tắc về thành lập hội và quỹ được ghi nhận tại BLDS 1995 và được thể chế hoá Nghị định 177/1999/NĐ-CP và Nghị định 88/2003/NĐ-CP. *Hiện nay các qui định về thành lập Hội và Quỹ cũng được ghi nhận trong BLDS 2005 và các qui định về thành lập Hội trong Dự thảo 9 cũng mang tính chất cụ thể hoá các qui định của BLDS 2005. Điều này là hoàn toàn hợp lý và phù hợp với các BLDS hiện đại.* Theo ngôn từ của BLDS 1995 và BLDS 2005, các tổ chức phi lợi nhuận chỉ được thành lập khi "cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép thành lập và chuẩn y điều lệ"- trình tự cho phép - một trong ba trình tự thành lập pháp nhân ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, thành lập tổ chức phi lợi nhuận theo trình tự cho phép là một vấn đề cần phải xem xét bởi:

➢ Các qui định về trình tự này không phù hợp với Điều 22 Công ước quốc tế về quyền chính trị và dân sự ngày 16/12/1966 mà Việt Nam gia nhập ngày 24/09/1982 về bảo đảm quyền tự do lập hiệp hội và khoản 2 Điều 2 Công ước qui định trách nhiệm của các quốc gia thành viên trong việc bảo đảm cho công dân thực hiện các quyền dân sự và chính trị bởi trình tự này đã trao cho chính phủ gần như toàn bộ quyền cho phép hay không cho phép thành lập một NPO và quyền kiểm soát của chính phủ đối với các NPO trong suốt thời gian hoạt động.

➢ Qui định về trình tự này cũng không phù hợp với quyền tự do lập hội của công dân được ghi nhận tại Điều 69 Hiến pháp 1992.

➢ Việc thành lập các tổ chức phi lợi nhuận, đặc biệt là các hiệp hội mất nhiều thời gian vì các thủ tục quá phức tạp rườm rà. Bởi để thành lập một hiệp hội hay một quỹ bắt buộc phải đáp ứng một số yêu cầu nhất định như:

- Phải được Cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ Nội vụ hoặc UBND cấp tỉnh) cấp phép hoặc cấp giấy chứng nhận đăng ký thành lập hội[10];
- Điều lệ hội phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê chuẩn[11];
- Ban vận động thành lập hội phải được thành lập và Ban này phải báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền[12];
- Phải có trụ sở làm việc, có đủ số hội viên[13].

Nghị định 88/2003 qui định một tổ chức phi lợi nhuận được thành lập nếu đáp ứng các điều kiện như đã nêu trên và tuân theo một trình tự nhất định như Ban vận động thành lập hội phải soạn thảo bản điều lệ với những nội dung luật định sau đó bản điều lệ này được đệ trình lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền cùng với hồ sơ xin phép thành lập hội[14]. Giấy phép thành lập sẽ được cấp trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ[15], Ban vận động thành lập hội phải tổ chức Đại hội thành lập hội trong vòng 90 ngày[16]. Tại Đại hội thành lập hội, bản điều lệ thực tế của hiệp hội phải được thông qua cùng với "Chương trình hoạt động" và "Nghị quyết đại hội"[17]. Đại hội cũng bầu ra Ban lãnh đạo và Ban kiểm tra theo qui định của điều lệ hội. Kết thúc đại hội, ban lãnh đạo hội phải báo cáo kết quả đại hội thông qua việc gửi các tài liệu đại hội đến cơ quan nhà nước đã quyết định cho phép thành lập hội[18]. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép thành lập quyết định phê duyệt điều lệ hội đã được thông qua tại Đại hội và điều lệ có hiệu lực kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định phê

[10] Khoản 1 Điều 3 Nghị định 88/2003 và Điều 7 Nghị định 177/1999/NĐ-CP; Điều 19 Dự thảo 9 "Luật về Hội"
[11] Khoản 2 Điều 3 Nghị định 88/2003 và Điều 3 Nghị định 177/1999/NĐ-CP; Điều 19 Dự thảo 9 "Luật về Hội"
[12] Điều 7 Nghị định 88/2003 và Điều 3 Nghị định 177/1999/NĐ-CP; Điều 10 Dự thảo 9 "Luật về Hội"
[13] Điều 6 Nghị định 88/2003 và điểm c khoản 2 Điều 5 Nghị định 177/1999/NĐ-CP; Điều 9 Dự thảo 9 "Luật về Hội"
[14] Điều 8 Nghị định 88/2003
[15] Điều 10 Nghị định 88/2003
[16] Khoản 1 Điều 11 Nghị định 88/2003
[17] Điều 12 Nghị định 88/2003
[18] Điều 13 Nghị định 88/2003

duyệt[19]. Chỉ khi có sự phê chuẩn cuối cùng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì bản Điều lệ mới có hiệu lực. So với Nghị định 88/2003, qui định về trình tự thủ tục thành lập Hội của Dự thảo 9 mặc dù đã có sự lược bỏ một số qui định mang tính phiền hà[20] nhưng không có sự khác biệt. Những qui định này cho thấy điều kiện, trình tự thủ tục thành lập tổ chức phi lợi nhuận rất rườm rà và phức tạp, gây không ít khó khăn, phiền hà cho những người muốn thành lập hội hoặc đăng ký thành lập hội bởi các lý do sau:

• Thời gian 60 ngày cho việc cấp giấy chứng nhận đăng ký thành lập hội là tương đối dài, đặc biệt đối với việc thành lập các hội nhằm khắc phục những thảm hoạ;

• Trên thực tế các qui định của pháp luật hiện hành không qui định rõ thời điểm một hiệp hội được coi là có tư cách pháp nhân (chỉ xác định thời điểm có hiệu lực của điều lệ. Phải chăng nhà làm luật muốn chỉ đến đây chính là thời điểm hội có tư cách pháp nhân?).

Về thành lập pháp nhân, các nước trên thế giới có xu hướng giảm nhẹ thủ tục cũng như thời gian thành lập các tổ chức phi lợi nhuận. Chẳng hạn như ở Nhật Bản, trước đây khung pháp lý cho các tổ chức phi lợi nhuận rất phức tạp với nhiều loại tổ chức phi lợi nhuận (8 loại) và để thành lập nhiều loại hình đòi hỏi phải có giấy phép hoặc phê chuẩn của chính phủ. Nhưng với sự ra đời của "Luật về Tổ chức Cộng đồng" năm 1991 và "Luật các Tổ chức phi lợi nhuận" năm 1998, Chính phủ Nhật Bản đã nới lỏng kiểm soát trong việc phê chuẩn. Theo đó các tổ chức phi lợi nhuận hoạt động trong các lĩnh vực tăng cường sức khoẻ, phúc lợi, giáo dục, phát triển cộng đồng, nghệ thuật, văn hoá, thể thao, cứu trợ thiên tai, hợp tác quốc tế... có thể được thành lập không cần sự phê chuẩn của chính phủ[21]. Hay như ở Indonesia hiệp hội và quỹ từ thiện trước đây có thể được thành lập bằng một quyết định của một cơ quan có thẩm quyền mà không cần phải xin chính phủ phê chuẩn. Từ năm 2001 trên cơ sở "Luật quỹ từ thiện" mới Bộ Tư pháp và Nhân quyền được giao trách nhiệm cấp phép thành lập và giám sát các tổ chức này (Bộ có thể hỏi ý kiến các cơ quan chuyên môn để quyết định cấp phép hay không cấp phép thành lập nhưng đây không phải là quy định bắt buộc).

➢ Cơ cấu thành lập và giám sát với những thủ tục rườm rà phức tạp mất nhiều thời gian như ở Việt Nam hiện hay dẫn đến tình trạng gây cản trở cho việc thành lập các tổ chức phi lợi nhuận mặc dù sự giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là cần thiết nhưng không nên để sự giám sát này ảnh hưởng tới quyền tự do lập hội của công dân.

❖ Về mối quan hệ giữa Chính phủ và các tổ chức phi lợi nhuận.

Mối quan hệ giữa chính phủ và hiệp hội được thể hiện rất rõ qua việc cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép thành lập hay từ chối hồ sơ xin phép thành lập được qui định tại Điều 10 của Nghị định 88/2003/NĐ-CP, đó là:

➢ Cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ trưởng Bộ Nội vụ hoặc Chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh) phải có giấy biên nhận khi nhận hồ sơ xin phép thành lập hội.

➢ Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải trả lời Ban vận động thành lập hội trong vòng 60 ngày kể từ ngày nhận hồ sơ xin phép thành lập hội đầy đủ và hợp pháp.

➢ Nếu từ chối hồ sơ xin phép thành lập hội, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải có văn bản trả lời và nêu rõ lý do từ chối.

Như trên đã nêu thời hạn 60 ngày để cho phép hoặc từ chối cho phép thành lập hội là quá dài và không phù hợp với thông lệ quốc tế. Mặt khác, hiện nay ở Việt Nam cũng chưa có văn bản nào qui định rõ những *lí do mà hồ sơ xin phép thành lập có thể bị từ chối*. Điều này có thể dẫn đến sự tuỳ tiện và thiếu thống

[19] Điều 14 Nghị định 88/2003

[20] Khoản 1 Điều 7 Nghị định 88/2003 đòi hỏi Ban vận động thành lập hội phải được cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực mà hội dự kiến hoạt động công nhận.

[21] Chừng nào đã nộp đầy đủ các giấy tờ hợp lệ theo quy định lên cơ quan cấp phép thành lập (cơ quan Kế hoạch Kinh tế gọi tắt là EPA) là EPA phải cấp giấy phép xác nhận sự thành lập của tổ chức phi lợi nhuận mà không cần ra các quyết định hành chính về việc thành lập cũng như không cần phải có sự cho phép hoặc xin ý kiến của các bộ có thẩm quyền.

nhất trong việc từ chối hồ sơ xin phép thành lập hội của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hơn nữa, không có bất cứ qui định nào trong các văn bản pháp luật hiện tại cho phép người muốn lập hội có thể khiếu nại khi hồ sơ xin phép thành lập hội của họ bị từ chối (chỉ qui định về quyền khiếu nại đối với trường hợp Hội bị giải thể [22] nhưng chưa chỉ ra cơ quan nào là cơ quan có quyền giải quyết khiếu nại). Điều đáng ghi nhận là Dự thảo 9, quyền khiếu nại đối với trường hợp hồ sơ xin phép thành lập có thể bị từ chối hay điều lệ hội không được công nhận đã được ghi nhận cùng với sự ghi nhận quyền khiếu nại đối với trường hợp Hội bị giải thể [23].Tuy nhiên, qui định này cũng không làm thay đổi một thực tế là Nhà nước can thiệp quá sâu vào việc thành lập Hội và làm ảnh hưởng rất lớn đến quyền tự do lập hội của công dân được ghi nhận tại Điều 69 Hiến pháp 1992.

❖ Những hạn chế khác trong các văn bản pháp luật về hội.

➢ Thông qua việc qui định các quyền và nghĩa vụ cũng như mối quan hệ tương hỗ giữa Chính phủ và Hội, Hội được thiết kế trong Nghị định 88/2003 cũng như Dự thảo 9 "Luật về Hội" như là tổ chức hoạt động nhân danh Nhà nước[24] chứ không phải là một tổ chức tự nguyện độc lập hoạt động vì lợi ích của các thành viên có cùng sở thích, cùng giới (lợi ích tương hỗ) được quy định tại Điều 2 Nghị định 88/2003 hay Điều 4, Điều 5 Dự thảo 9.

➢ Thông qua các qui định của Nghị định 88/2003, Dự thảo 9 "Luật về Hội" thể hiện mối quan hệ giữa Chính phủ và hội cho thấy tính độc lập của hội không cao[25].

➢ Hiện nay, tự do trong tìm kiếm nguồn vốn cũng bị hạn chế thông qua việc buộc hội phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được nhận tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước[26]. Điều đáng nói là, qui định này đã được gỡ bỏ trong Dự thảo 9 tạo điều kiện cho hội có được sự tự do thích hợp trong việc tìm kiếm các nguồn vốn.

➢ Các qui định về hội viên trong Nghị định 88/2003 và Thông tư 01/2004/TT-BNV hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 88 khá ngặt nghèo-hội viên nhìn chung chỉ có thể là công dân Việt Nam. Người nước ngoài chỉ có thể trở thành hội viên với một phạm vi hết sức hạn chế là hội viên liên kết. Những hội viên liên kết này cũng chỉ có thể tồn tại trong các doanh nghiệp liên doanh và doanh nghiệp có 100% vốn nước ngoài hoạt động tại Việt Nam. Hơn nữa với tư cách là hội viên liên kết họ không được tham gia bầu cử và ứng cử ban lãnh đạo hiệp hội cũng như biểu quyết các vấn đề của Hiệp hội[27]. Điều này không hoàn toàn phù hợp với thông lệ quốc tế cho phép người nước ngoài cũng được phép lập hội như công dân bình thường trong nước[28]. Để khắc phục điều này Dự thảo 9 đã mở rộng đối tượng điều chỉnh của "Luật về Hội" đến các cá nhân, tổ chức nước ngoài hoạt động hợp pháp trên lãnh thổ Việt Nam[29]. Điều này là phù hợp với quyền tự do hội họp, tự do lập hội được ghi nhận trong Công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia năm 1986 cũng như tiến trình hội nhập của Việt Nam hiện nay.

Kết luận

Trên đây là một số những phân tích, so sánh những qui định hiện hành về hội trong pháp luật Việt Nam hiện nay với mong muốn chỉ ra những điểm bất cập hoặc chưa thực sự phù hợp với pháp luật quốc tế về Hội nhằm góp phần xây dựng "Luật về Hội" hiện đại, có tính khả thi cao đồng thời tương thích cao với Bộ luật Dân sự 2005, và Luật về hội của các nước cũng như các văn bản pháp lý quốc tế mà Việt Nam tham gia./.

---

[22] Điều 31 Nghị định 88/2003/NĐ-CP

[23] Điều 52 Dự thảo 9 "Luật về Hội"

[24] Khoản 2 Điều 4 Nghị định 88/2003

[25] Khoản 1 Điều 2; Khoản 1,2 Điều 4; Khoản 1,3 Điều 23; Điều 35; Điều 36 Nghị định 88/2003

[26] Khoản 5 Điều 34 Nghị định 88/2003

[27] Khoản 1 Điều 18 Nghị định 88/2003 và mục VI Thông tư 01/2004/TT-BNV hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 88

[28] Mục J Tài liệu hướng dẫn pháp luật về các tổ chức dân sự

[29] Khoản 1 Điều 3, từ Điều 53 đến Điều 55 Dự thảo 9 "Luật về Hội"