

## PHÁP LUẬT VỀ HỘI CỦA CỘNG HÒA LIÊN BANG ĐỨC, CỘNG HÒA PHÁP - MỘT SỐ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ NỮ\*

Ngày nhận bài: 21/10/2020

Ngày phản biện: 02/11/2020

Ngày đăng bài: 31/12/2020

### **Tóm tắt:**

Lập hội là một trong những quyền cơ bản của con người được pháp luật của nhiều quốc gia ghi nhận và bảo vệ. Trong phạm vi bài viết này, tác giả sẽ phân tích khái quát pháp luật về hội của Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Pháp; chỉ rõ những ưu điểm về pháp luật về hội của các quốc gia này từ đó rút ra một số kinh nghiệm tốt mà Việt Nam cần học hỏi nhằm hoàn thiện pháp luật về hội của Việt Nam hiện nay.

### **Từ khóa:**

Hội, tự do hiệp hội, quyền lập hội.

### **Abstract:**

Association is one of the fundamental human rights recognized and protected by the laws of many countries. In the scope of this article, the author will analyze generally the law on associations of the Federal Republic of Germany, the French Republic; clearly indicating the advantages of the law on associations of these countries, from which to draw some good experiences that Vietnam needs to learn in order to perfect the current law on associations.

### **Keywords:**

Association, freedom of association, right to association.

### **Đặt vấn đề**

Quyền tự do hiệp hội còn được gọi là quyền lập hội, được ghi nhận trong Tuyên ngôn Quốc tế về quyền con người năm 1948, Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, là một quyền cơ bản của con người có ý nghĩa quan trọng trong một xã hội tự do, dân chủ, văn minh. Quyền tự do hiệp hội được ghi nhận trong hầu hết Hiến pháp của các quốc gia trên thế giới như một quyền cơ bản, quan trọng. Trong phạm vi bài viết này tác giả sẽ phân tích khái quát pháp luật về hội của Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Pháp; chỉ rõ những ưu điểm về pháp luật về hội của các quốc gia này, từ đó rút ra một số kinh nghiệm tốt mà Việt Nam cần học hỏi nhằm hoàn thiện pháp luật về hội của Việt Nam hiện nay.

---

\* ThS., GV Khoa Luật Hành chính, Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: nunt@hul.edu.vn

## 1. Pháp luật về hội của Cộng hòa Liên bang Đức

Cộng hòa Liên bang Đức là một trong những quốc gia sớm có hệ thống pháp luật về tự do hiệp hội. Hành lang pháp lý thông thoáng giúp phát triển đa dạng các loại hình hiệp hội tại Đức cả về số lượng<sup>1</sup> và hình thức tổ chức. Các luật của Cộng hòa Liên bang Đức liên quan tới tự do hiệp hội như: Đạo luật cơ bản của Đức năm 1949 sửa đổi năm 2010; Luật về hội năm 1964 sửa đổi các năm 2007, năm 2015; Bộ luật Dân sự; Luật về đối xử công bằng; Luật về các thỏa ước tập thể 1969...

Theo quy định tại Điều 9 Đạo luật cơ bản của Đức thì tất cả người Đức đều có quyền thành lập các công ty và các hội khác; các hội có mục đích hoặc 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. Tại Đức, quyền tự do liên kết được quy định như sau<sup>2</sup>: “Quyền thành lập các hội nhằm đảm bảo và cải thiện các điều kiện lao động và kinh tế được bảo đảm cho mọi cá nhân và mọi nghề nghiệp hoặc ngành nghề. Các thỏa thuận nhằm hạn chế hoặc tìm cách cản trở quyền này là vô hiệu; các biện pháp nhằm mục đích này là trái luật”. Có thể khái quát một số quy định về quyền lập hội ở Đức ở một số nội dung sau:

Tự do hiệp hội tại Đức được quy định tại Điều 9 Đạo luật cơ bản, theo đó:

- Tất cả người Đức đều có quyền thành lập các công ty và các hội khác.
- Các hội có mục đích hoặc hoạt động trái với pháp luật hình sự, nhằm chống lại thể chế hiến định hoặc chống lại tư tưởng hiểu biết quốc tế lẫn nhau đều bị cấm.

Một điểm đáng chú ý là theo quy định tại Điều 9 Đạo luật cơ bản, quyền tự do hiệp hội chỉ áp dụng cho người Đức, tuy nhiên người nước ngoài ở Đức khi thành lập hội ở Đức có thể viện dẫn Điều 2 Đạo luật cơ bản và Điều 1 Luật về hội<sup>3</sup>.

Về phạm vi các tổ chức thuộc sự điều chỉnh pháp luật về hội rất rộng, bao gồm cả các hội tôn giáo và các đảng chính trị. Đối với các hội tôn giáo, ngoài tự do hiệp hội còn được bảo đảm quyền tự do tín ngưỡng, lương tâm và tôn giáo theo quy định của Điều 4 Đạo luật cơ bản. Đối với các đảng chính trị, Điều 21 Đạo luật cơ bản quy định: “Các đảng phái chính trị có thể được thành lập một cách tự do, tuy nhiên việc tổ chức nội bộ của các đảng phải tuân thủ các nguyên tắc dân chủ, các đảng phải chịu trách nhiệm công khai về tài sản của đảng, các nguồn lực và việc sử dụng các quỹ của đảng”.

---

<sup>1</sup> Trích tài liệu hội thảo: “*Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: Lý luận và thực tiễn*” do Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội phối hợp với Viện Nghiên cứu lập pháp tổ chức ngày 24/5/2016, tr.132.

<sup>2</sup> Khoản 3 Điều 9 Đạo luật cơ bản của Cộng hòa Liên bang Đức.

<sup>3</sup> Khoản 2 Điều 2 Đạo luật cơ bản quy định: “Mọi người đều có quyền tự do phát huy khả năng và tố chất của mình trong chừng mực nhất định không xâm phạm đến các quyền của người khác hoặc không vi phạm thể chế hiến định hoặc các chuẩn mực đạo đức”

Khoản 1 Điều 1 Luật về Hội quy định: “Việc lập các hội là tự do”.

Về thủ tục thành lập và năng lực pháp lý của hội: Tại Đức, số đăng bạ tại các tòa án cấp cơ sở bao gồm các hội có đăng ký và hội không đăng ký, tuy nhiên luật không quy định nghĩa vụ của các hội phải đăng ký hoạt động. Các hội có đăng ký với tư cách là pháp nhân có năng lực pháp lý (Điều 21 Bộ luật Dân sự 2002, sửa đổi 2011) và năng lực tranh chấp pháp lý (Điều 50 Bộ luật Tố tụng Dân sự Đức năm 2005, sửa đổi bổ sung năm 2013) có thể khởi kiện và có thể bị kiện ra tòa. Các hội không đăng ký cũng có khả năng tranh chấp pháp lý (Điều 50 khoản 2 Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2002, sửa đổi bổ sung 2013).

Về vấn đề điều chỉnh về hội thì ở Đức cả pháp luật tư và pháp luật công đều điều chỉnh về hội. Pháp luật tư về hội được quy định trong Bộ luật Dân sự năm 2002, sửa đổi 2011. Nhìn chung các quy định về hội trong Bộ luật Dân sự thông thoáng, thủ tục đơn giản tạo điều kiện cho việc thành lập và hoạt động của hội.

Ví dụ: Hội không mang tính chất kinh doanh sẽ có tư cách pháp nhân bằng việc ghi vào danh bạ hội tại tòa án có thẩm quyền (Điều 21 Bộ luật Dân sự), hội mang tính chất kinh doanh có tư cách pháp nhân khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại bang mà hội đó đặt trụ sở công nhận (Điều 22 Bộ luật Dân sự). Bộ luật Dân sự khuyến cáo chỉ nên tiến hành đăng ký khi số hội viên ít nhất là 7 (Điều 56 Bộ luật Dân sự) điều đó có nghĩa là hội nhỏ dưới 7 thành viên có thể hoạt động bình thường mà không cần đăng ký.

Về pháp luật công, Điều 9 Khoản 3 Đạo luật cơ bản liên quan đến tự do hiệp hội quy định: “Quyền thành lập các hội để đảm bảo và cải thiện các điều kiện lao động và kinh tế được bảo đảm cho mọi cá nhân và mọi nghề nghiệp hoặc ngành nghề. Các thỏa thuận nhằm hạn chế hoặc tìm cách cản trở quyền này là vô hiệu, các biện pháp nhằm mục tiêu này là trái luật”<sup>4</sup>.

Về vấn đề cấm hội, tại Điều 3 Luật về hội quy định: Một hội chỉ bị cấm bằng một quyết định của cơ quan có thẩm quyền, trong đó xác định rằng mục đích hoặc hoạt động của hội vi phạm pháp luật hình sự hoặc chống lại thể chế do Hiến pháp quy định hoặc chống lại tư tưởng trao đổi hiểu biết lẫn nhau trong quan hệ quốc tế<sup>5</sup>.

Như vậy qua phân tích ở trên có thể thấy những quy định của pháp luật về hội của Đức rất thông thoáng, tạo điều kiện cho công dân có thể thuận lợi thực hiện được quyền này.

## 2. Pháp luật về hội của Cộng hòa Pháp

Tự do hiệp hội ở Pháp quy định chủ yếu trong Luật về hội ngày 01/07/1901, nhìn chung mặc dù tồn tại những giới hạn nhất định đối với những hội, những lĩnh vực hoặc vùng lãnh thổ đặc thù nhưng có thể thấy pháp luật về hội của Pháp thể hiện tinh thần bao trùm là sự tôn

<sup>4</sup> Trích tài liệu hội thảo: “Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: Lý luận và thực tiễn” do Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội phối hợp với Viện Nghiên cứu lập pháp tổ chức ngày 24/5/2016, tr.136.

<sup>5</sup> Trích tài liệu hội thảo: “Pháp luật về Hội của Đức và những gợi ý cho việc xây dựng một Luật về Hội ở Việt Nam” do Trường Đại học Luật, Đại học Huế và Viện Friedrich Ebert Stiftung tổ chức tại Thừa Thiên Huế ngày 08/04/2016, tr.7.

trọng tự do hiệp hội. Tinh thần này không chỉ được ghi nhận trong luật mà còn được bảo vệ mạnh mẽ bằng hoạt động tư pháp: các án lệ của tòa án hành chính, dân sự hay Tòa án Hiến pháp đều thống nhất cao trong việc đề cao tự do hiệp hội. Quyền lập hội của Pháp được quy định ở những nội dung chính sau:

Về thủ tục thành lập hội ở Pháp rất đơn giản: Hội có thể thành lập thông qua khai báo hoặc không khai báo. Việc quản lý khai báo thành lập hội không thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương mà là thẩm quyền của nhà nước trung ương. Luật về hội của Pháp thừa nhận cả những hội không khai báo. Các hội này có thể thành lập một cách tự do không cần có giấy phép hoặc khai báo trước. So với hội khai báo thì hội không khai báo không có tư cách pháp nhân nhưng điều ấy không cản trở hội không khai báo thực thi các quyền năng pháp lý của mình. Việc thừa nhận năng lực pháp lý của hội không khai báo thể hiện quyền lập hội đã được tôn trọng tuyệt đối. Hội thực sự là ý chí tự nguyện của cá nhân, việc tồn tại hội không phụ thuộc vào ý chí của chính quyền.

Luật về hội của Pháp không điều chỉnh nhiều về các hoạt động nội bộ của hội. Trong luật về hội nội dung quản lý nhà nước đối với các hội chỉ bao gồm quy định về các hoạt động chia tách, sáp nhập hội và điều chỉnh về vốn - tài chính của hội.

Cụ thể:

Luật về hội năm 1901 có các quy định về năng lực bảo vệ quyền của hội trước pháp luật, các quy định về tiếp cận quỹ của hội - nhưng cũng theo hướng rất mở.

“Không cần có sự cấp phép riêng, mọi hội khai báo hợp thức có thể tham gia tố tụng, tiếp nhận các khoản hiến tặng trao tay cũng như hiến tặng của các cơ quan công ích” (Điều 6 Luật về hội năm 1901)<sup>6</sup>.

Từ những năm sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, khi mà chính quyền còn quan ngại về việc liên kết giữa các cá nhân thì bằng rất nhiều phán quyết, tòa hành chính đã lên án tính bất hợp pháp của những quyết định giải tán hội không dựa trên quy định của các đạo luật. Không chỉ bảo vệ tự do hiệp hội như là nguyên tắc, mà tòa hành chính bảo vệ tự do hiệp hội trong các hoạt động cụ thể khi tỏ rõ quan điểm: Không hề ủng hộ cơ quan hành chính khi có bất kì hành vi nào can thiệp vào hoạt động của hội.

Đời sống nội bộ của hội là lĩnh vực mà cơ quan hành chính không được can thiệp. Sự can thiệp của hành chính đối với hội chỉ được phép khi có luật quy định về từng trường hợp cụ thể.

Không tìm thấy trong Luật lập hội của Pháp các quy định điều chỉnh về hoạt động nội bộ của hội, không có sự can thiệp vào quyết định hiến chương, điều lệ hay cơ cấu tổ chức của Hội. Cơ quan hành chính không có thẩm quyền trong giải tán hội, do bản chất là một quan hệ

---

<sup>6</sup> Pascale FOMBEUR, La jurisprudence du Conseil d'Etat et la liberté d'association, Acte de colloque “*La liberte d'association et le droit*”, 29-30 juin 2001, tr.66.

dân sự nên việc giải tán hội thuộc thẩm quyền của tòa dân sự. Cơ quan hành chính không được phép đình chỉ hoạt động của hội hay giải tán hội.

### 3. Một số kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc hoàn thiện pháp luật về hội

Ở Việt Nam, nhu cầu của con người về hội họp, chia sẻ và liên kết thành lập hội là tự nhiên và là một quyền con người đã được thừa nhận, nhưng vấn đề quan trọng là phải được bảo vệ và đảm bảo thực hiện. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 đã quy định rõ quyền này ở Điều 25 “*Công dân có quyền tự do lập hội*”.

Việc xây dựng Luật về hội vừa là nhu cầu cấp bách để thực hiện Hiến pháp vừa là để tôn vinh giá trị quyền con người, phát huy nhân tố con người như một động lực cơ bản phát triển xã hội, vì sự nghiệp dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh.

Mỗi quốc gia có một nền pháp luật đặc thù dựa trên nền tảng lịch sử, văn hóa, kinh tế và chính trị của quốc gia. Tuy nhiên từ việc nghiên cứu pháp luật về hội ở Đức, Pháp tác giả đưa ra một số kinh nghiệm cho Việt Nam như sau:

*Một là*, thành lập hội là quyền đương nhiên của con người và công dân mà nhà nước cần có trách nhiệm tôn trọng, thực thi và bảo vệ.

Từ kinh nghiệm ở Pháp cho nên khi xây dựng Luật về hội cần xác định đây là đạo luật để bảo vệ và bảo đảm thực thi quyền tự do hiệp hội chứ không phải là đạo luật đơn thuần chỉ để quản lý hội. Cơ quan nhà nước không nên can thiệp sâu vào hoạt động cụ thể của hội như phê duyệt điều lệ, công nhận hay bãi nhiệm người đại diện theo pháp luật, nếu làm ngược lại sẽ mâu thuẫn với nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật của hội. Việc lựa chọn người đại diện theo pháp luật của hội là kết quả ý chí của hội viên và ảnh hưởng trực tiếp đến quyền của hội viên nên không thể có sự can thiệp hay phê chuẩn của chính quyền.

*Hai là*, về phạm vi điều chỉnh của luật.

Từ kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức là người nước ngoài vẫn có thể thành lập hội ở Đức nên việc quy định đối tượng áp dụng của hội nên mở rộng hơn phù hợp với tình hình đất nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

Để đảm bảo nguyên tắc bình đẳng giữa các cá nhân và giữa các hội, cần mở rộng đối tượng điều chỉnh của luật tới mọi tổ chức xã hội, trong đó xác định rõ các loại hội không cần đăng ký và có loại hội cần đăng kí. Việc quy định công dân chỉ có thể thực hiện quyền lập hội, hội họp khi thành lập một nhóm, một tổ chức nhất định và phải được công nhận là có tư cách pháp nhân là không phù hợp.

*Ba là*, về thủ tục đăng ký, thành lập hội.

Từ kinh nghiệm của nước Đức nên quy định việc đăng ký thành lập thay cấp phép đồng thời đảm bảo nhà nước tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy các điều kiện thực thi quyền tự do hiệp hội của người dân. Để phù hợp với xu hướng chung của cải cách hành chính Việt Nam có thể quy định thủ tục đăng ký thành lập hội cho cơ quan nhà nước qua Internet hoặc nộp hồ sơ

đăng ký tại một cơ quan nhất định nơi hội có trụ sở tương tự như quy định của Cộng hòa Liên bang Đức.

*Bốn là*, về việc chấm dứt hoạt động của hội. Các hội có thể chủ động chấm dứt hoạt động hoặc bị cơ quan nhà nước chấm dứt hoạt động. Tuyên bố giải thể được thực hiện sau khi thanh toán các nghĩa vụ về tài sản, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác của hội. Đặc biệt, với tư cách là một quyền cơ bản thì giải tán hội chỉ có thể xuất phát từ yêu cầu của chính hội viên.

#### 4. Kết luận

Trên cơ sở tìm hiểu khái quát pháp luật về hội của Đức, Pháp, tác giả đưa ra một số gợi mở cho việc xây dựng và hoàn thiện Luật về hội của Việt Nam theo hướng tiếp cận với quy định của các nước có pháp luật tiên tiến về tự do hiệp hội cũng như tương thích với các quy chuẩn quốc tế mà Việt Nam đã cam kết thực hiện.

#### DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Hoàng Anh (2015), *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội họp hòa bình trên thế giới và của Việt Nam*, NXB Hồng Đức, Hà Nội.
2. Tài liệu hội thảo: *Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: Lý luận và thực tiễn*, Hà Nội, 2016.
3. Tài liệu hội thảo: *Góp ý hoàn thiện dự thảo Luật về hội*, Quảng Ninh, ngày 12-13/7/2016.
4. Tài liệu hội thảo: *Góp ý hoàn thiện dự thảo Luật về hội*, Thành phố Huế ngày 10/10/2016.
5. Bộ Nội vụ (2016), *Dự thảo Luật về hội trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV*, tháng 10/2016, <http://duthaoonline.quochoi.vn>.
6. Nguyễn Đăng Dung (2016), *Bảo đảm quyền tự do lập hội trong Dự thảo Luật về Hội của Việt Nam*, tài liệu hội thảo: *Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: Lý luận và thực tiễn*, Hà Nội.
7. Đạo luật cơ bản của Cộng hòa Liên bang Đức năm 1949 sửa đổi 2010.
8. Vũ Công Giao (2016), *Bảo đảm quyền tự do lập hội theo Hiến pháp năm 2013: Lý luận và thực tiễn* (tài liệu dùng cho hội thảo), NXB Hồng Đức, Hà Nội.
9. Vũ Công Giao (2016), *Hội và tự do hiệp hội ở Việt Nam: Lịch sử phát triển và khung pháp lý*, Tài liệu hội thảo: *Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lập hội của công dân: Lý luận và thực tiễn*, Hà Nội.