

# Các chuẩn mực pháp lý quốc tế và pháp luật một số quốc gia về điều chỉnh hoạt động của xã hội dân sự

Nguyễn Thị Quế Anh\*, Nguyễn Bích Thảo

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,  
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 10 tháng 5 năm 2011

**Tóm tắt.** Khung pháp lý đóng vai trò rất quan trọng đối với sự hình thành, vận hành và phát triển của xã hội dân sự. Bài viết nghiên cứu các chuẩn mực pháp lý quốc tế và pháp luật một số quốc gia điều chỉnh hoạt động của xã hội dân sự như Thụy Điển, Liên bang Nga và một số nước ở khu vực Đông Á và Đông Nam Á, từ đó rút ra những nguyên tắc phổ biến cần được tôn trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý về xã hội dân sự ở Việt Nam hiện nay.

Xã hội dân sự (XHDS) là một trong những hiện tượng của thế giới hiện đại, lý tưởng hướng tới của tất cả các cá nhân cổ súy cho dân chủ, công bằng, tính tối thượng của pháp luật, quyền và tự do của con người và công dân.

XHDS được coi là hình thức tổ chức xã hội cao nhất, cấu thành từ các cá nhân, các tầng lớp, các nhóm và cộng đồng không phụ thuộc trực tiếp vào nhà nước chính trị. Đặc trưng nổi bật của XHDS là nó có thể kiểm soát Nhà nước và đối lập lại với Nhà nước. Trong lịch sử nhân loại, XHDS đã không chỉ một lần chinh phục được Nhà nước hoặc giúp cho Nhà nước tồn tại khi gặp thử thách. Ở phương Đông, ngược lại, XHDS đang trong giai đoạn chưa định hình rõ nét, trong khi Nhà nước đang là tất cả.

Để một XHDS vận hành hiệu quả, đóng góp vào đời sống dân chủ của mỗi quốc gia, cần có những bảo đảm về chính trị, pháp lý, kinh tế, xã hội, văn hoá... một cách đồng bộ. Tuy không phải là tất cả, nhưng khung pháp lý đóng vai trò rất quan

trọng đối với sự hình thành, vận hành và phát triển của XHDS. Việc xây dựng và hoàn thiện khung khổ pháp lý cho XHDS không chỉ thu hút sự quan tâm ở bình diện quốc gia mà cả trên bình diện quốc tế. Mặc dù các quốc gia có sự khác biệt trong việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với XHDS, nhưng hiện nay trên thế giới cũng đã bước đầu hình thành các chuẩn mực pháp lý quốc tế và khu vực về XHDS.

## 1. Các chuẩn mực pháp lý quốc tế về xã hội dân sự

Cơ sở pháp lý quốc tế của XHDS có thể nói là bắt nguồn từ luật quốc tế về quyền con người, đặc biệt là quyền tự do lập hội, tự do hội họp hoà bình, tự do thể hiện quan điểm, tự do ngôn luận, tự do về mặt tư tưởng... Nếu như các quyền này không được thừa nhận và bảo đảm thì không thể nói đến việc xây dựng một XHDS. Các văn kiện quốc tế mang tính chất nền tảng về quyền con người đều ghi nhận các quyền và tự do nói trên. Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 (Điều 20) tuyên bố:

\* Tác giả liên hệ. ĐT: 84-4-37547049.  
E-mail: [queanhthu@yahoo.com](mailto:queanhthu@yahoo.com)

“1. Mọi người đều có quyền tự do hội họp và lập hội một cách hoà bình.

2. Không ai bị ép buộc phải tham gia vào bất cứ hiệp hội nào”.

Quyền tự do lập hội tiếp tục được ghi nhận trong hai công ước trụ cột của Liên Hợp Quốc về quyền con người được thông qua năm 1966. Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 không chỉ tái khẳng định quyền tự do lập hội trong Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, mà còn quy định cụ thể hơn với những bảo đảm chặt chẽ hơn:

“1. Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.

2. Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khoẻ hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác...”.

Điều 8 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá năm 1966 có một quy định riêng về quyền thành lập và gia nhập công đoàn và quyền của các công đoàn.

Ngoài ba văn kiện quan trọng nói trên, quyền tự do lập hội còn được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế khác về quyền con người như: Công ước về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc năm 1969 (Điều 5), Công ước về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979 (Điều 7), Công ước về quyền trẻ em năm 1990 (Điều 15)... Liên quan đến quyền tự do lập hội trong lĩnh vực lao động, còn phải kể đến Công ước về tự do lập hội và bảo vệ quyền được lập hội của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) số 87 năm 1948, Công ước về quyền lập hội và thoả ước tập thể của ILO số 98 năm 1949. Các công ước quốc tế này trong nhiều trường hợp được bổ sung bởi các văn kiện về quyền con người ở cấp độ khu vực như Hiến chương châu Phi về quyền con người và quyền của các dân tộc, Hiến chương châu Mỹ về quyền con người, Công ước châu Âu về bảo vệ các quyền con người và tự do cơ bản...

Tuy nhiên, các văn kiện quốc tế về quyền con người nói trên mới chỉ đề cập một cách chung nhất

về quyền tự do lập hội và các quyền tự do khác, chứ chưa xác lập các chuẩn mực pháp lý cụ thể cho sự vận hành củaXHDS mà nòng cốt là các hội, đặc biệt là các tổ chức phi chính phủ (NGO). Các chuẩn mực pháp lý quốc tế này đã và đang từng bước được xác lập thông qua các văn kiện của Liên Hợp Quốc và Liên minh châu Âu (bao gồm cả các văn kiện có hiệu lực bắt buộc và các văn kiện mang tính chất khuyến nghị). Đa phần các văn kiện này xuất phát từ Hội đồng Kinh tế - Xã hội của Liên Hợp Quốc và Hội đồng châu Âu. Điều 71 Hiến chương Liên Hợp Quốc (1945) đã đề cập đến vai trò của các tổ chức phi chính phủ trong hoạt động của Hội đồng Kinh tế - Xã hội, theo đó, Hội đồng Kinh tế - Xã hội có thể thiết lập mối quan hệ tham vấn thích hợp với các NGO có liên quan đến những vấn đề thuộc thẩm quyền của Hội đồng; các mối quan hệ này có thể được thiết lập với các tổ chức quốc tế và các tổ chức cấp quốc gia sau khi tham khảo ý kiến của nước thành viên có liên quan. Cụ thể hóa Điều 71 của Hiến chương, Hội đồng Kinh tế - Xã hội đã ban hành Nghị quyết số 1296 (XLIV) ngày 23/5/1968 về quan hệ tham vấn với các tổ chức phi Chính phủ [1], và sau đó là Nghị quyết số 1996/31 ngày 25/7/1996 về mối quan hệ tham vấn giữa Liên Hợp Quốc và các tổ chức phi Chính phủ [1], trong đó đề cập một cách khái quát một số vấn đề liên quan đến địa vị pháp lý của các NGO như cơ cấu tổ chức, quy trình ra quyết định, bảo đảm quyền tự do bày tỏ quan điểm, nguồn kinh phí hoạt động...

Ngày 8/9/2000, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc đã thông qua Tuyên bố thiên niên kỷ của Liên Hợp Quốc với 8 mục tiêu phát triển thiên niên kỷ, trong đó nhấn mạnh vai trò của các tổ chức XHDS trong việc thực hiện các mục tiêu này. Tuyên bố khẳng định quyết tâm của các nước thành viên trong việc “xây dựng quan hệ đối tác mạnh mẽ với khu vực tư nhân và với các tổ chức xã hội dân sự, phục vụ mục tiêu phát triển và xoá đói giảm nghèo”, “tạo thêm cơ hội cho khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ và xã hội dân sự nói chung, để họ góp phần vào việc thực hiện các mục tiêu và chương trình của Liên Hợp quốc” [2].

Ngày 30/9/2010, Hội đồng nhân quyền Liên Hợp Quốc thông qua Nghị quyết về quyền tự do hội

hợp hoà bình và tự do lập hội (Nghị quyết A/HRC/RES/15/21). Nghị quyết tái khẳng định "mọi người đều có quyền tự do hội họp hoà bình và tự do lập hội", và "xã hội dân sự đóng góp đáng kể vào việc đạt được các mục tiêu và bảo đảm thực hiện các nguyên tắc của Liên Hợp quốc". Nghị quyết kêu gọi các nước thành viên tôn trọng và bảo vệ đầy đủ các quyền nói trên, và tiến hành "tất cả các biện pháp cần thiết" để bảo đảm rằng mọi hạn chế đặt ra đối với việc thực hiện các quyền nói trên phải phù hợp các nghĩa vụ của các quốc gia theo luật nhân quyền quốc tế. Một điểm quan trọng của Nghị quyết là lần đầu tiên trong lịch sử đã lập ra cơ chế Báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp quốc về quyền tự do hội họp hoà bình và tự do lập hội [3]

Liên minh châu Âu cũng khá tích cực trong việc xây dựng khung khổ pháp lý cho các NGO, thể hiện ở việc ban hành hai văn kiện quan trọng là Công ước châu Âu về công nhận tư cách pháp nhân của các tổ chức phi chính phủ quốc tế (1986) và Các nguyên tắc cơ bản về địa vị của các tổ chức phi chính phủ ở châu Âu (2002). Gần đây, với sự phát triển mạnh mẽ của các NGO và nhận thức được vai trò ngày càng lớn của các NGO trong việc bảo đảm các quyền và tự do của con người, là đối trọng với hoạt động của Nhà nước, là một động lực trong đời sống văn hoá, xã hội của cộng đồng, Ủy ban Bộ trưởng của Hội đồng châu Âu đã ban hành một bản Khuyến nghị về địa vị pháp lý của các tổ chức phi chính phủ ở châu Âu (thông qua ngày 10/10/2007), trên cơ sở kế thừa Các nguyên tắc cơ bản năm 2002. Có thể nói, các văn kiện của Liên minh châu Âu là các văn kiện có tầm quốc tế đầu tiên xác định các chuẩn mực pháp lý tối thiểu cần được tôn trọng liên quan đến việc thành lập, quản lý và hoạt động của các NGO ở các nước thành viên EU [4].

Bản Khuyến nghị này đã đề ra 10 nguyên tắc cơ bản trong điều chỉnh pháp luật đối với các NGO, trong đó đáng chú ý là các nguyên tắc liên quan đến quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của NGO như: NGO cần được hưởng quyền tự do bày tỏ quan điểm và tất cả các quyền và tự do khác được bảo đảm mang tính toàn cầu và khu vực; NGO không nên chịu sự chỉ đạo của các cơ quan công quyền; các NGO có tư cách pháp nhân cần có năng

lực chủ thể như các pháp nhân khác và cũng cần phải gánh chịu các nghĩa vụ pháp lý và trách nhiệm hành chính, dân sự và hình sự như các pháp nhân đó; khung khổ pháp lý và tài chính áp dụng cho các NGO nên khuyến khích việc thành lập và duy trì hoạt động của NGO; NGO không được phân chia lợi nhuận có thể phát sinh từ hoạt động của mình cho các hội viên hoặc sáng lập viên nhưng có thể sử dụng để theo đuổi các mục tiêu của NGO; những hành vi vi phạm của cơ quan công quyền làm ảnh hưởng đến NGO cần phải bị xem xét lại theo thủ tục hành chính và NGO cần có quyền phản đối hành vi này tại một toà án độc lập và vô tư với đầy đủ thẩm quyền.

Bản Khuyến nghị nhấn mạnh đến tự do của các NGO trong mọi mặt: tự do theo đuổi mục tiêu của mình (miễn là các mục tiêu và phương tiện để đạt được mục tiêu phù hợp với các yêu cầu của một xã hội dân chủ); tự do tiến hành các hoạt động nghiên cứu, giáo dục và tư vấn về những vấn đề còn gây tranh luận trong công chúng; tự do ủng hộ một ứng cử viên hoặc một đảng phái trong bầu cử hay trưng cầu dân ý miễn là đảm bảo tính minh bạch trong động cơ của mình và tuân thủ đúng quy định của luật về tài trợ kinh phí cho bầu cử hoặc các đảng chính trị; tự do tham gia vào các hoạt động kinh tế, kinh doanh, thương mại hợp pháp để hỗ trợ cho các hoạt động phi lợi nhuận của mình mà không cần có giấy phép đặc thù nào (nhưng phải tuân thủ các giấy phép và các điều kiện áp dụng chung cho hoạt động kinh doanh có liên quan); tự do theo đuổi mục tiêu bằng việc trở thành thành viên của các hiệp hội, liên đoàn, liên minh các NGO cả ở cấp độ quốc gia và quốc tế.

Bản Khuyến nghị cũng nêu ra những chuẩn mực pháp lý cơ bản về thành lập NGO, điều lệ của NGO, tư cách hội viên của NGO, tư cách pháp nhân của NGO, về chi nhánh và sửa đổi điều lệ, chấm dứt tư cách pháp nhân, về NGO nước ngoài, về quản trị nội bộ NGO, gây quỹ cho NGO, tài sản của NGO và hỗ trợ của cộng đồng, vấn đề giám sát hoạt động của NGO, trách nhiệm của NGO, sự tham gia vào quá trình ra quyết định của chính phủ. Có thể nói, bản Khuyến nghị đã nêu ra một cách khá toàn diện về những vấn đề pháp lý về thành lập và hoạt động của NGO cần được pháp luật điều chỉnh. Bản Khuyến nghị này không chỉ có giá trị

tham khảo đối với các nước thành viên EU mà còn đối với các quốc gia khác trong việc xây dựng pháp luật về hội - một bộ phận chủ yếu của khung pháp lý về XHDS.

Như vậy, các văn kiện pháp lý quốc tế hiện nay đang đi theo xu hướng khuyến khích sự phát triển của XHDS mà nòng cốt là các hội.

## 2. Pháp luật một số quốc gia điều chỉnh sự hình thành và hoạt động của xã hội dân sự

Trên thế giới hiện nay có hai mô hình điều chỉnh pháp luật đối với XHDS: mô hình khuyến khích (enabling model) và mô hình hạn chế (restrictive model). Sự khác biệt chủ yếu của hai mô hình này là ở các rào cản mà nhà nước đặt ra đối với việc thành lập và hoạt động của các tổ chức XHDS. Ở mô hình khuyến khích, các rào cản thường ở mức tối thiểu và có nhiều quy định tạo thuận lợi cho việc thành lập và hoạt động của NGO. Ví dụ: thừa nhận cả các NGO có hội viên và không có hội viên, quy định số lượng thành viên sáng lập tối thiểu để thành lập NGO không quá cao hoặc thậm chí không quy định số lượng thành viên sáng lập tối thiểu, trình tự thành lập NGO là trình tự đăng ký thay cho trình tự cấp phép, thời gian đăng ký ngắn, mức độ can thiệp của Nhà nước vào hoạt động của NGO ở mức ít nhất, có chính sách miễn hoặc giảm thuế cho các NGO... Ngược lại, ở mô hình hạn chế, các rào cản được thiết lập nhiều hơn, thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như: hạn chế đối với việc thành lập và đăng ký hoạt động; sự can thiệp quá mức của chính quyền vào hoạt động của các tổ chức XHDS; mức thuế suất cao... Mô hình khuyến khích thường gặp ở các nước phát triển có trình độ dân chủ ở mức cao, còn mô hình hạn chế phổ biến ở các nước đang phát triển và chậm phát triển ở châu Á, châu Phi, châu Mỹ Latinh và một số nước châu Âu có nền kinh tế đang chuyển đổi. Khung pháp luật cho XHDS trong những năm gần đây ở các quốc gia liên tục được sửa đổi, cải cách (theo cả hai hướng khuyến khích và hạn chế).

### **Thụy Điển**

Thụy Điển là một trong những nước Bắc Âu có XHDS phát triển mạnh, có sự phát triển bền

vững, trong đó quá trình tăng trưởng kinh tế đạt được trong sự hài hòa với việc giải quyết các vấn đề về xã hội, bảo vệ môi trường và thu hút được sự tham gia tích cực của người dân vào quá trình phát triển. Với những điều kiện đặc thù về kinh tế, chính trị, xã hội, XHDS đã hình thành và phát triển tương đối sớm ở Thụy Điển.

Thụy Điển là nước tiêu biểu cho mô hình khuyến khích trong việc điều chỉnh pháp luật đối với các NGO, theo đó, cơ chế “tự điều chỉnh” được áp dụng chủ yếu, pháp luật rất ít can thiệp, trình tự, thủ tục thành lập NGO khá đơn giản. Ở Thụy Điển có ba loại hình NGO: các tổ chức phi lợi nhuận (not-for-profit organization - NPO), các hiệp hội kinh tế (economic association) và các quỹ (foundation). Đối với các NPO, không có một đạo luật riêng điều chỉnh (thường áp dụng tương tự Luật về các hiệp hội kinh tế); pháp luật cũng không quy định thủ tục đăng ký bắt buộc để một NPO có thể trở thành pháp nhân. Để một NPO có tư cách pháp nhân, chỉ cần đáp ứng hai điều kiện là tổ chức đó có điều lệ nêu rõ mục tiêu hoạt động và có một cơ quan điều hành. Đại hội thường niên của NPO bầu ra cơ quan điều hành và lựa chọn các kiểm toán viên độc lập. Kiểm toán viên độc lập có trách nhiệm bảo đảm rằng các tiêu chuẩn kiểm toán chung được tuân thủ và cơ quan điều hành thực hiện đúng trách nhiệm, quyền hạn của mình phù hợp với mục tiêu của tổ chức đã đề ra trong điều lệ. Pháp luật quy định NPO phải lưu trữ sổ sách kế toán nếu giá trị tài sản của tổ chức đó đạt tới một mức nhất định theo Luật về lưu trữ sổ sách kế toán (1999). Khi NPO có tư cách pháp nhân, tổ chức đó chịu trách nhiệm về các khoản nợ bằng tài sản của mình. NPO có thể tự nguyện giải thể theo quy định tại điều lệ và quyết định giải thể được đưa ra tại đại hội thường niên. Một NPO cũng có thể bị tuyên bố phá sản theo yêu cầu của chủ nợ hoặc của chính tổ chức đó.

Đối với các quỹ, có hai văn bản pháp luật chủ yếu là Luật về quỹ (ban hành năm 1994, được sửa đổi gần đây nhất năm 2009) và Quy chế đối với quỹ (1995). Quỹ được thành lập trên cơ sở một văn bản tài trợ của một hoặc nhiều sáng lập viên (cá nhân hoặc tổ chức), trong đó, sáng lập viên cam kết tài trợ vốn hoặc tài sản để thành lập quỹ và quỹ

được quản lý nhằm thực hiện một mục tiêu cụ thể. Pháp luật không quy định phải có sự phê chuẩn của nhà nước đối với việc thành lập quỹ cũng như đối với tư cách pháp nhân của quỹ. Tất cả các quỹ phải đăng ký với cơ quan giám sát, nhưng đây cũng không phải là điều kiện bắt buộc để quỹ có tư cách pháp nhân. Người sáng lập quỹ chỉ cần xác định cụ thể mục tiêu của quỹ và chuyển giao tài sản cho một bên thứ ba, thường là ban điều hành hay ban quản trị quỹ [1]. Tài sản đó phải đủ để thực hiện mục tiêu của quỹ trong ít nhất 5 hoặc 6 năm (pháp luật không quy định giá trị tài sản tối thiểu). Quỹ có thể tiến hành các hoạt động kinh doanh, nhưng phải phù hợp với mục đích hoạt động của quỹ. Chính quyền địa phương nơi quỹ có trụ sở là cơ quan giám sát hoạt động của quỹ. Quỹ cũng phải có ít nhất một kiểm toán viên bên ngoài để đảm bảo tuân thủ các chuẩn mực kiểm toán chung. Quỹ có thể được hưởng các ưu đãi về thuế nếu nó hoạt động vì lợi ích công cộng và sử dụng thu nhập của quỹ chủ yếu cho mục đích này; riêng đối với quỹ lương hưu thì được miễn toàn bộ thuế thu nhập [5].

### *Liên bang Nga*

Tại Liên bang Nga, Nhà nước thường chiến thắng, thống trị, áp đặt XHDS. Lịch sử hơn 70 năm trước đây là ví dụ minh chứng cho điều đó. Điều này đã ít nhiều cũng là nguyên nhân dẫn đến sự bế tắc trong đường lối phát triển đất nước. Bởi vậy, hiện nay những quan tâm tới XHDS như là một lý tưởng chính trị đang được khôi phục [6].

Trong Dự thảo Hiến pháp Liên bang Nga 1993 được đưa ra bởi Thư ký Ủy ban Hiến pháp O. G. Rumianxev có một chương đặc biệt về XHDS. Tuy nhiên, khi Dự thảo được đưa ra thảo luận thì không còn chương này nữa, mặc dù trên thực tế, các mô hình hiến pháp hiện đại không bị giới hạn chỉ trong vấn đề điều chỉnh tổ chức nhà nước và các quyền tự do của công dân. Hiến pháp một số quốc gia như Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Thổ Nhĩ Kỳ, Brazil, Mexico đều có đề cập đến XHDS. Trong Hiến pháp một số nước cộng hòa tự trị của Liên bang Nga cũng có phần nội dung riêng về XHDS. Nếu coi Hiến pháp như một khế ước xã hội thì trong nội dung của nó cũng không thể bỏ qua vấn đề về mối quan hệ giữa nhà nước với xã hội, do vậy, trong Hiến pháp Liên bang Nga 1993 có đề cập tới trách

nhiệm của nhà nước đối với xã hội<sup>(1)</sup>; bảo đảm không can thiệp của nhà nước vào sự phát triển của những yếu tố dân chủ tự quản (tự trị)<sup>(2)</sup>; bảo đảm không can thiệp của nhà nước đối với đời sống cá nhân và liên kết của xã hội<sup>(3)</sup> [7]. Hiến pháp Liên bang Nga 1993 có thể được xem như một văn bản thể hiện sự phân chia quyền lực giữa nhà nước và xã hội. Nhà nước bảo đảm những lợi ích chung, còn XHDS quan tâm tới những lợi ích mang tính cá thể được điều chỉnh bởi các quyền dân sự. Tuy nhiên, hai khía cạnh này có quan hệ chặt chẽ với nhau: nhà nước tạo dựng những điều kiện cho tự do cá nhân, cho việc phát triển những ý tưởng cá nhân, còn xã hội công dân giám sát nhà nước, ghé vai cùng nhà nước trong những thời khắc khó khăn, ủng hộ những thiết chế dân chủ trong xã hội, điều này đòi hỏi mỗi thành viên trong xã hội sự nhận thức về trách nhiệm trước xã hội nói chung.

Khi xã hội, cá nhân hòa nhập với nhà nước, giữa nhà nước và xã hội sẽ hình thành những quan hệ khác. Khi đó có thể nói đến một xã hội bị “áp đảo” bởi một nhà nước mạnh. Xã hội hình thành những thiết chế nhà nước (bầu cử, trưng cầu dân ý...), tham gia vào hoạt động của những thiết chế này, hiệu chỉnh chính quyền nhà nước thông qua việc sử dụng quyền khởi kiện trước Tòa án. Bên cạnh đó, nhà nước cũng có thể trở thành kẻ phá vỡ những quan hệ văn minh, biến con người thành công cụ biết nghe lời, điều khiển chính kiến xã hội hoặc hạn chế những quan hệ hàng ngang, hạn chế tự do công dân. Tại nước Nga, trong một thời gian dài, dường như những thiết chế dân chủ đã bị “nhà nước hoá”, điều này thể hiện trong tất cả mọi lĩnh vực từ kinh tế, đến văn hoá - chính trị. Điều đó diễn ra trong điều kiện kém phát triển của XHDS và sự áp đảo của nhà nước đối với XHDS. Tuy nhiên, cả nhà nước và XHDS đều cần có nhau, nếu không cả hai đều sẽ chịu mất mát do những quan hệ cân

(1) Khoản 1 Điều 7 Hiến pháp Liên bang Nga 1993: “Liên bang Nga là nhà nước xã hội mà chính sách của nó hướng tới việc tạo dựng những điều kiện bảo đảm cho cuộc sống xứng đáng và tự do phát triển của con người”.

(2) Điều 12 Hiến pháp Liên bang Nga 1993: “Tự quản được thừa nhận và bảo đảm ở Liên bang Nga. Tự quản cơ sở trong phạm vi quyền hạn của mình là độc lập. Các cơ quan tự quản cơ sở không nằm trong hệ thống cơ quan nhà nước”.

(3) Các điều 8, 22, 30... của Hiến pháp Liên bang Nga 1993.

bằng bị phá vỡ. Nhiệm vụ trước mắt là phải thiết lập giữa nhà nước và XHDS những quan hệ được chân chính, biến những thiết chế xã hội thành những chính thể khép kín tự trị, có khả năng độc lập xây dựng và đưa vào chương trình nghị sự đưa ra giải quyết những vấn đề tồn tại của mình. Khi đó nhà nước cũng sẽ được giải phóng khỏi chính những mâu thuẫn đang cản trở hoạt động của mình.

Ngay sau khi Liên Xô tan rã, số lượng các tổ chức phi chính phủ (NGO) đã tăng lên nhanh chóng. Các NGO ở Liên bang Nga gồm nhiều hình thức khác nhau với các tên gọi khác nhau: từ các tổ chức xã hội, các hội, hiệp hội, phong trào xã hội, quỹ xã hội đến các tổ chức phi lợi nhuận. Hoạt động của các tổ chức này được điều chỉnh bởi các qui định rải rác trong nhiều văn bản khác nhau: Luật về đơn vị hành chính – lãnh thổ đặc biệt ngày 14/6/1992, Luật về các tổ chức xã hội ngày 19/5/1995, Luật về các tổ chức phi lợi nhuận ngày 12/1/1996, Luật về đăng ký tư cách pháp nhân và doanh nghiệp tư nhân ngày 8/8/2001, v.v... Với tình hình thực tế của nước Nga hiện nay, nhất là trước diễn biến của các cuộc "cách mạng sắc màu" ở các nước thuộc Liên Xô cũ, việc xuất hiện ngày càng nhiều các NGO, ngoài những tác dụng tích cực góp phần giải quyết các vấn đề xã hội và đáp ứng nhu cầu đa dạng của người dân, cũng ít nhiều gây ra những phức tạp, biến động tiêu cực trong đời sống kinh tế, chính trị xã hội. Trong bối cảnh như vậy, Luật Liên bang về những thay đổi trong một số luật Liên bang Nga đã được Duma Quốc gia thông qua ngày 23/12/2005 và được Hội đồng Liên bang phê chuẩn ngày 27/12/2005, trong đó có những qui định mới đối với hoạt động của các NGO, đặc biệt là việc tăng cường quản lý chặt chẽ với các NGO, nhất là NGO có yếu tố nước ngoài. Những thay đổi này chủ yếu tập trung vào một số vấn đề như sau [8]:

*Thứ nhất*, qui định cụ thể, chi tiết và chặt chẽ hơn về điều kiện đăng ký hoạt động của các tổ chức phi chính phủ. Trong đó, tại Điều 2 của Luật nêu trên có liệt kê cụ thể những đối tượng không được là sáng lập viên, tham gia sáng lập và thành lập các hiệp hội, các tổ chức phi chính phủ.

*Thứ hai*, qui định rõ ràng và cụ thể thẩm quyền và trách nhiệm thực hiện việc giám sát và kiểm tra

hoạt động, nhất là về tài chính của các NGO. Viện công tố Liên bang sẽ thực hiện việc giám sát tuân thủ pháp luật của các NGO; các cơ quan đăng ký hoạt động NGO chịu trách nhiệm kiểm tra hoạt động của tổ chức theo mục tiêu đã đăng ký; các cơ quan kiểm tra tài chính Liên bang, các cơ quan hành pháp Liên bang có quyền kiểm tra và giám sát trong lĩnh vực thuế và lệ phí; các cơ quan hành pháp Liên bang có thẩm quyền thực hiện chức năng ngăn chặn các khoản thu nhập bất hợp pháp, rửa tiền có được bằng con đường phi pháp và tài trợ của khủng bố. Có thể căn cứ vào vi phạm của NGO để ban hành quyết định đình chỉ hoạt động của nó trước thời hạn đã được đăng ký. Các cơ quan có thẩm quyền cũng chú trọng đến việc giám sát và kiểm tra mối quan hệ giữa các NGO trong nước và NGO nước ngoài.

Thứ ba, hạn chế thành lập các NGO nước ngoài, các chi nhánh của NGO nước ngoài trong các tổ chức hành chính - lãnh thổ đặc biệt. Việc thành lập và hoạt động của các tổ chức có vốn đầu tư nước ngoài ở các tổ chức hành chính - lãnh thổ đặc biệt được thực hiện theo trình tự, thủ tục xem xét của Chính phủ Liên bang, trừ những trường hợp đặc biệt đã được qui định trong các Luật Liên bang.

Thứ tư, các điều luật qui định về điều kiện, trình tự, thủ tục thành lập, hồ sơ xin cấp đăng ký hoạt động của các NGO nước ngoài hoặc các chi nhánh hay cơ quan đại diện của các NGO nước ngoài ở Liên bang Nga được bổ sung cụ thể, chi tiết và chặt chẽ hơn rất nhiều so với các quy định trước đây. Các quy định về thẩm quyền giám sát, kiểm tra và xử phạt đối với các NGO nước ngoài hoặc các chi nhánh, đại diện của các tổ chức này cũng được bổ sung đầy đủ, chặt chẽ và chi tiết hơn, đặc biệt là liên quan đến tài chính, tín dụng như nguồn gốc và mục đích chi tiêu tài chính của các tổ chức này trên lãnh thổ Liên bang Nga.

Gần đây, pháp luật Liên bang Nga lại có thay đổi theo hướng khuyến khích hoạt động của NGO. Ngày 7/4/2010, Tổng thống Nga đã ký ban hành Luật về những thay đổi trong pháp luật của Liên bang Nga về việc hỗ trợ các tổ chức định hướng xã hội. phi thương mại (SOO). Theo Luật này, các tổ chức định hướng xã hội - SOO - tương đương với các tổ chức phúc lợi công cộng (PBO) ở một số

nước, được nhận sự hỗ trợ của chính phủ và được hưởng ưu đãi về thuế. Việc thông qua Luật này có ý nghĩa quan trọng đối với các NGO ở Nga, bởi đây không chỉ là sự hỗ trợ về mặt vật chất, mà còn là sự thừa nhận chính thức vai trò của các NGO đối với xã hội Nga [9].

**Ở khu vực Đông Á và Đông Nam Á**, trong vài thập kỷ trở lại đây cũng đang chứng kiến sự phát triển mạnh mẽ của các tổ chức XHDS.

Ở Trung Quốc, từ khi nước này tiến hành cải cách mở cửa năm 1978 đến nay, các tổ chức XHDS đã có sự phát triển đáng chú ý. Các tổ chức này đã tham gia vào nhiều lĩnh vực đa dạng của đời sống xã hội và đang dần nắm vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Sự phát triển của khung pháp lý đối với NGO Trung Quốc sau năm 1978 có thể được chia làm 2 giai đoạn. Ở giai đoạn thứ nhất (từ 1978 đến trước thềm Phong trào dân chủ Sinh viên 1989), chính phủ Trung Quốc nói lỏng các hoạt động hiệp hội bên ngoài sự kiểm soát của nhà nước, việc thành lập các tổ chức xã hội hầu như không được điều chỉnh [10]. Giai đoạn tiếp theo (từ năm 1989 tới nay), nhiều văn bản pháp luật đã được ban hành nhằm quản lý các tổ chức XHDS. Trong đó đáng chú ý nhất là bản Điều lệ đăng ký và quản lý các tổ chức xã hội (ban hành năm 1998). Theo Điều lệ này, có hai loại tổ chức XHDS lớn ở Trung Quốc: tổ chức xã hội (đoàn thể xã hội), và các tổ chức phi lợi nhuận (trường học, bệnh viện...). Việc thành lập tổ chức xã hội hay tổ chức phi lợi nhuận theo một cơ chế hai tầng, các tổ chức chỉ có thể được đăng ký với Bộ Dân chính sau khi đã được cơ quan chủ quản giám sát về mặt nghiệp vụ đỡ đầu. Bởi quy định này, nhiều tổ chức xã hội nhỏ đã phải đăng ký như là các doanh nghiệp hoạt động vì lợi nhuận bởi không thể tìm nổi một cơ quan nào đỡ đầu. Tất cả các tổ chức phi lợi nhuận phải đăng ký lại thường niên. Trong mỗi lần đăng ký lại, khá nhiều tổ chức đã bị Bộ Dân chính từ chối [11]. Việc giám sát hoạt động của các tổ chức XHDS cũng theo cấu trúc hai tầng này. Cơ quan chủ quản giám sát nhằm bảo đảm rằng các tổ chức này tuân thủ đúng chính sách của chính phủ trong lĩnh vực hoạt động của mình. Còn Bộ Dân chính lại giám sát việc quản trị nội bộ tổ chức xã hội, bảo đảm rằng tổ chức đó sử dụng ngân quỹ và trả lương cho

nhân viên một cách đúng đắn. Đã có nhiều cuộc tranh luận ở Trung Quốc trong những năm qua về việc xây dựng một đạo luật chung về NGO điều chỉnh tất cả các loại hình tổ chức xã hội một cách thống nhất, nhưng hiện nay Trung Quốc vẫn chưa có một đạo luật như vậy. Nhìn chung, môi trường pháp lý cho XHDS tại Trung Quốc vẫn chưa thực sự thuận lợi.

Ở Nhật Bản, khung pháp lý cho NGO trước đây khá phức tạp, có tới 8 loại NGO khác nhau, nhiều loại tổ chức trong số đó phải được chính phủ cấp phép hoặc phê chuẩn để được thành lập. Với Luật về các tổ chức cộng đồng năm 1991 và Luật về các tổ chức phi lợi nhuận năm 1998, chính phủ Nhật Bản đã nói lỏng sự kiểm soát đối với quy trình phê chuẩn. Các tổ chức phi lợi nhuận hoạt động trong lĩnh vực y tế, phúc lợi, giáo dục, phát triển cộng đồng, nghệ thuật, văn hóa, thể thao, cứu trợ thiên tai, hợp tác quốc tế... có thể được thành lập mà không cần có sự phê chuẩn của chính phủ. Cơ quan có thẩm quyền phải cấp giấy chứng nhận thành lập cho tổ chức phi lợi nhuận sau khi tổ chức đó đã nộp đầy đủ các giấy tờ hợp lệ. Sự giám sát của chính phủ đối với tổ chức phi lợi nhuận cũng được nói lỏng hơn. Theo các quy định trước đây điều chỉnh hoạt động của các pháp nhân vì lợi ích công cộng, các NGO phải chịu sự chỉ đạo về mặt hành chính của bộ chủ quản tương ứng. Luật về các tổ chức phi lợi nhuận năm 1998 đã xóa bỏ sự can thiệp này. Tuy nhiên, tất cả các loại hình NGO ở Nhật Bản đều phải nộp báo cáo hàng năm cho bộ hoặc cơ quan giám sát tương ứng [10].

Ở Hàn Quốc, việc thành lập NGO cũng cần có sự phê chuẩn của chính phủ. Điều 4 Luật về tổ chức phi lợi nhuận ban hành năm 1975 yêu cầu việc thành lập một tổ chức phi lợi nhuận phải được sự phê chuẩn của một bộ tương ứng, bộ này chỉ phê chuẩn khi tổ chức đó chứng minh được rằng nó có khả năng đạt được các mục tiêu của mình đề ra. Bộ này cũng là cơ quan giám sát hoạt động của NGO; hàng năm tổ chức phi lợi nhuận phải nộp báo cáo tài chính và báo cáo hoạt động [10].

Ở Đài Loan, giống như Trung Quốc, nước này cũng có cơ chế thành lập và giám sát NGO hai tầng. Có hai loại tổ chức được phép thành lập ở Đài Loan là “pháp nhân xã hội” (tương đương với “hội”) và “pháp nhân tài chính” (tương đương với

“quỹ”). Mỗi loại được thành lập bởi Tòa án địa phương, nhưng cũng có một “cơ quan có trách nhiệm” đóng vai trò bảo đảm rằng tổ chức đó được phép thành lập và thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ và đạt được mục tiêu của mình [10].

Ở Phi-lip-pin, theo Điều 88 Luật Công ty, các công ty phi lợi nhuận có thể được thành lập vì những mục đích nhất định. Mặc dù các hội và các quỹ từ thiện không chính thức vẫn tồn tại, nhưng chúng không có tư cách pháp nhân đầy đủ. Công ty phi lợi nhuận là loại hình NGO có tư cách pháp nhân duy nhất được phép thành lập ở Phi-lip-pin. Việc thành lập các công ty này không phải xin phép, nhưng vẫn cần có giấy phép hoặc chứng chỉ cần thiết để tiến hành một số hoạt động nhất định. Do các công ty phi lợi nhuận cũng được điều chỉnh bởi các quy định pháp luật áp dụng cho các loại công ty khác, nên chúng cũng chịu sự giám sát của Ủy ban Chứng khoán, và phải nộp báo cáo hàng năm [10].

Ở In-đô-nê-xi-a, theo Luật về các quỹ (yayasan) năm 2001, Bộ Tư pháp và Nhân quyền có trách nhiệm đối với việc thành lập và giám sát các yayasan. Các yayasan phải nộp báo cáo hàng năm, và Bộ Tư pháp có thể thanh tra hoạt động của các tổ chức này trong một số trường hợp nhất định. Tuy nhiên, việc thanh tra như vậy chỉ được thực hiện theo lệnh của Tòa án [10].

Một số nước Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc có chính sách giảm thuế cho các tổ chức phi lợi nhuận nhưng phạm vi áp dụng khá hạn chế.

Nhìn chung, ở khu vực Đông Á và Đông Nam Á, khung pháp lý cho các tổ chức XHDS chưa thực sự mang tính thúc đẩy, khuyến khích. Các nước trong khu vực này đang tiếp tục cải cách pháp luật về NGO, đặc biệt là về cơ chế thành lập và giám sát hoạt động của các NGO và chính sách thuế đối với NGO.

Tóm lại, các tổ chức XHDS có vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện các dịch vụ công cộng, đáp ứng nhu cầu đa dạng của con người. Tuy nhiên, để các tổ chức này có thể phát huy được vai trò tích cực của mình, nhà nước có trách nhiệm tạo dựng một môi trường pháp lý để

các tổ chức này hoạt động; môi trường đó cần phải bảo đảm sự cân bằng giữa việc cung cấp cho XHDS những ưu đãi, đặc quyền nhất định để khuyến khích nó phát triển, đồng thời đặt ra trách nhiệm, nghĩa vụ tương ứng với các ưu đãi, đặc quyền đó để có thể kiểm soát, tránh sự lạm dụng từ phía XHDS. Khung pháp lý thuận lợi dĩ nhiên chưa đủ để bảo đảm cho một XHDS phát triển, nhưng là một yếu tố đặc biệt quan trọng. Cũng như các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi, Việt Nam đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý về XHDS, mặc dù quá trình này diễn ra tương đối chậm với nhiều ý kiến, quan điểm khác nhau, nhất là trong việc xây dựng Luật về Hội. Từ việc nghiên cứu các chuẩn mực pháp lý quốc tế và pháp luật một số quốc gia điều chỉnh hoạt động của XHDS, có thể thấy khung pháp lý về XHDS ở mỗi quốc gia mang đặc thù, bản sắc riêng, song cũng có những nguyên tắc mang tính phổ biến như nguyên tắc tôn trọng quyền tự do thành lập và tự do hoạt động của các tổ chức XHDS, nguyên tắc khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các tổ chức XHDS, nguyên tắc bảo đảm sự cân bằng giữa các ưu đãi đối với các tổ chức XHDS và trách nhiệm, nghĩa vụ của các tổ chức này đối với Nhà nước và xã hội. Trong điều kiện hiện nay, chúng ta cần có nhận thức đúng đắn về hoàn thiện khung pháp luật nhằm tạo dựng môi trường pháp lý ngày càng thuận lợi hơn cho việc xây dựng và phát triển XHDS Việt Nam để XHDS đóng góp xứng đáng với bản chất và thế mạnh vốn có của nó vào công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế. Hơn thế nữa, khung pháp luật điều chỉnh hoạt động của XHDS sẽ giúp cho công tác quản lý nhà nước được thuận lợi hơn, góp phần ngăn chặn sự lạm dụng XHDS gây phương hại cho ổn định chính trị - xã hội của đất nước.

### Tài liệu tham khảo

- [1] <http://www.legislationline.org>.
- [2] [http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=5&News\\_ID=20952566](http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=5&News_ID=20952566).
- [3] [http://www.icnl.org/knowledge/globaltrends/GloTrends3-2.htm#\\_ftn1](http://www.icnl.org/knowledge/globaltrends/GloTrends3-2.htm#_ftn1).



- [4] Khuyến nghị CM/Rec(2007)14 của Ủy ban Bộ trưởng đối với các nước thành viên về địa vị pháp lý của các tổ chức phi chính phủ ở châu Âu (Recommendation CM/Rec(2007) 14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe), xem trên trang web: <https://wcd.coe.int>
- [5] Trung tâm Quỹ châu Âu (European Foundation Centre), *Hồ sơ các nước EFC tính đến tháng 1/2011: Thụy Điển* (EFC Country Profile January 2011: Sweden), xem trên trang web: <http://www.efc.be/Legal/Documents/sweden.pdf>.
- [6] M. A. Nagornaia, *Xã hội dân sự ở Liên bang Nga: khái niệm, đặc điểm, những con đường hình thành*. (М.А.Нагорная. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ). Xem trên trang web [www.unn.ru/.../stat14.htm](http://www.unn.ru/.../stat14.htm).
- [7] Hiến pháp Liên bang Nga 1993.
- [8] Nguyễn Minh Phương, Luật về hoạt động của các tổ chức phi chính phủ ở Liên bang Nga và một số gợi mở cho Việt Nam, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11 (2009) 40.
- [9] *Đẩy mạnh cải cách: các bài học từ những sáng kiến thúc đẩy NGO* (Enabling Reform: Lessons Learned from Progressive NGO Initiatives), Chuyên trang “Các xu hướng toàn cầu về pháp luật điều chỉnh NGO, Loạt bài thứ 2, Số 3, tháng 12/2010, xem trên trang web: <http://www.icnl.org/knowledge/globaltrends/GloTrends2-3.htm>
- [10] Karla W. Simon, *Quy định về NGO ở Đông Á và Đông Nam Á: một góc nhìn so sánh* (NGO regulation in East and Southeast Asia: A comparative perspective), <http://asialaw.tripod.com/articles/ngo.html#f1#f1>.
- [11] Phạm Ngọc Thạch, *Xã hội công dân Trung Quốc: Cơ sở cho sự phát triển và môi trường chính sách*, Báo cáo khoa học tại Hội thảo khoa học Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội “*Những vấn đề lý luận và thực tiễn về xây dựng xã hội dân sự ở Việt Nam*”, 19-22/7/2007.

## International legal standards and regulations in selected countries governing civil society

Nguyen Thi Que Anh, Nguyen Bich Thao

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,  
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

A legal framework plays a crucial role in the formation, operation and development of civil society. This article explores the international legal standards and regulations governing civil society in selected countries such as Sweden, Russia and some countries in East and Southeast Asia, from which the authors point out common principles that should be observed in improving the legal framework for civil society in Vietnam.