

LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ Ở LIÊN BANG NGA VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

*Nguyễn Minh Phương**

Các tổ chức phi chính phủ (NGO) ở Liên bang Nga gồm nhiều loại hình với tên gọi khác nhau như: Tổ chức xã hội, hội, hiệp hội, phong trào xã hội, quỹ xã hội, tổ chức xã hội độc lập, tổ chức phi lợi nhuận... Hoạt động của các tổ chức này được điều chỉnh bởi các quy định của các văn bản pháp luật khác nhau như Luật về Đơn vị hành chính - lãnh thổ đặc biệt (khép kín) ngày 14/6/1992, Luật về Các tổ chức xã hội ngày 19/5/1995, Luật về Đăng ký nhà nước tư cách pháp nhân và doanh nghiệp tư nhân ngày 8/8/2001, Luật về Các tổ chức phi lợi nhuận ngày 12/1/1996...

Thực tế là khi Liên Xô tan rã, số lượng các NGO ở Liên bang Nga tăng lên một cách nhanh chóng, năm 1990 chỉ có khoảng 4000 tổ chức, chủ yếu là các hiệp hội văn hoá, thể thao, hội tình nguyện với quân đội và các Quỹ hoà bình, đến năm 1996 đã có khoảng 58.000 tổ chức đăng ký hoạt động với nhiều loại hình, tên gọi khác nhau và đến nay số lượng các NGO vẫn tiếp tục tăng lên như “nấm sau mưa”. Việc xuất hiện ngày càng nhiều NGO, một mặt có tác dụng tích cực góp phần cung ứng các dịch vụ và giải quyết các vấn đề xã hội, đáp ứng nhu cầu đa dạng của người dân, song mặt khác cũng gây những phức tạp nhất định về kinh tế - xã hội và an ninh, chính trị của đất nước. Không ít NGO hoạt động không đúng tôn chỉ, mục đích như đã đăng ký, thậm chí một số tổ chức núp dưới vỏ bọc NGO để hoạt động kinh doanh bất hợp pháp, trốn thuế...

Trong bối cảnh tình hình đó, nhất là trước diễn biến của các cuộc “cách mạng sắc màu” ở các nước thuộc Liên Xô cũ, chính quyền của nguyên Tổng thống Putin đã có những điều chỉnh mạnh mẽ trong việc quản lý các NGO, nhất là đối với các NGO nước ngoài hoặc có yếu tố nước ngoài. Chính vì vậy, Luật Liên bang ngày 10 tháng 01 năm 2006 về những thay đổi trong một số luật Liên bang Nga được Đuma Quốc gia thông qua ngày 23/12/2005 và Hội đồng Liên bang phê chuẩn ngày 27/12/2005 đã có những quy định mới đối với hoạt động của NGO ở Liên bang Nga.

1. Một số thay đổi quan trọng trong cấp đăng ký và quản lý hoạt động của các NGO

1.1. Quy định chặt chẽ, cụ thể và chi tiết hơn về điều kiện đăng ký hoạt động của các hiệp hội, tổ chức phi chính phủ

Điều 2 của Luật này thay đổi và bổ sung một số nội dung của Luật Về các tổ chức hiệp hội. Theo đó, hồ sơ đăng ký hoạt động của hiệp hội bao gồm:

1) Đơn đề nghị có chữ ký và họ tên đầy đủ của người đại diện, nơi sinh sống và số điện thoại liên lạc;

2) Điều lệ của hiệp hội được sao thành ba bản;

3) Trích lục biên bản của đại hội hoặc hội nghị thành lập, trong đó thông báo về việc thành lập hiệp hội, về phê duyệt điều lệ và thông tin về các cơ quan lãnh đạo, cơ quan thanh - kiểm tra;

4) Các thông tin về những người sáng lập;

* TS. Viện Khoa học tổ chức Nhà nước - Bộ Nội vụ

5) Hồ sơ nộp thuế nhà nước;

6) Thông tin về địa điểm đặt trụ sở làm việc thường xuyên của cơ quan lãnh đạo;

7) Biên bản đại hội hoặc hội nghị thành lập của các chi nhánh trực thuộc (đối với các hiệp hội có tính chất quốc tế, toàn liên bang hoặc toàn liên vùng);

8) Nếu hiệp hội sử dụng tên người hoặc biểu tượng được pháp luật bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ và bản quyền tác giả thì phải có tài liệu chứng thực quyền được phép sử dụng.

Trong đó, các tài liệu từ mục 1 đến 6 phải được giao nộp trong thời hạn 3 tháng kể từ ngày tổ chức đại hội hoặc hội nghị thành lập.

Cơ quan của chính quyền hành pháp các cấp có thẩm quyền cấp đăng ký cho các NGO theo phạm vi lãnh thổ đăng ký hoạt động: toàn liên bang, liên vùng, vùng hay cơ sở.

Trong thời hạn 30 ngày, kể từ khi nhận hồ sơ, các cơ quan của chính quyền hành pháp có thẩm quyền phải hoàn thành việc cấp đăng ký hoặc từ chối cấp đăng ký cho các hiệp hội.

Các hiệp hội, tổ chức phi lợi nhuận sẽ không được đăng ký hoạt động trong những trường hợp sau:

1) Nếu điều lệ của hiệp hội, tổ chức phi lợi nhuận trái với Hiến pháp Liên bang Nga và pháp luật Liên bang;

2) Nếu hồ sơ đăng ký không đầy đủ các giấy tờ cần thiết theo quy định của pháp luật hoặc hồ sơ được hình thành một cách không thoả đáng hay do cơ quan không chính đáng trình lên;

3) Nếu tư cách của người sáng lập không đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật;

4) Nếu có một hiệp hội, tổ chức phi lợi nhuận đã đăng ký có cùng tên gọi đang hoạt động trên phạm vi lãnh thổ đó;

5) Nếu xét thấy trong hồ sơ của tổ chức trình lên có những thông tin thiếu xác thực;

6) Nếu tên gọi của hiệp hội, tổ chức phi lợi nhuận có ảnh hưởng đến thuần phong mỹ tục, tình cảm tôn giáo, dân tộc.

Những đối tượng sau đây không được là sáng lập viên, tham gia sáng lập và thành viên của các hiệp hội, các tổ chức phi lợi nhuận:

1) Công dân nước ngoài hoặc người không mang quốc tịch mà pháp luật Liên bang Nga quy định không được phép sinh sống ở Liên bang Nga;

2) Những người bị pháp luật Liên bang Nga liệt vào đối tượng rửa tiền, kiếm tiền bằng con đường bất hợp pháp hoặc nhận tài trợ của chủ nghĩa khủng bố;

3) Các tổ chức hiệp hội bị đình chỉ hoạt động theo luật pháp Liên bang Nga;

4) Những người mà toà án đã phán quyết là có dấu hiệu hoạt động cực đoan;

5) Các tổ chức phi chính phủ và tổ chức tôn giáo có dấu hiệu hoạt động quá khích, cực đoan;

6) Những người đã bị bản án của toà án tuyên bố tước quyền tự do ...

Các cơ quan của chính quyền nhà nước và cơ quan tự quản địa phương không thể là những chủ thể sáng lập, thành viên hay tham gia các hiệp hội.

1.2. Quy định rõ ràng và cụ thể thẩm quyền và trách nhiệm thực hiện việc giám sát và kiểm tra hoạt động, nhất là về phương diện tài chính của các NGO

Viện công tố Liên bang thực hiện giám sát việc tuân thủ pháp luật của các NGO. Cơ quan cấp đăng ký cho NGO chịu trách nhiệm kiểm tra hoạt động của tổ chức theo mục tiêu

đã đăng ký. Trong quá trình thực hiện kiểm tra, cơ quan này có quyền:

1) Chất vấn cơ quan lãnh đạo các NGO về các văn bản chỉ đạo, điều hành;

2) Cử các đại diện của mình can thiệp vào các hoạt động điều hành của NGO;

3) Tiến hành kiểm tra hàng năm ít nhất là một lần hoạt động của NGO, trong đó có việc chi tiêu tài chính và sử dụng các nguồn lực khác, căn cứ theo mục tiêu và quy chế được phê duyệt;

4) Chất vấn và thu thập thông tin về hoạt động kinh doanh – tài chính của NGO ở các cơ quan thống kê nhà nước, cơ quan hành pháp Liên bang, cơ quan có thẩm quyền kiểm tra và giám sát trong lĩnh vực thuế và lệ phí, các cơ quan kiểm tra và giám sát nhà nước khác, cũng như các tổ chức tài chính, tín dụng khác;

5) Trong trường hợp phát hiện thấy NGO vi phạm Hiến pháp và pháp luật Liên bang Nga hay có những hoạt động trái với mục tiêu đã đề ra thì cơ quan có thẩm quyền cấp đăng ký có thể cảnh cáo bằng văn bản đối với cơ quan lãnh đạo của tổ chức và quy định thời gian bắt buộc phải khắc phục các vi phạm đó là không quá 1 tháng. Các NGO có thể khiếu nại lên cơ quan cấp trên hoặc khiếu kiện ra tòa án đối với cảnh cáo của cơ quan cấp đăng ký.

Các cơ quan kiểm tra tài chính Liên bang, cơ quan hành pháp Liên bang có quyền kiểm tra và giám sát trong lĩnh vực thuế và lệ phí; 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 chủ nghĩa khủng bố. Có thể căn cứ vào các vi phạm của NGO để ban hành quyết định đình chỉ hoạt động của nó trước thời hạn đã được đăng ký. Và khi một NGO bị đình chỉ hoạt động thì các bộ phận, tổ chức

hợp thành và các chi nhánh của nó cũng bị đình chỉ hoạt động.

Khiếu kiện của các NGO lên tòa án về việc bị đình chỉ hoạt động sẽ được Viện công tố xem xét theo luật định.

Các cơ quan có thẩm quyền cũng chú trọng đến việc giám sát và kiểm tra mối quan hệ giữa các NGO trong nước với các NGO nước ngoài.

1.3. Hạn chế thành lập các NGO nước ngoài, các chi nhánh của chúng trong các tổ chức hành chính - lãnh thổ đặc biệt (khép kín)

Điều 1 của Luật này bổ sung quy định của Luật về Tổ chức hành chính - lãnh thổ đặc biệt (tổ chức hành chính - lãnh thổ đặc biệt là nơi đặt các cơ sở hạt nhân, các nhà máy phục vụ mục tiêu an ninh, quốc phòng,...) như sau: “Hạn chế việc thành lập và hoạt động trên lãnh thổ Liên bang Nga các tổ chức mà những sáng lập viên là người nước ngoài hoặc người không mang quốc tịch, các NGO nước ngoài, các chi nhánh của NGO nước ngoài, các tổ chức có sự đầu tư tài chính của nước ngoài”.

Việc thành lập và hoạt động của các tổ chức có vốn đầu tư của 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 các trường hợp đặc biệt đã được quy định trong các luật Liên bang.

Trong phạm vi các đơn vị hành chính - lãnh thổ đặc biệt không cho phép thành lập và hoạt động của các tổ chức mà thành viên sáng lập là người nước ngoài hoặc người không mang quốc tịch, các tổ chức nước ngoài, các NGO nước ngoài và các chi nhánh của chúng cũng như hoạt động của các tổ chức quốc tế, trừ các trường hợp đã được quy định trong các hiệp ước quốc tế mà Liên bang Nga đã ký kết.

1.4. Các điều luật quy 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 văn bản luật pháp đã ban hành

Điều 3 của Luật này bổ sung một số nội dung của Luật về Các tổ chức phi lợi nhuận. Theo đó, các chi nhánh hoặc đại diện của các NGO nước ngoài muốn được cấp phép hoạt động trên lãnh thổ Liên bang Nga thì trong hồ sơ trình lên cấp có thẩm quyền, ngoài các tài liệu cần thiết như các tổ chức trong nước, còn phải có thêm các tài liệu khác như:

- Trích lục danh sách các tư cách pháp nhân nước ngoài của đất nước xuất xứ; hồ sơ thành lập tổ chức;
- Quyết định của cơ quan lãnh đạo tổ chức này về việc đặt chi nhánh hoặc đại diện;
- Quyết định chỉ định người lãnh đạo chi nhánh hoặc người đại diện;
- Hồ sơ trình bày mục đích, nhiệm vụ của chi nhánh hoặc đại diện;
- Tình hình tài chính của tổ chức này ở nước ngoài...

Các lý do để cơ quan có thẩm quyền từ chối cấp đăng ký hoạt động cho các chi nhánh hoặc đại diện của các NGO nước ngoài cũng được Luật này quy định đầy đủ và chặt chẽ hơn. Bên cạnh các lý do bị từ chối cấp đăng ký lập chi nhánh như đối với các NGO trong nước, các NGO nước ngoài sẽ không được cấp đăng ký lập chi nhánh hoặc đại diện trong trường hợp sau:

- Nếu mục tiêu của việc lập chi nhánh của NGO trái với Hiến pháp và pháp luật của Liên bang Nga;
- Nếu việc lập chi nhánh của NGO đe dọa đối với chủ quyền quốc gia, độc lập về

chính trị, quyền bất khả xâm phạm lãnh thổ, sự thống nhất và toàn vẹn quốc gia, truyền thống văn hoá và lợi ích dân tộc của Liên bang Nga;

- Nếu đã có một chi nhánh nào đó của NGO này được cấp đăng ký trước đây bị đình chỉ hoạt động do vi phạm nghiêm trọng Hiến pháp và luật pháp Liên bang Nga.

Các quy định về thẩm quyền giám sát, kiểm tra và xử phạt đối với các NGO có yếu tố nước ngoài hoặc các chi nhánh, cơ quan đại diện của các tổ chức này cũng được bổ sung đầy đủ, chi tiết và chặt chẽ hơn. Đặc biệt là các vấn đề liên quan đến tài chính, tín dụng như nguồn gốc và mục đích chi tiêu tài chính của các tổ chức này ở trên lãnh thổ Liên bang Nga.

2. Một số vấn đề đáng chú ý trong quá trình dự thảo và ban hành Luật

Quá trình soạn thảo và thông qua Luật mới này đã gặp phải sự chỉ trích của một số nhà “dân chủ” trong và ngoài nước. Từ khía cạnh luật pháp quốc tế, các nhà “dân chủ” khẳng định rằng dự thảo Luật “ở hàng loạt điều khoản tiếp tục mâu thuẫn với luật pháp quốc tế”. Họ đã viện dẫn Công ước châu Âu về nhân quyền và các quyền tự do cơ bản, Tuyên bố chung về nhân quyền, Hiệp ước quốc tế về các quyền chính trị và công dân. Cụ thể là Điều 20 Tuyên bố chung, Điều 22 Công ước quốc tế và Điều 11 Công ước châu Âu, quy định về quyền tự do lập hội của mỗi người.

Bác bỏ những chỉ trích đó, Bộ trưởng Ngoại giao Liên bang Nga S.V.Lavrov đã công bố Thư ngỏ trên báo "Izvestia" số ra ngày 18/1/2006. Trong đó Ông cho rằng, việc thông qua Luật mới sẽ không hề gây ra bất kỳ sự cản trở nào đối với hoạt động của các tổ chức phi chính phủ như lo lắng và chỉ trích của các “nhà dân chủ” phương Tây. Bộ trưởng S.V.Lavrov nhấn mạnh rằng, trong Luật vừa được thông qua, quyền tự do của

mọi người được thành lập và tham gia hoạt động trong các NGO không bị cấm đoán và không thể bị cấm đoán, bởi vì điều đó mâu thuẫn với chính Hiến pháp Liên bang Nga. Về một số hạn chế hoạt động của các NGO nêu trong Luật, thì ngay chính trong những văn bản đã được dẫn ra cũng đã có những quy định hạn chế tương tự. Cụ thể là, Điều 29 Tuyên bố chung và Điều 22 Hiệp ước quốc tế, Điều 11 Công ước châu Âu nêu trên cho phép luật pháp có thể đưa ra những hạn chế cần thiết đối với quyền thành lập và tham gia hội "trong một xã hội dân chủ nhằm phục vụ lợi ích an ninh quốc gia và sự bình yên trong xã hội, nhằm mục đích ngăn ngừa tình trạng mất trật tự và tội phạm, bảo vệ sức khỏe và nhân phẩm hay bảo vệ quyền lợi và tự do của những người khác". Luật vừa thông qua của nước Nga cũng chỉ nhằm đạt được những mục đích như vậy. Hơn nữa, Điều 16 Công ước châu Âu còn quy định cả chuẩn mực mà theo đó, các bên tham gia Công ước có thể đưa ra những hạn chế đối với hoạt động chính trị của người nước ngoài trong các trường hợp liên quan đến quyền tự do lập hội.

Liên quan đến các thủ tục cần thiết để đăng ký thành lập NGO và việc kiểm tra tài chính hoạt động của các tổ chức này theo quy định của Luật đã được thông qua, Bộ trưởng S.V.Lavrov cho rằng, có thể dẫn ra các quy định tương tự trong luật pháp quản lý hoạt động của các NGO ở những nước dân chủ phát triển.

Về việc kiểm tra tài chính, theo luật của nước Pháp, tất cả những tổ chức tôn giáo và "hiệp hội công ích" (phần lớn các NGO được coi là những tổ chức như thế này), đều phải thực hiện báo cáo tương tự, nếu như họ đứng ra nhận "quà tặng và tài sản thừa kế" (ở Pháp sự hỗ trợ tài chính đối với NGO từ nước ngoài được coi như dạng "quà tặng" kể trên). Hơn nữa, ở Pháp các NGO chỉ được nhận

"quà tặng và thừa kế" khi được người đứng đầu chính quyền địa phương cho phép sau khi đã kiểm tra hoạt động của tổ chức. Ngoài ra, những hiệp hội này còn phải cam kết đưa vào điều lệ của mình trách nhiệm trình báo cáo ngân quỹ theo bất kỳ yêu cầu nào của Bộ Nội vụ và chính quyền địa phương. NGO còn có trách nhiệm hàng năm nộp cho chính quyền báo cáo về hoạt động tài chính của mình và cho phép đại diện các bộ chủ quản kiểm tra trụ sở.

Theo luật của Israel, các NGO có thể bị chất vấn thông tin về tài chính bất kỳ thời điểm nào. Tại Israel cơ quan cấp phép hoạt động, tùy tình hình có toàn quyền tổ chức thanh tra và điều tra hoạt động (không chỉ hoạt động tài chính) của NGO. Chế độ kiểm tra đối với NGO do những người được gọi là "đại lý nước ngoài" ở Hoa Kỳ trên cơ sở Luật về Đăng ký hoạt động của các đại lý nước ngoài năm 1938 còn gắt gao hơn nữa. Vai trò chủ chốt ở đây thậm chí không thuộc về toà án, mà thuộc về trưởng công tố có quyền đưa ra quyết định kiểm tra bất kỳ.

Về thủ tục đăng ký thành lập NGO, theo Bộ trưởng S.V.Lavrov, các quy định của Luật Nga mới được thông qua không thậm gì so với sự cực nhọc của việc đăng ký hoạt động của NGO ở Mỹ. Thậm chí nếu bỏ qua Luật năm 1938, mà chỉ theo luật về Các công ty phi thương mại bang New York, thì bất kỳ một NGO nào, để có thể nhận được giấy phép hoạt động, cần tuân thủ "bất kỳ điều kiện nào" (không nêu cụ thể) của cơ quan cấp phép. Khi đăng ký tại các cơ quan thuế người lập ra NGO phải kê khai theo mẫu 1023 bao gồm 240 câu hỏi đa phần không liên quan gì đến tài chính. Tất cả những câu hỏi đó thật sự đã "bóc trần" toàn bộ khuynh hướng tư tưởng và cơ cấu tài chính của NGO.

Còn nếu nói dự Luật của Nga có "xu hướng từ chối đăng ký và xoá bỏ các

NGO một cách vô căn cứ", thì chính đây lại là phần gân gũ nhất của dự thảo Luật Nga với thực tiễn luật pháp các nền dân chủ phát triển. Chẳng hạn, ở Pháp, những NGO "được lập ra trên cơ sở trái phép hoặc với mục đích trái phép, mâu thuẫn với luật pháp, đạo đức hay nhằm mục đích xâm hại toàn vẹn lãnh thổ quốc gia hoặc thể chế chính quyền cộng hoà" đều không được đăng ký hoạt động và bị xoá sổ. Những cơ sở để chính quyền từ chối cấp phép hoạt động hay xoá sổ NGO theo luật Nga và Phần Lan gần như hoàn toàn tương đồng nhau. Tại Israel cơ sở để từ chối đăng ký NGO là "nghĩ ngờ có hoạt động trái pháp luật, trở thành nguy cơ đối với sự tồn tại hoặc tính chất dân chủ của Nhà nước Israel, cũng như tên của tổ chức có thể làm sai lệch và phương hại đến chính sách công cộng và tình cảm dân tộc". Cơ sở để chấm dứt hoạt động của các NGO ở Nga cũng giống các quy định hiện hành của Israel. Ngoài ra, các NGO ở Israel còn có thể bị chấm dứt hoạt động do nợ nần, cũng như theo đề nghị của cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi hoạt động của NGO.

3. Suy nghĩ bước đầu về việc hoàn thiện hệ thống pháp luật quản lý hội, tổ chức phi chính phủ ở nước ta hiện nay

Thông qua việc tìm hiểu các quy định của luật pháp Liên bang Nga về quản lý các NGO, cho thấy việc nghiên cứu hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của các hội, tổ chức phi chính phủ ở nước ta trong tình hình hiện nay là rất cần thiết.

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quản lý các hội, tổ chức phi chính phủ phải trên cơ sở nhận thức rõ sự hình thành và phát triển của các tổ chức xã hội dân sự ở

nước ta là một tất yếu khách quan trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập kinh tế quốc tế và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự cần phải bảo đảm sự hài hòa, tương thích với hình thức tổ chức của Nhà nước, phù hợp với hệ thống thể chế pháp luật và điều kiện chính trị - xã hội của đất nước cũng như quan hệ quốc tế trong từng giai đoạn lịch sử nhất định.

Hệ thống pháp luật quản lý các tổ chức xã hội dân sự phải đảm bảo kết hợp hài hòa giữa quản lý của Nhà nước bằng pháp luật với tính tự chủ, tự quản của các tổ chức xã hội dân sự; nâng cao trách nhiệm giải trình, thực hiện công khai, minh bạch, nhất là về vấn đề kinh phí và mục tiêu hoạt động, về huy động và sử dụng các nguồn tài trợ từ nước ngoài của các tổ chức xã hội dân sự tạo ra môi trường dân chủ lành mạnh cho sự phát triển hài hoà của toàn xã hội.

Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho xã hội dân sự nhằm phát huy vai trò cung ứng dịch vụ công của các tổ chức xã hội dân sự, góp phần khắc phục các khiếm khuyết của thị trường. Hỗ trợ và tạo điều kiện cho các tổ chức xã hội dân sự có điều kiện tham gia và thực hiện tốt nhiệm vụ cung ứng các dịch vụ công cần thiết cho xã hội theo quy định của pháp luật; tạo cơ chế bình đẳng cho các hội, tổ chức phi chính phủ tham gia việc đấu thầu cung ứng dịch vụ công, nghiên cứu khoa học, công nghệ; ban hành các chính sách ưu đãi, khuyến khích đối với các tổ chức hoạt động vì lợi ích cộng đồng, không vì lợi nhuận.