

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

LÊ THỊ THÚY HƯƠNG

**TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI
VÀ VẤN ĐỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI
Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Pháp luật về quyền con người
Mã số: Chuyên ngành đào tạo thí điểm

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Cán bộ hướng dẫn khoa học: TS. VŨ CÔNG GIAO

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn này là công trình nghiên cứu của riêng tôi.

Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Xin chân thành cảm ơn!

NGƯỜI CAM ĐOAN

Lê Thị Thúy Hương

LỜI CẢM ƠN

Tôi xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành và lòng biết ơn sâu sắc tới TS. Vũ Công Giao, người hướng dẫn khoa học giúp tôi thực hiện luận văn này. Sự hướng dẫn, góp ý tận tình và những câu hỏi hóc búa của thầy đã giúp tôi định hướng, quyết tâm và hoàn thành bản luận văn tốt hơn.

Xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành tới các thầy cô giáo lớp Cao học Luật về Quyền Con người khóa I đã giúp tôi lĩnh hội những kiến thức cơ bản về lĩnh vực quan trọng này.

Xin trân trọng cảm ơn Khoa Luật Đại học Quốc gia đã tiên phong tổ chức khóa học bổ ích và lý thú, các thầy cô giáo Khoa Luật, Phòng Đào tạo và Bộ môn Luật Hiến pháp-Hành chính đã tạo điều kiện giúp đỡ trong suốt thời gian khóa học và thực hiện luận văn.

Xin cảm ơn các bạn đồng môn và các đồng nghiệp PACCOM, NGOs, các cơ quan đối tác phát triển, đã trao đổi thảo luận và cung cấp những thông tin tư liệu hữu ích liên quan đến đề tài luận văn.

Cuối cùng, xin đặc biệt cảm ơn gia đình và những người bạn đã ủng hộ, động viên, khích lệ tôi trong suốt quá trình học tập và hoàn thành luận văn.

Xin chân thành cảm ơn!

Hà Nội, tháng 11/2013

Lê Thị Thúy Hương

MỤC LỤC

Trang phụ bìa

Lời cam đoan

Lời cảm ơn

Mục lục

Danh mục các chữ viết tắt

Danh mục các bảng

Danh mục các hình vẽ, đồ thị

MỞ ĐẦU 1

Chương 1: LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN QUỐC TẾ VỀ VAI TRÒ CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ TRONG VẤN ĐỀ ĐẢM BẢO NHÂN QUYỀN	6
1.1. Một số khái niệm quan trọng	6
1.1.1. Nhân quyền	6
1.1.2. Tổ chức phi chính phủ.....	7
1.1.3. Tổ chức phi chính phủ về nhân quyền	9
1.1.4. Tổ chức phi chính phủ nước ngoài.....	12
1.2. Vị trí, vai trò của các NGO trong việc bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền	14
1.2.1. Vị trí, vai trò của các NGO trong cơ chế nhân quyền của Liên hợp quốc	16
1.2.2. Vị trí, vai trò của các NGO trong cơ chế nhân quyền quốc gia	20
1.3. Khái quát hoạt động của các tổ chức phi chính phủ trên thế giới trong lĩnh vực nhân quyền	22
1.3.1. Thiết lập các tiêu chuẩn.....	22
1.3.2. Thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền.....	24
1.3.3. Hỗ trợ trực tiếp.....	29

Chương 2: CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM LIÊN QUAN ĐẾN LĨNH VỰC QUYỀN CON NGƯỜI	32
2.1. Chính sách, pháp luật Việt Nam về hoạt động của tổ chức phi chính phủ nước ngoài liên quan đến lĩnh vực quyền con người	32

2.1.1.	Quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về công tác phi chính phủ nước ngoài.....	32
2.1.2.	Khuôn khổ pháp lý cho hoạt động quản lý công tác phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam	36
2.2.	Thực tiễn hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam trong những lĩnh vực liên quan đến quyền con người	47
2.2.1.	Lĩnh vực và phạm vi hoạt động.....	49
2.2.2.	Phương thức, tính chất hoạt động	55
2.2.3.	Hiệu quả tác động.....	67
2.2.4.	Triển vọng và thách thức.....	67

Chương 3: HOÀN THIỆN KHUÔN KHỔ PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM LIÊN QUAN ĐẾN LĨNH VỰC QUYỀN CON NGƯỜI

75

3.1.	Đánh giá chung về vai trò của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam trong các hoạt động liên quan đến lĩnh vực quyền con người	75
3.1.1.	Đánh giá từ chính các tổ chức phi chính phủ nước ngoài.....	75
3.1.2.	Đánh giá từ phía các cơ quan tài trợ.....	77
3.1.3.	Đánh giá từ phía các cơ quan quản lý nhà nước	82
3.2.	Phương hướng và giải pháp hoàn thiện khuôn khổ pháp luật điều chỉnh hoạt động của các tổ chức INGO tại Việt Nam liên quan đến lĩnh vực quyền con người	85
3.3.	Một số giải pháp nhằm khuyến khích, tạo điều kiện cho các INGO tham gia thúc đẩy thực hiện quyền con người ở Việt Nam một cách hiệu quả.....	90

KẾT LUẬN

96

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

99

PHỤ LỤC

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

AI	Tổ chức Ân xá Quốc tế (<i>Amnesty International</i>)
CEDAW	Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>)
CPPCG	Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng (<i>Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide</i>)
CRC	Công ước về quyền trẻ em (<i>Convention on the Rights of the Child</i>)
CSO	Tổ chức xã hội dân sự (<i>Civil Society Organization</i>)
CSW	Ủy ban về Vị thế của Phụ nữ của Liên hợp quốc (<i>UN Commission on the Status of Women</i>)
DESA	Ban các vấn đề Kinh tế Xã hội của Liên hợp quốc (<i>The United Nations Department of Economic and Social Affairs</i>)
ECOSOC	Hội đồng Kinh tế Xã hội Liên hợp quốc (<i>The UN Economic and Social Council</i>)
HRsNGO	Tổ chức phi chính phủ về nhân quyền (<i>Human Rights Non-Governmental Organization</i>)
HRC	Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc (<i>the UN Human Rights Council</i>)
HRW	Tổ chức Theo dõi Nhân quyền (<i>Human Rights Watch</i>)
ICC	Tòa án Hình sự quốc tế (<i>International Criminal Court</i>)
ICCPR	Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i>)
ICERD	Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (<i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination</i>)
ICESCR	Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (<i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i>)
ICJ	Ủy ban Luật gia Quốc tế (<i>the International Commission of Jurists</i>)
INGO	Tổ chức phi chính phủ quốc tế/ tổ chức phi chính phủ nước ngoài (<i>International Non-Governmental Organization</i>)
LHQ	Liên hợp quốc (<i>the United Nations- UN</i>)
LGBT	đồng tính, song tính, chuyển giới (<i>lesbian, gay, bisexual, transgender</i>)
NGO	Tổ chức phi chính phủ (<i>Non-Governmental Organization</i>)
NHRI	Cơ quan nhân quyền quốc gia (<i>National Human Rights Institution</i>)
OHCHR	Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền (<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>)
PCPNN	Phi chính phủ nước ngoài
UDHR	Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền (<i>Universal Declaration of Human Rights</i>)
UPR	Cơ chế kiểm điểm định kỳ toàn cầu về quyền con người (<i>Universal Periodic Review</i>)
XHDS	Xã hội dân sự (<i>Civil Society</i>)

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 2.1:	Một số văn kiện của Đảng và Nhà nước Việt Nam liên quan đến công tác phi chính phủ nước ngoài.....	33
Bảng 2.2:	Một số văn bản pháp luật hiện hành liên quan đến công tác phi chính phủ nước ngoài.....	37
Bảng 2.3:	Một số nhóm công tác chủ chốt tại Trung tâm Dữ liệu phi chính phủ.....	51
Bảng 2.4:	Một số INGO tiêu biểu tại Việt Nam có hoạt động liên quan vấn đề quyền con người.....	56
Bảng 3.1:	Các nguyên tắc cơ bản cho sự liêm chính của NGO (UK).....	79
Bảng 3.2:	Trách nhiệm giải trình trong tổ chức NCA Việt Nam.....	80

DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, ĐỒ THỊ

Hình 1.1:	Chủ thể trong quan hệ nhân quyền	7
Hình 1.2:	Vai trò của các NGO và các tổ chức xã hội dân sự khác.....	8
Hình 2.1:	Sơ đồ tổ chức của Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài	42
Hình 2.2:	Số liệu tổng quan về viện trợ phi chính phủ nước ngoài.....	48
Hình 2.3:	Hình dung về phạm vi hoạt động của các INGO tại Việt Nam.....	49
Hình 2.4:	Viện trợ phi chính phủ nước ngoài theo lĩnh vực năm 2011	49
Hình 2.5:	Tổng hợp giải ngân viện trợ phi chính phủ nước ngoài giai đoạn 2003-2011	65
Hình 2.6:	Tổng quan viện trợ phát triển của Na Uy cho Việt Nam giai đoạn 1960-2012	69

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Khi *Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền* (UDHR) được thông qua (1948), Eleanor Roosevelt, kiến trúc sư trưởng của văn kiện quốc tế quan trọng này, đã dự đoán sẽ có ‘cây nho chứa đầy bất ngờ’ ("curious grapevine") mang theo thông điệp của nó đằng sau hàng rào dây kẽm gai và những bức tường đá [77, tr. 2]. Ngày nay người ta chứng kiến sự phát triển mạnh mẽ của các tổ chức phi chính phủ (NGO) đã khiến họ trở thành ‘cây nho kỳ lạ’ đó. Các NGO giúp người ta nhận thức sâu sắc hơn về các vi phạm nhân quyền đang diễn ra trên khắp thế giới, chỉ rõ những chủ thể vi phạm nhân quyền nghiêm trọng nhất và góp phần xây dựng nên các cơ chế quốc tế về nhân quyền như Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền (OHCHR, 1995), hay Tòa án Hình sự quốc tế (ICC, 1998). Các NGO đóng vai trò quan trọng trong việc thiết lập các tiêu chuẩn pháp lý quốc tế mới, củng cố nguyên tắc về việc chịu trách nhiệm cho những tội ác chống lại loài người, xây dựng các thiết chế thực thi nhân quyền quốc tế, huy động ý kiến công chúng phản đối các vi phạm nhân quyền, và góp phần vào những thay đổi lịch sử như việc chấm dứt chế độ a-pác-thai ở Nam Phi và gần đây nhất là những diễn biến về dân chủ, nhân quyền ở Trung Đông. Từ chỗ chỉ là một phần nhỏ bên lề các quan hệ quốc tế hơn nửa thế kỷ trước, vấn đề nhân quyền ngày nay đã trở thành yếu tố đặc biệt quan trọng trong quan hệ ngoại giao giữa các quốc gia. Chính các NGO đã góp phần đưa vấn đề nhân quyền vào trung tâm chương trình nghị sự ở mọi cấp độ quốc gia, khu vực và quốc tế.

Tại Việt Nam, các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (INGO) đã có mặt từ khá lâu và chủ yếu hoạt động trên các lĩnh vực phát triển và viện trợ nhân đạo. Việt Nam hiện là nước có mức thu nhập trung bình thấp, trình độ phát triển lạc hậu, từng trải qua nhiều năm chiến tranh, thường xuyên phải chống chọi với thảm họa thiên tai và là một trong năm quốc gia chịu ảnh hưởng nhiều nhất về biến đổi khí hậu, cuộc sống của người dân ở vùng sâu vùng xa, vùng dân tộc thiểu số còn gặp rất nhiều khó khăn. Trong điều kiện đó, Việt Nam trân trọng và đánh giá cao sự giúp

đỡ quý báu của các INGO. Mức độ tham gia của các tổ chức này vào công cuộc xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam ngày càng trở nên sâu rộng, thể hiện ở số lượng INGO hoạt động ở Việt Nam ngày càng tăng (từ 540 tổ chức năm 2003 lên đến 990 tổ chức năm 2013), lĩnh vực và địa bàn hoạt động ngày càng mở rộng, mức viện trợ ngày càng tăng, quan hệ giữa chính phủ Việt Nam và INGO đã nâng lên thành quan hệ đối tác. Tuy không đăng ký hoạt động chính thức trong lĩnh vực nhân quyền, song trên thực tế, những hoạt động tích cực của INGO trong các lĩnh vực cứu trợ nhân đạo, phòng chống thiên tai, chăm sóc sức khỏe, giáo dục đào tạo, trao đổi văn hóa, khoa học kỹ thuật, xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, nâng cao năng lực, hỗ trợ các nhóm đối tượng yếu thế... có liên quan chặt chẽ với vấn đề quyền con người, và thông qua kết quả hợp tác hiệu quả, tích cực trong hơn hai thập kỷ qua, các INGO đã có những đóng góp thiết thực trong việc hiện thực hóa các quyền con người ở Việt Nam.

Tuy nhiên, những đóng góp đó cụ thể là gì và làm thế nào để tăng cường hơn nữa vai trò của các INGO vào việc bảo đảm thực hiện quyền con người ở Việt Nam? Đây là vấn đề có ý nghĩa quan trọng với quan hệ giữa nhà nước Việt Nam và các INGO nhưng hiện vẫn chưa được làm rõ. Để trả lời những câu hỏi trên, tác giả quyết định lựa chọn chủ đề “*Tổ chức phi chính phủ nước ngoài và vấn đề bảo đảm quyền con người ở Việt Nam*” làm đề tài luận văn thạc sĩ, với mong muốn đóng góp vào việc nghiên cứu, đánh giá vấn đề hợp tác và vai trò của các INGO trong việc tham gia bảo đảm thực hiện quyền con người ở Việt Nam.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Trên thế giới đã có nhiều công trình nghiên cứu về vai trò của các NGO trong việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền ở cấp quốc gia, khu vực và quốc tế, trong đó tiêu biểu như:

- ‘*NGOs and Human Rights: Promise and Performance*’, Claude E. Welch, Jr. (biên tập), University of Pennsylvania Press, 2001. Trong nghiên cứu này, các tác giả đánh giá về hoạt động thúc đẩy quyền con người của các NGO thông qua việc xem xét mục tiêu, chiến lược, các nguồn lực... của một số tổ chức nổi bật như

Amnesty International, Human Rights Watch, International Commission of Jurists... qua đó chứng minh rằng các tổ chức này có thể tạo áp lực lên các nhà nước đồng thời gây ảnh hưởng đến công luận, qua đó góp phần cải thiện việc bảo vệ nhân quyền trên thế giới.

- *'NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: 'A Curious Grapevine'*, William Korey, St. Martin's Press: New York, 1998. Nghiên cứu này miêu tả cách thức mà các NGO trở thành 'cây nho kỳ lạ' như Eleanor Roosevelt đã từng dự đoán, thông qua việc giúp công chúng nhận thức sâu sắc hơn về các vi phạm nhân quyền, lôi những kẻ vi phạm ra ánh sáng, góp phần tạo cơ chế quốc tế thực thi Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền. Chính các NGO đã khiến nhân quyền trở thành trung tâm trong nghị trình các vấn đề quốc tế, cả trong hiện tại và tương lai của nhân loại.

Tại Việt Nam, hiện đã có khá nhiều nghiên cứu về các INGO, song chủ yếu đề cập đến vấn đề quản lý nhà nước về hoạt động phi chính phủ nước ngoài, hoặc về các hoạt động chương trình, dự án cụ thể do các INGO thực hiện, trong đó tiêu biểu như:

- *'Những bài học rút ra từ một thập kỷ kinh nghiệm: Phân tích chiến lược về phương pháp và hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài ở Việt Nam'*, Nguyễn Kim Hà, Trung tâm Dữ liệu các tổ chức phi chính phủ, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam, 2001. Báo cáo này phân tích phương pháp và kinh nghiệm hoạt động của các INGO tại Việt Nam trong những năm 90 và khuyến nghị những vấn đề mà các tổ chức này cần tập trung trong thời gian tiếp theo.

- *'Báo cáo về hợp tác với các tổ chức phi chính phủ nước ngoài trong công tác bảo vệ chăm sóc giáo dục trẻ em thời kỳ 1989-2000 và phương hướng hợp tác trong thời kỳ 2001-2010'*, Đỗ Bá Khoa, Ủy ban bảo vệ và chăm sóc trẻ em, 2000. Báo cáo tổng hợp tình hình hoạt động của INGO trong lĩnh vực bảo vệ chăm sóc giáo dục trẻ em và nêu đề xuất về hoạt động quản lý nhà nước trên lĩnh vực này.

- *'NGO trong thập kỷ 90 – Những dự báo đối với Việt Nam'*, Nguyễn Văn Thanh, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam, 1992. Báo cáo giới thiệu tổng

quát về INGO trong thập kỷ 1990 và những tác động với Việt Nam từ hoạt động của INGO trên các lĩnh vực.

- ‘*Một số vấn đề về quản lý công tác phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam*’, Lê Thị Thúy Hương, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam, Trường Đào tạo Cán bộ Lê Hồng Phong, 2001. Tiểu luận giới thiệu tổng quan về hoạt động của các INGO tại Việt Nam và hoạt động quản lý nhà nước trên lĩnh vực công tác phi chính phủ.

- ‘*Hoàn thiện quản lý nhà nước về công tác phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam hiện nay*’, Nguyễn Trang Thu, Học viện Hành chính Quốc gia, 2005. Báo cáo phân tích những cơ sở lý luận và mô tả thực trạng hoạt động quản lý nhà nước về công tác phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam và đề xuất một số giải pháp liên quan.

Những công trình nghiên cứu kể trên, đặc biệt là các công trình thực hiện ở Việt Nam, đã cung cấp một lượng tri thức và thông tin lớn về vị trí, vai trò và hoạt động của các INGO ở Việt Nam. Tuy nhiên, hiện chưa có công trình nào đề cập một cách tập trung, cụ thể đến vai trò của các INGO trong việc bảo đảm quyền con người ở Việt Nam. Do đó, đề tài “*Tổ chức phi chính phủ nước ngoài và vấn đề bảo đảm quyền con người ở Việt Nam*” có thể xem là nghiên cứu đầu tiên về vấn đề này.

3. Mục đích, phạm vi nghiên cứu

3.1. Mục đích

Nghiên cứu tổng quát về vai trò của INGO trong việc thúc đẩy quyền con người tại Việt Nam, thông qua những hoạt động của các tổ chức này liên quan đến lĩnh vực quyền con người; đánh giá các chính sách, pháp luật liên quan đến công tác phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam; từ đó đưa ra những đề xuất nhằm khuyến khích, tạo điều kiện cho INGO tham gia một cách hiệu quả trong việc đảm bảo quyền con người ở Việt Nam hiện nay.

Cụ thể, đề tài tập trung giải quyết những vấn đề sau đây:

- Làm rõ các khái niệm về NGO, tính chất và nội dung hoạt động của các NGO liên quan đến lĩnh vực quyền con người;
- Lý luận và thực tiễn quốc tế về vai trò của NGO và vấn đề quyền con người nói chung;

- Quan điểm, chính sách, pháp luật liên quan đến hoạt động của các INGO tại Việt Nam;

- Tình hình hoạt động của các INGO tại Việt Nam hiện nay liên quan đến các vấn đề về quyền con người; trên cơ sở đó tìm hiểu vai trò của các INGO trong việc góp phần bảo đảm thực hiện quyền con người ở Việt Nam, cũng như những yếu tố khuyến khích hoặc cản trở họ thực hiện vai trò này;

- Đưa ra những đề xuất liên quan đến việc tạo điều kiện cho INGO tham gia tích cực, hiệu quả, góp phần đảm bảo thực hiện quyền con người ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài giới hạn phạm vi nghiên cứu về hoạt động của các INGO tại Việt Nam từ giữa những năm 1990 đến nay, tập trung vào các hoạt động của các INGO trên lãnh thổ Việt Nam trong những lĩnh vực được pháp luật Việt Nam cho phép (viện trợ nhân đạo, phát triển) có liên quan thực chất đến vấn đề bảo đảm quyền con người trên thực tế.

4. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Đề tài tiếp cận phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin, quan điểm của quốc tế và Việt Nam về vấn đề quyền con người. Các phương pháp nghiên cứu cơ bản được áp dụng trong quá trình nghiên cứu đề tài bao gồm: phân tích, tổng hợp, so sánh, thống kê, phỏng vấn/trao đổi để làm sáng tỏ những vấn đề liên quan.

5. Kết cấu luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục, phụ lục và danh mục tài liệu tham khảo, đề tài được cấu trúc làm ba chương:

Chương 1: Lý luận và thực tiễn quốc tế về vai trò của các tổ chức phi chính phủ trong vấn đề bảo đảm nhân quyền.

Chương 2: Chính sách, pháp luật và thực tiễn hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam có liên quan đến vấn đề quyền con người.

Chương 3: Hoàn thiện khuôn khổ pháp luật điều chỉnh hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam trong lĩnh vực nhân quyền con người

Chương 1

LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN QUỐC TẾ

VỀ VAI TRÒ CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ

TRONG VẤN ĐỀ ĐẢM BẢO NHÂN QUYỀN

1.1. Một số khái niệm quan trọng

1.1.1. Nhân quyền

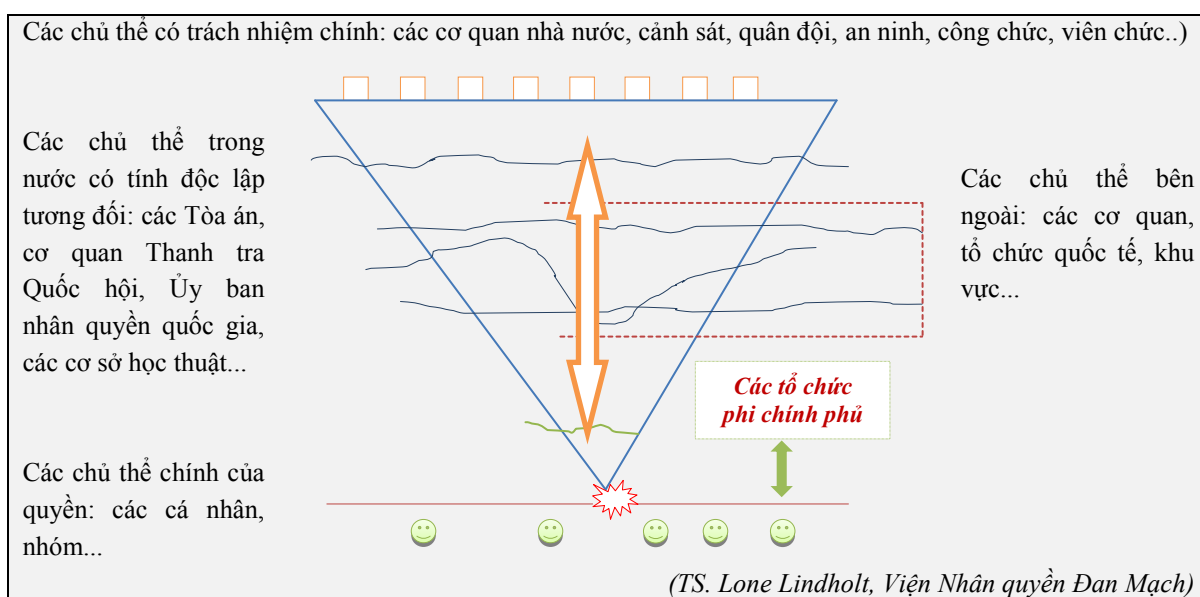
Nhân quyền, hay *Quyền Con Người (human rights)*, được xem là sự kết tinh những giá trị nhân văn cao đẹp trong văn hóa nhân loại, là những chuẩn mực toàn cầu mà các cá nhân và cộng đồng hướng tới và đấu tranh để bảo đảm nhân phẩm và hạnh phúc của mình.

Có nhiều định nghĩa về quyền con người, trong đó đáng chú ý có định nghĩa của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền (OHCHR): *quyền con người là những bảo đảm pháp lý toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và tự do cơ bản của con người* [4, tr.37]. Gần với trường phái quyền tự nhiên, quyền con người được xem là *những sự được phép mà tất cả thành viên của cộng đồng nhân loại, không phân biệt giới tính, chủng tộc, tôn giáo, địa vị xã hội... đều có ngay từ khi sinh ra, đơn giản chỉ vì họ là con người* [4, tr.37]. Hay là *những quyền bẩm sinh, vốn có của con người mà nếu không được hưởng thì chúng ta sẽ không thể sống như một con người* [27, tr.22]. Ở Việt Nam, quyền con người được hiểu là *những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có và khách quan của con người được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc gia và các thỏa thuận pháp lý quốc tế.* [27, tr.22-23]

Nghị trình về nhân quyền có lịch sử lâu dài. Trước khi Thomas Paine viết tác phẩm *Rights of Man (Quyền của con người)* vào cuối thế kỷ XVIII, vấn đề này đã được thảo luận bởi nhiều học giả khác. Kết quả là năm 1948, các quyền của con người lần đầu tiên được quốc tế ghi nhận chung trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền (UDHR) – và được coi là các quyền *tự nhiên, vốn có, không thể chuyển nhượng* của mọi cá nhân. Kể từ năm 1948, việc công nhận các quyền con người đã mở rộng tới các quyền được gọi là quyền ‘chủ động’ và quyền ‘thụ động’, được ghi

nhận trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR), Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR), Tuyên bố về Quyền phát triển và một số công ước khác. Nhận thức chung cho rằng quyền con người có những đặc trưng cơ bản như: tính phổ quát, tính không thể phân chia, tính không thể chuyển nhượng và tính liên hệ, phụ thuộc lẫn nhau.

Đóng góp vào việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền, phát triển vì sự tiến bộ của nhân quyền có sự tham gia hàng ngày hàng giờ của các chủ thể xã hội dân sự trên khắp thế giới, trong đó có các tổ chức phi chính phủ. (hình 1.1) [27, tr.38]



Hình 1.1: Chủ thể trong quan hệ nhân quyền

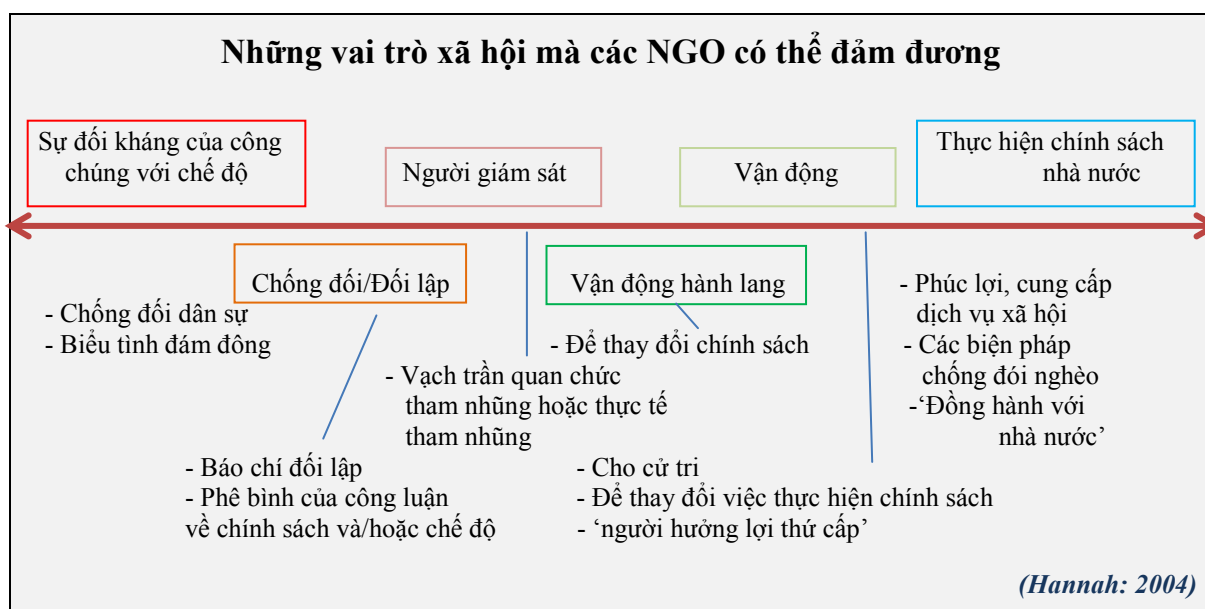
1.1.2. Tổ chức phi chính phủ

Tổ chức phi chính phủ (NGO) đã tồn tại hàng trăm năm trên thế giới dưới nhiều dạng khác nhau, với nhiều tên gọi khác nhau. Nguồn gốc xa xưa của NGO là những nhóm nhỏ làm từ thiện, với tiêu chí hoạt động là cứu trợ nhân đạo đối với các nạn nhân của chiến tranh, thiên tai và nghèo đói, không phân biệt chính kiến và vị trí địa lý.

Mặc dù vậy, hiện chưa có một định nghĩa thống nhất nào trên toàn cầu về NGO. Thuật ngữ “NGO” mang nhiều hàm ý khác nhau ở các bối cảnh khác nhau, nhưng có chung một số đặc trưng cơ bản: NGO được xác định là một hội tình nguyện, độc lập của những người cùng chung hoạt động dựa trên một nền tảng liên tục, hợp pháp, vì những mục đích chung có tính phi lợi nhuận, chứ không phải là

một cơ quan nhà nước hoặc một cơ quan hoạt động có mục đích lợi nhuận hay có tính chất phi pháp [90]. Nói cách khác, NGO phải là các tổ chức có tính tư nhân, phi lợi nhuận, phi chính trị, phi bạo lực, dựa trên cơ sở tình nguyện, độc lập, không chịu sự kiểm soát trực tiếp của bất cứ chính phủ nào. Nghị quyết 1996/31 của Hội đồng Kinh tế Xã hội của Liên hợp quốc (ECOSOC) nhận định: NGO là “*bất cứ tổ chức nào được thành lập không phải do cơ quan chính phủ hoặc một thỏa thuận liên chính phủ.*”, “*Các nguồn lực cơ bản... sẽ lấy từ đóng góp chủ yếu của các thành viên tham gia trong nước, các thành tố khác, hoặc các thành viên cá nhân*”.[83]

NGO là một phần quan trọng của xã hội dân sự (XHDS) bao gồm các cá nhân, các nhóm gắn kết tự nguyện vào các hình thức tham gia công cộng hoặc hành động liên quan đến các vấn đề cùng quan tâm, các mục đích và giá trị tương thích với các mục tiêu của Liên hợp quốc (LHQ)... Một XHDS mạnh mẽ và tự chủ có thể hoạt động tự do, có hiểu biết và kỹ năng liên quan đến nhân quyền, là một yếu tố chủ chốt để đảm bảo bảo vệ nhân quyền bền vững ở cấp quốc gia. Do đó, các chủ thể XHDS là những đối tác thiết yếu trong hệ thống nhân quyền LHQ [68]. Các NGO cũng là các tổ chức xã hội dân sự (CSO), hoặc chính xác hơn, các NGO là cấu phần cơ bản của các CSO. Với tư cách là một bộ phận cấu thành của XHDS, NGO giữ những vai trò quan trọng trong tiến trình phát triển của xã hội. (hình 1.2)



(Nguồn: www.U4.no, truy cập 12/8/2012)

Hình 1.2: Vai trò của các NGO và các tổ chức xã hội dân sự khác

NGO có thể được phân chia thành nhiều loại tùy theo định hướng (*orientation*) hay mức độ hợp tác (*level of cooperation*) của tổ chức. Tùy theo *định hướng* của tổ chức có các loại: NGO từ thiện, NGO cung cấp dịch vụ, NGO có sự tham gia của người dân, NGO về nâng cao năng lực. Tùy theo *mức độ hợp tác* có: NGO dựa vào cộng đồng, NGO quốc gia, NGO quốc tế. Ngân hàng Thế giới (WB) lại xếp NGO theo tiêu chí hoạt động (*operation*) và vận động chính sách (*advocacy*), trong đó NGO theo xu hướng *hoạt động* thường xây dựng và thực hiện các chương trình dự án liên quan đến phát triển, còn NGO *vận động chính sách* thường nỗ lực thúc đẩy những mục tiêu nhất định thông qua các hoạt động nâng cao nhận thức, tăng cường hiểu biết như vận động hành lang, làm việc với báo chí truyền thông, tổ chức các sự kiện...

Bên cạnh thuật ngữ “NGO”, còn có nhiều thuật ngữ khác dùng để chỉ hoặc liên quan đến NGO, ví dụ như: tổ chức tình nguyện, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức xã hội dân sự, khối độc lập, khối tình nguyện, tổ chức tự lực, tổ chức cơ sở, tổ chức phong trào xã hội xuyên quốc gia, chủ thể phi nhà nước. Một số thuật ngữ quen thuộc dùng để chỉ “NGO” là: INGO (NGO quốc tế), BINGO (INGO có phong cách hoạt động thân thiện), CITS (NGO tập trung hỗ trợ cộng đồng khoa học bằng cách tạo động lực cho các tài năng trẻ làm về nghiên cứu và phát triển), CSO (tổ chức xã hội dân sự), DONGO (NGO do nhà tài trợ thành lập), ENGO (NGO về môi trường), GONGO (NGO thực hiện các hoạt động của chính phủ), TANGO (NGO hỗ trợ kỹ thuật)... [101]

1.1.3. Tổ chức phi chính phủ về nhân quyền

Tổ chức phi chính phủ về nhân quyền (HRsNGO) là những NGO được thành lập và hoạt động vì mục đích thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền (đôi khi còn được gọi là các ‘nhóm nhân quyền’). Điểm cốt lõi để phân biệt một HRsNGO với các tổ chức chính trị khác là các tổ chức chính trị (đôi khi còn được gọi là các ‘nhóm chính trị’) luôn chỉ đấu tranh vì quyền của các thành phần trong tổ chức của họ; còn các HRsNGO thì hoạt động nhằm đảm bảo quyền của tất cả mọi thành viên trong xã hội. Ngoài ra, các tổ chức chính trị hoạt động nhằm tăng cường các lợi ích cụ thể

hoặc chương trình của họ, còn các HRsNGO thì tìm cách giữ cho tiến trình chính trị mở ra cho tất cả các lực lượng xã hội hợp pháp khác [74, tr.402]. Cùng với các chủ thể phi nhà nước khác, HRsNGO ngày càng đóng góp to lớn vào việc thúc đẩy nhân quyền trên thế giới. Số lượng các tổ chức này ngày càng tăng, ước tính trên thế giới hiện có khoảng 26.000 NGO hoạt động về nhân quyền [78]. Sự phát triển mạnh mẽ của các HRsNGO, nhất là ở các nước đang phát triển, đã trở thành một hiện tượng. Các tổ chức này có mặt ở các khu vực địa lý khác nhau và rất đa dạng, được phân chia theo nhiều tiêu chí khác nhau:

- *Về cấp độ hoạt động*: cấp địa phương (ví dụ, tổ chức *Bảo vệ Pháp lý Giáo xứ Tutela* ở El Salvador - *Tutela Archdiocesan Legal Protection*), cấp quốc gia (Nhóm Hỗ trợ Pháp lý miễn phí ở Philippines - *Free Legal Assistance Group*), cấp khu vực (*Liên đoàn Luật sư Ả rập- the Arab Lawyers Union*), cấp quốc tế (*Ủy ban Luật gia Quốc tế - the International Commission of Jurists- ICJ*);

- *Về tầm cỡ, quy mô*: quy mô lớn – nhiều tổ chức có tới hàng triệu thành viên (ví dụ, *Amnesty International*); quy mô nhỏ - thậm chí chỉ gồm một người hoạt động (như một số tổ chức đang hoạt động tại Việt Nam: *Dự án Thư viện Việt Nam- Library of Vietnam Project*), *Dự án Lòng can đảm - Courage*, *Hội Giám Lý Tin lành - Methodist Mission Society*, *Liên minh Trẻ em - The Alliance for Children, InC*, *Sứ mệnh của Cựu binh- Vets With A Mission*, *Dự án Di chứng chiến tranh- War Legacies Project*)[43, tr.8];

- *Về loại hình*: vận động chính sách (nhằm thay đổi hiện trạng), cung cấp dịch vụ (nhằm đáp ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho người dân: lương thực, y tế cơ bản);

- *Về tài chính*: đóng góp từ các thành viên, các cá nhân riêng lẻ, các quỹ, hỗ trợ của các tập đoàn, cung cấp dịch vụ, bán hàng, v.v...

- *Về sức mạnh quyền lực*: mạnh (có ảnh hưởng trong cộng đồng quốc tế, quốc gia, hoặc địa phương; có sự hiện hữu đối với truyền thông, với diễn đàn hoạch định chính sách); yếu (sở hữu rất ít quyền lực, không ổn định về tài chính, hoặc bị chính phủ nước họ áp chế);

- *Về mức độ năng động*: hoạt động tích cực (hành động xuyên suốt với nhiều cách thức); hoặc cầm chừng (không thường xuyên, thỉnh thoảng có một vài hoạt động);

- *Về nhân sự*: tình nguyện viên, nhân viên tổ chức được trả lương, chuyên gia, luật sư, v.v....;

- *Về danh tiếng, uy tín*: đáng tin cậy (cung cấp kiến thức chuyên môn và thông tin có giá trị, xác thực); không đáng tin cậy (đưa ra những nghiên cứu nghèo nàn, giản đơn, mức độ xác tín không cao, thậm chí sai lệch);

- *Về định hướng niềm tin*: hoặc thế tục, hoặc dựa trên niềm tin tôn giáo (ví dụ như: *the Bahá'í Intl Community – Cộng đồng quốc tế đạo Baha, Friends World Committee for Consultation (Quakers) – Ủy ban quốc tế những người bạn tham vấn (đạo Quakers), Rabbis for HRs – Giáo sĩ Do Thái hoạt động vì nhân quyền, World Fellowship of Buddhists – Tình bằng hữu quốc tế của Phật tử, World Jewish Congress – Hội nghị thế giới Do thái, World Muslim Congress – Hội nghị thế giới Đạo Hồi*).

- *Về địa chính trị, xuất xứ địa lý*: NGO “phía Bắc” (có trụ sở đóng tại các nước phát triển, thường tập trung vào các quyền dân sự, chính trị); NGO “phía Nam” (đến từ các nước đang phát triển, thường tập trung vào các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội);

- *Về sứ mệnh, lĩnh vực quan tâm*: tập trung vào các quyền và vấn đề rộng lớn, như các quyền dân sự chính trị (*Án xá quốc tế - Amnesty International, Theo dõi Nhân quyền - Human Rights Watch*); hoặc quyền của các nhóm xã hội hay quyền về vấn đề cụ thể, như quyền phụ nữ (*Liên minh Phụ nữ Quốc tế - International Alliance of Women, Trung tâm vì Sự Lãnh đạo toàn cầu của Phụ nữ - Centre for Women's Global Leadership*), quyền trẻ em (*Cứu trợ Trẻ em - Save the Children*), quyền của người thiểu số (*Nhóm các quyền của người thiểu số - Minority Rights Group*), quyền lao động (*Liên đoàn Lao động Thế giới - World Confederation of Labour*), quyền về y tế (*Liên minh Quốc tế vì Sức khỏe của Phụ nữ - International Women's Health Coalition*), quyền về giáo dục (*Hội Sinh viên Quốc tế - International Union of Students, Tổ chức Quốc tế vì Sự Phát triển Tự do Giáo dục - International Organization for the Development of Freedom of Education*), quyền về tự do và an ninh (*Hội Luật Hình sự Quốc tế - International Association of Penal Law*), quyền được tiến hành tố tụng kịp thời và xét xử công

bằng (*Hội Luật Quốc tế - International Law Association, Ủy ban Luật gia Quốc tế - International Commission of Jurists*), tự do tôn giáo (*Hội đồng Nhà thờ Thế giới - World Council of Churches, Liên đoàn Hồi giáo Thế giới - The Muslim World League*), tự do ngôn luận (*Điều 19 - Article IX, Ngòi bút Quốc tế - International PEN*), quyền về thực phẩm (*Mạng lưới Thông tin và Hành động vì quyền Thực phẩm - Food First Information and Action Network*), vì hòa bình (*Hội đồng Hòa bình Thế giới - World Peace Council*), vì môi trường (*Viện Môi trường và Phát triển quốc tế - International Institute for Environment and Development*), hoạt động nhân đạo (*Ủy ban Chữ thập đỏ quốc tế - The International Committee of the Red Cross - ICRC, Liên đoàn các Hội Chữ thập đỏ - League of Red Cross Societies, Thầy thuốc Không Biên giới - Medecins sans Frontieres*).

Hiện nay, các NGO về nhân quyền vẫn đang tiếp tục phát triển, các hoạt động thực tiễn của họ đóng góp tích cực cho việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền trên thế giới với những chiến lược, phương pháp và mức độ hoạt động khác nhau.

1.1.4. Tổ chức phi chính phủ nước ngoài

Nếu như các NGO quốc gia (*National Non-Governmental Organization*) có hoạt động trong phạm vi một nước, các thành viên của tổ chức thường mang một quốc tịch của nước đó, thì các NGO quốc tế (*INGO - International Non-Governmental Organization*) lại có phạm vi hoạt động rộng khắp trên thế giới, các thành viên của nó có thể mang nhiều quốc tịch khác nhau. Số lượng INGO ít hơn nhiều so với NGO quốc gia, tuy nhiên thế mạnh về nguồn lực tri thức, công nghệ, tài chính, danh tiếng, mối quan hệ và phạm vi hoạt động trên thế giới cho phép INGO có những ưu thế đáng kể. Ngoài việc tuân thủ luật pháp của nước mà INGO mang quốc tịch hoặc đăng ký thành lập, khi hoạt động tại một nước bất kỳ, INGO còn phải tuân thủ luật pháp của nước đó.

Tại Việt Nam, khái niệm *tổ chức phi chính phủ nước ngoài (hay quốc tế)* (INGO) được hiểu là những tổ chức phi chính phủ được thành lập ở ngoài lãnh thổ Việt Nam theo luật pháp nước ngoài, có hoạt động hỗ trợ phát triển, viện trợ nhân đạo, không vì mục đích lợi nhuận hoặc các mục đích khác tại Việt Nam. Những tổ

chức này bao gồm: tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận, các quỹ xã hội, quỹ tư nhân, hoặc các hình thức tổ chức xã hội, phi lợi nhuận khác [42].

Các loại hình INGO chủ yếu tại Việt Nam bao gồm:

- Các quỹ văn hóa - xã hội (*Foundation, Fondation, Stiftung*): chủ yếu hoạt động trong các lĩnh vực thuộc kiến thức thượng tầng: chính trị, văn hóa, giáo dục, cải cách thể chế, đào tạo, phát triển con người, thúc đẩy pháp quyền, dân chủ, nhân quyền hoặc tài trợ cho các NGO khác tiến hành các dự án phù hợp với tôn chỉ mục đích của họ. Các quỹ văn hóa - xã hội nói chung có ngân sách lớn, hoạt động ở nhiều nước và có ảnh hưởng khá lớn đối với chính phủ nước họ. Các tổ chức dạng này ở Việt Nam có thể kể đến như: *Konrad-Adenauer-Stiftung* (KAS), *Friedrich Ebert Stiftung*(FES), *Quỹ Ford - The Ford Foundation* (FF), *Quỹ Châu Á - The Asia Foundation* (TAF), *Tổ chức thiện nguyện Đại Tây Dương - The Atlantic Philanthropies* (AP)...

- Các INGO có nguồn gốc tôn giáo: các tổ chức loại này ra đời từ rất sớm, ban đầu coi “việc đạo” là chính, sau dần mở rộng sang cả “việc đời”, luôn tìm kiếm sự hợp tác với các chức sắc tôn giáo địa phương, tiếng nói của họ được Vatican và phương Tây coi trọng. Ở Việt Nam có thể thấy các tổ chức loại này như: *Caritas*, *Tổ chức Hợp tác quốc tế vì Phát triển và Đoàn kết - Cooperation Internationale pour le Developpement et la Solidarite*(CIDSE), *Tổ chức Cứu trợ Thiên chúa giáo - Catholic Relief Service*(CRS), *Tổ chức Nhà thờ Phụng sự thế giới - Church World Service* (CWS), *Mary Knoll, Hỗ trợ của Bắc Âu cho Việt Nam/Viện trợ của Nhà thờ Na uy - Nordic Assistance to Vietnam/Norwegian Church Aid* (NAV/NCA), *Tầm nhìn thế giới - World Vision International* (WVI)...

- Số đông các INGO khác là tổ chức “thế tục”, gắn bó với “việc đời”. Tuy không có ngân sách lớn như các quỹ văn hóa - xã hội, không có thế lực bằng các NGO tôn giáo, nhưng họ là lực lượng trực tiếp triển khai các chương trình dự án tới các cộng đồng nghèo, dễ bị tổn thương nhất. Trong số này có những NGO thành lập sau Thế chiến II, có uy tín và kinh nghiệm hoạt động ở nhiều nơi trên thế giới. Ở Việt Nam, các NGO loại này có thể kể đến như: *CARE*, *Oxfam*, *Plan*, *Cứu trợ Trẻ em - Save the Children* (SC)...

- Trong số các INGO hoạt động tại Việt Nam có các tổ chức mang tính chất chính phủ (gọi tắt là GONGOs - Governmental Non-Governmental Organizations) là các tổ chức do chính phủ lập ra, thực hiện các hoạt động triển khai chính sách của chính phủ hoặc gần như phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách của chính phủ, ví dụ như SNV của Hà Lan, hoặc *Deutscher Entwicklungsdienst* (DED - German Development Service – Tổ chức Phát triển của Đức, nay là một phần của tổ chức *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ - German Society for International Cooperation – Hiệp hội Hợp tác Quốc tế của Đức).

1.2. Vị trí, vai trò của NGO trong việc bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền

NGO đóng vai trò quan trọng trong toàn bộ quá trình phát triển của phong trào nhân quyền trên thế giới kể từ đầu thế kỷ XIX, thời kỳ mà nhân loại tập trung vào việc xóa bỏ chế độ nô lệ và hỗ trợ nhân đạo trong các cuộc xung đột vũ trang. Ví dụ, *Hội chống Chế độ nô lệ (The Anti-Slavery Society)* đã tích cực vận động hàng lang cho việc xóa bỏ chế độ nô lệ tại Hội nghị Vienna 1815, hoặc *Ủy ban Chữ thập Đỏ quốc tế (ICRC)* do Henri Dunant thành lập năm 1859 đã có những đóng góp đặc biệt nổi bật trong việc hình thành ngành luật nhân đạo quốc tế.

Những đóng góp nổi bật khác của NGO đối với tiến trình nhân quyền quốc tế có thể nhắc đến như: *Hội vì sự Xóa bỏ việc Buôn bán Nô lệ (The Society for the Abolition of the Slave Trade)*, *Hội vì sự Xóa bỏ Chế độ Nô lệ của Pháp (the Société Française pour l'Abolition de l'Esclavage)* đã đấu tranh qua hàng thế kỷ để chấm dứt việc chuyên chở và buôn bán người như hàng hóa và vật sở hữu; *Liên minh Quốc tế về Quyền bầu cử cho Phụ nữ (The International Woman Suffrage Alliance)* và tổ chức *The Fusen Kakutoku Domei* góp phần nâng cao nhận thức về quyền bình đẳng của phụ nữ, xây dựng các hiệp định về việc ngăn chặn buôn bán phụ nữ và trẻ em; *Ủy ban Nghiên cứu về Tổ chức Hòa bình (The Commission to Study the Organization of Peace)*, *Viện Quốc tế về Quyền (The Institut de Droit International)* trợ giúp tích cực và tạo áp lực để đưa các điều khoản về nhân quyền vào Hiến chương Liên hợp quốc; *Liên đoàn Quốc tế về Nhân quyền (The Fédération Internationale des Droits de l'Homme)*, *Liên đoàn Quốc tế vì Quyền Con người (The*

International League for the Rights of Man) cùng với nhiều tổ chức khác giúp định hình và đảm bảo Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền; *Hội liên Á (The Pan-Asian Society)*, *Hội nghị liên Phi (The Pan-African Congress)* đóng góp thảo luận và hành động vì quyền dân tự quyết và quyền của các dân tộc bản địa; *Hiệp hội quốc gia vì Sự tiến bộ của Người Da màu (The National Association for the Advancement of Coloured People)*, *Liên đoàn vì sự Xóa bỏ Phân biệt Chủng tộc (The League for the Abolition of Race Discrimination)* đóng góp quan trọng cho Công ước Quốc tế về Xóa bỏ Mọi hình thức Phân biệt Chủng tộc; *The Mothers of the Plaza del Mayo* kiên trì xuất bản tấm ảnh những đứa trẻ “bị mất tích”, tố cáo với thế giới những vi phạm nhân quyền của chế độ độc tài quân sự Argentina; *Ủy ban Luật gia Quốc tế (ICJ)* có đóng góp quan trọng cho Công ước Quốc tế về Chống tra tấn; *Quỹ các cựu binh Mỹ tham chiến ở Việt Nam (The Vietnam Veterans of America Foundation - VVAF)*, *Tổ chức Thầy thuốc Nhân quyền (Physicians for Human Rights)* gây áp lực thành công cho việc ra đời Công ước cấm mìn sát thương cá nhân; *Tổ chức Ân xá Quốc tế (Amnesty International)* bắt đầu từ một bài báo nhỏ, rồi viết thư cho các chính phủ vi phạm nhân quyền yêu cầu thả tù chính trị, thu thập bằng chứng và công bố công khai về các vi phạm nhân quyền trên toàn thế giới như các phiên tòa xét xử bất công, việc xử tử, mất tích, tra tấn... Nhiều nỗ lực của họ đã thành công, trong đó có các trường hợp tù nhân được thả sau này được bầu làm tổng thống ở đất nước họ (ví dụ, Olusegun Obasanjo của Nigeria, Kim Dae Jung của Hàn Quốc, Václav Havel của Cộng hòa Séc). Điều quan trọng là không một NGO nào trong số này bắt đầu hoạt động với ngân quỹ, quyền lực, quy mô hoặc ảnh hưởng lớn, nhưng họ lại có những cá nhân có tầm nhìn và biết cách hành động. [69, tr.290-291]

Vài thập kỷ gần đây NGO, bao gồm các NGO về nhân quyền, phát triển rất mạnh cả về số lượng và phạm vi, lĩnh vực hoạt động. Khởi thủy ban đầu các NGO được xem là tập hợp của những “tình nguyện viên không chuyên” đầy lý tưởng hóa, hoạt động mang tính thách thức đối với các chính phủ, nhưng rồi sự kiên trì bền bỉ, sự cam kết mạnh mẽ và tính chuyên nghiệp ngày càng tăng đã khiến NGO trở thành

nguồn đóng góp quý báu cho xã hội nói chung và hoạt động nhân quyền nói riêng. Các chính phủ trong thời kỳ chuyển đổi đã áp dụng hiệu quả những kỹ năng, thế mạnh đã được NGO xây dựng và thực hiện trong một thời gian dài. Câu chuyện thành công về công tác quản lý của Nam Phi sau khi xóa bỏ chế độ apartheid là một ví dụ điển hình.

1.2.1. Vị trí, vai trò của các NGO trong cơ chế nhân quyền của Liên hợp quốc

Trong hoạt động nhân quyền của Liên hợp quốc (LHQ), NGO đã chuyển từ một vị trí chính thức song hạn chế sang vị trí có vai trò tích cực chủ động hơn rất nhiều trong các cơ quan cũng như các cơ chế dựa trên hiến chương và dựa trên các điều ước quốc tế về nhân quyền. Chẳng hạn, sự tham gia của các NGO trong quá trình soạn thảo và thông qua Công ước quốc tế về Quyền trẻ em (CRC) đã đặt ra một tiêu chuẩn mới trong việc xây dựng các điều ước nhân quyền quốc tế. Đây là công ước duy nhất quy định việc Ủy ban công ước hợp tác với NGO (Điều 45) và có Nhóm Điều phối phi chính phủ chính thức trong Ủy ban, nhờ vậy, tính chính danh của các NGO trong luật nhân quyền quốc tế và thực tiễn quốc tế đã được nâng lên. Với tư cách là một bộ phận của khối phi nhà nước, cộng đồng phi chính phủ đã thực hiện nhiều vấn đề đặc biệt quan trọng trong hoạt động nhân quyền: đảm bảo tiếng nói người dân được lắng nghe, gây ảnh hưởng tới chính phủ và những người đại diện cho nhân dân.

Nhiều NGO có quan hệ chính thức với các tổ chức của LHQ và có thể được trao cho quy chế tư vấn hoặc quan sát viên. Chẳng hạn, LHQ trao quy chế quan sát viên cho Ủy ban Chữ thập Đỏ quốc tế vào năm 1990 (Nghị quyết 45/6, 16/10/1990), Liên đoàn Chữ thập Đỏ và Trăng lưỡi liềm Đỏ quốc tế năm 1994 (Nghị quyết 49/2, 19/10/1994). Tuy nhiên, một số lượng lớn NGO không có được mối quan hệ chính thức như vậy, nhất là các NGO ở cấp quốc gia, dù công việc của họ rất quan trọng đối với nỗ lực của cộng đồng quốc tế về thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền.

Quan hệ giữa LHQ và NGO được xác định từ những ngày đầu thành lập LHQ. Điều 71 Hiến chương LHQ quy định Hội đồng Kinh tế Xã hội (ECOSOC) “có thể tiến hành những biện pháp phù hợp để tham vấn các NGO trong các vấn đề liên quan

đến lĩnh vực của tổ chức mình”. Cơ chế này cho phép các tổ chức đại diện cho những thành tố quan trọng trong công luận ở các quốc gia bày tỏ quan điểm của họ cũng như “lấy ý kiến chuyên gia hoặc ý kiến tư vấn của các tổ chức có thể mạnh đặc biệt trong những chủ đề mà dựa trên đó việc sắp xếp lấy ý kiến tư vấn được xây dựng” (Điều 20 Nghị quyết ECOSOC 1996/31, 25/7/1996). Ngay từ năm 1946, ECOSOC đã thành lập một Ủy ban về NGO (CONGO) có nhiệm vụ thẩm định đơn của các NGO đề nghị được trao quy chế tham vấn. Nghị quyết 1503 (XLVIII, 27/5/1970) của ECOSOC là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc mở rộng hoạt động của các NGO trên lĩnh vực nhân quyền. Theo đó, NGO có thể tham gia cơ chế về tiếp nhận và xử lý khiếu tố về các vi phạm nhân quyền. Họ được trình bày hoặc gửi báo cáo bằng văn bản về các vi phạm nhân quyền tới LHQ, có thể tham gia vào tiến trình giải quyết các khiếu tố ở mức độ tùy theo vị thế từng dạng tổ chức. Khiếu nại do NGO đưa lên LHQ chỉ được chấp nhận nếu NGO đó có quy chế tham vấn với ECOSOC và đưa ra được những bằng chứng đáng tin cậy về sự vi phạm nhân quyền.

Điều kiện và thủ tục để xin trao quy chế tham vấn cho NGO được quy định tại Nghị quyết ECOSOC 1996/31 ngày 25/7/1996, theo đó:

- Một NGO sẽ được xem xét trao quy chế tham vấn với những vấn đề thuộc thẩm quyền của ECOSOC và các cơ quan trực thuộc của nó (Điều 1);
- NGO được trao quy chế tham vấn sẽ có tư cách đại diện và vị thế quốc tế được công nhận (Điều 9); mục tiêu và mục đích của tổ chức phải phù hợp với tinh thần, mục đích và các nguyên tắc của Hiến chương LHQ (Điều 2);
- Tổ chức này phải thực hiện các hoạt động nhằm hỗ trợ công tác của LHQ, tăng cường hiểu biết về các nguyên tắc và hoạt động của LHQ (Điều 3).

Để thiết lập quan hệ tham vấn với các NGO, Nghị quyết 1996/31 chia NGO thành 3 loại chính với các quyền khác nhau:

Loại I – quy chế tham vấn chung (general consultative status): được trao cho các NGO có liên quan tới hầu hết các hoạt động của ECOSOC. Các NGO xếp ở loại này có được nhiều quyền nhất đối với việc thiết lập tiêu chuẩn và các cơ chế giám sát. Thông qua Tổng Thư ký hoặc Ủy ban về các NGO, họ có thể đề xuất đưa

các vấn đề vào chương trình nghị sự tạm thời của ECOSOC và các cơ quan trực thuộc (Điều 22).

Loại II – quy chế tham vấn đặc biệt (special consultative status): được trao cho những NGO có thế mạnh/kỹ năng đặc biệt và chỉ liên quan tới một số lĩnh vực hoạt động của ECOSOC (Điều 23).

Các NGO thuộc loại I và II có thể cử đại diện ủy quyền làm quan sát viên tại tất cả các cuộc họp chung của ECOSOC và các cơ quan trực thuộc.

Loại III – quy chế tham vấn phân công (roster status): NGO thuộc loại này có thể cử đại diện tham dự các cuộc họp liên quan tới các vấn đề thuộc lĩnh vực thế mạnh của họ, có thể đóng góp không thường xuyên cho công tác của ECOSOC và các cơ quan trực thuộc trong phạm vi lĩnh vực thế mạnh của mình (Điều 24).

Một số thủ tục đặc biệt của Ủy ban Nhân quyền và Tiểu ban Nhân quyền cho phép NGO tiếp cận trực tiếp mà không nhất thiết phải được trao quy chế tham vấn. Nghị quyết ECOSOC 1996/31 (phần III) cũng nêu các trường hợp bị treo hoặc bị rút quy chế tham vấn.

Kể từ năm 1996, quy chế tham vấn đã được trao cho các NGO cấp khu vực, tiểu khu vực, cấp quốc gia và cấp quốc tế (Điều 4, Điều 8 Nghị quyết 1996/31). Trước đó, các NGO quốc gia không có sự tiếp cận trực tiếp nào với LHQ, bởi vậy, đây là sự phát triển tiến bộ vênhhiều vấn đề đã được các NGO quốc gia nêu lên thành công trước khi nó được các NGO quốc tế quan tâm. Theo thống kê của "<http://www.un.org/ecosoc/csonet>" (trang web do Ban các vấn đề Kinh tế Xã hội (DESA) của LHQ xây dựng nhằm hỗ trợ các NGO có quan hệ với LHQ, các tổ chức thành viên LHQ, các quỹ và chương trình quảng bá, thúc đẩy những điển hình thực tế thành công nhất trong lĩnh vực phát triển kinh tế xã hội, trợ giúp NGO đăng ký tham dự các hội nghị mở của LHQ và nhận các báo cáo của NGO gửi tới ECOSOC), hiện có 21.484 NGO có liên hệ với LHQ, trong đó 3.743 NGO được trao quy chế tham vấn với ECOSOC, gồm 146 NGO được trao quy chế chung, 2.610 có quy chế đặc biệt, 987 có quy chế phân công [98].

NGO có thể tham gia với tư cách quan sát viên hoặc có quy chế tham vấn tại

các cuộc họp của các cơ quan chuyên môn LHQ, các Hội nghị LHQ, các phiên họp đặc biệt của Đại hội đồng. Các báo cáo đọc và báo cáo viết của NGO liên quan đến các chủ đề được thảo luận đóng vai trò quan trọng trong các phiên thảo luận về nhân quyền trong Ủy ban Nhân quyền, Tiểu ban về Thúc đẩy và Bảo vệ Nhân quyền, Ủy ban về Vị thế của Phụ nữ. Bên cạnh đó, NGO có quy chế tham vấn có thể được yêu cầu tiến hành các nghiên cứu cụ thể hoặc chuẩn bị báo cáo cho các ủy ban. Điều này có thể thấy tương tự như trong các hệ thống nhân quyền khu vực châu Phi và liên châu Mỹ. Hoạt động của nhiều cơ chế quan trọng khác của LHQ, như Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền (OHCHR), Các cơ quan điều ước về nhân quyền (human rights treaty bodies), Hội đồng Nhân quyền (HRC), Các Thủ tục đặc biệt (Special Procedures), Cơ chế Kiểm định Định kỳ Toàn cầu (UPR), cũng đều mang dấu ấn của sự tham gia tích cực của NGO, đặc biệt là với vai trò cung cấp thông tin. Đơn cử, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội (ICESCR) có điều khoản quy định về việc NGO trình bày tóm tắt trước toàn thể Ủy ban Công ước về chủ đề liên quan; thông tin do NGO cung cấp được Ủy ban sử dụng trong quá trình đặt câu hỏi, xem xét báo cáo của quốc gia liên quan (*Quy định 69.3, Luật về Thủ tục*). Thông tin do NGO cung cấp cũng đã giúp Ủy ban Công ước phát triển công tác liên quan tới quyền nhà ở. Tuy nhiên, việc thiếu vắng sự tham gia của NGO trên diện rộng cũng có nghĩa là ở những lĩnh vực khác công tác của Ủy ban còn chưa được phát triển nhanh chóng. [74, tr.115]

Hoặc trong công tác của Ủy ban về Vị thế của Phụ nữ (CSW), sự tham gia tích cực của NGO là nhân tố rất quan trọng. Ủy ban này gồm 45 quốc gia thành viên do ECOSOC bầu chọn, gặp gỡ hàng năm tại New York để đánh giá những tiến bộ về bình đẳng giới, chỉ ra những thách thức, thiết lập các tiêu chuẩn toàn cầu, đề ra chính sách thúc đẩy bình đẳng giới và nâng cao quyền năng cho phụ nữ toàn thế giới. Cơ quan Phụ nữ LHQ (UN Women) được thành lập để hỗ trợ điều phối sự tham gia của NGO tại các kỳ họp của Ủy ban. Các NGO đã có ảnh hưởng rất lớn trong việc định hình khung chính sách toàn cầu hiện nay về việc nâng cao quyền năng cho phụ nữ và thúc đẩy bình đẳng giới – Tuyên bố và Khuôn khổ Hành động

Bắc Kinh. NGO đóng vai trò quan trọng trong việc tạo áp lực với các nhà lãnh đạo quốc tế và quốc gia chịu trách nhiệm thực hiện những cam kết mà họ đã đưa ra trong Khuôn khổ Hành động. [103]

Tóm lại, mặc dù ở vị thế tham vấn nhưng với số lượng đông đảo và các mạng lưới liên kết toàn cầu, các NGO có vai trò nổi bật trong cơ chế nhân quyền LHQ, là nguồn cung cấp thông tin liên quan đến các vi phạm nhân quyền trên thế giới; ra tuyên bố và vận động hành lang về những vấn đề theo chủ đề hoặc theo quốc gia cần quan tâm; tham gia dự thảo các nghị quyết, công ước và thảo luận các vấn đề với đại diện các chính phủ liên quan, tham gia giám sát và thực hiện các văn kiện quốc tế về nhân quyền trên thực tế. Chính vì vậy, sự tham gia của NGO vào các hoạt động nhân quyền được LHQ rất coi trọng và khuyến khích.

1.2.2. Vị trí, vai trò của các NGO trong cơ chế nhân quyền quốc gia

Ở cấp độ quốc gia, nhiều bằng chứng thực tế cho thấy NGO có những tác động mạnh mẽ trong các lĩnh vực sau:

- Đưa ra và thực hiện các sáng kiến mới về việc đảm bảo nhân quyền, thúc đẩy các sáng kiến đó được thực hiện ở các cấp cao hơn và nhân rộng ở các vùng khác nhau. Một số sáng kiến này có thể đã được thử nghiệm hoặc thực hiện ở nơi khác và được phổ biến, chia sẻ như là những kinh nghiệm quốc tế;

- Trực tiếp triển khai các chương trình phát triển, hiện thực hóa việc đảm bảo quyền con người trên thực tế. Đặc biệt, NGO có tác động mạnh mẽ và đóng góp to lớn trong việc cung cấp các dịch vụ y tế và giáo dục ở nhiều nước, góp phần hiện thực hóa các quyền về giáo dục và y tế cho người nghèo và các đối tượng yếu thế trong xã hội;

- Thực hiện chức năng giáo dục và vận động chính sách về nhân quyền. Thông qua các hình thức đào tạo, tập huấn, hội thảo, tuyên truyền dưới nhiều dạng khác nhau, NGO giúp nâng cao nhận thức, mở mang kiến thức về nhân quyền cho các đối tượng yếu thế trong xã hội, các cán bộ thực thi pháp luật về nhân quyền; thực hiện vận động hành lang, vận động chính sách, đưa các tiêu chuẩn luật nhân quyền quốc tế vào hệ thống pháp luật quốc gia và thúc đẩy việc thực thi các quy định pháp luật trên thực tế;

- Tham gia giám sát tình hình nhân quyền ở quốc gia và việc thực hiện các nghĩa vụ của quốc gia theo luật nhân quyền quốc tế. Việc NGO tham gia giám sát các chương trình của chính phủ buộc chính phủ phải nâng cao trách nhiệm giải trình. NGO đại diện cho tiếng nói của các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương trong xã hội, hầu hết các chương trình hoạt động của NGO ở cấp quốc gia và cấp địa phương đều có cách tiếp cận dựa trên quyền và với sự tham gia của người dân. Tham gia giám sát các chương trình của chính phủ, NGO có khả năng phát hiện những sai phạm hoặc thiếu sót trong quá trình thực hiện, tăng khả năng thông tin cho các đối tượng hưởng lợi và công luận nói chung, vì thế, các cán bộ chính phủ tham gia thực hiện chương trình sẽ phải có ý thức trách nhiệm hơn trong công tác, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình;

- Thu thập thông tin về tình hình vi phạm các quyền và tự do của con người. Nguồn thông tin có thể là từ các nạn nhân bị vi phạm nhân quyền và gia đình họ, các nhân chứng, các NGO khác, báo chí, hay thông qua xem xét thương tích hoặc các bằng chứng thực tế khác, quan sát các phiên tòa, các cuộc biểu tình... Bằng việc thu thập và truyền bá thông tin về vấn đề nhân quyền, NGO lôi kéo sự chú ý của công luận, chính phủ và các chủ thể khác về những vấn đề đang tồn tại và những mối quan tâm của các đối tượng dễ bị tổn thương. Thông tin của các NGO là nguồn quan trọng cho hoạt động của các cơ chế nhân quyền quốc gia, khu vực và quốc tế;

- Gây ảnh hưởng đến công tác lập pháp và thay đổi các tiến trình chính sách. 'Thông tin mà các NGO thu thập, kiểm chứng và truyền bá là vũ khí chính của họ trong việc vận động các chính phủ thay đổi chính sách' [57, tr.6]. NGO vận động các chính khách ra quyết định theo hướng bảo vệ nhân quyền hiệu quả hơn, tham gia các quá trình đàm phán và tham vấn chính sách, tham gia vận động các cơ quan chính phủ quốc tế và khu vực có hành động đối với quốc gia vi phạm nhân quyền;

- NGO có thể là một đối tác quan trọng và tích cực đối với cơ quan nhân quyền quốc gia thông qua việc hợp tác cung cấp thông tin về các vụ vi phạm nhân quyền, tuyên truyền giáo dục, nâng cao nhận thức về các vấn đề liên quan đến quyền con người cho các đối tượng khác nhau trong xã hội...

- Đặc biệt, NGO có thể nộp báo cáo bóng (*shadow report*) cho các cơ quan LHQ bên cạnh các báo cáo quốc gia kiểm điểm định kỳ tình hình thực hiện nhân quyền trong nước (UPR), báo cáo về tình hình thực hiện các công ước mà quốc gia đã ký kết hoặc tham gia (như CRC, CEDAW...). Đây cũng là một áp lực buộc chính phủ các quốc gia phải chuẩn bị báo cáo và bảo vệ báo cáo của mình một cách nghiêm túc, có trách nhiệm hơn trước người dân và cộng đồng quốc tế.

1.3. Khái quát hoạt động của các tổ chức phi chính phủ trên thế giới trong lĩnh vực nhân quyền

Tựu chung, hoạt động các NGO về nhân quyền tập trung vào việc phơi bày những vi phạm quyền, giám sát việc tuân thủ các quy định của luật nhân quyền quốc tế, tìm cách buộc các chính phủ phải thực hiện các cam kết của mình trên lĩnh vực này, huy động ý kiến công chúng, vận động tiếp tục thiết lập các quy chuẩn, cung cấp viện trợ nhân đạo, hỗ trợ pháp lý cho các nạn nhân các vụ vi phạm nhân quyền và gia đình, gây áp lực để xây dựng các chương trình, kế hoạch hành động thiết thực ở các quốc gia. NGO thu thập thông tin và xuất bản các báo cáo độc lập, tổ chức các chương trình đào tạo, tập huấn, lưu trữ và đệ trình lên các cơ quan liên quan về các vụ vi phạm nhân quyền, cung cấp cho các cơ quan điều ước quốc tế các bằng chứng và đánh giá về việc pháp luật quốc gia và hoạt động thực tiễn có đáp ứng phù hợp với các nghĩa vụ quốc gia phải thực hiện. “Không có các thông tin do NGOs cung cấp, công tác giám sát đầy hiệu quả của Liên hợp quốc và các cơ quan điều ước về nhân quyền ở cấp khu vực sẽ chìm trong sự lơ đãng chung.”[57, tr.10]

1.3.1. Thiết lập các tiêu chuẩn

Một khía cạnh quan trọng trong hoạt động của NGO là việc tham gia vào quá trình *thiết lập các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế*. Mặc dù việc tham gia vào tiến trình này là không chính thức, NGO có thể gây ảnh hưởng bằng việc đưa ra sáng kiến, thảo luận về chủ đề trong phạm vi mối quan tâm của họ, đề xuất và phác thảo các công ước/tuyên bố, vận động hành lang và cung cấp chuyên gia cho các chính phủ. Một số NGO, trong đó có *Hội đồng Phụ nữ Quốc tế*, đã đóng góp đáng kể vào việc soạn thảo một số điều trong Tuyên ngôn thế giới về Nhân quyền

1948 (UDHR), các điều khoản bổ sung của hai công ước quốc tế nền tảng về nhân quyền năm 1966 là ICCPR và ICERCR. Trong một số trường hợp, NGO phát hiện ra những vấn đề mới đòi hỏi cần thiết lập quy chuẩn pháp lý quốc tế để điều chỉnh. Ví dụ, *Amnesty International* với các chiến dịch vận động xóa bỏ việc tra tấn đã có đóng góp to lớn trong việc xây dựng những quy chuẩn nhân quyền về cấm tra tấn. Ủy ban Thụy Sĩ chống tra tấn (*The Swiss Committee*), hiện là Hiệp hội chống Tra tấn (*Association for the Prevention of Torture*) và Ủy ban Luật gia Quốc tế (ICJ) là những tổ chức đã đề xuất Công ước châu Âu về chống tra tấn và các hình thức đối xử tàn nhẫn, vô nhân đạo. NGO cũng đề xướng quá trình xây dựng các công ước quốc tế liên quan đến quyền của các dân tộc bản địa. Ủy ban Chữ thập Đỏ quốc tế (ICRC) có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng hệ thống các điều ước của luật nhân đạo quốc tế. NGO có đóng góp lớn cho việc khởi xướng soạn thảo Công ước về cấm sử dụng, tàng trữ, sản xuất, vận chuyển mìn sát thương cá nhân và việc phá hủy mìn (1997). Nghị định thư bổ sung cho Công ước về phụ nữ có hiệu lực ngày 22/12/2000 cũng do NGO khởi xướng. Các NGO, trong đó có tổ chức *Bảo vệ Trẻ em Quốc tế (the Defense for Children International)*, đã có ảnh hưởng to lớn đối với Nhóm làm việc của LHQ về quyền trẻ em và những đóng góp của họ thể hiện ở một số điều khoản quan trọng của Công ước về Quyền Trẻ em. Cùng với các NGO khác, Ủy ban Luật gia Quốc tế (ICJ), tham gia tích cực vào việc soạn thảo Công ước về Chống cưỡng bức đưa đi mất tích, được Đại hội đồng LHQ thông qua tháng 12/1992. Vai trò của NGO trong việc khuyến khích cách nghĩ mới và cách diễn giải mới về các tiêu chuẩn hiện hành trong luật quốc tế hiện đại đã được ghi nhận tại Điều 7 Tuyên ngôn về Người bảo vệ Nhân quyền năm 1998. Việc lần đầu tiên các tội phạm về tình dục và giới được ghi nhận trong Quy chế của Tòa án Hình sự Quốc tế (ICC) năm 1998 một phần là nhờ kết quả hoạt động của Ủy ban Phụ nữ vì Công bằng về giới (*The Women's Caucus for Gender Justice*). Quá trình NGO tham gia Công ước về Người Khuyết tật năm 2003 có thể coi là một trong những ví dụ điển hình về vai trò to lớn của NGO trong việc tham gia xây dựng pháp luật quốc tế. "... với những

NGOs tìm kiếm sử dụng ảnh hưởng lên việc thiết lập các quy chuẩn quốc tế, khung đối thoại và cấu trúc đối thoại là một phần cơ bản trong sự tham gia mang tính chiến lược của họ trong quá trình thiết lập các quy chuẩn.” [60, tr.100]

Thông qua việc tham gia vào các hội nghị trụ bị và các hoạt động bên lề hội nghị lớn của LHQ theo các chủ đề, qua nhiều năm, các NGO đã tạo được cách thức có thể gây ảnh hưởng đến các thảo luận và kết quả của các hội thảo bằng việc cung cấp các đề xuất chung. Vì thế, các văn kiện quan trọng của các hội nghị Rio, Vienna, Cairo, Copenhagen, Bắc Kinh, Istanbul đều bao gồm nhiều yêu cầu của NGO. Chẳng hạn, NGO đã giúp đảm bảo vấn đề bạo lực chống lại phụ nữ được đưa vào chương trình nghị sự của Hội nghị Nhân quyền Thế giới tại Vienna năm 1993.

Ngoài ra, NGO cũng góp phần vào việc soạn thảo các văn bản pháp luật của các quốc gia để bảo vệ nhân quyền. Chẳng hạn, tục cắt âm vật ở phụ nữ hiện đã bị coi là phạm pháp ở Togo, Bờ biển Ngà, Senegal – và đây là kết quả của những nỗ lực to lớn của các NGO, trong đó có *Hiệp hội Phụ nữ châu Phi về Nghiên cứu Phát triển (The Association of African Women in Research of Development)*.

1.3.2. Thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền

NGO đóng vai trò quan trọng trong việc *thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền*. Phần lớn các NGO nhân quyền thực hiện các nhiệm vụ liên quan tới việc giám sát thực thi các quy chuẩn luật nhân quyền quốc tế hiện hành. Tuyên bố và Chương trình Hành động Viên của Hội nghị Nhân quyền Thế giới lần thứ II (1993) ghi nhận vai trò quan trọng của những NGO tích cực hoạt động trong lĩnh vực nhân quyền và lĩnh vực phát triển đã góp phần bảo vệ và thúc đẩy tất cả các quyền con người và các quyền tự do cơ bản ở cấp quốc gia, khu vực và trên toàn cầu.

Trước hết, NGO đóng vai trò chủ chốt trong việc cung cấp thông tin và thể hiện chính kiến. Thông tin có chức năng giáo dục và phòng ngừa, NGO có những đóng góp giá trị trong việc *nâng cao nhận thức* về các quy định pháp lý hiện hành, điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc phòng ngừa các vi phạm nhân quyền do thiếu hiểu biết, và thúc đẩy việc thực hiện nhân quyền. Một số NGO tổ chức những lớp tập huấn về các quy phạm nhân quyền, về những khả

năng đền bù, truyền bá thông tin cho người dân nói chung và các nhóm dễ bị tổn thương nói riêng, giúp họ nhận thức được các quyền và tự do của mình. Số khác lại lựa chọn giáo dục, đào tạo cho những người thực thi pháp luật như các thẩm phán, luật sư, cảnh sát... nâng cao nhận thức cho họ về việc kiềm chế không lạm dụng quyền lực và phải đảm bảo việc bảo vệ quyền của những người khác. Cũng có tổ chức lựa chọn hoạt động cung cấp cho các NGO khác thông tin cập nhật liên quan khi làm việc với hệ thống nhân quyền quốc tế. Ví dụ, *Tổ chức Hỗ trợ quốc tế vì Nhân quyền (The International Service for Human Rights - ISHR)* có trụ sở tại Geneva chuyên cung cấp thông tin tóm tắt và bản phân tích về các cuộc họp nhân quyền trong hệ thống LHQ.

Phần lớn các NGO thực hiện *giám sát độc lập*, tìm kiếm và thu thập thông tin liên quan đến tình hình nhân quyền. NGO nhận khiếu nại từ các nhóm và các cá nhân, họ cũng thu thập thông tin từ việc xem xét các luật quốc nội hiện hành có liên quan, các quyết định của tòa án, thu thập thông cáo báo chí, tổng hợp tin tức báo chí, báo cáo của NGO khác. Điều này cho phép họ sử dụng các bộ thông tin tạo nên bức tranh rõ nét về tình hình nhân quyền ở một quốc gia hoặc một khu vực trên thế giới. Tuy nhiên, hiện nay INGO về nhân quyền vẫn còn chú trọng nhiều hơn vào các quyền dân sự, chính trị mà ít chú ý đến các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội.

Các NGO quốc gia và quốc tế đều tham gia các đoàn tìm hiểu tình hình thực tế ở những nơi đang diễn ra các vi phạm nhân quyền. Các NGO quốc gia và NGO địa phương thường có khả năng hơn để tiếp cận khu vực vi phạm nhân quyền và xác minh các thông tin khiếu nại. Ủy ban Liên-châu Mỹ khi điều tra thực địa ở Chile và Argentina đã dựa rất nhiều vào NGO quốc gia và địa phương để thu xếp phỏng vấn với các nạn nhân, nhân chứng các vụ vi phạm nhân quyền, đại diện người lao động, những người bất đồng chính kiến... Các nguồn thông tin khác cũng thường được nhắc đến là từ các chức sắc, thân nhân của tù nhân, những người tị nạn, các nhóm đối lập, quan chức nhà nước có liên quan, các luật sư, nhà báo...

NGO có một lợi thế rõ ràng là họ có thể thu thập thông tin và bằng chứng thực tế một cách liên tục trong một thời gian dài, trong khi các phái đoàn tìm hiểu

thực tế của các tổ chức liên chính phủ thường bị hạn chế về mặt thời gian. Rất nhiều thông tin về các vi phạm nhân quyền, vốn rất thiết yếu cho các báo cáo phân tích của các chuyên gia và báo cáo viên đặc biệt (theo chủ đề hoặc theo quốc gia nhất định) là từ các NGO. Ví dụ, một số NGO, trong đó có *Amnesty International (AI)* và *Human Rights Watch (HRW)*, đã nêu vấn đề về người tị nạn với Báo cáo viên đặc biệt về Vấn đề Tra tấn, Nhóm Làm việc về Giám giữ tùy tiện, Báo cáo viên đặc biệt về Bạo lực đối với Phụ nữ. Báo cáo và các tài liệu của NGO cũng là nguồn thông tin quan trọng cho các cơ quan điều ước của LHQ đánh giá về báo cáo của các quốc gia thành viên về việc thực hiện các công ước về nhân quyền mà quốc gia đã ký kết hoặc tham gia. Nhiều cơ quan giám sát của LHQ dựa vào thông tin do NGO thu thập và biên tập, bởi trong nhiều trường hợp đó là nguồn thông tin duy nhất có thể tiếp cận được. Chẳng hạn, năm 1995 Nhóm Làm việc về Giám giữ tùy tiện khẳng định 75% các vụ việc được xem xét là từ báo cáo của INGOs, 25% là từ NGO quốc gia. Các tổ chức như *AI* và *the International Federation for Human Rights (Liên đoàn quốc tế vì Nhân quyền)* cung cấp hồ sơ về phần lớn các trường hợp được xem xét dưới Thủ tục 1503 của LHQ [67, tr.7].

Thông tin do NGO cung cấp giúp các cơ quan giám sát liên chính phủ thực hiện *đối thoại có ý nghĩa* với đại diện các chính phủ về tình hình nhân quyền thực tế ở đất nước họ. Việc NGO tham gia vào tiến trình báo cáo đã trở thành yếu tố quan trọng buộc quốc gia liên quan phải thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của Công ước mà họ đang báo cáo. Chẳng hạn, tại cuộc họp của *Ủy ban châu Phi về quyền con người và quyền của các dân tộc (The African Commission on Human and People's Rights)* tổ chức tại Kampala năm 1995 nhằm xem xét tình hình nhân quyền ở Nigeria, các NGO Nigeria đã cung cấp những thông tin cập nhật chính xác về những vi phạm nhân quyền đang diễn ra, trái ngược hoàn toàn với những tuyên bố của đại diện chính phủ Nigeria rằng tình hình đã được cải thiện. Chính nỗ lực của các NGO đã thuyết phục *Ủy ban châu Phi* thông qua các biện pháp cụ thể để giải quyết tình hình ở Nigeria [67, tr.8].

Trong hai thập kỷ qua cộng đồng nhân quyền quốc tế chứng kiến sự phát

triển lớn về *công tác phòng chống* vi phạm nhân quyền. Xác định những vấn đề nổi cộm và những chỉ số cảnh báo sớm là vô cùng quan trọng trong công tác phòng ngừa xung đột. NGO có thể lưu ý dư luận về tình hình nội bộ một nước đe dọa an ninh của người dân nước đó. Ví dụ điển hình là việc Ủy ban điều tra quốc tế (*International Commission of Inquiry*), gồm đại diện các NGO uy tín, ngay từ tháng 3/1993 đã đưa ra báo cáo cho rằng những vi phạm nhân quyền nghiêm trọng chống lại người Tutsis ở Rwanda có thể xem là tội ác diệt chủng. Tháng 10/1993 Hội đồng Bảo An thành lập Phái đoàn Hỗ trợ của LHQ tại Rwanda. Tuy nhiên, cộng đồng quốc tế đã thất bại trong việc ngăn chặn thảm họa xảy ra năm 1994. NGO đóng vai trò rất quan trọng trong việc phòng chống xung đột bởi họ có tri thức và kinh nghiệm hoạt động ở những vùng có xung đột. Ủy ban Luật sư về Nhân quyền (*The Lawyers' Committee for Human Rights*), Ân xá quốc tế (*Amnesty International*), Viện Jacob Blaustein về Nhân quyền (*The Jacob Blaustein Institute for Human Rights*) đã nỗ lực thành công đưa nhân quyền thành một phần của hoạt động phòng chống xung đột. Cảnh báo quốc tế (*International Alert*) tiếp tục phát triển và tăng cường liên kết với các NGO khác hỗ trợ các dự án thực hiện ở các vùng chiến sự hoặc có khả năng xảy ra xung đột [67, tr.8].

Thông báo công khai có tác động lớn trong việc thực thi luật quốc tế về nhân quyền. Các báo cáo thường niên của một số NGO về một số chủ đề cung cấp thông tin quan trọng về các vụ vi phạm nhân quyền trên thế giới. NGO có thể ủng hộ và khen ngợi các chính phủ và các tập đoàn xuyên quốc gia có đóng góp cho tiến trình phát triển nhân quyền quốc tế, đồng thời huy động dư luận chung trong việc lên án những chủ thể vi phạm nhân quyền. Họ thực hiện điều này thông qua một loạt hoạt động cũng như khả năng kết nối giữa các mạng lưới và kiên trì theo đuổi vấn đề quan tâm chung. Xu hướng này sẽ còn tiếp tục phát triển, nhất là trong bối cảnh những khó khăn về kinh tế, xã hội, bất ổn về chính trị, xung đột về sắc tộc, tôn giáo hiện nay có thể làm gia tăng việc vi phạm nhân quyền ở nhiều nơi.

Việc trừng phạt những kẻ vi phạm nhân quyền trong quá khứ chưa phải là vấn đề ưu tiên đối với cộng đồng quốc tế. Điều này phản ánh một thực tế là chỉ có

rất ít NGO theo đuổi các hoạt động nhằm *truy tố thủ phạm* của các vụ vi phạm nhân quyền hoặc vi phạm nghiêm trọng luật nhân đạo quốc tế. Như vậy, NGO còn rất nhiều việc phải làm để có thể vượt qua văn hóa ‘miễn trừ hình phạt’ cho kẻ phạm những tội ác đó.

NGO đóng vai trò ngày càng quan trọng trong tổ tụng quốc tế. NGO có thể tham gia quá trình tố tụng của *Tòa án Công lý châu Âu, Tòa án Nhân quyền châu Âu, Tòa án Nhân quyền liên Mỹ*. Vai trò, cách thức tác động của NGO với các Tòa án nhân quyền khu vực là khác nhau. Trước hết là quyền khiếu nại lên tòa án, với hệ thống tòa án châu Âu, NGO chỉ được khiếu nại nếu họ là nạn nhân của việc vi phạm theo Công ước châu Âu về Nhân quyền (Điều 34); ngược lại, Công ước châu Mỹ về Nhân quyền (Điều 44) cho phép “bất cứ thực thể phi nhà nước nào được công nhận về mặt pháp lý ở một hoặc nhiều quốc gia thành viên” của Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS) được khiếu nại về các vi phạm Công ước. Hiến chương châu Phi về các quyền con người và quyền của các dân tộc (Điều 55) cũng cho phép NGO nộp đơn khiếu nại mà không đòi hỏi bản thân tổ chức đó phải là nạn nhân bị vi phạm nhân quyền [72, tr.403]. Tuy vậy, với hệ thống tòa án châu Phi, việc cá nhân và NGO khiếu nại là không bắt buộc, vì thế người ta không có điều kiện quan tâm để hành động. Trong hệ thống liên Mỹ, các vụ kiện được chuyển đến tòa án bởi *Ủy ban quyền con người châu Mỹ* và các quốc gia thành viên, nhưng NGO có thể chuyển đơn kiện lên *Ủy ban* và việc cộng tác mật thiết với *Ủy ban* cho phép NGO có thể đại diện cho các nạn nhân trước tòa. Trong hệ thống tòa án châu Âu, NGO có thể can thiệp với tư cách “những người bạn của tòa” và dưới những điều kiện hạn chế ngặt nghèo để bảo vệ quyền lợi của họ. NGO cũng có thể trợ giúp các nạn nhân mà không phải là một trong các bên tranh chấp hoặc can thiệp. Sự hỗ trợ này có thể dưới hình thức hội đồng pháp lý, chuyên gia về tình hình nhân quyền, hoặc hỗ trợ tài chính, vật chất, hỗ trợ tâm lý. Theo Nghị định thư năm 1998 bổ sung Hiến chương Xã hội châu Âu, có 43 NGO được phép nộp khiếu nại và *Tòa án Công lý châu Âu* đã thụ lý vụ đầu tiên vào năm 1999. NGO đã giành được vị thế quan trọng trong Ủy ban châu Phi và kỳ vọng sự hợp tác tương tự sẽ diễn ra với Tòa án châu Phi, mặc dù quyền khiếu nại trực tiếp lên tòa hiện vẫn còn bị hạn chế. [93]

Việc đảm bảo *nguồn tin đáng tin cậy* là một vấn đề khó khăn cho tất cả các cuộc điều tra về nhân quyền. Làm thế nào để xác minh tính chính xác của thông tin do cán bộ thực địa của NGO cung cấp? Hợp tác và kiểm tra chéo các nguồn thông tin khác nhau là vô cùng quan trọng để đảm bảo độ tin cậy và tính xác thực của thông tin. NGO phải có khả năng công bố thông tin về phương pháp tìm hiểu thực tế đã được áp dụng khi điều tra một vấn đề cụ thể về nhân quyền, chỉ ra những tuyên bố dựa trên thực tế của họ là chính xác. Tuy nhiên, cũng cần ghi nhận một thực tế là có những bối cảnh mà việc tiếp cận thông tin sơ cấp trực tiếp rất hạn chế, vì thế nếu đòi hỏi xác minh đầy đủ nguồn tin sẽ gây cản trở việc thông tin của các nhóm bị áp bức và có thể đẩy các nhân chứng vào nguy cơ rủi ro bị trả thù. Do đó, các báo cáo mà NGO đã tập hợp trong một thời gian dài có thể phần nào chỉ ra thông tin được cung cấp có độ tin cậy hay không.

1.3.3. Hỗ trợ trực tiếp

Một khía cạnh quan trọng của *công tác phòng chống* vi phạm nhân quyền của NGO là cung cấp dịch vụ tư vấn và hỗ trợ kỹ thuật cho các bên liên quan. Nhiều tổ chức còn tư vấn và hỗ trợ cho các nạn nhân bị vi phạm nhân quyền và gia đình họ. Ví dụ, NGO *Diakonia* của Thụy Điển hỗ trợ cho thành viên gia đình những người ‘mất tích’ và bị xử tử ngoài pháp luật ở một số nước. Nhiều NGO trợ giúp pháp lý cho các nạn nhân, giúp họ nộp đơn khiếu nại, tố cáo lên các cơ chế nhân quyền khác nhau, chuẩn bị hồ sơ khiếu kiện và đôi khi đại diện cho họ trong quá trình tố tụng. NGO cũng có thể được gọi làm nhân chứng hoặc với tư cách chuyên gia. Những tổ chức khác, như *Hội đồng Nhà thờ Thế giới (The World Council of Churches)*, *Liên đoàn các Hội Chử thập đỏ*, *Caritas* thì cung cấp viện trợ nhân đạo, bao gồm cả viện trợ y tế cho các nạn nhân. Phục hồi cho các nạn nhân bị tra tấn cũng là một trong những hoạt động quan trọng của các NGO trong công tác hỗ trợ nạn nhân của các vụ vi phạm nhân quyền.

Tuy nhiên, việc các NGO xác định tầm nhìn và khẳng định các nguyên tắc của Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền cần phải được áp dụng cho tất cả mọi người rõ ràng sẽ không làm hài lòng, thậm chí là mối đe dọa với những kẻ lạm quyền hoặc

đang được hưởng lợi từ việc lạm quyền. Vì thế, khi lên tiếng bảo vệ nhân quyền, các NGO có thể bị chỉ trích nặng nề hoặc gây áp lực phải chấm dứt hoạt động; một số thành viên có thể bị quấy rối, đe dọa, bị giam giữ, trừng phạt để ngừng chỉ trích việc lạm quyền; thậm chí có người bị tra tấn hoặc xử tử bằng những hình thức ngoài pháp luật. Đó là lý do mà cộng đồng quốc tế đã nỗ lực thông qua Tuyên ngôn về Những người Bảo vệ Nhân quyền sau 14 năm thương lượng ròng rã (1998).

Mặc dù vậy, không phải mọi thông tin và hoạt động của NGO đều là khách quan, chân thực. Các NGO nhân quyền quốc tế ngày càng có ảnh hưởng quan trọng đến việc định chính sách của các quốc gia và các thiết chế quốc tế. Những người ra quyết định, các nhà hoạch định chính sách, giới truyền thông và dư luận quốc tế thường tham khảo các NGO như *AI*, *HRW* đối với cách nhìn nhận các vấn đề nhân quyền quốc tế. Tuy nhiên, một số học giả nghi ngờ tính chính xác kỹ lưỡng của những báo cáo của các tổ chức này. Trong một nghiên cứu xem xét các báo cáo của NGO về việc tuân thủ Luật về Xung đột vũ trang, tác giả Asher Fredman đã phân tích các báo cáo của hai NGO nhân quyền có thể lực nhất hiện nay là *AI* và *HRW* về cuộc xung đột ở dải Gaza và miền nam Israel trong giai đoạn 2008-2009, với những tố cáo về pháp lý và thực tế liên quan đến việc Israel sử dụng vũ khí chứa chất phốt-pho trắng và UAVs, được xem xét dưới góc độ các nguồn tin quân sự, học thuyết nhà nước và nghiên cứu của giới học thuật. Phân tích đã chỉ ra rằng nhiều tố cáo mà NGO đưa ra trái ngược với các nguồn tin quân sự, ý kiến của chuyên gia vũ khí và thông tin báo chí. Từ góc độ pháp lý, điều đó chỉ ra rằng những biện giải của các tổ chức này về những khía cạnh chủ chốt của luật quốc tế là không chính xác và đầy đủ. Điều này cho thấy các NGO này cần phải đánh giá thận trọng những lĩnh vực là thế mạnh của họ và có những biện pháp đảm bảo rằng những kỳ thị về hệ tư tưởng không ảnh hưởng tới công việc của họ. Các nhà hoạch định chính sách và các nhà kiến thiết ý tưởng cần phải kiểm định cẩn thận báo cáo của NGO trước khi để những báo cáo này ảnh hưởng tới chính kiến của họ [79].

Cũng có ý kiến cho rằng trong một số trường hợp, bản thân hoạt động của NGO có tác động tiêu cực đến tình hình nhân quyền. Chẳng hạn, việc NGO gây áp

lực với chính phủ phê chuẩn các công ước quốc tế có thể có tác dụng ngược lại với những gì mong đợi. Một số nước có thể dễ dàng phê chuẩn công ước quốc tế, nhưng họ không chỉ tiếp diễn các vi phạm nhân quyền mà đôi khi còn có thể vi phạm nhiều hơn bởi họ tin rằng cử chỉ nổi bật của việc tham gia các công ước quốc tế có thể che chắn cho họ ở một mức độ nào đó khỏi các áp lực [84, tr.931]. Người ta cũng lo ngại rằng ở một số nơi, các lực lượng chính trị đối lập với chính phủ có thể sử dụng các NGO nhân quyền vì mục đích riêng của họ bằng việc cung cấp thông tin cho NGO về những vụ thảm sát do phía chính phủ thực hiện mà trên thực tế đã chẳng hề diễn ra [70, tr.153]. Cả hai trường hợp này NGO chỉ là công cụ trong việc đạt mục tiêu của các thế lực chính trị.

Tóm lại, NGO đóng vai trò rất quan trọng trong tiến trình phát triển nhân quyền quốc tế. Họ giúp xác định và đặt thứ tự ưu tiên các vấn đề nhân quyền quan trọng; thu hút sự chú ý của dư luận về các vụ vi phạm nhân quyền; thông báo về các trường hợp khẩn cấp và giải quyết hàng loạt vấn đề trước đó chưa được nhận diện đầy đủ, như vấn đề bạo lực chống lại phụ nữ. Họ cung cấp nguồn thông tin quan trọng về tình hình nhân quyền, về những vi phạm các quyền và tự do của con người; trợ giúp pháp lý, hỗ trợ nhân đạo cho các nạn nhân bị vi phạm nhân quyền; giáo dục, truyền thông, nâng cao nhận thức và xây dựng năng lực cho các bên liên quan về vấn đề nhân quyền; lên án, tố cáo những kẻ vi phạm nhân quyền; đóng góp quan trọng vào việc thiết lập các quy chuẩn trong xây dựng pháp luật quốc tế về nhân quyền; và xây dựng văn hóa nhân quyền trên toàn cầu.

Chương 2

CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM LIÊN QUAN ĐẾN LĨNH VỰC QUYỀN CON NGƯỜI

2.1. Chính sách, pháp luật Việt Nam về hoạt động của tổ chức phi chính phủ nước ngoài liên quan đến lĩnh vực quyền con người

2.1.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về công tác phi chính phủ nước ngoài

Đại hội lần thứ XI (2011) của Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định:

"Thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hợp tác và phát triển; đa phương hoá, đa dạng hoá quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập quốc tế; nâng cao vị thế của đất nước; vì lợi ích quốc gia, dân tộc, vì một nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa giàu mạnh; là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế, góp phần vào sự nghiệp hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới. Hợp tác bình đẳng, cùng có lợi với tất cả các nước trên cơ sở những nguyên tắc cơ bản của Hiến chương Liên hợp quốc và luật pháp quốc tế... Tăng cường hiểu biết, tình hữu nghị và hợp tác giữa nhân dân Việt Nam với nhân dân các nước trên thế giới." [7, tr.117-118]

Xét tổng quát hơn, các văn kiện của Đảng từ Đại hội VII đến nay đều khẳng định chủ trương coi trọng và nâng cao hiệu quả của công tác ngoại giao nhân dân; các hoạt động đối ngoại được triển khai đồng bộ, toàn diện, trên cơ sở phát huy tiềm lực của mọi lực lượng và thực thi trên mọi kênh, nhằm tạo nên sức mạnh tổng hợp của toàn dân tộc trên mặt trận đối ngoại, trong đó có *quan hệ hợp tác với các tổ chức phi chính phủ quốc gia và quốc tế*; hoàn thiện cơ chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại; nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại, "làm cho thế giới hiểu rõ hơn đất nước, con người Việt Nam, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước; *tranh thủ sự đồng tình, ủng hộ và hợp tác ngày càng rộng rãi của các quốc gia, dân tộc, các chính đảng, tổ chức quốc tế, các tổ chức nhân dân, tổ chức phi chính phủ quốc gia và quốc tế.*" [6, tr.119-120]

Trong những năm qua, hoạt động vận động viện trợ phi chính phủ và công tác quản lý phi chính phủ được Đảng và Nhà nước Việt Nam đặc biệt quan tâm, thể hiện qua việc ban hành chính sách khuyến khích NGO nước ngoài vào hoạt động tại Việt Nam, chú trọng tới việc thiết lập cơ chế phối hợp trong nước, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho hoạt động của các NGO nước ngoài nhằm thu hút viện trợ phục vụ công tác xóa đói giảm nghèo, góp phần xây dựng và phát triển đất nước.

Bảng 2.1: Một số văn kiện của Đảng và Nhà nước Việt Nam liên quan đến công tác phi chính phủ nước ngoài

<i>TT</i>	<i>Tên văn kiện</i>	<i>Nội dung tóm tắt</i>
1	<i>Chỉ thị số 19-CT/TW</i> ngày 24/01/2003 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về công tác phi chính phủ nước ngoài	Xác định mục tiêu hợp tác với tổ chức phi chính phủ và phương châm chỉ đạo hoạt động quản lý nhà nước về công tác phi chính phủ nước ngoài.
2	<i>Nghị quyết số 22-NQ/TW</i> ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam về hội nhập quốc tế	Xác định hội nhập quốc tế phải hướng tới 3 nhóm mục tiêu cơ bản: phát triển, an ninh, nâng cao vị thế quốc tế của đất nước. Chủ động và tích cực hội nhập quốc tế trên cơ sở giữ vững đường lối đối ngoại độc lập tự chủ, vì lợi ích quốc gia, dân tộc, vì hòa bình và phát triển, chính sách đối ngoại rộng mở, đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ quốc tế; quán triệt và vận dụng sáng tạo các bài học kinh nghiệm và giải quyết tốt các mối quan hệ lớn được tổng kết trong Cương lĩnh chính trị 2011. Nghiêm chỉnh tuân thủ các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia; chủ động, tích cực tham gia xây dựng và tận dụng hiệu quả các quy tắc, luật lệ quốc tế.
3	<i>Quyết định số 286/2006/QĐ-TTg</i> ngày 27/12/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Chương trình quốc gia xúc tiến vận động viện trợ phi chính phủ nước ngoài giai đoạn 2006 – 2010	Xác định chủ trương chung và các mục tiêu cụ thể trong việc huy động và nâng cao hiệu quả viện trợ từ các tổ chức phi chính phủ nước ngoài, nêu các định hướng chung, định hướng theo lĩnh vực, theo địa bàn cho viện trợ phi chính phủ nước ngoài trong giai đoạn 2006 – 2010.

4	<i>Quyết định số 295-QĐ/TW</i> ngày 23/03/2010 của Bộ Chính trị về việc ban hành Quy chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại	Xác định đường hướng, nội dung quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại, trong đó có hợp tác, giao lưu với nước ngoài về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội; hoạt động của các đoàn vào, đoàn ra; tổ chức hội nghị, hội thảo quốc tế; hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài; ký kết và thực hiện các thỏa thuận quốc tế; thực hiện công tác lãnh sự liên quan đến người nước ngoài sinh sống, làm việc trên địa bàn các tỉnh.
5	<i>Quyết định số 67/2011/QĐ-TTg</i> ngày 12/12/2011 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại của Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	Xác định nội dung của các hoạt động đối ngoại, nguyên tắc quản lý hoạt động đối ngoại của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh; Quy định thẩm quyền và việc trình duyệt chương trình đối ngoại (UBND tỉnh trình Thủ tướng Chính phủ quyết định nội dung, hoạt động đối ngoại hàng năm của tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh quyết định và chịu trách nhiệm về các hoạt động đối ngoại của địa phương); Thực hiện các hoạt động đối ngoại, trong đó có việc tổ chức đón tiếp và quản lý các đoàn nước ngoài đến thăm địa phương; quản lý hoạt động của các tổ chức, cá nhân nước ngoài; công tác quản lý, vận động viện trợ phi chính phủ nước ngoài; tổ chức và quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế; ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế; chế độ báo cáo của các cơ quan liên quan...
6	Quyết định số 40/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/7/2013 về việc ban hành Chương trình quốc gia xúc tiến động viện trợ phi chính phủ nước ngoài giai đoạn 2013-2017. (có hiệu lực thi hành từ 01/9/2013)	Xác định chủ trương chung và các mục tiêu cụ thể trong việc huy động và nâng cao hiệu quả viện trợ từ các tổ chức phi chính phủ nước ngoài, nêu các định hướng chung, định hướng theo lĩnh vực, theo địa bàn cho viện trợ phi chính phủ nước ngoài trong giai đoạn 2013 – 2017.

Đây là những văn kiện quan trọng thể hiện quan điểm cốt lõi của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong công tác phi chính phủ nước ngoài, định hướng cho hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực này và là chỉ dẫn cho các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương. Theo đó, hoạt động phi chính phủ được xác định là lĩnh vực phức tạp, nhạy cảm; phương châm chỉ đạo hoạt động là vừa hợp tác vừa đấu tranh (giới hạn của hội nhập quốc tế là: đấu tranh không đi đến đối đầu; hợp tác không đến mức tập hợp lực lượng, liên minh với bên này để chống bên kia); tranh thủ viện trợ phi chính phủ để phát triển các vùng nghèo, vùng khó khăn, thực hiện xóa đói giảm nghèo, cải thiện đời sống nhân dân, phát triển bền vững. Mục tiêu hợp tác với INGO được xác định là tranh thủ sự trợ giúp (về tài chính, kỹ thuật, tri thức và kinh nghiệm) và những mặt thuận lợi của hoạt động phi chính phủ để phát triển đất nước; đồng thời hạn chế mặt trái, mặt tiêu cực, phát hiện kịp thời và có biện pháp chế tài thích đáng đối với những hành vi vi phạm, làm thất bại âm mưu thông qua hoạt động phi chính phủ để chống phá Nhà nước, chống chế độ XHCN ở Việt Nam.

Đối với Việt Nam, quản lý nhà nước về công tác phi chính phủ nước ngoài (PCPNN) là nhằm đảm bảo hoạt động của INGO theo đúng mục đích phát triển, mục đích nhân đạo như đã đăng ký với nhà nước Việt Nam, phù hợp với pháp luật và yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam; đồng thời đảm bảo lợi ích chính đáng của INGO trong quá trình hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam, xây dựng quan hệ hợp tác hài hòa, thân thiện, cùng có lợi giữa các tổ chức này và các cơ quan đối tác Việt Nam.

Chính sách của Nhà nước Việt Nam đối với hoạt động phi chính phủ nước ngoài thể hiện rõ ở Chiến lược quốc gia xúc tiến động viện trợ phi chính phủ nước ngoài giai đoạn 2013-2017 (Quyết định số 40/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/7/2013). Theo đó, chủ trương chung là: *Tăng cường huy động, khai thác và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn viện trợ của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài, góp phần giảm nghèo và phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam.*

Các mục tiêu cụ thể trong lĩnh vực PCPNN bao gồm:

(i) Củng cố, tăng cường quan hệ hợp tác giữa Việt Nam với các INGO đã và

đang hoạt động tại Việt Nam, mở rộng quan hệ với các INGO có tiềm năng;

(ii) Duy trì và nâng cao giá trị viện trợ của các INGO, gắn với nâng cao hiệu quả của viện trợ PCPNN thông qua việc tăng cường giám sát, đánh giá, nâng cao năng lực hợp tác với INGO; (iii) Xây dựng môi trường pháp lý phù hợp và thuận lợi cho hoạt động viện trợ của INGO, nâng cao tính chủ động của các Bộ, ngành, địa phương và tổ chức nhân dân trong quan hệ với INGO.

Định hướng chung là: Viện trợ PCPNN cần phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược xóa đói giảm nghèo của cả nước, phù hợp với quy hoạch và ưu tiên phát triển theo ngành và của từng địa phương, hỗ trợ nỗ lực giảm nghèo và phát triển bền vững của Chính phủ. Xác định các định hướng theo *lĩnh vực* (những lĩnh vực thế mạnh của INGO và được Chính phủ ưu tiên: Nông, lâm, ngư nghiệp và phát triển nông thôn; Y tế; Giáo dục và đào tạo; Đào tạo, dạy nghề, hướng nghiệp; Giải quyết các vấn đề xã hội; Môi trường; Khắc phục hậu quả chiến tranh; Phòng, giảm nhẹ thiên tai và cứu trợ khẩn cấp; Văn hóa, thể thao; Ứng phó với biến đổi khí hậu), định hướng về *địa bàn* (ưu tiên các tỉnh nghèo, miền núi, nơi có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống; nội dung ưu tiên cụ thể được xác định theo tình hình thực tế mỗi địa phương.)

Nhìn chung quan điểm của Đảng và Nhà nước là khuyến khích hoạt động của INGO vì mục đích phát triển, mục đích nhân đạo. Viện trợ PCPNN được đánh giá cao bởi những hiệu quả tích cực mà nó đem lại cho người dân. “Viện trợ của NGO nước ngoài không lớn như các chương trình ODA nhưng có quy mô thích hợp, mục tiêu thực hiện cụ thể, cách làm phù hợp, nhìn chung có tác động thiết thực đối với nhiều ngành, địa phương và cơ sở, nhất là những cơ sở nghèo còn gặp nhiều khó khăn.” [15]

2.1.2. Khuôn khổ pháp lý cho hoạt động quản lý công tác phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam

INGO vào Việt Nam đều đăng ký hoạt động vì mục đích nhân đạo hoặc mục đích phát triển. Các quy định pháp lý về hoạt động PCPNN tại Việt Nam áp dụng chung cho tất cả các loại hình INGO đăng ký hoạt động tại Việt Nam,

không phân biệt nguồn gốc xuất xứ, tính chất hay loại hình tổ chức. Do vậy, các INGO có hoạt động liên quan đến vấn đề quyền con người cũng chịu sự điều chỉnh của các văn bản này.

Việc bổ sung, sửa đổi hệ thống văn bản pháp quy liên quan đến công tác PCPNN được trông đợi là sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho INGO vào hoạt động, triển khai viện trợ tại Việt Nam với thủ tục đơn giản, nhanh gọn, đồng thời tăng cường công tác quản lý việc sử dụng nguồn viện trợ này. Những năm gần đây, một loạt Nghị định, Thông tư mới liên quan đến công tác PCPNN được ban hành (*bảng 2.1.2*). Đây cũng là những bước đi cụ thể nhằm thực hiện hóa việc hoàn thiện hệ thống pháp luật theo tinh thần của Nghị quyết 48-NQ/TW ngày 24/05/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 và Nghị quyết 49-NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

Bảng 2.2: Một số văn bản pháp luật hiện hành liên quan đến công tác phi chính phủ nước ngoài

TT	Tên văn bản	Nội dung tóm tắt	Ghi chú
1	<i>Quyết định số 59/2001/QĐ-TTg ngày 24/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Ủy ban Công tác về các NGO nước ngoài</i>	Xác định mục đích thành lập Ủy ban Công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài để giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, giải quyết những vấn đề liên quan đến các NGO nước ngoài hoạt động tại Việt Nam; Quy định các nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức và các thành viên của Ủy ban Công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài.	
2	<i>Nghị định số 93/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ</i>	Xác định nội dung viện trợ phi chính phủ nước ngoài, bên tài trợ, các phương thức cung cấp viện trợ, các đối tượng được tiếp nhận viện trợ, nguyên tắc cơ bản trong quản lý và sử dụng viện trợ, lĩnh vực ưu tiên sử dụng viện trợ; Quy định về vận động, đàm phán, ký kết các khoản viện trợ PCPNN; Chuẩn bị, thẩm định, phê duyệt các khoản viện trợ; Thực hiện tiếp nhận viện trợ; Giám sát, đánh giá việc thực hiện viện trợ; Quy định	thay thế Quyết định số 64/2001/QĐ-TTg ngày 26/04/2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc

	nước ngoài	về quản lý nhà nước về viện trợ PCPNN: trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan phê duyệt khoản viện trợ, cơ quan chủ quản; Vấn đề khen thưởng và kỷ luật trong lĩnh vực viện trợ PCPNN.	ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài
3	<i>Thông tư số 07/2010/TT-BKH</i> ngày 30/03/2010 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thi hành <i>Nghị định số 93/2009/NĐ-CP</i> ngày 22/10/2009 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi Chính phủ nước ngoài	Quy định cụ thể về đối tượng tiếp nhận viện trợ, quy trình chuẩn bị tiếp nhận viện trợ, thẩm định, phê duyệt việc tiếp nhận khoản viện trợ; Các hình thức quản lý, thực hiện chương trình, dự án viện trợ; Cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ Ban Quản lý dự án (QLDA), nhiệm vụ Cơ quan chủ quản, Chủ khoản viện trợ, Ban QLDA liên quan đến kế hoạch thực hiện chương trình dự án viện trợ; Điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung nội dung chương trình dự án trong quá trình thực hiện; Chế độ báo cáo và mẫu biểu báo cáo (i) việc thực hiện viện trợ của Ban QLDA và Chủ khoản viện trợ, (ii) kết quả vận động và tình hình thực hiện các khoản viện trợ thuộc thẩm quyền quản lý của Cơ quan chủ quản, (iii) kết quả phê duyệt, quản lý các khoản viện trợ thuộc thẩm quyền quản lý của Cơ quan phê duyệt khoản viện trợ, (iv) đối với các cơ quan Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Vấn đề tổ chức thực hiện đối với các chương trình, dự án đang thực hiện được phê duyệt theo Quyết định số 64/2001/QĐ-CP trước đây.	
4	<i>Nghị định số 12/2012/NĐ-CP</i> của Chính phủ ngày 01/03/2012 về đăng ký và quản lý hoạt động của	Quy định việc đăng ký và quản lý hoạt động hỗ trợ phát triển, viện trợ nhân đạo, không vì mục đích lợi nhuận hoặc các mục đích khác; áp dụng đối với các tổ chức NGO, tổ chức phi lợi nhuận, các quỹ xã hội, quỹ tư nhân, hoặc các hình thức tổ chức xã hội, phi lợi nhuận khác, được thành lập theo luật pháp nước ngoài,	thay thế Quyết định số 340/TTg ngày 24/05/1996 của Thủ tướng Chính

	các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam	có hoạt động tại Việt Nam trong các lĩnh vực nêu trên. Quy định các thủ tục hành chính: thủ tục cấp mới, gia hạn, bổ sung, sửa đổi, cấp lại Giấy đăng ký hoạt động/ Giấy đăng ký lập Văn phòng dự án/ Văn phòng đại diện của NGO nước ngoài. Quy định quyền và trách nhiệm của NGO nước ngoài tại Việt Nam, trách nhiệm của các cơ quan Bộ Ngoại giao, Ủy ban Công tác về các NGO nước ngoài, Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ, Bộ Công an, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ban Tôn giáo Chính phủ và Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam.	phụ về việc ban hành Quy chế về hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam
5	<i>Thông tư số 05/2012/TT-BNG</i> ngày 12/11/2012 của Bộ Ngoại giao hướng dẫn thi hành Nghị định số 12/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01/03/2012 về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam	Làm rõ phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Nghị định 12; Quy định chung về đăng ký đối với các INGO tại Việt Nam; Quy trình thẩm định và cấp mới, gia hạn, bổ sung sửa đổi các loại Giấy đăng ký. Quy định thủ tục đăng ký đối với NGO nước ngoài tại Việt Nam: Cơ quan cấp Giấy đăng ký và cơ quan tiếp nhận, trả kết quả hồ sơ đăng ký; Thẩm quyền ký đơn đề nghị cấp mới, gia hạn, bổ sung, sửa đổi Giấy đăng ký; Điều kiện cấp Giấy đăng ký hoạt động, Giấy đăng ký lập Văn phòng Dự án, Giấy đăng ký lập Văn phòng Đại diện; Thời hạn đối với các loại Giấy đăng ký... Quy định trách nhiệm báo cáo của các NGO nước ngoài và các cơ quan Việt Nam; trách nhiệm quản lý, kiểm tra, giám sát của các cơ quan Việt Nam.	
6	Nghị định số 34/2008/NĐ-CP ngày 25/03/2008 về tuyển dụng và quản lý người nước ngoài làm việc tại Việt Nam	Quy định việc tuyển dụng và quản lý lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam; trình tự, thủ tục cấp giấy phép lao động và việc sử dụng giấy phép lao động; trách nhiệm của người nước ngoài, người sử dụng lao động và các cơ quan nhà nước trong việc tuyển dụng và quản lý người nước ngoài làm việc tại Việt Nam. Đối tượng áp dụng của Nghị định là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam và các doanh nghiệp, tổ chức tại Việt Nam có sử dụng người nước ngoài.	Hết hiệu lực thi hành từ

		Quy định về việc thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm; trách nhiệm của Bộ LĐ-TB-XH, Bộ Y tế, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Sở LĐ-TB-XH, người sử dụng lao động, đối tác phía Việt Nam và NGO nước ngoài.	01/11/ 2013 (kể từ ngày Nghị định 102/2013/NĐ-CP ngày 05/9/2013 có hiệu lực.
7	<i>Nghị định số 46/2011/NĐ-CP</i> sửa đổi một số điều của Nghị định 34/2008/NĐ-CP ngày 25/03/2008	Bổ sung phạm vi đối tượng áp dụng của Nghị định; Hồ sơ đăng ký dự tuyển lao động của người nước ngoài; Bổ sung quy định về người nước ngoài vào Việt Nam để thực hiện các gói thầu hoặc dự án của nhà thầu nước ngoài đã trúng thầu tại Việt Nam; Bổ sung những trường hợp không cần phải xin cấp phép lao động; Bổ sung quy định cấp lại giấy phép lao động; Trách nhiệm của Bộ Công an, Bộ Công Thương.	
8	<i>Thông tư số 31/2011/TT-BLĐTBXH</i> ngày 03/11/2011 của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 34/2008/NĐ-CP ngày 25/3/2008 và Nghị định số 46/2011/NĐ-CP ngày 17/6/2011	Xác định cụ thể phạm vi và đối tượng áp dụng của các Nghị định liên quan; Quy định về việc tuyển dụng và quản lý người nước ngoài làm việc tại Việt Nam theo hình thức hợp đồng lao động, hoặc thực hiện các gói thầu hoặc dự án của nhà thầu nước ngoài đã trúng thầu tại Việt Nam, hoặc chào bán dịch vụ,...; những đối tượng người nước ngoài làm việc tại Việt Nam không phải có giấy phép lao động; việc cấp/gia hạn/cấp lại giấy phép lao động...; Quy định cụ thể trách nhiệm tổ chức thực hiện của UBND cấp tỉnh, Sở LĐ-TB-XH, trách nhiệm người sử dụng lao động, đối tác phía Việt Nam, NGO nước ngoài, người nước ngoài; Trách nhiệm báo cáo định kỳ của các bên liên quan.	
9	<i>Nghị định số 102/2013/NĐ-CP</i> ngày 05/9/2013 quy định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam	Quy định việc cấp giấy phép lao động, cấp lại giấy phép lao động, trục xuất người lao động nước ngoài không có giấy phép lao động. Xác định vị trí công việc được sử dụng người lao động nước ngoài, xác định người lao động nước ngoài không thuộc diện cấp giấy phép lao động; điều kiện, thủ tục cấp giấy phép lao động, cấp lại giấy phép lao động, thu hồi giấy phép lao động, trục xuất người lao động nước ngoài.	Nghị định có hiệu lực ngày 01/ 11/2013.

Như vậy, hệ thống văn bản pháp luật về công tác PCPNN đã cơ bản được hình thành, tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý thống nhất hoạt động của INGO và viện trợ PCPNN. Hiện cơ quan quản lý đã nắm được số lượng INGO hoạt động tại Việt Nam, nội dung và địa bàn hoạt động, số lượng dự án và giá trị viện trợ, đối tác thực hiện dự án, đối tượng hưởng thụ dự án, kết quả thực hiện dự án và hiệu quả tác động của chương trình dự án. Việc cấp giấy đăng ký và quản lý hoạt động của INGO là sự thừa nhận chính thức của nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của INGO tại Việt Nam. Mạng lưới các cơ quan đầu mối về hoạt động phi chính phủ ở trung ương và địa phương đã được hình thành. Ủy ban công tác về PCPNN được thành lập, có chức năng phù hợp, cơ cấu hợp lý, tạo cơ chế phối hợp giữa các ban ngành liên quan. Qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung, hệ thống văn bản pháp quy về công tác PCPNN đã có nhiều cải cách, góp phần tạo điều kiện cho hoạt động của INGO tại Việt Nam và tăng cường hiệu quả công tác quản lý PCPNN. Những điểm tích cực của hệ thống khung pháp lý trong lĩnh vực PCPNN có thể kể đến như sau:

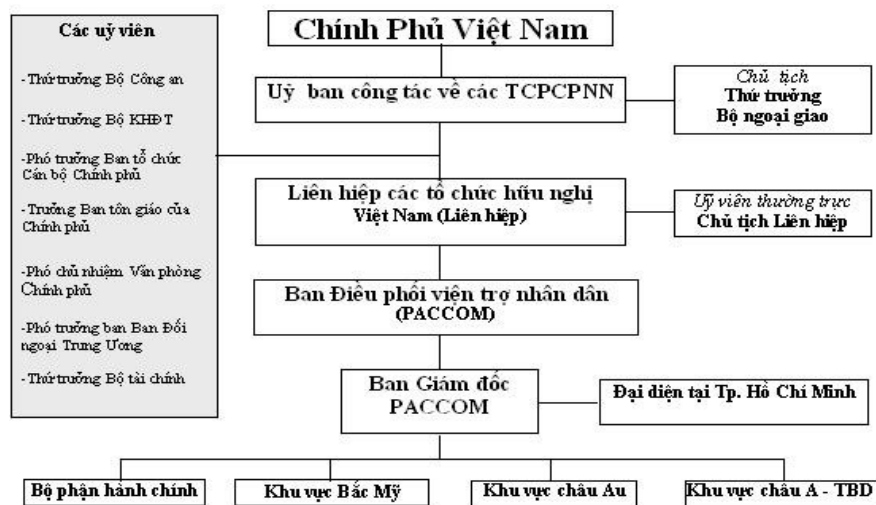
a) Hình thành bộ máy tổ chức quản lý hoạt động phi chính phủ nước ngoài:

Trải qua rất nhiều phương án thử nghiệm quản lý từ Nhóm công tác phi chính phủ (*Quyết định số 80/CT ngày 28/3/1991 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng*), Ban Chỉ đạo công tác phi chính phủ (*Quyết định 214/TTg ngày 07/5/1993 của Thủ tướng Chính phủ*), cho đến Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ (*Quyết định 339/TTg ngày 24/5/1996*, rồi *Quyết định số 59/2001/QĐ-TTg ngày 24/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ*), bộ máy quản lý công tác phi chính phủ đã dần đi vào ổn định. Hiện tại, Ủy ban công tác về các NGO nước ngoài gồm đại diện của 8 cơ quan (*hình 2.1*) có nhiệm vụ giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, giải quyết những vấn đề liên quan đến INGO hoạt động tại Việt Nam.

Nhiệm vụ chính của Ủy ban bao gồm: (i) Phối hợp với Bộ Ngoại giao trình cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động của INGO tại Việt Nam; (ii) Chủ trì công tác thẩm định đối với INGO, chuyển hồ sơ cho Bộ Ngoại giao xét cấp, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, thu hồi Giấy đăng ký của INGO tại Việt Nam; (iii) Thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của INGO tại Việt Nam; (iv)

Chủ trì, phối hợp giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm liên quan đến hoạt động INGO; (v) Tổng hợp, báo cáo Chính phủ về tình hình hoạt động của INGO tại Việt Nam; (vi) Định kỳ thông báo cho các Bộ, ngành, địa phương về các INGO đăng ký hoạt động trong lĩnh vực và địa bàn liên quan với các Bộ, ngành, địa phương; (vii) Phổ biến, cung cấp thông tin liên quan tới hoạt động PCPNN tới các cơ quan đối tác Việt Nam và NGO nước ngoài (*Điều 25, Nghị định số 12/2012/NĐ-CP*).

Sơ đồ tổ chức của Ủy ban Công tác về các TCPCPNN



Hình 2.1: Sơ đồ tổ chức của Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (Theo Quyết định số 59/2001/QĐ-TTg ngày 24/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ)

Thực hiện nguyên tắc quản lý nhà nước kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ, tại các địa phương việc quản lý hoạt động phi chính phủ nước ngoài có sự hợp tác và phân công phân nhiệm giữa Sở Ngoại vụ, Sở Kế hoạch và đầu tư, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị ở địa phương. Trên thực tế, tùy điều kiện hoàn cảnh cụ thể từng địa phương mà mô hình quản lý INGO là khác nhau.

b) Thống nhất nội dung quản lý nhà nước về hoạt động phi chính phủ nước ngoài:

Quản lý nhà nước về PCPNN bao gồm: quản lý sự hiện diện của NGO nước ngoài trên lãnh thổ Việt Nam, quản lý hoạt động viện trợ của NGO nước ngoài, quản lý nguồn viện trợ PCPNN, quản lý người lao động làm việc cho INGO tại Việt Nam, quản lý thông tin liên quan đến hoạt động PCPNN tại Việt Nam... Trong phạm vi luận văn này chỉ đề cập chủ yếu tới quản lý hoạt động viện trợ của NGO nước ngoài.

Theo quy định hiện hành, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về viện trợ

PCPNN, bao gồm: (i) Quyết định hướng ưu tiên vận động và sử dụng viện trợ PCPNN cho từng thời kỳ; (ii) Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và sử dụng viện trợ PCPNN; (iii) Điều hành vĩ mô công tác quản lý và sử dụng viện trợ PCPNN; (iv) Kiểm tra, giám sát, đánh giá công tác quản lý và sử dụng viện trợ PCPNN.

Nghị định số 93/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ về Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ viện trợ phi chính phủ nước ngoài (có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2010) và *Thông tư số 07/2010/TT-BKH* ngày 30/03/2010 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thi hành Nghị định 93 đã tạo ra khung pháp lý mới cho hoạt động quản lý và sử dụng viện trợ PCPNN, theo hướng đẩy mạnh phân cấp quản lý cho các cơ quan quản lý tại địa phương. Đây là bước tiến mới được các địa phương đánh giá cao bởi việc vận động viện trợ, lập kế hoạch, thẩm định, phê duyệt và đánh giá các hoạt động dự án được tiến hành chủ động hơn, xác thực và phù hợp hơn với địa phương. Việc phân cấp quản lý hoạt động viện trợ phi chính phủ là nhằm tạo điều kiện cho các địa phương và các NGO nước ngoài hoạt động thuận lợi, hiệu quả hơn.

Các nguyên tắc cơ bản trong quản lý và sử dụng viện trợ PCPNN được quy định như sau: (i) Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về viện trợ PCPNN trên cơ sở công khai, minh bạch, có phân công, phân cấp, gắn quyền hạn với trách nhiệm, đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ và phát huy tính chủ động của các cấp, các cơ quan quản lý ngành, địa phương, tổ chức và các đơn vị thực hiện; (ii) Các khoản viện trợ PCPNN khi được xây dựng và triển khai thực hiện phải tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam và các cam kết với Bên tài trợ đã được cấp có thẩm quyền quy định. Trong trường hợp các quy định hoặc điều kiện viện trợ của Bên tài trợ khác với các quy định của pháp luật Việt Nam thì phải tuân thủ quy định của pháp luật Việt Nam; (iii) Không tiếp nhận các khoản viện trợ PCPNN gây ảnh hưởng đến an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, xâm hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. (*Điều 2 Nghị định 93*)

Các lĩnh vực ưu tiên sử dụng viện trợ PCPNN bao gồm: phát triển nông nghiệp và nông thôn (nông nghiệp, thủy lợi, lâm nghiệp, thủy sản) kết hợp xóa đói

giảm nghèo; phát triển hạ tầng cơ sở xã hội (y tế, giáo dục và đào tạo, lao động, việc làm, dân số); bảo vệ môi trường và quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên, phòng chống, giảm nhẹ hậu quả thiên tai, dịch bệnh; tăng cường năng lực thể chế, quản lý, kỹ thuật và phát triển nguồn nhân lực; chuyển giao công nghệ, nâng cao năng lực nghiên cứu và triển khai; các hoạt động nhân đạo (*Điều 3 Nghị định 93*). Như vậy, lĩnh vực quyền con người không được đề cập trong danh sách này.

Việc đăng ký và quản lý hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam được quy định tại *Nghị định số 12/2012/NĐ-CP* ngày 01/3/2012 của Chính phủ (có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/6/2012) và *Thông tư số 05/2012/TT-BNG* ngày 12/11/2012 của Bộ Ngoại giao hướng dẫn thi hành *Nghị định số 12/2012/NĐ-CP*. Những văn bản này tạo môi trường pháp lý minh bạch, rõ ràng hơn để hỗ trợ các hoạt động của INGO tại Việt Nam và cải thiện công tác quản lý nhà nước về hoạt động PCPNN. *Nghị định 12* có nhiều điểm mới, trước hết là việc đổi mới tư duy của nhà quản lý, chuyển từ việc "cấp phép" sang việc "đăng ký" cho INGO hoạt động tại Việt Nam. Các loại "giấy phép" chuyển thành "giấy đăng ký" với thời hạn dài hơn: 03 năm đối với Giấy đăng ký hoạt động (trước là 01 năm), 05 năm cho Giấy đăng ký lập Văn phòng Dự án (trước là 02 năm), 05 năm cho Giấy đăng ký lập Văn phòng Đại diện (trước là 03 năm). Quy định này giảm gánh nặng cho INGO về việc phải xin gia hạn giấy phép quá thường xuyên trước đây, với những thủ tục hành chính kéo dài, gây đình trệ đến nhiều hoạt động liên quan của tổ chức. Khác biệt rõ nhất giữa Văn phòng Dự án và Văn phòng Đại diện là những ưu đãi liên quan tới miễn thuế nhập khẩu xe cộ, thiết bị văn phòng.

Tuy nhiên, hệ thống pháp luật hiện tại về công tác PCPNN cũng còn những quy định cần phải được nghiên cứu sửa đổi để thực sự tạo điều kiện cho hoạt động của các NGO nước ngoài và các đối tác Việt Nam được thuận lợi, hiệu quả. Cụ thể:

(i) Quy định về vai trò quản lý nhà nước ở cấp tỉnh còn thiếu thống nhất, gây khó khăn cho INGO, bên nhận viện trợ và cả phía cơ quan quản lý nhà nước. *Nghị định 93/2009/NĐ-CP* quy định Sở Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan đầu mối ở địa phương về quản lý, sử dụng các khoản viện trợ PCPNN và một đơn vị trực thuộc

UBND cấp tỉnh phù hợp chịu trách nhiệm làm đầu mối trong quan hệ và vận động viện trợ PCPNN tại địa phương (Điều 40, khoản 1). Nghị định 12/2012/NĐ-CP quy định việc quản lý hoạt động của INGO thuộc thẩm quyền của Sở Ngoại vụ, INGO có trách nhiệm báo cáo Ủy ban Công tác PCPNN và UBND cấp tỉnh nơi đăng ký hoạt động (các Điều 18, 25). Như vậy theo quy định hiện hành, Sở Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm thẩm định dự án INGO, còn Sở Ngoại vụ chịu trách nhiệm về quản lý các hoạt động của INGO. Điều này chưa hợp lý bởi hoạt động của INGO gắn liền với chương trình dự án, việc thẩm định dự án của INGO nên do cơ quan có nhiều tương tác với INGO và hiểu rõ hoạt động INGO đảm nhiệm để đảm bảo tính chính xác và kịp thời.

(ii) Thủ tục hành chính liên quan đến thẩm định và phê duyệt dự án phi chính phủ rườm rà, nặng nề hơn nhiều so với các dự án đầu tư. Bất kể ngân sách, quy mô dự án, tất cả các hạng mục dự án và phi dự án đều cần phải thẩm định và phê duyệt theo 13 tiêu chí (thực trạng vấn đề; mục tiêu ngắn hạn, dài hạn; kết quả chính; các hoạt động chính; thời gian tiến hành dự án, địa bàn dự án; cam kết và điều kiện của bên tài trợ, bên nhận tài trợ; ngân sách chi tiết; vốn đối ứng; năng lực quản lý; cơ chế quản lý dự án; kế hoạch thực hiện; kế hoạch giám sát, đánh giá, kiểm toán; tính bền vững), tương tự như một dự án hỗ trợ kỹ thuật sử dụng vốn ODA (*Điều 14 Nghị định 131/2006/NĐ-CP về quản lý và sử dụng viện trợ ODA*). Trình tự phê duyệt thẩm định phải qua cơ quan chủ quản và chính quyền địa phương. Hồ sơ thẩm định lập thành 08 bộ; thời hạn thẩm định không quá 20 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ đầy đủ hợp lệ; không có quy định về thời hạn phê duyệt sau khi thẩm định; quyết định phê duyệt được gửi tới Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ủy ban công tác về các NGO nước ngoài trong vòng 10 ngày làm việc kể từ ngày khoản viện trợ được phê duyệt. Trong điều kiện các dự án PCPNN thường có quy mô nhỏ, thực hiện trong thời gian ngắn, những thủ tục hành chính nặng nề, rườm rà khiến cho chi phí và công sức để được phê duyệt dự án tăng lên. Các dự án PCPNN thường được phê duyệt chậm, gây ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện dự án và có thể dẫn đến việc bị lỗ cơ hội với nhà tài trợ.

(iii) Các yêu cầu báo cáo nặng nề, rườm rà, tốn kém không cần thiết. Tất cả các dự án PCPNN, không tính đến quy mô, đều phải thực hiện báo cáo 06 tháng, hàng năm bao gồm báo cáo giải trình và báo cáo tài chính, gửi đến các cơ quan quản lý, cơ quan phê duyệt, các cơ quan bộ và ngang bộ ở cấp trung ương. Thông tư 07/2010/TT-BKH đưa ra 23 biểu mẫu báo cáo mà các cơ quan, tổ chức liên quan phải sử dụng cho các hoạt động liên quan đến viện trợ PCPNN. Yêu cầu báo cáo phức tạp này khiến cho các NGO nước ngoài, các tổ chức nhận viện trợ và các cơ quan quản lý nhà nước mất nhiều thời gian, công sức và phải chịu mức phí không hợp lý. [19, tr.5]

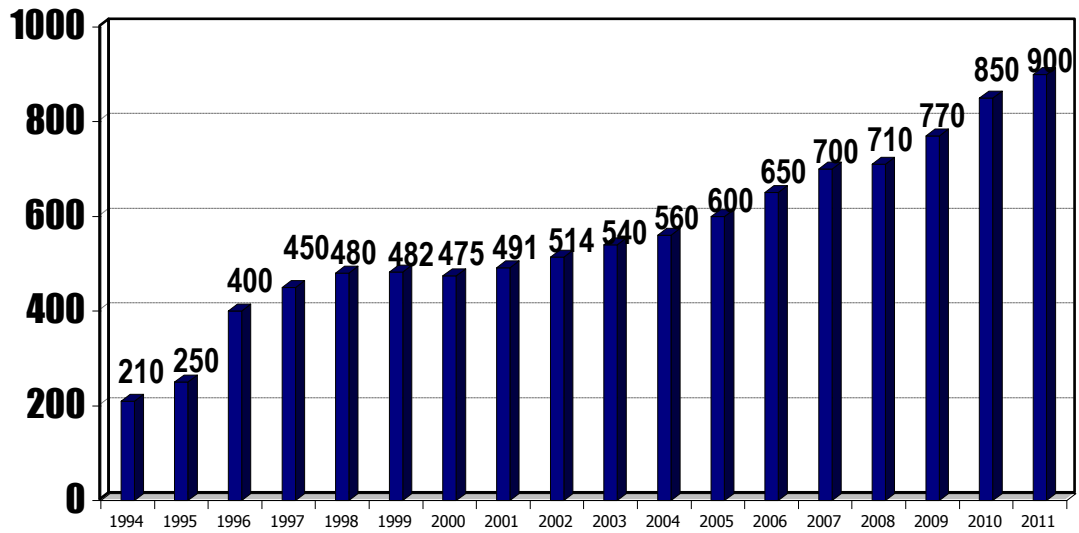
(iv) Thực tế cho thấy có nhiều khó khăn trong việc triển khai Nghị định 93. Cụ thể là: năng lực, hiểu biết về Nghị định của cán bộ quản lý nhà nước, nhân viên các tổ chức nhận viện trợ còn hạn chế; các tỉnh không có ngân sách riêng để quản lý viện trợ PCPNN như yêu cầu của Nghị định, các cơ quan quản lý nhà nước có rất ít nguồn lực để giám sát, đánh giá bài bản về các dự án của INGO. Những điều này ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng đánh giá các dự án. Bản thân các INGO cũng cho rằng các quy định chi tiết, cứng rắn của Nghị định trên thực tế đã làm hạn chế nguồn tài trợ nước ngoài dành cho các NGO Việt Nam bởi các tổ chức nhận viện trợ không đủ khả năng để tuân thủ các quy định của Nghị định. Trong điều kiện chưa có nhiều các doanh nghiệp Việt Nam thực hiện *trách nhiệm xã hội doanh nghiệp* và do đó chưa thể là nguồn tài trợ thay thế cho XHDS, các NGO địa phương sẽ thiếu nguồn tài trợ và cơ hội để có thể đóng góp nhiều vào các chính sách có ảnh hưởng đến phát triển bền vững.

Tóm lại, các quy định pháp lý gần đây liên quan đến hoạt động PCPNN là nhằm thể chế hóa chủ trương khuyến khích hợp tác, tăng cường viện trợ PCPNN, tạo môi trường pháp lý rõ ràng hơn, khuyến khích các chương trình hiệu quả lâu dài của INGO ở Việt Nam, đồng thời tăng cường quản lý nhà nước đối với lĩnh vực hoạt động phi chính phủ, khuyến khích các tổ chức hoạt động ở những lĩnh vực “an toàn về mặt chính trị”, ngăn chặn các tổ chức “không mong đợi” hoạt động tại Việt Nam. Tuy đã có cải tiến nhưng với những hạn chế phân tích ở trên, các công cụ

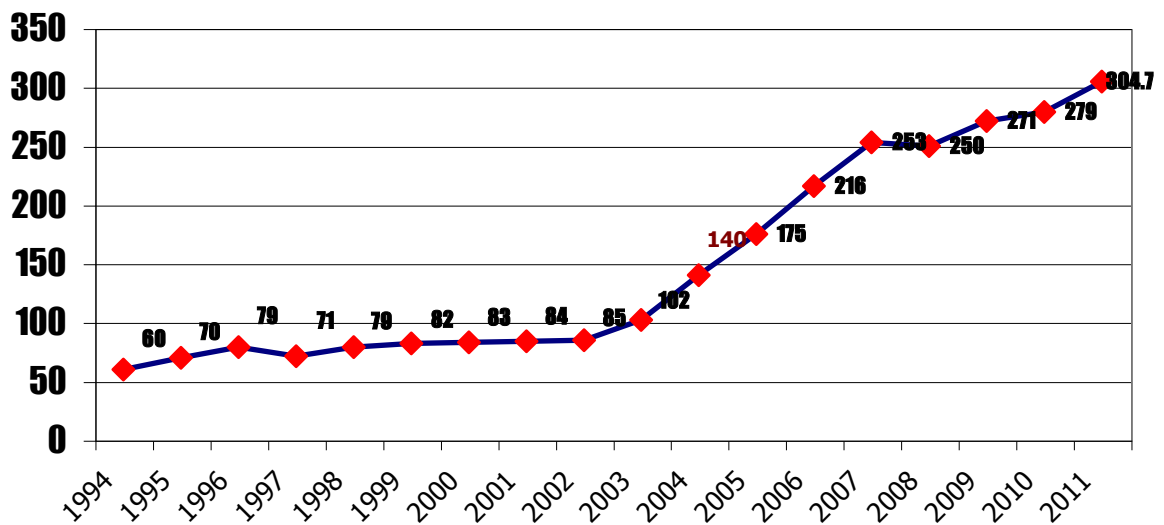
pháp lý này vẫn đang tạo ra một số rào cản hành chính cho các INGO và đối tác Việt Nam của họ, dẫn đến những trì hoãn trong việc thông qua dự án, hệ quả là hạn chế những lĩnh vực hợp tác có thể giữa INGO và các đối tác Việt Nam.

2.2. Thực tiễn hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam trong những lĩnh vực liên quan đến quyền con người

Các INGO vào Việt Nam từ rất sớm [36]. Đầu tiên là các hoạt động cứu tế, từ thiện của các nhà thờ Công giáo Pháp theo chân đội quân viễn chinh vào Việt Nam, sau đó là các tổ chức khác thuộc Cơ đốc giáo và Tin lành. Những năm 1970, các INGO, chủ yếu của Mỹ, hoạt động tại miền Nam thực hiện cứu trợ những người di cư miền Bắc và các nạn nhân chiến tranh; thời kỳ đó ở miền Bắc chỉ có vài tổ chức có chương trình trợ giúp y tế, thuốc men. Sau năm 1975, phần lớn INGO đã chấm dứt hoạt động ở miền Nam, sau đó dần dần quay trở lại. Đến năm 1978 đã có 70 INGO đặt quan hệ với Việt Nam, giá trị viện trợ khoảng 30 triệu đô la Mỹ/năm, chủ yếu viện trợ nhân đạo lương thực, thuốc men, giúp khắc phục hậu quả chiến tranh. Giai đoạn 1978-1988, do lệnh cấm vận của Mỹ, số lượng INGO tuy không giảm nhưng giá trị viện trợ giảm khoảng 1/3, chủ yếu là hàng viện trợ từ thiện hoặc cứu trợ khẩn cấp. Kể từ năm 1986, nhờ chính sách *Đổi mới* của Đảng và Nhà nước, với chủ trương hội nhập quốc tế, nâng cao hiệu quả hợp tác với các NGO quốc gia và quốc tế, góp phần tăng cường hiểu biết, quan hệ hữu nghị, hợp tác với nhân dân các nước, quan hệ giữa Việt Nam với INGO đã tăng lên cả về số lượng các tổ chức và giá trị viện trợ. Kể từ 1994, số lượng INGO có quan hệ với Việt Nam đã tăng gấp 3 lần tính đến năm 2006 (từ 210 lên 650 tổ chức), tăng gần 4,3 lần tính đến năm 2011 (900 tổ chức) trong đó có trên 500 tổ chức có hoạt động thường xuyên, có dự án và đối tác Việt Nam; giá trị viện trợ tăng từ hơn 40 triệu USD (1994) lên hơn 216 triệu USD (2006) và hơn 304 triệu USD (2011) (*hình 2.2*)



Số lượng INGO có quan hệ hợp tác với Việt Nam qua các năm

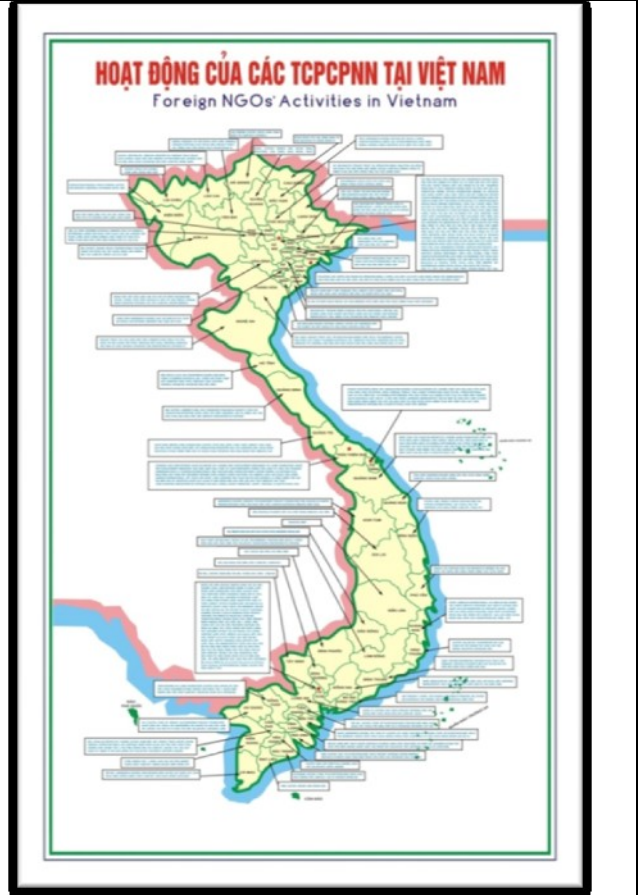


Giá trị viện trợ giải ngân của INGO tại Việt Nam qua các năm

*Hình 2.2: Số liệu tổng quan về viện trợ phi chính phủ nước ngoài
(Nguồn: PACCOM, 2012)*

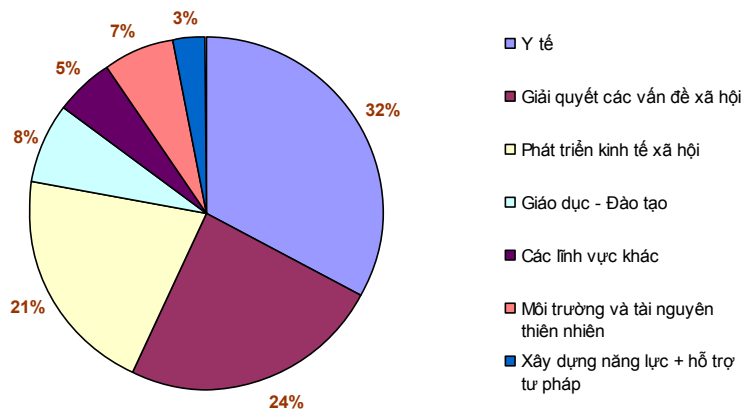
2.2.1. Lĩnh vực và phạm vi hoạt động

Hiện INGO đã có chương trình hoạt động ở khắp các tỉnh thành trong cả nước, đặc biệt hướng tới những vùng nghèo, vùng sâu vùng xa, vùng dân tộc thiểu số (hình 2.3). Lĩnh vực hoạt động của INGO thường được xác định dựa trên tôn chỉ mục đích của tổ chức. Hầu hết các chương trình của INGO đều tập trung vào những lĩnh vực phù hợp với các ưu tiên và định hướng phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam, đặc biệt là công tác xoá đói giảm nghèo và phát triển bền vững.



Hình 2.3: Hình dung về phạm vi hoạt động của các INGO tại Việt Nam

Theo thống kê của Ban Điều phối Viện trợ Nhân dân (PACCOM) – đơn vị đầu mối về vận động viện trợ PCPNN, lĩnh vực hoạt động chủ yếu của INGO tại Việt Nam bao gồm (hình 2.4):



Hình 2.4: Viện trợ phi chính phủ nước ngoài theo lĩnh vực năm 2011

- Lĩnh vực y tế: đây là lĩnh vực có số lượng INGO tham gia đông đảo với giá trị viện trợ luôn ở nhóm dẫn đầu và có xu hướng ngày càng tăng. Các chương trình tập trung vào các vấn đề như: sức khỏe bà mẹ và trẻ sơ sinh, dinh dưỡng trẻ em, sức khỏe sinh sản, y tế công cộng, tiếp cận dịch vụ y tế cho các nhóm đối tượng yếu thế, và đặc biệt là phòng chống, chăm sóc và điều trị HIV/AIDS, v.v... đã góp phần thực hiện quyền tiếp cận các dịch vụ y tế cơ bản cho các đối tượng mục tiêu của dự án.

- Lĩnh vực giáo dục – đào tạo: đây là một trong những lĩnh vực thu hút sự quan tâm của nhiều INGO, đã có thời kỳ các dự án về giáo dục chiếm khoảng 25% tổng giá trị giải ngân viện trợ phi chính phủ. Các vấn đề được quan tâm bao gồm: giáo dục tiểu học, giáo dục hòa nhập cho trẻ khuyết tật, giáo dục song ngữ dựa trên tiếng mẹ đẻ cho học sinh tiểu học người dân tộc thiểu số, học bổng cho học sinh nghèo và các đối tượng yếu thế, học bổng đại học và sau đại học ở nước ngoài, dạy nghề và tạo việc làm cho các đối tượng yếu thế: người khuyết tật, người sống chung với HIV/AIDS, v.v... Các chương trình này đã góp phần thực hiện quyền về tiếp cận giáo dục có chất lượng cho rất nhiều đối tượng mục tiêu của dự án phi chính phủ.

- Lĩnh vực các vấn đề xã hội: các chương trình, dự án này thường liên quan đến các đối tượng yếu thế trong xã hội: trẻ mồ côi, trẻ em đường phố, phụ nữ nghèo đơn thân, người sống với HIV/AIDS, lao động tình dục, lao động cưỡng bức, người khuyết tật, người lao động di cư, nạn nhân bạo lực gia đình, người đồng giới, song giới, chuyển giới... Đây là mảng hoạt động INGO có rất nhiều kinh nghiệm và thực tế chứng minh cách làm của họ thường có hiệu quả cao, đem lại lợi ích thiết thực cho người dân, góp phần hiện thực hóa quyền của các nhóm người dễ bị tổn thương ở Việt Nam.

- Lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội: đây là lĩnh vực ghi nhận những đóng góp đặc biệt quan trọng của INGO. Các chương trình phát triển vùng, nông nghiệp và phát triển nông thôn, xây dựng cơ sở hạ tầng, thủy lợi nhỏ, nước sạch, vệ sinh, phát triển cộng đồng, hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ, phát triển sinh kế, dạy nghề - tạo việc làm, đặc biệt là các chương trình tài chính vi mô, với phương pháp tiếp cận lồng ghép, linh hoạt đã giúp tăng cường khả năng tiếp cận vốn và hỗ trợ kỹ thuật

cho người dân, giúp thoát nghèo, cải thiện cuộc sống ở nhiều cộng đồng, nhất là ở vùng cao, vùng sâu vùng xa, vùng biệt lập, vùng dân tộc thiểu số.

- Lĩnh vực tài nguyên môi trường: INGO đóng vai trò tích cực trong các dự án hỗ trợ trồng rừng và bảo vệ rừng, hỗ trợ sinh kế dựa trên các sản phẩm lâm nghiệp phi gỗ nhằm tăng thu nhập cho người dân đồng thời góp phần bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, các dự án tín dụng các-bon, bảo vệ môi trường, giảm thiểu rủi ro thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu. Xu hướng hoạt động trong lĩnh vực môi trường ngày càng tăng, nhất là trong bối cảnh Việt Nam hiện xếp thứ 39 về phát thải khí CO₂, chiếm 0.3% lượng phát thải các-bon toàn cầu và là một trong 10 nước trên thế giới chịu ảnh hưởng nặng nề nhất về lũ lụt và nước biển dâng liên quan đến biến đổi khí hậu. [48]

- Các lĩnh vực khác như: cứu trợ khẩn cấp, phát triển đô thị, xử lý bom mìn và các vật liệu chưa nổ, văn hóa, bình đẳng giới, quản trị nhà nước, xây dựng năng lực/thể chế (tập trung đào tạo nâng cao năng lực cho các tổ chức và đối tác địa phương về kiến thức, kỹ năng chuyên môn trong các lĩnh vực cụ thể, khả năng xây dựng, thực hiện, quản lý, giám sát và đánh giá về các chương trình phát triển bền vững.)

Ngoài ra, có thể tìm hiểu những lĩnh vực tập trung hoạt động của NGO nước ngoài thông qua các Nhóm Công tác đăng ký tại Trung tâm Dữ liệu phi chính phủ. Các nhóm này được thành lập nhằm giúp các tổ chức hoạt động trong cùng lĩnh vực hoặc có cùng mối quan tâm có thể chia sẻ thông tin, ý tưởng, nguồn lực, kinh nghiệm và tìm kiếm cơ hội hợp tác chung trong cộng đồng phát triển tại Việt Nam. (bảng 2.3)

Bảng 2.3: Một số nhóm công tác chủ chốt tại Trung tâm Dữ liệu phi chính phủ

TT	Tên nhóm / Năm thành lập	Nội dung hoạt động chính	Một số thành viên nòng cốt
1	Nhóm Công tác về Chất độc da cam (2004)	Nghiên cứu khoa học, hỗ trợ người khuyết tật, giải quyết hậu quả chiến tranh, tẩy độc và khôi phục môi trường, nghệ thuật và nhân văn, các hoạt động khác trong	Australian People for Health, Education and Development Abroad/ Union Aid Abroad (APHEDA), The Atlantic Philanthropies, Clear Path

		quan hệ Hoa Kỳ - Việt Nam.	International (CPI), East Meets West Foundation (EMW)...
2	Nhóm Công tác về Phát triển năng lực (2006)	Chia sẻ sáng kiến, kiến thức về phát triển tổ chức thông qua các hội thảo, đối thoại; Hỗ trợ NGOs, CSOs, các nhóm tự lực ở Việt Nam tiếp cận thông tin, các cơ hội đào tạo, cơ hội tài trợ liên quan phát triển năng lực.	APHEDA, CARE International in Vietnam (CARE), Medisch Comite Nederland – Vietnam (MCNV), Pact, Plan in Vietnam (Plan)...
3	Nhóm Công tác về Quyền trẻ em (2006)	Trao đổi thông tin; Tài liệu hóa các mô hình, kinh nghiệm thực tế; Đối thoại, vận động chính sách; Tham gia viết báo cáo về việc thực hiện Công ước quyền trẻ em; Tập trung hai chủ đề chính: Sự tham gia của trẻ em và Đối thoại chính sách với chính phủ.	ChildFund in Vietnam, Church World Service (CWS), Education for Development (EFD), Plan, Pearl S. Buck International Vietnam (PSBI), Save the Children (SC)...
4	Mạng lưới du lịch có trách nhiệm và dựa vào cộng đồng (2007)	Cải thiện và mở rộng chất lượng phát triển du lịch cộng đồng thông qua trao đổi thông tin; Nâng cao nhận thức và thúc đẩy du lịch có trách nhiệm dựa vào cộng đồng; Hỗ trợ công tác tiếp thị và phát triển sản phẩm du lịch; Vận động chính sách nhằm đảm bảo lợi ích của địa phương trong du lịch có trách nhiệm dựa vào cộng đồng.	Counterpart International, Fauna and Flora International (FFI), Netherlands Development Organisation (SNV), WorldWide Fund for Nature (WWF)...
5	Nhóm Công tác về Biến đổi khí hậu	Chia sẻ thông tin, tổ chức hội thảo; Tài liệu hóa các mô hình điển hình; Triển khai các chương trình chung; Tham gia đóng góp cho các chương trình quốc gia; Tập trung ba chủ đề chính: giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu (CC), thích ứng với tác	CARE, Caritas, Challenge to Change, Canadien d'Etude et de Cooperation Internationale (CECI), Oxfam, Nordic Assistance to Vietnam (NAV), SNV, WWF...

		động của CC, nâng cao nhận thức thay đổi hành vi.	
6	Nhóm Công tác về vấn đề Khuyết tật (2007)	Chia sẻ thông tin, trao đổi kiến thức, điều phối kế hoạch hoạt động chung, hỗ trợ và tư vấn cho người khuyết tật; Vận động chính sách nhằm đảm bảo lợi ích của người khuyết tật.	Catholic Relief Services (CRS), Handicap International (HI), Medisch Comite Nederland – Vietnam (MCNV), Spanish Red Cross (SRC), Vietnam Assistance for the Handicapped (VNAH)...
7	Nhóm Công tác về Quản lý thiên tai (2001)	Tăng cường quản lý thảm họa thiên tai thông qua chia sẻ thông tin hiệu quả và hoạt động hợp tác; Điều phối hoạt động của các tổ chức cứu trợ; Nâng cao năng lực cho các cơ quan liên quan; Đối thoại chính sách.	ActionAid Vietnam (AAV), CARE, CECI, Habitat for Humanity (Habitat), Oxfam, Plan, SC, SRC, World Vision International (WVI)...
8	Nhóm Công tác về Dân tộc thiểu số (2004)	Trao đổi thông tin, cải tiến hoạt động của tổ chức thành viên, tăng cường tiếng nói của người dân tộc thiểu số, vận động chính sách.	AAV, CARE, Caritas, CWS, EMW, Helvetas, Oxfam, Plan, SC, Voluntary Service Overseas in Vietnam (VSO)...
9	Nhóm công tác kỹ thuật về HIV/AIDS (2004)	Trao đổi thông tin, điều phối các hoạt động liên quan tới các nhóm có nguy cơ lây nhiễm, những người sống chung với HIV, những người bị ảnh hưởng của HIV; Xây dựng quan hệ đối tác; Truyền thông.	Family Health International (FHI), HI France, MCNV, Pact, Population Services International (PSI), SC...
10	Nhóm thảo luận của INGOs tại TP Hồ Chí Minh (2003)	Diễn đàn cho INGO phía Nam trao đổi thông tin, kiến thức, kinh nghiệm, điều phối công tác nghiên cứu, tập huấn, đối thoại chính sách, truyền thông.	Education for Development, EMW, The Norwegian Mission Alliance (NMA)...
11	Nhóm Công tác về vấn đề Bom mìn	Chia sẻ thông tin về bom mìn còn sót lại sau chiến tranh ở Việt Nam; Các hoạt động tập trung ở khía	CPI, Mines Advisory Group (MAG), Humpty Dumpty Institute (HDI), Oxfam,

	(1996)	cạnh cứu trợ nhân đạo, phát triển kinh tế xã hội, giáo dục phòng tránh bom mìn, rà phá bom mìn, hỗ trợ nạn nhân bom mìn...	Norwegian People's Aid (NAP), Solidaritaetsdienst International e.V. (SODI), PeaceTrees Vietnam (PTVN), Vietnam Veterans of America Foundation (VVAF), Vietnam Veterans Memorial Fund (VVMF)..
12	Nhóm Công tác Tài chính vi mô (2004)	Diễn đàn chia sẻ thông tin, tri thức về tài chính vi mô; Tổ chức đào tạo nâng cao năng lực cho các tổ chức thành viên; Đối thoại chính sách nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động tài chính vi mô.	Brot für die Welt (BfdW), CARE, Caritas, CPI, EMW, Mennonite Central Committee (MCC), MCVN, NMA, Oxfam, PTVN, SC, Volunteers for Peace Vietnam (VFPV), WVI...
13	Nhóm Quản lý tài nguyên thiên nhiên và nông nghiệp bền vững (2004)	Chia sẻ thông tin, kinh nghiệm giữa các thành viên; Triển khai các hoạt động chung về các vấn đề chiến lược và kinh nghiệm thực tế làm cơ sở cho việc góp ý, đối thoại chính sách.	AAV, BirdLife International in Indochina (BirdLife), CARE, EMW, Helvetas, Research and Technological Exchange Group (GRET), SNV, Vredeseilanden - VECO Vietnam (VECO)...
<i>Các nhóm đối tác</i>			
14	Nhóm quan tâm vấn đề Buôn bán Động vật hoang dã (2002)	Điều phối, chia sẻ kinh nghiệm và nguồn lực, xây dựng các phương pháp chuẩn mực về khảo sát và đào tạo, thảo luận, chia sẻ kế hoạch và kết quả, hành động thống nhất giữa các tổ chức nhằm giảm thiểu tình trạng buôn bán động vật hoang dã.	Animals Asia Foundation (AAF), BirdLife, World Society for the Protection of Animals (WSPA)...
15	Nhóm tăng cường sự tham gia của người dân (1999)	Trao đổi thông tin, kiến thức về các vấn đề sự tham gia của người dân, dân chủ cơ sở, xã hội dân sự; Thúc đẩy cơ chế đối thoại giữa các thành viên; Vận động chính sách cải thiện môi trường pháp lý.	AAV, CARE, Caritas, Oxfam, MCC, MCVN, NAV, NMA, Plan, SC, WVI...

Một xu thế thay đổi khá rõ trong những năm gần đây là ngoài các lĩnh vực "truyền thống", khá nhiều tổ chức bắt đầu hoạt động trong những lĩnh vực như quyền con người, dân chủ cơ sở, quản trị nhà nước và phát triển XHDS. Xu hướng này được đề cập trong chiến lược hoạt động của nhiều INGO. Theo đó, từ 2010 Việt Nam đã trở thành nước có mức thu nhập trung bình thấp, nhu cầu xóa đói giảm nghèo không còn cấp bách như trước, chính phủ giờ đã có nhiều nguồn lực hơn để có thể đầu tư cho các vùng khó khăn. Hơn nữa, các vấn đề về quyền con người, phát triển xã hội dân sự, trách nhiệm giải trình của nhà nước ngày càng trở nên quan trọng cho nỗ lực phát triển toàn diện và bền vững của Việt Nam [43, tr.7]. Đồng thời, đây cũng là những lĩnh vực đổi hướng trọng tâm trong chiến lược của các nhà tài trợ mà INGO cần tính đến.

2.2.2. Phương thức, tính chất hoạt động

Các NGO nước ngoài hoạt động vì các mục tiêu đa dạng khác nhau nhằm đem lại sự thay đổi tiến bộ cho cuộc sống của người dân và bảo vệ các quyền của họ. Các loại NGO khác nhau có cách thức hoạt động khác nhau. Cách thức hoạt động của mỗi NGO phụ thuộc bản chất, tầm nhìn, sứ mạng và cấu trúc của tổ chức đó. Một số NGO chuyên về vận động chính sách, số khác lại trực tiếp tiến hành chương trình dự án hoặc hỗ trợ gián tiếp cho các tổ chức khác thực hiện dự án, góp phần hiện thực hóa việc đảm bảo các quyền con người của người dân, nhất là các đối tượng yếu thế. Những tổ chức lớn thường có các chương trình tổng hợp, kết hợp hoạt động chương trình và nghiên cứu, vận động chính sách. Dựa vào điều kiện kinh tế-xã hội ở từng địa phương và nhu cầu cấp thiết của người dân cũng như điều kiện nguồn lực cho phép (bao gồm nguồn nhân lực, nguồn quỹ của tổ chức, nguồn tài trợ), NGO sẽ cụ thể hóa các dự án can thiệp một cách thiết thực, chủ yếu sử dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền (*rights-based approach*) và phương pháp tiếp cận có sự tham gia (*participatory*) (bảng 2.4).

*Bảng 2.4: Một số INGO tiêu biểu tại Việt Nam
có hoạt động liên quan đến vấn đề quyền con người*

Tt	Tên INGO / Thời điểm vào Việt Nam hoặc trở lại sau 1975	Lĩnh vực hoạt động chủ yếu hiện nay/ Ngân sách viện trợ bình quân	Đối tượng tác động	Địa bàn hoạt động
1	ActionAid in Vietnam – AAV (1989) http://www.actionaid.org/vi/vietnam Ngân sách: \$3.000.000/năm	- Quyền có lương thực - Quyền được tiếp cận giáo dục - Quyền có nền quản trị công bằng và dân chủ - Quyền được an toàn trong những tình huống khẩn cấp - Quyền phụ nữ, trẻ em gái	Phụ nữ, Trẻ em gái, Thanh niên Cộng đồng nghèo	Hà Giang, Lai Châu, Hòa Bình, Cao Bằng, Hà Nội, Quảng Ninh, Hải Phòng, Quảng Nam, Kon Tum, Gia Lai, Đac Lac, Ninh Thuận, Sóc Trăng, Vĩnh Long, Trà Vinh, TPHCM
2	The Atlantic Philanthropies (Vietnam) Ltd. - Atlantic (1999) http://www.atlanticphilanthropies.org/population-health-viet-nam	- Y tế công cộng - Giáo dục bậc cao - Tổ chức xã hội dân sự Ngân sách: \$20.000.000/năm	Trẻ em, Thanh niên, Các đối tượng thiệt thòi	Hà Nội, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Khánh Hòa, TPHCM, Cần Thơ, Cà Mau
3	CARE International in Vietnam – CARE (1989) http://www.care.org Ngân sách: \$4.000.000/năm	- Cứu trợ - Giáo dục - Y tế cho bà mẹ và gia đình - Cơ hội phát triển kinh tế - Vận động chính sách - Vấn đề bạo lực trên cơ sở giới - Thích ứng với biến đổi khí hậu - Tăng cường tiếp cận, sử dụng, quản lý nguồn nước.	Phụ nữ, Trẻ em, Dân tộc thiểu số	Hà Giang, Bắc Kạn, Cao Bằng, Điện Biên, Lai Châu, Sơn La, Lạng Sơn, Thái Nguyên, Yên Bái, Bắc Ninh, Hải Dương, Hải Phòng, Quảng Ninh, Hòa Bình, Phú Thọ, Vĩnh Phúc, Thái Bình, Hà Nội, Thanh Hóa, Nghệ An, Đà Nẵng, Quảng Nam, Bình Định, TPHCM, Cần Thơ, Vĩnh Long, An Giang, Đồng Tháp, Long An, Sóc Trăng, Cà Mau
4	East Meets West - EMW (1988) http://www.east	- Xây dựng cơ sở hạ tầng - Y tế: bệnh viện, thiết bị y tế, vệ sinh nước sạch - Giáo dục: học bổng cho	Trẻ em, Phụ nữ, Dân tộc thiểu số	Thái Nguyên, Phú Thọ, Thái Bình, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Kon

	meetswest.org Ngân sách: \$4.000.000/năm	học sinh nghèo, đào tạo nghề - Vấn đề chất độc da cam, vấn đề khuyết tật - Biến đổi khí hậu		Tum, TPHCM, Tiền Giang, Đồng Nai, Vĩnh Long, Bình Định, Phú Yên, Bình Dương, Bình Thuận, Ninh Thuận, Cần Thơ, Đồng Tháp, Cà Mau
5	Family Health International – FHI (1998) http://www.fhi360.org Ngân sách: \$4.000.000/năm	- Nghiên cứu, phòng ngừa, chăm sóc và điều trị HIV/AIDS - Bình đẳng giới Ngân sách: \$4.000.000/năm	Người có HIV/AIDS mại dâm, nam quan hệ đồng giới, người sử dụng ma túy	Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Thái Bình, Đà Nẵng, Bình Định, TPHCM, Đồng Nai, Cần Thơ, An Giang
	Medisch Comite Nederland – Vietnam/MCNV (1996) http://www.mcnv.nl Ngân sách: \$2.000.000/năm	Y tế: phát triển cộng đồng, kiểm soát bệnh dịch, nâng cao năng lực, vấn đề khuyết tật, HIV/AIDS, Dinh dưỡng, Chăm sóc ban đầu, Sức khỏe sinh sản, Vệ sinh nước sạch; Giáo dục hòa nhập cho trẻ khuyết tật; Tài chính vi mô Quản lý tài nguyên rừng	Trẻ em, Phụ nữ, Người khuyết tật Người sống chung với HIV/AIDS	Cao Bằng, Hà Nội, Nam Định, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đắc Lắc, Phú Yên, Khánh Hòa, Vĩnh Long, Bến Tre, An Giang, Kiên Giang
6	Nordic Assistance to Vietnam – NAV (1993) http://www.nca.no/vietnam Ngân sách: \$900.000/năm	- Phòng chống HIV/AIDS, chăm sóc người sống chung với HIV; - Bình đẳng giới và phòng chống bạo lực gia đình; - Sử dụng năng lượng tái tạo; Thích ứng và giảm thiểu rủi ro thiên tai.	Tù nhân nhiễm HIV; Phụ nữ, nam giới, trẻ em nghèo;	Hà Nội, Hải Dương, Hải Phòng, Vĩnh Phúc, Phú Thọ, Ninh Bình, Thanh Hóa, Nghệ An, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, TPHCM
7	Oxfam (1990) http://oxfamblogs.org/vietnam Ngân sách: \$6.000.000/năm	Phát triển sinh kế Giáo dục Giới/Bình đẳng giới Quản trị; Hỗ trợ nhân đạo	Phụ nữ Trẻ em Thanh niên	Hà Giang, Điện Biên, Lào Cai, Hà Nội, Nghệ An, Hà Tĩnh, Kon Tum, Đắc Nông, Ninh Thuận, Tiền Giang, Bến Tre, Đồng Tháp, Cà Mau
8	Plan (1993) http://plan-international.org/	- Xây dựng quan hệ đối tác; - Chăm sóc và Phát triển cho Trẻ em thời kỳ thơ ấu; - Bảo	Trẻ em thiệt thòi, đặc biệt là trẻ em dân	Hà Giang, Bắc Giang, Phú Thọ, Thái Nguyên, Kon Tum, Quảng Bình, Quảng Trị,

	where-we-work/asia/vietnam Ngân sách: 6triệu USD/năm	vệ trẻ em; - Quản lý rủi ro thảm họa, thích ứng với biến đổi khí hậu theo phương pháp lấy trẻ em làm trung tâm.	tộc thiểu số	Quảng Ngãi
9	Save the Children – SC (1990) http://www.savethechildren.net Ngân sách: \$6.000.000/năm	- Vận động chính sách - Sức khỏe, dinh dưỡng - Giáo dục - Bảo vệ trẻ em - Quyền trẻ em - Hoạt động nhân đạo - Thích ứng với biến đổi khí hậu	Trẻ em, Phụ nữ nghèo,	Hà Giang, Cao Bằng, Lào Cai, Điện Biên, Thái Nguyên, Yên Bái, Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Nam Định, Thanh Hóa, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Phú Yên, TPHCM, Tiền Giang, Cần Thơ, Bến Tre, Cà Mau
10	The Asia Foundation – TAF (1992) http://asiafoundation.org/country/overview/vietnam Ngân sách: \$2.000.000/năm	- Quản trị công - Môi trường - Sách cho Việt Nam - Hỗ trợ công tác lập pháp - Buôn bán người - Giáo dục - Xã hội dân sự	Phụ nữ, Thanh niên	Hà Nội, Đà Nẵng, TPHCM, Bình Dương, An Giang

Rất nhiều INGO *cung cấp các dịch vụ cơ bản cho người dân*, nhất là các đối tượng thiệt thòi hoặc có hoàn cảnh đặc biệt trong xã hội. Họ tiếp cận trực tiếp với các nhóm đối tượng, thực hiện chương trình với sự tham gia của đối tác địa phương. Ví dụ, từ năm 1996 đến nay, NAV hợp tác với các tổ chức của Phật giáo, Công giáo, Đạo Hồi, Cao Đài, Tin lành; nhóm những người sống chung với HIV/AIDS; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Hội Phụ nữ Trung ương và cấp tỉnh; Sở Y tế; Chương trình quốc gia về lao phổi thực hiện *Chương trình Công bằng về Y tế* tập trung vào 2 lĩnh vực chính: (i) Tăng cường khả năng cho các tổ chức nhà thờ, nhà chùa có thể đáp ứng nhu cầu về y tế của cộng đồng; huy động và hỗ trợ người sống chung với HIV/AIDS và gia đình họ tiếp cận dịch vụ y tế và hòa nhập xã hội); (ii) Tăng cường khả năng tiếp cận dịch vụ y tế và hòa nhập xã hội cho các tù nhân nhiễm HIV, chẵn

đoán lao phổi sớm trong điều kiện nhà tù). Chương trình này dựa trên niềm tin *công bằng về y tế* là dành cho tất cả mọi người, các quyền về y tế cơ bản của mọi cá nhân đều phải được tôn trọng – bao gồm việc tiếp cận bình đẳng để trở thành con người phát triển hoàn thiện về tâm lý, tinh thần, thể chất và xã hội. Sự kỳ thị, phân biệt đối xử, sự loại trừ của cộng đồng không còn là rào cản tiếp cận về chăm sóc và điều trị y tế. Cho đến nay, đây là INGO duy nhất tại Việt Nam tiếp cận được với những người đang bị giam giữ có nhiễm HIV/AIDS.

Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền (HRBA) là dấu ấn đặc trưng của hoạt động phi chính phủ được nhiều tổ chức như AAV, CARE, NAP, Oxfam, Plan, SC, WPF, FHI áp dụng. Cùng hướng tới đạt được những mục tiêu giống như các chương trình phát triển khác hiện đang sử dụng (ví dụ, Các mục tiêu Thiên niên kỷ) nhưng phương pháp này không chỉ quan tâm tới việc đạt được mục tiêu mà còn quan tâm thích đáng tới quy trình, cách thức lựa chọn để đạt những mục tiêu đó. Các tổ chức thường triển khai dự án về nâng cao năng lực và nhận thức của người dân (right holders) và chính quyền (duty bearers), tham gia hoạt động của các mạng lưới, vận động chính sách, hỗ trợ phát triển các tổ chức XHDS địa phương. Thực hiện các chủ đề về quyền con người, dân chủ cơ sở, tham nhũng, trách nhiệm giải trình trong khuôn khổ pháp luật Việt Nam (Luật bình đẳng giới, Luật phòng chống HIV/AIDS, Pháp lệnh dân chủ cơ sở), dựa trên vấn đề cụ thể trong dự án, tiến hành từ từ, trao đổi kỹ càng với đối tác nhằm đạt sự đồng thuận để triển khai dự án, tạo niềm tin đồng thời tránh cảm giác bị áp đặt. Ví dụ, với quan điểm quyền về lương thực, chỗ ở, làm việc, giáo dục, y tế và quyền có tiếng nói trong các quyết định liên quan đến đời sống nhân dân định hình những quyền cơ bản của người dân, AAV sử dụng HRBA để lập trình, xác định cách làm việc, trọng tâm là đảm bảo các quyền của người nghèo, người yếu thế được tôn trọng, thúc đẩy, bảo vệ và thực thi. Cách làm là: (i) nâng cao năng lực lãnh đạo bằng cách hỗ trợ các tổ chức cơ sở, tăng cường các phong trào xã hội đại diện cho nhóm bị loại trừ và giải quyết nguyên nhân dẫn đến trình trạng bị loại trừ; (ii) vận động chính sách và chính sách ảnh hưởng đến vận động, nghiên cứu với phương pháp tiếp cận sáng tạo để thúc đẩy các lựa chọn thay thế cho sự thay đổi; (iii) quan hệ đối tác và liên minh với các phong

trào xã hội quốc gia và quốc tế, tổ chức XHDS và các nhóm cộng đồng bằng cách kết nối và tổ chức mọi người cam kết vì mục tiêu chung [47].

Phương pháp có sự tham gia của người dân và các đối tác liên quan hiện diện ở hầu khắp các dự án của INGO, mang lại nhiều ảnh hưởng và thành công. Sự tham gia là một trong những nguyên tắc về quyền con người đã được quy định và đảm bảo bằng pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam. Tất cả mọi người đều có quyền tham gia và tiếp cận thông tin liên quan đến các tiến trình ra quyết định ảnh hưởng cuộc sống và sự phát triển của chính họ. Pháp lệnh Dân chủ cơ sở số 34/2007/PL-UBTVQH11 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn quy định sự tham gia của người dân trong việc lập, thực hiện, giám sát, đánh giá kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội nhằm đảm bảo ưu tiên nhu cầu của các nhóm yếu thế (người nghèo, phụ nữ, trẻ em, dân tộc thiểu số...) trong việc lập và phân bổ nguồn lực thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH hàng năm; giúp huy động sự đóng góp và tham gia thực hiện kế hoạch của cộng đồng, tạo sự đồng thuận giữa các bên liên quan trong việc thực hiện, giám sát và đánh giá kế hoạch. Từ 2008 đến nay, tổ chức Plan hỗ trợ triển khai dự án ‘Tăng cường sự tham gia phát triển KT-XH giảm nghèo’ nhằm nâng cao nhận thức và năng lực của cán bộ các cấp và người dân trong việc lập, thực hiện, giám sát và đánh giá kế hoạch phát triển KT-XH cấp xã, với sự tham gia và hướng tới các đối tượng nghèo và yếu thế nhất. Dự án đang thực hiện ở 100% số xã thuộc 9 huyện miền núi của Hà Giang, Thái Nguyên, Phú Thọ, Quảng Bình, Quảng Trị, Quảng Ngãi [50].

Vận động chính sách là hoạt động phù hợp với nhu cầu thực tiễn, đặc điểm và cách thức hoạt động của loại hình NGO, gần đây được nhiều INGO tại Việt Nam sử dụng. Với đặc điểm hướng vào cơ sở, cộng đồng nhỏ, dựa trên phương pháp tiếp cận dựa trên quyền và phương pháp có sự tham gia, INGO có điều kiện để phát hiện vấn đề, có minh chứng cụ thể đóng góp vào chính sách và tổ chức thực hiện chính sách ở các cấp, góp phần định hướng và tích cực hoạt động vận động chính sách, làm cho chính sách gần hơn, phù hợp hơn, hiệu quả hơn với đối tượng hưởng lợi [20, tr.6]. INGO thực hiện hoạt động vận động chính sách thông qua các hình thức: xây dựng năng lực cho cơ quan xây dựng chính sách; xây dựng mô hình và đúc kết chia sẻ kinh

nghiệm; thu thập thông tin và ý kiến của người dân về chính sách và việc thực hiện chính sách; trao đổi ý kiến chuyên gia thảo luận về chính sách; tiến hành các chiến dịch vận động tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho người dân về các nhu cầu và các quyền của người nghèo, các nhóm dễ bị tổn thương, nhằm gây ảnh hưởng thay đổi chính sách, pháp luật để lồng ghép các nhu cầu và thực hiện các quyền cơ bản cốt lõi của người dân. Trong lĩnh vực này có thể kể đến Oxfam, *Tổ chức liên nhà thờ vì Hợp tác phát triển* - Interchurch Organisation for Development Cooperation (ICCO), *Trẻ em và Phát triển* - Enfants et Developpement (E&D), v.v...

INGO hỗ trợ xây dựng chương trình quốc gia, chính sách và khung pháp lý cho các vấn đề liên quan đến thực thi các quyền con người. Các tổ chức như Oxfam, CARE, AAV, E&D... đóng góp trực tiếp cho việc xây dựng chương trình 135 của Ủy ban Dân tộc và chính sách trợ cấp xã hội của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội; FHI, PACT, PATH... tham gia tích cực trong xây dựng Luật phòng chống HIV/AIDS; Oxfam, NAV, PyD có đóng góp lớn trong quá trình xây dựng Luật Bình đẳng giới; CARE và nhiều tổ chức khác tham gia xây dựng Chiến lược quốc gia phòng chống thiên tai và biến đổi khí hậu. Sự đóng góp này được thực hiện qua nhiều kênh: các dự án hỗ trợ trực tiếp cho cơ quan hoạch định chính sách, minh chứng bằng mô hình đã thực hiện cùng với các đối tác địa phương, tham gia diễn đàn quốc gia, hoặc thông qua các nhà tài trợ song phương và đa phương. Bên cạnh đó, nhiều INGO lại chọn tập trung vào khâu thực hiện chính sách bởi nhìn chung các chính sách của Việt Nam là tương đối tốt, nhưng việc triển khai trên thực tế còn hạn chế.

INGO thông qua kênh hợp tác với các NGO trong nước để thực hiện các hoạt động nhằm thúc đẩy việc thực hiện nhân quyền, ví dụ tổ chức các khóa tập huấn ngắn hạn về quyền của các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, hỗ trợ viết báo cáo về tình hình thực hiện nhân quyền. Năm 2007, AAV hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho Mạng giới và phát triển cộng đồng (GENCOMNET) viết báo cáo bóng của các NGO về tình hình thực hiện Công ước CEDAW tại Việt Nam – đây là báo cáo đầu tiên của NGO trong nước gửi LHQ và động thái này đã được cộng đồng quốc tế đánh giá cao. Năm 2013, AAV hỗ trợ 3 mạng lưới NGO trong nước - Nhóm hợp tác

thúc đẩy quản trị và cải cách hành chính công (GPAR), Mạng giới và phát triển cộng đồng (GENCOMNET), Mạng lưới an ninh lương thực và giảm nghèo (CIFPEN) viết báo cáo của các tổ chức XHDS Việt Nam đóng góp bổ sung cho báo cáo UPR của chính phủ sẽ trình bày tại Hội đồng Nhân quyền tháng 1/2014. Cơ chế UPR yêu cầu báo cáo của NGO để đảm bảo có được thông tin đầy đủ, đa chiều và sự tham gia có ý nghĩa của tất cả các bên vì mục tiêu cải thiện việc thực thi quyền con người tại Việt Nam. Báo cáo 2013 của các tổ chức đối tác ở Việt Nam đưa ra những đánh giá mạnh mẽ và khuyến nghị khá tham vọng của các tổ chức XHDS Việt Nam: yêu cầu chính phủ thực hiện các cam kết quốc gia với các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế và hợp tác với các cơ chế nhân quyền quốc tế; bảo vệ các nhóm dễ bị tổn thương, nhóm yếu thế (dân tộc thiểu số, phụ nữ, trẻ bị sao nhãng, bị bỏ rơi, người khuyết tật, người đồng tính, song tính, chuyển giới); thực thi các quyền dân sự, chính trị (quyền tham gia tiến trình chính sách công, quản lý xã hội và đất nước của các tổ chức XHDS; quyền tiếp cận thông tin; vấn đề chống tham nhũng; bảo đảm tính mạng và quyền con người của những người bị giam giữ; quyền được xét xử công bằng); thực thi các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (quyền có nơi cư trú thích đáng, quyền làm việc, quyền được hưởng giáo dục về quyền con người); thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia độc lập theo Nguyên tắc Pari. [8]

Trên thực tế, INGO đã và đang trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia hỗ trợ Việt Nam trong việc thực thi và lập báo cáo quốc gia về việc thực hiện các điều ước quốc tế về nhân quyền. Năm 2012 Việt Nam đã nộp báo cáo định kỳ cho Ủy ban Công ước về chống phân biệt chủng tộc và Ủy ban Công ước về quyền trẻ em, đồng thời chuẩn bị báo cáo về việc thực hiện Công ước về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa; năm 2013 lập báo cáo về việc thực hiện Công ước CEDAW - toàn bộ quá trình này đều có sự tham vấn chính thức và không chính thức của INGO với chính phủ Việt Nam.

INGO cũng hợp tác với Bộ Ngoại giao và chính phủ Việt Nam, tham gia cung cấp thông tin và tổ chức đón tiếp các phái viên LHQ trong bối cảnh Việt Nam đang ngày càng tích cực tăng cường đối thoại và hợp tác với các thủ tục đặc biệt của LHQ. Từ 2010 đến nay, Việt Nam đã đón tiếp các báo cáo viên đặc biệt về vấn đề

người dân tộc thiểu số, vấn đề nghèo cùng cực và nhân quyền, tác động của nợ nước ngoài đối với vấn đề nhân quyền, quyền về sức khỏe, quyền về văn hóa, và sắp tới là các vấn đề về quyền giáo dục và quyền lương thực. Thông tin do INGO cung cấp được đánh giá là có chất lượng và khách quan, góp phần thiết thực vào kết quả các chuyến thăm của các thủ tục đặc biệt của LHQ, ghi dấu ấn tích cực vào bảng thành tích các hoạt động về nhân quyền, giúp Việt Nam nhận số phiếu bầu cao trong năm 2013 và trở thành thành viên Hội đồng Nhân quyền LHQ nhiệm kỳ 2014-2016.

Hiệu quả tác động:

Nhìn chung, trong hơn hai thập kỷ qua, khối lượng viện trợ của INGO cho Việt Nam ngày càng tăng cùng với sự gia tăng về lĩnh vực hợp tác. Những năm gần đây, hoạt động của INGO đã chuyển theo hướng giảm viện trợ nhân đạo và tăng viện trợ phát triển bền vững. INGO hiện đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy một số lĩnh vực như giáo dục, y tế, môi trường, nhân đạo; đặc biệt INGO tham gia sâu rộng trong các lĩnh vực như xóa đói giảm nghèo, giúp đỡ phụ nữ, trẻ em, sức khỏe sinh sản, cứu trợ khẩn cấp, bảo vệ môi trường... INGO cũng hoạt động ngày càng tích cực và trực tiếp hơn trong việc thúc đẩy các quyền con người. Tiếng nói của họ trong các vấn đề liên quan đến quyền con người ở Việt Nam được các nước và các tổ chức quốc tế lớn như Liên hợp quốc, Ngân hàng thế giới và Quỹ tiền tệ Quốc tế rất quan tâm.

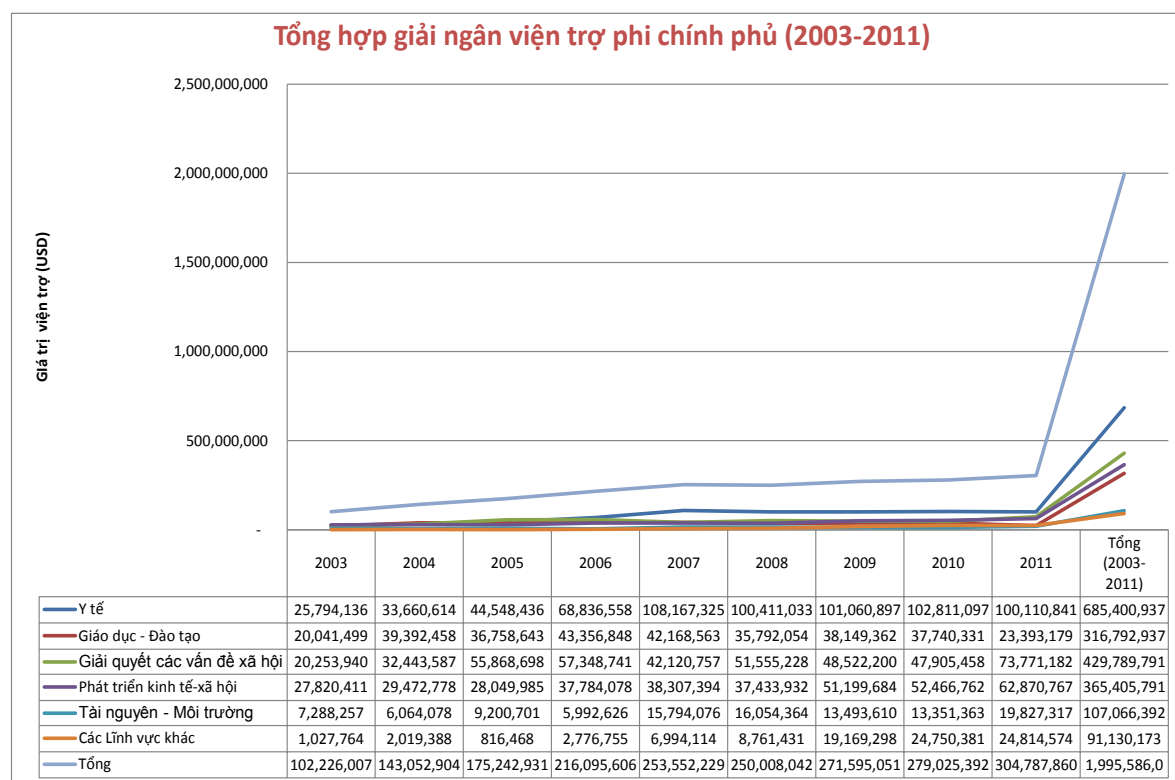
Trước hết, INGO được công nhận rộng rãi về những *đóng góp vô cùng quan trọng trong công tác xóa đói giảm nghèo* ở Việt Nam. Khi nước ta còn ở tình trạng kém phát triển, INGO đã có mặt ở những vùng khó khăn nhất, hoạt động trong những lĩnh vực có nhiều vấn đề kinh tế-xã hội nan giải nhất, cung cấp những đồng vốn cần thiết, những cách làm mới mẻ, sáng tạo, thiết thực, hiệu quả, làm thay đổi cuộc sống của người yếu thế, thiệt thòi. Mối liên hệ giữa quyền con người và công tác giảm nghèo rất chặt chẽ. Những người rơi vào tình trạng đói nghèo là "kết quả của nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, trong đó có việc họ bị loại trừ khỏi tiến trình phát triển của xã hội, bị tước bỏ hay hạn chế những quyền và cơ hội để duy trì và cải thiện điều kiện sống. Ngược lại, đói nghèo ngăn cản khả năng nhận biết và hưởng thụ các quyền con người." [27, tr.57] Tình trạng đói nghèo liên quan

trực tiếp hoặc gián tiếp đến những vấn đề về nhân quyền; đồng thời những thành tựu về nhân quyền đều trực tiếp hay gián tiếp góp phần xóa bỏ tình trạng đói nghèo. Như vậy, có thể nói những gì INGO đóng góp trong lĩnh vực giảm nghèo đã góp phần vào những thành tựu nhân quyền ở Việt Nam. Ví dụ, *Oxfam* báo cáo chỉ trong 2 năm 2010-2011 đã hỗ trợ được hơn 400.000 người dân trong 5 lĩnh vực: (i) cải thiện sinh kế cho người dân vùng nông thôn, đặc biệt là người dân tộc thiểu số và phụ nữ; (ii) cải thiện sinh kế cho người lao động di cư ở các đô thị, đặc biệt là phụ nữ; (iii) giảm mức độ dễ bị tổn thương và tăng khả năng thích nghi với thiên tai và biến đổi khí hậu; (iv) tăng quyền năng cho phụ nữ để có thể kiểm soát cuộc sống của họ, tăng quyền lực kinh tế và chính trị của phụ nữ, thể hiện tiếng nói và đòi các quyền của mình; (v) tăng quyền năng cho cộng đồng và XHDS tham gia vào các chính sách công, quá trình phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, tăng cường quản trị nhà nước và trách nhiệm giải trình của chính phủ. [49]

Viện trợ phi chính phủ là nguồn bổ sung quan trọng cho ngân sách phát triển quốc gia (*hình 2.2.4*). Loại viện trợ không hoàn lại này càng cho thấy rõ ích lợi khi đặt trong bối cảnh vấn đề nợ công của Việt Nam hiện nay. Ngày 13/7/2013, đồng hồ nợ công toàn cầu trên trang *The Economist.com*, thông báo chỉ số nợ công của Việt Nam hiện đang chiếm 48,9% GDP toàn quốc. Với tổng mức nợ công hiện là 74.493.442. 623 USD, tính theo mức dân số Việt Nam 89.945.245 người, mỗi người dân đang “gánh” 828.52 USD nợ công. [99]

Giá trị viện trợ phi chính phủ tuy nhỏ so với các nguồn khác, nhưng có ý nghĩa ở chỗ đã đưa tới được những người nghèo nhất trong xã hội, vào thời điểm khó khăn nhất, có khả năng đáp ứng kịp thời nhu cầu của một bộ phận nhân dân, giải quyết được một số vấn đề kinh tế-xã hội ở cấp cơ sở khi ngân sách nhà nước không đủ khả năng bao quát hết và kinh tế thị trường không ngừng làm tăng phân hóa giàu - nghèo. Với những địa phương còn khó khăn, viện trợ phi chính phủ có khi chiếm tỉ lệ lớn trong nguồn thu ngân sách nên được nhiều ngành, nhiều địa phương quan tâm [15, tr.7]. Không chỉ hỗ trợ giải quyết các vấn đề ở cộng đồng (thông qua kênh hỗ trợ nhóm đối tượng nghèo, dễ bị tổn thương, cứu trợ nhân đạo, cấp tín dụng, áp dụng kỹ

thuật và giống mới, xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn...), INGO còn góp phần vào quá trình phát triển bền vững của địa phương (thông qua xây dựng năng lực, trang bị kiến thức, kỹ năng và công nghệ cho đối tác và người dân địa phương) và đây là nền tảng hỗ trợ việc đảm bảo thực hiện quyền con người trên thực tế.



(Nguồn: PACCOM, 2012)

Hình 2.5: Tổng hợp giải ngân viện trợ phi chính phủ nước ngoài giai đoạn 2003-2011

Các chương trình của INGO giúp cung cấp tri thức, kỹ năng và kinh nghiệm cho các cán bộ Việt Nam tham gia dự án và các đối tượng hưởng lợi. Chẳng hạn, dự án nêu trên về kế hoạch phát triển KT-XH cấp xã có sự tham gia của tổ chức Plan đã giúp thay đổi về kiến thức, thái độ của cán bộ địa phương và người dân về lập kế hoạch KT-XH cấp xã có sự tham gia. Hiệu quả thiết thực là người dân hiểu được quyền của mình, cán bộ được nâng cao năng lực để lập kế hoạch thiết thực, khả thi, xuất phát từ nhu cầu của người dân, vì lợi ích cho người dân. Dự án đã huy động được sự đóng góp của người dân để giải quyết các vấn đề khó khăn của chính họ, của địa phương họ. Lập kế hoạch có sự tham gia giúp cán bộ đỡ được nhiều việc hơn do các hoạt động của xã đúng với nhu cầu, nguyện

vọng của dân, năng lực của cán bộ nâng cao do được đào tạo, tập huấn. Việc lập kế hoạch của các xã vùng sâu vùng xa bài bản hơn trước, hệ thống cơ sở dữ liệu hàng năm của xã giúp việc lập kế hoạch dễ dàng và xác đáng hơn. Lợi ích thiết thực từ bài học kinh nghiệm dự án có thể sẽ khiến những kết quả này tiếp tục được duy trì một cách bền vững sau khi dự án rút đi.

Các INGO đóng vai trò rất quan trọng và đi đầu trong việc thúc đẩy và thực hiện bình đẳng giới, phòng chống bạo lực trên cơ sở giới, trong đó có bạo hành gia đình tại Việt Nam. Trong lĩnh vực *công bằng về giới*, các chương trình có đóng góp lớn trong việc nâng cao nhận thức về bình đẳng giới, chính sách, pháp luật liên quan; lồng ghép giới vào các chính sách, xây dựng và sửa đổi pháp luật; hỗ trợ phụ nữ tiếp cận các dịch vụ pháp lý chính thức và không chính thức; xem xét theo lăng kính giới việc ban hành và thực thi chính sách, pháp luật dựa trên các nguyên tắc CEDAW; xây dựng hệ thống thu thập dữ liệu phân tách giới; khung giám sát đánh giá; truyền thông, giáo dục, vận động chính sách... Trong lĩnh vực *phòng chống bạo lực trên cơ sở giới*, tập trung nâng cao nhận thức; cung cấp dịch vụ (y tế, tư vấn pháp lý và xã hội, đào tạo dạy nghề...) và thông tin (cho cảnh sát, tòa án, lãnh đạo địa phương...); tăng cường năng lực cho phụ nữ giải quyết vấn đề bạo lực trên cơ sở giới thông qua tập huấn kỹ năng sống, các nhóm tự lực, giáo dục, dạy nghề, hỗ trợ pháp lý và tài chính; xây dựng năng lực cho các chủ thể thực hiện nghĩa vụ và chủ thể mang quyền; giáo dục nâng cao nhận thức và hành động để giảm thiểu hành vi lạm dụng chất cồn, thay đổi cách nhìn truyền thống về thói quen rượu bia của nam giới. Điển hình là thành công của chương trình về bình đẳng giới và giảm thiểu bạo lực gia đình của tổ chức NAV với mục tiêu hỗ trợ phụ nữ và nam giới được hưởng các quyền như nhau về việc được bảo vệ không bị bạo lực, tham gia về kinh tế, chính trị, xã hội trong gia đình và xã hội; xây dựng thành công mô hình thay đổi, hạn chế, chấm dứt bạo lực gia đình, được Bộ LĐ-TB-XH và tổ chức Phụ nữ LHQ lấy làm thí điểm cho chương trình quốc gia về phòng chống bạo lực gia đình.

INGO giúp các nhóm thiết thòi lên tiếng đòi xã hội phải quan tâm chú ý tới các quyền cơ bản của họ. Hiểu biết của INGO về bối cảnh sẽ giúp giữ mức độ kỳ

vọng ở cấp độ thực tế và có thể thực hiện. Hợp tác với các NGO trong nước, NGO nước ngoài đi tiên phong trong lĩnh vực hỗ trợ người đồng tính, song tính, chuyển giới (LGBT) tại Việt Nam đòi các quyền cơ bản của con người; hỗ trợ các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương như trẻ em, phụ nữ và trẻ em gái, người già, lao động di cư, người sống chung với HIV/AIDS, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số, phụ nữ bị buôn bán, v.v... Thông qua các hoạt động dự án, nhiều nhóm tự nguyện, tự lực, câu lạc bộ đồng đẳng – các "tổ chức dựa vào cộng đồng" - đã được hình thành và phát triển, góp phần thu hút sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định ở cấp cơ sở, giải quyết các vấn đề của chính họ như cải thiện sinh kế, chăm sóc sức khỏe, phòng chống HIV/AIDS; nâng cao hiểu biết về chính sách pháp luật, tín dụng vi mô – tiết kiệm, quản lý tài nguyên thiên nhiên, phòng chống rủi ro thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu...

Như vậy, sự trợ giúp của INGO không chỉ là viện trợ vật chất, mà còn chia sẻ kinh nghiệm, chuyển giao công nghệ, nâng cao dân trí, thực hiện các chính sách chăm sóc y tế, phổ cập giáo dục, cải thiện sinh kế, giảm thiểu rủi ro thiên tai, thích ứng với biến đổi khí hậu... Thông qua hoạt động viện trợ phát triển, quan hệ hợp tác với INGO đã giúp nhân dân thế giới hiểu hơn về Việt Nam, góp phần tăng cường quan hệ hữu nghị và hợp tác giữa Việt Nam và nhân dân các nước trên thế giới.

2.2.3. Triển vọng và thách thức

Toàn cầu hóa đã tạo cơ hội cho các NGO nổi lên thành một trong những chủ thể cốt cán trong các tiến trình thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền. Khoảng cách giữa các quy chuẩn nhân quyền quốc tế và việc thực hiện những quy định đó trên thực tế đã tạo không gian cho các NGO hoạt động để góp phần thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền.

Theo báo cáo Cập nhật tình hình phát triển kinh tế Việt Nam (do Ngân hàng Thế giới chủ trì) phục vụ cho Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (12/2012), nền kinh tế Việt Nam, trước nay được biết đến như một điển hình về tăng trưởng và giảm nghèo, thì nay rơi vào khó khăn: tăng trưởng thấp kéo dài (dưới 6% giai đoạn 2008-2011, giảm xuống 5,2% năm 2012 – mức thấp nhất trong vòng 14 năm qua - và khó có thể quay lại tốc độ tăng trưởng trên 6% trong tương lai

gần), bất bình đẳng gia tăng và phát sinh những lĩnh vực rủi ro mới. Như vậy Việt Nam vẫn rất cần sự hỗ trợ của INGO trong lĩnh vực phát triển – lĩnh vực gắn bó mật thiết với vấn đề quyền con người, đặc biệt là hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương. Diễn đàn nhân dân Á - Âu lần thứ 9 tại Lào (tháng 10/2012) với chủ đề “Chống lại đói nghèo và phát triển bền vững: Thách thức bất công và bất bình đẳng trong phát triển, kiến tạo quốc gia của công dân cho công dân” với sự tham gia của đại diện các NGO ở cả hai châu lục đã thống nhất nhận định: Chống nghèo đói không phải là đơn chiều và cần được hiểu rộng hơn là một biện pháp kinh tế đơn thuần. Việc thực hiện không chỉ các quyền dân sự và chính trị, mà còn cả các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa là những yếu tố trong giải quyết đói nghèo và đạt được sự phát triển bền vững - nơi các thế hệ tương lai không bị tước đoạt, được tiếp cận với các nguồn lực để sống một cuộc sống tốt hơn. [39]

Trong bối cảnh Việt Nam mới ở trình độ nước có mức thu nhập trung bình thấp, một số đối tác phát triển đã có kế hoạch rút lui khỏi Việt Nam (ví dụ, SIDA/Thụy Điển 2011, Irish Aid/Ireland 2013, Bỉ 2015, Na Uy 2015...), hoạt động của INGO không bị giảm đi ý nghĩa quan trọng của nó. Theo thống kê của PACCOM, chỉ riêng năm 2011, tính theo xuất xứ, số lượng INGO đến từ khu vực Bắc Mỹ chiếm 48,3%, đạt 43% tổng giá trị viện trợ; các số thống kê tương tự ở khu vực châu Âu lần lượt là 36,9% và 39%, châu Á – Thái Bình Dương 14,8% và 18%. Nhiều INGO tiếp tục có cam kết mới, có giá trị cho Việt Nam. Chỉ tính riêng năm 2013 đã có 72 INGO cam kết viện trợ 153 triệu USD [35]. Dự đoán ít nhất trong 5 năm tới, INGO vẫn sẽ có sự hiện diện đáng kể ở Việt Nam. Nguồn viện trợ phát triển song phương trực tiếp sẽ giảm, song qua kênh đa phương hoặc các hình thức khác vẫn đáng kể. Chẳng hạn, nguồn tài trợ của Na Uy cho Việt Nam qua kênh song phương trực tiếp đã giảm theo lộ trình, nhưng tổng viện trợ qua các kênh khác tại có xu hướng tăng (*hình 2.2.5*). Giá trị viện trợ giai đoạn 2000-2012 đạt 1.613,6 triệu NOK (khoảng 269 triệu USD), riêng năm 2012 đạt 270 triệu NOK (khoảng 45 triệu USD). Tính theo lĩnh vực, viện trợ giai đoạn 2000-2012 phân bổ như sau: phát triển kinh tế - thương mại 41%, giáo dục 13%, y tế và dịch vụ xã hội 19%, quản trị tốt 12%, môi trường và năng lượng 10%, viện trợ khẩn cấp 2%, chi phí ở nước tài

trợ và các chi phí khác 1%. Tính theo đối tượng nhận viện trợ: khu vực công ở Việt Nam 32%, khu vực tư nhân 10%, tổ chức đa phương 21%, NGO Na Uy 16%, NGO quốc tế và địa phương 5%, khu vực công ở Na Uy và các nhà tài trợ khác 16%, không xác định 1%. Như vậy, tổng viện trợ cho Việt Nam qua kênh phi chính phủ chiếm 21%, tương đương tỉ lệ phần trăm trong ngân sách viện trợ toàn cầu của Na Uy dành cho các nước nhận viện trợ thực hiện thông qua kênh phi chính phủ.



(Nguồn: Norad, 2013)

Hình 2.6: Tổng quan viện trợ phát triển của Na Uy cho Việt Nam giai đoạn 1960-2012

Các chương trình của INGO sẽ tiếp tục hướng tới hỗ trợ các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương đòi hỏi các quyền và lợi ích chính đáng của họ phải được bảo đảm và bảo vệ. Xu hướng chung là chuyển hướng từ cung cấp dịch vụ trực tiếp cho người dân sang các hoạt động vận động chính sách, cung cấp minh chứng cụ thể từ thực tiễn để hỗ trợ người dân thực hiện các quyền của mình. Đồng thời, ngày càng nhiều các INGO hướng các hoạt động, trực tiếp hoặc gián tiếp, sang lĩnh vực quyền con người, vừa đáp ứng nhu cầu thực tế của người dân, phù hợp với sự điều chỉnh chiến lược của chính các INGO ở cấp quốc tế, khu vực và quốc gia, cũng như theo xu hướng của các nguồn tài trợ tiềm năng. Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền và phương pháp có sự tham gia của người dân sẽ tiếp tục chiếm giữ vai trò chủ đạo trong hoạt động của INGO.

Hỗ trợ phát triển xã hội dân sự sẽ là trọng tâm hoạt động của INGO trong thời gian tới, nhất là khi nhà tài trợ bắt đầu chú ý hơn đến NGO Việt Nam và ngân sách tài trợ cho XHDS bắt đầu tăng. DFID và DANIDA hỗ trợ Quỹ Hỗ trợ Sự tham gia của người dân và Trách nhiệm giải trình - PARAFF (ra mắt ngày 28/5/2013) nhằm khuyến khích NGO tham gia quá trình xây dựng và giám sát thực hiện pháp luật, chính sách, qua đó góp phần tăng cường sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình ở cấp trung ương và địa phương. CIDA, DFID, SIDA hỗ trợ Sáng kiến Chống Tham nhũng của Việt Nam (VACI) do Thanh tra Chính phủ thực hiện nhằm tăng cường vai trò của XHDS trong lĩnh vực này. SIDA kết thúc hoạt động ở Việt Nam bắt đầu từ 2013 nhưng Thụy Điển sẽ thực hiện chiến lược hợp tác mới do đối tác giữ vai trò chủ đạo nhằm thiết lập quan hệ đối tác lâu dài giữa các NGO Thụy Điển và Việt Nam, tập trung vào dân chủ, nhân quyền, biến đổi khí hậu. Một số nhà tài trợ như Canada, EU, Ireland nêu rõ mối quan tâm chiến lược trong thời gian tới là hỗ trợ phát triển môi trường cho XHDS hoạt động ở Việt Nam, bao gồm NGO nước ngoài và NGO Việt Nam.

Như đã phân tích ở trên, INGO tại Việt Nam đã và đang chuyển từ các lĩnh vực "truyền thống" về viện trợ nhân đạo, viện trợ phát triển sang các lĩnh vực quyền con người, dân chủ cơ sở. Điều này xuất phát từ nhu cầu thực tế, cũng như chiến lược phát triển của bản thân INGO và định hướng của các nhà tài trợ mà INGO ít nhiều chịu ảnh hưởng. Một số mảng hoạt động quan trọng INGO có thể tham gia nhằm thúc đẩy phát triển nhân quyền ở Việt Nam là giáo dục về quyền con người, trực tiếp hoặc gián tiếp cung cấp thông tin cho các báo cáo quốc gia về nhân quyền như UPR, báo cáo về tình hình thực hiện các công ước quốc tế về nhân quyền mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia. Những nội dung này sẽ được đề cập cụ thể ở chương sau.

Thành tựu mà INGO đạt được một phần là nhờ những điều kiện **thuận lợi** cho INGO khi hoạt động tại Việt Nam, ví dụ khung pháp lý về hoạt động phi chính phủ.

“... Nhiều nghiên cứu và nguồn thông tin nhất trí rằng trước đây các quy định, luật lệ và môi trường chính trị nói chung ở Việt Nam siết rất chặt nhiều hoạt

động của các tổ chức XHDS. Những năm gần đây, môi trường chính trị và pháp lý đã trở nên cởi mở hơn với một loạt các hoạt động tương tác giữa nhà nước và XHDS, các tổ chức XHDS và các bộ phận của xã hội dân sự đã nhanh chóng lấp đầy khoảng trống mới dành cho họ một cách đầy sáng tạo.” [66, tr.13]

Yếu tố nữa là sự phát triển mạnh của đội ngũ cán bộ trẻ Việt Nam, có kiến thức, kỹ năng, đầy nhiệt huyết, gắn bó với công việc. Tri thức và kinh nghiệm của INGO về các mảng chuyên môn trong công tác phát triển cũng như về xây dựng, quản lý, giám sát, đánh giá dự án không chỉ giúp ích cho nhân viên của tổ chức mà còn góp phần nâng cao năng lực cho các đối tác trực tiếp tham gia dự án – đây là nhân tố quan trọng đảm bảo thành công cho các chương trình hiện tại và tương lai do INGO thực hiện.

Ngoài ra, khoa học kỹ thuật và công nghệ thông tin hiện đại cho phép INGO có những bước tiến vượt bậc trong việc thu thập, cập nhật và chia sẻ thông tin với các đối tác, đối tượng hưởng lợi, cơ quan nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội, đặc biệt là cơ quan báo chí, truyền thông. Internet đã giúp cho các nhà hoạt động nhân quyền có thể lập nên mạng lưới toàn cầu hoặc các mối liên kết với chi phí tương đối rẻ thay vì các cá nhân hoặc các NGO nhỏ lẻ, bằng việc trao đổi thông tin, xây dựng các chiến lược chung, huy động sự ủng hộ trong việc tạo áp lực thực hiện các chiến dịch có sự điều phối quốc tế [69, tr.280]. Trong xu thế chung này, INGO có thể tận dụng tối đa tiện ích của Internet để phát huy hiệu quả các hoạt động của mình.

Các INGO hiểu rõ thành công hay thất bại của họ ở nước ngoài phụ thuộc vào danh tiếng của tổ chức họ, và điều này quyết định bởi quan hệ của họ với công chúng ở nước đó. Do đó, trong quan hệ công chúng, INGO tập trung nhiều vào việc duy trì quan hệ tốt đẹp với công chúng để thực hiện các mục tiêu của họ. Các quỹ văn hóa - xã hội và quỹ từ thiện sử dụng các chiến dịch quan hệ công chúng để gây quỹ, sử dụng các kỹ thuật quy chuẩn về vận động hành lang trong quan hệ với chính phủ các nước, trong đó có Việt Nam. Nhìn chung, với những đóng góp cụ thể, thiết thực cho người dân ở những vùng khó khăn thiếu thốn trong nhiều năm qua, đa số các INGO đã gây dựng được uy tín tốt với người dân Việt Nam.

Bên cạnh những thuận lợi nêu trên, INGO khi hoạt động tại Việt Nam cũng còn gặp nhiều **thách thức**. Trước hết, về hành lang pháp lý, INGO và đối tác địa phương của họ chịu ảnh hưởng tiêu cực từ các thủ tục hành chính nặng nề, rườm rà thể hiện trong các quy định về phê duyệt, thẩm định dự án phi chính phủ. Thêm vào đó, việc các NGO Việt Nam chưa được công nhận chính thức bằng các khung pháp lý phù hợp cũng khiến cho môi trường phát triển XHDS không thuận lợi, bởi các NGO trong nước hoạt động không "chính danh", điều này ảnh hưởng không nhỏ đến vị thế và uy tín của họ, hạn chế sự hợp tác và cạnh tranh bình đẳng giữa NGO trong nước và nước ngoài.

Thứ hai, trong bối cảnh các nhà tài trợ song phương lần lượt có kế hoạch rút lui các chương trình viện trợ phát triển ra khỏi Việt Nam, kết thúc viện trợ song phương trực tiếp, nguồn tài trợ dành cho INGO tại Việt Nam sẽ suy giảm đáng kể. Đồng thời, tình hình kinh tế thế giới nhiều khó khăn khiến cho nguồn tài trợ từ chính phủ các nước cũng như đóng góp của các tổ chức, cá nhân tại quốc gia đó cho Việt Nam cũng bị ảnh hưởng. INGO đứng trước áp lực phải duy trì và tăng cường các nỗ lực gây quỹ nhằm đảm bảo nguồn lực tài chính cho các chương trình mục tiêu họ đề ra. Trong khi đó, việc thiếu khung pháp lý về vấn đề gây quỹ trong nội địa Việt Nam là một cản trở cho hoạt động gây quỹ đảm bảo tài chính cho hoạt động tại Việt Nam của INGO.

Thứ ba, nhiệm vụ giảm nghèo của Việt Nam trở nên khó khăn hơn trong bối cảnh những thách thức lớn đối với Việt Nam trong giai đoạn hiện nay: sự tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đã tạo ra những rủi ro lớn về môi trường, sinh cảnh tự nhiên tiếp tục suy giảm, có sự khác biệt rất lớn giữa các vùng miền và các nhóm xã hội, dấu hiệu bất bình đẳng gia tăng, tình trạng nghèo ngày càng tập trung nhiều hơn trong các nhóm dân tộc thiểu số chiếm gần 15% tổng dân số toàn quốc, các thách thức chủ yếu trong vấn đề giới vẫn chưa được giải quyết, sự gia tăng tính dễ bị tổn thương do sự bất ổn kinh tế vĩ mô, thảm họa thiên tai và tác động của biến đổi khí hậu. Những người còn lại trong diện nghèo thường sống ở khu vực xa xôi, hẻo lánh, trình độ hạn chế. Trong 10 triệu hộ gia đình thoát nghèo trong thập kỷ vừa qua,

nhiều hộ có mức thu nhập chỉ nhỉnh hơn chuẩn nghèo chút ít và rất dễ bị tái nghèo. Vấn đề các hộ cận nghèo cũng rất nan giải bởi khoảng cách thu nhập của họ với các hộ nghèo có khi chỉ là vài chục nghìn đồng, nhưng lại không nhận được bất cứ sự trợ giúp ưu đãi nào từ các chính sách của nhà nước. Trong khi đó, áp lực từ phía nhà tài trợ về việc phải đảm bảo tính bền vững của các dự án có thể khiến INGO lựa chọn giải pháp an toàn hơn, do đó không hẳn là viện trợ phi chính phủ sẽ tới được tay của cộng đồng những người nghèo nhất. Đồng thời, với những nước đang ở trình độ có mức thu nhập trung bình thấp như Việt Nam, INGO cũng sẽ cân trọng để không cung cấp các dịch vụ y tế cho những người đáng lẽ phải trả thuế cho chính phủ sở tại để sử dụng các dịch vụ đó; và đây là câu hỏi khó mà INGO phải đảm bảo có thể giải trình được trước những người đóng thuế ở nước họ.

Thứ tư, nạn tham nhũng phổ biến tại Việt Nam cũng là thách thức lớn cho hoạt động phi chính phủ. Làm thế nào INGO đảm bảo được các chương trình dự án, nhân viên của tổ chức, đối tác phía Việt Nam "miễn nhiễm" với tham nhũng và giải trình được với nhà tài trợ cũng như với những người đóng thuế? Theo Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng 2012 do Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International) công bố, Việt Nam là đứng thứ 123 trong số 176 nước trên thế giới (31/100) [81]. Tình trạng tham nhũng diễn ra trầm trọng, đặc biệt ở khu vực công. Tham nhũng ảnh hưởng đến quyền bình đẳng với những dịch vụ công có chất lượng. Như vậy, dường như đây chưa phải thời điểm tốt để hợp tác. Nếu Việt Nam không giảm được tham nhũng, các chương trình của INGO chắc chắn sẽ có sự suy giảm đáng kể.

Cuối cùng là sự thiếu thông tin về những tác động của hoạt động NGO nói chung. Hiện có rất nhiều thông tin về kết quả ở cấp chương trình, dự án, tuy nhiên lại thiếu thông tin về tác động nói chung và ở bình diện lớn hơn của các NGO đối với tiến trình phát triển. Không chỉ ra được nét nổi bật của tác động chung có nghĩa là các vấn đề cốt lõi về tác động của NGO có thể đã bị bỏ qua: vai trò quan trọng của NGO trong lĩnh vực phát triển, đáng chú ý là lĩnh vực cung cấp dịch vụ, hoặc những vấn đề có tính chất hệ thống. Khi các tổ chức quá chú trọng vào hoạt động

của riêng tổ chức mình mà không để tâm tới bối cảnh rộng lớn hơn ở nơi họ hoạt động, sự kém hiệu quả có thể nảy sinh. Cần có các nghiên cứu đánh giá tổng thể trên toàn quốc, tác động của NGO và XHDS nói chung đối với các kết quả phát triển. Nếu NGO chú trọng đến việc tạo ra tác động rộng lớn hơn khi thực hiện các hoạt động can thiệp, họ sẽ có xu hướng phát triển các chương trình dự án và quy trình có tác động lớn hơn, rộng rãi hơn.

Như vậy, cần có những nghiên cứu đánh giá chính thức về vai trò của INGO tại Việt Nam trong các hoạt động liên quan đến lĩnh vực quyền con người. Chúng ta không chỉ cần hỗ trợ nguồn lực tài chính mà còn cả công nghệ, ý tưởng và những nguồn cảm hứng sáng tạo. Để khuyến khích các INGO tham gia đóng góp tích cực cho việc thúc đẩy và bảo vệ quyền con người tại Việt Nam, việc bổ sung, hoàn thiện khuôn khổ pháp luật điều chỉnh hoạt động của INGO tại Việt Nam trong lĩnh vực quyền con người là hết sức cần thiết.

Chương 3

HOÀN THIỆN KHUÔN KHỔ PHÁP LUẬT ĐIỀU CHỈNH HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM LIÊN QUAN ĐẾN LĨNH VỰC QUYỀN CON NGƯỜI

3.1. Đánh giá chung về vai trò của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam trong các hoạt động liên quan đến lĩnh vực quyền con người

3.1.1. Đánh giá từ chính các tổ chức phi chính phủ nước ngoài

Hội nghị quốc tế lần thứ 3 về hợp tác giữa Việt Nam và INGO nước ngoài tháng 11/2013, thay mặt cho cộng đồng INGO tại Việt Nam, Đồng Giám đốc Trung tâm Dữ liệu Phi chính phủ đã có những tổng kết về đóng góp INGO trong lĩnh vực giảm nghèo và phát triển bền vững tại Việt Nam. Trong những năm qua, cộng đồng INGO ngày càng phát triển mạnh và mỗi năm lại có thêm nhiều INGO đến Việt Nam. Giai đoạn 2003-2013, số lượng INGO tăng gấp 3 lần (từ 540 lên 990 tổ chức), giá trị viện trợ tăng gần gấp 3 lần (từ 102 triệu USD lên xấp xỉ 300 triệu USD), tổng giải ngân từ INGO cho Việt Nam trong giai đoạn này là 2,4 tỷ USD. [33, tr.1]

Các INGO đóng vai trò tích cực, góp phần hiện thực hóa việc thực thi quyền con người. Chẳng hạn, liên quan đến vấn đề quyền lương thực: “Hoạt động của các NGO trong lĩnh vực dinh dưỡng trong suốt thập kỷ 90 đã được công nhận như là bước ngoặt đối với các nỗ lực chống lại tình trạng suy dinh dưỡng tại Việt Nam.” [5, tr.1] Hoặc trong lĩnh vực tín dụng nhỏ, INGO đã hỗ trợ phát triển năng lực của cán bộ phụ nữ, cung cấp mô hình hiệu quả cho các chương trình tín dụng và tiết kiệm, đóng góp phát triển khung pháp lý về tài chính vi mô, góp phần thực hiện các quyền kinh tế cho phụ nữ. Những sáng kiến do INGO đề xuất trong lĩnh vực đào tạo tiểu học, đặc biệt là tại vùng dân tộc thiểu số, đã cung cấp những kinh nghiệm và mô hình quý báu cho việc phát triển chương trình giảng dạy và đào tạo giáo viên toàn quốc, hỗ trợ giáo dục lấy trẻ em làm trung tâm, tạo cơ hội cho trẻ khuyết tật được đến trường, hiện thực hóa các quyền trẻ em, trong đó có quyền về giáo dục. Nhiều INGO đang hoạt động tại các cộng đồng dân cư nghèo nhất và dễ bị tổn thương

nhất, bao gồm các cộng đồng dân tộc thiểu số, đem lại lợi ích cụ thể, thiết thực cho đồng bào, góp phần thực thi các quyền của người thiểu số.

INGO là một kênh giúp chuyên tải khối lượng lớn các trợ giúp tài chính cho Việt Nam. Trong các lĩnh vực chủ chốt mà INGO tham gia như giáo dục, y tế, các vấn đề xã hội, lượng tài chính giải ngân thông qua các INGO trên cơ sở các khoản viện trợ không hoàn lại chiếm phần quan trọng trong sự giúp đỡ của cộng đồng quốc tế dành cho Việt Nam. Bên cạnh các con số tài chính, INGO đóng vai trò như một kênh liên lạc cho khối lượng lớn các hỗ trợ bằng hiện vật; hàng nghìn tình nguyện viên đã đến và đem theo sự giúp đỡ trên hầu khắp lãnh thổ Việt Nam, họ làm việc bên cạnh những người cán bộ địa phương, hướng dẫn kỹ thuật, đào tạo và chuyển giao kinh nghiệm cho người dân, từ đó tăng cường năng lực cho Việt Nam. “Chính vì vậy, những con số tài chính đơn thuần không thể hiện hết được bức tranh về tính độc đáo cũng như ý nghĩa của sự đóng góp của các NGO trong công cuộc giảm nghèo của Việt Nam.” [5, tr.2]

Trong các lĩnh vực hoạt động liên quan chặt chẽ đến vấn đề quyền con người, INGO chính là những tổ chức đầu tiên kiên trì giới thiệu và áp dụng cách tiếp cận dựa trên quyền, phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia của người dân, các nguyên tắc về bình đẳng giới, nguyên tắc không khoan nhượng (zero tolerance) với tham nhũng, sự minh bạch và trách nhiệm giải trình, v.v... Bản thân họ phải thực hiện những nguyên tắc đó theo tôn chỉ của tổ chức, theo yêu cầu của nhà tài trợ, nhưng đó cũng chính là những ví dụ minh họa đầy thuyết phục, gây ảnh hưởng tích cực nhất định tới tư duy và cách làm việc của các đối tác địa phương.

Hầu hết các INGO cho rằng đóng góp quan trọng nhất của INGO tại Việt Nam chính là việc phát triển các mô hình mới và sáng tạo dựa trên kinh nghiệm của họ tại các nước khác, cũng như tham khảo ý kiến từ cơ sở và các nghiên cứu tiên hành tại Việt Nam. Thông qua các dự án quy mô nhỏ và linh hoạt được thực hiện thí điểm tại cấp cơ sở, INGO đã có đủ khả năng thử nghiệm với các ý tưởng và cách tiếp cận mới, và sau khi đã chứng minh thành công trên thực tế, sẽ được chia sẻ với chính phủ Việt Nam và cộng đồng nhà tài trợ để triển khai trên phạm vi rộng hơn.

3.1.2. Đánh giá từ phía các cơ quan tài trợ

Nhìn chung, các cơ quan tài trợ có đánh giá tích cực về hiệu quả hoạt động của INGO tại Việt Nam. Những ý kiến đóng góp của INGO được đánh giá cao trong các diễn đàn quan hệ đối tác chủ yếu tại Việt Nam. Từ nhiều năm nay, báo cáo và khuyến nghị của cộng đồng INGO luôn được các nhà tài trợ đặc biệt quan tâm và là nguồn tham khảo quan trọng trong Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (CG), nơi tập hợp hầu hết các nhà tài trợ đa phương và song phương. Bắt đầu từ năm 2013, CG sẽ đổi thành Diễn đàn Đối tác Phát triển Việt Nam (VDPF), với kỳ vọng sẽ trở thành diễn đàn đối thoại chính sách cấp cao hiệu quả hơn trong giai đoạn mới cho đối thoại và quan hệ đối tác giữa Việt Nam và cộng đồng nhà tài trợ.

Kết quả hoạt động của các INGO tại Việt Nam là cơ sở quan trọng giúp họ nhận được những đánh giá tích cực từ các nhà tài trợ và theo đó là các nguồn tài trợ tiềm năng. Chẳng hạn, cơ quan Phát triển quốc tế của Na Uy (Norad) ghi nhận các tổ chức phi chính phủ Na Uy hoạt động tại Việt Nam trên nhiều lĩnh vực, nhiều cấp độ, thực hiện các hoạt động đa dạng và đạt được một số kết quả tích cực như sau:

(i) Cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân và cộng đồng thông qua việc hỗ trợ tài chính cho các cá nhân và gia đình; cung cấp dịch vụ trực tiếp như giáo dục, y tế; tập huấn, cung cấp kỹ thuật trong lĩnh vực của chương trình, dự án liên quan.

(ii) Tăng cường năng lực thể chế cho các tổ chức thông qua hỗ trợ đối tác địa phương phát triển: xây dựng năng lực cho cá nhân, tổ chức, xã hội dân sự nói chung, tăng cường không gian dân chủ và đa dạng hóa về loại hình tổ chức trong xã hội.

(iii) Tăng cường cải tiến: không ngừng thử nghiệm phương pháp mới, cách tiếp cận mới với mong muốn nếu mô hình thành công sẽ được các đối tác khác nhân rộng.

(iv) Thay đổi các điều kiện khung: gây ảnh hưởng đến các tiến trình kinh tế - xã hội ngoài phạm vi các chương trình, dự án riêng lẻ, chẳng hạn các chính sách giảm nghèo, vận động chính sách và vận động hành lang vì sự cải cách, thay đổi, giám sát việc thực hiện chính sách và buộc các cơ quan chính phủ phải có trách nhiệm giải

trình; các hoạt động này diễn ra ở nhiều cấp độ: cấp cơ sở (trao “tiếng nói” cho các nhóm người dân địa phương), cấp quốc gia, tiểu khu vực và quốc tế. [66, tr.45]

INGO có thể được coi là một hình thức xã hội dân sự xuyên quốc gia. Toàn cầu hóa có tác động mạnh mẽ đến sự phát triển bùng nổ và quốc tế hóa của NGO và các phong trào xã hội khác. Hiện tượng này được các nhà nghiên cứu gọi là “các tổ chức phong trào xã hội xuyên quốc gia”, “các mạng lưới vận động chính sách xuyên quốc gia”, “xã hội dân sự xuyên quốc gia”. Thời kỳ này người ta chứng kiến sự phát triển giao thoa giữa các NGO về phát triển và NGO về nhân quyền. Trong những năm 90, các yếu tố ảnh hưởng đến sự chuyển đổi quá độ này bao gồm: quá trình toàn cầu hóa nhanh chóng về thương mại và tài chính, quyền lực mở rộng của các tập đoàn xuyên quốc gia, sự phát triển các dạng thức mới về vận động quốc tế trong các phong trào xã hội, sự suy giảm viện trợ phát triển chính thức, việc điều chỉnh ngân sách viện trợ về những điểm nóng địa chính trị trên thế giới. Những thay đổi trong các hệ thống toàn cầu sản sinh ra những xu hướng mới trong môi trường hoạt động của các NGO, nhưng lại ảnh hưởng khác nhau lên NGO về phát triển và NGO về nhân quyền, làm dấy lên những phản ứng có tính chiến lược khác nhau. Đánh giá tác động của NGO trong lĩnh vực phát triển sẽ là kinh nghiệm quý báu cho NGO trong lĩnh vực nhân quyền.

NGO được các nhà tài trợ đánh giá cao trong việc trở thành hình mẫu trong các lĩnh vực chống tham nhũng và trách nhiệm giải trình của bản thân tổ chức. Họ thực hiện các mô hình tiên phong hiệu quả, thiết thực, cách làm thông minh, tiết kiệm chi phí, đồng thời bản thân NGO phải thực hiện chống tham nhũng do yêu cầu của pháp luật nước họ và quy định của nhà tài trợ. Ví dụ, Luật Chống Hối lộ của Anh quốc năm 2010 (2010 UK Bribery Act) có mục tiêu phòng chống việc các công ty và NGO hoạt động tại Anh hoặc có trụ sở tại Anh thực hiện các hình thức hối lộ ở Anh và ở nước ngoài. Luật này áp dụng cho cả hành vi hối lộ do nhân viên hoặc đối tác của tổ chức thực hiện và được xem là một trong những bộ luật chống hối lộ nghiêm khắc nhất thế giới, một số điều khoản thậm chí còn đi xa hơn các quy định trong luật pháp Mỹ (the US Foreign Corrupt Practices Act – FCPA). Kinh nghiệm

này giúp các NGO có thể tham gia một cách thiết thực vào việc phòng chống tham nhũng ở nước sở tại. [94]

Sự liêm chính của NGO là rất cần thiết và quan trọng, bởi tham nhũng làm xói mòn, phá hoại sự phát triển. Tham nhũng trong phát triển và viện trợ nhân đạo tức là lừa gạt, chiếm đoạt của những người yếu thế đang cần sự trợ giúp nhất trong xã hội. Tham nhũng phá hoại hiệu quả chương trình do NGO thực hiện; gây rủi ro lớn về danh tiếng, uy tín cho các cá nhân của tổ chức và cho tổ chức, làm xói mòn lòng tin của công chúng và sự tín nhiệm của nhà tài trợ - những yếu tố sống còn cho hoạt động NGO; gây rủi ro về pháp lý và tài chính cho tổ chức; có thể dẫn đến trách nhiệm pháp lý cá nhân của nhân viên và cán bộ quản lý của tổ chức. Vì vậy, NGO buộc phải tuân thủ các nguyên tắc cơ bản cho sự liêm chính của họ. (bảng 3.1.)

Bảng 3.1: Các nguyên tắc cơ bản cho sự liêm chính của NGO (UK)

1. NGO cam kết thực hiện chính sách không-khoan-nhượng với hối lộ dưới mọi hình thức.

2. NGO thực hiện các chính sách chống việc hối lộ:

- cam kết cấp cao
- đánh giá rủi ro
- sửa đổi và thực hiện ráo riết các thủ tục chống tham nhũng
- đánh giá về các đối tác, các đơn vị cung cấp dịch vụ
- chia sẻ thông tin và truyền thông
- thực hiện giám sát – đánh giá
- hành động tập thể

(Nguồn: Transparency International UK (2013), *Anti-bribery principles and guidance for NGOs*. www.transparency.org.uk, truy cập 20/3/2013)

Những năm gần đây, xu hướng tự điều chỉnh trong các NGO nổi lên rõ rệt. NGO tự thấy phải có trách nhiệm giải trình trước công chúng. Hiến chương về Trách nhiệm giải trình của các INGO 2006 là một ví dụ điển hình. Trong số các tổ chức đầu tiên tham gia ký kết có ActionAid, Amnesty International, Greenpeace, Oxfam, Save the Children, Survival, Transparency International. Hiến chương tuyên

bổ các NGO “cần phải chịu trách nhiệm về những hành động và những thành tựu của họ (...) bằng việc đảm bảo rằng các chương trình của họ đạt được những kết quả tương thích với sứ mạng của họ; và bằng việc báo cáo các kết quả đó một cách chính xác và cởi mở.” [100] Các INGO lớn đều xem việc đánh giá tác động là vấn đề của trách nhiệm giải trình. Tại Việt Nam, một trong những INGO được các nhà tài trợ đánh giá cao trong vấn đề trách nhiệm giải trình là NCA (bảng 3.2.)

Bảng 3.2. Trách nhiệm giải trình trong tổ chức NCA Việt Nam

<i>NCA Việt Nam có trách nhiệm giải trình đối với người hưởng lợi, cộng đồng, đối tác và các bên liên quan khác theo các chuẩn mực HAP (Humanitarian Accountability Partnership) như sau:</i>					
<i><u>Thiết lập và thực hiện cam kết:</u></i>	<i><u>Năng lực nhân viên:</u></i>	<i><u>Chia sẻ thông tin:</u></i>	<i><u>Sự tham gia của người dân:</u></i>	<i><u>Giải quyết khiếu nại:</u></i>	<i><u>Học tập và liên tục cải tiến:</u></i>
Thiết lập các cam kết về trách nhiệm giải trình và cách thức thực hiện cam kết.	Đảm bảo các nhân viên có năng lực để đáp ứng các cam kết của tổ chức.	Đảm bảo những người hưởng lợi và các bên liên quan khác có thể tiếp cận thông tin cũng như các hoạt động của tổ chức một cách kịp thời, phù hợp, rõ ràng.	Lắng nghe ý kiến những người hưởng lợi, giúp họ nâng tầm ảnh hưởng, có phản hồi thường xuyên và đưa ra những quyết định cho chương trình ở các giai đoạn khác nhau.	Hỗ trợ những người hưởng lợi và các bên liên quan khác đưa ra những khiếu nại và tiếp nhận phản hồi thông qua một quy trình đơn giản, an toàn và hiệu quả.	Học hỏi từ những kinh nghiệm để không ngừng cải tiến hiệu quả hoạt động.
<i>Khi làm việc với đối tác, NCA Việt Nam thống nhất trách nhiệm giải trình giữa các bên và phương thức đảm bảo giải trình với người hưởng lợi.</i>					
<i>(Nguồn: Norwegian Church Aid in Vietnam – Actalliance, 2013. www.nca.no, truy cập 20/3/2013)</i>					

Hoạt động của INGO tại Việt Nam được các nhà tài trợ song phương đánh giá cao bởi đó còn là một kênh hiệu quả góp phần quảng bá chính sách ‘ngoại giao công chúng’ (public diplomacy) cho quốc gia họ.

Trước hết, NGO đại diện cho quốc gia mà họ mang quốc tịch, bất kể có nhận tài trợ từ chính phủ hay không. Danh tiếng của INGO và chất lượng mối quan hệ với nước sở tại dựa trên khả năng của các nhân viên tổ chức xây dựng lòng tin và sự tôn trọng với công chúng nước sở tại. Các mối quan hệ cá nhân của nhân viên tổ chức INGO với các đối tác địa phương có thể để lại ấn tượng nhất định về một tổ chức và về hình ảnh công dân của một nước. Những định kiến về một quốc gia thậm chí có thể bị xóa bỏ tùy thuộc vào những nhân viên này là ai và quan hệ của họ ở địa phương ra sao.

Thứ hai, thông qua các chương trình nhắm vào các đối tượng khác nhau trong xã hội ở nước sở tại, NGO có lợi thế tiếp cận được các nhóm đối tác và các nguồn thông tin đa dạng, họ có nhiều hiểu biết và tương tác với các nhóm xã hội khác nhau và với báo chí truyền thông. Trong khi các chính phủ tập trung vào các nhà hoạch định chính sách, các quan hệ song phương ở cấp quốc gia, các chính sách có hệ quả lâu dài nhưng không phải lúc nào cũng tác động trực tiếp đến công chúng nước sở tại, thì các NGO lại tập trung vào các nhóm yếu thế trong xã hội, các nhóm cộng đồng, cung cấp cho họ những hỗ trợ hiện hữu tạo ra những sự khác biệt tức thời. Nhiều NGO hiểu biết rõ tình hình của nước sở tại, có thể chia sẻ thông tin hữu ích và trở thành nguồn kiểm định thực tế cho chính phủ nước họ.

Thứ ba, nhiều NGO tin rằng vai trò của họ là giải thích chính sách của nước họ chứ không nhất thiết phải lý giải, biện minh chính sách đó. Bằng việc lên tiếng thể hiện sự bất đồng chính kiến với các chính sách của chính phủ nước họ, các INGO là ví dụ minh họa cho các cuộc tranh luận, cho sự bất đồng và tự do ngôn luận ở nước họ, qua đó gửi một thông điệp mạnh mẽ về các giá trị mà quốc gia họ theo đuổi. Ví dụ như, một số NGO Mỹ tại Việt Nam thường có tiếng nói chung phản đối việc thông qua dự luật nhân quyền chống Việt Nam do thiếu thông tin hoặc thông tin thiếu chính xác về tình hình Việt Nam, hoặc đứng về phía người dân

phản đối việc cản trở một cách một cách phi lý Việt Nam xuất khẩu cá, tôm sang Mỹ thông qua việc áp dụng thuế chống bán phá giá.

Có thể nói, đánh giá của các cơ quan tài trợ về vai trò của INGO tại Việt Nam trong các hoạt động liên quan đến lĩnh vực quyền con người có nhiều điểm tương đồng như đánh giá của Liên hiệp quốc về NGO, ghi trong Lời tựa cuốn Cẩm nang của LHQ về xã hội dân sự (UN Handbook for Civil Society), đó là: "Cách nhìn và tri thức thực tiễn của xã hội dân sự, trong đó có các NGO, có vai trò quan trọng hơn bao giờ hết đối với phong trào nhân quyền vì mục tiêu công lý và bình đẳng cho tất cả mọi người". [68, tr. 5]

3.1.3. Đánh giá từ phía các cơ quan quản lý nhà nước

Nhìn chung, đa phần các cơ quan quản lý nhà nước đánh giá tích cực về hoạt động của INGO tại Việt Nam trong lĩnh vực phát triển, trong đó có những hoạt động liên quan mật thiết tới lĩnh vực quyền con người.

Trước hết, viện trợ phi chính phủ nước ngoài, thông qua những dự án thiết thực và hiệu quả, đã góp phần hỗ trợ Việt Nam khắc phục khó khăn, tăng cường xoá đói giảm nghèo, cải thiện đời sống nhân dân và phát triển kinh tế-xã hội, giúp Việt Nam đào tạo và nâng cao năng lực cán bộ và nhân dân tại cộng đồng, tạo tiền đề cho phát triển bền vững. Như Amartya Kumar Sen đã từng nói: Sự phát triển có thể được coi là một quá trình mở rộng các quyền tự do thực sự mà người dân được hưởng... Các quyền tự do không chỉ là mục đích cơ bản của phát triển mà còn nằm trong số các phương tiện chủ yếu của sự phát triển. [28, tr.419]

Báo cáo năm 2011 của Ủy ban công tác phi chính phủ nước ngoài nhận định: hầu hết các INGO, trong đó có nhiều tổ chức lớn, tiếp tục cam kết tài trợ dài hạn cho Việt Nam [32, tr. 3]. Trên thực tế, các INGO chia sẻ những thách thức mà Việt Nam đang gặp phải và cho rằng nhu cầu về viện trợ phát triển của Việt Nam còn rất lớn. Trong năm 2011, số lượng INGO mới vào Việt Nam (40 tổ chức) và đăng ký hoạt động cao hơn nhiều so với số lượng INGO rút khỏi Việt Nam (6 tổ chức). Đây là thông tin đáng khích lệ trong bối cảnh một số INGO rút lui vì lý do khó khăn về tài chính và cho rằng Việt Nam đã đạt được những kết quả tích cực trong phát triển

kinh tế - xã hội và giảm nghèo, do đó họ chuyển hướng ưu tiên sang địa bàn các quốc gia khác. Theo số liệu thống kê chưa đầy đủ (*hình 2.2.1*), giá trị viện trợ cam kết của các NGO nước ngoài năm 2011 đạt xấp xỉ 330 triệu USD, giải ngân đạt xấp xỉ 305 triệu USD, tăng 9,3% so với giá trị viện trợ giải ngân năm 2010. Đây là kết quả tích cực trong bối cảnh các quốc gia phát triển cắt giảm viện trợ, các NGO nước ngoài nói chung gặp khó khăn trong vận động nguồn tài trợ do khủng hoảng kinh tế - tài chính thế giới.

Các cơ quan chính phủ Việt Nam cũng đánh giá cao sự hỗ trợ tích cực, hiệu quả của các INGO trong việc phối hợp đón tiếp và cung cấp thông tin cho các tổ chức nhân quyền LHQ. Ví dụ, năm 2011, thông qua sự sắp xếp của cơ quan thường trực Ủy ban công tác phi chính phủ nước ngoài và Bộ Ngoại giao, một số INGO đã tích cực cung cấp thông tin cho Chuyên gia độc lập của LHQ về nợ nước ngoài và Báo cáo viên đặc biệt của LHQ về y tế và sức khỏe. Theo báo cáo của Ủy ban công tác phi chính phủ nước ngoài, thông tin INGO cung cấp cho Chuyên gia độc lập và Báo cáo viên đặc biệt của LHQ được đánh giá là khách quan và hữu ích. Điều này góp phần phản ánh thực tế tình hình nhân quyền ở Việt Nam đồng thời cho thấy môi trường phát triển xã hội dân sự đã có cải thiện nhất định.

INGO thông qua các hoạt động của mình đã góp phần phổ biến thông tin, làm cho dư luận trong và ngoài nước hiểu hơn về đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước trong vấn đề quyền con người. Ví dụ như, Viện Can dự Toàn cầu (*The Institute for Global Engagement - IGE*) tài trợ cho các khóa tập huấn của Ban Tôn giáo Chính phủ và Hội Việt – Mỹ về chủ trương, chính sách, pháp luật về tôn giáo tại một số địa phương; IGE cũng đã có tiếng nói tích cực và khách quan về tình hình tự do tôn giáo ở Việt Nam với Chính phủ và Bộ Ngoại giao Mỹ, góp phần vận động Mỹ đã không đưa Việt Nam vào danh sách “các nước cần quan tâm đặc biệt về tôn giáo”. Phát biểu tại Lễ ghi nhận những đóng góp của các INGO tại Việt Nam lần thứ III (12/2012), đại diện lãnh đạo Ủy ban công tác về tổ chức phi chính phủ nước ngoài và Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam khẳng định: "Bằng cách thông tin cho công chúng và các nhà tài trợ về tình hình vùng dự án, những kết quả của dự

án, các NGO nước ngoài đã tăng nguồn viện trợ, góp phần nâng cao sự hiểu biết của chính giới, công chúng và đối tác các nước về Việt Nam, củng cố tình hữu nghị giữa Việt Nam với nhân dân các nước và với cộng đồng nhà tài trợ quốc tế." [46]

Việt Nam đánh giá cao quan hệ đối tác với các INGO. Chẳng hạn, quan hệ giữa với các NGO Na Uy được phía Việt Nam đánh giá là tích cực: "Các mối quan hệ này được mô tả là thân thiện và mềm dẻo linh hoạt, được củng cố bằng cách thức hoạt động truyền thông mà Norad (Cơ quan Phát triển Quốc tế Na Uy) vẫn hỗ trợ: có thể tiên liệu trước và nằm trong khuôn khổ cam kết lâu dài. Hầu hết các tổ chức XHDS địa phương đánh giá cao mối quan hệ của họ với các tổ chức XHDS Na Uy vì nhiều lý do hơn là việc tiếp cận nguồn tài chính đơn thuần. Những giá trị đó bao gồm: (a) tiếp cận nguồn hỗ trợ để nâng cao kỹ năng, xây dựng năng lực của chính tổ chức mình; (b) cơ hội tiếp xúc với quốc tế, các mạng lưới và tham gia đối thoại; (c) tiếp cận thông tin và những thế mạnh đặc thù; (d) các mối liên kết chặt chẽ; (e) hỗ trợ về đạo đức (nghề nghiệp) và (tiếng nói) chính trị; (f) lợi ích của việc phát triển ổn định do mối quan hệ đối tác lâu dài và bền chặt mang lại. Tuy nhiên, cũng có sự thừa nhận rộng rãi rằng bản chất của quan hệ đối tác được xây dựng dựa trên nguồn tài trợ từ phía Bắc xuống phía Nam dẫn đến việc trong quan hệ đối tác có sự phụ thuộc nhất định và đôi khi là quá phụ thuộc trong các mối quan hệ." [66, tr.15]

Đặc biệt, có những cá nhân trong "làng phi chính phủ" đã dành trọn tình cảm và tâm huyết cả đời cho Việt Nam, như bà Lady Borton, nguyên giám đốc Tổ chức Quakers tại Việt Nam, gắn bó với hoạt động viện trợ nhân đạo từ thời chiến tranh Việt Nam và sau đó là công tác phát triển hàng chục năm nay. Hoặc bà Sybille Weber, nguyên lãnh đạo tổ chức Hành động vì Việt Nam (HAV – Đức), trên 40 năm hoạt động vì tình hữu nghị, đoàn kết với Việt Nam, thậm chí khi qua đời, nguyện vọng của bà là được an táng ở Việt Nam [41]. Họ đại diện cho hàng ngàn người hoạt động trong các tổ chức INGO đã sát cánh cùng đối tác và người dân Việt Nam hàng chục năm nay vì một Việt Nam phát triển. Tình cảm gắn bó và tấm lòng họ dành cho Việt Nam là minh chứng cụ thể cho mối quan hệ hợp tác tốt đẹp giữa Việt Nam và INGO.

Tuy nhiên, bên cạnh những đánh giá tích cực về hoạt động phi chính phủ nước ngoài, đây đó cũng còn một số đánh giá mang tính nghi ngại, đề phòng hoạt động của INGO. Những nhận xét chung chung kiểu như "tình trạng cán bộ, công chức ở những nơi triển khai, thực hiện dự án thường xuyên tiếp xúc trao đổi thông tin với nhân viên các INGO để lọt, lộ bí mật Đảng, Nhà nước là vấn đề đáng quan tâm" [45] có thể là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc "... nhiều địa phương, đơn vị chưa quán triệt thông suốt công tác phi chính phủ nước ngoài; một số lãnh đạo các cấp ngần ngại khi giao tiếp với INGO hoặc phó thác trách nhiệm, thiếu quan tâm, buông lỏng kiểm tra việc tiếp nhận, quản lý các chương trình dự án viện trợ." [45]

Những phát ngôn trên báo chí nhà nước kết luận một cách chung chung, cho rằng phi chính phủ, xã hội dân sự là kênh "diễn biến hòa bình", tiếp tay cho "các thế lực thù địch" nhằm chống phá cách mạng, ngầm phá hoại công cuộc xây dựng CNXH [34], mà không hề có những minh chứng thực tế cụ thể về những hoạt động "gây tổn hại to lớn" đó, có thể ảnh hưởng đến việc gây dựng lòng tin và quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và các INGO, đi ngược lại với chủ trương chính sách của nhà nước về tăng cường vận động viện trợ phi chính phủ, thúc đẩy hợp tác với thế giới, bỏ lỡ cơ hội hợp tác tiềm năng và ảnh hưởng tiêu cực đến các kết quả hợp tác giữa các đối tác Việt Nam và INGO. Vì thế, cần thực thi chủ trương chung một cách nhất quán, đồng bộ, thể hiện rõ quyết tâm chính trị và cam kết trong quan hệ đối tác vì sự phát triển cùng có lợi.

3.2. Phương hướng và giải pháp hoàn thiện khuôn khổ pháp luật điều chỉnh hoạt động của các tổ chức INGO tại Việt Nam liên quan đến lĩnh vực quyền con người

Như đã phân tích ở chương II, cùng với chính sách *đổi mới*, thay đổi tư duy về chính sách đối ngoại, cơ chế vận động viện trợ phi chính phủ thích hợp, nội dung vận động viện trợ tập trung vào những lĩnh vực mà INGO quan tâm, việc tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho hoạt động của INGO đã tạo đà phát triển cho quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và INGO, đưa đến những kết quả to lớn, góp phần giảm bớt

khó khăn kinh tế - xã hội ở những vùng dự án, đưa ra những phương pháp tiếp cận hiệu quả, bền vững, nâng cao kiến thức và kỹ năng cho đội ngũ cán bộ làm công tác phát triển, nâng cao năng lực và tăng cường tiếng nói cho các nhóm đối tượng yếu thế trong xã hội.

Trong những năm qua, mặc dù còn có những bất cập, hệ thống văn bản pháp luật liên quan tới quản lý hoạt động phi chính phủ nước ngoài, trong đó có hoạt động viện trợ phi chính phủ, đã được hình thành và củng cố; mạng lưới các cơ quan đầu mối về vận động, quản lý hoạt động viện trợ phi chính phủ đã được thiết lập; cơ chế phối hợp liên ngành giữa các cơ quan trung ương (thông qua Ủy ban công tác về các NGO nước ngoài), giữa trung ương và địa phương trong công tác quản lý phi chính phủ đã được tăng cường. Phương hướng và giải pháp hoàn thiện khuôn khổ pháp luật điều chỉnh hoạt động của các tổ chức NGO nước ngoài tại Việt Nam liên quan đến lĩnh vực quyền con người có thể tập trung vào các vấn đề lớn như sau:

Thứ nhất, củng cố hệ thống văn bản pháp quy, nghiên cứu sửa đổi những quy định chưa hợp lý nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam, đồng thời giúp các cơ quan nhà nước có công cụ quản lý hữu hiệu đối với hoạt động viện trợ phi chính phủ và các hoạt động có liên quan của các INGO tại Việt Nam. Các vấn đề cần xem xét sửa đổi bao gồm:

(a) Công tác phê duyệt chương trình, dự án phi chính phủ:

Hiện tại, công tác phê duyệt chương trình, dự án đã bước đầu đi vào nề nếp. Việc quản lý thông qua phê duyệt chương trình, dự án của INGO được thực hiện theo Quy chế về quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ ban hành kèm theo Quyết định số 64/2001/QĐ-TTg ngày 26/4/2001 (đối với các chương trình, dự án được phê duyệt trước 01/01/2010) và Quy chế về quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ ban hành kèm theo Nghị định 93/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ. Mặc dù vậy, công tác phê duyệt còn gặp nhiều khó khăn do có sự chuyển đổi trong cơ quan đầu mối thẩm định và quy trình phê duyệt viện trợ ở các địa phương, đồng thời công tác phối hợp trong nội bộ các tỉnh còn chậm và thiếu đồng bộ.

Thủ tục phê duyệt phức tạp hơn từ khi có Nghị định 93, theo đó yêu cầu phải có sự phê duyệt của cả cơ quan chủ quản và chính quyền địa phương. Đây thường là lý do để hai bên "nhường nhau" phê duyệt trước, khiến cho quá trình này thường kéo dài một cách không cần thiết. Một số địa phương và các INGO phản ánh về trình tự, thủ tục thẩm định kéo dài hơn, phức tạp hơn so với trước đây, ảnh hưởng đến tiến độ triển khai các dự án. Việc sửa đổi các quy định pháp lý theo hướng đơn giản hóa thủ tục tiếp nhận viện trợ, làm rõ trách nhiệm của cơ quan phê duyệt (và chỉ cần một cơ quan duy nhất) sẽ đáp ứng yêu cầu thực tế cũng như nguyện vọng của bên tài trợ, bên nhận tài trợ và cả cơ quan quản lý ở địa phương.

(b) Công tác quản lý tài chính và báo cáo dự án:

Việc chấp hành chế độ, chính sách quản lý tài chính đối với viện trợ phi chính phủ nước ngoài về cơ bản đã được các bộ, ngành, địa phương, các tổ chức nhân dân tuân thủ thực hiện. Tuy nhiên, công tác thanh quyết toán còn nhiều bất cập, cần tiếp tục cải thiện. Đặc thù của hoạt động phi chính phủ là các hoạt động can thiệp nhanh, kịp thời, phù hợp, linh hoạt, thực hiện ở những vùng nghèo, lạc hậu, giúp đỡ các đối tượng hưởng lợi trong dự án còn hạn chế về trình độ, thậm chí đối tác thực hiện dự án ở địa phương cũng gặp nhiều thách thức về năng lực, do đó những quy định phức tạp, cứng nhắc về tài chính, không tính đến tình hình cụ thể ở địa bàn dự án, thường làm chậm tiến độ giải ngân và ảnh hưởng trực tiếp đến kế hoạch ngân sách cho các hoạt động trong chu kỳ tiếp theo của dự án.

Việc thực hiện chế độ báo cáo về công tác PCPNN của các bộ, ngành, địa phương đã có tiến bộ, song vẫn chưa kịp thời, đầy đủ, chất lượng thông tin báo cáo cần cải thiện hơn nữa để đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý. Việc tạo ra chế độ báo cáo rườm rà, phức tạp không làm cải thiện tình hình mà ngược lại, dẫn đến xu hướng lập báo cáo mang tính "đối phó", nội dung chất lượng thông tin không cao. Những mẫu báo cáo phức tạp và chu kỳ báo cáo dày đặc tạo áp lực không cần thiết về thời gian và công sức cho các tổ chức chuẩn bị báo cáo, cũng như các cơ quan nhận báo cáo. Những báo cáo không được xử lý thỏa đáng là sự lãng phí lớn về nguồn lực cho tất cả các bên. Đề xuất với những dự án có thời gian thực hiện ngắn (dưới 6 tháng), ngân sách nhỏ, hoạt động rõ ràng, chỉ cần nộp báo cáo cuối kỳ và

báo cáo tài chính. Các dự án thực hiện từ 6 tháng trở lên, tùy tính chất, phạm vi, đặc điểm dự án, cần có báo cáo tiến độ 6 tháng hoặc hàng năm và báo cáo tài chính tương ứng với chu kỳ báo cáo – được xác định ngay trong Quyết định phê duyệt dự án của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

(c) Cơ quan đầu mối về quản lý hoạt động phi chính phủ:

Mô hình cơ quan đầu mối về vận động, quản lý hoạt động, quản lý viện trợ ở cấp tỉnh không thống nhất, có sự xáo trộn sau khi Nghị định 93/NĐ-CP được ban hành cũng gây khó khăn thêm cho công tác quản lý. Nhiều nghiên cứu và kinh nghiệm thực tế chỉ ra rằng cơ quan đầu mối về quản lý hoạt động phi chính phủ nên là cơ quan có đội ngũ cán bộ có chuyên môn, hiểu biết về phi chính phủ và hoạt động phát triển, được đào tạo bài bản và có kinh nghiệm từ tương tác thực tế với hoạt động của các tổ chức phi chính phủ tại địa phương, hơn là chỉ đơn thuần một cơ quan tổng hợp số liệu về giá trị viện trợ phi chính phủ. Đáp ứng những tiêu chí này, lợi thế so sánh hiện nay thuộc về cơ quan Sở Ngoại vụ các tỉnh, chứ không phải Sở Kế hoạch và Đầu tư như quy định của Nghị định 93.

Công tác phối hợp giữa các cơ quan liên quan, đặc biệt là các cơ quan có đại diện tham gia Ủy ban công tác về các NGO nước ngoài và Nhóm công tác phi chính phủ nước ngoài cần tiếp tục được duy trì thông qua cơ chế trao đổi thông tin thường xuyên, liên tục và có chất lượng.

Quy chế về hoạt động của các NGO nước ngoài tại Việt Nam đã được bổ sung, sửa đổi theo Nghị định 12/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01/03/2012, tuy nhiên việc chậm ra những quy định hướng dẫn thi hành Nghị định, một mặt hạn chế khuyến khích các INGO có cam kết dài hạn, mặt khác chưa đơn giản hóa được thủ tục hành chính, chưa ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức Việt Nam khi thiết lập quan hệ với các INGO, gây khó khăn cho công tác quản lý.

Thứ hai, nghiên cứu bổ sung những quy định mới nhằm tăng cường hệ thống văn bản pháp quy, bảo đảm và tạo điều kiện cho hoạt động phi chính phủ nước ngoài trong các lĩnh vực phát triển, lĩnh vực quyền con người tại Việt Nam, đồng thời giúp các cơ quan nhà nước có công cụ quản lý hữu hiệu đối với hoạt động của các INGO tại Việt Nam. Các vấn đề cần xem xét bổ sung bao gồm:

(a) Bổ sung quy định về *lĩnh vực quyền con người* trong phạm vi hoạt động phi chính phủ tại Việt Nam, chính thức ghi nhận, cho phép INGO đăng ký hoạt động và tạo điều kiện cho hoạt động phi chính phủ nước ngoài trong lĩnh vực quyền con người, đồng thời giúp các cơ quan nhà nước có công cụ quản lý hữu hiệu đối với hoạt động của các INGO tại Việt Nam liên quan đến lĩnh vực quyền con người. Các hoạt động có thể huy động sự tham gia của INGO bao gồm: giáo dục nhân quyền; thu thập, cung cấp thông tin cho các báo cáo nhân quyền trên các lĩnh vực; trực tiếp tham gia các hoạt động hiện thực hóa quyền con người, thực thi các Công ước, khuyến nghị của các Ủy ban Công ước về tình hình Việt Nam; tham gia giám sát việc nhà nước thực hiện các cam kết quốc tế về nhân quyền hoặc các khuyến nghị của quốc tế đối với Việt Nam...

(b) Bổ sung quy định về vấn đề *gây quỹ*. Hiện nay hoạt động gây quỹ chưa được quy định trong Nghị định 12, với giả thuyết mặc định là INGO hoạt động tại Việt Nam với các nguồn gây quỹ ở nước ngoài. Tuy nhiên, trong những năm tới, với sự suy giảm nguồn cung từ các nhà tài trợ quốc tế, sự tham gia ngày càng tăng của các đối tác thuộc khối phi nhà nước, xu hướng thiết lập quan hệ đối tác với các doanh nghiệp thực hiện *trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp*, việc INGO tăng cường hoạt động gây quỹ tại Việt Nam sẽ ngày càng trở nên phổ biến. Đóng góp từ thiện ở Việt Nam trước nay chủ yếu vẫn là từ cá nhân, đóng góp từ các doanh nghiệp sẽ ngày càng tăng, và yêu cầu về tính công khai, minh bạch, không vụ lợi sẽ ngày càng cao. Do đó, nhà nước cần nghiên cứu, sớm có quy định về hoạt động gây quỹ, hoạt động đóng góp từ thiện nhằm huy động khả năng đóng góp to lớn và lâu dài của người dân và cộng đồng, tăng tính bền vững của các hoạt động mang tính nhân văn này. Đồng thời đảm bảo hoạt động gây quỹ tại Việt Nam được thực hiện đúng pháp luật và được quản lý một cách hiệu quả.

(c) INGO đã, đang và sẽ tiếp tục cộng tác chặt chẽ với XHDS Việt Nam. Do đó, cần sớm ban hành Luật về Hội, công nhận vị thế, vai trò của các tổ chức XHDS, trong đó có các tổ chức NGO quốc gia. Luật về Hội là để đảm bảo tính chính danh của XHDS/NGO, giúp họ bảo vệ hình ảnh và vai trò của mình, hoạt động có hệ thống, mạng lưới, tăng cường tính liên kết hơn nữa. Việc giám sát của các tổ chức

XHDS trong các lĩnh vực đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực quyền con người và lĩnh vực phòng chống tham nhũng, sẽ bị hạn chế khi bản thân các tổ chức này chưa được công nhận về mặt chính trị cũng như pháp lý.

Việt Nam cũng cần tiến tới xây dựng đối thoại chính sách giữa chính phủ và các tổ chức XHDS liên quan tới các vấn đề hệ trọng đối với đất nước hiện nay như: tham nhũng, quyền con người. Cuộc đấu tranh lâu dài và phức tạp trong các lĩnh vực này sẽ không thể thành công nếu thiếu sự tham gia có hiệu quả của XHDS.

(d) Cần đẩy nhanh việc xây dựng và ban hành Luật Tiếp cận thông tin, tạo hành lang pháp lý rõ ràng cho việc tiếp cận, thu thập, sử dụng thông tin của các chủ thể trong xã hội, trong đó có các NGO. Công tác trao đổi thông tin giữa các cơ quan quản lý với INGO cũng cần tiếp tục được quan tâm và đẩy mạnh, tạo môi trường minh bạch, cởi mở, tin tưởng và hợp tác lẫn nhau. Thông tin về các chương trình dự án do INGO thực hiện phải được thông báo công khai và dễ tiếp cận đối với báo chí và công chúng, đảm bảo các vấn đề liên quan đến tham nhũng hoặc sai nguyên tắc tài chính sẽ được phát hiện và giải quyết kịp thời, đảm bảo những người có hành vi vi phạm phải bị xử lý.

3.3. Một số giải pháp nhằm khuyến khích, tạo điều kiện cho các INGO tham gia thúc đẩy thực hiện quyền con người ở Việt Nam một cách hiệu quả

Trước hết là cần thay đổi về mặt nhận thức. Như đề xuất của Trung tâm Nghiên cứu Quyền Con người và Quyền Công dân, đã đến lúc “... cần thay đổi quan điểm về vấn đề nhân quyền, không nên coi nhân quyền như là một lĩnh vực nhạy cảm. Thay vào đó, cần xem nhân quyền bình thường như bất cứ vấn đề xã hội nào khác.” [28, tr.229]

Với nhãn quan tư duy tương tự, không nên coi NGO là đối tượng nhạy cảm, là đối tượng ‘chống đối ngầm’, hay gắn với ‘thế lực thù địch’, ‘chống phá chế độ’, ‘diễn biến hòa bình’. Nên xem NGO như một thực thể có vai trò nhất định trong xã hội. Xã hội càng dân chủ và càng phát triển thì vai trò của XHDS, trong đó có NGO, sẽ càng được nâng cao. Thực tiễn quốc tế đã chứng minh NGO có thể đóng nhiều vai trò: hỗ trợ nhà nước thực thi chính sách, người vận động, người giám sát,

hay người chống đối – điều đó phụ thuộc không nhỏ vào cách thức ứng xử của nhà nước đối với tác nhân quan trọng này. Việt Nam có thể có cách làm riêng của mình và cách tác động để NGO là đối tác đồng hành chứ không nhất thiết phải là lực lượng đối kháng của nhà nước.

Các cấp ủy Đảng cần tiếp tục quán triệt Chỉ thị 19-CT/TW của Ban Bí thư, thường xuyên quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện các nội dung mà Chỉ thị đã đề ra; tạo sự chuyển biến về nhận thức và nâng cao trách nhiệm của cấp ủy Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị xã hội về vai trò và tầm quan trọng của công tác PCPNN. Đây là một bộ phận của công tác đối ngoại nhân dân nói riêng và công tác đối ngoại nói chung, do đó các cấp ủy cần quan tâm chỉ đạo thường xuyên như một hoạt động chính trị đối ngoại. Chính quyền các cấp và thủ trưởng các cơ quan, đơn vị liên quan cần nghiên cứu, tìm hiểu, nắm vững nguồn gốc, mục đích, tính chất hoạt động của từng INGO trước khi quyết định việc thiết lập và tăng cường quan hệ, hợp tác. Các cấp ủy và người đứng đầu các cơ quan, đơn vị, địa phương trong tỉnh cần quan tâm lãnh đạo việc xúc tiến vận động viện trợ PCPNN đúng theo quy định của pháp luật; cân nhắc trước khi tiếp nhận các chương trình, dự án không thuộc lĩnh vực ưu tiên, cần thiết.

Nhà nước cần củng cố, hoàn thiện hệ thống chính sách tạo "môi trường mềm" cho hoạt động phi chính phủ tại Việt Nam. Những chính sách này phải đồng bộ, có sự thống nhất chung giữa các các cơ quan quản lý, cũng như với chính sách quản lý trên các lĩnh vực khác. Nhà nước cũng cần xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch quản lý hoạt động phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam. Ở tầm vĩ mô, cần có chiến lược lâu dài và quy hoạch tổng thể cho công tác này; định hướng hợp tác, xác định lĩnh vực và khu vực ưu tiên; xây dựng các kế hoạch dài hạn, trung hạn, ngắn hạn cho công tác quản lý.

Bộ máy quản lý cần được tăng cường, rà soát, chỉnh sửa những bất hợp lý trong công tác quản lý theo cấp lãnh thổ và theo lĩnh vực, có sự phân công, phân cấp cho phù hợp, đảm bảo vận hành thống nhất, đồng bộ, hiệu quả. Cần tăng cường đội ngũ cán bộ có bản lĩnh, có kiến thức ngoại giao, hiểu biết về lĩnh vực phát triển, lĩnh vực nhân quyền, biết ngoại ngữ vào các cơ quan chuyên trách đối ngoại, các đơn vị,

địa phương thường xuyên có mối liên hệ với tổ chức, cá nhân nước ngoài. Cần nghiên cứu ban hành những chính sách động viên, thu hút nguồn viện trợ của các INGO vào các mục tiêu giảm nghèo, giải quyết việc làm, an sinh xã hội, bảo vệ môi trường, thúc đẩy và thực hiện quyền con người ở địa phương; phân bổ ngân sách cho các đơn vị được phân công làm đầu mối trên một số lĩnh vực công tác PCPNN để chủ động làm tốt nhiệm vụ được giao, trong đó có công tác giám sát, đánh giá các hoạt động phi chính phủ.

Nhà nước cần bổ sung, sửa đổi hệ thống văn bản pháp luật và văn bản pháp quy liên quan nhằm tạo điều kiện cho INGO tham gia vào các hoạt động thúc đẩy thực hiện quyền con người tại Việt Nam, đảm bảo các hoạt động dự án được triển khai với thủ tục đơn giản, nhanh gọn. Đồng thời, các cơ quan chức năng cần tăng cường công tác quản lý việc sử dụng nguồn viện trợ phi chính phủ cũng như hoạt động của các INGO và nhân viên của họ trong lĩnh vực này; cần có nhiều tương tác, trao đổi thông tin hai chiều hơn nữa để tăng cường hiểu biết cũng như nâng cao hiệu quả hợp tác giữa các cán bộ quản lý và các nhân viên Việt Nam làm việc cho tổ chức INGO. Ngoài ra, cũng cần tăng cường công tác phổ biến thông tin pháp luật, tạo điều kiện cho INGO hoạt động phù hợp với quy chế của tổ chức và theo đúng quy định của pháp luật Việt Nam.

Cần tăng cường thực hiện và nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá. Hoạt động kiểm tra giám sát tập trung vào hai vấn đề: việc tuân thủ pháp luật Việt Nam và hiệu quả của hoạt động phi chính phủ. Kiểm tra giám sát còn để đảm bảo bộ máy quản lý vận hành đúng pháp luật, phát hiện và ngăn chặn những sai phạm của cơ quan quản lý, nhanh chóng giải quyết, giảm thiểu hậu quả tiêu cực. Việc tổng kết đánh giá gắn với công tác nghiên cứu, thống kê giúp cơ quan quản lý nắm được thực trạng quản lý và có cái nhìn tổng thể về tình hình hoạt động của INGO, từ đó rút ra kinh nghiệm quản lý và thực hiện tham vấn chính sách hiệu quả hơn. Cần sử dụng hiệu quả công nghệ thông tin để tăng cường trao đổi thông tin, chia sẻ kinh nghiệm hoạt động trên lĩnh vực công tác phi chính phủ của ngành, địa phương mình, cũng như những thuận lợi, khó khăn, kinh nghiệm và cách làm hay tại các địa phương.

Trong tờ trình gửi Chủ tịch Đại hội đồng Liên hiệp quốc (27/8/2013) ứng cử thành viên Hội đồng Nhân quyền nhiệm kỳ 2014-2016, Việt Nam đưa ra 14 cam kết tự nguyện với tư cách là thành viên Hội đồng nhân quyền, trong đó có các cam kết: "(3.) Tiếp tục củng cố hệ thống pháp luật và tư pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền, tăng cường các thể chế quốc gia bảo vệ nhân quyền, trong đó bao gồm khả năng thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia; (5.) Thúc đẩy giáo dục và đào tạo về nhân quyền để nâng cao nhận thức và khả năng của các cơ quan thực thi pháp luật nhằm đảm bảo tốt hơn các quyền và tự do cơ bản của nhân dân; (7.) Tăng cường dân chủ cơ sở và sự tham gia của người dân trong việc hoạch định và thực thi chính sách, cải thiện sự gắn kết của Việt Nam với các tổ chức chính trị, xã hội hoạt động trong lĩnh vực nhân quyền." [105] Vì vậy, Nhà nước cần có chủ trương, chính sách khuyến khích sự tham gia của các tổ chức XHDS, trong đó có INGO, vào những lĩnh vực như: giáo dục nhân quyền, cung cấp thông tin về tình hình thực hiện các công ước quốc tế về nhân quyền... bởi đặc điểm, tính chất và phương thức hoạt động của INGO cho thấy họ có khả năng tham gia một cách sâu rộng và hiệu quả trong các lĩnh vực này. Cụ thể, trong lĩnh vực giáo dục nhân quyền, NGO có thể tham gia một cách hữu hiệu dựa trên tri thức và kinh nghiệm thực tế của họ. "Về cơ bản, hệ thống pháp luật nước ta hiện đã phù hợp ở mức độ cao với các chuẩn mực quy định trong hệ thống văn kiện nhân quyền của Liên hiệp quốc, vì vậy, cần mở rộng hoạt động tuyên truyền, giáo dục về nhân quyền cho nhân dân (kết hợp với tuyên truyền, giáo dục về quyền công dân), vừa để nâng cao dân trí, vừa nâng cao sự trong sạch và hiệu lực của các cơ quan nhà nước; đồng thời hạn chế những vi phạm pháp luật do thiếu hiểu biết về nhân quyền." [28, tr.229]

Liên quan đến các hoạt động cụ thể trong lĩnh vực giáo dục nhân quyền, Việt Nam đã chấp nhận các khuyến nghị của quốc tế về Báo cáo UPR 2009, trong đó có khuyến nghị số 18 về giáo dục quyền con người nói chung, khuyến nghị số 19 về việc áp dụng Kế hoạch hành động cho Chương trình Giáo dục Nhân quyền Toàn cầu, khuyến nghị số 17 và 21 về giáo dục quyền con người cho công chức, cán bộ nhà nước, những người thi hành công vụ, khuyến nghị 27 và 28 về giáo dục quyền

phụ nữ, khuyến nghị số 75 về giáo dục quyền con người cho các dân tộc thiểu số (theo tài liệu UN số A/HRC/12/11). Sự tham gia của NGOsẽ giúp giải quyết được vấn đề về nguồn lực (nhân lực, tài lực), đồng thời đẩy nhanh tiến độ, phạm vi, và số lượng người dân được tiếp cận với giáo dục nhân quyền. Cách thức giáo dục nhân quyền có thể thông qua các chương trình, dự án, các trường hợp cụ thể mà NGO tiến hành trên thực địa.

Trong lĩnh vực thực thi và lập báo cáo quốc gia về việc thực hiện các điều ước quốc tế về nhân quyền, NGO có thể tham gia một cách tích cực và hiệu quả trong bối cảnh Việt Nam đang cần xây dựng một cơ chế phối hợp, huy động và phát huy sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức vào công việc đồ sộ, phức tạp này. Tính đến nay, Việt Nam là thành viên của 8 công ước quốc tế quan trọng về nhân quyền (trong đó có ICESCR, ICCPR, ICERD, CEDAW, CRC) và 18 công ước của Tổ chức Lao động Quốc tế ILO. Việt Nam đã phê chuẩn Công ước về Tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và Nghị định thư bổ sung về việc phòng chống, trấn áp và trừng phạt tội buôn bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em (12/2011); đang xem xét phê chuẩn Công ước về quyền của người khuyết tật và đã ký Công ước chống Tra tấn (07/11/2013). Với số lượng điều ước như trên, việc tổ chức thực thi và soạn thảo báo cáo đúng hạn có rất nhiều thách thức, đòi hỏi sự phối hợp của rất nhiều cơ quan, tổ chức, trong đó có các NGO trong nước và nước ngoài trong việc cung cấp thông tin.

Đặc biệt, nhiều nghiên cứu cho thấy việc tham gia của NGO trong tiến trình báo cáo Kiểm điểm định kỳ tình hình thực hiện nhân quyền (UPR) là rất hữu ích bởi những khuyến nghị mà NGO đưa ra có ý nghĩa đáng kể và là một phần không thể thiếu trong tiến trình UPR, được phản ánh trong các khuyến nghị của quốc gia. Cần khích lệ NGO tiếp tục tham gia trong tiến trình UPR do nhà nước chủ trì nhằm thúc đẩy các hành động của nhà nước, góp phần tham gia trực tiếp thực hiện các cam kết, và giám sát việc nhà nước thực hiện các cam kết đó.

Cuối cùng, cần phải có nghiên cứu toàn diện về vai trò của INGO trong việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền tại Việt Nam, xem xét mức độ tham gia, thực hiện vai trò và chức năng của INGO trong phương thức viện trợ mới; đánh giá những thuận

lợi và thách thức mà INGO gặp phải khi trong quá trình hợp tác với chính phủ và nhà tài trợ; sự thích ứng của INGO với phương thức viện trợ mới, những yếu tố chủ đạo ảnh hưởng tới sự tham gia hiệu quả của INGO; các chiến lược mà các bên liên quan đang thực hiện để nâng cao trách nhiệm giải trình và hợp tác trong tương lai với sự tham gia của INGO trong hiệu quả phát triển quyền con người; đánh giá năng lực của INGO tham gia giám sát đánh giá việc thực hiện quyền con người, từ đó đưa ra sách lược, chủ trương và chính sách quản lý phù hợp trong quan hệ với INGO.

KẾT LUẬN

Vấn đề quyền con người hiện đã trở thành mối quan tâm quốc tế hàng đầu, nhận thức về phẩm giá tự nhiên vốn có của con người hiện đã lan tỏa khắp thế giới. Đúng như Tạp chí kinh tế Economist đã nhận định: Cả thế giới đang dõi nhìn... Các nạn nhân (của những vi phạm nhân quyền) không còn bị xem là “việc của người khác”... Một sự phát triển như vậy đã “đánh dấu bước ngoặt thực sự trong các vấn đề của thế giới.”[67, tr.280] Thúc đẩy và bảo vệ quyền con người không phải là đặc quyền của riêng ai mà đòi hỏi nỗ lực chung của tất cả các chủ thể trong xã hội. Pháp luật và thực tiễn quốc tế đã chứng minh XHDS, trong đó có các tổ chức phi chính phủ (NGO), đóng vai trò quan trọng trong tiến trình phát triển nhân quyền trên thế giới.

Toàn cầu hóa đã tạo cơ hội cho các NGO nổi lên thành một trong những chủ thể chủ chốt trong các tiến trình thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền. Khoảng cách giữa các quy chuẩn nhân quyền quốc tế và việc thực hiện những quy định đó trên thực tế đã tạo không gian cho các NGO hoạt động để bảo vệ nhân quyền. Tuy nhiên, toàn cầu hóa về kinh tế, tài chính, chính trị, pháp lý cũng mang lại những thách thức to lớn đối với sự phát triển của các INGO về nhân quyền: (i) số lượng tăng lên nhanh chóng của các NGO về nhân quyền ở quy mô nhỏ, cấp quốc gia; tầm quan trọng ngày càng tăng về kinh tế, chính trị của các chủ thể phi nhà nước, đặc biệt là các tập đoàn xuyên quốc gia; (iii) việc hấp thu không hoàn toàn về các quyền về kinh tế, xã hội, văn hóa vào sứ mệnh/nhiệm vụ của các NGO; (iv) cuộc tranh luận chưa có hồi kết về tính phổ quát của nhân quyền và những quan điểm chống lại sự kỳ thị văn hóa phương Tây; (v) vấn đề làm thế nào để đáp trả những hành động vi phạm nhân quyền trên phạm vi rộng như xóa sổ dân tộc và diệt chủng. Những thách thức này đặt ra với các NGO liên quan đến các chính sách truyền thống và cách thức hoạt động của họ.

Công cuộc *Đổi mới* ở Việt Nam do Đảng Cộng sản khởi xướng từ năm 1986 đã đem lại những kết quả rất quan trọng trong nhiều lĩnh vực: tăng trưởng kinh tế, giữ vững hòa bình và ổn định cho đất nước, cải thiện đời sống cho nhân dân, củng cố các

quyền của người dân về kinh tế, văn hóa, xã hội cũng như dân sự và chính trị. Cộng đồng quốc tế đánh giá cao những thành tựu của Việt Nam nhằm đảm bảo quyền con người, đặc biệt là liên quan tới các vấn đề giảm nghèo, chăm sóc y tế, giáo dục và phát triển văn hóa. Thành công đó có sự đóng góp không nhỏ của các tổ chức phi chính phủ quốc tế (INGO) tại Việt Nam. Năm 2013, tổng cộng đã có 990 INGO đã thiết lập quan hệ hợp tác với Việt Nam, các chương trình của họ đã vươn tới tất cả các tỉnh thành trên cả nước, giá trị viện trợ đạt gần 300 triệu đôla Mỹ. [33, tr. 3]

Với vai trò mở rộng của các INGO và XHDS nói chung trong lĩnh vực quyền con người, việc tăng cường sự tham gia của các tổ chức này vào quá trình thực hiện quyền con người ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay là hết sức cần thiết. Trong vấn đề này, cần đánh giá đúng mức những thuận lợi và thách thức mà INGO/XHDS gặp phải khi hợp tác với chính phủ và nhà tài trợ, sự thích ứng của INGO/XHDS với phương thức hoạt động mới trong lĩnh vực quyền con người, những yếu tố chủ đạo ảnh hưởng tới sự tham gia hiệu quả của INGO/XHDS, các chiến lược mà các bên liên quan đang thực hiện để nâng cao trách nhiệm giải trình và hợp tác trong tương lai.

Mặc dù hiện vẫn còn một số trở ngại, song hoạt động của các INGO vẫn đang ngày càng phát triển ở Việt Nam, kể cả trong lĩnh vực quyền con người. Việc Việt Nam chính thức trở thành thành viên Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc nhiệm kỳ 2014-2016 là một cơ hội lớn để XHDS, trong đó có các INGO, chung tay góp sức thúc đẩy và bảo vệ quyền con người tại Việt Nam. Tuy nhiên, để phát huy thế mạnh của các INGO trong lĩnh vực nhân quyền, việc hợp tác giữa các tổ chức này và các đối tác Việt Nam cần tiến hành trên cơ sở sự tin cậy, tôn trọng lẫn nhau, phù hợp với pháp luật Việt Nam và các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế. Điều này đòi hỏi những nỗ lực, cố gắng lớn của cả hai bên: nhà nước Việt Nam và các INGO. Về phía nhà nước Việt Nam, việc rà soát, đơn giản hóa các thủ tục quản lý hoạt động PCPNN để tạo điều kiện thuận lợi cho các INGO và đối tác quốc gia của họ triển khai thực hiện các dự án hợp tác là việc làm hết sức cần thiết. Trong khi đó, về phía INGO, việc tăng cường hiểu biết về pháp luật và điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam cũng có ý nghĩa rất quan trọng.

NGO có những quy tắc, giá trị riêng, đồng thời ít nhiều chịu ảnh hưởng từ các nhà tài trợ cho hoạt động của họ. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy không thiếu những tổ chức, những người có thiện chí, chân thành muốn hỗ trợ Việt Nam phát triển. Để tham gia sân chơi này Việt Nam phải hiểu «luật chơi» của NGO, hiểu biết sâu sắc về vị trí, vai trò của NGO đối với việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền, từ đó có cách làm đúng, hiệu quả, trên cơ sở vừa hợp tác vừa đấu tranh, sử dụng và phát huy được những lợi ích mà hoạt động NGO mang lại, đồng thời hạn chế được những tiêu cực khi ‘mở cửa’. Có sự lãnh đạo sáng suốt, đúng đắn, sự quản lý thống nhất và hiệu quả, tâm huyết và trí lực của những người làm công tác phi chính phủ, tin rằng chúng ta sẽ thành công trong việc tìm ra phương thức giúp tăng cường hoạt động của NGO trong lĩnh vực quyền con người, góp phần hiện thực hóa, thúc đẩy và bảo vệ quyền con người ở Việt Nam./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Ban Điều phối viện trợ nhân dân (1999), *Công tác vận động và quản lý viện trợ phi chính phủ nước ngoài*, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam, Hà Nội.
2. Bộ Tư pháp (2005), *Việt Nam với vấn đề quyền con người*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
3. Chỉ thị số 12/CT/TW ngày 12/7/1992 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về “Vấn đề quyền con người và quan điểm, chủ trương của Đảng ta”.
4. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng (đồng chủ biên) 2009, *Giáo trình Lý luận và Pháp luật về Quyền Con người*. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội. Trích dẫn OHCHR (2006), *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*, New York & Geneva, tr. 1.
5. David Payne (2003), “Kinh nghiệm của các tổ chức phi chính phủ trong giảm nghèo tại Việt Nam”, Phát biểu tại Hội nghị Quốc tế về hợp tác giữa Việt Nam với các TCPCPN 11/2003, Trung tâm Dữ liệu Phi chính phủ, Hà Nội.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
8. GPAR-GENCOMNET-CIFPEN (2013), *Báo cáo của các tổ chức xã hội dân sự Việt Nam đóng góp cho Báo cáo UPR của Việt Nam năm 2014*.
9. Gudmundur Alfredsson & Asbjørn Eide (1999), *Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền 1948 – Mục tiêu chung của nhân loại*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Lao động – Xã hội, 2011.
10. Nguyễn Kim Hà (2001), *Những bài học rút ra từ một thập kỷ kinh nghiệm: Phân tích chiến lược về phương pháp và hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài ở Việt Nam*, Trung tâm Dữ liệu các TCPCP, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam.

11. Lê Thị Thúy Hương (2001), *Một số vấn đề về quản lý công tác phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam*, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam, Trường Đào tạo Cán bộ Lê Hồng Phong.
12. Vũ Khoan (2003), *Phát biểu tại Hội nghị quốc tế về hợp tác giữa Việt Nam và các TCPCPNN 11/2003*, Hà Nội.
13. Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam (1999), *Hoạt động của một số quỹ văn hóa – xã hội phương Tây tại Việt Nam*, Hà Nội.
14. Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam (2001), *Tài liệu công tác hòa bình, đoàn kết và vận động viện trợ phi chính phủ*, Hà Nội.
15. Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam (2003), *Báo cáo của Chủ nhiệm Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài về tình hình hợp tác giữa Việt Nam và các tổ chức phi chính phủ nước ngoài 1993 - 2003*, Hà Nội.
16. Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam (2003), *Sổ tay hướng dẫn các TCPCPNN tại Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
17. Liên Hợp Quốc (2012), *Chương trình Giáo dục Nhân quyền Toàn cầu – Pha II: Kế hoạch hành động*, New York & Geneva.
18. Vũ Hồng Minh (1997), *Vai trò của các tổ chức phi chính phủ* (Hội thảo Giới thiệu kinh nghiệm của Na Uy về quản lý các hội quần chúng), Ban Tổ chức Cán bộ-Chính phủ, Hà Nội.
19. Phạm Quang Nam, Nguyễn Ngọc Anh (2013), Dự thảo Báo cáo “*Thực hiện Nghị định 93 – hiện thực, các vấn đề và khuyến nghị*”, VUSTA và Trung tâm Dữ liệu các tổ chức phi chính phủ.
20. Nhóm Hợp tác Phát triển, Viện Tư vấn Phát triển KT-XH Nông thôn và Miền núi (2010), *Vận động chính sách: Kinh nghiệm từ thực tiễn*, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội.
21. "Sự thật đen tối phía sau những tổ chức phi chính phủ", *The Economist*, 2000. – Báo An ninh Thế giới, ngày 15/6/2000.
22. Nguyễn Văn Thanh (1992), *NGO trong thập kỷ 90 – Những dự báo đối với Việt Nam*, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam.

23. Nguyễn Trang Thu (2005), *Hoàn thiện quản lý nhà nước về công tác phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam hiện nay*, Học viện Hành chính Quốc gia.
24. Lại Thanh Xuân (1997), *Một số vấn đề trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với các hội và tổ chức phi chính phủ* (tham luận Hội thảo Giới thiệu kinh nghiệm của Na Uy về quản lý các hội quần chúng), Ban Tổ chức Cán bộ - Chính phủ, Hà Nội.
25. Trung tâm Dữ liệu các tổ chức phi chính phủ (2011), *Tổ chức Phi chính phủ Quốc tế: Quan hệ Đối tác vì Sự Phát triển*.
26. Trung tâm Nghiên cứu châu Á – Thái Bình Dương & Quỹ châu Á (2011), *Đóng góp từ thiện tại Việt Nam*, Hà Nội.
27. Trung tâm Nghiên cứu Quyền Con người và Quyền Công dân (2011), *Hỏi đáp về Quyền Con người*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Hồng Đức.
28. Trung tâm Nghiên cứu Quyền Con người và Quyền Công dân (2011), *Luật Nhân quyền quốc tế - Những vấn đề cơ bản*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Lao động – Xã hội.
29. Trung tâm Nghiên cứu Quyền Con người và Quyền Công dân (2011), *Luật quốc tế về quyền của các nhóm người dễ bị tổn thương*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Lao động – Xã hội.
30. Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người, quyền công dân; Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2011), *Tư tưởng về Quyền con người*; NXB Lao động – Xã hội, tr. 419, 427. Trích dẫn từ *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999.
31. Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (2002), *Báo cáo tổng kết mười năm công tác viện trợ của tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam (1991-2001)*.
32. Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (2012), *Báo cáo Công tác phi chính phủ nước ngoài năm 2011*.
33. Ủy ban công tác về các tổ chức phi chính phủ nước ngoài (2013), *Báo cáo về tình hình hợp tác với các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam giai đoạn 2003-2013*.

34. "Xã hội dân sự - một thủ đoạn diễn biến hòa bình", *Báo Nhân dân* ngày 31/8/2012.
35. *Báo cáo quốc gia kiểm điểm định kỳ việc thực hiện quyền con người ở Việt Nam*
<http://www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/nr040807105001/ns090423105036/view> [truy cập 30/11/2012]
36. *Các tổ chức phi chính phủ quốc tế*. http://www.mofa.gov.vn/vi/etc_quocte/un/nr040819155753/nr060928111253/ns070731092928/view [truy cập 30/11/2012]
37. *Hội nghị giao ban và tập huấn về công tác phi chính phủ nước ngoài năm 2012*
http://www.vietpeace.org.vn/express/express_detail_v.aspx?id1=7&id2=24&id3=1825 [truy cập 01/05/2013]
38. *Hội nghị tổng kết công tác năm 2012 của cơ quan thường trực Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam*. [truy cập 01/05/2013]
http://www.vietpeace.org.vn/express/express_detail_v.aspx?id1=7&id2=23&id3=1854
39. *Khai mạc Diễn đàn nhân dân Á-Âu lần thứ 9: Giúp dân không chỉ là chống đói nghèo*. [truy cập 01/05/2013]
http://www.vietpeace.org.vn/express/express_detail_v.aspx?id1=7&id2=23&id3=1764
40. *Lãnh đạo Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam tiếp Phó Giám đốc tổ chức Ân xá Quốc tế (AI) Frank Jannuzi thăm và làm việc tại Việt Nam 25/2 – 05/3/2013*
http://www.vietpeace.org.vn/express/express_detail_v.aspx?id1=7&id2=24&id3=1892 [truy cập 01/05/2013]
41. Liên hiệp các tổ chức hữu nghị Việt Nam (2009), *An táng bà Weber - người bạn Đức đã dành cả đời cho Việt Nam*. [truy cập 01/05/2013]
http://www.vietpeace.org.vn/express/express_detail_v.aspx?id1=12&id2=45&id3=743
42. *Nghị định số 12/2012/NĐ-CP* của Chính phủ ngày 01/3/2012 về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam, Điều 1 Khoản 2.
http://moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=27469 [truy cập 20/3/2013]

43. *Quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và các tổ chức phi chính phủ quốc tế trong 5 năm qua (2006-2010) và định hướng tương lai.* Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (IsEE), 2010. <http://www.isee.org.vn/Content/Home/Library/civil-society/quan-he-hop-tac-giua-viet-nam-va-cac-to-chuc-phi-chinh-phu-quoc-te-trong-nam-nam-qua-va-dinh-huong-tuong-lai.pdf> [truy cập 20/4/2013]
44. *Sách trắng về thành tựu quyền con người của Việt Nam* <http://www.mofa.gov.vn/vi> [truy cập 30/11/2012]
45. *Tiếp tục thực hiện Chỉ thị 19-CT/TW của Ban Bí thư (khóa IX)* [http://www.longan.gov.vn/chinhquyen/soct/Pages/Tiep-tuc-thuc-hien-Chi-thi-19-CTTW-cua-Ban-Bi-thu-\(khoa-IX\).aspx](http://www.longan.gov.vn/chinhquyen/soct/Pages/Tiep-tuc-thuc-hien-Chi-thi-19-CTTW-cua-Ban-Bi-thu-(khoa-IX).aspx) [truy cập 20/5/2013]
46. <http://vietbao.vn/The-gioi/Viet-Nam-ving-danh-cac-to-chuc-phi-chinh-phu-nuoc-ngoai/13013174/159/> Tin nhanh Việt Nam ra thế giới Vietbao.vn. Trung tâm Báo chí và Hợp tác truyền thông Quốc tế (CPI) - Bộ Thông tin và Truyền thông [truy cập 20/12/2012]
47. *Tổ chức ActionAid* <http://www.actionaid.org/vi/vietnam> [truy cập 20/03/2013]
48. *Tổ chức NAV/NCA* <http://www.nca.no/Vietnam> [truy cập 20/03/2013]
49. *Tổ chức Oxfam* <http://www.oxfam.org/en/vietnam> [truy cập 20/03/2013]
50. *Tổ chức Plan* <http://plan-international.org/where-we-work/asia/vietnam> [truy cập 20/03/2013]
51. *Tổ chức Save the Children* <http://www.savethechildren.net> [truy cập 20/03/2013]

Tiếng Anh

52. ADB (2007), *Civil Society Organization Sourcebook: A staff guide to cooperation with civil society organizations.*
53. Bard A. Andreassen (2009), *Development and Human Rights*, Oxford University Press.
54. Brian Doolan (2003), *Partnership in Vietnam: personal experiences, views and perspectives*, VUFO, Friendship Magazine, No.6, 11/2003.

55. Caroline Harper (1996), *Strengthening Civil Society in Transitional East Asia: The Role of Foreign Donor Agencies*, Save the Children Fund (UK).
56. Charles Beitz (2003), "What human rights mean", Dædalus Winter.
57. Claude E. Welch Jr. (edited) (2001), *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*, University of Pennsylvania Press.
58. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea (2011): Busan Partnership for Effectiveness Development Cooperation (29/11 – 01/12/2011).
59. Hwan-Ho Lee (1999), *The role of NGOs in the 21st Century*, Seoul Intl Conference of NGOs.
60. Janet E. Lord (2004), *Mirror, Mirror on the World: Voice Accountability and NGOs in Human Rights Standard Setting*, Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations, Summer/Fall 2004.
61. John McAuliff (2003), *International NGOs have contributed to improving the relation between Vietnam and the international community*, Friendship Magazine, No.6, 11/2003.
62. Maja Kirilova Eriksson & Lalaine Sadiwa (2001), "Non-Governmental Organizations", *Manual on Human Rights Monitoring – An Introduction for Human Rights Field Officers*, Norwegian Institute of Human Rights.
63. Makau Mutua (2001), "Human Rights International NGOs: A Critical Evaluation", Claude E. Welch Jr. (edited) (2001), *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*, University of Pennsylvania Press.
64. Margaret E. Keck & Kathryn Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press: Ithaca.
65. Mark Sidel Doyle (compiled) (2011), *Research Report on the Policy Climate and Legal Framework for Civil Society-Government Relations in Comparative Perspective*, VUSTA/UNDP Vietnam.
66. Norad (2012): *Summary of Tracking Impact: An exploratory study of the wider effects of Norwegian civil society support to countries in the South - case studies in Ethiopia, Malawi, Nepal, and Vietnam.*

67. Norwegian Institute of Human Rights (2001), *Manual on Human Rights Monitoring: An Introduction for Human Rights Field Officers*. Chapter 4: Non-Governmental Organizations.)
68. OHCHR (2008), *Working with the United Nations Human Rights Programme: A Handbook for Civil Society*, New York and Geneva.
69. Paul Gordon Lauren (2003), *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, Pennsylvania.
70. Peter R. Baehr (1998), "Mobilization of the Conscience of Mankind: Conditions of Effectiveness of Human Rights NGOs", Erik Denters and Nico Schrijver, *Reflections on International Law from the Low Countries in Honour of Paul de Waart*, Martinus Hijhoff Publisher.
71. Philip Alston (edited) (2005), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford University Press.
72. Philip Alston & Mary Robinson (edited) (2005), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press.
73. Rhona K. M. Smith (2010), *Textbook on International Human Rights*, Oxford University Press, Fourth Edition.
74. Raija Hanski & Markku Suksi (edited) (1999), *An Introduction to the International Protection of Human Rights – A Textbook*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University.
75. UNDP (2012), *Universal Periodic Review: Trends and Status of implementation in South and South East Asia*, UNDP Asia-Pacific Regional Center, Bangkok.
76. Werner Prohl, Kristina Schwarz, Sergelen Tsogt-Ochir, Mark Mattner (2001), *'Strengthening local democracy through increasing participation: Report on a two year project in Vietnam'* – Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanoi, 8/2001.
77. William Korey (1998), *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: 'A Curious Grapevine'*, St. Martin's Press: New York.

78. Amnesty International, www.amnesty.org [truy cập 22/7/2012]
79. Asher Fredman (2010), *Precision-guided or Indiscriminate? NGO Reporting on Compliance with the Laws of Armed Conflict*, 28/6/2010 NGO Monitor Monograph Series 7. http://www.ngo-monitor.org/article/precision_guided_or_indiscriminate_ngo_reporting_on_compliance_with_the_laws_of_armed_conflict [truy cập 25/02/3013]
80. CIVICUS (2010): *Bridging the Gaps: Citizens, Organizations and Dissociation. Civil Society Index Summary Report 2008-2011*. Johannesburg: CIVICUS. [truy cập 15/9/2012]
<http://www.civicus.org/downloads/Bridging%20the%20Gaps%20-%20Citizens%20%20Organizations%20and%20Dissociation.pdf>
81. *Corruption Perceptions Index 2012* <http://www.transparency.org/cpi2012/results> [truy cập 25/03/3013]
82. Court, J.E. Mendizabal, D. Osborne and J. Young (2006): *Policy Engagement: How Civil Society Can be More Effective*. London: Overseas Development Institute. <http://www.odi.org.uk/resources/download/160.pdf> [truy cập 15/9/2012]
83. ECOSOC Resolution 1996/31 [truy cập 20/10/2012]
<http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>
84. Eric Neumayer (2005), "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?", *Journal of Conflict Resolution* 49. <http://jcr.sagepub.com/content/49/6/925> [truy cập 20/12/2012]
85. Giffen J. and R. Judge (2010): *Civil Society Policy and Practice in Donor Agencies: An Overview Report Commissioned by DFID*. Oxford: Intrac. <http://www.intrac.org/data/files/resources/681/Civil-Society-Policy-and-Practice-in-Donor-Agencies.pdf> [truy cập 15/10/2012]
86. Hailey, J.; James, R. (2006): *Unsettling times for civil society capacity building*. Paper for Civil Society and Capacity Building Conference, Oxford. www.intrac.org/docs.php/2535/Conference%20overview%20Paper.doc [truy cập 15/10/2012]

87. Lina Marcinkutė (2012), Faculty of Political Science and Diplomacy, Vytautas Magnus University, Lithuania, *The Role of Human Rights NGO's: Human Rights Defenders or State Sovereignty Destroyers?*, Baltic Journal of Law & Politics, 01/2012. Volume 4, Issue 2, pp. 52–77. Published Online: 2012-01-24. <http://www.degruyter.com/view/j/bjlp.2011.4.issue-2/v10076-011-0012-5/v10076-011-0012-5.xml>[truy cập 15/10/2012]
88. Mercer, C. (2002), *NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature*, Progress in Development Studies, Vol 2. No.5, pp.5-22. <http://pdj.sagepub.com/content/2/1/5.short>[truy cập 15/10/2012]
89. Norad (2009), *Principles for Norad's Support to Civil Society in the South*. Oslo: Norad. <http://www.norad.no/en/tool-and-publications/publications/publication-page?key=128394>[truy cập 25/9/2012]
90. Peter Willets, “*What is a Non-Governmental Organization?*” (1/2002); <http://www.staff.city.ac.uk/p.willets/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM> [truy cập 20/10/2012]
91. *Social Watch Report 2012: The Right To A Future* <http://www.socialwatch.org/node/14031>[truy cập 20/4/2013]
92. The Global Development Center. www.gdrc.org/ngo/wb-define [truy cập 25/8/2012]
93. Thompson Bobby Ugiagbe (2010), *The African Court of Justice and Human Rights: Future Political and Jurisdictional Realities and Challenges*. http://www.monitor.upeace.org/archive.cfm?id_article=714[truy cập 20/10/2012]
94. Transparency International UK (2010), *UK Bribery Act: A Briefing for NGOs*, 6/2010, www.transparency.org.uk [truy cập 20/3/2013]
95. Ulleberg, I. (2009): *The role and impact of NGOs in capacity development: From replacing the state to reinvigorating education*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning. [truy cập 25/9/2012] <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001869/186980e.pdf>

96. UNDP (2009): UNDP Country-Level Engage Engagement with Civil Society: A Global Snapshot. New York: UNDP. [truy cập 25/9/2012]
http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Final_External_Inventory_Global_Snapshot.pdf
97. *Vienna Declaration and Programme of Action (1993)*. [truy cập 23/03/2013]
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en)
98. <http://esango.un.org/civilsociety/login.do> [truy cập 22/12/2012]
99. http://www.economist.com/content/global_debt_clock [truy cập 13/7/2013]
100. <http://www.ingoaccountabilitycharter.org> [truy cập 20/4/2013]
101. <http://www.ngo.in/types-of-ngos.html>[truy cập 20/10/2012]
102. <http://www.un.org/en/civilsociety/index.html> [truy cập 12/7/2012]
103. <http://www.un.org/womenwatch/daw/ngo/index.html> [truy cập 22/12/2012]
104. <http://www.undp.org.vn/detail/publications/publication-details/?contentId=4210&languageId=1&categoryName=All&CategoryConditionUse> [truy cập 12/7/212]
105. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/312
[truy cập 11/11/2013]

PHỤ LỤC

Phụ lục 1: DANH MỤC MỘT SỐ VĂN BẢN PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH LIÊN QUAN ĐẾN CÔNG TÁC PHI CHÍNH PHỦ NƯỚC NGOÀI

1. *Chỉ thị số 19-CT/TW* ngày 24/01/2003 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về công tác phi chính phủ nước ngoài;
2. *Quyết định số 295-QĐ/TW* ngày 23/03/2010 của Bộ Chính trị về việc ban hành Quy chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại và các văn bản hướng dẫn thi hành;
3. *Nghị định số 93/2009/NĐ-CP* ngày 22/10/2009 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài (thay thế Quyết định số 64/2001/QĐ-TTg ngày 26/04/2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài);
4. *Thông tư số 07/2010/TT-BKH* ngày 30/03/2010 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thi hành Nghị định số 93/2009/NĐ-CP ngày 22/10/2009 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài;
5. *Nghị định số 12/2012/NĐ-CP* của Chính phủ ngày 01/03/2012 về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam. (thay thế Quyết định số 340/TTg ngày 24/05/1996 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế về hoạt động của các TCPCPNN tại Việt Nam);
6. *Thông tư số 05/2012/TT-BNG* ngày 12/11/2012 của Bộ Ngoại giao hướng dẫn thi hành Nghị định số 12/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01/03/2012 về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam;
7. *Nghị định số 34/2008/NĐ-CP* ngày 25/03/2008 về tuyển dụng và quản lý người nước ngoài làm việc tại Việt Nam;
8. *Nghị định số 46/2011/NĐ-CP* sửa đổi một số điều của Nghị định 34/2008/NĐ-CP ngày 25/03/2008 về tuyển dụng và quản lý người nước ngoài làm việc tại Việt Nam;
9. *Thông tư số 31/2011/TT-BLĐTBXH* ngày 03/11/2011 của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 34/2008/NĐ-

CP ngày 25/3/2008 của Chính phủ và Nghị định số 46/2011/NĐ-CP ngày 17/6/2011 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2008/NĐ-CP ngày 25/3/2008 của Chính phủ quy định về việc tuyển dụng và quản lý lao động nước ngoài;

10. *Thông tư số 225/2010/TT-BTC* ngày 31/12/2010 của Bộ Tài chính quy định chế độ quản lý tài chính nhà nước đối với viện trợ không hoàn lại của nước ngoài thuộc nguồn thu ngân sách nhà nước;

12. *Thông tư số 109/2001/TT-BTC* ngày 31/12/2001 của Bộ Tài chính hướng dẫn kế toán tiếp nhận và sử dụng các khoản viện trợ không hoàn lại;

13. *Thông tư số 32/2007/TT-BTC* ngày 09/4/2007 và *Thông tư số 129/2008/TT-BTC* ngày 26/12/2008 của Bộ Tài chính hướng dẫn đối tượng không chịu thuế giá trị gia tăng;

14. *Thông tư số 06/2012/TT-BTC* ngày 11/01/2012 của Bộ Tài chính hướng dẫn về thuế giá trị gia tăng;

15. *Thông tư số 28/2011/TT-BTC* ngày 28/02/2011 của Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành một số điều của Luật quản lý thuế, hướng dẫn thi hành Nghị định số 85/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 và Nghị định số 106/2010/NĐ-CP ngày 28/10/2010 của Chính phủ;

16. *Thông tư số 123/2007/TT-BTC* ngày 23/10/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện chính sách thuế và ưu đãi thuế đối với các chương trình, dự án sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA);

17. *Thông tư số 55/2007/TT-BTC* ngày 29/5/2007 của Bộ Tài chính hướng dẫn miễn thuế thu nhập cá nhân đối với chuyên gia nước ngoài thực hiện chương trình, dự án viện trợ phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam;

18. *Thông tư số 12/2011/TT-BTC* ngày 26/1/2011 sửa đổi Thông tư số 84/2008/TT-BTC ngày 30/9/2008 của Bộ Tài Chính, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân và sửa đổi Thông tư số 02/2010/TT-BTC ngày 11/01/2010 của Bộ Tài chính;

19. *Quyết định số 59/2001/QĐ-TTg* ngày 24/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Ủy ban Công tác về các tổ chức PCPNN;

20. *Quyết định số 286/2006/QĐ-TTg* ngày 27/12/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Chương trình quốc gia xúc tiến vận động viện trợ phi chính phủ nước ngoài giai đoạn 2006 – 2010.

Phụ lục 2:

MỘT SỐ TỔ CHỨC PHI CHÍNH PHỦ QUỐC TẾ VỀ NHÂN QUYỀN *

Amnesty International (AI):

Tổ chức *Án xá Quốc tế* thành lập năm 1961, có trụ sở tại London, mục tiêu các chiến dịch của tổ chức là kêu gọi trả tự do cho tất cả các tù nhân lương tâm (những người bị giam cầm ở bất cứ nơi đâu vì niềm tin tín ngưỡng, hoặc vì chủng tộc, sắc tộc, giới tính, ngôn ngữ) không sử dụng hoặc khuếch trương bạo lực; đảm bảo các phiên tòa công bằng và kịp thời cho các tù nhân chính trị; xóa bỏ án tử hình, tra tấn và các hình thức đối xử tàn bạo khác với tù nhân; chấm dứt việc xử tử ngoài pháp luật và “mất tích”. Trong những năm 90 của thế kỷ XX, sứ mạng của AI mở rộng bao gồm việc bảo vệ thường dân trong các cuộc xung đột vũ trang được ghi nhận trong các Công ước Geneva 1949. AI hiện có hơn 3 triệu thành viên, người ủng hộ, và các nhà tài trợ thường xuyên tại hơn 160 quốc gia và vùng lãnh thổ, với hơn 8.000 nhóm ở hơn 80 nước. <http://www.amnesty.org>

Anti-Slavery International:

Tổ chức *Chống tệ nạn nô lệ Quốc tế* thành lập năm 1839 dưới tên gọi *Hiệp hội chống tệ nạn nô lệ (the Anti-Slavery Society)*, có trụ sở tại London. Đây là tổ chức nhân quyền quốc tế lâu đời nhất, nỗ lực chấm dứt mọi hình thức nô lệ truyền thống và hiện đại, bao gồm lao động khổ sai, áp bức phụ nữ, và lao động bóc lột trẻ em, thông qua các hoạt động nâng cao nhận thức, lobby vận động hành lang các chính phủ và các tổ chức quốc tế, các chiến dịch công cộng. Ngoài ra, tổ chức này còn hoạt động vì quyền của các dân tộc bản địa. Email: antislavery@gn.apc.org

Article 19:

Tổ chức *Điều 19* thành lập năm 1986, có trụ sở tại London, đặt tên theo Điều 19 Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, hoạt động vì tự do ngôn luận, tự do biểu đạt, chống kiểm duyệt trên toàn thế giới. article19@gn.apc.org

Association for the Prevention of Torture (APT):

Tổ chức *Hiệp hội Phòng chống Tra tấn* thành lập năm 1977 với tên gọi Ủy ban Thụy Sĩ chống Tra tấn, có trụ sở tại Geneva. APT hợp tác với nhiều NGOs trong các dự án khác nhau nhằm chống tra tấn và các hình thức đối xử tàn bạo, phi nhân tính khác. Tổ chức này thực hiện nhiều công việc chuẩn bị cho các chuyến thăm trong khuôn khổ Công ước Châu Âu về Chống Tra tấn. Email: apt@apt.ch

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE):

Trung tâm về Quyền nhà ở và Việc di dời có trụ sở tại Hà Lan, thành lập năm 1992, với mục tiêu hiện thực hóa quyền về nhà ở phù hợp cho mọi người ở mọi nơi. Các hoạt động chính bao gồm: xuất bản; vận động pháp lý tại Liên hợp quốc, tại cấp khu vực và cấp quốc gia; giám sát việc vi phạm quyền về nhà ở, tập trung vào các vụ cưỡng chế di dời; nghiên cứu về quyền về nhà ở và các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa nói chung; thu thập bằng chứng, dữ liệu; giáo dục, đào tạo các nhóm ở cấp cơ sở, các tổ chức cộng đồng, các tổ chức phi chính phủ, đặc biệt là ở các nước đang phát triển; kết nối các phong trào về quyền nhà ở và các chiến dịch trên toàn thế giới.

Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)/

International of Human Rights: thành lập năm 1922, có trụ sở tại Pháp, FIDH liên kết với 89 tổ chức phi chính phủ quốc gia về nhân quyền nhằm thúc đẩy và bảo vệ việc thực hiện tất cả các quyền được Tuyên ngôn nhân quyền quốc tế 1948 ghi nhận. FIDH cung cấp dịch vụ cho các tổ chức thành viên, như thành lập các đoàn thăm thực tế, tổ chức các khóa đào tạo, hỗ trợ họ sử dụng các cơ chế nhân quyền quốc tế và khu vực.

Human Rights Watch (HRW):

Tổ chức *Theo dõi Nhân quyền* thành lập năm 1978, có trụ sở tại New York, Văn phòng Brussels thành lập 1994, hoạt động giám sát và thúc đẩy các quyền dân sự, chính trị tại Châu Phi, Châu Mỹ, Châu Á, Trung Đông, và giữa các bên ký kết Thỏa ước Helsinki. Ngoài các Ban phụ trách các khu vực, HRW có 5 chương trình lớn về: vũ khí, quyền trẻ em, tự do ngôn luận, các điều kiện trong tù, quyền phụ nữ. www.hrw.org

International Commission of Jurists (ICJ):

Ủy ban Luật gia Quốc tế thành lập năm 1952, có trụ sở tại Geneva, hoạt động nhằm mục đích tăng cường sự hiểu biết và thúc đẩy việc tuân thủ pháp quyền và bảo vệ pháp lý về nhân quyền. ICJ có 75 chi nhánh quốc gia và các tổ chức pháp lý liên quan. Trung tâm vì Sự độc lập của các Thẩm phán và Luật sư được thành lập năm 1978 ở Văn phòng trụ sở Geneva. Các hoạt động của ICJ bao gồm: tiến hành nghiên cứu và điều tra về các tình huống cụ thể hoặc các chủ đề liên quan tới pháp quyền; cử quan sát viên quốc tế tới dự các phiên tòa đặc biệt quan trọng; phỏng vấn các chính phủ hoặc đưa ra các tuyên bố liên quan tới những vi phạm về pháp quyền; bảo trợ các đề xuất trong hệ thống Liên hợp quốc và các tổ chức quốc tế khác nhằm cải tiến các thủ tục và công ước về bảo vệ nhân quyền. Email: icjch@gn.apc.org

International Helsinki Federation for Human Rights (IHF):

Liên đoàn Helsinki quốc tế về nhân quyền giám sát việc tuân thủ các điều khoản về nhân quyền của Thỏa ước Helsinki và các văn kiện thực thi tiếp theo, cũng như các điều khoản tham chiếu của luật quốc tế. Tổ chức này có liên hệ với 29 chi nhánh quốc gia thành viên, có tên gọi là các Ủy ban Helsinki, liên kết trực tiếp với các nhóm và các cá nhân ở những nước không có Ủy ban Helsinki. Chức năng chủ yếu của IHF là hỗ trợ và liên lạc với các ủy ban quốc gia, thu thập thông tin, lưu trữ hồ sơ các vụ vi phạm nhân quyền ở các nước không phân biệt chế độ chính trị. www.ihf-hr.org

International Service for Human Rights (ISHR):

Tổ chức quốc tế vì nhân quyền thành lập năm 1984, có trụ sở tại Geneva, hoạt động nhằm thúc đẩy việc tiếp cận các thủ tục nhân quyền quốc tế, tạo điều kiện cho các nạn nhân lên tiếng, hỗ trợ công tác của các tổ chức nhân quyền thuộc Liên hợp quốc. Các hoạt động chủ yếu bao gồm: cung cấp báo cáo phân tích của các cơ quan nhân quyền Liên hợp quốc cho những người bảo vệ nhân quyền; đào tạo về các thủ tục nhân quyền quốc tế; viết báo cáo tóm tắt về những cuộc họp nhân quyền diễn ra tại Geneva; tư vấn về vận động chính sách; chuyển thông tin và khiếu nại từ các tổ chức phi chính phủ và những người bảo vệ nhân quyền ở khắp nơi tới Liên hợp quốc và các cơ quan

chuyên trách. ISHR cung cấp các cơ hội thực tập tại Geneva cho những người bảo vệ nhân quyền ở các nước phía Nam hoạt động tích cực trong các NGO hoặc những cá nhân độc lập tự chủ về tài chính.

Lawyers Committee for Human Rights:

Ủy ban Luật sư về Nhân quyền thành lập năm 1978, có trụ sở tại New York và văn phòng tại Washington D.C., với mục tiêu thúc đẩy nhân quyền quốc tế, luật di trú và các thủ tục pháp lý trong và ngoài nước Mỹ.

Minority Rights Group International (MRG):

Nhóm Quyền Thiểu số Quốc tế thành lập những năm 60 của thế kỷ XX, có trụ sở tại London, với mục tiêu đảm bảo công lý cho những nhóm thiểu số bị phân biệt đối xử và định kiến, nhằm đạt được sự chung sống hòa bình giữa các cộng đồng thiểu số và đa số. MRG thông báo và cảnh báo các chính phủ, cộng đồng quốc tế, các tổ chức phi chính phủ và công chúng về tình hình của các nhóm thiểu số trên toàn thế giới, thông qua các báo cáo nghiên cứu, sách và bài báo; vận động trực tiếp thay mặt quyền các nhóm thiểu số tại các diễn đàn quốc tế; phát triển mạng lưới hợp tác toàn cầu giữa các tổ chức đồng quan điểm và các cộng đồng thiểu số về các vấn đề liên quan; thách thức các định kiến; tăng cường sự hiểu biết chung thông qua các hoạt động thông tin và giáo dục. www.minorityrights.org

* Tham khảo danh sách tổng hợp của Rachel Brett, *An Introduction to the International Protection of Human Rights: A Textbook*, (Raija Hanski & Markku Suksi ed., Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo, 1999, pp. 453-455.)