

CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT BẢO VỆ TRẺ EM TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

TRẦN QUÝ LONG*

Bảo vệ trẻ em là chủ trương, chính sách nhất quán của Đảng và Nhà nước về bảo vệ quyền con người, quyền công dân nói chung. Tuy nhiên, bên cạnh những nỗ lực trong việc thực hiện các vai trò, trách nhiệm đã cam kết thì vẫn có những bất cập, hạn chế trong quá trình thực thi luật pháp và triển khai thực hiện các chính sách, chương trình bảo vệ trẻ em. Bài viết phân tích các chính sách bảo vệ trẻ em trong thời gian qua, từ đó có những đề xuất kiến nghị nhằm hoàn thiện hệ thống chính sách, luật pháp liên quan đến việc bảo vệ trẻ em hiện nay.

Từ khóa: Bảo vệ trẻ em; chính sách; cam kết; pháp luật; quyền con người.

Children protection is consistently reflected in the guidelines of the Communist Party of Viet Nam and in public policies on human rights and citizens' rights protection in general. Besides the efforts in implementing the committed roles and responsibilities, there have been shortcomings and inadequacies in law enforcement and implementation of the policies and programs on children protection. The paper analyzed the current policies on children protection and proposed recommendations to improve the current system of policies and legislation on children protection.

Keywords: Children protection; policy; commit; legislation; human rights.

NGÀY NHẬN: 15/4/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 24/5/2022

NGÀY DUYỆT: 15/8/2022

1. Đặt vấn đề

Trẻ em là công dân đặc biệt được gia đình, xã hội và Nhà nước bảo vệ ngay từ khi còn ở trong bào thai. Theo Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2019 cho biết, trẻ em dưới 16 tuổi chiếm tỷ lệ gần 26% trong tổng số dân số¹. Có thể nói, trẻ em Việt Nam đã được hưởng nhiều lợi ích từ những thành tựu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong những năm qua. Tuy nhiên, môi trường xã hội hiện nay vẫn có những vấn đề đặt ra trong việc bảo vệ trẻ em (BVTE) khi có nhiều trẻ em không có tuổi thơ, phải tự bươn trải kiếm sống hàng ngày, bị bạo lực, xâm hại và bóc lột sức lao động. Báo cáo đánh giá kết

quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nêu rõ: “bảo vệ trẻ em có nơi còn nhiều bất cập, hình thức xử phạt chưa đủ sức răn đe”². Như vậy, chủ trương, quan điểm nhất quán xuyên suốt của Đảng và chính sách, pháp luật (CSPL) của Nhà nước ta, là trách nhiệm của toàn xã hội.

2. Chính sách, pháp luật bảo vệ trẻ em hiện nay ở Việt Nam

Hiện nay, đã có nhiều nghị quyết, chỉ thị

* TS, Viện Nghiên cứu Gia đình và Giới - Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

của Đảng và CSPL của Nhà nước về BVTE, CSPL về sự quan tâm đối với thể hệ chủ nhân tương lai của đất nước.

Để tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác BVTE trong tình hình mới, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 20-CT/TW ngày 05/11/2012, trong đó đã chỉ ra công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em vẫn còn một số hạn chế, yếu kém. Hệ thống CSPL về chăm sóc, giáo dục và BVTE chưa hoàn thiện. Vì vậy, cần xác định các mục tiêu chăm sóc, giáo dục, BVTE là một trong những nội dung trọng tâm của mục tiêu xã hội; rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống CSPL về chăm sóc, giáo dục và BVTE; đẩy mạnh xã hội hóa công tác chăm sóc, giáo dục và BVTE theo hướng nâng cao trách nhiệm của gia đình, nhà trường, cộng đồng dân cư và các tổ chức chính trị - xã hội.

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) khẳng định mục tiêu về phát triển con người; tôn trọng và bảo vệ quyền con người; thực hiện chăm sóc, giáo dục và BVTE... Đại hội XII năm 2016, Đảng ta cũng nhấn mạnh cần coi trọng chăm sóc sức khỏe nhân dân, công tác bảo vệ và chăm sóc sức khỏe bà mẹ, trẻ em; bảo đảm cân bằng tỷ lệ giới tính khi sinh và quyền trẻ em. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nhấn mạnh việc thực hiện đầy đủ quyền trẻ em, tạo môi trường lành mạnh, thuận lợi để trẻ em được phát triển toàn diện về thể chất, trí tuệ, tinh thần, đạo đức và mối quan hệ xã hội. Tăng cường giáo dục kiến thức, kỹ năng BVTE, kiểm soát tình hình tai nạn, bạo lực, xâm hại trẻ em.

Vấn đề BVTE được ghi rõ trong *Hiến pháp* năm 2013. Tại khoản 1 Điều 37 của *Hiến pháp* đã xác định rõ: “Trẻ em được Nhà nước, gia đình và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục... Nghiêm cấm xâm hại, hành hạ, ngược đãi, bỏ mặc, lạm dụng, bóc lột sức lao động và những hành vi khác vi phạm quyền trẻ

em”. Khoản 2 Điều 58 cũng xác định: Nhà nước, xã hội và gia đình có trách nhiệm bảo vệ, chăm sóc sức khỏe người mẹ, trẻ em. Điều này đã thể hiện việc từng bước thúc đẩy trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân được giao nhiệm vụ chăm sóc trẻ em nói chung và BVTE nói riêng.

Luật Trẻ em năm 2016 đã cụ thể hóa việc BVTE đã được ghi nhận trong *Hiến pháp*. *Luật Trẻ em* năm 2016 có 7 Chương với 106 Điều, trong đó có Chương IV dành riêng quy định về BVTE. Quyền được bảo vệ khi gặp thiên tai, thảm họa, ô nhiễm môi trường, xung đột vũ trang. *Luật Trẻ em* năm 2016 cũng nêu rõ chuyển từ cách tiếp cận BVTE ở tình huống cụ thể sang cách tiếp cận BVTE mang tính hệ thống theo 3 cấp độ: phòng ngừa, hỗ trợ và can thiệp đối với trẻ em có nguy cơ hoặc đang bị xâm hại. Ngoài ra, pháp luật của Việt Nam cũng có những quy định liên quan đến việc BVTE, như: *Luật Bình đẳng giới* năm 2006, *Luật Phòng chống Bạo lực gia đình* năm 2007, *Luật Hôn nhân và Gia đình* năm 2014, *Luật Hộ tịch* năm 2014, *Bộ luật Hình sự* sửa đổi năm 2017, *Bộ luật Tổ tụng hình sự* năm 2015, *Luật An ninh mạng* năm 2018, *Luật Lao động* năm 2019... Có thể thấy, pháp luật đã có những quy định có tác dụng trực tiếp và gián tiếp phòng ngừa, ngăn cấm hành vi xâm phạm trẻ em ở cả môi trường gia đình, nhà trường và môi trường làm việc. Pháp luật đã xác định quyền bất khả xâm phạm về thân thể, danh dự, nhân phẩm là một quyền hiến định. Điều này tạo cơ sở thực tế cho việc giáo dục, tuyên truyền nhằm ngăn ngừa tình trạng vi phạm quyền được bảo vệ của trẻ em nói chung cũng như việc xác định các biện pháp, hình thức xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với mỗi hành vi vi phạm quyền được bảo vệ của trẻ em.

Nhiều chính sách, văn bản dưới luật về BVTE đã được Nhà nước quan tâm xây dựng và ban hành trong giai đoạn 2010 - 2020, như các quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ: Quyết định số 1555/QĐ-TTg ngày

17/10/2012 phê duyệt Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em giai đoạn 2012 - 2020; Quyết định số 2361/QĐ-TTg ngày 22/12/2015 phê duyệt Chương trình BVTE giai đoạn 2016 - 2020; Quyết định số 1235/QĐ-TTg ngày 03/8/2015 phê duyệt Chương trình thúc đẩy quyền tham gia của trẻ em vào các vấn đề về trẻ em giai đoạn 2016 - 2020; Quyết định số 06/QĐ-TTg ngày 03/01/2019 quy định tiêu chuẩn xã, phường, thị trấn phù hợp với trẻ em; Quyết định số 2158/QĐ-TTg ngày 11/11/2013 phê duyệt Chương trình phòng, chống tai nạn thương tích trẻ em giai đoạn 2013 - 2015; Quyết định số 830/QĐ-TTg ngày 01/6/2021 phê duyệt chương trình “Bảo vệ và hỗ trợ trẻ em tương tác lành mạnh, sáng tạo trên môi trường mạng giai đoạn 2021 - 2025”; Quyết định 1863/QĐ-TTg ngày 28/12/2019 phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia phòng, chống bạo lực, xâm hại trẻ em giai đoạn 2020 - 2025; Quyết định số 782/QĐ-TTg ngày 27/5/2021 về Chương trình phòng ngừa, giảm thiểu trẻ em lao động trái quy định của pháp luật giai đoạn 2021 - 2025, định hướng đến năm 2030; Chỉ thị số 18/CT-TTg ngày 16/5/2017 về tăng cường giải pháp phòng, chống bạo lực, xâm hại trẻ em. Gần đây nhất, Quyết định số 23/QĐ-TTg ngày 07/01/2021 về Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em giai đoạn 2021 - 2030. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng để bảo đảm thực hiện tốt các quy định về BVTE, tạo cơ hội cho trẻ em được phát triển toàn diện, bình đẳng về thể chất, trí tuệ và tinh thần; để trẻ em trở thành những chủ nhân tương lai của đất nước.

CSPL về BVTE trong giai đoạn này hướng tới mục tiêu tạo môi trường an toàn, lành mạnh mà ở đó tất cả trẻ em đều được bảo vệ. Vấn đề BVTE đã được quy định theo hướng hệ thống BVTE và theo ba cấp độ là: *phòng ngừa, hỗ trợ, can thiệp*.

3. Một số bất cập trong việc thực hiện chính sách, pháp luật bảo vệ trẻ em

BVTE của Việt Nam hiện nay đang dựa

trên nhiều văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, việc quy định độ tuổi trẻ em ở Việt Nam có sự khác biệt so với Công ước quốc tế nên không có sự tương thích trong việc ban hành, thực hiện CSPL BVTE. Việc có nhiều văn bản chính sách về BVTE cũng tạo ra sự thiếu thống nhất trong giải thích một số định nghĩa, thuật ngữ, từ ngữ. Chẳng hạn, thuật ngữ xâm hại tình dục trẻ em bao gồm: hiếp dâm, giao cấu, cưỡng dâm, dâm ô với trẻ em chưa có sự thống nhất giữa các luật. Các chính sách hiện tại cho thấy thiếu các tiêu chuẩn, quy định và quy trình cho hệ thống BVTE, từ khâu ngăn ngừa, phát hiện sớm, báo cáo, can thiệp cho đến các hoạt động điều trị phục hồi thể chất, tâm lý, giúp trẻ em tái hòa nhập cộng đồng cũng như các dịch vụ chuyên biệt và theo dõi, hỗ trợ lâu dài cho trẻ em, đặc biệt là trẻ em bị xâm hại tình dục.

Hệ thống tư pháp thân thiện với trẻ em chưa được thực hành rộng rãi. Trẻ em còn thiếu nhiều kỹ năng để tự bảo vệ mình trước các nguy cơ bị xâm hại, bị bạo lực. Với những trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt đã có quy định về bảo vệ nhưng chủ yếu là các quy định mà chưa gắn với việc thực thi; chưa có quy định về biện pháp bảo vệ, nhất là các chính sách xã hội và phúc lợi xã hội. Nhiều vụ việc được phát hiện đều là những vụ bạo lực gây hậu quả nghiêm trọng tới mức phải xử lý hình sự.

Việc phân bổ và sử dụng nguồn lực cho việc BVTE còn nhiều bất cập và hạn chế, bao gồm cả nguồn lực con người và nguồn lực tài chính. Bất cập giữa phân bổ ngân sách và mục tiêu của chính sách về BVTE là một thách thức không dễ giải quyết trong điều kiện kinh tế còn khó khăn ở Việt Nam. Đội ngũ công tác viên cơ sở thường là người kiêm nhiệm, thiếu chuyên môn, nghiệp vụ, thông tin về BVTE không được đầy đủ, bao quát, có những vụ vi phạm trong vấn đề BVTE không được phát hiện sớm để ngăn chặn.

Một số quyền được BVTE quy định trong luật chưa phù hợp với điều kiện của Việt Nam nên không thể thực hiện được một cách triệt

để. Chẳng hạn, pháp luật Việt Nam không phân biệt nạn nhân trẻ em theo các hình thức vi phạm pháp luật khác nhau trong tố tụng hình sự. Sự phân định về chức năng, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước còn chưa được thực hiện một cách rạch ròi.

Sự phối hợp còn có sự chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm và làm giảm hiệu quả trong công tác BVTE. Chẳng hạn, trong khi *Luật Hôn nhân và Gia đình* rất tán thành các nguyên tắc của Công ước quốc tế về Quyền trẻ em và các chuẩn mực thực hành quốc tế (ví dụ cố gắng tìm kiếm giải pháp duy trì tình trạng gia đình và thiết lập cơ chế hỗ trợ chăm sóc thay thế, các quy trình cụ thể thực hiện chăm sóc thay thế và trách nhiệm của các cơ quan khác nhau), nhưng lại chưa được nêu rõ ràng và có sự chồng chéo trách nhiệm giữa các cơ quan và tổ chức. Hay như, có một vài cơ quan đều có thể đưa ra yêu cầu chấm dứt hoặc hạn chế quyền của cha mẹ. Việc quy định trách nhiệm không rõ ràng có thể dẫn đến các nhiệm vụ không được ai thực hiện.

4. Một số kiến nghị

BVTE đã được các cấp, các ngành, các cơ quan có thẩm quyền, cá nhân, tổ chức và gia đình nhận thức đúng và có nhiều nỗ lực trong việc triển khai thực hiện khá đồng bộ các chính sách, chương trình BVTE. Tuy nhiên, để những quy định của chính sách và luật pháp về BVTE đi vào cuộc sống thì các biện pháp cụ thể cũng như việc thực hiện chính sách và thi hành luật pháp mang ý nghĩa quyết định, trong đó cần chú trọng:

Thứ nhất, tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy đảng, chính quyền, đồng thời, xác định rõ công tác BVTE là nhiệm vụ chính trị quan trọng, cần tiếp tục phát huy ở lãnh đạo các cấp đối với công tác BVTE, bởi đây là vấn đề có tầm quan trọng đặc biệt đối với sự phát triển bền vững của đất nước.

Thứ hai, hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo hành lang pháp lý vững chắc cho các hoạt động BVTE. Cần khẩn trương rà soát lại các văn bản quy phạm pháp luật nhằm tránh

hiện tượng chồng chéo, mâu thuẫn nhau cũng như tránh tình trạng vừa thừa, vừa thiếu giữa các văn bản, trong đó cần bổ sung thêm những quy định pháp luật nhằm gia tăng khả năng BVTE.

Thứ ba, tiếp tục phát huy sự phối hợp liên ngành về thực hiện công tác BVTE. Xây dựng, hoàn thiện cơ chế, quy trình phối hợp giữa các ngành về một số nội dung, hoạt động trong lĩnh vực BVTE.

Thứ tư, ngân sách cho hoạt động BVTE cần được bổ sung và tăng cường đầu tư hơn nữa. Nhà nước cần có chính sách đầu tư hợp lý và tạo nguồn ngân sách để duy trì hoạt động BVTE. Thực hiện cấp ngân sách BVTE theo số lượng trẻ em và thay đổi các cơ chế quản lý và phân bổ ngân sách cho phù hợp.

Thứ năm, chú ý đặc biệt đối với nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, nhóm trẻ em yếu thế, dễ bị tổn thương trong công tác BVTE.

Thứ sáu, tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức của người dân, các bậc cha mẹ và trẻ em về các yếu tố nguy cơ ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng và sự phát triển của trẻ em □

Chú thích:

1. Tổng cục Thống kê. *Kết quả toàn bộ Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019*. H. NXB Thống kê, 2020.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập II*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 72.

Tài liệu tham khảo:

1. Lã Văn Bằng. *Thực hiện pháp luật về bảo vệ trẻ em ở Việt Nam hiện nay*. Luận án tiến sĩ Lý luận và Lịch sử Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Hà Nội, 2019.

2. Đặng Bích Thủy. *Vai trò của Nhà nước trong thực hiện quyền chăm sóc sức khỏe trẻ em*. Tạp chí Nghiên cứu Gia đình và Giới, số 3/2015.

3. Phạm Thị Tính. *Bảo đảm không gian an toàn cho trẻ em nhìn từ góc độ quyền được bảo vệ*. Tạp chí Nghiên cứu Gia đình và Giới, số 1/2019.