

BỘ LĐ & TBXH

UNICEF

**XÂY DỰNG MÔI TRƯỜNG BẢO VỆ TRẺ EM
VIỆT NAM: ĐÁNH GIÁ PHÁP LUẬT VÀ
CHÍNH SÁCH BẢO VỆ TRẺ EM, ĐẶC BIỆT LÀ
TRẺ EM CÓ HOÀN CẢNH ĐẶC BIỆT Ở VIỆT NAM**

Hà Nội, năm 2009

Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin
Chịu trách nhiệm xuất bản: Nguyễn Văn Khương
Chịu trách nhiệm nội dung: UNICEF
In 2200 cuốn khổ 21x29cm

Số đăng ký kế hoạch xuất bản 366-2009/CXB/16/01-42/VHTT cấp ngày 10/6/2009

Lời giới thiệu

Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em là một trong những truyền thống tốt đẹp của dân tộc Việt Nam. Truyền thống đó ngày càng được nhân dân ta giữ gìn, tôn trọng và phát huy. Sự quan tâm đến trẻ em được thể hiện rõ hơn, sau khi Việt Nam phê chuẩn Công ước của Liên Hợp quốc về quyền trẻ em năm 1990, đó là sự cam kết mạnh mẽ của Nhà nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, đảm bảo cho mọi trẻ em được đối xử bình đẳng, có điều kiện thuận lợi nhất để phát triển thể chất và trí tuệ, bảo đảm được sống trong môi trường an toàn và lành mạnh, nhằm làm cho mọi trẻ em đều được hưởng các quyền cơ bản và làm tròn bổn phận của trẻ em.

Trong những năm qua Việt Nam đã từng bước xây và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, cũng như pháp luật, chính sách liên quan đến công tác bảo vệ, chăm sóc trẻ em nói riêng. Pháp luật Việt Nam đã cụ thể hoá pháp luật quốc tế và vận dụng phù hợp điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam. Đây là cơ sở pháp lý để đảm bảo thực hiện tốt các quyền trẻ em. Tuy vậy, với sự phát triển nhanh chóng và đa dạng của các quan hệ xã hội trong lĩnh vực bảo vệ trẻ em, các quy định pháp luật về bảo vệ trẻ em cần liên tục được rà soát, đánh giá và sửa đổi cho phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam cũng như pháp luật quốc tế.

Trước thực tiễn như vậy, Vụ Pháp chế, Bộ Lao động -Thương binh và Xã hội đã phối hợp với các chuyên gia của một số bộ, ngành liên quan tiến hành đánh giá các văn bản pháp luật, tập trung đến pháp luật đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, so sánh với các chuẩn mực quốc tế, tìm ra những thiếu hụt và hạn chế của pháp luật Việt Nam, trên cơ sở đó kiến nghị, đề xuất nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam, đảm bảo từng bước hài hoà với pháp luật và các chuẩn mực quốc tế.

Cuốn tài liệu “Xây dựng môi trường bảo vệ trẻ em Việt Nam: đánh giá pháp luật và chính sách bảo vệ trẻ em, đặc biệt là trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt ở Việt Nam” sẽ là tài liệu bổ ích, giúp các nhà quản lý, các nhà hoạch định chính sách, cán bộ làm việc với trẻ em, để tham khảo, vận dụng vào các công việc, góp phần thực hiện tốt sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em.

Trân trọng cảm ơn các chuyên gia pháp luật, các nhà quản lý, cán bộ làm việc liên quan đến trẻ em thuộc các bộ, ngành, đoàn thể, địa phương và tổ chức quốc tế đã tham gia xây dựng và đóng góp ý kiến cho báo cáo này. Trân trọng cảm ơn Quý nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF) đã hỗ trợ chuyên gia kỹ thuật, kinh phí để xây dựng và in ấn cuốn tài liệu này.

Trong quá trình biên soạn khó tránh khỏi những thiếu sót, rất mong nhận được ý kiến phản hồi của bạn đọc, chúng tôi xin tiếp thu để hoàn thiện cuốn tài liệu lần sau được tốt hơn.

VỤ PHÁP CHẾ

BỘ LAO ĐỘNG-THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI

Nhóm biên soạn

Đặng Đức San, Vụ Trưởng Vụ Pháp chế - Bộ LĐTBXH

Đình Văn Sơn, Chánh Thanh tra Tổng cục Dạy nghề - Bộ LĐTBXH

Hà Đình Bốn, Phó Vụ Trưởng Vụ Pháp chế - Bộ LĐTBXH

Nguyễn Văn Luật - Viện trưởng Viện Khoa học xét xử - TANDTC

Trần Văn Trung – Phó Viện trưởng Viện Khoa học Kiểm sát – VKSNDTC

Lê Thị Hoàng Yến – Phó Cục trưởng Cục Con nuôi - Bộ Tư pháp

Nguyễn Thanh Toàn – Thanh tra viên chính - Bộ GDĐT

Mai Phong - Bộ Công an

Nguyễn Thị Phương Thảo - Bộ Tư pháp

Phạm Trọng Nghĩa, Chuyên viên, Vụ Pháp chế - Bộ LĐTBXH

Nguyễn Thuý Ngân, Trưởng phòng, Vụ Pháp chế - Bộ LĐTBXH

Nguyễn Thị Kim Oanh, Trưởng phòng, Vụ Pháp chế - Bộ LĐTBXH

Nguyễn Thị Ngọc Yến, Chuyên viên - Vụ Pháp chế - Bộ LĐTBXH

Phan Thanh Minh, Chuyên viên, Vụ Pháp chế - Bộ LĐTBXH

Lê Hồng Loan, Trưởng phòng Bảo vệ trẻ em - UNICEF

Julie Bergeron, Cán bộ chương trình, Phòng Bảo vệ trẻ em - UNICEF

Hà Ngọc Anh, cán bộ phiên dịch - UNICEF

Mục lục

GIỚI THIỆU.....	9
2. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH TRẺ EM CÓ HOÀN CẢNH ĐẶC BIỆT VÀ TRẺ EM DỄ BỊ TỔN THƯƠNG.....	11
2.1 Bảo vệ trẻ em trên thế giới và trong khu vực	11
2.2 Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và trẻ em dễ bị tổn thương ở Việt Nam.....	11
3. BẢO VỆ TRẺ EM Ở VIỆT NAM.....	13
4. CÁC HOẠT ĐỘNG PHÒNG NGỪA SƠ CẤP	15
4.1 Công ước quốc tế về quyền trẻ em (CRC), các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tiêu biểu.....	15
4.2 Luật pháp, chính sách của Việt Nam.....	17
4.3. Phân tích và khuyến nghị	22
5. CÁC HOẠT ĐỘNG PHÒNG NGỪA THỨ CẤP	25
5.1 Công ước quốc tế về quyền trẻ em CRC, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tiêu biểu	25
5.2 Luật pháp, chính sách của Việt Nam	26
5.3 Phân tích và khuyến nghị	27
6. PHÒNG NGỪA TAM CẤP: XÁC ĐỊNH, CHUYỂN TUYẾN VÀ CÁC DỊCH VỤ HỖ TRỢ.....	29
6.1 Những điều khoản chung cho tất cả trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.....	29
6.1.1 Công ước quốc tế về quyền trẻ em CRC, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tiêu biểu	29
6.1.2 Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam	31
6.1.3 Phân tích và khuyến nghị	37
6.2 Trẻ em mồ côi và trẻ em bị bỏ rơi.....	41
6.2.1 Công ước quốc tế về quyền trẻ em CRC, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tiêu biểu ...	42
6.2.2 Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam:	43
6.2.3. Phân tích và khuyến nghị	46
6.3 Trẻ em bị lạm dụng và bóc lột tình dục	47
6.3.1 Công ước Quốc tế về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình, giải pháp tích cực...	48
6.3.2 Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam	49
6.3.3 Phân tích và khuyến nghị	55
6.4 Trẻ em đường phố:	57
6.4.1 Công ước Quốc tế về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình giải pháp tích cực..	57
6.4.2 Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam	57
6.4.3 Phân tích và khuyến nghị	59

6.5 Trẻ em phải lao động trong điều kiện độc hại và nguy hiểm	60
6.5.1 Công ước Quốc tế về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình giải pháp tích cực..	60
6.5.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam	61
6.5.3. Phân tích và khuyến nghị	64
6.6 Trẻ em bị ảnh hưởng của HIV/AIDS	65
6.6.1 Công ước Quốc tế về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình giải pháp tích cực ..	65
6.6.2 Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam	66
6.6.3 Phân tích và kiến nghị.....	68
6.7 Trẻ em sử dụng trái phép các chất ma túy.....	69
6.7.1 Công ước về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tốt.....	69
6.7.2 Luật pháp, các chính sách và hoạt động thực tiễn ở VN.....	70
6.7.3 Phân tích và đề xuất.....	75
6.8 Người chưa thành niên vi phạm pháp luật	76
6.8.1 Công ước về quyền trẻ em, tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tốt.....	76
6.8.2 Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam.....	78
6.8.3 Phân tích và khuyến nghị.....	80
6.9 Trẻ khuyết tật.....	82
6.9.1 Công ước quốc tế về quyền trẻ em, tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tốt	82
6.9.2 Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam	83
7. CÁC KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH	91

1. Giới thiệu

Mục đích của báo cáo này là nhằm xem xét và rà soát lại một cách toàn diện hệ thống pháp luật, chính sách về bảo vệ trẻ em ở Việt Nam. Sau khi Việt Nam tham gia ký kết Công ước Quốc tế về Quyền trẻ em năm 1990, nhiều luật, nghị định, chính sách và chương trình về bảo vệ trẻ em đã được ban hành. Báo cáo này hi vọng sẽ phân tích và đánh giá những văn bản quy phạm pháp luật đó trong mối tương quan với Công ước Quốc tế về Quyền trẻ em cũng như các tiêu chuẩn quốc tế về bảo vệ trẻ em khác. Báo cáo cũng nhằm mục đích xác định những khoảng cách giữa pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế, cũng như dự báo những diễn biến mới về việc xây dựng các chính sách và chương trình liên quan đến lĩnh vực bảo vệ trẻ em.

Báo cáo này dựa trên cơ sở đánh giá các luật, văn bản dưới luật cũng như những chính sách và chương trình bảo vệ trẻ em. Trong phạm vi có thể, thông tin về công tác và hiệu quả thực hiện các luật, văn bản dưới luật, chính sách và chương trình này đã được tổng hợp từ những báo cáo, khảo sát và nghiên cứu hiện có về thực trạng công tác bảo vệ trẻ em ở Việt Nam. Những phần thông tin còn thiếu sẽ được thu thập từ các bên liên quan ở cấp quốc gia và cơ sở thông qua công tác khảo sát thực địa.

Sau đây là một số thuật ngữ phục vụ cho việc nghiên cứu trong phạm vi báo cáo này:

Trẻ em: theo Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em của Việt Nam năm 2004, trẻ em là người dưới 16 tuổi. Theo Công ước Quốc tế về Quyền trẻ em, trẻ em là người dưới 18 tuổi. Do đó, “trẻ em” trong phạm vi báo cáo này được dùng để chỉ người dưới 16 tuổi, tuy nhiên trong những phần đề cập đến pháp luật quốc tế, “trẻ em” được hiểu là người dưới 18 tuổi theo quy định của luật pháp quốc tế.

Trẻ em có nguy cơ: là trẻ em chưa hoàn toàn rơi vào hoàn cảnh đặc biệt nhưng có nhiều nguy cơ rơi vào hoàn cảnh đặc biệt, do có xuất hiện một số nguy cơ trong gia đình và cộng đồng, trong đó bao gồm: trẻ em từ các gia đình khó khăn, trẻ em sống trong gia đình khuyết thiếu chỉ có cha hoặc mẹ, trẻ em khuyết tật chậm phát triển, và trẻ em từ vùng các dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc đặc biệt khó khăn...

Trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt:

- Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt là trẻ em có hoàn cảnh không bình thường về thể chất hoặc tinh thần, không đủ điều kiện để thực hiện quyền cơ bản và hoà nhập với gia đình, cộng đồng (Khoản 1, Điều 3, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em);
- Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt gồm: trẻ em mồ côi không nơi nương tựa, trẻ em bị bỏ rơi; trẻ em khuyết tật, tàn tật; trẻ em là nạn nhân của chất độc hóa học; trẻ em nhiễm HIV/AIDS; trẻ em phải lao động nặng nhọc, nguy hiểm, tiếp xúc với chất độc hại; trẻ em phải làm việc xa gia đình; trẻ em lang thang; trẻ em bị xâm hại tình dục; trẻ em nghiện ma túy; trẻ em vi phạm pháp luật (Điều 40 Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em).

Để phục vụ mục đích của báo cáo, trong phạm vi báo cáo này danh mục trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt (CSC), bao gồm các đối tượng sau:

- 1. Trẻ em mồ côi và trẻ em bị bỏ rơi:** là những trẻ em mà cả cha lẫn mẹ đã qua đời, không có họ hàng thân thích, hoặc là những trẻ em mà cha hoặc mẹ qua đời, người còn lại đã mất tích hoặc không có khả năng nuôi trẻ em; và trẻ em bị cha mẹ bỏ rơi không có sự chăm sóc của cha mẹ.

(Trẻ em được nhận làm con nuôi thường không phải tất cả là trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Việc nhận con nuôi là một trong những biện pháp để hỗ trợ các em mồ côi hoặc các em bị bỏ rơi)
- 2. Trẻ em bị xâm hại tình dục:** bao gồm trẻ em bị lạm dụng tình dục, bị cưỡng hiếp, hoặc bị lạm dụng bởi các hành vi dâm ô...; trẻ em bị bóc lột tình dục vì mục đích thương mại (mại dâm, du lịch tình dục, văn hóa phẩm đồi trụy trẻ em, trẻ em bị buôn bán).

- 3. Trẻ em đường phố/Trẻ em vô gia cư/Trẻ em phải làm việc xa gia đình:** Ở Việt Nam, khái niệm trẻ em đường phố được định nghĩa gồm bốn nhóm sau đây: a) trẻ em bỏ nhà và sống trên đường phố, những khu vực công cộng như trong công viên, dưới gầm cầu ở các thành phố mà không có bố mẹ hoặc người giám hộ chăm sóc; b) trẻ em từ các gia đình di cư lên thành phố, sống và kiếm sống trên đường phố, các khu công cộng cùng với cha mẹ các em, hoặc chỉ cùng với cha hoặc mẹ; c) trẻ em làm việc trên đường phố nhưng sống tại nhà với bố mẹ hoặc người giám hộ; và d) trẻ em do hoàn cảnh kinh tế khó khăn phải bỏ nhà đến sống và kiếm sống trên đường phố, những khu vực công cộng như công viên, gầm cầu ở các thành phố mà không có cha mẹ hoặc người giám hộ¹.
- 4. Trẻ em phải lao động trong môi trường độc hại và nguy hiểm:** Báo cáo sẽ phân biệt đối tượng trẻ em tham gia lao động phù hợp và trẻ em phải lao động trong môi trường độc hại. Theo Công ước 182 của Tổ chức Lao động thế giới ILO, lao động trong điều kiện môi trường độc hại và nguy hiểm là những công việc mang tính chất gây hại cho sức khỏe, sự an toàn và đạo đức của trẻ em (ví dụ như làm việc trong môi trường nguy hiểm, tham gia vào những công việc bất hợp pháp như buôn bán chất ma túy, những công việc quá sức và nặng nhọc với độ tuổi của trẻ em...
(Xem thêm trong phần 6.5 dưới đây)
- 5. Trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS:** Khái niệm trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS rộng hơn so với khái niệm trẻ em nhiễm HIV/AIDS. Các văn kiện quốc tế định nghĩa "Trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS" là: trẻ em bị nhiễm HIV dương tính; trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS do các em bị mất cha hoặc mẹ hoặc gia đình các em bị ảnh hưởng hậu quả nghiêm trọng (trẻ em mồ côi và trẻ em sống trong những gia đình có người nhiễm) và những trẻ em có nguy cơ nhiễm HIV cao.
- 6. Trẻ em lạm dụng chất ma túy:** là trẻ em sử dụng ma túy trái phép và những em nghiện ma túy.
- 7. Người chưa thành niên vi phạm pháp luật:** là tất cả những người dưới 18 tuổi có hành vi vi phạm pháp luật hoặc bị cáo buộc là có hành vi vi phạm pháp luật hành chính hoặc hình sự.
- 8. Trẻ em khuyết tật:** là trẻ em có khuyết tật thể chất hoặc tâm thần, trẻ em khuyết tật cũng bao gồm đối tượng trẻ em bị khuyết tật bẩm sinh, hoặc những em bị khuyết tật do tai nạn, ốm đau và bị tiếp xúc với hóa chất độc.

¹ Nghiên cứu về trẻ em đường phố tại Hà Nội và đánh giá Dự án trẻ em Đường phố của UNICEF ở Hà Nội, Thanh Hóa và Hưng Yên (2003)

2. Tổng quan tình hình trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và trẻ em dễ bị tổn thương

2.1. Quản lý tài nguyên thiên nhiên và vấn đề nghèo đói

Mặc dù nhiều quốc gia trên thế giới đã phê chuẩn Công ước quốc tế về Quyền trẻ em (CRC) nhưng trên thực tế còn rất nhiều trẻ em không được bảo vệ khỏi các hình thức bạo lực, lạm dụng, bóc lột và ngược đãi. Chính phủ của nhiều quốc gia đã bày tỏ sự ủng hộ cao thông qua việc phê chuẩn nhiều công ước quốc tế, nghị định thư, và chương trình hành động, nhưng tình trạng lạm dụng trẻ em vẫn ngày càng gia tăng, trong đó có bạo lực trong trường học và gia đình, bóc lột tình dục và mại dâm trẻ em, văn hóa phẩm đồi trụy trẻ em, trẻ em bị ép phải lao động và lao động trong điều kiện nguy hiểm, trẻ em phải đi lính, cũng như những hủ tục lạc hậu như tảo hôn. Nạn nhân trẻ em bị lạm dụng ước tính lên tới hơn 300 triệu em².

Bóc lột, lạm dụng và ngược đãi trẻ em gây ảnh hưởng cho sự phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, góp phần gây ra tử vong trẻ em; khuyết tật, những vấn đề phát triển tuổi thọ và ảnh hưởng đến khả năng học tập cũng như khả năng phát triển thành những bậc cha mẹ, công dân và thành viên có ích cho xã hội. Những trẻ em không được bảo vệ và quan tâm có quyền được trợ giúp phục hồi thể chất và tâm lý cũng như được tái hòa nhập xã hội. Một điều quan trọng không kém là phải đảm bảo rằng tất cả trẻ em trong xã hội được sống trong môi trường an toàn và lành mạnh.

Nhiều quốc gia trên thế giới đã giới thiệu những chương trình cải cách tư pháp và bảo vệ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt nhằm cải thiện dịch vụ cho trẻ em bị lạm dụng, bóc lột và ngược đãi, và đảm bảo rằng những trẻ em có hành vi không đúng phải chịu trách nhiệm với những hành động của mình. Tuy nhiên, thực trạng và sự tổn tại tình trạng ngược đãi trẻ em trên thế giới cho thấy chỉ can thiệp pháp lý và dịch vụ vẫn chưa hiệu quả trong việc giảm các vụ ngược đãi trẻ em. Phương pháp tiếp cận dựa vào quyền trẻ em trong lập chương trình cho thấy cần quan tâm nhiều hơn đến các dịch vụ can thiệp phòng ngừa, nhằm bảo vệ tất cả trẻ em khỏi bị xâm hại.

Do đó, cần thiết phải thông qua một phương pháp tiếp cận mới về vấn đề bảo vệ trẻ em trong đó có xem xét đến những yếu tố mang tính hệ thống, đồng thời nhấn mạnh công tác phòng ngừa, ứng phó và can thiệp. Hiện nay, các chiến lược chủ yếu tập trung xây dựng “môi trường bảo vệ” cho trẻ em, đặc biệt là: cam kết và năng lực của chính phủ, xây dựng luật pháp và thực thi luật pháp, văn hóa và phong tục, thảo luận mở, kỹ năng sống cho trẻ em, kiến thức, sự tham gia, năng lực của gia đình và cộng đồng, những dịch vụ căn bản, kiểm tra giám sát và báo cáo³. Ở mỗi quốc gia, cần phải nắm bắt và giải quyết những yếu tố nguyên nhân mang tính hệ thống dẫn đến bạo lực, bóc lột và lạm dụng trẻ em. Chỉ có những chiến lược bảo vệ trẻ em mang tính hệ thống và tổng thể mới có thể mang lại tác động lâu dài.

2.2. Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và trẻ em dễ bị tổn thương ở Việt Nam

Trong vòng hai mươi năm trở lại đây, Việt Nam đã và đang trải qua những thay đổi quan trọng về kinh tế, xã hội. Có thể khẳng định rằng trong những năm vừa qua, chất lượng cuộc sống của người Việt Nam đã được cải thiện đáng kể, Việt Nam đã đạt được khá nhiều tiến bộ quan trọng trong công cuộc xóa đói giảm nghèo. Tuy nhiên, tăng trưởng và phát triển kinh tế ở Việt Nam không đồng đều, một bộ phận đáng kể người dân Việt Nam vẫn chưa được hưởng lợi từ nền kinh tế phát triển này. Để giải quyết những vấn đề này, Chính phủ Việt Nam đã thúc đẩy việc xây dựng các chiến lược và chính sách phúc lợi xã hội cũng như tạo nền tảng pháp lý và chính sách cho công cuộc giảm nghèo và các chính sách xã hội. Một trong những chủ trương thông suốt trong đường lối và chính sách của Việt Nam là đặt người dân vào vị trí trung tâm của công cuộc phát triển đất nước. Do đó, bảo vệ trẻ em và sự phát triển của trẻ em luôn luôn được coi là những ưu tiên hàng đầu của đất nước. Việt Nam là quốc gia đầu tiên trong khu vực và quốc gia thứ hai trên thế giới tham gia ký kết và phê chuẩn Công ước quốc tế về quyền trẻ em (CRC).

2 Landgren, Karen, Môi trường bảo vệ: Hỗ trợ phát triển cho bảo vệ trẻ em

3 Landgren, Karen, Môi trường bảo vệ: Hỗ trợ phát triển cho bảo vệ trẻ em

Tuy nhiên, đối với Việt Nam cũng như nhiều quốc gia khác trên thế giới, việc bảo vệ trẻ em khỏi bạo lực và bóc lột vẫn luôn là một thách thức khó khăn. Những chênh lệch về điều kiện sống trong thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, tốc độ đô thị hóa nhanh chóng, những rạn vỡ trong gia đình, và sự xói mòn những giá trị truyền thống đã dẫn tới con số trẻ em bị bỏ rơi, bị sao nhãng, lạm dụng và bóc lột ngày càng gia tăng. Báo cáo của BLĐTB&XH năm 2004 cho biết có hơn 2,500 triệu trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, chiếm hơn 3% tổng dân số là trẻ em trên cả nước. Cũng theo thông tin của BLĐTB&XH và các cơ quan chính phủ khác, cả nước có hơn 1,2 triệu trẻ em khuyết tật, 263,000 trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS trong đó 8,500 trẻ em bị nhiễm HIV/AIDS, 150,000 trẻ em mồ côi, 23,000 trẻ em phải lao động, 20,000 trẻ em làm nghề mại dâm, 21,000 trẻ em đường phố, 13,000 trẻ em vi phạm pháp luật, 8,000 em sử dụng ma túy, và 126,309 trẻ em bị khước từ bởi sự chăm sóc từ cha mẹ đẻ của mình. Bên cạnh đó, còn có hơn 1,2 triệu trẻ em sống trong tình trạng nghèo đói. Rất nhiều trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt đang phải vật lộn để mưu sinh, một số em buộc phải sinh sống và làm việc kiếm tiền trên đường phố, một số em khác phải sống trong các cơ sở bảo trợ xã hội.

Việt Nam đã thể hiện cam kết giải quyết những thách thức này thông qua việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, các chương trình và sáng kiến nhằm mang lại cho trẻ em một môi trường bảo vệ và an toàn. Ngoài Công ước quốc tế về quyền trẻ em, Việt Nam còn phê chuẩn những văn bản quốc tế sau: Nghị định thư không bắt buộc đối với CRC về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hóa phẩm khiêu dâm trẻ em (12/2001), Nghị định thư không bắt buộc đối với CRC về sự tham gia của trẻ em vào lực lượng vũ trang, Công ước số 182 của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) về việc xóa bỏ những hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất (12/2000), Công ước của Liên hợp quốc về đấu tranh chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và Nghị định thư về phòng ngừa, trấn áp và trừng trị tội phạm buôn người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em (được ký tháng 12 năm 2001 nhưng chưa được phê chuẩn). Hiện nay, Việt Nam đang xem xét việc phê chuẩn Công ước La-hay về bảo vệ trẻ em và hợp tác trong lĩnh vực con nuôi quốc tế. Hiện Việt Nam cũng đang xem xét thông qua Nghị định thư của LHQ về ngăn ngừa, trấn áp và xử lý nạn buôn người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em.

3. Bảo vệ trẻ em ở Việt Nam

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã từng bước xây dựng và từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, hài hoà với pháp luật quốc tế, sự tin cậy và ứng phó kịp thời với những mối quan hệ xã hội mới, cũng như hội nhập một cách vững chắc vào các tiêu chuẩn luật pháp quốc tế. Do đó, hệ thống luật pháp ngày càng được hoàn thiện này có thể được coi là đặt nền tảng cho công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, tạo điều kiện cho các em phát triển toàn diện, đảm nhận sứ mệnh là chủ nhân tương lai của đất nước.

Có rất nhiều những văn bản quy phạm pháp luật đã được xây dựng và giới thiệu nhằm giải quyết những khía cạnh khác nhau trong vấn đề bảo vệ trẻ em. Những nguyên tắc, vai trò và trách nhiệm cơ bản của hệ thống bảo vệ trẻ em đã được quy định trong Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em do Quốc hội nước Việt Nam thông qua năm 1991 và sửa đổi năm 2004. Một số các chương trình đã được xây dựng và triển khai nhằm giúp đỡ một số đối tượng trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, trong đó phải kể đến Chương trình bảo vệ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt giai đoạn 1999-2002 (được phê duyệt bởi Quyết định số 134/1999/QĐ-TTg, ngày 31/5/1999), Chương trình ngăn ngừa và giải quyết tình trạng trẻ em lang thang, trẻ em bị xâm phạm tình dục và trẻ em phải lao động nặng nhọc, trong điều kiện độc hại, nguy hiểm giai đoạn 2004-2010 (được phê duyệt bởi Quyết định 19/2004/QĐ-TTg, ngày 12/02/2004), và Chương trình hành động quốc gia đấu tranh phòng, chống mại dâm giai đoạn 2006-2010; Chương trình Hành động quốc gia về phòng, chống buôn bán người; Quyết định 312/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt các đề án thuộc Chương trình hành động phòng, chống tội phạm buôn bán phụ nữ, trẻ em từ năm 2005 đến năm 2010; Quyết định số 17/2007/QĐ-TTg ban hành Quy chế tiếp nhận và hỗ trợ tái hòa nhập cộng đồng cho phụ nữ và trẻ em bị buôn bán từ nước ngoài trở về, và Kế hoạch Quốc gia về phòng, chống tội phạm giai đoạn 2005-2010 (bao gồm các điều khoản về các hành vi phạm tội do trẻ em thực hiện và tội phạm chống lại trẻ em), Quyết định 65/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án “Chăm sóc trẻ em mồ côi không nơi nương tựa, trẻ em bị bỏ rơi, trẻ em tàn tật nặng, trẻ em là nạn nhân của chất độc hóa học và trẻ em nhiễm HIV/AIDS”

Việt Nam đang trong giai đoạn từng bước xây dựng một hệ thống tổ chức mạng lưới bảo vệ trẻ em từ trung ương đến cơ sở. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa có một hệ thống toàn diện để phòng ngừa và ứng phó đối với trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Hiện nay Việt Nam cũng chưa có đội ngũ cán bộ xã hội được đào tạo bài bản ở cơ sở để ứng phó kịp thời với những ca bảo vệ trẻ em. Đội ngũ cán bộ chuyên trách làm việc với trẻ em, gia đình và cộng đồng ở tất cả các cấp vẫn còn thiếu về số lượng và yếu về năng lực, công tác xã hội vẫn chưa được công nhận là một nghề. Chính sách phúc lợi xã hội nói chung và hướng tiếp cận bảo vệ trẻ em nói riêng chủ yếu vẫn mang nặng tính “nhân đạo” chứ không mang tính dựa trên quyền. Việc cung cấp các dịch vụ xã hội cho những nhóm trẻ em dễ bị tổn thương vẫn phụ thuộc chủ yếu vào những nỗ lực tình nguyện và những tổ chức phi lợi nhuận, hơn là dựa vào đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp được đào tạo và được trả lương⁴.

Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em (UBDSGD&TE) trước đây và Bộ LĐTBXH hiện nay có trách nhiệm quản lý nhà nước đối với vấn đề bảo vệ trẻ em, có trách nhiệm phối kết hợp và điều phối việc thực hiện các chương trình, kế hoạch cho trẻ em. Tuy nhiên vẫn chưa có một cơ quan đầu mối hoặc chủ trì chịu trách nhiệm chung về tất cả các khía cạnh của công tác bảo vệ trẻ em trên toàn quốc. Trách nhiệm thực hiện các lĩnh vực khác nhau trong công tác bảo vệ trẻ em lại được giao cho nhiều bộ, ngành khác nhau, dựa theo chức năng của các bộ, ngành này cũng như việc phân loại đối tượng trẻ em. Theo Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, Nghị định số 36/2005/NĐ-CP hướng dẫn việc thực hiện luật, có quy định trách nhiệm như sau:

- * **UBDSGD&TE:** Quản lý nhà nước đối với các vấn đề về trẻ em, trong đó có việc xây dựng luật pháp và chính sách về trẻ em, tổ chức thực hiện các chương trình về bảo vệ và chăm sóc trẻ em thiết yếu, điều phối hoạt động giáo dục và nhận thức về bảo vệ trẻ em, quản lý nhà nước về các cơ sở hỗ trợ trẻ em với nhiều thành phần khác nhau, thu thập và phân tích số liệu về bảo vệ trẻ em,

4 Phân tích tình hình về các chương trình chăm sóc trong cơ sở tập trung và chăm sóc thay thế ở Việt Nam, UNICEF, 2004

ban hành các tiêu chuẩn, nguyên tắc, hướng dẫn về bảo vệ trẻ em và các cơ sở trợ giúp trẻ em. Theo Chương trình 19, UBDSGD&TE chịu trách nhiệm chính về các chương trình phòng chống tội phạm chưa thành niên và hỗ trợ trẻ em lang thang. Theo Chương trình Quốc gia Phòng chống Buôn bán Phụ nữ và Trẻ em giai đoạn 2006-2010, UBDSGD&TE chịu trách nhiệm chính trong công tác phòng chống buôn bán trẻ em và bóc lột tình dục trẻ em vì mục đích thương mại. (Nội dung này đã được chuyển giao cho Bộ LĐTBXH kể từ tháng 8 năm 2007)

- **Bộ LĐTB&XH:** có trách nhiệm ban hành cơ chế và chính sách đối với trẻ em khuyết tật, tàn tật, trẻ em mồ côi, và trẻ em đường phố, quản lý nhà nước đối với các cơ sở bảo trợ xã hội, các cơ sở điều trị cai nghiện, các cơ sở dạy nghề, ban hành luật pháp về lao động trẻ em và thanh tra việc thực thi luật pháp này. Theo Chương trình 19, Bộ LĐTB&XH chịu trách nhiệm chính về các kế hoạch ngăn chặn và giải quyết tình trạng lạm dụng tình dục trẻ em, sử dụng lao động trẻ em làm các công việc nặng trong điều kiện nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm. Bộ LĐTB&XH cũng chịu trách nhiệm chính trong việc tổ chức giáo dục dạy nghề, hỗ trợ việc làm, tái hoà nhập cộng đồng cho phụ nữ và trẻ em từng bị buôn bán qua biên giới nay đã trở về.
- * **Bộ Công an:** có trách nhiệm áp dụng các biện pháp phòng ngừa và đấu tranh với các hành vi xâm phạm quyền trẻ em, giáo dục và cải tạo người chưa thành niên vi phạm pháp luật; phối hợp thực hiện Chương trình hành động quốc gia về phòng chống buôn bán phụ nữ, trẻ em và Chương trình đấu tranh phòng, chống mại dâm.
- * **Bộ Tư pháp:** Hỗ trợ pháp lý cho trẻ em thiệt thòi, quản lý việc nhận con nuôi (trong nước và nước ngoài), tăng cường nhận thức và giáo dục về luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Việc nhận con nuôi quốc tế cũng do Bộ Tư pháp quản lý theo quy định tại Nghị định số 158/2005/NĐ - CP.
- * **Bộ Y tế:** trách nhiệm cải thiện chất lượng điều trị y tế cho trẻ em, đặc biệt là những trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.
- * **Bộ Giáo dục và đào tạo:** Trách nhiệm xây dựng các chương trình nâng cao nhận thức và giáo dục về bảo vệ trẻ em, thực hiện chính sách về miễn giảm học phí, áp dụng những biện pháp phù hợp để hòa nhập trẻ quay trở lại trường học, phối hợp với Bộ LĐTB&XH để xác định những chương trình giáo dục cho những trường lớp có trẻ em khuyết tật, xác định các chương trình giáo dục trong các trường giáo dưỡng.
- * **Bộ Kế hoạch và Đầu tư:** Xây dựng kế hoạch bảo vệ trẻ em, đưa nội dung kế hoạch vào các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, huy động nguồn lực trong nước và quốc tế cho công tác bảo vệ trẻ em.
- * **Bộ Tài chính:** Hướng dẫn các bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc đưa ra dự trù ngân sách hàng năm và dài hạn cho hoạt động bảo vệ trẻ em, đề xuất chính sách huy động nguồn lực tài chính cho công tác bảo vệ trẻ em.

Nhìn chung, trách nhiệm bảo vệ trẻ em đã được phân công thực hiện theo nhiều chương trình và kế hoạch hành động riêng biệt, xử lý các nhóm khác nhau trong tổng thể số trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt mà chưa có một cách tiếp cận toàn diện và có hệ thống.

4. Các hoạt động phòng ngừa sơ cấp

“Các hoạt động phòng ngừa sơ cấp” là những hoạt động hướng tới toàn thể cộng đồng với mục đích thúc đẩy môi trường lành mạnh, an toàn và chăm sóc cho tất cả trẻ em, cũng như phòng ngừa ngăn chặn trẻ em trở thành trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt (CSC). Các hoạt động này cũng bao gồm việc thúc đẩy quyền trẻ em nói chung, giảm nghèo, các chiến dịch nâng cao nhận thức, và xây dựng kỹ năng cho cha mẹ. Bên cạnh đó, các hoạt động phòng ngừa sơ cấp còn đặc biệt tập trung vào những vấn đề về giới, tìm cách thay đổi địa vị thấp của trẻ em gái trong xã hội và giải quyết những tác động của tình trạng này đối với các em.

4.1. Công ước quốc tế quyền trẻ em (CRC), Các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tiêu biểu

Điều 19 CRC quy định các quốc gia thành viên phải thực hiện tất cả các biện pháp lập pháp, hành chính, xã hội và giáo dục thích hợp để bảo vệ trẻ em khỏi tất cả các hình thức bạo lực về thể chất hoặc tinh thần, bị tổn thương hay bị lạm dụng, bị bỏ mặc hoặc đối xử sao nhãng, bị ngược đãi hoặc bị bóc lột, gồm cả lạm dụng tình dục trong khi trẻ em vẫn nằm trong vòng tay cha hoặc mẹ hoặc cả cha lẫn mẹ, một hay nhiều người giám hộ pháp lý, hoặc của bất kỳ người nào khác được giao việc chăm sóc trẻ em. Trong trường hợp cần thiết, những biện pháp bảo vệ trẻ em cần bao gồm những thủ tục hiệu quả để xây dựng các chương trình hỗ trợ cho trẻ em và cho những người chăm sóc trẻ em, và những hình thức phòng ngừa khác.

Hướng dẫn của Liên hợp quốc về phòng ngừa tội phạm người chưa thành niên (Hướng dẫn Riyadh) quy định sự khỏe mạnh và hạnh phúc của trẻ em từ khi được sinh ra phải là trọng tâm của bất kỳ chương trình phòng ngừa nào. Tuy hướng dẫn này chủ yếu tập trung vào công tác phòng ngừa tội phạm đối với người chưa thành niên, nhưng những chiến lược phòng ngừa chung của hướng dẫn có thể được áp dụng cho tất cả những vấn đề liên quan đến bảo vệ trẻ em. Hướng dẫn Riyadh nhấn mạnh cần tôn trọng sự phát triển của trẻ em và trẻ em phải được công nhận là những thành viên chính thức trong quá trình xã hội hóa và hội nhập. Hướng dẫn đề xuất cần chú trọng đặc biệt đến các chính sách phòng ngừa, hỗ trợ cho quá trình xã hội hóa và hội nhập của tất cả trẻ em, đặc biệt là thông qua gia đình, cộng đồng, nhóm bạn đồng đẳng, nhà trường, đào tạo dạy nghề và nơi làm việc.

Tạo ra môi trường lành mạnh, an toàn và chăm sóc cho trẻ em đòi hỏi phải có những chiến lược đảm bảo mọi trẻ em phải được hưởng những quyền lợi theo CRC và những quyền lợi này phải được tôn trọng. Ủy Ban về Quyền trẻ em đã nhấn mạnh những biện pháp chủ chốt sau nhằm thúc đẩy quyền của trẻ em, tạo môi trường an toàn cho tất cả trẻ em⁵

Những biện pháp chung để thực hiện CRC: Ủy Ban về Quyền trẻ em đã xác định một số biện pháp cần thiết để thực hiện có hiệu quả CRC, bao gồm: một chương trình hành động quốc gia toàn diện cho trẻ em; thể chế trong chính phủ để điều phối việc thực hiện CRC, thông qua thu thập, phân tích, đánh giá và phổ biến dữ liệu liên quan đến trẻ em, một thể chế quốc gia độc lập về quyền trẻ em (ví dụ như văn phòng thanh tra của trẻ em), giáo dục, tập huấn và nâng cao nhận thức về quyền trẻ em, chiến lược giảm nghèo, đảm bảo phân bổ ngân sách cho công tác thực hiện các quyền của trẻ em⁶.

Tăng cường sức khỏe bà mẹ và trẻ em: đảm bảo tất cả mọi người đều được tiếp cận với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe trước, trong và sau khi sinh, đảm bảo trẻ em mới sinh có sự khởi đầu khỏe mạnh, và làm sâu sắc thêm sợi dây tình cảm giữa mẹ và con. Việc tiêm phòng cũng rất quan trọng để phòng ngừa bệnh tật và những khuyết tật không mong muốn. Bên cạnh đó, cần có những biện pháp đặc biệt để phòng ngừa lây nhiễm HIV/AIDS, trong đó có những chiến lược thúc đẩy giáo dục tuyên truyền thông tin về phòng chống HIV/AIDS (ví dụ nhóm đồng đẳng hoặc giáo dục HIV/AIDS đặc biệt cho thanh thiếu niên),

5 Xem Ủy ban về quyền trẻ em, Nhận xét chung No. 5, CRC/GC/2003/5, 27 tháng 11 năm 2003 và Những khuyến nghị sau Thảo luận về Bạo lực đối với trẻ em trong gia đình và nhà trường, 2001.

6 Ủy ban về quyền trẻ em, Nhận xét chung No. 5, CRC/GC/2003/5, 27 tháng 11 năm 2003

và phòng ngừa lây nhiễm HIV/AIDS từ mẹ sang con. Trẻ em cũng cần được bảo vệ nếu mang thai sớm, lây nhiễm HIV/AIDS, những bệnh lây truyền qua đường tình dục, hưởng các dịch vụ sức khỏe sinh sản, tham vấn và xét nghiệm HIV/AIDS tự nguyện, thông tin về kế hoạch hóa gia đình và các biện pháp tránh thai, nguy cơ mang thai sớm, dịch vụ nạo thai an toàn, phòng và chữa trị các bệnh lây qua đường tình dục.

Trường học thân thiện với trẻ em: Giáo dục không những cần thiết cho sự phát triển của trẻ em mà còn được coi là một chiến lược phòng ngừa chính, đặc biệt để giảm nguy cơ trẻ em bị bóc lột tình dục, bóc lột lao động, và tham gia vào các hành vi phạm tội. Hướng dẫn Riyadh nhấn mạnh tất cả trẻ em cần được tiếp cận với giáo dục và dạy nghề miễn phí, giáo dục và dạy nghề phải thúc đẩy sự phát triển nhân cách, năng khiếu, khả năng thể chất và tâm thần của trẻ em, giúp các em phát triển toàn diện. Các trường học nên giảng dạy về các giá trị, khuyến khích học tập tương tác lấy trẻ em làm trung tâm, khuyến khích sự tham gia của trẻ em, tạo môi trường an toàn không bạo lực (biện pháp kỷ luật thân thể và các hình thức khác; việc đối xử gây tổn thương lòng tự trọng và nhân phẩm của các em).

Điều chỉnh những yếu tố văn hóa và phong tục: Để tạo ra môi trường an toàn cho trẻ em, cần phải có những thay đổi nhất định về văn hóa và phong tục đi ngược với quyền lợi của trẻ. Để quyền bảo vệ trẻ em được tôn trọng, những hủ tục lạc hậu không có lợi cho trẻ em, hoặc những việc làm củng cố thêm vị trí của trẻ em là phải chịu mọi sự điều khiển của cha mẹ, cần được đề cập và thay đổi.

Thay đổi hành vi và những phong tục lâu đời là một trong những thách thức lớn nhất trong nỗ lực tạo ra môi trường an toàn cho trẻ em. Nếu các hành động bạo lực, bóc lột và lạm dụng trẻ em có liên quan tới những yếu tố phong tục, truyền thống và hệ thống tín ngưỡng, thì việc thay đổi hành vi của cộng đồng là một vấn đề hết sức nhạy cảm. Nếu gia đình, cộng đồng và các thể chế không coi trọng các hình thức bảo vệ trẻ em thì hệ thống luật pháp tốt nhất trên thế giới cũng khó bảo đảm an toàn cho các em⁷. Do đó, cần có nỗ lực chung nhằm thúc đẩy đối thoại và thảo luận, xây dựng sự nhất trí trong toàn xã hội để tiến tới những thay đổi quan trọng, giúp giải quyết những thách thức đã nêu ra.

Đối thoại mở và tăng cường nhận thức: Những vấn đề bảo vệ trẻ em thường được coi là nhạy cảm và do đó không được thảo luận công khai trong chính phủ, nhà trường, cộng đồng, các phương tiện thông tin đại chúng và trong gia đình. Việc e dè, không bàn luận cởi mở về những vấn đề nhạy cảm và cấm kỵ đã gây khó khăn cho việc thay đổi hành vi và phát hiện những vấn đề trong cộng đồng. Trẻ em cũng do dự khi phải nói về những vấn đề của mình và báo cáo những vụ lạm dụng hay ngược đãi.

Để tạo ra được môi trường an toàn và có tính chất bảo vệ cho trẻ em, cần sự hưởng ứng và thảo luận rộng rãi về các vấn đề bảo vệ trẻ em. Những vấn đề còn chưa làm được trong công tác bảo vệ trẻ em phải được cộng đồng và quốc gia kiểm điểm, trẻ em phải được tự do thảo luận về những vấn đề này tại gia đình, nhà trường và giữa trẻ em với nhau. Các phương tiện thông tin đại chúng được khuyến khích đóng vai trò tích cực trong giáo dục và nâng cao nhận thức cộng đồng, thông tin về những vi phạm. Cần phát động những chiến dịch nâng cao nhận thức của cộng đồng về các vấn đề bảo vệ trẻ em, trong đó có: quyền của mỗi trẻ em được lớn lên trong gia đình; những tác động của biện pháp kỷ luật thể chất đối với trẻ em, các phương pháp thay thế và không bạo lực để kỷ luật một đứa trẻ, tác động tiêu cực của việc trẻ em phải làm việc nặng nhọc trong môi trường độc hại; tác động tiêu cực của tình trạng trẻ em phải làm việc trong môi trường độc hại và các biện pháp phòng ngừa; tác động tiêu cực của bóc lột tình dục trẻ em vì mục đích thương mại và những biện pháp để trẻ em và gia đình tự bảo vệ mình; tác động của sử dụng chất ma túy, thông tin để cha mẹ phát hiện ra những biểu hiện con cái mình nghiện ma túy và làm thế nào để được giúp đỡ; phòng ngừa tai nạn thương tích thời thơ ấu thông qua việc xây dựng môi trường gia đình an toàn và an toàn giao thông; những kiến thức về chống bom mìn, phòng chống HIV/AIDS, giải quyết những định kiến, mê tín dị đoan, và phân biệt đối xử đối với trẻ em khuyết tật, trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS và làm thế nào để báo cáo và tìm sự trợ giúp cho trẻ em được cho là cần sự bảo vệ đặc biệt. Trẻ em cần được tham gia vào tất cả mọi giai đoạn trong thiết kế và phát động chiến dịch nâng cao nhận thức, cũng như trong các hoạt động giáo dục đồng đẳng.

Thúc đẩy vai trò tích cực của các bậc phụ huynh: Nhìn chung, cha mẹ và những người chăm sóc chính có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của trẻ em. Để tăng cường khả năng bảo vệ trẻ em của gia đình và cộng đồng thì cần phải có những chiến lược củng cố kỹ năng làm cha mẹ tích cực, cũng như khuyến

⁷ Landgren, Karen, Môi trường bảo vệ: Hỗ trợ phát triển cho bảo vệ trẻ em..

khích xóa bỏ những hành vi không phù hợp. Ủy ban về quyền trẻ em đã yêu cầu các quốc gia thành viên nghiêm cấm hình thức trừng phạt thể chất, xỉ nhục danh dự... và khuyến khích dùng các hình thức kỷ luật khác trong gia đình. Cần phải có những biện pháp giáo dục cần thiết để thay đổi nhận thức của xã hội và hành vi của cha mẹ. Hướng dẫn Riyadh khuyến nghị rằng cần phải tiến hành những biện pháp và xây dựng các chương trình tạo điều kiện cho các gia đình hiểu biết hơn về vai trò và trách nhiệm của mình trong sự phát triển của trẻ em và chăm sóc trẻ em; thúc đẩy mối quan hệ tích cực giữa cha mẹ - con cái; tăng cường sợi dây gắn kết các thành viên trong gia đình và giảm thiểu khả năng con cái bị tách ra khỏi cha mẹ (do bị cha mẹ sao nhãng hoặc bị đưa vào các cơ sở quản lý tập trung); làm cho cha mẹ nhạy cảm đối với các vấn đề của con cái, khuyến khích sự tham gia của gia đình và khuyến khích các hoạt động dựa vào cộng đồng. Cha mẹ cần phải được thông tin đầy đủ và được tập huấn về kiến thức sự phát triển của trẻ em, những hành vi làm cha mẹ đúng đắn, các kỹ thuật kỷ luật trẻ không dùng bạo lực, những vấn đề sức khỏe bà mẹ và trẻ em, phòng ngừa tai nạn thương tích thời thơ ấu, thông qua xây dựng môi trường an toàn trong gia đình.

Tăng cường kỹ năng sống, kiến thức và sự tham gia của trẻ em: trẻ em là có thể tự bảo vệ mình nếu người lớn trang bị cho các em kiến thức về quyền trẻ em, để giảm thiểu những nguy cơ có thể làm các em bị tổn thương và giúp các em ứng phó tốt hơn với khó khăn. Cần thiết kể những chương trình và hoạt động cho trẻ em (cả những em đang học tập và những em đã bỏ học), trang bị cho các em kiến thức về các vấn đề bảo vệ trẻ em, dạy các em kỹ năng tự bảo vệ. Bên cạnh đó, gia đình, nhà trường, và cộng đồng cần giáo dục cho các em trách nhiệm của các em trong tương lai, với tư cách là những công dân, cha mẹ và người lớn, tạo ra một môi trường để trẻ em có thể nói lên những vấn đề của mình và tham gia vào quá trình quyết định. Trẻ em sẽ ít bị tổn thương, bị lạm dụng, bóc lột và vi phạm pháp luật nếu các em nhận thức được những quyền của mình, các em được khuyến khích hình thành quan điểm và bày tỏ quan điểm, các em được cung cấp thông tin cần thiết, được dạy kỹ năng giải quyết vấn đề và kỹ năng thương thuyết, người lớn phải tôn trọng trẻ em, và các em cảm thấy có sự gắn kết chặt chẽ với gia đình, nhà trường và cộng đồng. Cộng đồng cần tạo điều kiện cho các em tham gia vào các tổ chức thanh thiếu niên, các hoạt động văn hóa và các hoạt động vui chơi giải trí.

4.2. Luật pháp, chính sách của Việt Nam

Các biện pháp tổng thể thực hiện CRC:

Kể từ khi phê chuẩn CRC, Việt Nam đã có rất nhiều nỗ lực thực hiện những quy định trong Công Ước này.

Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em (UBDSGD&TE) trước đây được bổ nhiệm là cơ quan có chức năng là đầu mối điều phối việc thực hiện CRC, có cơ chế kiểm tra giám sát mang tính hệ thống cho việc thực hiện CRC thông qua thu thập, phân tích, đánh giá và phổ biến dữ liệu liên quan đến trẻ em. Hiện nay, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội là cơ quan tiếp nhận vai trò này. Tuy nhiên, Việt Nam chưa có thể chế quốc gia độc lập về quyền trẻ em (như văn phòng thanh tra cho trẻ em hoặc ủy ban về quyền con người) để quản lý việc thực hiện quyền trẻ em.

Bên cạnh đó, Việt Nam đã xây dựng và triển khai Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em giai đoạn 1991-2000 và 2001-2010. Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em hiện nay chủ yếu nhằm tạo những điều kiện tốt nhất để đáp ứng nhu cầu và quyền cơ bản của trẻ em, phòng ngừa và đẩy lùi những nguy cơ đe dọa xâm hại trẻ em, tạo môi trường an toàn và lành mạnh cho trẻ em Việt Nam phát triển hoàn thiện, được bảo vệ, chăm sóc và giáo dục, có một cuộc sống tốt đẹp hơn. Chương trình cũng đưa ra những mục tiêu cụ thể và khung thời gian cho các hoạt động liên quan tới sức khỏe, dinh dưỡng của trẻ, giáo dục, tiếp cận với nước sạch và các điều kiện vệ sinh môi trường, các hoạt động văn hóa và giải trí. Chương trình bao gồm một mục đích rõ ràng là bảo vệ trẻ em khỏi các tệ nạn xã hội, hành vi bạo lực và kỳ thị, cũng như các mục tiêu cụ thể về chăm sóc trẻ mồ côi, phục hồi chức năng và chữa trị cho trẻ khuyết tật, tàn tật, giảm thiểu thương tích, tai nạn trẻ em, giảm số lượng trẻ em lang thang, lao động trẻ em trong điều kiện độc hại, lạm dụng tình dục và buôn bán trẻ em, trẻ em nghiện ma túy, tội phạm trẻ em và trẻ em nhiễm HIV/AIDS.

Từ khi phê chuẩn CRC, Việt Nam cũng đã tiến hành nhiều hoạt động giáo dục, đào tạo và nâng cao nhận thức về quyền trẻ em. CRC đã được dịch ra tiếng Việt và một số tiếng dân tộc và được phát hành rộng rãi.

Nhận thức về quyền trẻ em đã được nâng cao thông qua các hoạt động truyền thông đa dạng bao gồm các chương trình truyền hình phát sóng thường xuyên về quyền trẻ em, các câu lạc bộ quyền trẻ em, các cuộc gặp mặt thường niên giữa đại diện trẻ em và quan chức cấp cao của chính phủ, và các hoạt động hỗ trợ của Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, CRC cũng đã được đưa vào chương trình học của trường phổ thông.

Giảm nghèo cũng là một trong những trọng tâm của Chính phủ Việt Nam, nhiều nỗ lực đã được thực hiện nhằm đảm bảo rằng mỗi trẻ em đều được cung cấp những điều kiện sống đầy đủ. Kết quả của những hoạt động đầu tư chiến lược trong Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo giai đoạn 2001-2005, tỷ lệ hộ nghèo đã giảm mạnh từ 17,2% trong năm 2001 (tương đương 2,8 triệu hộ) xuống còn 8,3% trong năm 2004. Tuy nhiên, tính đến cuối năm 2005, sẽ vẫn còn 1,1 triệu hộ nghèo trên toàn quốc (chiếm khoảng dưới 7% tổng số hộ gia đình trên toàn quốc)⁸. Nhìn chung, các dân tộc thiểu số còn có tỷ lệ hộ nghèo cao và tốc độ giảm nghèo ở các khu vực dân tộc thiểu số còn thấp hơn nhiều so với tốc độ trung bình của cả nước. Các chiến lược giảm nghèo đã được điều chỉnh và làm mới thông qua Chương trình mục tiêu về xóa đói giảm nghèo giai đoạn 2006-2010...Chiến lược mới nhấn mạnh ưu tiên tạo những chính sách hỗ trợ cho người nghèo, hộ gia đình nghèo và những cộng đồng nghèo, trong đó có việc tăng cường tiếp cận với y tế, giáo dục, an ninh xã hội, nhà ở, đất đai và các công cụ hiệu quả. Tốc độ giảm nghèo chậm trong những nhóm dân tộc thiểu số đang được giải quyết thông qua chương trình này, cũng như chương trình giành cho các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và vùng miền núi giai đoạn 2006-2010⁹.

Mặc dù ngân sách nhà nước và những nguồn lực khác đã giành một khoản đầu tư đặc biệt đối với công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, nhưng Việt Nam vẫn chưa có ngân sách riêng và rõ ràng cho bảo vệ trẻ em, được lồng ghép với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Để giải quyết vấn đề này, Nghị định số 36/2005/NĐ-CP đã quy định chi tiết việc thực hiện Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, giao trách nhiệm cho Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc đảm bảo các kế hoạch bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em được lồng ghép vào kế hoạch phát triển kinh tế hàng năm và dài hạn, phải có cơ chế để huy động nguồn lực tài chính cho công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Cần xây dựng quy định đối với việc thành lập và quản lý các Quỹ cứu trợ trẻ em hiện đã và đang được thành lập từ cấp trung ương tới cấp huyện dưới sự quản lý của Bộ LĐTBXH.

Tăng cường sức khỏe bà mẹ và trẻ em

Theo khoản 2 Điều 15 của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, trẻ em dưới 6 tuổi được chăm sóc sức khỏe ban đầu, được khám bệnh, chữa bệnh không phải trả tiền tại các cơ sở y tế công lập. Luật này quy định Nhà nước thông qua các chính sách phát triển sự nghiệp y tế, đa dạng hóa các loại hình dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh, có chính sách miễn, giảm phí khám bệnh, chữa bệnh và phục hồi chức năng cho trẻ em; bảo đảm kinh phí khám bệnh, chữa bệnh cho trẻ em dưới 6 tuổi. Trong cân đối kế hoạch ngân sách hàng năm của Bộ Y tế và của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Chính phủ dành riêng một khoản ngân sách để đảm bảo cho việc khám bệnh, chữa bệnh không phải trả tiền cho trẻ em dưới sáu tuổi ở các cơ sở y tế công lập trung ương và địa phương. Việc này đã được triển khai thực hiện ngay sau khi có Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Cha mẹ, người giám hộ có trách nhiệm thực hiện những quy định về kiểm tra sức khỏe, tiêm chủng, khám bệnh chữa bệnh cho trẻ em (Điều 27)

Các nguồn ngân sách riêng cho việc cung cấp các dịch vụ y tế miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi đã được lồng vào kế hoạch hàng năm của Bộ Y tế và Ủy ban nhân dân các cấp đã được tính toán vào trong nguồn ngân sách hàng năm của Chính phủ. Năm 2005, Quốc hội đã chấp thuận việc phân bổ một khoản ngân sách 700 tỷ đồng (khoảng 45 triệu đô la Mỹ) để hỗ trợ từ Trung ương tới địa phương. Tuy nhiên, nguồn ngân sách cho dự án này chưa được sử dụng hết trong năm 2005, vì vậy Chính phủ cho phép các địa phương sử dụng phần còn lại để mua sắm trang thiết bị cho các cơ sở y tế, phòng khám và bệnh viện nhi. Năm 2006, hỗ trợ được cung cấp để chi trả cho toàn bộ chi phí thực chi. Chính phủ chi trả cho toàn bộ phí khám sức khỏe và điều trị cho trẻ em dưới 6 tuổi tại tất cả các cơ sở y tế công các cấp. Nguồn ngân sách cho chi trả và thực chi cho việc khám và chữa bệnh miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi được giám sát, chỉ đạo và quản lý chặt chẽ. (Cho đến nay, đã có bốn văn bản về vấn đề này: Thông tư 26 của Bộ Tài chính,

8 Chương trình mục tiêu về xóa đói giảm nghèo, 2006-2010
9 Quyết định 07/2006/QG-TTg ngày 10 tháng 1 năm 2006

Thông tư 02 của Ủy ban Dân số - Gia đình và Trẻ em và Thông tư 14 của Bộ Y tế, Thông tư liên tịch của Bộ Tài chính và Bộ Y tế số 15/2008/TTLT-BTC-BYT).

Khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế khác nhau phụ thuộc vào mức thu nhập, điều kiện địa lý, dân tộc và nhiều yếu tố khác, do đó vấn đề bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ chăm sóc y tế đang ngày càng trở thành một mối quan tâm lớn. Để đảm bảo tiếp cận nhiều hơn với các dịch vụ y tế, Việt Nam đã đưa ra một chương trình dịch vụ y tế miễn phí cho các hộ nghèo, theo đó những hộ gia đình dưới mức chuẩn nghèo sẽ được cung cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí. Chương trình Thẻ bảo hiểm y tế miễn phí cho người nghèo ra đời năm 2002 trong chương trình tổng thể về xóa đói giảm nghèo. Theo chương trình này, người nghèo sẽ được bao cấp toàn phần một thẻ bảo hiểm y tế giúp họ được hưởng một gói dịch vụ toàn diện. Quỹ Khám chữa bệnh cho Người nghèo được ngân sách nhà nước tài trợ 75% số vốn, phần còn lại do các tổ chức trong và ngoài nước đóng góp. Mặc dù không có con số thống kê cho thấy số lượng trẻ em được hưởng lợi từ chương trình này, nhưng ước tính trong giai đoạn 2001-2004, 14 triệu người nghèo đã được tiếp cận với dịch vụ y tế miễn phí. Tuy nhiên, chất lượng các dịch vụ tại cơ sở và số người được hưởng lợi từ các dịch vụ khám, chữa bệnh ở địa phương và trung ương còn hạn chế. Những thách thức nhận thấy trong chương trình này là thủ tục còn phức tạp, cấp thẻ bảo hiểm y tế muộn cũng như chất lượng của các dịch vụ y tế, mức trần chi trả bảo hiểm thấp và thiếu nhất quán trong vấn đề những người được hưởng lợi từ chương trình này¹⁰.

Trường học thân thiện với trẻ em

Trong giai đoạn từ 1997 đến 2004, tỷ lệ đầu tư toàn xã hội cho giáo dục đào tạo tăng từ 14 lên 18,6%,¹¹ thể hiện mối quan tâm đặc biệt và cam kết của Việt Nam về giáo dục. Quyền được giáo dục của trẻ em được đảm bảo trong Luật Giáo dục, Luật về phổ cập giáo dục tiểu học, và Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Điều 16 Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định trẻ em có quyền được học tập, trẻ em học tập trong các cơ sở giáo dục công lập không phải trả học phí. Điều 28 Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định Nhà nước có chính sách phát triển giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, chính sách miễn, giảm học phí, cấp học bổng, trợ cấp xã hội để thực hiện công bằng xã hội trong giáo dục. Một số nghị định, thông tư, như Điều 3 Nghị định số 75/2006/NĐ-CP ngày 02/8/2006 hướng dẫn thực hiện Luật Giáo dục; Quyết định 82/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc điều chỉnh mức học bổng chính sách đối với học sinh, sinh viên là người dân tộc thiểu số học tại các trường phổ thông dân tộc nội trú và trường dự bị đại học như đã quy định tại Quyết định số 194/2001/QĐ-TTg ngày 21/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ; Điều 89 của Luật Giáo dục 2005 quy định về học bổng, trợ cấp xã hội và miễn giảm học phí. Điều 11 của Luật Giáo dục và Điều 2 của Nghị định 75/2006/NĐ - CP quy định về phổ cập giáo dục.

Theo Chương trình quốc gia về phổ cập giáo dục tiểu học, tất cả trẻ em bắt buộc phải đi học hết cấp tiểu học, một chương trình toàn diện cũng đã được xây dựng để xác định và hỗ trợ trẻ em bỏ học quay trở lại trường học, có thể là thông qua hệ thống giáo dục chung hoặc thông qua các lớp học tình thương. Tính đến năm 2005, 100% các tỉnh, thành phố trên toàn quốc đã thành công trong công tác phổ cập giáo dục tiểu học và xóa mù chữ; 96,8% trẻ em đi học đúng với độ tuổi của các em trong năm học 2002-2003¹². Tuy nhiên tỷ lệ nhập học ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc còn ở mức thấp. Trẻ em dân tộc, trẻ em khuyết tật, tàn tật, nhiễm HIV/AIDS, và trẻ em trong các gia đình di cư tới các trung tâm đô thị là những nhóm chịu thiệt thòi nhất xét về khả năng được học tiểu học.

Từ năm 2001 đến 2005, hàng năm hơn 3 triệu trẻ em nghèo là người miền núi đã được miễn học phí. Tỷ lệ trẻ em đi học ở độ tuổi đến trường tăng 11% và tăng 16,5% số các hộ gia đình được miễn học phí. Có thể nói hỗ trợ giáo dục đã mang lại những tác động tích cực¹³. Thêm vào đó, chương trình phổ cập giáo dục cấp trung học cơ sở cũng đã được xây dựng để tăng cường tiếp cận đối với giáo dục trung học cơ sở và học nghề¹⁴.

10 Chương trình mục tiêu về xóa đói giảm nghèo, 2006-2010

11 Cần lưu ý rằng mặc dù tỷ lệ đầu tư xã hội cho y tế không tăng nhưng giá trị thực của khoản đầu tư này lại tăng vì tổng đầu tư toàn xã hội tăng

12 Báo cáo quốc gia ban đầu về Nghị định thư đối với CRC năm 2005

13 Chương trình mục tiêu về xóa đói giảm nghèo, 2006-2010

14 Thông tư hướng dẫn thực hiện Quyết định số 62/2005/QĐ-TTg ngày 24 tháng 3 năm 2005 của Thủ Tướng Chính Phủ về chính sách hỗ trợ phổ cập trung học cơ sở

Tuy nhiên, việc tiếp cận với một hệ thống giáo dục có chất lượng và thân thiện với trẻ em, tiếp cận với giáo dục trung học cơ sở và học nghề vẫn là một thách thức với nhiều trẻ em. Học phí, sách giáo khoa, và những chi phí cho việc đi học khác vẫn là một rào cản đối với trẻ em của các gia đình thu nhập thấp không đủ tiêu chuẩn được miễn hoặc giảm học phí. Và dù trẻ em nghèo ở các trường tiểu học được miễn học phí thì cha mẹ các em vẫn thường phải đóng một loạt những khoản phí gián tiếp khác bao gồm tiền xây dựng, quỹ lớp, tiền photo-copy, tiền điện, sách vở, tiền thuê giường ký túc xá và tiền nước uống. Vì lý do này, rất nhiều gia đình nghèo đặc biệt là ở vùng đồng bào dân tộc không muốn con em đi học vì sẽ mất một nhân công lao động cũng như các khoản đóng góp kể trên nên đã buộc con em thôi học. Thực tế, giữ trẻ em ở lại trường cho tới khi hoàn tất chương trình học còn đang là một thách thức khi chỉ 89% các em nhập học hoàn thành hết lớp năm.¹⁵

Do đó, chương trình mục tiêu giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 đã xác định coi tiếp cận bình đẳng với giáo dục là ưu tiên. Một trong những mục tiêu là hỗ trợ trẻ em của các hộ gia đình nghèo tiếp tục học tập và được công bằng như những trẻ em khác, thông qua các hoạt động như: miễn học phí (cho tất cả các lớp và các cấp học yêu cầu đóng học phí), miễn tiền đóng góp xây dựng trường cho học sinh là trẻ em dân tộc thiểu số và trẻ em khuyết tật, giảm 50% học phí (cho tất cả các lớp và các cấp học yêu cầu đóng học phí) và giảm 50% đóng góp xây dựng trường cho trẻ em là con của hộ nghèo, giảm 50% học phí cho sinh viên là con hộ nghèo và học trong các trường dạy nghề, cao đẳng và trường đại học, cung cấp sách giáo khoa và vở ghi chép cho học sinh ở tất cả các lớp là con dân tộc thiểu số sống trong các xã thuộc khu vực III và sống trong các trường nội trú.

Đối thoại mở và tăng cường nhận thức của cộng đồng

Trong những năm vừa qua, Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong việc chính thức công nhận và thúc đẩy đối thoại mở và tăng cường nhận thức về các vấn đề bảo vệ trẻ em nổi cộm. Các vấn đề cụ thể về bảo vệ trẻ em đã được công nhận nhiều hơn và đối thoại mở đã được tăng cường thông qua các chương trình sau đây:

- Chương trình bảo vệ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt giai đoạn 1999 -2002 (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 134/1999/QĐ-TTg)
- Chương trình ngăn ngừa và giải quyết tình trạng trẻ em lang thang, trẻ em bị xâm phạm tình dục và trẻ em phải lao động nặng nhọc, trong điều kiện độc hại, nguy hiểm giai đoạn 2004-2010 (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ 19/2004/QĐ-TTg, ngày 12/02/2004)
- Chương trình hành động đấu tranh chống mại dâm giai đoạn 2001-2005 (Quyết định của Chính phủ số 151/2000/QĐ-TTg) và Chương trình hành động quốc gia đấu tranh phòng chống mại dâm 2006 -2010.
- Kế hoạch chiến lược quốc gia về phòng ngừa và đấu tranh với đại dịch HIV/AIDS giai đoạn 2001-2010, tầm nhìn đến năm 2020.
- Chương trình hành động quốc gia về phòng, chống buôn bán phụ nữ và trẻ em giai đoạn 2004-2010 (Quyết định số 130/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ)
- Chương trình quốc gia phòng chống tội phạm 2006-2010.
- Chương trình quốc gia về chăm sóc các nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn tại cộng đồng giai đoạn 2005-2010 (Quyết định số 65/2005/QĐ-TTg)

Mỗi chương trình nêu trên đều coi công tác nâng cao năng lực và phổ biến thông tin là chiến lược quan trọng nhất, các chương trình cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải thay đổi hành vi thông qua những hoạt động tăng cường nhận thức cho các gia đình và cộng đồng. Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, chính quyền địa phương và các phương tiện thông tin đại chúng đã phối kết hợp tăng cường các chiến dịch nâng cao nhận thức cho cộng đồng như:

15 Cơ sở dữ liệu của Viện Thống kê UNESCO năm 2001/2002

- Phổ biến kiến thức nuôi con khỏe, dạy con ngoan.
- Tuyên truyền và giáo dục về Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em.
- Tác động về việc trẻ em phải lao động trong tình trạng nặng nhọc và nguy hiểm, các biện pháp phòng ngừa.
- Tác động của việc trẻ em sử dụng ma túy, nhận thức của cha mẹ về việc phát hiện ra những dấu hiệu sử dụng ma túy của con cái và tiếp cận với sự hỗ trợ.
- Quyền của mỗi trẻ em được lớn lên trong một gia đình an toàn và hạnh phúc.
- Ảnh hưởng tiêu cực của việc trừng phạt thân thể đối với trẻ em, các biện pháp thay thế khác để kỷ luật trẻ em.
- Tác động bất lợi của nạn bóc lột tình dục trẻ em vì mục đích thương mại, các biện pháp phòng ngừa
- Nhận thức về nỗ lực
- Phòng, chống HIV/AIDS, trong đó có giáo dục đồng đẳng và giáo dục về HIV cho đối tượng thanh, thiếu niên.
- Giảm những thành kiến của xã hội và cộng đồng đối với trẻ em khuyết tật.

Truyền thông và giáo dục về các vấn đề bảo vệ trẻ em được thực hiện khá thường xuyên dưới nhiều hình thức đa dạng khác nhau. Những hoạt động đa dạng như tổ chức hội nghị, hội thảo về các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, những cuộc thi về kiến thức luật pháp, những cuộc thi viết phóng sự, các chiến dịch thi vẽ tranh đã được tổ chức cùng với những chiến dịch truyền thống ở một số quận, huyện và thành phố nhân dịp “Tháng hành động vì trẻ em” và “Ngày gia đình Việt Nam”. Các phương tiện thông tin đại chúng cũng rất quan tâm đến các thông tin liên quan đến bảo vệ trẻ em. Bên cạnh đó, các cơ quan và tổ chức quần chúng cũng tăng cường các hoạt động nâng cao nhận thức thông qua việc cung cấp những cuốn băng video, tờ rơi, và sách bỏ túi với những thông điệp rõ ràng, dễ nhớ, trình bày hấp dẫn được phổ biến tới tận các hộ gia đình, trẻ em và phụ nữ; tổ chức các câu lạc bộ và các hoạt động văn hóa văn nghệ; những buổi nói chuyện và gặp mặt để truyền thông về luật pháp chia sẻ kinh nghiệm nhằm nâng cao nhận thức và trách nhiệm của gia đình trong công tác bảo vệ phụ nữ và trẻ em; giáo dục cho người dân về những thủ đoạn của bọn tội phạm. Những tài liệu phổ biến kiến thức được dịch sang nhiều thứ tiếng dân tộc và có mặt ở tất cả các khu vực trên cả nước. Trẻ em ở nhiều nơi (cả trẻ em trong trường học và ngoài trường học) đều là đối tượng được tham gia trực tiếp vào các hoạt động tuyên truyền giáo dục về các kỹ năng phòng ngừa HIV/AIDS, các biện pháp phòng tránh trở thành nạn nhân bị buôn bán và bị lạm dụng tình dục. Những hoạt động như thế này đã được tổ chức khá rộng rãi thông qua nhiều diễn đàn cho trẻ em như: “Ngôi sao trẻ”, “Nhóm tuyên truyền măng non” (trên cả nước có 12.988 nhóm), “Câu lạc bộ quyền trẻ em” (654 nhóm), “Câu lạc bộ phóng viên nhỏ” (hơn 10 câu lạc bộ).¹⁶

Song song với những hoạt động truyền thông và giáo dục, Chính phủ cũng đã tăng cường những phong trào xây dựng làng văn hóa, khu dân cư lành mạnh, đảm bảo ở những khu này không có những hiện tượng như nghiện hút và mại dâm. Chỉ tính riêng trong năm 2003, có 2500 làng và phường đã được công nhận là khu dân cư lành mạnh. Ở nhiều nơi, người dân đã hiểu rõ nguy cơ đối với con cái mình, người dân được trang bị những biện pháp phòng ngừa, kiến thức về pháp luật, chính sách cần thiết để giải quyết vấn đề trẻ em bị lạm dụng. Nhiều trẻ em đã được dạy các kỹ năng tự bảo vệ bản thân và tham gia vào các vấn đề có liên quan đến cuộc sống của các em cũng như giúp đỡ những trẻ em khác. Những lãnh đạo ở nhiều cấp đã được hướng dẫn kịp thời để giải quyết những vấn đề cần thiết với tinh thần trách nhiệm cao.¹⁷

Tuy nhiên, bên cạnh những nỗ lực nói trên, thực tiễn vẫn cho thấy nhiều bậc phụ huynh vẫn còn có những biện pháp dạy dỗ con cái truyền thống không có lợi cho trẻ em (ví dụ trừng phạt thân thể, tạo quá nhiều

16 Báo cáo ban đầu của Việt Nam đối với Nghị Định Thư không bắt buộc với CRC, năm 2005
17 Báo cáo ban đầu của Việt Nam đối với Nghị Định Thư không bắt buộc với CRC, năm 2005

áp lực đối với con cái trong việc học hành...). Do đó, Chiến lược bảo vệ trẻ em nhấn mạnh sự cần thiết phải tăng cường nhận thức của cha mẹ, các bộ ban ngành hữu quan về tầm quan trọng của việc bảo vệ trẻ em khỏi những vi phạm/lạm dụng về thể chất hoặc tinh thần. Chiến lược cũng nhấn mạnh rằng một số những thói quen nuôi dạy con cái cổ hủ lạc hậu, có ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo vệ trẻ em, vẫn còn tồn tại ở Việt Nam và chưa bị xóa bỏ. Trẻ em vẫn chưa được tham gia vào những khâu thiết kế và triển khai những chiến dịch và chương trình tuyên truyền vận động nâng cao nhận thức. Hơn nữa, các chiến dịch giáo dục nâng cao nhận thức thường tập trung vào các vấn đề cụ thể và từng nhóm trẻ riêng biệt chứ không giải quyết vấn đề lớn hơn là tạo ra một môi trường an toàn cho trẻ em.

Thúc đẩy kỹ năng làm cha mẹ của các bậc phụ huynh

Luật Hôn nhân và gia đình, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em đều quy định những điều khoản cụ thể về nghĩa vụ của cha mẹ phải chăm sóc và thúc đẩy sự phát triển lành mạnh cho con cái. Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em cũng quy định trách nhiệm của Chính phủ, cộng đồng và thành viên gia đình trong việc hỗ trợ cha mẹ nuôi dạy con cái. Tuy nhiên, những chương trình và dịch vụ cải thiện kỹ năng làm cha mẹ cũng như giáo dục về kỹ năng làm cha mẹ cho các bậc phụ huynh còn nhiều hạn chế. Trong các chương trình hoặc kế hoạch hành động bảo vệ trẻ em, giải pháp cải thiện kỹ năng làm cha mẹ cho các bậc phụ huynh vẫn chưa được nhìn nhận đúng mức là một chiến lược phòng ngừa.

Chiến lược gia đình Việt Nam giai đoạn 2005-2010¹⁸ đã nhấn mạnh cần phải chú trọng nhiều hơn vào việc cải thiện kỹ năng làm cha mẹ và giáo dục kỹ năng làm cha mẹ. Chiến lược đã đưa ra trách nhiệm của Chính phủ, các tổ chức xã hội, cộng đồng và gia đình trong việc tiến tới ổn định, củng cố và xây dựng gia đình giàu mạnh, hạnh phúc và tiến bộ. Một trong những mục tiêu chính của chiến lược là nhằm tăng cường nhận thức về vai trò và trách nhiệm của gia đình, tạo ra những thay đổi về quan niệm và hành động của mỗi gia đình và cộng đồng về tầm quan trọng phải bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, đặc biệt là phòng ngừa và giải quyết những tác động tiêu cực ảnh hưởng đến trẻ em. Chiến lược kêu gọi tổ chức thường xuyên các hoạt động giáo dục cho gia đình để tất cả các thành viên trong gia đình ở mọi độ tuổi đều có thể tham gia vào các lớp giáo dục tiền hôn nhân, biết cách tổ chức đời sống gia đình văn minh theo đúng quy định của pháp luật.

4.3. Phân tích và khuyến nghị

Trong những năm vừa qua, Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc thúc đẩy quyền của trẻ em. Những biện pháp tăng cường sự tôn trọng quyền trẻ em, giảm nghèo và bất công bằng trong xã hội, tăng cường tiếp cận với giáo dục, tăng cường nhận thức chung về các vấn đề quyền trẻ em đã góp phần làm giảm nguy cơ dễ bị tổn thương của trẻ em với bạo lực, lạm dụng và bóc lột. Tuy nhiên, trong những chiến lược phòng ngừa vẫn còn một số điểm tồn tại cần phải khắc phục để thúc đẩy một môi trường an toàn và bảo vệ đối với trẻ em như sau:

- Thành lập một cơ quan độc lập (có nhiệm vụ thanh tra về quyền trẻ em và quyền con người) để xem xét theo dõi về quyền trẻ em;
- Phân bổ ngân sách phù hợp cho công tác bảo vệ trẻ em và phân công một cơ quan đầu mối chủ trì thực hiện công tác bảo vệ trẻ em;
- Cải thiện tiếp cận và cải thiện chất lượng giáo dục văn hóa và giáo dục cho trẻ em nghèo, trẻ em có nguy cơ, và trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt;
- Thúc đẩy đối thoại rộng mở hơn về các vấn đề bảo vệ trẻ em, đặc biệt là giải quyết những văn hóa, thông lệ, thói quen nuôi dạy con cái có hại cho trẻ em;
- Thường xuyên tiến hành các chiến dịch nâng cao nhận thức về trách nhiệm của cha mẹ và quyền của trẻ em trong cuộc sống gia đình;

18 Quyết định số 106/2005/QĐ-TTG

- Có các chương trình giáo dục cho cha mẹ để dạy kỹ năng làm cha mẹ và về các biện pháp kỷ luật mà không sử dụng bạo lực đối với trẻ;
- Lồng ghép nội dung giáo dục kỹ năng sống và kỹ năng làm cha mẹ vào chương trình học chính của cấp trung học cơ sở;
- Tăng cường các chiến dịch giáo dục và thông tin thông qua nhà trường và các phương tiện thông tin đại chúng, trang bị cho trẻ những thông tin về bảo vệ trẻ em, dạy cho trẻ em những kỹ năng bảo vệ an toàn;
- Tăng cường sự tham gia của trẻ em và trẻ chưa thành niên trong các khâu ra quyết định trong gia đình, nhà trường và cộng đồng, trong khâu thiết kế và thực hiện các chiến dịch và chương trình nâng cao nhận thức về bảo vệ trẻ em.

5. Các hoạt động phòng ngừa thứ cấp

Các hoạt động phòng ngừa thứ cấp tập trung nỗ lực và nguồn lực cho trẻ em và gia đình được xác định là có nguy cơ bị ngược đãi cao hơn. Điều này đòi hỏi cần xác định rõ các yếu tố nguy cơ, và sau đó giải quyết vấn đề thông qua các chương trình dịch vụ hướng vào đối tượng. Thông thường, các yếu tố nguy cơ được xác định có liên quan đến việc tăng khả năng dẫn đến hành vi lạm dụng trẻ em bao gồm nghèo đói, sinh con sớm, gia đình chỉ có một mẹ hoặc một cha, gia đình khuyết thiếu, có vấn đề về phát triển, dân tộc... Mục đích của các hoạt động phòng ngừa thứ cấp là tăng cường kỹ năng của cha mẹ, giúp cha mẹ xây dựng các cơ chế đối phó với căng thẳng và khó khăn trong cuộc sống.

5.1. Công ước quốc tế về quyền trẻ em (CRC), các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tiêu biểu

CRC không những công nhận trách nhiệm hàng đầu của cha mẹ trong việc nuôi dưỡng con cái mà còn nhấn mạnh rằng một số cha mẹ cần được chính phủ hỗ trợ để hoàn thành trách nhiệm của mình. Điều 18 của CRC yêu cầu các quốc gia thành viên hỗ trợ cho cha mẹ và người chăm sóc để họ hoàn thành trách nhiệm nuôi dưỡng trẻ em. Điều 19 trong CRC khẳng định các biện pháp phòng ngừa lạm dụng và ngược đãi trẻ em cần bao gồm việc xây dựng những chương trình xã hội để hỗ trợ trẻ em và những người chăm sóc trẻ em.

Nghị định thư bổ sung cho CRC và hướng dẫn Riyadh đều nhấn mạnh sự cần thiết phải quan tâm đặc biệt đến trẻ em dễ bị tổn thương và trẻ em có nguy cơ. Cung cấp dịch vụ và hỗ trợ trẻ em và gia đình đang có khó khăn sẽ giúp tăng cường khả năng ứng phó của cha mẹ với những nhu cầu của trẻ em và tránh cho các em rơi vào hoàn cảnh khó khăn. Việc làm này cần có những chiến lược phòng ngừa thứ cấp toàn diện, bao gồm:

Xác định trẻ em và gia đình có nguy cơ: cần có cơ chế để xác định và hỗ trợ hợp lý cho cha mẹ nào cần sự giúp đỡ (do nghèo đói, sinh con sớm, chức năng gia đình bị rối loạn...) để nuôi dạy con cái. Bên cạnh đó, các cán bộ chuyên trách làm việc với trẻ em như cán bộ y tế, giáo viên, công an, chính quyền địa phương và người đứng đầu cộng đồng cần được trang bị kiến thức, kỹ năng và động lực để xác định và trợ giúp đối với những trẻ em có nguy cơ.

Hỗ trợ những gia đình có nguy cơ: một loạt những dịch vụ và hỗ trợ cần được cung cấp cho những bậc làm cha mẹ để họ tăng cường khả năng mang lại một môi trường nuôi dưỡng và bảo vệ cho con em mình một cách tốt nhất bao gồm: phúc lợi xã hội (trợ giúp tài chính), hỗ trợ nâng cao thu nhập, các chương trình thăm gia đình và làm quen/hỗ trợ, trung tâm hỗ trợ gia đình, điều trị nghiện rượu và ma túy, tham vấn, chăm sóc tạm thời, nhóm hỗ trợ đồng đẳng, và lớp học giáo dục kỹ năng cha mẹ. Đặc biệt, các gia đình có trẻ em khuyết tật thường cần có sự quan tâm đặc biệt hơn để giảm khó khăn cho gia đình, và giảm nguy cơ trẻ em bị lạm dụng, sao nhãng hay bị đưa vào các cơ sở chăm sóc tập trung. Những nguyên tắc chuẩn tạo cơ hội bình đẳng cho người khuyết tật khuyến nghị những biện pháp hỗ trợ cha mẹ để tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật được sống cùng gia đình, trong đó có tham vấn, chăm sóc tạm thời, chăm sóc kèm theo, và những trang thiết bị cần thiết cho đứa trẻ.

Duy trì việc học tập trong nhà trường và tái hòa nhập: như đã đề cập ở trên, giáo dục là một biện pháp phòng ngừa quan trọng, do đó cần đặc biệt hỗ trợ trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, trẻ em dễ bị tổn thương được đăng ký vào các trường học và đi học đầy đủ. Do đó, cần có chính sách giáo dục hòa nhập cho trẻ em khuyết tật, không phân biệt đối xử với trẻ em có hoàn cảnh khó khăn (không phân biệt nguồn gốc dân tộc, tình trạng HIV/AIDS hay trẻ em đó đã vi phạm pháp luật), có học bổng đặc biệt là miễn học phí cho trẻ em có hoàn cảnh khó khăn và trẻ em đến từ các gia đình khó khăn. Bên cạnh đó, cần có chiến lược ngăn ngừa trẻ em bỏ học, và hỗ trợ những em đã bỏ học tái hòa nhập về nhà trường (ví dụ: các lớp học bổ túc) hoặc tiếp cận với giáo dục dạy nghề.

Chương trình cho trẻ em dễ bị tổn thương: Hướng dẫn Riyadh quy định rằng cần cung cấp cho trẻ em những dịch vụ và các biện pháp giúp đỡ trong những thời điểm chuyển giao thành người lớn. Nhà trường cần quan tâm và chăm sóc nhiều hơn đến trẻ em có nguy cơ, đóng vai trò là trung tâm chuyển tuyến cung cấp các dịch vụ tham vấn, y tế và các dịch vụ khác cho trẻ em trong hoàn cảnh khó khăn. Cộng đồng cần có những biện pháp hỗ trợ đặc biệt dựa vào cộng đồng cho trẻ em, trong đó có những dịch vụ phục vụ những vấn đề khó khăn đặc biệt của những trẻ em có nguy cơ, ví dụ như những chương trình bạn hay người lớn làm gương, những trung tâm chăm sóc, các chương trình vui chơi giải trí nhằm vào đối tượng trẻ em có nguy cơ, chương trình giáo dục kỹ năng sống tăng cường kỹ năng giải quyết khó khăn trong cuộc sống cho trẻ em, kỹ năng đưa ra quyết định và óc tư duy phê phán.

5.2. Luật pháp, chính sách và chương trình của Việt Nam

Xác định sớm trẻ em và gia đình có nguy cơ

Theo Nghị định số 36/2005/NĐ-CP về việc thực hiện Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, UBDSGD&TE và Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội hiện nay đã được phân công là cơ quan có trách nhiệm chính trong việc đưa ra những biện pháp ngăn ngừa trẻ em rơi vào hoàn cảnh khó khăn¹⁹. Tuy nhiên, Nghị định này chưa quy định chi tiết cần áp dụng những biện pháp phòng ngừa nào, cũng như làm thế nào để xác định trẻ em hoặc gia đình có nguy cơ rơi vào hoàn cảnh khó khăn. Hiện nay chưa có cơ chế cụ thể và có tính hệ thống nào nhằm xác định sớm trẻ em và gia đình dễ bị tổn thương hoặc có nguy cơ bị lạm dụng, bỏ rơi, đối xử tàn tệ, hoạt động mại dâm, nghiện ma túy hoặc bóc lột lao động. Các biện pháp phát hiện và can thiệp sớm nhằm hỗ trợ trẻ em tàn tật cũng còn hạn chế²⁰. Cán bộ y tế, giáo viên, công an, chính quyền địa phương, và lãnh đạo ở cộng đồng chưa được hướng dẫn và trang bị kiến thức, kỹ năng, và động cơ xác định và ứng phó với trẻ em có nguy cơ, trong đó có phát hiện sớm trẻ em bị khuyết tật, sao nhãng và lạm dụng.

Hỗ trợ những gia đình và trẻ em dễ bị tổn thương

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định rằng khi gặp khó khăn tự mình không giải quyết được, có thể yêu cầu và được cơ quan, tổ chức hữu quan giúp đỡ để thực hiện trách nhiệm của mình trong việc chăm sóc, nuôi dưỡng trẻ em (Điều 24). Tuy vậy, vai trò và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức khác nhau trong việc hỗ trợ cha mẹ vẫn chưa được xác định cụ thể, chưa có cơ chế rõ ràng giúp cho các gia đình có thể tìm kiếm và nhận được dịch vụ hỗ trợ phù hợp (bên cạnh hỗ trợ tài chính).

Như đã đề cập ở trên, Việt Nam đã có cơ chế cung cấp hỗ trợ tài chính và những hỗ trợ khác cho những gia đình nghèo. Bên cạnh đó, một hệ thống trung tâm tư vấn cũng đã được thiết lập ở các thành phố lớn để tư vấn, tham vấn, và hòa giải mâu thuẫn trong gia đình. Nhiều câu lạc bộ hỗ trợ và nhóm tình thương đã được các tổ chức quần chúng (ví dụ Hội Phụ nữ) thành lập cho những người vợ, người mẹ, nhằm hỗ trợ và động viên những người mẹ này.

Tuy nhiên, hiện nay chưa có hệ thống và cơ chế đảm bảo những gia đình dễ bị tổn thương được xác định, được đánh giá một cách chuyên nghiệp, được cung cấp hỗ trợ cần thiết để phòng ngừa trẻ em rơi vào hoàn cảnh đặc biệt. Mặc dù có mạng lưới cộng tác viên trên khắp cả nước, có kiến thức về gia đình và các lĩnh vực hoạt động của mình, và có tiềm năng hoạt động trợ giúp xã hội cũng như hỗ trợ gia đình và trẻ em có nhu cầu đặc biệt nhưng hoạt động chính của UBDSGD&TE (trước đây) và Bộ LĐTBXH (hiện nay) vẫn chỉ dừng ở việc thu thập số liệu cơ bản về gia đình. Mỗi tình nguyện viên thường chịu trách nhiệm làm việc với 300 gia đình (trung bình 100-150 gia đình). Điều này khiến cho các tình nguyện viên không thể hoặc nếu có chỉ có thể tiếp xúc mang tính hình thức với tất cả các gia đình mà họ quản lý. Hơn nữa, chỉ một số ít các tình nguyện viên này được đào tạo về hoạt động xã hội cũng như có kiến thức về tư vấn và các phương pháp quản lý từng gia đình.²¹ Các chương trình hỗ trợ cho nhà trường và cộng đồng còn hạn chế, và được thiết kế chủ yếu nhằm vào đối tượng trẻ em thiệt thòi và trẻ em dễ bị tổn thương (ví dụ

19 Nghị định số 36/2005/NĐ-CP về việc thực hiện Luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục Trẻ em, Điều 20.4

20 Phân tích Tình hình Trẻ em Tàn tật Việt Nam, UNICEF và BLDTB&XH, 2004

21 Bergeron, J adn Tanaka, S "Tình hình Trẻ em trong các Cơ sở và Chương trình Chăm sóc Thay thế ở Việt Nam", 2006

các chương trình tư vấn, kèm cặp, dịch vụ tham vấn cho người chưa thành niên, các chương trình kỹ năng sống, các trung tâm chăm sóc ban ngày, các hoạt động vui chơi giải trí...).

Để khắc phục những điểm còn tồn tại, Chiến lược Gia đình ban hành kèm theo Quyết định số 106/2005/QĐ-TTg ngày 16/5/2005 của Thủ tướng Chính phủ kêu gọi việc thành lập những dịch vụ cho gia đình và cộng đồng, trong đó có việc xây dựng và cải thiện chất lượng các trung tâm tham vấn và các dịch vụ hỗ trợ gia đình khác. Chiến lược bảo vệ trẻ em cũng kêu gọi tăng cường dịch vụ phòng ngừa cấp II để ứng phó với những nhóm trẻ em có nguy cơ, bằng cách xác định những đặc điểm có nguy cơ trong nhóm và có những can thiệp trước khi những yếu tố nguy cơ này gây hại cho trẻ.

Duy trì việc học tập trong nhà trường và tái hòa nhập

Trong những năm qua, Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc khuyến khích học sinh đến trường (ở cả bậc tiểu học và trung học cơ sở) và phòng ngừa trẻ em bỏ học. Một hệ thống cũng đã được thiết lập nhằm xác định, miễn hoặc giảm học phí cho trẻ em thiệt thòi, trong đó có trẻ em là con hộ nghèo, trẻ em dân tộc thiểu số, trẻ em khuyết tật. Những trẻ em đã bỏ học được hỗ trợ quay trở lại trường học hoặc tham gia các lớp học tình thương. Tuy nhiên, việc tái hòa nhập các em về với nhà trường thường khó khăn, chất lượng các lớp học tình thương cũng không ổn định.

5.3. Phân tích và khuyến nghị

Việt Nam vẫn chưa xây dựng được một cơ chế rõ ràng về xác định và can thiệp sớm để hỗ trợ trẻ em và gia đình có nguy cơ. Do đó, nên chăng vấn đề này cần được ưu tiên giải quyết thông qua:

- Chuyên nghiệp hóa các dịch vụ hỗ trợ và bảo vệ trẻ em. Thiết lập một cơ chế báo cáo và chuyển tuyến theo đó những gia đình và trẻ em dễ bị tổn thương có thể được xác định và tìm kiếm trợ giúp. Bổ nhiệm một cơ quan có trách nhiệm, tập huấn cho cán bộ ở cơ sở.
- Tập huấn đào tạo giáo viên, cán bộ y tế, chính quyền địa phương, và những người làm việc với trẻ em về cách phát hiện sớm những dấu hiệu lạm dụng, sao nhãng, bóc lột trẻ em, và trẻ em khuyết tật.
- Thiết lập một đường dây điện thoại nóng miễn phí mà trẻ em có thể dễ dàng tiếp cận được. Đường dây điện thoại tư vấn này sẽ là một địa chỉ tin cậy với trẻ em, để trẻ có thể tâm sự những khó khăn và lo âu của mình, mà không phải nói ra tên mình, để các em được tư vấn phù hợp và hiệu quả.
- Đẩy mạnh các chương trình hỗ trợ các trường hợp cha mẹ gặp khó khăn, bao gồm các dịch vụ tham vấn, các lớp học kỹ năng làm cha mẹ, nhóm hỗ trợ cha mẹ/nhóm đồng đẳng và hỗ trợ tạo thu nhập.
- Xây dựng chương trình nhằm vào đối tượng trẻ em thiệt thòi, trẻ em dễ bị tổn thương, bao gồm hướng dẫn và tham vấn dựa vào nhà trường, kèm cặp, làm gương, các chương trình kỹ năng sống, các trung tâm chăm sóc ban ngày, các hoạt động văn hóa và vui chơi giải trí.
- Tăng cường tiếp cận và chất lượng của các chương trình giáo dục, dạy nghề không chính thức cho trẻ em dễ bị tổn thương và cho trẻ em bỏ học.

6. Phòng ngừa Tam cấp: xác định, chuyển tuyến và các dịch vụ hỗ trợ

Phòng ngừa tam cấp là những dịch vụ và hỗ trợ cho trẻ em khi các biện pháp phòng ngừa sơ cấp và thứ cấp không có tác dụng và trẻ em đã phải chịu ngược đãi, bóc lột, sao nhãng, nghiện ma túy, hay phạm tội... Mục đích của các chiến lược phòng ngừa tam cấp là thúc đẩy quá trình phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em, và phòng ngừa trẻ bị tổn thương nhiều hơn trong tương lai.

Phần 6.1 dưới đây sẽ xem xét những yếu tố căn bản trong hệ thống xác định, chuyển tuyến và hỗ trợ cho trẻ em cần sự quan tâm nói chung. Phần 6.2 và phần 6.9 sẽ xem xét những yêu cầu đặc biệt cho những cá nhân trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt.

6.1. Những điều khoản chung cho tất cả trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt

Phòng ngừa tam cấp hiệu quả đòi hỏi phải có một hệ thống tiếp nhận báo cáo của trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, thân thiện với trẻ em, tiến hành điều tra và đánh giá, hỗ trợ hợp lý cho trẻ em và gia đình các em, trong các trường hợp nghiêm trọng có thể truy tố thủ phạm.

6.1.1. Công ước quốc tế về quyền trẻ em (CRC), các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tiêu biểu

Điều 19 CRC yêu cầu các quốc gia thành viên tiến hành những biện pháp phù hợp để xác định, báo cáo, chuyển tuyến, điều tra, điều trị và xử lý các vụ việc ngược đãi trẻ em, và nếu phù hợp, có can thiệp tư pháp. Thêm vào đó, Điều 139 yêu cầu các quốc gia thành viên cần có những biện pháp để thúc đẩy quá trình phục hồi và tái hòa nhập cho nạn nhân của sao nhãng, bóc lột, hay lạm dụng. Công tác phục hồi và tái hòa nhập cần được thực hiện trong môi trường lành mạnh cho sức khỏe của trẻ, tôn trọng nhân phẩm của trẻ em.

Ủy ban Liên hợp quốc về quyền trẻ em đã nhấn mạnh rằng tất sự quan tâm của các quốc gia thành viên với các vấn đề lạm dụng trẻ em, ngược đãi và bóc lột cần bao gồm những dịch vụ hỗ trợ cho trẻ em và gia đình các em không chỉ dừng lại ở những chế tài cưỡng bức nhằm chấm dứt hành vi vi phạm. Những tình huống yêu cầu can thiệp bảo vệ trẻ cần phải được quy định rõ trong pháp luật (ví dụ lạm dụng thể chất, lạm dụng tình cảm, sao nhãng, lạm dụng tình dục, bóc lột tình dục, bỏ rơi, bóc lột lao động, lao động trong môi trường độc hại, khuyết tật...). Pháp luật cũng cần quy định rõ thủ tục cho những can thiệp hiệu quả và lấy trẻ em làm trung tâm. Những thủ tục này cần thúc đẩy sự hợp tác liên ngành và các phương thức tiếp cận đa ngành. Các cơ quan và cán bộ chuyên trách cần hợp tác chặt chẽ với nhau để lập kế hoạch cho những dịch vụ bảo vệ trẻ em toàn diện.

Xác định và báo cáo: Ủy ban Quyền trẻ em của Liên hợp quốc đã nhấn mạnh sự cần thiết các quốc gia phải đưa ra những thủ tục rõ ràng, có thể tiếp cận được cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, để các em có thể liên lạc và nhận được sự trợ giúp cần thiết. Những thủ tục báo cáo cần thân thiện với trẻ em, và cho phép trẻ em tự mình có thể nhận được sự trợ giúp cần thiết (chứ không phải thông qua cha mẹ hoặc đại diện pháp lý).

Bên cạnh đó, các cán bộ y tế, người trông giữ trẻ em, công an, bộ đội biên phòng, thanh tra lao động, cán bộ các trung tâm chăm sóc trẻ em và chính quyền địa phương cần phải luôn cảnh giác với những dấu hiệu lạm dụng, ngược đãi và bóc lột trẻ em và cần nhận thức rõ về những thủ tục báo cáo những vấn đề quan ngại và những nghi ngờ của mình. Ở một số quốc gia, một bộ phận cán bộ chuyên trách đặc biệt có nhiệm vụ báo cáo những vụ việc có dấu hiệu lạm dụng và bóc lột trẻ em.

Điều tra và đánh giá: Cần có tập huấn chuyên biệt cho công tác điều tra và can thiệp với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Ở nhiều quốc gia, báo cáo về trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt được chuyển ngay đến và điều tra bởi cơ quan thẩm quyền bảo vệ trẻ em (cán bộ xã hội), cảnh sát chỉ can thiệp khi có hành vi vi phạm hình sự xảy ra. Một nghị định thư hoặc thỏa thuận liên ngành sẽ hướng dẫn cho cả hai cơ quan cần tiến hành những điều tra nào, và trong trường hợp nào thì cần điều tra chung. Điều tra của cảnh sát tập trung vào việc phát hiện vi phạm và trừng phạt thủ phạm, trong khi đó, đánh giá của cán bộ xã hội tập trung xác định nhu cầu được bảo vệ của trẻ em. Để trả lời báo cáo hoặc khiếu nại, một cán bộ xã hội được tập huấn chuyên biệt sẽ thẩm tra để quyết định xem có cần hành động để bảo vệ sự an toàn và thúc đẩy phúc lợi của trẻ em hay không, trong đó có cả các biện pháp khẩn cấp để bảo vệ trẻ em khỏi xâm hại có thể xảy ra. Cán bộ xã hội tiến hành đánh giá nhu cầu của trẻ em, khả năng bảo vệ trẻ và thúc đẩy phúc lợi cho trẻ em của cha mẹ. Dựa trên đánh giá này, một kế hoạch chăm sóc cá nhân sẽ được xây dựng, để ra những hỗ trợ và dịch vụ mà trẻ và gia đình cần được hưởng.

Phục hồi và tái hòa nhập: Hỗ trợ, phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt là quá trình hết sức phức tạp, đòi hỏi những dịch vụ chuyên biệt và dài hạn, cũng như hợp tác liên ngành. Những can thiệp thường hướng vào cả trẻ em, cha mẹ và các thành viên trong gia đình, đồng thời được thiết kế để giải quyết những nhu cầu tâm lý xã hội của trẻ em và xây dựng khả năng bảo vệ của cha mẹ hoặc những người chăm sóc trẻ em. Tùy thuộc vào hoàn cảnh cá nhân của trẻ em mà hỗ trợ có thể bao gồm: điều trị y tế, tham vấn, thăm gia đình, chăm sóc nhận nuôi tạm thời, điều trị nghiện ma túy và nghiện rượu, làm gương, nhóm hỗ trợ đồng đẳng, lớp học bổ túc hoặc giáo dục không chính thức, hỗ trợ quay lại trường học, đào tạo dạy nghề, nhà ở an toàn, hỗ trợ tăng cao thu nhập. Những can thiệp này có thể được cung cấp bởi những cơ quan và cán bộ chuyên trách khác nhau, ví dụ như cán bộ y tế, trung tâm tham vấn, trung tâm chăm sóc, giáo viên, tổ chức quần chúng, tình nguyện viên... Hợp tác liên ngành là đặc biệt quan trọng, cán bộ quản lý được đào tạo cũng đóng vai trò quan trọng trong việc điều phối dịch vụ và giám sát sự tiến bộ của trẻ em. Cả trẻ em và cha mẹ các em cần tham gia tích cực vào quá trình ra quyết định về những dịch vụ mà trẻ em cần.

Ủy ban Quyền trẻ em của Liên hợp quốc khuyến nghị rằng cần ưu tiên cho công tác phục hồi và tái hòa nhập của trẻ em trong môi trường gia đình, làm việc với toàn thể gia đình chứ không nên đưa trẻ vào các cơ sở chăm sóc tập trung (các trung tâm điều trị y tế, các trung tâm phục hồi...) Ủy ban cũng nhấn mạnh rằng trừng phạt cha mẹ, đặc biệt là tước quyền của cha mẹ là một biện pháp không nên được áp dụng trong tất cả các trường hợp ngược đãi trẻ em. Thay vào đó, cần ưu tiên giúp đỡ và hỗ trợ những gia đình này để cha mẹ cải thiện kỹ năng nuôi dạy con cái của mình. Tuy nhiên, trong trường hợp cha mẹ trẻ em không có nơi ở cố định, hoặc trẻ em có nguy cơ bị xâm hại trong môi trường gia đình thì cần phải tách trẻ khỏi sự chăm sóc của cha mẹ. CRC khẳng định rằng việc làm này chỉ được tiến hành nếu có lệnh của tòa án, và có xem xét đến lợi ích tốt nhất của trẻ em.

Chăm sóc thay thế: Nếu một trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt không được phép ở với gia đình hoặc quay về với cha mẹ mình, thì nhà nước cần cung cấp chăm sóc thay thế cho trẻ, thông qua chăm sóc nhận nuôi tạm thời, nhận con nuôi, và trong trường hợp cần thiết có thể đưa vào các cơ sở chăm sóc tập trung (Điều 20 CRC). Ủy ban Quyền trẻ em của Liên hiệp quốc cũng đặc biệt nhấn mạnh rằng đưa vào các cơ sở chăm sóc tập trung chỉ là biện pháp cuối cùng, và cũng lên tiếng phê phán những quốc gia quá nhấn mạnh biện pháp đưa trẻ có hoàn cảnh đặc biệt vào cơ sở chăm sóc tập trung. Thay vào đó, các chiến lược bảo vệ trẻ em nên ưu tiên hỗ trợ khả năng của các thành viên trong gia đình và gia đình sẽ chăm sóc và bảo vệ trẻ em. Ủy ban khuyến nghị rằng các quốc gia thành viên cần xây dựng chính sách thúc đẩy chăm sóc nhận nuôi, và giới thiệu những biện pháp đảm bảo chuẩn hóa việc tiếp cận để tuyển chọn, đánh giá và giám sát những cha mẹ nhận nuôi trẻ. Bên cạnh đó, Ủy ban này cũng nhấn mạnh rằng các nước cần thiết lập tiêu chí và quy trình rõ ràng trong việc tiếp nhận trẻ em vào các cơ sở chăm sóc tập trung.

Nếu trẻ em được chăm sóc thay thế, trẻ em có quyền kiểm tra định kỳ về sự chăm sóc và đối xử mà các em nhận được (Điều 25, CRC), trẻ em có quyền duy trì liên lạc với cha mẹ các em, trừ khi việc này là trái với lợi ích tốt nhất của các em, và có quyền tham gia vào các quyết định. Ủy ban Quyền trẻ em của Liên hợp quốc khuyến nghị rằng các quốc gia thành viên rà soát luật pháp về chăm sóc thay thế cho trẻ em, để đảm bảo rằng việc đưa trẻ em vào trong các cơ sở chăm sóc tập trung đều phải được kiểm tra định kỳ, do yêu cầu của chính trẻ em, và có đoàn tụ gia đình. Bên cạnh đó, cần thiết lập những tiêu chuẩn cho tất cả những cơ sở chăm sóc tập trung phải chăm sóc và điều trị cho trẻ em, đặc biệt là các tiêu chuẩn về an

toàn, sức khỏe, bảo vệ khỏi lạm dụng, số lượng cán bộ trong cơ sở tập trung. Những cơ sở tập trung này cần phải được kiểm tra và thanh tra thường xuyên.

Thủ tục điều tra và xét xử thân thiện với trẻ em: trong trường hợp trẻ bị ngược đãi và bóc lột, thì cần truy tố thủ phạm ngược đãi và bóc lột trẻ. Tuyên ngôn của Liên hợp quốc về những nguyên tắc tư pháp cơ bản cho nạn nhân của vi phạm và lạm dụng sức mạnh, Hướng dẫn của Liên hiệp quốc về hành động đối với trẻ em trong hệ thống tư pháp hình sự, Nghị định thư bổ sung cho CRC, và Hướng dẫn của Liên hợp quốc về các vấn đề tư pháp liên quan đến trẻ em là nạn nhân và nhân chứng đều nhấn mạnh sự cần thiết phải tiến hành những biện pháp bảo vệ quyền và lợi ích của nạn nhân trẻ em trong tất cả các giai đoạn của quá trình tư pháp hình sự, đặc biệt là có những thủ tục công nhận nhu cầu đặc biệt của nạn nhân trẻ em, những biện pháp giảm thiểu số lần trẻ em bị hỏi cung và đảm bảo rằng cha mẹ/người hỗ trợ có mặt, có đại diện pháp lý miễn phí, các chương trình hỗ trợ nhân chứng như cung cấp lời khuyên, hỗ trợ và làm quen với tòa án, những biện pháp thay thế khác để lấy lời khai như dùng màn hình, băng thu và hệ thống tivi nối mạch kín, được bồi thường, quyền riêng tư được bảo vệ thông qua phòng xử án kín và cấm không cho công chúng vào phòng xử án, những biện pháp bảo vệ sự an toàn cho trẻ em, trong đó có bảo vệ trẻ em khỏi sự đe dọa và trả đũa.

6.1.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam

Điều 41 của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định rằng, trong công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, cần chú trọng: phòng ngừa và chấm dứt những trẻ em này rơi vào hoàn cảnh đặc biệt; giải quyết kịp thời những hoàn cảnh đặc biệt này, hỗ trợ trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt qua các hoạt động phục hồi thể chất và tinh thần, giáo dục đạo đức; phát hiện, phòng ngừa và xử lý kịp thời những hành vi buộc hoặc làm cho trẻ em rơi vào hoàn cảnh đặc biệt. Trong những năm qua, nhiều tiến bộ đã đạt được trong việc thiết lập những chương trình và dịch vụ này để hỗ trợ trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Tuy nhiên, như đã đề cập ở trên, Việt Nam vẫn chưa hoàn thiện được hệ thống bảo vệ trẻ em toàn diện nhằm đảm bảo việc xác định, báo cáo và chuyển tuyến có hệ thống đối với trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Ở Việt Nam, công tác xã hội vẫn là một nghề mới, ở cả cấp trung ương và cơ sở, cán bộ bảo vệ trẻ em được tập huấn vẫn chưa được bổ nhiệm. Hiện nay, đang có nhiều bước được thực hiện nhằm từng bước đưa ra một hệ thống toàn diện hơn.

Xác định và báo cáo

Theo luật pháp hiện hành của Việt Nam, chưa có thủ tục khiếu nại riêng biệt cho việc báo cáo những vấn đề về trẻ em cần sự bảo vệ đặc biệt. Do đó, những khiếu nại về trẻ em bị lạm dụng, sao nhãng, bóc lột và bỏ rơi được thực hiện theo những thủ tục khiếu nại và tố cáo chung, phù hợp với Luật Khiếu nại tố cáo hoặc Bộ Luật tố tụng hình sự (nếu có hành vi phạm tội đối với trẻ em). Luật Khiếu nại tố cáo không hạn chế về năng lực pháp lý của người khiếu nại và do đó, về nguyên tắc, trẻ em cũng có thể là người tố cáo. Tuy nhiên, vì không có điều khoản đặc biệt nào quy định khiếu nại thế nào hoặc thủ tục tiếp nhận khiếu nại của trẻ em nên trên thực tế, trẻ em khó mà tự mình thực hiện quyền tố cáo²².

Bên cạnh thủ tục khiếu nại chung, trong trường hợp cha/mẹ có hành vi bị pháp luật cấm đối với con cái mình, thì Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội, Hội Phụ nữ, cũng như các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có quyền yêu cầu tòa án hạn chế quyền của cha/mẹ đó, bằng cách cách ly trẻ khỏi cha/mẹ.²³ Tuy nhiên, theo báo cáo quyền này hiếm khi được thực hiện trên thực tế, và rất ít các trường hợp trẻ em cần sự bảo vệ được Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội hoặc Hội Phụ nữ can thiệp và có yêu cầu với Tòa án.²⁴ Những cán bộ chuyên trách phát hiện thấy hoặc nghi ngờ một trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt không có nghĩa vụ báo cáo bắt buộc, trừ khi hành vi vi phạm có yếu tố tội phạm (Điều 4 của Bộ luật Hình sự).

22 Rà soát về luật pháp và chính sách liên quan đến lạm dụng trẻ em, UBDSGD&TE và UNICEF, 2006

23 Luật Hôn Nhân và Gia Đình, Điều 42; Nghị định 36/2005/NĐ-CP về việc thực hiện Luật Bảo Vệ, Chăm Sóc và Giáo Dục Trẻ Em, Điều 17

24 Rà soát về luật pháp và chính sách liên quan đến lạm dụng trẻ em, UBDSGD&TE và UNICEF, 2006

Điều tra và đánh giá

Theo luật pháp hiện hành của Việt Nam, không có thủ tục riêng về điều tra và đánh giá trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Do đó, những trường hợp trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt được báo cáo hoặc có nghi ngờ đều được giải quyết theo những quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính hoặc Bộ luật Tố tụng hình sự. Có rất nhiều cơ quan, có thẩm quyền tiếp nhận và xử lý những tố cáo có liên quan tới trẻ em (như UBDSGD&TE cũ, Bộ Y tế, Bộ Giáo Dục và Đào tạo, Bộ LĐTB&XH, Bộ Công an), những cơ quan này, trong thẩm quyền và chức năng của mình có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra, điều tra những tố cáo, xác định những người có trách nhiệm với hành vi vi phạm pháp luật và áp dụng biện pháp xử lý hoặc yêu cầu những cơ quan khác can thiệp.

Mặc dù UBDSGD&TE (trước đây) và Bộ LĐTBXH (hiện nay) là cơ quan của Chính phủ có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra và giải quyết những khiếu nại và tố cáo về hành vi vi phạm pháp luật đối với trẻ em,²⁵ luật pháp vẫn chưa quy định những quyền hạn cụ thể cho các cơ quan này để hoàn thành những chức năng của mình. Khi tiếp nhận những tố cáo liên quan đến trẻ em, UBDSGD&TE (trước đây) và Bộ LĐTBXH (hiện nay) chỉ có quyền làm sáng tỏ một số trường hợp nhất định và yêu cầu công an tiến hành những biện pháp cần thiết để phòng ngừa những hành vi vi phạm hoặc hành động để bảo vệ trẻ em ví dụ như hạn chế quyền của cha mẹ, hoặc gửi trẻ tới những cá nhân hoặc trung tâm chăm sóc.²⁶

Mặc dù UBDSGD&TE trước đây và Bộ LĐTBXH có bộ phận Thanh tra giúp Bộ Trưởng và Chủ Nhiệm UB xem xét những tố cáo, kết luận và đề xuất về các biện pháp cần tiến hành, nhưng những tiêu chuẩn, thủ tục rõ ràng cho điều tra và đánh giá vẫn chưa được xây dựng. Tại cấp cơ sở, còn thiếu đội ngũ cán bộ có năng lực, được đào tạo, có khả năng tiến hành những đánh giá tâm lý xã hội đối với trẻ em. Đã có kế hoạch giới thiệu một hệ thống quản lý trường hợp toàn diện để đánh giá nhu cầu của cá nhân trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, gia đình các em, và dựa trên đánh giá đó cung cấp dịch vụ hỗ trợ phù hợp. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn chưa triển khai được những ý tưởng này. Hiện nay, các biện pháp hầu hết tập trung vào việc trừng phạt người vi phạm, và biện pháp can thiệp chính cho bất kỳ loại hình lạm dụng hoặc bóc lột nào trong bối cảnh gia đình là hạn chế quyền của cha mẹ. Nghị định số 36/2005/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định khá chung chung cho việc đưa trẻ ra khỏi sự chăm sóc của cha mẹ²⁷, và không quy định một biện pháp can thiệp nào nhằm hỗ trợ cha mẹ trở thành những người chăm sóc tốt hơn.

Phục hồi và tái hòa nhập

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định rằng Nhà nước cần phê duyệt những chính sách tạo điều kiện cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt được hưởng những quyền của mình, hỗ trợ cá nhân và gia đình chăm sóc và nuôi dưỡng trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, khuyến khích các tổ chức và cá nhân thành lập các trung tâm hỗ trợ trẻ em và đảm bảo rằng trẻ em nghèo trong hoàn cảnh đặc biệt được chăm sóc và nuôi dưỡng. Những hỗ trợ cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt bao gồm: 1. Đóng góp tình nguyện, tiền mặt hoặc hiện vật; 2. Nhận nuôi, nhận bảo trợ hoặc cung cấp môi trường gia đình thay thế cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt; 3. Tham gia vào việc chăm sóc và nuôi dưỡng trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt trong các trung tâm hỗ trợ trẻ em; 4. Tổ chức các hoạt động hỗ trợ trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt để giảm thiểu những hoàn cảnh tiêu cực, tạo cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt phục hồi thể chất và tinh thần, giáo dục đạo đức (Điều 43). Bên cạnh đó, Nhà nước cũng sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt học tập hòa nhập hoặc trong các trung tâm giáo dục đặc biệt (Điều 41.3).

Chương trình hành động vì trẻ em²⁸ cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của các chương trình và dịch vụ tăng cường sự phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, trong đó đưa ra những biện pháp như “khuyến khích cá nhân và tổ chức trong nước và nước ngoài cung cấp những dịch vụ xã hội cơ

25 Nghị định 94/2002/ND-CP ngày 11 tháng 11 năm 2002 của Chính Phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu của UBDSGD&TE (Nghị định 94/2004/ND-CP)

26 Rà soát về luật pháp và chính sách liên quan đến lạm dụng trẻ em, UBDSGD&TE và UNICEF, 2006

27 Điều 17 quy định rằng cha mẹ không có quyền sống chung với con cái nếu phạm một trong những hành vi sau: tra tấn, ngược đãi, nhục mạ trẻ em hoặc gây thương tích, làm rối loạn tâm thần, xúi giục trẻ trộm cắp, gây thương tích cho người khác, sử dụng chất kích thích, tham gia vào hoạt động mại dâm hoặc những việc trái với pháp luật và đạo đức, sống so đo, đẩy trẻ em vào lối sống sa đọa, ép buộc trẻ làm việc nặng nhọc hoặc trong điều kiện nguy hiểm

28 Quyết định 23/2001/QĐ-TTg của Thủ Tướng Chính Phủ ngày 26 tháng 2 năm 2001 về việc phê duyệt Kế Hoạch Hành Động, giai đoạn 2001-2010

bản cho gia đình và trẻ em, tập trung vào tư vấn, tham mưu, công tác xã hội và động viên trực tiếp các gia đình và cộng đồng học những kỹ năng bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em". Các chương trình về các vấn đề bảo vệ trẻ em cụ thể (ví dụ như Quyết định số 19/2004/QĐ-TTg ngày 12 tháng 02 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chương trình phòng ngừa và giải quyết trẻ em đường phố, trẻ em bị lạm dụng tình dục và trẻ em làm việc trong môi trường nặng nhọc và nguy hiểm, giai đoạn 2004-2010), quy định những biện pháp cụ thể cho từng đối tượng trẻ em (xem thêm chi tiết dưới đây).

UBDSGD&TE trước đây được giao trách nhiệm hướng dẫn Ủy ban nhân dân trong nhiệm vụ quản lý trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt (Điều 42 Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em; Điều 21 Nghị định số 36/2005/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em). Tuy nhiên, như đã thảo luận ở trên, ở Việt Nam chưa có một hệ thống bảo vệ trẻ em toàn diện đảm bảo trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt được đánh giá, quản lý và hỗ trợ dịch vụ hợp lý. Tại cơ sở, Ủy ban nhân dân trong tình trạng thiếu cán bộ được đào tạo chuyên môn công tác xã hội và có năng lực chuyên môn tiến hành đánh giá nhu cầu của trẻ em, và quyết định xem trẻ cần sự hỗ trợ nào cho sự phục hồi và tái hòa nhập của mình. Cũng chưa có luật nào được dự thảo định nghĩa cụ thể và cụ thể hóa những tiêu chuẩn cho các loại hình và chất lượng dịch vụ hỗ trợ cung cấp cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt và gia đình các em. Nghị định số 36/2005/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em chỉ quy định chung chung rằng UBDSGD&TE cần đưa ra những kế hoạch và chỉ đạo phối kết hợp trong việc tổ chức bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em thiệt thòi, "đảm bảo rằng các em được hỗ trợ, có cơ hội phục hồi thể chất và tinh thần, được giáo dục đạo đức và tái hòa nhập vào gia đình và cộng đồng" (Điều 21).

Tuy còn thiếu vắng khung pháp lý cần thiết, nhưng trong những năm qua nhiều nỗ lực đã được thực hiện nhằm tăng cường tiếp cận với các dịch vụ phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Các trung tâm tư vấn đã được thành lập ở một số tỉnh, thành phố, cung cấp cho nạn nhân trẻ em những tư vấn pháp lý, tâm lý và tâm lý xã hội, giúp đỡ các em trong quá trình tái hòa nhập xã hội. Rất nhiều các trung tâm phục hồi về thể chất và tâm lý đã được xây dựng để hỗ trợ trẻ em bị lạm dụng tình dục ở các thành phố lớn, đặc biệt là thành phố Hồ Chí Minh. Bên cạnh đó, nhiều kế hoạch chăm sóc và hỗ trợ dựa vào cộng đồng đã được xây dựng với sự hỗ trợ của các cơ quan, tổ chức hữu quan trong nước cũng như các tổ chức quốc tế. Một số trẻ em đã được giúp đỡ tái hòa nhập với gia đình và cộng đồng, một số em khác được học văn hóa và học nghề để các em có thể tự lo cho cuộc sống của mình.²⁹

Chăm sóc thay thế

Pháp luật của Việt Nam ghi nhận vai trò chính của cha mẹ trong việc chăm sóc và nuôi dưỡng con cái, bên cạnh đó luật pháp còn có những quy định về chăm sóc thay thế cho trẻ em thiếu vắng sự chăm sóc của cha mẹ, hoặc đối với những em không thể tiếp tục được cha mẹ chăm sóc, vì điều này không có lợi cho phúc lợi tốt nhất của các em. Những loại hình chăm sóc thay thế hiện nay có thể kể đến như: 1) chăm sóc bởi họ hàng; 2) người giám hộ; 3) nhận con nuôi (sẽ thảo luận chi tiết nội dung này trong phần 6.2); 4) nhận đỡ đầu; và 5) chăm sóc trong các cơ sở tập trung. Tuy nhiên vẫn chưa có hệ thống về đỡ đầu nào được quy định một cách rõ ràng và công khai. Ở Việt Nam, mô hình chăm sóc chính hiện nay cho trẻ em cần sự bảo vệ đặc biệt là chăm sóc trong các cơ sở tập trung, tuy nhiên trong những năm qua mô hình này đã được cân nhắc xem xét lại, thông qua việc xây dựng các chính sách thiên về mô hình chăm sóc thay thế dựa vào gia đình.³⁰ Trong những năm qua, Chính phủ đã nhận thức rõ ràng hơn và cam kết mạnh mẽ hơn trong việc xác định và khuyến khích các giải pháp chăm sóc thay thế thay cho các cơ sở quản lý tập trung.

Trong trường hợp một trẻ em bị mồ côi, hoặc bị bỏ rơi, hoặc quyền của cả hai cha mẹ đều bị Tòa án hạn chế,³¹ luật pháp quy định cần chỉ định người giám hộ cho trẻ theo đúng quy định của Bộ luật Dân sự năm 2005 (Chương III Phần 4) và Luật Hôn nhân và gia đình (Chương IX). Theo những quy định này, người giám

29 Báo cáo ban đầu của Việt Nam đối với Nghị Định Thư không bắt buộc với CRC

30 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc trong cơ sở tập trung và các chương trình chăm sóc thay thế ở Việt Nam, UNICEF, 2004

31 Theo Luật Hôn nhân và Gia đình, tòa án có quyền tước quyền chăm sóc, nuôi dưỡng, giáo dục con cái của cha mẹ nếu cha mẹ bị buộc tội vi phạm đến thân thể, phẩm giá của trẻ em hoặc vi phạm những nghĩa vụ chăm sóc, nuôi dưỡng, giáo dục con em, hoặc nếu cha mẹ xâm phạm tài sản riêng của con, sống sa đọa hoặc ép buộc trẻ em làm những điều vi phạm pháp luật và trái với đạo đức xã hội". Việc hạn chế quyền có thể từ 1- 5 năm (Điều 41,).

hộ cho người chưa thành niên là một người lớn là anh chị ruột lớn nhất của em đó, có đủ điều kiện làm người giám hộ trừ trường hợp người này không đồng ý. Nếu trẻ em đó không có anh chị ruột, hoặc anh chị ruột của em đó không đủ điều kiện trở thành một giám hộ, thì ông bà ngoại hoặc ông bà nội của trẻ sẽ được chỉ định là người giám hộ. Nếu trong những người đã nêu trên, không có người nào có đủ điều kiện trở thành người giám hộ thì cô, dì, chú, bác của trẻ sẽ là người giám hộ (Điều 61 của Bộ luật Dân sự; Điều 83 và Điều 84 của Luật Hôn nhân và gia đình). Trong trường hợp không có những người giám hộ như đã nói ở trên, thì họ hàng của người chưa thành niên đó cần chỉ định một người giám hộ cho trẻ. Trong trường hợp, trong họ hàng cũng không chỉ định được người giám hộ thì Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi trẻ sinh sống có trách nhiệm chỉ định người giám hộ hoặc yêu cầu một cơ quan có trách nhiệm về giám hộ (Điều 63 của Bộ luật Dân sự).

Bên cạnh đó, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định rằng Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm tổ chức chăm sóc và nuôi dưỡng trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, hoặc trẻ em không có người chăm sóc, thông qua các mô hình gia đình chăm sóc thay thế hoặc các cơ sở hỗ trợ trẻ em của Nhà nước hoặc không phải của Nhà nước (Điều 25, Điều 42). Điều 41.2 của Luật Bảo Vệ, Chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định cần chú trọng ưu tiên hàng đầu chăm sóc trẻ em trong môi trường gia đình, hơn là trong các cơ sở tập trung, Luật này cũng quy định cụ thể cho thấy việc chăm sóc và nuôi dưỡng trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt sẽ được các cơ sở chăm sóc trẻ em tổ chức chỉ trong những trường hợp trẻ không thể được chăm sóc trong gia đình hoặc gia đình thay thế. UBNDSGĐ&TE các cấp có trách nhiệm xác định những điều kiện, hoàn cảnh và khả năng kinh tế của họ hàng của trẻ em và gia đình thay thế, đề đề xuất ra được một mô hình thay thế phù hợp.³²

Mô hình nhận đỡ đầu chính thức (trẻ em được một gia đình không có quan hệ họ hàng cứu mang trong thời gian ngắn) là một khái niệm còn khá mới mẻ ở Việt Nam và chưa được chính thức công nhận. Tuy nhiên loại hình nhận đỡ đầu không chính thức và họ hàng nhận nuôi – một người họ hàng của trẻ hoặc người khác đồng ý chăm sóc trẻ tại gia đình họ - đã có truyền thống từ lâu trong xã hội Việt Nam và hiện vẫn là loại hình chăm sóc thay thế chính cho CSC. Hiện tại mô hình chăm sóc thay thế không chính thức vẫn chưa được cơ quan công quyền nào quy định quản lý.³³

Trẻ em không được chăm sóc trong môi trường gia đình có thể được chăm sóc trong các trung tâm hỗ trợ trẻ em hoặc các trung tâm bảo trợ xã hội. Hiện nay, mô hình chính chăm sóc cho trẻ em cần sự bảo vệ đặc biệt ở Việt Nam là chăm sóc trong các cơ sở tập trung. Ở Việt Nam có những chương trình chăm sóc tập trung cho trẻ em mồ côi, trẻ em bị bỏ rơi, trẻ em đường phố, trẻ em khuyết tật thể chất hoặc tinh thần, trẻ em vi phạm pháp luật (trường giáo dưỡng), phục hồi cho trẻ em gái bị lạm dụng/bóc lột tình dục, phục hồi cho trẻ em và người chưa thành niên hành nghề mại dâm (trung tâm 05) và nghiện ma túy (Trung tâm 06) và chăm sóc cho trẻ em bị nhiễm HIV/AIDS. Tính đến tháng 1 năm 2004, đã có 373 trung tâm chăm sóc cho trẻ em, trong đó 40% trung tâm do nhà nước quản lý. Theo thống kê chính thức, trong tổng số 126.309 trẻ em không được hưởng sự chăm sóc của cha mẹ đẻ, 14.574 em (11,5%) sống trong các cơ sở tập trung. Hầu hết những trẻ em này vẫn còn ít nhất một trong hai bố mẹ còn sống³⁴.

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em có điều khoản quy định về việc thành lập và hoạt động của cơ sở tập trung có trách nhiệm bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Điều 44 quy định rằng các cơ sở tập trung hỗ trợ trẻ em cần có những điều kiện sau đây: 1) Cơ sở vật chất, trang thiết bị phù hợp với nội dung hoạt động trợ giúp trẻ em; 2) Nhân lực có chuyên môn phù hợp với nội dung hoạt động trợ giúp trẻ em; 3) Nguồn tài chính bảo đảm chi phí cho các hoạt động trợ giúp trẻ em. Tuy nhiên, quy định cụ thể về việc thành lập và quản lý cơ sở hỗ trợ trẻ em vẫn chưa được xây dựng. Nghị định số 36/2005/NĐ-CP quy định rằng UBNDSGĐ&TE có trách nhiệm quản lý các trung tâm hỗ trợ trẻ em. Những trung tâm chuyên biệt hỗ trợ cho trẻ em khác sẽ nằm dưới sự quản lý của các cơ quan như sau: giáo dục trẻ khuyết tật (Bộ Giáo Dục và Đào Tạo), người chưa thành niên vi phạm pháp luật (Bộ Công an) và quản lý trẻ em có đủ tiêu chuẩn vào các trung tâm bảo trợ xã hội, một số nhóm trẻ em thiệt thòi (Bộ LĐTB&XH). Một đánh giá về các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc trong các cơ sở tập trung do UNICEF tiến hành năm 2004 đã chỉ ra những thách thức và khó khăn trong các cơ sở chăm sóc tập trung như sau:

32 Nghị định 36/2005/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện Luật Bảo Vệ, Chăm Sóc và Giáo Dục Trẻ Em, Điều 16

33 Phân tích tình hình Các Chương trình Chăm sóc thay thế và tập trung tại Việt Nam, UNICEF, 2004; Bergeron, J và Tanaka, S "Tình hình Trẻ em trong các Cơ sở và Chương trình chăm sóc thay thế tại Việt Nam", 2006

34 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc trong cơ sở tập trung và các chương trình chăm sóc thay thế ở Việt Nam, UNICEF, 2004; Bergeron, J và Tanaka, S "Tình hình Trẻ em trong các Cơ sở và Chương trình chăm sóc thay thế tại Việt Nam", 2006

- Các quy định hướng dẫn tiếp nhận trẻ em vào chăm sóc tập trung hiện còn rất hạn chế. Các quy định hiện có phần lớn tập trung vào việc đánh giá trẻ em có đủ điều kiện pháp lý để vào chăm sóc tập trung hay không thông qua xem xét những em đó có thuộc một trong các nhóm trẻ mồ côi, trẻ khuyết tật, trẻ bị bỏ rơi, trẻ lang thang và trẻ em vô gia cư... hay không thay vì cân nhắc chính nhu cầu của các em.
- Hiện tại chưa có một quy trình đánh giá nhu cầu của trẻ được nhận vào chăm sóc tập trung và do đó chưa có một cơ sở nào để xây dựng và triển khai một kế hoạch bảo vệ và chăm sóc toàn diện cho các em. Các trung tâm bảo trợ xã hội thường đón nhận rất nhiều loại đối tượng khác nhau và các đối tượng trẻ em có nhu cầu rất khác nhau thường được xếp chung vào một trung tâm. Có rất ít nỗ lực nhằm điều chỉnh các chương trình cho thích ứng với hoàn cảnh riêng và nhu cầu của các em.
- Chỉ một số ít các trung tâm là tuân thủ theo quy định của Công ước quốc tế về quyền trẻ em làm báo cáo định kỳ về việc đưa trẻ vào cơ sở chăm sóc. Và những đánh giá, báo cáo như vậy, nếu có trên thực tế chủ yếu tập trung vào điều kiện vật chất cho trẻ trong cơ sở chăm sóc.
- Trên thực tế, chăm sóc tập trung vẫn chưa được tuân thủ áp dụng chặt chẽ như là phương án cuối cùng. Lý do trẻ em cần hoàn tất chương trình học của mình thường được nêu ra như một cái cớ để đưa trẻ em vào các cơ sở chăm sóc tập trung và giữ các em ở đó trong thời gian dài.
- Trẻ em sống trong các cơ sở chăm sóc trong một thời gian dài, nhiều em ở trong cơ sở từ khi còn là những em bé sơ sinh, đến tuổi trưởng thành là 18 tuổi vẫn còn ở trong trung tâm. Ở hơn một nửa số cơ sở chăm sóc, trẻ em sống trong cơ sở chăm sóc này từ 5 đến 10 năm.
- Chưa có dấu hiệu cho thấy việc phân biệt đối xử mang tính hệ thống đối với trẻ em trong các cơ sở, tuy nhiên cũng có tình trạng một số nhóm trẻ bị ngược đãi, ví dụ như trẻ bị khuyết tật về tâm thần, trẻ em trước đây tham gia vào các hoạt động mại dâm.
- Đa bộ phận các trường hợp, là người chăm sóc quyết định loại hình giáo dục, dạy nghề, hoặc lựa chọn nghề nghiệp tương lai cho trẻ em. Mặc dù trong một số trường hợp, trẻ em cũng được tư vấn, nhưng những sự lựa chọn còn hạn chế, và do đó trẻ em không còn lựa chọn nào khác là tuân theo quyết định của trung tâm.
- Trẻ em đi học ở các trường học ngoài các cơ sở chăm sóc. Theo luật pháp hiện hành, không có các chương trình học nghề bắt buộc cho trẻ em trong trung tâm, trừ trẻ em trên 15 tuổi. Tuy nhiên, nhiều chương trình dạy nghề mà trung tâm đưa ra không thực sự giúp đỡ được các em trong việc phát triển kỹ năng, mở rộng cơ hội cho các em trong lựa chọn nghề nghiệp sau này.
- Hầu hết tất cả các cơ sở chăm sóc đều tập trung chủ yếu vào việc giáo dục các em, những lĩnh vực khác cho sự phát triển toàn diện của các em hầu như bị sao nhãng
- Tiêu chuẩn lựa chọn và công việc của các cán bộ gắn liền với mức độ nhiệt tình, tình yêu với trẻ, đạo đức cao và trình độ học vấn/đào tạo. Gần 95% các trung tâm có cán bộ có bằng cấp cao đẳng hoặc đại học, tuy vậy có khoảng 7% các cơ sở chăm sóc của Nhà nước được quản lý điều hành bởi các cán bộ có trình độ học vấn chưa đạt.³⁵

Tuy nhiên, trong những năm qua, Chính phủ đã đặc biệt chú trọng đến việc khắc phục những thách thức này bằng cách giảm biện pháp đưa trẻ vào các cơ sở chăm sóc tập trung, đồng thời thúc đẩy chăm sóc dựa vào gia đình cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Trong năm 2005, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Quyết định số 65/2005/QĐ-TTg về chăm sóc dựa vào cộng đồng cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn giai đoạn 2005-2010. Kế hoạch đã kêu gọi thí điểm mô hình chăm sóc trẻ tại gia đình quy mô nhỏ tại các cơ sở phúc lợi xã hội (mỗi gia đình chỉ dưới 10 trẻ)³⁶ cũng như việc chuyển trẻ từ môi trường chăm sóc trong cơ sở tập trung sang chăm sóc dựa vào cộng đồng thông qua hình thức đỡ đầu, tài trợ, bảo trợ, gia đình hoặc cá nhân nhận con nuôi, chăm sóc trong các mái ấm. Rất nhiều hoạt động trong số này đã được

35 Phân tích tình hình các chương trình Chăm sóc thay thế và tại các Cơ sở tập trung tại Việt Nam, UNICEF 2004

36 Thông tư liên ngành hướng dẫn thực hiện Quyết định số 65/2005/QĐ-TTg ngày 25/3/2005 của Thủ tướng Chính Phủ phê duyệt Kế Hoạch Hành Động Quốc Gia về chăm sóc dựa vào cộng đồng cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt khó khăn giai đoạn 2005-2010

triển khai trên thực tiễn. Tuy nhiên, Quyết định này chưa bao trùm hết các đối tượng trẻ em trong các cơ sở chăm sóc do mới chỉ hạn chế trong số trẻ em mồ côi, xa nhà, bị khuyết tật nặng, nhiễm chất độc hoá học và HIV/AIDS. Tuy vậy đây cũng là một bước tiến lớn đối với Chính phủ Việt Nam trong việc nhìn nhận tầm quan trọng của công tác hòa nhập trẻ em dựa vào cộng đồng và bảo vệ quyền trẻ em.

Chính sách mới về chăm sóc trẻ em tại cộng đồng đã bắt đầu cho thấy kết quả. Các cấp chính quyền địa phương và giám đốc các trung tâm chăm sóc đã dần dà thừa nhận nguyên tắc chỉ đưa trẻ em vào chăm sóc tập trung như là biện pháp cuối cùng. Bên cạnh đó, các mô hình “mái ấm”, “nhà tình thương” quy mô nhỏ hơn và giống như một gia đình đang được thí điểm tại 6 khu vực (Hưng Yên, Hải Phòng, Thanh Hoá, Vĩnh Phúc, Bến Tre và TP HCM). Các mô hình này rất khác nhau, một số tiếp nhận trẻ em đường phố và trẻ em từ các trường giáo dưỡng từ 14 tuổi trở lên, số khác đón nhận trẻ mồ côi, trẻ khuyết tật mọi lứa tuổi và các nhóm trẻ em khó khăn khác. Chính phủ vẫn đang tìm cách định nghĩa khái niệm mái ấm/nhà tình thương một cách rõ ràng hơn.³⁷

Nhằm thúc đẩy mô hình chăm sóc dựa vào gia đình cho trẻ em, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 38/2004/QĐ-TTg về chính sách hỗ trợ ngân sách cho các gia đình và cá nhân nuôi dưỡng trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi. Quyết định đã khẳng định rằng các gia đình chăm sóc cho trẻ em không có người chăm sóc chính hoặc có người chăm sóc chính theo Luật Hôn nhân và gia đình nhưng không có đủ năng lực để nuôi dưỡng cần phải đảm bảo giáo dục, y tế, đối xử công bằng và đóng vai trò giám hộ cho trẻ em đó. Những gia đình và những cá nhân đồng ý với những quy định như vậy sẽ được trợ cấp 200,000 đồng một tháng trên một trẻ, hoặc ít nhất 270,000 đồng một tháng trên một trẻ nếu trẻ đó nhỏ hơn 18 tháng tuổi. Để đủ điều kiện nhận chăm sóc cho trẻ, cá nhân đó phải có những điều kiện sau: là người đã trưởng thành, có đạo đức tốt, không tham gia vào các tệ nạn xã hội, có thu nhập thường xuyên hoặc có của cải, có nơi ở ổn định, quyền cha mẹ không bị hạn chế, hoặc có án hình sự chưa được xóa, và tình nguyện đỡ đầu cho trẻ.

Hiện nay, chưa có cơ chế quản lý giám sát và kiểm điểm định kỳ đối với trẻ em trong tất cả các mô hình chăm sóc thay thế. Tuy nhiên, trách nhiệm làm việc này gần đây đã được chỉ định trong văn bản quy phạm pháp luật, như: Nghị định số 36/3005/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định rằng UBDSGD&TE có trách nhiệm thanh tra thường xuyên điều kiện sống của trẻ em sống tách khỏi cha mẹ mình sau khi các em đã được những người chăm sóc hoặc nuôi dưỡng thay thế đỡ đầu (Điều 16) và thanh tra việc tổ chức và hoạt động của các cơ sở hỗ trợ trẻ em (Điều 24).

Điều tra, truy tố và xét xử thân thiện với trẻ em

Trong trường hợp trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt là nạn nhân của hành vi phạm tội thì trẻ đó có thể được yêu cầu phải tham gia tố tụng hình sự với tư cách là nạn nhân hoặc nhân chứng. Bộ luật tố tụng hình sự của Việt Nam năm 2003 có một số điều khoản đặc biệt về nạn nhân. Nhân chứng trẻ em trong quá trình tố tụng pháp lý:

- Trong trường hợp nạn nhân là người chưa thành niên, thì đại diện hợp pháp của các em cần thay mặt các em thực hiện các quyền về tố tụng theo luật tố tụng hình sự (Điều 51).
- Giấy triệu tập người làm chứng chưa đủ 16 tuổi được giao cho cha, mẹ hoặc người đại diện hợp pháp khác của họ (Điều 133, Điều 137).
- Khi lấy lời khai của nhân chứng dưới 16 tuổi, cha, mẹ hoặc những đại diện pháp lý khác hoặc giáo viên cần được mời đến tham dự (Điều 135 và Điều 137).
- Trong trường hợp nạn nhân trẻ em có người bào chữa thì người bào chữa đó có quyền có mặt khi cơ quan tiến hành tố tụng lấy lời khai của trẻ em (Điều 59).
- Tại phiên xét xử, đại diện hợp pháp của nạn nhân là trẻ em có quyền được trình bày hoàn cảnh của vụ việc có liên quan đến người mà mình bảo vệ (Điều 210).

37 Tài liệu thảo luận về vai trò và chức năng mới của các cơ sở tập trung tại Việt Nam, đặc biệt liên quan tới Trung tâm Bảo trợ Xã hội, Penton, 2006 (nội bộ); Bergeron, J and Tanaka, S “Tình hình các chương trình Chăm sóc thay thế và tại các Cơ sở tập trung tại Việt Nam”, 2006

- Nếu người làm chứng là người chưa thành niên thì chủ tọa phiên tòa có thể yêu cầu cha, mẹ, người đỡ đầu hoặc thầy giáo, cô giáo giúp đỡ để hỏi (Điều 211).
- Trong trường hợp đặc biệt cần giữ bí mật nhà nước, thuần phong mỹ tục của dân tộc hoặc để giữ bí mật của đương sự theo yêu cầu chính đáng của họ thì Tòa án xét xử kín, nhưng phải tuyên án công khai, thông tin về các bên có liên quan phải được giữ bí mật (Điều 18).

Tuy nhiên, một nghiên cứu gần đây về thủ tục điều tra và xét xử nhạy cảm với trẻ em³⁸ cho thấy trong luật pháp và trên thực tiễn còn tồn tại một số những thách thức sau đây:

- Thiếu những hướng dẫn và chỉ thị về một môi trường hỏi cung nhạy cảm với trẻ em và những kỹ năng điều tra nhạy cảm với trẻ em cho công an, công tố viên, và thẩm phán. Nạn nhân trẻ em thường phải trải qua nhiều buổi hỏi cung rất lâu của công an, trong nhiều trường hợp, trẻ em bị hỏi cung mà không có sự có mặt của cha/mẹ hoặc người giám hộ.
- Theo luật pháp hiện hành, không yêu cầu những người tiến hành tố tụng những trường hợp liên quan đến nạn nhân, nhân chứng trẻ em phải có hiểu biết cần thiết về tâm lý và những kỹ thuật phỏng vấn đối với trẻ em. Công an, công tố viên, thẩm phán không được tập huấn đầy đủ về các kỹ thuật thẩm vấn phù hợp với trẻ em. Cán bộ xã hội hoặc những chuyên gia làm việc với trẻ em khác không bị yêu cầu phải có mặt trong quá trình hỏi cung hoặc hỗ trợ việc hỏi cung trẻ em.
- Thiếu một cơ chế chuyển tuyến và phối kết hợp để đảm bảo rằng những trường hợp nạn nhân trẻ em được khai báo đến công an sẽ được chuyển tới những dịch vụ hỗ trợ phù hợp để giúp trẻ phục hồi và tái hòa nhập vào xã hội.
- Thiếu chương trình hỗ trợ nhân chứng để cung cấp thông tin về thủ tục tố tụng, tư vấn, hỗ trợ và làm quen trước với tòa án cho trẻ em và phụ huynh.
- Hầu hết nạn nhân trẻ em và cha, mẹ các em không được đại diện hoặc tư vấn pháp lý trong quá trình xét xử;
- Các thủ tục Tòa án gây sợ hãi cho trẻ em, thiếu những trang thiết bị thay thế cho việc làm chứng trực tiếp như màn hình, băng video, và hệ thống ghi hình nối với ti vi ở phòng xử án
- Không phải tất cả các cuộc xét xử có liên quan đến nạn nhân trẻ em đều được tiến hành kín, trong một số trường hợp thông tin về trẻ còn bị đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng. Điều này khiến cho trẻ em bị tổn thương tâm lý rất nặng nề và làm cho các em và gia đình cảm thấy bị xúc phạm.
- Tòa án cũng có đưa ra những quyết định buộc bồi thường nhưng trên thực tế rất khó thực hiện lệnh này đối với thủ phạm, đặc biệt là thủ phạm đang ở trong tù. Nhà nước không có quỹ đền bù để hỗ trợ nạn nhân.
- Nhiều nạn nhân trẻ em phải chịu những căng thẳng và chấn thương tâm lý rất nặng nề, đặc biệt là những em là nạn nhân bị hiếp dâm, cưỡng dâm, nhưng hầu hết các em không được tham vấn và hỗ trợ. Cha mẹ thiếu kiến thức và kỹ năng để hỗ trợ quá trình phục hồi và tái hòa nhập cho con cái họ.

6.1.3. Phân tích và khuyến nghị

Việt Nam chưa có một hệ thống bảo vệ trẻ em toàn diện nhằm đảm bảo việc xác định, hỗ trợ và quản lý một cách thống nhất trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Mặc dù các tổ chức quần chúng, chính quyền địa phương và các tổ chức nhân đạo đã có nhiều nỗ lực chăm sóc, phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt nhưng vẫn còn thiếu một hệ thống được chuyên nghiệp hóa để đảm bảo ứng phó thống nhất và hệ thống trong tất cả các trường hợp.

38 Thủ tục điều tra và xét xử có liên quan đến trẻ em và người chưa thành niên: đánh giá về các thủ tục nhạy cảm với trẻ em, UNICEF và Tòa Án Nhân Dân Tối Cao, 2006 (Dự thảo)

Báo cáo, điều tra, đánh giá

Những thủ tục khiếu nại, tố cáo hiện nay chưa thân thiện với trẻ em, khiến trẻ rất khó khăn khi phải khiếu nại tố cáo hoặc tìm kiếm sự trợ giúp. Không có một hệ thống chuyên biệt, lấy trẻ em làm trung tâm để báo cáo, điều tra và đánh giá trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Hiện nay, luật pháp tập trung nhiều vào việc trừng phạt người vi phạm, hơn là bảo vệ và hỗ trợ trẻ em và gia đình các em. Trong trường hợp, lạm dụng, bóc lột và sao nhãng việc chăm sóc trẻ xảy ra trong gia đình, ngoài biện pháp tách trẻ khỏi cha mẹ, thì không còn biện pháp can thiệp nào khác.

Để khắc phục những khó khăn và thách thức này, nên chăng cần có một hệ thống toàn diện, nhằm vào trẻ em, được xây dựng để tiếp nhận, điều tra và hỗ trợ trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Những khuyến nghị cụ thể như sau:

- Chuyên nghiệp hóa dịch vụ bảo vệ trẻ em;
- Dự thảo một văn bản quy phạm pháp luật quy định những thủ tục chi tiết, thân thiện với trẻ em về tiếp nhận, điều tra, và giải quyết những trường hợp bị phát hiện/đang còn nghi ngờ về trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt;
- Tăng cường hướng tiếp cận đa ngành với điều tra và đánh giá trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, phối kết hợp với nhiều cơ quan ban ngành có liên quan (công an, Bộ LĐTBXH, cán bộ xã hội, cán bộ y tế, giáo viên...) trong việc giải quyết các trường hợp trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt;
- Quy định rõ ràng hơn trong một văn bản quy phạm pháp luật về quyền lực của một cơ quan chính trong việc áp dụng các biện pháp can thiệp khẩn cấp để bảo vệ trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, gồm nhiều các biện pháp can thiệp khẩn cấp khác nhau có thể được sử dụng, cũng như những tiêu chí và thủ tục áp dụng những biện pháp này;
- Giới thiệu một hệ thống quản lý trường hợp theo đó mỗi trẻ trong hoàn cảnh đặc biệt và gia đình được đánh giá bởi một cán bộ xã hội được đào tạo bài bản, xây dựng kế hoạch chăm sóc cá nhân hóa, được chuyển tuyến tới dịch vụ hỗ trợ hợp lý (tham vấn, giáo dục kỹ năng sống, thăm nom gia đình, hỗ trợ nâng cao thu nhập, chăm sóc thay thế, giáo dục và dạy nghề...) và được theo dõi cẩn thận.

Phục hồi, tái hòa nhập và chăm sóc thay thế

Như trên đã nêu, các tổ chức quần chúng, chính quyền địa phương, các tổ chức từ thiện đã có nhiều nỗ lực cung cấp dịch vụ phục hồi, tái hòa nhập và chăm sóc thay thế cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Tuy nhiên, những dịch vụ kiểu này chưa được nằm trong một kế hoạch tổng thể chung và chưa có quy định cụ thể của nhà nước về vấn đề này, chưa được cung cấp một cách hệ thống cho tất cả trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt theo những nhu cầu cá nhân của các em. Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em cũng có một số quy định liên quan đến các loại hình hỗ trợ cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, nhưng những quy định này về bản chất còn quá chung chung, cần phải được quy định rõ ràng cụ thể hơn trong một văn bản quy phạm pháp luật. Hơn nữa, luật và những nghị định hiện nay tập trung chủ yếu quy định các cơ sở chăm sóc trẻ em, mà chưa chú ý nhiều đến việc tăng cường và quy định những dịch vụ hỗ trợ cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, như tham vấn, nhóm hỗ trợ cha mẹ, giáo dục kỹ năng làm cha mẹ, thăm nom gia đình, chăm sóc đỡ đầu. Những dịch vụ như thế này là rất cần thiết giúp tăng sự đoàn kết trong gia đình và phòng ngừa nguy cơ trẻ em bị tách biệt một cách không cần thiết ra khỏi sự chăm sóc của cha mẹ hoặc các thành viên khác trong gia đình.

Một vấn đề đáng lo ngại nữa là thiếu những hướng dẫn pháp lý hoặc những tiêu chí quyết định khi nào thì một trẻ cần phải được cách ly khỏi cha mẹ mình trong trường hợp em bị lạm dụng, sao nhãng, thiếu những tiêu chí cho việc chọn lựa mô hình chăm sóc thay thế dựa vào gia đình phù hợp nhất cho trẻ em đó. Những tiêu chí theo Luật Hôn nhân và gia đình, Nghị định số 36/2005/NĐ-CP về việc hạn chế quyền cha mẹ còn khá chung chung. Trong trường hợp lạm dụng, bóc lột, hoặc sao nhãng xảy ra trong gia đình, thì luật pháp chưa quy định được những hình thức can thiệp khác ngoài biện pháp tách trẻ khỏi cha mẹ mình.

Bên cạnh đó, luật pháp chưa quy định những tiêu chí chi tiết cho việc chọn lựa và quyết định những gia đình thay thế cho trẻ em bị tách khỏi cha mẹ mình. Theo Bộ luật Dân sự và Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, thì Ủy ban nhân dân có trách nhiệm tổ chức chăm sóc thay thế cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Tuy nhiên, chưa có tiêu chí cụ thể nào hoặc chưa thấy có việc xem xét cân nhắc để hướng dẫn Ủy ban nhân dân trong việc đưa ra quyết định, cũng chưa có yêu cầu về cán bộ có liên quan cần phải được đào tạo chuyên biệt và có chuyên môn trong lĩnh vực này. Bộ luật Dân sự quy định việc chỉ định người giám hộ trên cơ sở mối quan hệ với trẻ em, hơn là trên cơ sở cân nhắc phúc lợi tốt nhất cho trẻ em, không có yêu cầu cho thấy quan điểm của trẻ em cần phải được xem xét và cân nhắc khi đưa ra các quyết định về người giám hộ hoặc chăm sóc thay thế.

Trong những năm qua, Chính phủ đã có nhiều nỗ lực thành lập một khung pháp lý tăng cường chăm sóc dựa vào cộng đồng, hơn là chăm sóc dựa vào cơ sở tập trung cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Ở cấp xã, Ủy ban nhân dân và các tổ chức quần chúng như Hội phụ nữ hỗ trợ tích cực và khuyến khích các thành viên trong cộng đồng hỗ trợ các gia đình và trẻ em cần sự giúp đỡ, ví dụ thông qua việc bảo trợ những trẻ em đang cần sự trợ giúp, đỡ đầu/nhận con nuôi³⁹. Luật pháp cũng có nhiều quy định khuyến khích chăm sóc trong gia đình và chăm sóc ở cộng đồng,⁴⁰ nhưng trên thực tế vẫn phụ thuộc rất nhiều vào chăm sóc trong cơ sở tập trung đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, ví dụ như trung tâm bảo trợ xã hội, trung tâm 05/06, làng trẻ em SOS và những hình thức chăm sóc tập trung khác. Bên cạnh đó, thay vì việc hạn chế xây dựng những cơ sở mới (để giành nguồn lực cho chăm sóc dựa vào gia đình) thì Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em dường như lại khuyến khích xây dựng những cơ sở mới, cho phép một số các cơ quan phê duyệt những cơ sở này. Biện pháp thích hợp hơn là tập trung hỗ trợ việc quản lý những cơ sở này và giảm số lượng những cơ sở mới được xây dựng.⁴¹ Quyết định đưa trẻ em vào cơ sở chăm sóc tập trung cần dựa trên đánh giá nhu cầu của trẻ và xem xét các tiêu chí tiếp nhận cũng như các thủ tục để đưa trẻ ra khỏi các cơ sở này. Hơn nữa, chính sách chăm sóc thay thế dựa vào cộng đồng cho trẻ em cần phải được tuyên truyền rộng rãi hơn trong cộng đồng và các cơ quan có chức năng liên quan nhằm thay đổi nhận thức cho rằng giải pháp tốt nhất cho trẻ em cần sự bảo vệ đặc biệt là các cơ sở hỗ trợ xã hội, bằng nhận thức gia đình là nơi tốt nhất cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt để các em phát triển toàn diện về thể chất, tinh thần và tình cảm.

Một vấn đề cũng đáng quan tâm khác là việc thiếu những điều khoản luật pháp liên quan đến việc quản lý theo dõi thường xuyên và thống nhất đối với trẻ em đang được chăm sóc thay thế, đặc biệt là trẻ em trong các cơ sở chăm sóc và trẻ em đang ở cùng với các gia đình thay thế. Ở các địa phương, không có việc đăng ký người giám hộ hoặc các gia đình thay thế, không có hệ thống quản lý theo dõi để đảm bảo rằng những trẻ em này không bị lạm dụng hoặc bóc lột. Một nghiên cứu gần đây⁴² cho thấy một số trường hợp trẻ em bị bóc lột, sao nhãng và lạm dụng bởi họ hàng, những người chăm sóc các em, đặc biệt là thông qua lao động trẻ em. Bên cạnh đó, mặc dù Quyết định số 38/2004/QĐ-TTg quy định hỗ trợ cho các gia đình chăm sóc trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt nhưng không có điều khoản nào quy định về theo dõi, quản lý xem trẻ có trực tiếp nhận được hỗ trợ hay không. Cũng không có quy định nào đối với các cơ sở hỗ trợ trẻ em hoặc các cơ sở chăm sóc trẻ em tập trung khác, cụ thể là những quy định về an toàn, y tế, bảo vệ trẻ em khỏi lạm dụng, số lượng và trình độ của cán bộ làm việc trong các cơ sở này. Không có yêu cầu rằng trẻ em được chăm sóc thay thế được kiểm tra theo dõi định kỳ, hoặc cơ sở chăm sóc trẻ em đó được thanh tra định kỳ ở một thời điểm quy định và những cơ sở chăm sóc này cần gia hạn định kỳ giấy phép hoạt động của mình.

Để khắc phục những tồn tại này, nên chăng cần xây dựng một hệ thống bảo vệ trẻ em chuyên nghiệp với đội ngũ cán bộ được đào tạo, có hướng dẫn và thủ tục rõ ràng, cụ thể quy định việc đánh giá và lập kế hoạch trường hợp cá nhân (hệ thống quản lý trường hợp) để xác định loại hình chăm sóc và hỗ trợ nào là cần thiết để giúp trẻ phục hồi và tái hòa nhập; xây dựng hệ thống dịch vụ đa dạng hơn để đáp ứng nhiều loại nhu cầu của trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt và gia đình các em; những tiêu chuẩn rõ ràng hoặc những hướng dẫn cụ thể cho những dịch vụ này. Để thực hiện được như vậy, những biện pháp sau cần phải được thực hiện:

39 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc trong các cơ sở tập trung ở Việt Nam, UNICEF, 2004
40 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc trong các cơ sở tập trung ở Việt Nam, UNICEF, 2004
41 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc trong các cơ sở tập trung ở Việt Nam, UNICEF, 2004
42 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc trong các cơ sở tập trung ở Việt Nam, UNICEF, 2004

- Quy định rõ ràng hơn quyền và trách nhiệm của Bộ LĐTBXH trong việc lập kế hoạch, quản lý và điều phối các chương trình và dịch vụ khác nhau để hỗ trợ trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt và gia đình các em;
- Quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật, những mô hình can thiệp và dịch vụ hỗ trợ sẽ được cung cấp cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt và gia đình các em (tham vấn, giáo dục kỹ năng làm cha mẹ, theo dõi gia đình và thăm nom gia đình, chăm sóc đỡ đầu, nhận nuôi tạm thời, hỗ trợ nâng cao thu nhập trong gia đình, giáo dục văn hóa và dạy nghề...) và trong trường hợp nào thì những can thiệp này là phù hợp. Biện pháp tách trẻ ra khỏi cha mẹ chỉ là biện pháp cuối cùng, khi không còn biện pháp can thiệp nào khác đủ để bảo vệ cho trẻ;
- Xây dựng và/hoặc tăng cường một loạt những dịch vụ hỗ trợ cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt và gia đình các em thông qua mối quan hệ đối tác với các tổ chức quần chúng, các tổ chức nhân đạo, các trung tâm tham vấn và những người khác có liên quan;
- Quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật, những tiêu chuẩn tối thiểu và những nguyên tắc hướng dẫn cho những dịch vụ này;
- Cải thiện chất lượng và khả năng tiếp cận giáo dục không chính quy và dạy nghề cho trẻ có hoàn cảnh đặc biệt;
- Quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật, hướng dẫn chi tiết về việc thực hiện những quy định về hạn chế quyền của cha mẹ, cụ thể là những tiêu chuẩn lấy trẻ em làm trung tâm, và những thủ tục quyết định xem khi nào thì việc tách trẻ khỏi cha mẹ là cần thiết và vì lợi ích tốt nhất cho trẻ;
- Quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật, những thủ tục chi tiết và tiêu chí cho việc chọn lựa, phê duyệt và chỉ định những người giám hộ, cha mẹ nuôi, và chăm sóc gia đình thay thế cho trẻ em. Lợi ích tốt nhất của trẻ em cần phải được xem xét cân nhắc đầu tiên, chính quyền cũng cần phải chú ý xem xét đến nguyện vọng tiếp tục nuôi dưỡng trẻ em cũng như yếu tố dân tộc, tôn giáo, văn hóa và ngôn ngữ của trẻ em. Chính quyền cũng cần phải xem xét cân nhắc quan điểm của trẻ em một cách đúng mức;
- Tăng cường những chiến dịch và chiến lược cải thiện công tác nhận con nuôi, đỡ đầu, tuyển chọn và trang bị cho các gia đình thay thế, trong đó có các gia đình tự nguyện chăm sóc trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS;
- Quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật các tiêu chí tiếp nhận trẻ vào chăm sóc tập trung đảm bảo trẻ em chỉ được đưa vào chăm sóc tập trung như là biện pháp cuối cùng. Quyết định đưa trẻ em vào cơ sở chăm sóc tập trung cần dựa trên đánh giá nhu cầu của trẻ và xem xét các tiêu chí tiếp nhận cũng như các thủ tục để trẻ ra khỏi các cơ sở này;
- Cải tiến các cơ sở hỗ trợ chăm sóc trẻ em tập trung mới và hiện có theo hướng thu nhỏ quy mô và xây dựng giống gia đình, và khuyến khích các loại hình chăm sóc thay thế khác phát triển, thử nghiệm áp dụng và đánh giá;
- Quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật, những tiêu chuẩn chi tiết cho tất cả các cơ sở chăm sóc hỗ trợ trẻ em tập trung, các mái ấm, trung tâm 05/06, chăm sóc trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Cần chú trọng đặc biệt tới những tiêu chuẩn về chất lượng chăm sóc và nuôi dưỡng, an toàn, y tế, bảo vệ trẻ em khỏi lạm dụng, số lượng và trình độ của các cán bộ hỗ trợ trẻ em;
- Xây dựng một cơ chế theo dõi quản lý đối với những trẻ em được chăm sóc thay thế với một người giám hộ, các gia đình thay thế, các tổ chức hỗ trợ trẻ em, các trung tâm bảo trợ xã hội/mái ấm. Quy định những thủ tục cụ thể và thời hạn trong văn bản quy phạm pháp luật cho tất cả trẻ em được chăm sóc thay thế đều được theo dõi kiểm tra thường xuyên, định kỳ, đảm bảo rằng các em tiếp cận được với cơ chế khiếu nại thân thiện với trẻ em;
- Phân bổ ngân sách đầy đủ cho công tác chăm sóc, phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt.

Thủ tục tòa án thân thiện với trẻ em

Pháp luật tố tụng hình sự của Việt Nam có ít những điều khoản đặc biệt quy định đối với trẻ em có liên quan đến thủ tục tố tụng hình sự với tư cách là nạn nhân, nhân chứng. Những quy định của pháp luật hiện nay là chưa đầy đủ để bảo vệ hoàn toàn và hỗ trợ cho nạn nhân, nhân chứng trẻ em trong các vụ án hình sự. Nên chăng, chúng ta cần xem xét những khuyến nghị sau đây, nhằm khắc phục những khó khăn nói trên:

- a) Môi trường thân thiện với trẻ em khi công an tiến hành hỏi cung các em, thành lập phòng phỏng vấn thân thiện ở một số trụ sở công an ở một số thành phố có nhiều nạn nhân trẻ em;
- b) Công an phải tuân thủ các kỹ thuật phỏng vấn thân thiện với trẻ em, ví dụ như hạn chế số lượng các buổi phỏng vấn, kỹ thuật đặt câu hỏi đặc biệt, sự có mặt bắt buộc của cha, mẹ hoặc người hỗ trợ, sự có mặt của cán bộ xã hội hoặc người hỗ trợ nạn nhân;
- c) Nghĩa vụ phải cung cấp thông tin và tư vấn cho trẻ em và cha mẹ các em, giải thích đơn giản về thủ tục tố tụng hình sự, vai trò của những người liên quan là gì, làm thế nào để trẻ được tư vấn pháp luật và tìm kiếm sự trợ giúp;
- d) Có cơ chế điều phối và chuyển tuyến để đảm bảo rằng nạn nhân trẻ em và gia đình các em được hỗ trợ phù hợp, tham vấn, tư vấn...trong và sau quá trình tố tụng;
- e) Cơ chế để nạn nhân trẻ em làm quen với môi trường của tòa án trước ngày xét xử;
- f) Ưu tiên giải quyết nhanh chóng các trường hợp có liên quan đến trẻ em, ngắn hơn thời gian quy định;
- g) Cần áp dụng các biện pháp để tạo ra môi trường tòa án thân thiện với trẻ em, trong đó có việc chỉ định hội đồng xét xử chuyên biệt, lấy lời khai của trẻ em trong phòng họp của Thẩm phán hơn là trong phòng xét xử, cho phép trẻ em cung cấp chứng cứ trong một phòng riêng biệt, hoặc sau một tấm màn che, quy định tố tụng kín bắt buộc trong những vụ án có liên quan đến nạn nhân trẻ em;
- h) Chỉ định Nhóm chuyên biệt các điều tra viên, kiểm sát, thẩm phán và Hội thẩm nhân dân để xét xử tất cả những vụ án hình sự có liên quan đến trẻ em, đào tạo tập huấn chuyên biệt cho họ.
- i) Thành lập chương trình Hỗ trợ nạn nhân ở các thành phố lớn có nhiều vụ án hình sự liên quan đến trẻ em. Chỉ định một cơ quan chính có trách nhiệm phân công và đào tạo cán bộ xã hội hoặc cán bộ tham vấn để đóng vai trò Người hỗ trợ nạn nhân, để hỗ trợ cho nạn nhân, nhân chứng trẻ em (ví dụ: Bộ LĐTBXH, Hội phụ nữ...) Người hỗ trợ nạn nhân có trách nhiệm: tham gia tất cả các buổi phỏng vấn và hỏi cung, thông báo cho nạn nhân và gia đình về tiến độ của kế hoạch chăm sóc, làm quen trẻ em với tòa án và thủ tục xét xử, tham gia phiên tòa xét xử với tư cách là người hỗ trợ cho nạn nhân, đảm bảo rằng trẻ em được chuyển tuyến phù hợp đến những dịch vụ hỗ trợ trong và sau quá trình tố tụng (truyền thông, bảo vệ, tham vấn, điều trị thuốc, nơi trú tạm thời, tái hòa nhập xã hội, các dịch vụ phục hồi tâm lý và tâm lý xã hội...).⁴³

Tăng cường khả năng tiếp cận và chất lượng đại diện pháp lý cho nạn nhân là trẻ em thông qua các trung tâm tư vấn pháp lý, xây dựng các công cụ và sách hướng dẫn các luật sư kỹ năng cần thiết khi đại diện cho trẻ em.

6.2. Trẻ em mồ côi và trẻ em bị bỏ rơi

Theo luật pháp của Việt Nam, trẻ em mồ côi là người dưới 16 tuổi mà cha, mẹ các em hoặc là đã qua đời hoặc là đã bỏ rơi các em, các em không có họ hàng thân thích. Trẻ em mồ côi cũng là những em mà cha hoặc mẹ đã qua đời và người còn lại mất tích hoặc không có khả năng nuôi trẻ.

43 Thủ tục Điều tra Xét xử liên quan tới trẻ em và người chưa thành niên: Đánh giá Các Quá trình mang tính Nhạy cảm với trẻ em, UNICEF và Tòa án Nhân dân Tối cao, 2006 (Dự thảo)

6.2.1. Công ước quốc tế về quyền trẻ em CRC, Các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tiêu biểu

Như đã đề cập ở trên, Điều 20 CRC quy định rằng một đứa trẻ bị tạm thời hay vĩnh viễn tước đoạt môi trường gia đình sẽ được hưởng sự bảo vệ quan tâm đặc biệt, bao gồm nhận con nuôi, hoặc đưa vào cơ sở chăm sóc tập trung phù hợp. Khi xem xét những giải pháp, cần quan tâm đến nguyện vọng của trẻ em được tiếp tục nuôi dưỡng và quan tâm đến dân tộc, tôn giáo, văn hóa và ngôn ngữ của trẻ em.

Ủy Ban Liên hợp quốc về quyền trẻ em cũng nhấn mạnh rằng việc đưa trẻ em mồ côi và trẻ bị bỏ rơi vào cơ sở chăm sóc tập trung (trại trẻ mồ côi, nhà tình thương...) chỉ nên được coi là biện pháp cuối cùng, và chỉ nên được sử dụng khi không còn biện pháp nào khác. Lý do là trên thực tế, những cơ sở chăm sóc tập trung không có lợi cho sự phát triển của trẻ em, và trẻ em được đưa vào cơ sở chăm sóc tập trung có nguy cơ bị lạm dụng và bị ngược đãi. Trong Tuyên bố Liên hiệp quốc về các quy tắc xã hội và tư pháp liên quan đến Bảo vệ và phúc lợi của trẻ em, Ủy Ban còn đề xuất những biện pháp thay thế sau đây áp dụng cho những em mồ côi hoặc bị bỏ rơi. Giải pháp thứ nhất là trong gia đình nhiều thế hệ, trẻ em sẽ được họ hàng và những người có quan hệ thân thuộc với trẻ chăm sóc. Nếu giải pháp này không khả thi, thì phải cung cấp một môi trường gia đình thay thế thông qua việc nhận con nuôi. Giải pháp cuối cùng mới là giải pháp đưa vào cơ sở chăm sóc tập trung, trong trường hợp như vậy, trẻ em cần được kiểm soát và quản lý, và cần có những biện pháp để đảm bảo quyền lợi của các em được tôn trọng. Trong tất cả những vấn đề liên quan đến trẻ em, lợi ích tốt nhất của trẻ em, đặc biệt là nhu cầu được yêu thương, quyền được an toàn và được chăm sóc, cần phải được quan tâm hàng đầu.

Để giảm sự phụ thuộc của trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi vào các cơ sở chăm sóc tập trung, cần có những chiến lược xây dựng và phát triển các biện pháp thay thế dựa vào gia đình, đồng thời hạn chế xây dựng thêm những cơ sở mới. Điều này đòi hỏi phải có những biện pháp thay đổi quan niệm của gia đình và cộng đồng, rằng việc đưa trẻ vào cơ sở chăm sóc tập trung phải phù hợp với lợi ích tốt nhất của trẻ em, và phải khuyến khích và hỗ trợ họ hàng chăm sóc cho trẻ em mồ côi hơn là đưa các em vào các cơ sở chăm sóc tập trung. Cũng cần những biện pháp tích cực để tuyển chọn và chuẩn bị cho những người nhận con nuôi, và trang bị cho họ những hỗ trợ cần thiết. Cần đặc biệt chú trọng đến việc xác định biện pháp chăm sóc thay thế phù hợp dựa vào gia đình cho trẻ em mồ côi và trẻ em bị bỏ rơi do HIV/AIDS hoặc do các em bị tật nguyền.

Trẻ em mồ côi/bị bỏ rơi được chăm sóc bởi họ hàng hoặc người nhận nuôi có thể bảo vệ được các em, tuy nhiên, cũng không chắc chắn. Trẻ em mồ côi vẫn có nguy cơ bị tổn thương khi các em nằm trong tay của người bảo hộ, vì những hành vi như lạm dụng tình dục, bóc lột lao động, phân biệt đối xử không phải là không phổ biến. Do đó, cần có cơ chế kiểm tra giám sát trẻ em khi các em được gia đình nhận nuôi hoặc họ hàng chăm sóc cũng như tăng cường khả năng bảo vệ của gia đình thay thế. Những kế hoạch hỗ trợ tài chính cho những gia đình chăm sóc trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi có thể giúp làm giảm nguy cơ trẻ em bị ngược đãi hay bóc lột, vì những chương trình này giúp giảm nhẹ gánh nặng kinh tế trên vai các gia đình, đảm bảo đủ nguồn lực đáp ứng những nhu cầu căn bản của trẻ em (như đến trường, chăm sóc y tế...).

Về vấn đề nhận con nuôi, Điều 21 trong CRC quy định rằng mối quan tâm hàng đầu là lợi ích cao nhất của trẻ em, các quốc gia thành viên cần có một hệ thống đảm bảo rằng việc nhận con nuôi được cơ quan có thẩm quyền cho phép, những quyết định được đưa ra phải phù hợp với luật pháp và các thủ tục và dựa trên những thông tin thích hợp và tin cậy; những người yêu cầu phải đưa ra sự đồng ý được tham vấn cần thiết.

Về vấn đề nhận con nuôi giữa các quốc gia, CRC và Công ước Hague về Nhận con nuôi giữa các quốc gia quy định rằng việc nhận con nuôi nước ngoài chỉ được coi là một biện pháp thay thế khi trẻ em đó không được nhận nuôi trong nước mình hoặc không được chăm sóc tại nước mình. Do đó, cần có những biện pháp tìm ra dấu vết các gia đình của trẻ em bị mất tích hoặc trẻ em bị sao nhãng, nỗ lực không ngừng nhằm tìm kiếm việc nhận con nuôi trong nước hoặc một gia đình nhận nuôi trước khi cân nhắc các lựa chọn nhận con nuôi quốc tế. Cần có những biện pháp để đảm bảo rằng việc nhận con nuôi giữa các quốc gia được quy định và phê chuẩn bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền (hơn là một thỏa thuận mang tính cá nhân giữa người cha mẹ nuôi và người chăm sóc trẻ em), và hoạt động này không mang lại lợi ích về vật chất đối với những người có liên quan. Luật pháp cần cấm những hợp đồng giữa các ứng viên nhận

con nuôi và cha mẹ/người giám hộ trẻ trước khi chính quyền có quyết định về việc nhận con nuôi của trẻ và sự phù hợp của cha mẹ nuôi.

Để đảm bảo rằng những biện pháp bảo vệ này được quy định và triển khai, Công ước Hague quy định rằng các quốc gia tham gia Công ước cần thành lập một cơ quan quốc gia, có trách nhiệm chính trong việc bảo vệ trẻ em trong mối quan hệ nhận con nuôi giữa các nước với nhau. Cơ quan trung ương này cần đảm bảo rằng các cơ quan chức năng xem xét định hình “khả năng có thể nhận làm con nuôi” – cụ thể hơn là tư cách pháp lý cũng như tính hợp lý về tâm lý, xã hội và y tế cho việc nhận con nuôi – và một bản báo cáo cần phải được hoàn tất trước khi xem xét giao trẻ cho gia đình nhận con nuôi tiềm năng. Báo cáo này cần làm rõ những nội dung sau:

- Cha mẹ đẻ của trẻ em đã được thông báo rõ ràng về những sự việc xảy ra sau khi nhận con nuôi (đặc biệt là trong trường hợp, nhận con nuôi giữa các quốc gia, đứa trẻ có thể sẽ rời đất nước của mình, do đó những liên lạc với cha mẹ đẻ và họ hàng sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực), cha mẹ đẻ đã được tham vấn;
- Cha mẹ đẻ, đặc biệt là mẹ đẻ, đã đồng ý với việc cho con mình làm con nuôi;
- Việc đồng ý của cha mẹ, các cơ sở chăm sóc hoặc các cơ quan có trách nhiệm đối với trẻ em đã được đưa ra một cách tự nguyện trước việc nhận con nuôi, và không bị ảnh hưởng bởi các lý do tiền bạc hoặc bồi thường nào;
- Trẻ em, theo độ tuổi và mức độ trưởng thành của mình, đã được tham vấn và được thông báo về những tác động của việc nhận con nuôi, những quan điểm và mong ước của trẻ đã được cân nhắc xem xét;
- Một bản đánh giá về tính phù hợp của cha mẹ nuôi đã được tiến hành ở nước sở tại của trẻ

Trong trường hợp không còn lựa chọn nào khác, và trẻ em cần được đưa vào cơ sở chăm sóc thay thế, Ủy ban quyền trẻ em của Liên hợp quốc khuyến nghị xây dựng những trung tâm nhỏ, giống như gia đình và hoạt động với chức năng giống như gia đình. Tiêu chuẩn chăm sóc phải được thiết lập trong tất cả cơ sở chăm sóc cho trẻ em, gắn kết với hệ thống kiểm tra giám sát định kỳ chất lượng chăm sóc cho trẻ em.

6.2.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam:

Theo luật pháp của Việt Nam, trẻ em mồ côi hoặc trẻ em bị bỏ rơi có thể: 1) Được chỉ định một người giám hộ là họ hàng hoặc một người khác; 2) có thể được nhận làm con nuôi trong nước hoặc nước ngoài; 3) được họ hàng chăm sóc (được họ hàng chăm sóc nhưng không có tính chính thức về pháp lý) hoặc 4) đưa vào trong các cơ sở chăm sóc tập trung. Điều 51 của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, quy định rằng Ủy ban nhân dân sẽ hỗ trợ đưa trẻ mồ côi nghèo và trẻ bị bỏ rơi vào các gia đình thay thế hoặc các cơ sở cứu trợ trẻ em của nhà nước hoặc ngoài nhà nước. Nhà nước khuyến khích gia đình và cá nhân nhận nuôi dưỡng trẻ em khó khăn, khuyến khích các cơ quan tổ chức và cá nhân tài trợ cho trẻ mồ côi nghèo và trẻ bị bỏ rơi cũng như việc chăm sóc các em này. Nhà nước có trách nhiệm thông qua các chính sách hỗ trợ các gia đình, cá nhân, các cơ sở cứu trợ trẻ em không phải của nhà nước trong công tác chăm sóc nuôi dưỡng trẻ mồ côi nghèo và trẻ bị bỏ rơi.

Hiện nay, theo quy định tại Nghị định số 67/2007/NĐ-CP của Chính phủ ngày 13 tháng 4 năm 2007 về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội, thì trẻ em mồ côi cả cha và mẹ, trẻ em bị bỏ rơi, mất nguồn nuôi dưỡng; trẻ em mồ côi cha hoặc mẹ nhưng người còn lại là mẹ hoặc cha mất tích theo quy định tại Điều 78 của Bộ luật Dân sự hoặc không đủ năng lực, khả năng để nuôi dưỡng theo quy định của pháp luật; trẻ em có cha và mẹ, hoặc cha hoặc mẹ đang trong thời gian chấp hành hình phạt tù tại trại giam, không còn người nuôi dưỡng; trẻ em nhiễm HIV/AIDS thuộc hộ gia đình nghèo; người chưa thành niên từ đủ 16 đến dưới 18 tuổi nhưng đang đi học văn hóa, học nghề, có hoàn cảnh tương tự như trẻ em đã nêu; gia đình, cá nhân nhận nuôi dưỡng trẻ em mồ côi, trẻ em bị bỏ rơi đều thuộc đối tượng được hưởng trợ cấp. Nghị định 67/2007/NĐ-CP cũng quy định cụ thể mức trợ cấp tối thiểu cho từng đối tượng cụ thể trong các trường hợp cụ thể, ví dụ: đối tượng sống tại cộng đồng do xã, phường quản lý, đối tượng sống trong các nhà xã hội tại cộng đồng do xã, phường quản lý, cũng như đối tượng sống trong cơ sở bảo trợ xã hội.

Như đã trình bày ở trên, Bộ luật Dân sự có quy định người giám hộ đương nhiên của một trẻ em mồ côi hoặc bị bỏ rơi, ưu tiên họ hàng. Trong trường hợp người chưa thành niên không có người giám hộ đương nhiên thì Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi cư trú của người được giám hộ có trách nhiệm cử người giám hộ hoặc đề nghị một tổ chức đảm nhận việc giám hộ. (Điều 63 của Bộ luật Dân sự) Sở LĐTBXH địa phương có trách nhiệm xác định điều kiện, hoàn cảnh và khả năng kinh tế của họ hàng và gia đình thay thế của trẻ em, để có thể đưa ra được biện pháp chăm sóc thay thế phù hợp.⁴⁴ Trợ cấp được cung cấp cho các gia đình nhận nuôi để khuyến khích gia đình chăm sóc trẻ em mồ côi và giảm sự phụ thuộc vào các cơ sở chăm sóc tập trung.⁴⁵

Ngoài nội dung giám hộ ra, trẻ em còn có thể được nhận làm con nuôi trong nước hoặc ngoài nước. Luật Hôn nhân và gia đình khẳng định rằng việc nhận trẻ làm con nuôi là việc thành lập mối quan hệ cha mẹ-con cái giữa người nhận nuôi và người được nhận nuôi, đảm bảo rằng người được nhận nuôi sẽ được chăm sóc, nuôi nấng, trông nom và dạy dỗ phù hợp với các chuẩn mực của xã hội. Người nhận nuôi và người được nhận nuôi có quyền và nghĩa vụ của cha mẹ và con cái theo như quy định của Luật này (Điều 67.1). Để đủ điều kiện nhận làm con nuôi, trẻ em phải dưới 15 tuổi; trẻ em trên 15 tuổi chỉ được nhận làm con nuôi trong trường hợp các em bị khuyết tật hoặc mất năng lực hành vi. Trẻ em Việt Nam có đủ điều kiện để được nhận làm con nuôi gồm: a) trẻ em sống trong các cơ sở nuôi dưỡng được thành lập một cách hợp pháp ở Việt Nam; b) trẻ em sống trong các gia đình nếu các em là trẻ mồ côi, trẻ khuyết tật hoặc họ hàng của người nhận nuôi trẻ em. Cha mẹ nhận con nuôi phải lớn hơn người con nhận nuôi ít nhất là 20 tuổi, phải chứng minh được đạo đức và tư cách đứng đắn của mình, phải có đủ khả năng tài chính để đảm bảo chăm sóc, bảo vệ và giáo dục tốt cho người con mà mình nhận nuôi cho tới khi các em trở thành người lớn.

Cơ quan có thẩm quyền ra quyết định trong trường hợp nhận con nuôi hay người giám hộ là Ủy ban nhân dân. Thủ tục nhận con nuôi, kể cả con nuôi trong nước hay có yếu tố nước ngoài được quy định chi tiết trong một số luật và nghị định.⁴⁶

Quy định việc nhận nuôi giữa công dân Việt Nam được quy định bởi Nghị định 158/2005/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2005 về việc Đăng ký hộ tịch. Nghị định này quy định rằng việc nhận con nuôi trong nước được đăng ký và thực hiện tại Ủy ban nhân dân cấp xã nơi cư trú của người nhận con nuôi. Trong trường hợp trẻ bị bỏ rơi được nhận làm con nuôi, thì Ủy ban nhân dân cấp xã, nơi lập biên bản xác nhận tình trạng trẻ bị bỏ rơi, sẽ xem xét và phê duyệt việc nhận con nuôi.⁴⁷ Nếu trẻ em đó được đưa vào cơ sở nuôi dưỡng, thì Ủy ban nhân dân cấp xã, nơi có trụ sở của cơ sở nuôi dưỡng đăng ký việc nuôi con nuôi. Để được phê duyệt, một thỏa thuận nhận con nuôi cần được ký bởi cả hai cha mẹ đẻ của trẻ được nhận làm con nuôi, kể cả trường hợp họ ly hôn. Trong trường hợp, hoặc cha hoặc mẹ đã chết hoặc không có năng lực về mặt pháp lý, thì người giám hộ của trẻ em phải ký vào thỏa thuận thay cho cha mẹ của trẻ. Đối với những trẻ sống trong các trung tâm xã hội mà không thể liên lạc với cha mẹ đẻ, thì người đại diện của trung tâm đó phải ký vào thỏa thuận nhận con nuôi. Thỏa thuận nhận con nuôi cũng cần phải được tự trẻ ký vào nếu trẻ là đã hơn 9 tuổi. Nếu người nhận con nuôi sống ở một địa phương khác nơi thủ tục nhận con nuôi được tiến hành thì trong thỏa thuận nhận con nuôi phải có xác nhận của Ủy ban nhân dân xã là có đủ điều kiện nhận con nuôi theo như Luật Hôn nhân và gia đình.

Việc nhận con nuôi quốc tế được quy định chủ yếu trong Nghị định số 68/2002/NĐ-CP, ngày 10 tháng 7 năm 2002 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Hôn nhân và gia đình về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài. Ngày 21/7/2006, Chính phủ ban hành Nghị định số 69/2006/NĐ-CP Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 68/2002/NĐ-CP ngày 10 tháng 7 năm 2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Hôn nhân và gia đình về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài.

44 Nghị định 36/2005/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện Luật Bảo Vệ, Chăm Sóc và Giáo Dục Trẻ Em, Điều 16)

45 Nghị định về nhận con nuôi

46 Xem thêm Luật Bảo Vệ, Chăm Sóc và Giáo Dục Trẻ Em, số 22/2000/QH, ngày 10 tháng 6 năm 2000, hướng dẫn thực hiện một số điều khoản trong nghị định của chính phủ số 83/1998/NĐ-CP ngày 10 tháng 10, 1998 về đăng ký địa vị dân sự; Nghị định của chính phủ số 68/2002/NĐ-CP ngày 10 tháng 7, 2002 quy định chi tiết thực hiện một số điều khoản trong Luật Hôn Nhân và Gia Đình về quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài, Thông tư số 07/2002/TT-BTP ngày 16 tháng 12 năm 2002, hướng dẫn thực hiện một số điều trong Nghị định số 68/2002/NĐ-CP ngày 10 tháng 7 năm 2002 quy định chi tiết việc thực hiện một số điều của Luật Hôn Nhân và Gia Đình có liên quan đến yếu tố nước ngoài, Nghị định số 83/1998/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 1998 về Đăng ký địa vị dân sự

47 Điều khoản này nhằm hỗ trợ việc kiểm tra giám sát đối với trẻ em được nhận làm con nuôi

Nghị định quy định rằng việc nhận trẻ em làm con nuôi phải dựa trên tinh thần nhân đạo, nhằm đảm bảo lợi ích tốt nhất của trẻ em và tôn trọng những quyền cơ bản của các em (Điều 35.1). Chỉ có hai loại trẻ em có đủ điều kiện đối với việc nhận con nuôi quốc tế: 1) Trẻ em trong các cơ sở chăm sóc xã hội hợp pháp 2) trẻ em sống trong gia đình nếu các em là mồ côi, khuyết tật hoặc có mối quan hệ thân thiết với người nhận nuôi. Đối với việc nhận con nuôi giữa các quốc gia với nhau, cần có những thủ tục sau:

- Một giấy khẳng định từ phía cha mẹ hoặc người giám hộ của trẻ chứng nhận rằng họ đồng ý cho trẻ được nhận làm con nuôi, hoặc sự đồng ý của giám đốc trung tâm chăm sóc trẻ nếu trẻ sống trong trung tâm;
- Nếu trẻ em 9 tuổi hoặc lớn hơn, thì sự đồng ý của trẻ phải ở dạng chữ viết/văn bản;
- Một giấy chứng nhận từ cơ quan có chính quyền của quốc gia người muốn nhận con nuôi chứng thực rằng người đó đủ tiêu chuẩn nuôi dưỡng đứa con nuôi của mình;
- Một giấy chứng nhận sức khỏe thể chất và tinh thần của người muốn nhận con nuôi;
- Một giấy đảm bảo nuôi dưỡng trẻ đến tuổi trưởng thành 18 tuổi được đưa ra theo đúng mẫu form đã có sẵn chứng nhận rằng hàng năm người nhận con nuôi sẽ báo cáo với Bộ Tư pháp và Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc cán bộ ngoại giao của lãnh sự quán đã phê duyệt quyết định nhận trẻ làm con nuôi. Báo cáo như vậy cần phải được xác nhận bởi một cơ quan có thẩm quyền tại quốc gia mà trẻ được nhận làm con nuôi định cư;
- Cứ sáu tháng một lần, Ủy ban nhân dân xã cần báo cáo với Bộ Tư pháp về việc đăng ký và công nhận việc nhận con nuôi giữa công dân Việt Nam và công dân nước ngoài, sau đó Bộ báo cáo lại với Chính phủ

Theo quy định tại Nghị định số 68/CP, thủ tục nhận con nuôi giữa các quốc gia với nhau ở Việt Nam được tiến hành dựa trên những nguyên tắc cơ bản sau:

- Trước hết, cần đảm bảo rằng việc nhận con nuôi giữa các quốc gia được tiến hành vì mục đích tốt đẹp, vì lợi ích tốt nhất của trẻ em. Điều này đã được tái khẳng định trong chính sách thống nhất của Đảng và Nhà nước về việc nhận con nuôi giữa các quốc gia với nhau nhằm đảm bảo mục đích cuối cùng là tìm được một gia đình thay thế hạnh phúc cho mỗi trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt. Bên cạnh đó, Nghị định cũng có những quy định về việc cấm những hành vi bóc lột lao động, lạm dụng tình dục, buôn bán trẻ em và bất kỳ hành động trục lợi nào được diễn ra dưới cái mác nhận con nuôi;
- Thứ hai, chỉ có những đơn xin nhận con nuôi từ công dân của những nước cùng là thành viên với Việt Nam trong Hiệp ước quốc tế về nhận con nuôi mới được xem xét và phê duyệt. Đây là một nguyên tắc mới đã làm thay đổi đáng kể trình tự và thủ tục nhận con nuôi giữa các quốc gia với nhau theo như quy định trong Nghị định số 68/2002/NĐ-CP. Từ trước tới nay, Việt Nam đã ký kết 11 Hiệp định về hợp tác nhận con nuôi với Cộng hòa Pháp (ngày 01 tháng 2 năm 2000), Cộng hòa Đan Mạch (ngày 26 tháng 5 năm 2003), Cộng hòa Italy (ngày 13 tháng 6 năm 2003), Ireland (ngày 23 tháng 9 năm 2003), Cộng hòa Thụy Điển (ngày 04 tháng 2 năm 2004), Hợp chủng quốc Hoa Kỳ (ngày 21 tháng 6 năm 2005), Canada (ngày 27 tháng 6 năm 2005) và Quebec Canada (ngày 15 tháng 9 năm 2005). Trong thời gian tới, Việt Nam dự định sẽ ký kết với Thụy Sĩ và một số quốc gia khác.

Mỗi Hiệp định như vậy đều có những quy định và nguyên tắc, tạo ra cơ chế đảm bảo việc thực hiện nghiêm minh của cả quốc gia tham gia ký kết hiệp ước và cả các cơ quan có trách nhiệm khác, cũng như đảm bảo rằng người nhận nuôi trẻ và trẻ được nhận nuôi đáp ứng đủ những yêu cầu đề ra. Tất cả các hiệp định đều cho phép các tổ chức nhận con nuôi nước ngoài và các tổ chức có thẩm quyền khác hỗ trợ đối với người nhận con nuôi, cũng như hỗ trợ kinh phí và kỹ thuật đối với những cơ sở hỗ trợ xã hội của Việt Nam, giúp đem lại chất lượng cuộc sống tốt hơn cho trẻ em không được nhận làm con nuôi.

Những trẻ em không được thành viên trong gia đình tiếp nhận hoặc không được nhận nuôi sẽ được chăm sóc trong các cơ sở bảo trợ xã hội hoặc các mái ấm tại địa phương. Những cơ sở chăm sóc này được thành

lập, hỗ trợ, quản lý và giám sát bởi Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, chính quyền các tỉnh và quận, huyện tại địa phương, tổ chức Chữ thập đỏ hoặc Làng trẻ em mồ côi SOS. Như đã trình bày ở trên, Quyết định số 65/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch chăm sóc dựa vào cộng đồng cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt khó khăn giai đoạn 2005 - 2010 kêu gọi thí điểm những mô hình chăm sóc giống như gia đình cho trẻ em mồ côi, hơn là những cơ sở chăm sóc tập trung lớn, Quyết định cũng khẳng định rằng hơn 1,000 trẻ em mồ côi cần phải được chuyển từ các cơ sở phúc lợi xã hội về với cộng đồng, chuyển sang mô hình chăm sóc kiểu gia đình hoặc cá nhân nhận nuôi, người bảo trợ, nhận con nuôi hoặc mái ấm. Xin hãy xem thêm phần thông tin về Chăm sóc thay thế để đánh giá về khung pháp lý đối với vấn đề chăm sóc trong cơ sở tập trung cho trẻ em mồ côi và những trẻ em trong hoàn cảnh khó khăn khác.

6.2.3. Phân tích và khuyến nghị

Như đã đề cập ở trên, trong những năm qua Việt Nam đã có nhiều bước tiến trong việc thúc đẩy chăm sóc dựa vào cộng đồng cho trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt, trong đó có trẻ em mồ côi. Một khung pháp lý và kế hoạch chiến lược đã được xây dựng nhằm khuyến khích và hỗ trợ các gia đình chăm sóc cho trẻ em mồ côi, hơn là đặt các em trong môi trường chăm sóc tập trung trong các cơ sở, trung tâm. Chính phủ và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp đã khuyến khích hình thức chăm sóc tại cộng đồng đối với trẻ mồ côi và bị bỏ rơi thông qua hỗ trợ tài chính và khuyến khích hình thức gia đình thay thế. Bộ LĐTBXH đã được giao trách nhiệm xác định điều kiện, hoàn cảnh và khả năng kinh tế của họ hàng của trẻ và gia đình thay thế của trẻ, trên cơ sở đó đề xuất mô hình chăm sóc phù hợp cho các em. Tuy nhiên, trong khung pháp lý còn tồn tại một số vấn đề sau cần phải được khắc phục:

- Chưa có những quy định chi tiết hoặc tiêu chí cụ thể hướng dẫn việc Bộ LĐTBXH đánh giá những người giám hộ tiềm năng, những cha mẹ đỡ đầu tiềm năng, gia đình thay thế và cha mẹ nuôi cho các em mồ côi;
- Chưa có khung pháp lý về công tác đánh giá một cách có hệ thống và chuyên nghiệp đối với trẻ em mồ côi và trẻ em bị bỏ rơi để quyết định mô hình chăm sóc nào sẽ phù hợp với lợi ích tốt nhất cho các em, đảm bảo rằng trẻ em được nhận nuôi trong một gia đình thay thế phù hợp nhất với lợi ích của các em;
- Tuy Cục Con nuôi quốc tế đã được thành lập trực thuộc Bộ Tư pháp với nhiệm vụ quản lý việc nhận con nuôi quốc tế nhưng vẫn chưa có một tổ chức nào có thẩm quyền về nhận con nuôi trong nước. Tất cả các công việc giới thiệu con nuôi, liên lạc với người nhận nuôi, tìm hiểu gia cảnh người nhận nuôi và nguồn gốc của trẻ đều do các trung tâm chăm sóc trẻ em, cơ quan tư pháp và cơ quan cảnh sát thực hiện. Việc thực hiện chức năng của các cơ quan này còn hạn chế;⁴⁸
- Chưa có yêu cầu cụ thể rằng những quyết định về chăm sóc thay thế cần dựa trên phúc lợi tốt nhất của trẻ em;
- Có quy định cho thấy trẻ em 9 tuổi hoặc lớn hơn cần phải đồng ý với việc nhận nuôi, nhưng không có yêu cầu tương tự nào quy định cần tìm hiểu quan điểm của các em khi đưa ra các quyết định về người giám hộ hoặc đặt các em trong các cơ sở chăm sóc tập trung;
- Chưa có yêu cầu nào quy định cần tìm hiểu và xem xét quan điểm của trẻ em dưới 9 tuổi, cũng như cân nhắc đến cả độ tuổi và mức độ trưởng thành của các em.

Trong thời gian vừa qua, Việt Nam cũng đạt được nhiều tiến bộ đáng kể trong việc hoàn thiện khung pháp lý đối với vấn đề nhận con nuôi trong nước và nước ngoài. Cụ thể là, Nghị định số 68/CP đã đưa ra những cải cách nền tảng trong các quy định về nhận con nuôi giữa các nước với nhau, đã đưa ra thêm những nội dung nhằm hạn chế và kiểm soát tình trạng lạm dụng dưới hình thức thỏa thuận nhận con nuôi riêng tư của người nước ngoài. Nghĩa vụ báo cáo hàng năm tới các bộ phận lãnh sự quán Việt Nam hoặc các dịch vụ tư pháp cho tới khi trẻ đủ 18 tuổi, cũng như yêu cầu rằng chính quyền địa phương cần xác định và chứng thực các báo cáo của cha mẹ nuôi là rất quan trọng đối với việc đảm bảo phúc lợi của trẻ em sau khi được nhận làm con nuôi. Tuy nhiên, đối với trường hợp nhận con nuôi trong nước thì cơ

48 Báo cáo quốc gia về Thực hiện Nghị định thư Không bắt buộc với CRC, 2006

chế kiểm tra, kiểm soát và xác minh lại bị bỏ sót. Mặc dù luật pháp có quy định khi nào và tại sao việc nhận con nuôi phải bị chấm dứt, nhưng luật chưa quy định những biện pháp cụ thể đối với việc quản lý và kiểm soát việc nhận con nuôi trong nước.

- Chưa quy định cụ thể trong luật rằng việc nhận con nuôi giữa các nước với nhau chỉ được sử dụng là biện pháp hạ sách, sau khi đã cân nhắc và xem xét đến những khả năng nhận con nuôi trong nước;
- Chưa có thủ tục một cách hệ thống đảm bảo rằng tất cả những nỗ lực được thực hiện để tìm một gia đình thay thế trong nước phù hợp, trước khi cân nhắc các khả năng ngoài nước khác;
- Chưa quy định rằng cha mẹ đẻ, trước khi đưa ra quyết định, cần phải được tham vấn và thông báo đầy đủ rõ ràng về tác động của việc cho con nuôi;
- Quyền phê duyệt nhận con nuôi trong nước chưa được tập trung ở trung ương, mà phân tán ở các Ủy ban nhân dân cấp xã.

Để khắc phục những điểm còn tồn tại trên, nên chăng chúng ta cần xem xét những đề xuất sau đây:

- Cải thiện những cơ sở chăm sóc cho trẻ em mồ côi mới và hiện có theo hướng xây dựng giống gia đình và thu hẹp quy mô; và đầu tư vào việc thực hiện những chiến lược chăm sóc thay thế. Tăng cường cam kết của cộng đồng đối với việc chăm sóc trẻ em mồ côi, trẻ em bị bỏ rơi trong môi trường gia đình;
- Quy định rõ ràng trong một văn bản quy phạm pháp luật cơ quan chịu trách nhiệm về nhận con nuôi trong nước;
- Giới thiệu một văn bản quy phạm pháp luật quy định những nguyên tắc và tiêu chí cụ thể hướng dẫn Bộ LĐTBXH trong việc đánh giá những người giám hộ, cha mẹ đỡ đầu, hoặc cha mẹ nuôi cho trẻ mồ côi. Yêu cầu Bộ LĐTBXH tiến hành những đánh giá chuyên nghiệp về trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi để xác định loại hình chăm sóc phù hợp và có lợi nhất cho các em, tiến hành đánh giá chi tiết về gia đình đối với những cha mẹ đỡ đầu và cha mẹ nuôi tiềm năng. Văn bản quy phạm pháp luật này cũng cần quy định rõ ràng phúc lợi tốt nhất cho trẻ em phải là mối quan tâm hàng đầu khi đưa ra các quyết định về chăm sóc thay thế cho trẻ, và rằng cần tìm hiểu và cân nhắc quan điểm của trẻ em;
- Sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật về nhận con nuôi trong nước và nước ngoài, yêu cầu cha mẹ đẻ, trước khi đưa ra quyết định cho con nuôi, phải được tham vấn đầy đủ;
- Tăng cường công tác chuẩn bị cho việc tiếp cận với Công ước Hague năm 1993 về Hợp tác nhận con nuôi giữa các quốc gia với nhau;
- Tập trung quyền lực cân nhắc xem xét và phê duyệt nhận con nuôi giữa các quốc gia với nhau;
- Sửa đổi Nghị Định 68/CP để quy định việc nhận con nuôi giữa các nước với nhau chỉ được sử dụng là biện pháp cuối cùng, sau khi đã cân nhắc và xem xét đến những khả năng khác, ví dụ như không thể đặt trẻ trong các gia đình đỡ đầu hoặc gia đình cha mẹ nhận nuôi, hoặc trẻ đó không thể được chăm sóc một cách phù hợp ở Việt Nam, dù dưới hình thức nào;
- Đưa ra cơ chế để cải thiện công tác kiểm tra giám sát và xem xét định kỳ tình hình trẻ em mồ côi trong tất cả các mô hình chăm sóc thay thế hiện có (chăm sóc đỡ đầu, người giám hộ, nhận nuôi và chăm sóc trong các cơ sở tập trung).

6.3. Trẻ em bị lạm dụng và bóc lột tình dục

Theo định nghĩa của Tổ chức Y tế thế giới, “Lạm dụng tình dục” là “sự tham gia của một đứa trẻ vào hoạt động tình dục mà đứa trẻ đó không có ý thức đầy đủ, không có khả năng đưa ra sự chấp thuận tham gia, hoặc hoạt động tình dục mà đứa trẻ đó chưa đủ phát triển cả về mặt tâm sinh lý để tham gia và không thể

chấp thuận tham gia, hoặc hoạt động tình dục trái với các quy định của pháp luật hoặc các thuần phong mỹ tục của xã hội." Bóc lột tình dục" thương mại đối với trẻ em bao gồm việc lôi kéo đưa trẻ đó vào các hoạt động mại dâm, khiêu dâm, và buôn bán trẻ em

6.3.1. Công ước Quốc tế về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình, giải pháp tích cực

Điều 34 của Công ước quốc tế về quyền trẻ em yêu cầu các quốc gia thực hiện trách nhiệm bảo vệ trẻ em trước mọi hình thức lạm dụng và bóc lột tình dục trẻ em. Đặc biệt, các quốc gia phải cam kết thực hiện các giải pháp song phương và đa phương thích hợp nhằm ngăn ngừa (a) hành vi lôi kéo hoặc ép buộc trẻ em tham gia vào bất kỳ hoạt động tình dục bất hợp pháp nào; (b) hành vi bóc lột trẻ em trong các hoạt động mại dâm và các hoạt động tình dục trái pháp luật khác; và (c) hành vi bóc lột trẻ em trong việc biểu diễn và thực hiện các tài liệu khiêu dâm. Đồng thời, các quốc gia cũng cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp song phương và đa phương thích hợp nhằm ngăn chặn các hành vi bắt cóc và buôn bán trẻ em dưới bất kỳ một hình thức nào hay nhằm bất kỳ mục tiêu nào (Điều 35).

Công ước cũng nhấn mạnh những hành vi phạm tội liên quan đến buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và khiêu dâm trẻ em sẽ bị áp dụng những hình phạt thích đáng nhất và có xét đến tính chất nghiêm trọng của hành vi phạm tội đó. Nghị định thư không bắt buộc yêu cầu các quốc gia phải áp dụng tất cả các biện pháp khả thi nhằm đảm bảo sự hỗ trợ tối đa cho các nạn nhân trẻ em bị bóc lột tình dục, ví dụ như tạo điều kiện để các em tái hòa nhập xã hội, cũng như giúp các em dần dần phục hồi tâm sinh lý.

Hành vi bóc lột tình dục trẻ em được nêu ra tại Hội nghị thế giới lần đầu tiên về bóc lột tình dục thương mại đối với trẻ em (Chương trình nghị sự Stockholm, năm 1996), tại Hội nghị thế giới lần thứ hai về bóc lột tình dục thương mại đối với trẻ em (Tuyên bố Yokohama, năm 2002), và trong Cam kết khu vực và Chương trình hành động của khu vực Đông Nam Á - Thái Bình Dương đối với bóc lột tình dục thương mại trẻ em (được thông qua vào ngày 18 tháng 10 năm 2001). Việt Nam cũng đã cam kết thực hiện Chương trình hành động này, Ủy ban Liên hiệp quốc về quyền trẻ em đã đưa ra các giải pháp tích cực sau đây:

Xây dựng độ tuổi tối thiểu cho phép tham gia hoạt động tình dục, nghĩa là nếu dưới ngưỡng tuổi đó trẻ em được coi là quá trẻ hoặc chưa phát triển đầy đủ về mặt tâm sinh lý để có thể chấp thuận tham gia vào bất cứ hoạt động tình dục nào. Ủy ban Liên hiệp quốc về quyền trẻ em nhấn mạnh rằng việc giới hạn độ tuổi cần phải cân nhắc dựa trên các nguyên tắc tôn trọng khả năng phát triển tâm sinh lý bình thường của trẻ em cũng như vì lợi ích, sức khỏe và sự phát triển toàn diện của trẻ. Ủy ban không đưa ra một giới hạn độ tuổi cụ thể nào, nhưng, ví dụ như: Ủy ban đã phê phán Chính phủ Philippines trong việc quy định độ tuổi cho phép tham gia hoạt động tình dục là 12 tuổi trở lên, đồng thời khuyến cáo Chính phủ nước này nên cân nhắc tăng giới hạn độ tuổi đó. Ủy ban cũng nhấn mạnh độ tuổi tối thiểu cho phép tham gia hoạt động tình dục phải như nhau đối với cả trẻ em trai và trẻ em gái.

Chiến lược phát hiện các nạn nhân trẻ em bị lạm dụng và bóc lột tình dục: cảm giác xấu hổ và sợ hãi của những kẻ phạm tội thành niên thường làm cho các nạn nhân trẻ em bị lạm dụng và bóc lột tình dục miễn cưỡng nói ra tình trạng của mình và yêu cầu giúp đỡ. Thậm chí, chúng ta rất khó có thể tiếp cận được những trẻ em tham gia vào các hoạt động mại dâm và những trẻ em từng bị buôn bán và đang bị ép buộc tham gia vào các hoạt động mại dâm. Những trẻ em này rất sợ cảnh sát hoặc các cán bộ chức trách và có thể trốn tránh tiếp xúc với các cán bộ y tế hoặc cán bộ làm công tác xã hội. Trong những trường hợp này, cần phải có những biện pháp đặc biệt để phát hiện và tiếp cận với các nạn nhân trẻ em bị lạm dụng và bóc lột tình dục. Đồng thời, nhân viên cảnh sát, cán bộ làm công tác lao động xã hội, bộ đội biên phòng và các cán bộ chức trách tiếp xúc với các trẻ em bị bóc lột tình dục hoặc bị buôn bán cần phải được tập huấn kỹ năng để có thể phát hiện ra các nạn nhân trẻ em, và trong từng trường hợp cụ thể, có thể thực hiện các biện pháp xác định độ tuổi nhằm đảm bảo rằng trẻ vị thành niên dưới 18 tuổi được xác định là nạn nhân của lạm dụng và bóc lột tình dục sẽ không bị bắt hoặc chịu bất kỳ hình phạt nào.

Truy tố kẻ phạm tội lạm dụng và bóc lột tình dục: các biện pháp hữu hiệu cần phải được thực hiện nhằm đảm bảo bất kỳ cá nhân nào tham gia vào các hình thức lạm dụng và bóc lột tình dục trẻ em sẽ bị truy tố và chịu các hình phạt thích đáng, có xét đến tính chất nghiêm trọng của hành vi phạm tội theo

Bộ luật Hình sự. Bộ luật Hình sự phải bao gồm đầy đủ các khung hình phạt đối với tất cả các hành vi lạm dụng và bóc lột tình dục trẻ em, đảm bảo rằng các hành vi phạm tội liên quan đến mại dâm trẻ em, khiêu dâm trẻ em và buôn bán trẻ em phù hợp với các định nghĩa quốc tế⁴⁹ đồng thời các khung hình phạt phải thể hiện đúng tính chất nghiêm trọng của từng hành vi phạm tội. Cùng với công tác điều tra và truy tố kẻ phạm tội lạm dụng và bóc lột tình dục trẻ em kể trên, cần phải có những biện pháp đặc biệt nhằm bảo vệ sự an toàn và thông tin về nạn nhân trẻ em bị lạm dụng và bóc lột tình dục (đặc biệt là trong trường hợp hành vi bóc lột tình dục có quy mô và có tổ chức), và bảo vệ lời khai của nạn nhân khi những nạn nhân đó bị phát hiện ngoài lãnh thổ quốc gia mình.

Không có hình thức trừng phạt nào đối với các nạn nhân trẻ em: Ủy ban Liên hiệp quốc về quyền trẻ em nhấn mạnh những trẻ em dưới 18 tuổi bị ép buộc tham gia vào các hoạt động mại dâm đều được coi là nạn nhân và sẽ không phải chịu bất kỳ một hình thức trừng phạt nào. Hầu hết những đứa trẻ tham gia vào hoạt động mại dâm đều không tự lựa chọn để trở thành kẻ bán dâm mà thực tế là những đứa trẻ này thường rơi vào bẫy của người lớn và bị ép buộc một cách trực tiếp hoặc gián tiếp vào các hoạt động mại dâm. Những đứa trẻ tham gia vào hoạt động mại dâm cũng có thể do sức ép về nghèo đói và sinh tồn. Các Bộ luật Hình sự và Dân sự phải khẳng định trẻ em dưới 18 tuổi không phải chịu bất kỳ một hình thức trừng phạt nào đối với các hành vi trái phép liên quan tới việc bóc lột tình dục, ví dụ như vượt biên trái phép hoặc dùng các giấy tờ tùy thân giả...

Hợp tác quốc tế: bóc lột tình dục trẻ em thường bao hàm yếu tố quốc tế. Các biện pháp hữu hiệu cần phải được thực hiện nhằm khuyến khích sự hợp tác và hỗ trợ về mặt pháp lý giữa các quốc gia, đảm bảo luật pháp của từng quốc gia có các khung hình phạt thích đáng đối với các cá nhân phạm tội lạm dụng và bóc lột tình dục trẻ em, khuyến khích việc dẫn độ, điều tra và truy tố các cá nhân phạm tội bóc lột tình dục trẻ em tại chính quốc gia của anh ta hoặc tại quốc gia mà anh ta phạm tội.

Hỗ trợ các nạn nhân trẻ em: Trẻ em bị bóc lột tình dục cần phải được hỗ trợ lâu dài và đặc biệt để có thể phục hồi tâm sinh lý, tái hòa nhập cộng đồng và có thể vượt qua những ám ảnh kỳ thị. Nếu có thể, các hình thức hỗ trợ cần được thực hiện ngay tại gia đình và cộng đồng của nạn nhân đó, thay vì được tiến hành tại các trung tâm phục hồi nhân phẩm. Các hình thức hỗ trợ đối với các nạn nhân trẻ em cần phải có sự tư vấn của một chuyên gia có kinh nghiệm và được thực hiện theo một kế hoạch cụ thể nhằm hỗ trợ cho chính nạn nhân đó và gia đình của nạn nhân. Các hình thức hỗ trợ có thể bao gồm việc sắp xếp nơi cư trú tạm thời; tư vấn sức khỏe, tâm sinh lý; hỗ trợ phục hồi tâm sinh lý; hỗ trợ tiếp tục học tập; đào tạo nghề và tạo công ăn việc làm; tạo các nghề có thu nhập ổn định cho nạn nhân và gia đình của nạn nhân đó; hỗ trợ hồi hương; và các hành động tích cực ngăn ngừa và xoá bỏ kỳ thị. Những nạn nhân trẻ em sau khi trở về với gia đình cần tiếp tục được giám sát và giúp đỡ để có thể tái hòa nhập dễ dàng, đồng thời gia đình của các em cũng cần được tiếp tục hỗ trợ để tạo ra một môi trường bảo vệ hiệu quả cho các em. Đối với những trẻ em không thể có sự chăm sóc của gia đình thì Chính phủ phải có trách nhiệm chăm sóc các em, đặc biệt là phải tạo ra một môi trường giống như gia đình cho các em.

6.3.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam

Lạm dụng tình dục, bóc lột tình dục vì mục đích thương mại và buôn bán trẻ em là những vấn đề rất đáng quan tâm của Việt Nam, đây cũng là chủ đề của rất nhiều văn bản pháp luật, cũng như chính sách và các chương trình ở Việt Nam trong những năm qua. Mặc dù những hoạt động này là bất hợp pháp và phải

49 Nghị định thư bổ sung với CRC có những định nghĩa sau đây:

"**Mại dâm trẻ em**" được định nghĩa là "sử dụng trẻ em trong các hoạt động tình dục nhằm trục lợi hoặc bất kỳ hình thức được xem xét khác." Các quốc gia thành viên được yêu cầu phải bảo đảm các nội dung như mua bán trẻ em, cung cấp trẻ em cho hoạt động mại dâm được phản ánh đầy đủ trong luật hình sự của nước mình

"**Văn hóa phẩm khiêu dâm trẻ em**" là "việc trình bày, dưới bất kỳ hình thức nào, một trẻ em trong những hoạt động tình dục thực sự hoặc để kích thích hoặc việc trình bày bộ phận sinh dục của trẻ em hoàn toàn với mục đích tình dục". Các quốc gia thành viên được yêu cầu phải bảo đảm các nội dung như sản xuất, phân phối, tuyên truyền, nhập khẩu, xuất khẩu, và bán các văn hóa phẩm khiêu dâm trẻ em được phản ánh đầy đủ trong luật hình sự của nước mình

"**Buôn bán trẻ em**" là "bất kỳ hành vi hoặc giao dịch nào trong đó trẻ em bị vận chuyển từ tay người/nhóm người này đến tay người/nhóm người khác vì mục đích lợi nhuận hoặc các mục đích khác." Các quốc gia thành viên được yêu cầu phải bảo đảm các nội dung sau đây được phản ánh đầy đủ trong luật hình sự của nước mình: 1) cung cấp, giao nhận hoặc đồng ý mua bán trẻ em đó vì mục đích a) bóc lột tình dục của trẻ b) chuyển giao các bộ phận của trẻ để kiếm lợi c) ép buộc trẻ em lao động và 2) dụ dỗ sự đồng ý, như là một trung gian, cho việc trẻ em là con nuôi trái với quy định của những văn kiện pháp luật quốc tế về nhận con nuôi

chịu những hình phạt nghiêm khắc, nhưng trên thực tế những hiện tượng này vẫn tiếp tục gia tăng và xâm nhập ngày càng sâu vào cuộc sống của rất nhiều trẻ em để bị tổn thương ở Việt Nam. Nhiều nghiên cứu đã cho thấy cả trẻ em nam và nữ tuổi dưới 12 và dưới 18 đều tham gia vào các hoạt động tình dục vì mục đích thương mại,⁵⁰ lạm dụng tình dục, đặc biệt là trong bối cảnh gia đình, cũng là một vấn đề hết sức bức xúc.⁵¹ Do bản chất khó nắm bắt của tình trạng trẻ em tham gia vào hoạt động mại dâm, việc đánh giá tính chính xác của các số liệu được công bố và số liệu thực tế về trẻ em và những đối tượng khác có liên quan tới hoạt động mại dâm trẻ em là gần như không thể. Tuy nhiên, nhiều ý kiến cho rằng những dấu hiệu trẻ em tham gia vào hoạt động mại dâm đang gia tăng. Theo ước tính có khoảng 13% đối tượng mại dâm ở độ tuổi dưới 18.⁵² Các số liệu này có thể dao động từ 5% đến 20% tùy thuộc vào vị trí địa lý. Nhiều ý kiến cho rằng vấn nạn này ở Miền Nam rõ ràng hơn ở Miền Bắc⁵³

Để ứng phó với tình hình nói trên, Chính phủ Việt Nam đã xác định lạm dụng tình dục trẻ em, trong đó có mại dâm trẻ em, là một vấn đề ưu tiên trong Quyết định số 19/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chương trình ngăn ngừa và giải quyết tình trạng trẻ em lang thang, trẻ em bị xâm hại tình dục và trẻ em phải lao động nặng nhọc, trong điều kiện độc hại, nguy hiểm giai đoạn 2004-2010. Ngày 14 tháng 01 năm 2005, Bộ LĐTB&XH đã ban hành Công văn số 120/BLĐTB&XH-PCTNXH hướng dẫn việc thực hiện Dự án Phòng ngừa lạm dụng tình dục trẻ em theo Quyết định 19. Năm 2001, Chính phủ Việt Nam đã phê duyệt Nghị định thư bổ sung cho Công ước quốc tế về quyền trẻ em về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em, và văn hóa phẩm khiêu dâm trẻ em. Chương trình hành động quốc gia chống buôn bán phụ nữ, trẻ em gần đây đã được đưa vào thực hiện.⁵⁴ Bên cạnh đó, một số những văn bản luật và văn bản dưới luật cũng đã được đưa ra nhằm góp phần giải quyết tình hình nói trên.

Lạm dụng tình dục và độ tuổi đồng thuận tối thiểu

Thuật ngữ “Lạm dụng tình dục” chưa được sử dụng và định nghĩa một cách rõ ràng trong luật pháp của Việt Nam,⁵⁵ tuy nhiên Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em khẳng định rằng tất cả các hành vi xâm phạm quyền trẻ em, gây tổn hại cho sự phát triển bình thường của trẻ em, cần phải bị luật pháp nghiêm trị, trong đó có hành vi ngược đãi và hiếp dâm trẻ em. Theo luật, tuổi đồng thuận tham gia vào hoạt động tình dục là 13, bất kỳ một hành vi tình dục nào đối với trẻ em dưới độ tuổi đó đều bị coi là là hiếp dâm, bất kể là trẻ có đồng ý hay không (Bộ luật Hình sự, Điều 112). Các nội dung bảo vệ trẻ em độ tuổi từ 13 đến 16 được quy định theo Điều 115, cấm người lớn có hành vi giao cấu với trẻ em trong độ tuổi từ 13 đến dưới 16 tuổi (Điều 115). Nói một cách khác, trẻ em trong độ tuổi 13 và dưới 16 tuổi có thể đồng ý một cách hợp pháp quan hệ tình dục với một người chưa thành niên khác (đồng ý với người đồng đẳng) nhưng được pháp luật bảo vệ khỏi bóc lột tình dục bởi người lớn.

Truy tố kẻ phạm tội lạm dụng và bóc lột tình dục

Luật pháp Việt Nam có khá nhiều điều khoản toàn diện để truy tố và áp dụng chế tài đối với tất cả các thể loại lạm dụng tình dục và bóc lột tình dục trẻ em. Như đã thảo luận ở trên, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em cấm tất cả các hành vi xâm phạm quyền của trẻ em như dụ dỗ, lôi kéo, lừa đảo, dẫn dắt, tạo điều kiện, tổ chức và ép trẻ em tham gia hoạt động mại dâm, ngược đãi hoặc hiếp dâm trẻ em. Luật pháp khẳng định rằng kẻ vi phạm sẽ bị pháp luật hành chính hoặc hình sự trừng trị.

Để đảm bảo xử lý nghiêm minh và áp dụng chế tài đối với tội phạm liên quan đến xâm hại tình dục đối với trẻ em, Chính phủ đã ban hành Thông tư số 01/1998/TTLT/TANDTC-VKSNDTC-BNV ngày 01 tháng 01 năm 1998 của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Bộ Nội vụ quy định rằng độ tuổi của nạn nhân bị xâm hại tình dục càng nhỏ thì hình phạt đối với người vi phạm càng nghiêm khắc. Đặc biệt, Thông tư này đã hướng dẫn Tòa án:

50 Nghiên cứu về tình hình Trẻ em bị bóc lột tình dục vì mục đích thương mại
51 Rà soát luật pháp chính sách về lạm dụng trẻ em ở Việt Nam, UBDSGD&TE và UNICEF, 2006
52 Báo cáo tổng kết thực hiện đấu tranh phòng chống mại dâm giai đoạn 2001-2005 và kế hoạch đấu tranh phòng chống mại dâm giai đoạn 2006-2010
53 Lê Bạch Dương, Mại dâm trẻ em ở Hà Nội, Hải phòng, TPHCM và Cần thơ: Đánh giá nhanh, ILO,2002
54 Quyết định số 130/2004/QĐ-TTg của Chính phủ
55 Rà soát luật pháp chính sách về lạm dụng trẻ em ở Việt Nam, UBDSGD&TE và UNICEF, 2006

- Kết án kẻ vi phạm/những kẻ vi phạm 20 năm tù, nếu nạn nhân là trẻ em từ đủ 6 tuổi đến dưới 13 tuổi;
- Kết án kẻ vi phạm/những kẻ vi phạm tù chung thân, nếu nạn nhân là trẻ em dưới 6 tuổi;
- Kết án kẻ vi phạm/những kẻ vi phạm tù chung thân hoặc tử hình bất kể nạn nhân là trẻ em đủ 6 tuổi hay lớn hơn, nếu có hơn 2 tình tiết tăng nặng hoặc tình tiết quyết định khung hình phạt.

Bên cạnh đó, còn có những hướng dẫn chung về lạm dụng tình dục trẻ em liên quan đến hiếp dâm, ép buộc trẻ em quan hệ tình dục, quan hệ tình dục với trẻ em dưới 16 tuổi, tổ chức và môi giới mại dâm trẻ em (Công văn số 73/TK ngày 2 tháng 3 năm 1995 của Tòa án nhân dân tối cao) cụ thể như sau:

- Chế tài nghiêm khắc trong khung hình phạt cần phải được áp dụng kèm theo các biện pháp bổ sung;
- Tội phạm tổ chức và môi giới mại dâm trẻ em cần bị xử phạt nghiêm khắc hơn so với tội phạm tổ chức và môi giới mại dâm người lớn;
- Cần thông báo và đánh dấu những địa điểm vi phạm và thông qua các phương tiện thông tin đại chúng để tuyên truyền phòng ngừa;
- Trong trường hợp người vi phạm sử dụng cơ sở của Nhà nước (khách sạn, nhà nghỉ, nhà hàng, câu lạc bộ khiêu vũ) cho các hoạt động mại dâm trẻ em, thì bên cạnh những chế tài áp dụng cho cơ sở đó, cần có những biện pháp để giải quyết những nguyên nhân và điều kiện cho việc vi phạm của cơ quan quản lý chức năng.

Theo Bộ luật Hình sự, những hành vi sau đây bị nghiêm cấm, và nếu vi phạm phải chịu những chế tài hình sự nghiêm khắc:

Lạm dụng tình dục: Bộ luật Hình sự năm 1999 quy định một số tội liên quan tới lạm dụng tình dục trẻ em. Như đã đề cập ở trên, bất kỳ hành vi giao cấu nào với trẻ em dưới 13 tuổi đều bị coi là hiếp dâm, và bị trừng trị nghiêm minh. Bộ luật Hình sự cũng có quy định một số tội danh hiếp dâm trẻ em từ 13 đến dưới 16 tuổi (Điều 112), cưỡng ép quan hệ tình dục với trẻ em từ 13 đến dưới 16 tuổi (Điều 114),⁵⁶ quan hệ tình dục với trẻ em trong độ tuổi 13 đến dưới 16 tuổi (Điều 115) và tội dâm ô với trẻ em. Về mục đích áp dụng chế tài, Bộ luật Tố tụng Hình sự chia trẻ em là nạn nhân bị lạm dụng tình dục thành hai nhóm, mỗi nhóm được áp dụng chính sách bảo vệ riêng. Nhóm một gồm những đối tượng là trẻ em dưới 13 tuổi, nhóm hai gồm những trẻ em từ đủ 13 đến dưới 16 tuổi. Chế tài sẽ nghiêm khắc hơn nếu nạn nhân là trẻ dưới 13 tuổi.

Mại dâm trẻ em: Bộ luật Hình sự không quy định riêng hẳn một tội danh về “mại dâm trẻ em”. Tuy nhiên, Điều 256 của Bộ luật Hình sự về “mua dâm với người chưa thành niên” quy định những người có hành vi mua dâm với người chưa thành niên (ví dụ người dưới 18 tuổi) sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự, bất kể người chưa thành niên đồng ý với hành vi đó. “Mua dâm” được định nghĩa là hành vi của một người mua chuộc một trẻ chưa thành niên bằng lợi ích vật chất để trẻ đồng ý với hành vi giao cấu.⁵⁷ Người quan hệ tình dục với gái mại dâm trẻ em dưới 13 tuổi phải bị kết tội hiếp dâm và áp dụng chế tài nghiêm minh. Bộ luật Hình sự cũng cấm hành vi chứa chấp mại dâm (Điều 254) và môi giới mại dâm (Điều 255). Đối với cả hai tội danh này, hình phạt tăng nặng sẽ được áp dụng cho tội danh đối với trẻ em từ 16 đến dưới 18 tuổi và từ 13 đến dưới 15 tuổi.⁵⁸

56 “Cưỡng ép quan hệ tình dục với trẻ em” được định nghĩa là “dùng những thủ đoạn lừa đảo để dụ dỗ trẻ em phụ thuộc vào người vi phạm hoặc dụ dỗ trẻ vào hoàn cảnh buộc phải quan hệ tình dục với người vi phạm mà trái với ý muốn của trẻ”

57 Thông tư chung số 01/1998/TTLT/TANDTC-VKSNDTC-BNV ngày 2 tháng 2 năm 1998 của Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm Sát Nhân Dân Tối Cao và Bộ Nội Vụ hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Bộ Luật Hình Sự

58 Điều 254 “Tội chứa chấp mại dâm” người nào chứa chấp mại dâm liên quan đến người chưa thành niên từ đủ 16 đến dưới 18 tuổi sẽ bị phạt tù từ 5 đến 15 năm, nếu tội danh gây ra với trẻ em từ đủ 13 đến dưới 16 tuổi, thì người vi phạm có thể chịu mức phạt tù từ 12 đến 20 năm. Điều 255 “Tội môi giới mại dâm” người nào phạm tội dụ dỗ hoặc môi giới mại dâm liên quan đến người chưa thành niên từ đủ 16 đến dưới 18 tuổi sẽ bị phạt tù từ 3 đến 10 năm, nếu phạm tội đối với trẻ em đủ 13 tuổi đến dưới 16 tuổi thì người vi phạm có thể bị phạt tù từ 7 đến 15 năm

Pháp lệnh phòng, chống mại dâm cấm các hành vi sau đây: mua dâm và bán dâm, chứa chấp các hoạt động mại dâm, tổ chức mại dâm, ép buộc bán dâm, môi giới mại dâm, bảo kê các hoạt động mại dâm, mại dâm trá hình dưới các hình thức kinh doanh khác, và các vấn đề liên quan đến mại dâm khác (Điều 4). Pháp lệnh khẳng định những người sử dụng gái mại dâm là người chưa thành niên có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự (Điều 22) cũng như đối với đối tượng môi giới mại dâm, tổ chức mại dâm, ép người khác bán dâm, buôn bán phụ nữ và trẻ em vì mục đích mại dâm thương mại (Điều 24).

Nhằm đấu tranh với nạn mại dâm nói chung và mại dâm trẻ em nói riêng, chính quyền các cấp đã thực hiện công tác thanh tra, giám sát các cơ sở kinh doanh có thể có tình trạng này bao gồm khách sạn, nhà nghỉ, nhà hàng, quán cà phê, karaoke và trung tâm massage. Mặc dù đã có nhiều đối tượng mại dâm, khách mua dâm và môi giới chứa chấp mại dâm bị đưa ra xét xử, hình phạt chung mà cơ quan có thẩm quyền áp dụng cho các vụ án này thường không nghiêm khắc, chỉ là cảnh cáo hoặc phạt tiền thấp. Chỉ một số ít cơ sở kinh doanh dịch vụ bị đình chỉ hoặc tước giấy phép kinh doanh.⁵⁹

Buôn bán người: Tội buôn bán người theo quy định của Bộ luật Hình sự được quy định tại hai điều: Điều 119 quy định về “Tội mua bán phụ nữ” và Điều 120 quy định về tội mua bán, đánh tráo hoặc chiếm đoạt trẻ em. Đối với tội mua bán, đánh tráo hoặc chiếm đoạt trẻ em sẽ phải chịu hình phạt tù từ 3 đến 10 năm, nếu tội phạm là có tổ chức; có tính chất chuyên nghiệp; mua bán, đánh tráo hoặc chiếm đoạt nhiều trẻ em; để sử dụng vào mục đích vô nhân đạo, để sử dụng vào mục đích mại dâm, để đưa ra nước ngoài thì người vi phạm có thể bị phạt tù từ 10 đến 20 năm hoặc tù chung thân.

Nhờ nỗ lực của các cơ quan bảo vệ pháp luật, nhiều mạng lưới buôn bán phụ nữ và trẻ em lớn và có tổ chức chặt chẽ trong khu vực đã bị lực lượng công an và biên phòng khám phá và xử lý. Từ năm 1998 đến 2002, Tòa án nhân dân các cấp đã xét xử hàng nghìn tội phạm buôn bán phụ nữ, trẻ em qua biên giới theo quy định của các điều 119 và 120 của Bộ luật Hình sự. Hầu hết các trường hợp phạm tội đã được xử lý nghiêm minh theo pháp luật. Tuy nhiên theo phán đoán thì số vụ buôn bán người trái phép đã được khám phá chỉ là một phần nhỏ so với tình hình thực tế trong khi công tác điều tra còn thụ động dựa trên đơn thư tố cáo của các nạn nhân và gia đình họ chứ chưa có các phương án chủ động điều tra phát giác.⁶⁰ Do đó Chương trình Quốc gia chống Buôn bán phụ nữ và trẻ em giai đoạn 2006-2010 kêu gọi tập trung hơn nữa vào công tác ngăn ngừa, phát hiện, điều tra và xử lý hành động buôn bán trẻ em, phụ nữ và các tội danh có liên quan khác, đặc biệt là buôn bán phụ nữ và trẻ em qua biên giới và tội phạm quốc tế có tổ chức.

Không có hình thức trừng phạt nào đối với các nạn nhân trẻ em

Theo Luật pháp của Việt Nam, trẻ em tham gia vào hoạt động mại dâm không bị đối xử như là tội phạm, tuy nhiên các em có thể bị xử phạt hành chính. Điều 23 trong Pháp lệnh phòng, chống mại dâm quy định gái mại dâm, tùy thuộc vào tính chất và mức độ vi phạm, có thể bị xử lý hành chính, giáo dục tại cộng đồng, hoặc đưa vào các cơ sở phục hồi nhân phẩm (Trung tâm 05). Trẻ em bị công an phát hiện tham gia vào lĩnh vực mại dâm có thể bị bắt và giam giữ tại trụ sở công an trong vòng 24 giờ trong khi chờ đợi điều tra hành vi vi phạm hành chính. Nghị định số 178/2004/NĐ-CP ngày 15 tháng 10 năm 2004 hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh phòng, chống mại dâm khẳng định rằng trẻ em có chỗ ở ổn định và là gái mại dâm thường xuyên từ 14 tuổi trở lên sẽ được giáo dục và cải tạo phục hồi ở chính địa phương của mình, trẻ em là gái mại dâm thường xuyên, từ 16 tuổi trở lên, đã từng được áp dụng các biện pháp giáo dục và cải tạo tại địa phương hoặc không có nơi ở ổn định sẽ bị đưa vào các trung tâm phục hồi từ 3 đến 8 tháng.

Theo thống kê của Cục Phòng chống tệ nạn xã hội, Bộ LĐTB&XH cho thấy trong năm 2004 đã có 13,000 trẻ em – trong đó có 5% là người chưa thành niên bị áp dụng chế tài hành chính do tham gia vào hoạt động mại dâm.⁶¹

59 Báo cáo tổng kết thực hiện đấu tranh phòng chống mại dâm giai đoạn 2001-2005 và kế hoạch đấu tranh phòng chống mại dâm giai đoạn 2006-2010

60 Báo cáo Quốc gia Việt Nam về thực hiện Nghị định thư bổ sung cho Công ước Quốc tế QTE, 2006; Chương trình Quốc gia Phòng chống Buôn bán phụ nữ và trẻ em, 2004-2010.

61 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc trong các cơ sở tập trung và chăm sóc thay thế ở Việt Nam, UNICEF 2004

Hỗ trợ nạn nhân trẻ em

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định trẻ em bị lạm dụng tình dục cần được gia đình, Nhà nước và xã hội giúp đỡ, để các em có thể phục hồi thông qua tham vấn và phục hồi về thể chất và tinh thần, tạo điều kiện để ổn định cuộc sống (Điều 56). Tuy nhiên, chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào được xây dựng nhằm hướng dẫn thực hiện những quy định này.

Như đã đề cập ở trên, Việt Nam đã xây dựng nhiều trung tâm phục hồi tâm lý và thể chất để hỗ trợ nạn nhân bị lạm dụng tình dục ở các thành phố lớn, đặc biệt là ở thành phố Hồ Chí Minh. Bên cạnh đó, ở một số tỉnh cũng đã xây dựng các trung tâm tư vấn để cung cấp cho nạn nhân trẻ em tư vấn pháp lý, tâm lý và tâm lý xã hội cũng như giúp đỡ các em tái hòa nhập xã hội. Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam hoạt động rất tích cực trên cả nước trong lĩnh vực tư vấn giúp đỡ các nạn nhân trẻ em và giúp đưa các em vào các lớp học tình thương hoặc chương trình giáo dục dạy nghề. Tuy nhiên, hiện nay trên thực tế chưa có một hệ thống chuyên nghiệp để đảm bảo rằng các nạn nhân bị lạm dụng tình dục được thống kê một cách có hệ thống bởi một cán bộ xã hội có chuyên môn, và chuyển tuyến tới các dịch vụ hỗ trợ nhằm thúc đẩy phục hồi và tái hòa nhập cho các em. Trong một khảo sát nghiên cứu gần đây với những trẻ em là nạn nhân, nhân chứng đã từng tham dự tố tụng tại tòa, không có nạn nhân trẻ em bị lạm dụng tình dục nào được phỏng vấn trong khảo sát được tham vấn hoặc hỗ trợ phục hồi và tái hòa nhập. Phần lớn các em tiếp tục bị tổn thương tâm lý.⁶²

Những quan ngại tương tự về tình trạng thiếu những chương trình hỗ trợ toàn diện cho nạn nhân buôn người đã được nêu lên trong đánh giá nhu cầu được thực hiện ở Đồng Tháp trong thời gian gần đây. Đánh giá này cho thấy tình trạng kỳ thị xa lánh đã làm cho những nạn nhân buôn người sau khi trở về gặp rất nhiều khó khăn trong việc phục hồi tâm lý và tái hòa nhập gia đình, cộng đồng. Những nạn nhân trở về là nữ do trình độ văn hoá thấp, không được đào tạo nghề và thiếu cơ hội việc làm gây thu nhập rất dễ trở lại con đường mại dâm. Hầu hết nạn nhân sau khi trở về không muốn quay lại trường vì đã quá tuổi đi học và nhiều người rất khó khăn trong tìm kiếm một công việc ổn định hoặc vay vốn kinh doanh. Nhìn chung, những hỗ trợ đối với nạn nhân buôn người trở về địa phương còn thiếu cả tính thống nhất và chiều sâu trong khi các cộng tác viên ở địa phương còn thiếu kỹ năng tư vấn và đáp ứng các nhu cầu tâm lý của các nạn nhân này.⁶³

Theo Pháp lệnh chống mại dâm và Nghị định số 178/2004/NĐ-CP ngày 15 tháng 10 năm 2004, trẻ em tham gia hoạt động mại dâm, bao gồm gái mại dâm trẻ em và trẻ em bị buôn bán vì mục đích mại dâm, đều phải được quản lý và phục hồi nhân phẩm hoặc là ở cộng đồng, hoặc là trong các trung tâm phục hồi. Cũng theo Nghị định này, trẻ em trên 16 tuổi là người bán dâm có tính chất thường xuyên và đã từng được áp dụng các biện pháp giáo dục và cải tạo tại địa phương hoặc không có nơi ở ổn định sẽ bị đưa vào các trung tâm phục hồi hoặc các trung tâm chữa bệnh. Tuy nhiên, hai nghiên cứu gần đây cho thấy trong một số trường hợp, trẻ em dưới 16 tuổi cũng bị đưa vào các cơ sở chữa bệnh.⁶⁴

Các điều kiện tối thiểu cho gái mại dâm là người chưa thành niên trong các trung tâm phục hồi được quy định tại Nghị định số 135/2004/NĐ-CP ngày 10 tháng 6 năm 2004. Nghị định khẳng định rằng người chưa thành niên trong các trung tâm cần phải được cung cấp cơ sở vật chất phù hợp với lứa tuổi, bản chất và tính chất nghiêm trọng của của hành vi vi phạm cũng như giới tính của các em (Điều 40); phải được học văn hóa phù hợp với chương trình của Bộ Giáo dục & Đào tạo (Điều 43)⁶⁵, được tham gia vào các hoạt động lao động chữa bệnh, nhưng không nặng nhọc, độc hại và nguy hiểm (Điều 44), phải được kiểm tra sức khỏe định kỳ 6 tháng một lần (Điều 46). Người chưa thành niên trong các trung tâm phục hồi cần phải được hỗ trợ tài chính để trang trải chi phí học tập, dạy nghề, chữa bệnh, thức ăn, những nhu cầu cơ bản cần thiết cho sinh hoạt hàng ngày, và những chi phí khác (Điều 46).

Hiện nay Việt Nam có 54 trung tâm chữa bệnh, giáo dục lao động xã hội do Bộ LĐTB&XH quản lý. Trong số những trung tâm này, 4 trung tâm chuyên cho gái mại dâm là Trung tâm 05 và 50 trung tâm có cả hai

62 Thủ tục điều tra và xét xử có liên quan tới trẻ em và người chưa thành niên: Đánh giá thủ tục nhạy cảm với trẻ em, UNICEF và Tòa Án Nhân Dân Tối Cao, năm 2006 (Dự thảo)

63 Báo cáo Đánh giá nhu cầu của những người bị buôn bán trở về tại tỉnh Đồng Tháp, Quỹ Cứu Trợ Nhi Đồng Anh, 2005

64 Tình trạng Bóc lột tình dục trẻ em ở Việt Nam, BLDTB&XH và UNICEF, 2005; , Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc trong các cơ sở tập trung và chăm sóc thay thế ở Việt Nam, UNICEF 2004

65 Đối với những em chưa thành niên chưa hoàn thành giáo dục tiểu học, việc học văn hóa là bắt buộc, trong khi đối với các em khác, học văn hóa là tùy thích, phụ thuộc vào năng lực và điều kiện của các Trung tâm Phục hồi-Giáo Dục-Lao động xã hội

đối tượng gái mại dâm và nghiện ma túy. Trong số 4 trung tâm 05, hai trung tâm đặt ở thành phố Hồ Chí Minh, một ở Hà Nội và một ở thành phố Hải Phòng. Thống kê cho thấy trong năm 2004, có tổng cộng 3,575 đối tượng sống trong các trung tâm 05, trong đó 124 em (chiếm 3%) là dưới 18 tuổi. Hiện nay, trẻ em dưới 18 tuổi bị đưa vào các trung tâm phục hồi cũng sử dụng chung cơ sở vật chất của trung tâm với người thành niên, tuy nhiên ở một số trung tâm, các em cũng được tách riêng với người lớn. Hoạt động trong các trung tâm này tuân thủ theo một lịch trình khá chặt chẽ, các em nữ sẽ bị tập trung lại một vài tiếng trong ngày.⁶⁶ Các chương trình phục hồi phần lớn tập trung vào các bài giảng về tác hại và sự nguy hiểm của ma túy, mại dâm, và các vấn đề đạo đức, giáo dục văn hóa không chính quy và dạy nghề.⁶⁷ Một số trung tâm còn thiếu cán bộ được đào tạo (tư vấn viên, cán bộ xã hội, giáo viên dạy nghề); các điều kiện cũng như sự quan tâm chăm sóc đối với người chưa thành niên chưa phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế. Thông thường, các cơ sở này không có đủ nguồn lực cần thiết để đầu tư vào chương trình chăm sóc, hỗ trợ và ngăn ngừa HIV.⁶⁸

Tái hòa nhập xã hội sau quá trình phục hồi cũng là một giai đoạn thách thức, tỷ lệ quay trở lại con đường cũ vẫn khá cao. Khi một trẻ em được ra khỏi trung tâm 05/06, thì trung tâm sẽ liên lạc với chính quyền xã nơi trẻ sinh sống, sau đó cơ quan này sẽ phối hợp với Hội Phụ nữ để tái hòa nhập trẻ em về với cộng đồng. Ở một số địa phương, Hội Phụ nữ còn có các câu lạc bộ "sau chăm sóc".⁶⁹ Tuy nhiên một đánh giá gần đây về các chương trình phòng chống mại dâm tại Việt Nam đã cho thấy rằng chất lượng giáo dục và chữa bệnh cho đối tượng mại dâm còn hạn chế, chỉ rất ít trong số các đối tượng này được đào tạo nghề và tạo việc làm, giáo dục cho họ không phù hợp và thiếu chiều sâu và tỷ lệ tái hòa nhập cộng đồng thành công còn rất thấp.⁷⁰

Chương trình Quốc gia về đấu tranh phòng, chống mại dâm kêu gọi các biện pháp hỗ trợ chữa bệnh cho đối tượng mại dâm trong các cơ sở chữa bệnh hoặc tại cộng đồng; đào tạo nghề, tạo việc làm và hỗ trợ tái hòa nhập cộng đồng; phòng chống tình trạng trở lại con đường mại dâm; giảm tỷ lệ này xuống còn 30%. Chương trình bao gồm các kế hoạch cải thiện quy trình giúp đối tượng từng làm mại dâm sau khi được chữa bệnh hoà nhập vào cộng đồng với sự giám sát giúp đỡ của chính quyền địa phương; nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ và nâng cấp cơ sở hạ tầng của các trung tâm 05 nhằm nâng cao hiệu quả phục vụ, quản lý, giáo dục, đào tạo nghề cho đối tượng mại dâm; và huy động các tổ chức quần chúng, các cơ sở, đặc biệt là Hội phụ nữ các cấp tham gia vào tư vấn giáo dục giúp đỡ đối tượng từng hoạt động mại dâm

Chương trình đấu tranh chống buôn bán phụ nữ và trẻ em giai đoạn 2006-2010 cũng kêu gọi hỗ trợ mạnh mẽ hơn nữa để giáo dục, tạo cơ hội việc làm, tái hòa nhập cộng đồng cho nạn nhân phụ nữ và trẻ em bị buôn bán, tài trợ và xây dựng các trung tâm tiếp nhận các nạn nhân trở về. Hiện tại các nạn nhân bị buôn bán có thể nhận được hỗ trợ và tư vấn tại các trung tâm tiếp nhận tạm thời tại các cửa khẩu biên giới Việt Nam - Trung quốc và Việt Nam-Căm pu chia. Hội phụ nữ cũng đã thiết lập một số trung tâm hỗ trợ đặc biệt cho phụ nữ và trẻ em bị buôn bán tại thành phố Hồ Chí Minh, Quảng Ninh và Cần Thơ.⁷¹

Hợp tác quốc tế

Chính phủ Việt Nam đã cam kết tăng cường hợp tác quốc tế để đấu tranh chống tội phạm tình dục đối với trẻ em có liên quan tới những yếu tố quốc tế, đặc biệt là tội phạm buôn bán người.

Nói chung, Bộ luật Hình sự của Việt Nam chỉ áp dụng với những tội danh hình sự được thực hiện trên lãnh thổ Việt Nam, (Điều 5, Điều 6 của Bộ luật Hình sự, Điều 172 của Bộ luật Tố tụng Hình sự). Bộ luật Hình sự cũng áp dụng với những người nước ngoài thực hiện những hành vi vi phạm trên lãnh thổ Việt Nam, trừ những trường hợp được miễn theo thủ tục ngoại giao. Bên cạnh đó, những công dân Việt Nam và những người không có tư cách công dân định cư vĩnh viễn ở Việt Nam, thực hiện hành vi vi phạm ngoài lãnh thổ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam vẫn có thể bị truy tố theo Bộ luật Hình sự của Việt Nam.

66 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc trong các cơ sở tập trung và chăm sóc thay thế ở Việt Nam, UNICEF 2004

67 Báo cáo tình hình Bóc lột tình dục trẻ em vì mục đích thương mại CSEC,

68 Phân tích tình hình các Chương trình Chăm sóc tập trung và thay thế tại Việt Nam, UNICEF, 2004; HIV và Trẻ em trong các Cơ sở chăm sóc tại Việt Nam, UNICEF, 2006 (Dự thảo)

69 Báo cáo tình hình Bóc lột tình dục trẻ em MOLISA UNICEF 2005

70 Báo cáo cuối cùng về Thực hiện chương trình Phòng chống Mại dâm giai đoạn 2001-2005 và Kế hoạch Phòng chống Mại dâm giai đoạn 2006-2001

71 Trả lời các câu hỏi của Ủy ban Quyền trẻ em và Báo cáo Quốc gia về việc thực hiện Nghị Định thư bổ sung cho Công ước Quốc tế QTE, 2006

Luật pháp Việt Nam không có điều khoản nào quy định quyền hạn xét xử đối với những tội danh trên cơ sở quốc tịch của nạn nhân. Tuy nhiên, nếu nạn nhân là công dân Việt Nam hoặc những người không có tư cách công dân nhưng định cư vĩnh viễn ở Việt Nam, thì Việt Nam vẫn có quyền hạn xét xử ngoài lãnh thổ đối với những tội danh thực hiện ngoài lãnh thổ Việt Nam. Quyền hạn xét xử ngoài lãnh thổ cần được thiết lập theo tinh thần những hiệp định tương trợ tư pháp song phương với các quốc gia khác cũng như những hiệp định quốc tế mà Việt Nam là quốc gia thành viên và tán thành với những văn kiện đó.

Việc dẫn độ được quy định tại Chương 37 Bộ luật Tố tụng Hình sự năm 2003. Theo đó, các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có thể yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tương ứng của nước ngoài dẫn độ một người có hành vi phạm tội hoặc bị kết án hình sự mà bản án đã có hiệu lực pháp luật cho nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam để truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc để chấp hành hình phạt, phù hợp với những hiệp định tương trợ tư pháp song phương và về dẫn độ giữa các quốc gia. Các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng ở Việt Nam có thể từ chối dẫn độ, nếu thuộc một trong các trường hợp sau đây: a) theo pháp luật hình sự của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì hành vi mà người bị yêu cầu dẫn độ thực hiện không phải là tội phạm b) người bị yêu cầu dẫn độ đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự ở Việt Nam về hành vi được nêu trong yêu cầu dẫn độ. Hơn nữa, công dân Việt Nam không bị dẫn độ sang một nước khác để truy tố hoặc chấp hành hình phạt (Điều 344).

Việt Nam vẫn chưa ký kết Hiệp ước dẫn độ song phương với các quốc gia khác, cụ thể là các quốc gia trong khu vực sông Mê Kông. Tuy nhiên, Việt Nam đã ký kết các hiệp ước tương trợ tư pháp với 11 quốc gia, trong đó có Nga, Mông Cổ, Hungary, Bun-ga-ry, Ba Lan, Cuba, Trung Quốc, Lào..., giúp điều chỉnh vấn đề dẫn độ và một số vấn đề khác. Bên cạnh đó, trên thực tế, Việt Nam cũng đã thực hiện, theo cơ chế vụ án, một số yêu cầu dẫn độ của một số quốc gia không ký hiệp ước tương trợ tư pháp song phương với Việt Nam.⁷² Nghị định thư bổ sung đối với CRC mà Việt Nam đã phê chuẩn, có thể được sử dụng làm nền tảng pháp lý đối với việc tuân thủ yêu cầu dẫn độ do một quốc gia không ký hiệp ước dẫn độ song phương với Việt Nam.

Việt Nam cũng đã ký kết Biên bản ghi nhớ về Buôn bán người trong tiểu vùng sông Mê Kông cùng Căm pu chia, Trung Quốc, Lào, Myanmar và Thái Lan. Việt Nam cũng đã đồng ý tham gia vào chương trình hành động đấu tranh chống nạn buôn bán phụ nữ và trẻ em trong tiểu vùng sông Mê Kông giai đoạn 2005-2007.

6.3.3. Phân tích và khuyến nghị

Việt Nam đã xây dựng một khung pháp lý tương đối toàn diện cho việc truy tố và áp dụng chế tài đối với tất cả các hình thức lạm dụng tình dục và bóc lột tình dục trẻ em. Những nghiên cứu rà soát pháp lý gần đây về vấn đề lạm dụng trẻ em và buôn bán phụ nữ và trẻ em đã chỉ ra một số điểm còn tồn tại và cần phải khắc phục:

- Luật pháp hiện nay của Việt Nam chưa có định nghĩa chính thức về “lạm dụng tình dục trẻ em”, thuật ngữ này đã bị sử dụng một cách không thống nhất trong một số luật và quy định. Do đó, thuật ngữ “lạm dụng tình dục trẻ em” cần phải được luật hóa, làm cơ sở cho việc hiểu đúng và sử dụng thống nhất thuật ngữ này trong tất cả các văn bản quy phạm pháp luật;
- Sửa đổi, bổ sung Bộ luật Hình sự theo hướng quy định cụ thể hơn tội danh mại dâm trẻ em theo tinh thần của Nghị định thư bổ sung với CRC, bao gồm tất cả các hành vi cung cấp, mua bán trẻ em cho hoạt động mại dâm. Hơn nữa, việc phân biệt những hành vi liên quan đến mại dâm sẽ bị xét xử như những vi phạm hành chính và những hành vi coi là tội phạm cần phải được xác định rõ ràng. Do bản chất và mức độ nghiêm trọng của mại dâm trẻ em và mại dâm người lớn là khác nhau nên bất kỳ hành động tổ chức, môi giới, bảo kê, hoặc cung cấp gái mại dâm là người chưa thành niên đều bị coi là vi phạm hình sự nghiêm trọng và áp dụng chế tài hình sự. Việc áp dụng các chế tài hành chính đối với tội phạm mại dâm trẻ em không phản ánh đầy đủ được mức độ nghiêm trọng của hành vi này;

72 Báo cáo pháp lý về buôn bán người, Rà soát chính sách luật pháp về lạm dụng trẻ em ở Việt Nam, UBDSGD&TE và UNICEF, 2006

- Ngoài tội danh “mua bán trẻ em”, luật cũng quy định cụ thể tội danh riêng là “buôn bán trẻ em” thống nhất với khái niệm được quốc tế và Nghị định thư công nhận. Khái niệm “buôn bán” trẻ em cần phải là một khái niệm đầy đủ bao hàm không chỉ những hành vi mua/bán trẻ em mà còn tuyển dụng, vận chuyển, chuyển giao, giao nhận, chứa chấp hoặc tiếp nhận một trẻ em vì mục đích bóc lột, bất kể được tiến hành bằng cách gì và mục đích ra sao. Theo như các tiêu chuẩn quốc tế, điều khoản này được áp dụng đối với tất cả trẻ em dưới 18 tuổi;
- Hợp tác quốc tế cần phải được đẩy mạnh hơn nữa để chia sẻ thông tin tốt hơn, tìm nguồn hỗ trợ kinh tế và kỹ thuật để đấu tranh chống buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em, và du lịch tình dục liên quan đến mại dâm trẻ em. Cần tiến hành nhiều nghiên cứu hơn nữa để đề xuất hợp lý với Nhà nước tiến tới thúc đẩy đàm phán và ký kết các hiệp ước tương trợ tư pháp song phương với các quốc gia khác, đặc biệt là các quốc gia trong khu vực sông Mê Kông, nhằm cụ thể hóa nội dung, hình thức và phương pháp hỗ trợ tư pháp song phương và hợp tác trong các vấn đề liên quan đến dẫn độ tội phạm nói chung và dẫn độ tội phạm về trẻ em nói riêng. Bộ luật Tố tụng Hình sự cũng cần phải được sửa đổi để cho phép việc dẫn độ công dân Việt Nam thực hiện các hành vi lạm dụng tình dục hoặc bóc lột tình dục trẻ em ở các quốc gia nước ngoài.

Như đã thảo luận ở trên, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực hỗ trợ công tác phục hồi và tái hòa nhập cho nạn nhân trẻ em bị lạm dụng tình dục và bóc lột tình dục. Luật pháp về lĩnh vực này chưa mạnh bằng lĩnh vực truy tố thủ phạm. Những điều khoản trong Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em về các dịch vụ hỗ trợ cho nạn nhân trẻ em bị lạm dụng tình dục còn quá chung chung, cần phải được làm sáng tỏ hơn trong một văn bản quy phạm pháp luật.

Một vấn đề đáng quan tâm nữa là luật pháp chưa quy định rõ ràng rằng gái mại dâm là trẻ em dưới 18 tuổi cần phải được đối xử như nạn nhân, và không bị áp dụng một chế tài nào cho hành động của mình. Theo CRC và Nghị định thư bổ sung, gái mại dâm là trẻ em cần phải được hỗ trợ để phục hồi và tái hòa nhập, nếu cần thiết, là cung cấp nơi tạm trú và chăm sóc thay thế. Nếu có thể, việc chăm sóc và phục hồi này được cung cấp dưới hình thức chăm sóc gia đình, hơn là chăm sóc trong cơ sở tập trung, và không nên tước đoạt tự do của trẻ em. Những biện pháp áp dụng chế tài hành chính hiện nay đối với trẻ em gái mại dâm là vi phạm với tiêu chuẩn quốc tế về lĩnh vực này, cụ thể là khi trẻ em bị đặt trong các trung tâm phục hồi và bị giam trái với ý muốn của các em. Hơn nữa, các trung tâm phục hồi tỏ ra không hiệu quả lắm, vì tỷ lệ tái phạm vào con đường cũ của những em gái mại dâm sau khi ra khỏi trung tâm 05/06 vẫn rất cao. Do đó, hiệu quả của việc đưa gái mại dâm là trẻ em vào các trung tâm phục hồi chữa bệnh cần phải cân nhắc và xem xét lại. Một biện pháp ít mang tính trừng trị hơn cần được xây dựng, cho phép tách hẳn trẻ em ra khỏi môi trường bóc lột tình dục.

Cần có nhiều biện pháp đồng bộ và dựa vào cộng đồng nhiều hơn để thúc đẩy quá trình phục hồi và tái hòa nhập vào gia đình và cộng đồng của trẻ em.⁷³

Sau đây là một số khuyến nghị cụ thể hơn để cải thiện phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em bị lạm dụng hoặc bóc lột tình dục.

- Giới thiệu hệ thống chuyển tuyến để bảo đảm rằng tất cả các trường hợp trẻ em bị hiếp dâm, và những hình thức lạm dụng tình dục khác được công an điều tra, chuyển tuyến đến các cơ quan có trách nhiệm để trẻ được đánh giá và gửi đến những dịch vụ hỗ trợ phù hợp. Cân nhắc việc giới thiệu hướng tiếp cận đa ngành trong điều tra lạm dụng tình dục trẻ em ở các thành phố lớn;
- Sửa đổi luật pháp theo hướng cấm việc bắt giữ và áp dụng chế tài hành chính đối với trẻ em dưới 18 tuổi tham gia các hoạt động mại dâm. Các trung tâm 05, 06 không được tiếp nhận đối tượng mại dâm dưới 18 tuổi;
- Giới thiệu hướng tiếp cận chăm sóc thay thế để thúc đẩy phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em đã từng tham gia hoạt động mại dâm thông qua các Chương trình phục hồi và tái hòa nhập tại cộng đồng hơn là thông qua các trung tâm 05, 06;

73 Phân tích và đánh giá luật pháp chính sách về chăm sóc và bảo vệ trẻ em của Bộ LĐTB&XH, UBDSGD&TE và UNICEF, năm 2000, Tình trạng Bóc lột Tình dục trẻ em ở Việt Nam, BLDTB&XH và UNICEF, 2005

- Xây dựng đội ngũ cán bộ tham vấn chuyên nghiệp, được đào tạo bài bản có thể tham vấn đặc biệt cho nạn nhân bị lạm dụng/bóc lột tình dục, hỗ trợ các em phục hồi cả thể chất lẫn tinh thần

6.4. Trẻ em đường phố:

“Trẻ em đường phố” được định nghĩa ở Việt Nam bao gồm bốn nhóm trẻ em sau đây: a) trẻ bỏ nhà đi, sau đó sống và làm việc tự do trên đường phố, ở các khu vực công cộng, ví dụ như công viên, dưới gầm cầu trong các thành phố mà không có cha mẹ hoặc người bảo trợ; b) trẻ em của các gia đình di cư sống và làm việc tự do trên đường phố, ở các khu vực công cộng nhưng vẫn có cha mẹ hoặc người bảo trợ; c) trẻ em làm việc tự do trên đường phố và vẫn sống cùng cha mẹ hoặc người bảo trợ; và d) trẻ em bỏ nhà đi vì mục đích mưu sinh, sau đó sống và làm việc tự do trên đường phố, ở các khu vực công cộng như công viên, dưới gầm cầu trong thành phố mà không có cha mẹ hoặc người bảo trợ⁷⁴

6.4.1. Công ước Quốc tế về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình giải pháp tích cực

Công ước quốc tế về quyền trẻ em không đưa ra khái niệm rõ ràng về trẻ em đường phố. Tuy nhiên, Ủy ban Liên hiệp quốc về quyền trẻ em khuyến cáo các quốc gia đang áp dụng các hình thức trừng phạt trẻ em đường phố theo các quy định về tình trạng vô gia cư và trẻ em đường phố có thể bị cảnh sát bắt giam. Có rất nhiều đứa trẻ buộc phải sống và làm việc xa gia đình vì các lý do khác nhau, ví dụ như bị cha mẹ ruột hoặc cha mẹ kếp ép buộc, hoặc có thể các em phải kiếm tiền để hỗ trợ thêm cho gia đình. Chính vì vậy, việc đưa những đứa trẻ này trở về với gia đình sẽ không phải là mong muốn nhất của các em, đặc biệt là trong những trường hợp mà gia đình của các em không nhận được một hình thức hỗ trợ nào.

Ở rất nhiều quốc gia, các dự án hỗ trợ trẻ em đường phố đã xem xét mong muốn duy trì các mối quan hệ với gia đình và cộng đồng của các em, đồng thời cũng cần nhắc đến tính độc lập và tự quyết của các em. Các dự án tập trung vào việc xây dựng các trung tâm hỗ trợ tại những khu vực có nhiều trẻ em đường phố sinh sống, cung cấp các hình thức hỗ trợ hữu ích cho các em, đồng thời vận động và khuyến khích các em dần dần trở lại gia đình và cộng đồng của mình.

6.4.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam

Trẻ em đường phố là một vấn đề xã hội diễn ra tại hầu hết các quốc gia đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Thống kê của Ủy Ban Dân số, Gia đình & Trẻ em cho thấy số lượng trẻ em đường phố ngày càng gia tăng, từ 16,000 em năm 1997 lên thành 21,000 em năm 2003. Nghiên cứu về trẻ em đường phố đã đưa ra một loạt các yếu tố dẫn đến hiện tượng này, như đói nghèo, sự phát triển không đồng đều giữa thành thị và nông thôn, khoảng cách về mức sống, nhu cầu lao động ở các thành phố lớn, nhận thức thấp kém của cha mẹ và chính quyền địa phương, phân biệt đối xử và việc đối xử không phù hợp đã khiến nhiều em phải bỏ nhà ra đi. Hầu hết các em sinh sống và kiếm miếng ăn ở khu vực các chợ, bến xe buýt, nhà ga xe lửa, nhà hàng, chùa, các khu hấp dẫn khách du lịch và các trung tâm thương mại. Công việc của các em thường là bán hàng rong, bán báo, bán vé số, đánh giày và nhặt rác.⁷⁵ Một số em ngủ trên đường phố, nhưng đa phần các em chung nhau thuê chỗ trọ. Một số ít các em khác thì sống cùng họ hàng, các trung tâm bảo trợ xa mẹ hoặc các tổ chức từ thiện. Hầu hết các em đều bỏ học sau khi học hết tiểu học.⁷⁶

Vấn đề trẻ em đường phố đã nhận được nhiều sự quan tâm của xã hội trong những năm qua, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp luật và hướng dẫn để giải quyết vấn đề này. Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em khẳng định rằng Ủy ban nhân dân tỉnh ở những tỉnh có trẻ em đường phố cần phối hợp với Ủy ban nhân dân tỉnh quê hương của những em này tổ chức hỗ trợ cho các em hồi gia. Trẻ em đường

74 Nghiên cứu về trẻ em đường phố ở Hà Nội và đánh giá về dự án trẻ em đường phố ở Hà Nội, Thanh Hóa và Hưng Yên, (Bond 2003)

75 Nghiên cứu về trẻ em đường phố ở Hà Nội và đánh giá về dự án trẻ em đường phố ở Hà Nội, Thanh Hóa và Hưng Yên, (Bond 2003), Hoàn thiện chính sách về phòng ngừa, bảo vệ và chăm sóc trẻ em đường phố, Nguyễn Hải Hữu và Lê Tuyết Nhung, UNICEF/Bộ LĐTB&XH 2001, Nghiên cứu giải pháp giải quyết vấn đề trẻ em đường phố ở các thành phố lớn, Bộ LĐTB&XH và UNICEF

76 Nghiên cứu về trẻ em đường phố ở Hà Nội và đánh giá về dự án trẻ em đường phố ở Hà Nội, Thanh Hóa và Hưng Yên, (Bond 2003),

phố không có người chăm sóc cần được chăm sóc trong các gia đình thay thế hoặc các cơ sở hỗ trợ trẻ em. Trẻ em đường phố từ các gia đình nghèo có thể được ưu tiên hỗ trợ xóa đói giảm nghèo. Trong trường hợp trẻ em đường phố sống cùng gia đình mình lang thang trên các phố thì Ủy ban nhân dân tỉnh nơi trẻ em và gia đình đang sống có trách nhiệm yêu cầu và tạo điều kiện cho trẻ em này hưởng một cuộc sống ổn định theo như quyền của các em (Điều 55).

Trẻ em đường phố cũng là một trong những nhóm mục tiêu trong Quyết định số 19/2004/QĐ-TTg, đề ra chỉ tiêu “giảm 90% số lượng trẻ em lang thang, trong đó 70% sẽ được hỗ trợ tái hòa nhập về gia đình. Ngay sau khi Quyết định 19/2004/QĐ-TTg được ban hành, UBDSGD&TE phối hợp với Bộ LĐTB&XH đã thành lập Ban chỉ đạo về việc thực hiện Quyết định số 19/2004/QĐ-TTg gồm các lãnh đạo của các Bộ, ban, ngành có liên quan và xã hội dân sự. Bên cạnh đó, hệ thống phối hợp ngành dọc của các cơ quan như Bộ Tài chính, Bộ LĐTB&XH, Bộ Công an và UBDSGD&TE cũng như phối kết hợp liên ngành đã đưa ra những hướng dẫn hiệu quả cho việc thực hiện tại cơ sở.

Tính đến nay, chính sách chủ yếu của Nhà nước ta là thu gom trẻ em đường phố trong các trung tâm ở các đô thị và hồi gia cho các em, hoặc trên tinh thần tự nguyện hoặc bắt buộc. Trong nhiều năm qua, nhiều nỗ lực tập trung vào việc hồi gia cho trẻ em đường phố và khuyến khích gia đình các em có trách nhiệm và giữ các em ở lại với gia đình. Trẻ em đường phố thường được xác định và thu gom bởi công an, sau đó được đưa vào các Trung tâm bảo trợ xã hội, từ 7 đến 15 ngày. Nhà nước cũng hỗ trợ mỗi em 5,000 đồng một ngày trong khoảng thời gian 15 ngày, sau đó các em có thể được gửi về các Trung tâm bảo trợ xã hội để được chăm sóc lâu dài hoặc các em sẽ được giúp đỡ để đoàn tụ với gia đình. Đối với những trẻ em xác định được cha mẹ thì cho các em hồi gia về quê hương, và thường phải có sự đảm bảo hoặc cam kết từ phía cha mẹ/người giám hộ. Đối với những trẻ em không tìm ra thông tin về gia đình hoặc đã trở về nhiều lần thì được đưa vào Trung tâm bảo trợ xã hội hoặc các mái ấm từ thiện hoặc nhà tình thương để được chăm sóc lâu dài.

Kinh nghiệm cho thấy trẻ em được hồi gia nhưng không được hỗ trợ đầy đủ hoặc không được tiếp tục quản lý rất dễ có xu hướng quay trở lại các thành phố lớn. Tuy nhiên, nhiều dự án thúc đẩy sự hợp tác và phối kết hợp giữa các tỉnh, thành quê hương của trẻ lang thang với những đô thị lớn mà các em kiếm sống, đảm bảo hỗ trợ cho trẻ em và gia đình các em (các dịch vụ như giáo dục, dạy nghề, tín dụng nhỏ...) đã thu được khá nhiều thành công trong việc tái hòa nhập cho trẻ em đường phố về với cộng đồng quê hương của mình.⁷⁷ Ở một số địa phương, đã thực hiện nhiều chương trình giúp giảm gánh nặng về kinh tế đối với gia đình của các trẻ em lang thang, giúp đỡ các em học các chương trình văn hóa không chính thức để theo kịp tiến tới hòa nhập về với các trường học. Đào tạo nghề cũng đã được cung cấp đến các em thông qua những phương pháp sáng tạo như huy động các cơ sở kinh doanh ở địa phương dạy nghề và tạo công ăn việc làm cho các em, phát triển nghề thủ công, trang bị cho các hộ nghèo kiến thức khoa học kỹ thuật về nông nghiệp.⁷⁸

Trên thực tế, ngày càng nhiều các chương trình và dịch vụ đang được xây dựng nhằm hỗ trợ trẻ em đường phố ngay khi các em còn đang sống trên đường phố, với mục đích giúp các em tiếp cận dễ dàng hơn với giáo dục, tham vấn, giáo dục kỹ năng sống, và học nghề. Ở các thành phố lớn nơi trẻ em đường phố tụ tập đông, các cơ quan, tổ chức và những nhóm tình thương đã xây dựng những mô hình như trung tâm trẻ em xa mẹ hoặc nhà mở, hỗ trợ trẻ em lang thang có được nơi cư trú tạm thời, giúp các em tiếp cận với các dịch vụ như nội trú, giáo dục, dạy nghề, các hoạt động vui chơi giải trí trong những thời gian rỗi. Những nhà giáo dục tham vấn và tư vấn cho các em, khuyến khích trẻ em đường phố hồi gia với gia đình hoặc giới thiệu các em tới các nhà tình thương hoặc mái ấm để được chăm sóc lâu dài. Những mô hình hỗ trợ trẻ em đường phố khác phải kể đến là “các lớp học tình thương” không chính thức, dạy nghề, các câu lạc bộ và nhóm xã hội.⁷⁹ Bộ Giáo dục và Đào tạo đã biên soạn cả một chương trình giảng dạy cho các lớp học thay thế kéo dài trong 100 tuần. Chương trình học này rất linh hoạt, tạo điều kiện cho trẻ vừa đi làm vừa đến lớp được.

77 Hoàn thiện chính sách về phòng ngừa, bảo vệ và chăm sóc trẻ em đường phố, Nguyễn Hải Hữu và Lê Tuyết Nhung, UNICEF/ Bộ LĐTB&XH 2001,

78 Quyết định số 19/2004/QĐ-TTg được ký ngày 12 tháng 2 năm 2004 về chương trình phòng ngừa trẻ em lang thang, xâm hại tình dục trẻ em và trẻ em lao động trong điều kiện độc hại nguy hiểm năm 2004-2010

79 Hoàn thiện chính sách về phòng ngừa, bảo vệ và chăm sóc trẻ em đường phố, Nguyễn Hải Hữu và Lê Tuyết Nhung, UNICEF/ Bộ LĐTB&XH 2001,

Để phòng ngừa hiện tượng di cư từ nông thôn ra thành thị cũng như chấm dứt tình trạng trẻ em đường phố ở các đô thị lớn, Nhà nước đã tập trung đầu tư vào phát triển kinh tế ở các khu vực khó khăn. Những biện pháp quản lý cũng đã được thực hiện đối với các hộ gia đình để thực hiện quyền trẻ em, và giảm nguy cơ các em bỏ nhà đối với những trẻ em ở các tỉnh như Cà Mau, Kiên Giang, Thanh Hóa, Hà Nam, Hưng Yên... thông qua việc kết hợp hoạt động truyền thông của UBDSGD&TE trước đây cùng nỗ lực của các cơ quan và chính quyền địa phương. Các chương trình tín dụng của địa phương giúp giảm nghèo cũng đã được hướng về các hộ gia đình nghèo có trẻ em đường phố nhằm hỗ trợ nguồn tài chính ổn định và độc lập, phòng ngừa nguy cơ trẻ em lên các đô thị kiếm sống. Nhiều biện pháp hỗ trợ khác cũng đã được lồng ghép trong các chương trình tín dụng nhằm tăng cường vai trò của gia đình và cộng đồng cũng như giúp trẻ tự mình giải quyết những vấn đề trong cuộc sống.

6.4.3. Phân tích và khuyến nghị

Trong những năm qua, Việt Nam đã rất cố gắng phòng ngừa trẻ em trở thành trẻ em đường phố, và hồi gia cho những trẻ em đường phố về với gia đình và cộng đồng.

Mặc dù đã có rất nhiều nỗ lực để giải quyết tình hình trẻ em lang thang, song trên thực tế vẫn còn tồn tại những hạn chế và thách thức sau đây:

- Để tham vấn và giải quyết có hiệu quả cho trẻ em lang thang, đòi hỏi cán bộ làm việc với trẻ em phải rất tâm huyết và có kỹ năng xác định và gây dựng mối quan hệ tin tưởng với các em. Đây là một công việc đầy thách thức và đòi hỏi cán bộ phải có kỹ năng và tâm huyết. Tuy nhiên, trên thực tế cán bộ tham gia các chương trình hỗ trợ trẻ em đường phố chủ yếu là tình nguyện viên, ví dụ như những phụ nữ về hưu của Hội Phụ nữ, những người ít được đào tạo chuyên biệt về lĩnh vực này.⁸⁰
- Việc tái hòa nhập trẻ em về với gia đình không phải lúc nào cũng thành công, đặc biệt là trong các trường hợp trẻ em hồi gia một cách không tự nguyện.⁸¹
- Do trình độ học vấn thấp của trẻ em đường phố và chất lượng của các chương trình dạy nghề chưa cao nên chưa thấy được hiệu quả và thành công của các chương trình dạy nghề và nâng cao thu nhập. Nhiều chương trình dạy nghề chưa trang bị được kỹ năng cần thiết và phù hợp với nhu cầu lao động trên thị trường.⁸²
- Trẻ em được khảo sát trong một nghiên cứu gần đây về bóc lột tình dục vì mục đích thương mại khẳng định rằng việc công an bắt giữ trẻ làm trẻ rất sợ hãi và lúng túng. Đặc biệt, một số trẻ em đường phố còn cho biết các em cảm thấy việc bắt giữ các em là không công bằng và gây nhiều căng thẳng.⁸³

Để khắc phục những khó khăn và thách thức nói trên, nên chăng chúng ta cần xem xét những khuyến nghị sau đây:

- Nên chăng cần xem xét lại hệ thống bắt và giam giữ trẻ em đường phố hiện nay. Thay vào đó, cần chuyển sang một hướng tiếp cận phúc lợi xã hội đối với việc quản lý trẻ em đường phố, trong đó cán bộ xã hội sẽ xác định, tập hợp những trẻ em đường phố, đóng vai trò của cán bộ quản lý trường hợp, giúp giảm những chấn thương tâm lý cho các em.
- Cải thiện mô hình hỗ trợ dựa vào cộng đồng và những dịch vụ cho trẻ em đường phố không muốn đoàn tụ về với gia đình. Cần mở rộng mạng lưới cán bộ xã hội và giáo viên cho trẻ em đường phố, tăng cường kỹ năng cho họ để họ có thể giúp trẻ em đường phố hòa nhập với xã hội, không vi phạm pháp luật và học tính độc lập.⁸⁴

80 Nghiên cứu về trẻ em đường phố ở Hà Nội và đánh giá về dự án trẻ em đường phố ở Hà Nội, Thanh Hóa và Hưng Yên, (Bond 2003),

81 Nghiên cứu về trẻ em đường phố ở Hà Nội và đánh giá về dự án trẻ em đường phố ở Hà Nội, Thanh Hóa và Hưng Yên, (Bond 2003),

82 Nghiên cứu về trẻ em đường phố ở Hà Nội và đánh giá về dự án trẻ em đường phố ở Hà Nội, Thanh Hóa và Hưng Yên, (Bond 2003),

83 Vấn đề lạm dụng tình dục trẻ em tại Việt Nam, MOLISA & UNICEF, 2005

84 Nghiên cứu về trẻ em đường phố ở Hà Nội và đánh giá về dự án trẻ em đường phố ở Hà Nội, Thanh Hóa và Hưng Yên, (Bond 2003),

- Cải thiện chất lượng các chương trình giáo dục thay thế/giáo dục bán thời gian cho trẻ em đường phố. Cụ thể là tạo điều kiện cho trẻ em đường phố học tập theo chương trình học chính khóa, tạo điều kiện giúp các em tái hòa nhập về với hệ thống giáo dục chính thức. Các chương trình giáo dục linh hoạt nằm trong các trường học được coi là một mô hình hay và có thể triển khai ở cấp trung học cơ sở. Trẻ em đường phố có thể đến trường vào những giờ thuận tiện với các em, giúp cho các em cảm thấy mình cũng được đối xử công bằng như những trẻ em khác. Những lớp học như thế này có thể được tổ chức vào buổi tối và trang bị cho trẻ em sách giáo khoa và vở viết.
- Xây dựng cơ chế tuyển chọn tình nguyện viên làm việc với trẻ em đường phố, tăng cường đào tạo cho đội ngũ này. Tăng cường sự tham gia của trẻ em và các chiến lược bạn giúp bạn, nhóm đồng đẳng, ví dụ những em đã từng là trẻ đường phố sẽ là những tuyên truyền viên hoặc cán bộ phụ trách thanh thiếu niên, giúp đỡ các trẻ em đường phố khác.
- Cải thiện những hỗ trợ và dịch vụ cho những gia đình thiệt thòi, khó khăn, trong những cộng đồng có nguy cơ cao, phòng ngừa trẻ em từ nông thôn lên thành thị kiếm sống.

6.5. Trẻ em phải lao động trong điều kiện độc hại và nguy hiểm

Các tiêu chuẩn quốc tế có phân biệt giữa ‘công việc dành cho trẻ em’ và vấn đề ‘lao động trẻ em’ trong đó các em phải tham gia làm việc trong môi trường độc hại và nguy hiểm. “Công việc dành cho trẻ em” đề cập đến những đối tượng trẻ em làm những công việc có thể chấp nhận được và không gây ảnh hưởng đến sức khỏe và sự phát triển của các em. ‘Lao động trẻ em’ là thuật ngữ được tổ chức ILO sử dụng để miêu tả những trường hợp trẻ em dưới 18 tuổi phải trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia vào những công việc nặng nhọc, nguy hiểm, độc hại để lại tác động lâu dài đến sự phát triển thể chất, tâm lý, tình cảm, đạo đức và xã hội của các em; hoặc phải làm việc quá sớm hoặc quá nặng nhọc dẫn đến tình trạng các em không được học hành và vui chơi.⁸⁵

6.5.1. Công ước Quốc tế về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình giải pháp tích cực

Điều 32 của Công ước quốc tế về quyền trẻ em yêu cầu các quốc gia xác nhận quyền được bảo vệ của trẻ em đối với hình thức bóc lột kinh tế và phải làm các công việc độc hại, hoặc các công việc ảnh hưởng đến việc học tập của các em, hoặc ảnh hưởng đến sức khỏe, sự phát triển tâm sinh lý, các vấn đề đạo đức và quan hệ xã hội của các em. Công ước cũng yêu cầu các quốc gia phải: (1) xây dựng một hoặc các độ tuổi tối thiểu cho phép trẻ em được tham gia lao động; (2) xây dựng các quy định phù hợp về thời gian và điều kiện làm việc; và (3) xây dựng các hình thức xử phạt nhằm đảm bảo tính thực thi của những quy định kể trên. Công ước số 138 của Tổ chức Lao động thế giới ILO khuyến nghị các quốc gia thành viên quy định độ tuổi lao động tối thiểu không được dưới 15 tuổi, đây cũng là độ tuổi hoàn thành giáo dục bắt buộc (Điều 2). Tuy nhiên, độ tuổi tối thiểu này không áp dụng cho những công việc mà các em làm để phụ giúp gia đình hay tham gia vào sản xuất nhỏ tại gia đình (Điều 5). Bên cạnh đó, luật pháp quốc gia có thể cho phép trẻ em 12 tuổi có thể làm những việc nhẹ, miễn là không gây hại tới sự phát triển của trẻ và không ảnh hưởng đến việc học ở trường của trẻ em (Điều 7).

Đồng thời, Công ước số 182 của Tổ chức lao động thế giới về bãi bỏ ngay lập tức các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất cũng yêu cầu các quốc gia loại bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất, bao gồm: a) các hình thức nô lệ hoặc làm việc như nô lệ; (b) sử dụng, mua bán hoặc dụ dỗ trẻ em tham gia hoạt động mại dâm, tham gia sản xuất các tài liệu khiêu dâm hoặc tham gia trình diễn khiêu dâm; (c) sử dụng, mua bán hoặc dụ dỗ trẻ em tham gia thực hiện các hành vi mờ ám, đặc biệt là trong việc sản xuất và buôn bán các chất ma túy được quy định theo các hiệp ước quốc tế; (d) làm các công việc, do tính chất hoặc do điều kiện công việc, ảnh hưởng đến sức khỏe, sự an toàn và đạo đức của các em.

Các quốc gia thành viên phải quy định rõ trong luật pháp của quốc gia mình, những công việc được coi là có hại cho sức khỏe, sự an toàn và đạo đức của trẻ em. Khuyến nghị của ILO về các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất, năm 1999 đề xuất các quốc gia thành viên định nghĩa về “lao động trẻ em gây hại”:

⁸⁵ Đánh giá và Phân tích Luật pháp và Chính sách Chăm sóc và Phòng ngừa Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, Bộ LĐTB&XH, UBDSGD&TE và UNICEF, 2000

- a. những công việc có tính chất lạm dụng thể chất, tâm lý và tình dục đối với trẻ em;
- b. phải làm việc dưới đất, dưới nước, làm việc ở độ cao nguy hiểm và hạn chế về không gian;
- c. làm việc với máy móc, dụng cụ và công cụ nguy hiểm, phải làm việc chân tay hoặc phải vận chuyển mang vác đồ vật nặng;
- d. làm việc trong môi trường không lành mạnh có thể khiến trẻ phải tiếp xúc với chất độc hại, những điều kiện nhiệt độ, tiếng ồn hay độ rung có ảnh hưởng xấu đến sức khỏe của trẻ em;
- e. làm việc trong các điều kiện đặc biệt khó khăn như làm việc trong nhiều giờ, làm việc vào ban đêm, trẻ em bị giữ lại ở nơi làm việc của người chủ thuê lao động mà không có lý do chính đáng.

Trẻ em bị bóc lột sức lao động hoặc làm các công việc độc hại cần được giúp đỡ để có thể phục hồi tâm sinh lý và tái hoà nhập cộng đồng. Trong trường hợp đặc biệt, các em sẽ nhận được sự hỗ trợ đồng bộ cho bản thân và gia đình các em để các em không phải tiếp tục làm các công việc độc hại. Các hình thức hỗ trợ bao gồm dịch vụ y tế, tư vấn thường xuyên, đi học trở lại, đào tạo nghề, sự chăm sóc của gia đình, và hỗ trợ tạo thu nhập khác cho gia đình.

6.5.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam

Ở Việt Nam, vấn đề lao động trẻ em nhận được sự quan tâm đặc biệt của Đảng, Nhà nước và xã hội. Việc quan tâm và chú trọng tới vấn đề lao động trẻ em được phản ánh thông qua việc xây dựng và ban hành rất nhiều quy định liên quan đến lao động trẻ em, từ năm 1947 cho đến nay. Gần đây nhất, vấn đề trẻ em phải làm những công việc nặng nhọc, nguy hiểm và độc hại đã được nhấn mạnh là vấn đề quan tâm chính trong chương trình hành động của Chính phủ, thể hiện trong Quyết định số 19/2004/QĐ-TTg ngày 12 tháng 2 năm 2004 (giải quyết và phòng ngừa việc sử dụng trẻ em trong các công việc nặng nhọc, nguy hiểm và độc hại, tiến tới giảm số lượng trẻ em này xuống còn 90% trước năm 2010).

Điều 54 Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm phát hiện, giải quyết kịp thời tình trạng trẻ em phải làm việc nặng nhọc, nguy hiểm, tiếp xúc với chất độc hại; tạo điều kiện cho trẻ em được học nghề, làm công việc phù hợp với sức khỏe, lứa tuổi trong phạm vi địa phương. Cha mẹ, người giám hộ có trách nhiệm giữ liên hệ thường xuyên với trẻ em phải làm việc xa gia đình để giúp đỡ, giáo dục trẻ em. Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có trẻ em phải làm việc xa gia đình có trách nhiệm tạo điều kiện để trẻ em được sống trong môi trường an toàn, được chăm sóc sức khỏe, học văn hoá, tu dưỡng đạo đức, phẩm chất.

Vấn đề lao động trẻ em cũng được quy định cụ thể hơn trong Bộ luật Lao động theo đó việc sử dụng lao động trẻ em dưới 15 tuổi là bất hợp pháp, trừ những công việc thuộc danh mục do Bộ LĐTB&XH quy định (Điều 120), các quy định của Bộ luật cũng yêu cầu chủ sử dụng lao động khi sử dụng lao động chưa thành niên – được định nghĩa là người trong độ tuổi từ 15 đến 18 (Điều 119) – phải có hồ sơ sổ sách riêng lưu những thông tin như tên, ngày tháng năm sinh, công việc các em đang làm, và kết quả kiểm tra sức khỏe. Khi được thanh tra lao động yêu cầu thì họ phải trình những hồ sơ này (Điều 119). Thời gian làm việc cho đối tượng lao động người chưa thành niên không nên quá 7 giờ một ngày hoặc 42 giờ một tuần. Người chưa thành niên chỉ bị yêu cầu làm việc ngoài giờ hoặc làm việc vào ban đêm đối với những công việc được quy định bởi Bộ LĐTB&XH.

Bên cạnh đó, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động năm 2002 cũng khẳng định rõ thêm rằng người chưa thành niên chỉ được tuyển dụng để làm những công việc phù hợp với sức khỏe và sự phát triển thể chất, tinh thần của mình (Điều 121). Chi tiết cụ thể được quy định rõ trong Thông tư Liên tịch số 09/TT-LB ngày 13 tháng 4 năm 1995 của Liên Bộ LĐTB&XH và Bộ Y Tế ban hành quy định về điều kiện làm việc độc hại và những công việc cấm sử dụng lao động người chưa thành niên. Thông tư quy định 13 điều kiện làm việc cấm sử dụng lao động người chưa thành niên:

- Lao động thể chất quá nặng nhọc (tiêu thụ hơn 4 kilô calo/phút, nhịp tim đạt 120/phút);
- Tư thế lao động không thoải mái, thiếu không khí trong lành;

- Tiếp xúc trực tiếp với các chất hóa học có thể dẫn đến các bệnh như: rối loạn di truyền, ung thư, có các tác dụng phụ đối với chuyển đổi tế bào, sức khỏe sinh sản (suy giảm các cơ quan sinh sản), bệnh nghề nghiệp và những tác dụng phụ có hại khác;
- Tiếp xúc với yếu tố lây bệnh truyền nhiễm;
- Tiếp xúc với chất phóng xạ (bao gồm cả các thiết bị phát ra tia phóng xạ);
- Tiếp xúc quá nhiều với môi trường điện từ;
- Làm việc trong môi trường có mức độ ô nhiễm tiếng ồn vượt quá tiêu chuẩn cho phép;
- Môi trường làm việc có nhiệt độ vượt quá 40°C trong mùa hè và 35°C trong mùa đông hoặc bị ảnh hưởng nhiệt phóng xạ lớn;
- Nơi làm việc có áp suất cao hơn hoặc thấp hơn áp suất không khí;
- Nơi làm việc ngầm dưới mặt đất;
- Môi trường làm việc không phù hợp với hệ thần kinh và tâm lý của người lao động chưa thành niên;
- Môi trường làm việc ảnh hưởng xấu đến sự phát triển nhân cách của trẻ em.

Thông tư số 09/TT-LB cũng quy định 81 công việc cấm lao động chưa thành niên. Đối với trẻ em dưới 15 tuổi, Thông tư số 21/1999/TT-BLĐTB&XH ngày 11 tháng 9 năm 1999 của Bộ LĐTB&XH ban hành một số công việc mà các em có thể tham gia:

- Nghề biểu diễn: nhảy, ca nhạc, xiếc nghệ thuật, diễn viên nhà hát (kịch, tuồng, chèo, múa rối...), diễn viên đóng phim
- Nghề truyền thống: sơn gốm, mài vỏ sò, vẽ tranh sơn mài;
- Công việc thủ công và nghệ thuật: thêu, mộc nghệ thuật;
- Vận động viên tài năng: vận động viên trong lĩnh vực thể dục, bơi, điền kinh, (trừ môn ném búa), bóng bàn, cầu lông, bóng rổ, billiards, bóng đá, võ thuật, đá cầu, cờ vua và cờ tướng.

Việc sử dụng lao động trẻ em dưới 15 tuổi cần tuân thủ nghiêm ngặt những yêu cầu sau:

- Người lao động chưa thành niên ít nhất phải 12 tuổi. Người biểu diễn nghệ thuật phải ít nhất 8 tuổi. Trong những trường hợp đặc biệt, sử dụng người lao động dưới 8 tuổi sẽ phải được Bộ Văn hóa thông tin quyết định dựa trên từng trường hợp cụ thể;
- Người lao động chưa thành niên phải có đủ sức khỏe phù hợp với công việc, và phải có chứng nhận của cơ sở y tế quận, huyện hoặc bệnh viện đa khoa;
- Cần phải có văn bản cam kết hoặc thỏa thuận kiểm tra giám sát của cha mẹ hoặc người giám hộ đối với người lao động chưa thành niên;
- Cần có một sơ yếu lý lịch đối với lao động người chưa thành niên và được chính quyền địa phương chứng thực;
- Môi trường làm việc không được có tác dụng tiêu cực đến sức khỏe và sự phát triển tâm lý của trẻ em, không được sai lệch so với những tiêu chuẩn vệ sinh và môi trường do Bộ Y tế quy định;
- Giờ làm việc không được quá 4 tiếng một ngày hoặc 24 giờ một tuần, trẻ em không bị lao động ngoài giờ hoặc lao động vào ban đêm;
- Cần đảm bảo thời gian học văn hóa của trẻ;
- Sử dụng người lao động chưa thành niên cũng cần có hợp đồng lao động.

Người sử dụng lao động vi phạm những quy định của pháp luật lao động đối với người chưa thành niên, tùy theo tính chất nghiêm trọng của vi phạm sẽ có thể bị xử phạt hành chính (Nghị định 113/2004/NĐ-CP

ngày 16 tháng 4 năm 2004 của Chính phủ quy định về xử phạt hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật lao động) hoặc bị truy tố hình sự theo Bộ luật Hình sự về tội vi phạm quy định về sử dụng lao động trẻ em (Điều 228) Đã có một số trường hợp bị đưa ra truy tố nhưng chưa có thống kê cụ thể.

Mặc dù pháp luật lao động đã cấm việc sử dụng trẻ em trong những công việc nặng nhọc, nguy hiểm và độc hại, những công việc phải tiếp xúc với những yếu tố độc hại, ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển nhân cách của trẻ, nhưng trên thực tế, vẫn tồn tại thực trạng trẻ em làm những công việc này. Nghiên cứu về lao động trẻ em đã chỉ ra rằng trẻ em hiện đang làm việc trong một số những lĩnh vực chính thức và không chính thức như thủ công mỹ nghệ, lao động được thuê, bán hàng rong trên đường phố, đánh giầy, khu vực dịch vụ (nhà hàng, quán ăn), thu gom rác... Một số trẻ em được báo cáo cho thấy là các em phải làm những công việc không phù hợp với thể chất của các em, các em còn có những phàn nàn về lương thấp, làm việc nhiều giờ, làm việc trong môi trường nóng, bụi và ồn. Theo một khảo sát do UBDSGĐ&TE tiến hành, nhiều trẻ em từ 14 đến 16 tuổi thường phải làm việc tới 10 giờ một ngày và chỉ được trả lương trung bình 200,000 đồng một tháng. Những em có nhiều nguy cơ bị bóc lột lao động là các em từ nông thôn lên thành thị kiếm sống một mình, không có cha mẹ hoặc người giám hộ.⁸⁶

Số lượng trẻ em và người chưa thành niên làm thuê trong các gia đình cũng đã tăng trong thời gian qua. Do phần lớn cuộc sống của những trẻ em làm thuê cho các gia đình diễn ra trong phạm vi các gia đình này nên điều kiện ăn ở và làm việc của các em đang là một mối quan tâm lớn đối với cha mẹ, người thân của các em, cộng đồng và các cơ quan chức năng. Nhiều trường hợp các em không được người chủ thuê đăng ký với chính quyền sở tại nên rất khó quản lý. Tình trạng không được ghi nhận công khai này khiến trẻ em trở nên dễ bị tổn thương, lạm dụng và bóc lột và khiến các em khó có thể nhận được sự can thiệp giúp đỡ kịp thời của các cơ quan có thẩm quyền. Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng trẻ em đi ở cho các gia đình thường phải làm việc nhiều giờ một ngày (13 giờ/ngày, 7 ngày/tuần), bị chủ nhà giám sát chặt chẽ và không có đủ thời gian nghỉ ngơi cũng như cơ hội tham gia các hoạt động giải trí. Một khảo sát gần đây tại TPHCM cho thấy chỉ 11% trẻ em làm thuê cho các gia đình được đi học.⁸⁷

Ở Việt Nam chưa có một cuộc điều tra chính thức nào về thực trạng trẻ em tham gia các hoạt động kinh tế, trong đó có trẻ em phải lao động nặng nhọc, trong điều kiện độc hại và nguy hiểm. Tình hình trẻ em làm việc chỉ có thể tham khảo qua các số liệu thống kê của những cuộc điều tra mức sống dân cư Việt Nam các năm 1992-1993 và 1997-1998. Theo số liệu của các cuộc điều tra này, trẻ em Việt Nam bắt đầu tham gia các hoạt động kinh tế từ nhỏ, chiếm khoảng 30% tổng số trẻ em ở độ tuổi từ 6 đến 17. Nhóm trẻ em ở độ tuổi từ 15 đến 17 có tỷ lệ tham gia hoạt động kinh tế cao nhất (62,3%) sau đó là độ tuổi từ 11 đến 14 (36,7%) rồi đến nhóm tuổi từ 6 đến 10 (7,4%). Nhìn chung, trẻ em gái từ 11 tuổi trở lên thường tham gia các hoạt động kinh tế nhiều hơn so với trẻ em trai cùng lứa tuổi. Trẻ em nông thôn tham gia các hoạt động kinh tế sớm hơn và nhiều hơn trẻ em thành thị. Trẻ em ở các vùng nghèo, đặc biệt là vùng Bắc Trung bộ và vùng núi phía Bắc tham gia hoạt động kinh tế rất sớm và nhiều hơn so với các vùng khác.

Số liệu thống kê cho thấy phần lớn trẻ em tham gia hoạt động kinh tế là làm kinh tế gia đình, nhưng tỷ lệ trẻ em làm kinh tế gia đình giảm rất nhanh trong khi tỷ lệ trẻ em làm thuê và tự kiếm sống có xu hướng tăng và đặc biệt tăng nhanh đối với số trẻ em làm thuê. Đáng chú ý có khoảng 15% trong số trẻ em làm thuê phải làm các nghề với điều kiện nặng nhọc và độc hại như sản xuất gốm, sành sứ, vật liệu xây dựng, nghề cơ khí, vận tải và xây dựng dân dụng, mặc dầu chủ yếu do trẻ em trai thực hiện. Vấn đề cần quan tâm là cường độ lao động của trẻ em tham gia hoạt động kinh tế tại gia đình có xu hướng tăng lên. Trong khi tỷ lệ trẻ em làm thuê phải làm quá giờ (7 giờ/ngày đối với lứa tuổi 15-17 và 4 giờ/ngày đối với lứa tuổi 11-14) giảm ở tất cả các lứa tuổi thì tỷ lệ này lại tăng lên đối với số trẻ em dưới 15 tuổi tham gia hoạt động kinh tế tại gia đình. (theo Đề án ngăn chặn và giải quyết tình trạng trẻ em phải lao động nặng nhọc, trong điều kiện độc hại và nguy hiểm giai đoạn 2004 – 2010)

Có ba nhóm công việc phổ biến:

- Trẻ em giúp đỡ cha mẹ những công việc cụ thể hoặc công việc nhà;

86 Báo cáo về lao động trẻ em đường phố ở Nha Trang, UNICEF/Hội Phụ Nữ Khánh Hòa, tháng 7 năm 2002, Báo cáo tình hình lao động trẻ em ở Việt Nam, Bộ LĐTB&XH, 2001, Trẻ em làm việc được trả lương ở thành phố Hồ Chí Minh, Viện Thanh Niên Việt Nam và Radda Barnen, 1997

87 Trẻ giúp việc gia đình tại Tp Hồ Chí Minh, ILO, 2006; Trẻ giúp việc gia đình tại Hà Nội, Radda Barnen và trường ĐH Quốc gia Khoa học, Xã hội & Nhân Văn, 2000

- Trẻ em đi ở làm công việc lau dọn nhà, giặt quần áo, rửa chén bát, nấu ăn và/hoặc trông trẻ và nấu ăn,⁸⁸
- Trẻ em đường phố làm công việc như đánh giấy, bới rác, bán báo. Thống kê cho thấy con số những trẻ em làm những công việc này hiện nay là khoảng 50,000 em;
- Trẻ em làm việc ở khu vực lao động chính thức. Nhóm này bao gồm: 1) Trẻ em làm việc trong môi trường nặng nhọc, nguy hiểm và độc hại, có ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe và tính mạng các em (các công trường xây dựng dân dụng, sản xuất vật liệu xây dựng, các khu khai thác mỏ khoáng nơi trẻ em bị lạm dụng một cách nghiêm trọng, làm việc trong môi trường cực kỳ độc hại, đặc biệt là các mỏ vàng ở Na Ri, Bắc Cạn, Quảng Nam – Đà Nẵng, Phú Yên); 2) Trẻ em làm việc ở những nơi không phù hợp với sự phát triển tinh thần, tâm lý của các em ví dụ như khách sạn, nhà hàng, khu vực dịch vụ; 3) Trẻ em làm các công việc không nặng nhọc, nguy hiểm hay độc hại nhưng lại kéo dài, ảnh hưởng đến thời gian học văn hóa của các em, ví dụ như giúp việc cho hoạt động kinh doanh của gia đình mình như may mặc, thêu, mộc và các nghề thủ công khác; và 4) Trẻ em làm việc phù hợp với sức khỏe, khả năng và tài năng của các em trong một môi trường an toàn với sự giám sát của những người lớn có trách nhiệm. Thống kê cho thấy số trẻ em được phân loại vào nhóm 1 và 2 hiện nay khoảng 30,000.

Mặc dù còn rất nhiều thách thức, nhưng trong thời gian qua cũng đã có nhiều sáng kiến liên ngành thành công và hiệu quả, cứu nhiều trẻ em khỏi tình trạng lao động độc hại, hỗ trợ các em tái hòa nhập về xã hội. Ví dụ, trong năm 2000-2001, UBDSGD&TE đã triển khai dự án giúp tái hòa nhập và chấm dứt công việc nhặt rác của hơn 500 trẻ em đang làm công việc này tại bãi rác Đông Thanh. Mục đích của dự án là để cải thiện sức khỏe và sự an toàn cho trẻ em, đưa các gia đình quay trở về quê hương, đóng cửa bãi rác, giúp trẻ em quay trở về các trường tiểu học, đảm bảo tìm công việc thay thế khác cho các em làm nghề nhặt rác trước đây. Dự án này đã rất thành công, đạt được tất cả những mục đích đã đưa ra cũng như đã huy động được ủng hộ của cộng đồng đối với vấn đề lao động trẻ em. 3 chiến lược quan trọng góp phần giúp dự án này thành công là: sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng để huy động Chính phủ và người dân hỗ trợ can thiệp, sử dụng những thành viên trong cộng đồng để giúp đỡ tiếp cận với nhóm mục tiêu, đảm bảo sự tham gia sớm của các thành phần có liên quan, trong đó có Chính phủ và các nhóm mục tiêu. Những phương án ưu tiên động viên đã được đưa ra cho các gia đình đồng ý quay về quê hương (ví dụ hỗ trợ tiền đi lại, cấp chứng chỉ là hộ nghèo, miễn các phí liên quan đến nhà trường, những động viên về tiền mặt giúp duy trì trẻ em dưới 15 tuổi đến trường, khám sức khỏe miễn phí, hỗ trợ nhà ở, và dạy nghề). Nhiều lớp học thay thế đã được tổ chức cho tất cả các trẻ em đường phố để chuẩn bị cho các em tái hòa nhập về nhà trường. Sau đó trẻ em một là được tái hòa nhập về nhà trường hoặc được hỗ trợ học nghề. Để tránh việc giáo viên phân biệt đối xử với những trẻ em này, dự án đã tích cực huy động sự tham gia của giáo viên và khuyến khích họ hỗ trợ nhiều hơn cho những em mới tái hòa nhập vào nhà trường.⁸⁹

6.5.3. Phân tích và khuyến nghị

Việt Nam có một khung pháp lý khá toàn diện về việc bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức lao động nặng nhọc, nguy hiểm và độc hại, cụ thể là trong khu vực lao động chính thức. Vấn đề này đã nhận được sự quan tâm của tất cả các cấp, trên thực tế cũng đã có một số dự án thành công giúp trẻ em thoát khỏi tình trạng lao động độc hại. Tuy nhiên, trong khung pháp lý vẫn còn tồn tại một số những vấn đề sau cần giải quyết:

- Luật pháp và chính sách chưa quy định cụ thể về khu vực lao động không chính thức, lĩnh vực lao động có rất nhiều trẻ em tham gia;
- Thanh tra và thực thi pháp luật lao động chưa được tiến hành một cách thống nhất, đồng bộ và mạnh mẽ, dẫn đến có những vi phạm các điều khoản của pháp luật lao động về lao động người chưa thành niên chưa bị phát hiện, đặc biệt là trong các ngành không chính thức;

88 Trẻ giúp việc gia đình tại Tp Hồ Chí Minh, ILO, 2006

89 Báo cáo đánh giá: Dự án phòng ngừa lao động trẻ em ở Bãi Rác Đông Thanh, Patricia Tibbetts và Doan Tam Dan, UBDSGD&TE và UNICEF, 2001

- Thiếu cơ chế phối hợp giữa các cơ quan thực thi pháp luật và các cơ sở hỗ trợ trẻ em, để đảm bảo rằng trẻ em được cứu thoát khỏi tình trạng bóc lột lao động, được bảo vệ và hỗ trợ để phục hồi và tái hòa nhập;

Để giải quyết những điểm còn tồn tại và tăng cường việc bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức lao động độc hại, nên chẳng cần xem xét những khuyến nghị sau đây:

- Xây dựng những cuốn sách hướng dẫn cho người sử dụng lao động thuê những trẻ em dưới 18 tuổi và cho chính trẻ em, với những thông tin về quyền của người lao động chưa thành niên, và nghĩa vụ của những người sử dụng lao động chưa thành niên;
- Tăng cường hệ thống thanh tra lao động bằng cách xây dựng những quy định về việc tổ chức và hoạt động thanh tra lao động trong các vấn đề lao động liên quan đến người chưa thành niên, các hoạt động giáo dục và tập huấn cho thanh tra lao động;
- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quản lý việc thuê mướn lao động chưa thành niên trong ngành nông nghiệp và các ngành không chính thức;
- Đảm bảo thực thi nghiêm ngặt độ tuổi tối thiểu được lao động trong các ngành theo quy định của pháp luật lao động, đưa thêm quy định về nhóm ngành không chính thức và thuê lao động làm việc nhà. Khuyến khích tất cả các công dân phát hiện và báo cáo các trường hợp sử dụng lao động dưới 15 tuổi và lao động chưa thành niên trong các công việc độc hại và nguy hiểm;
- Xem xét và bổ sung, nếu cần thiết, danh mục những công việc cấm sử dụng lao động chưa thành niên, giúp cho các quy định của pháp luật theo kịp với diễn biến của những công việc mới trên thị trường, tuân thủ nghiêm khắc hơn Công ước số 138 và 182 của Tổ chức lao động quốc tế mà Chính phủ đã phê duyệt;
- Giới thiệu một cơ chế phối hợp rõ ràng để đảm bảo những trẻ em được đưa ra khỏi những công việc độc hại và bóc lột được hỗ trợ phục hồi và tái hòa nhập. Đặc biệt là, song song với việc trẻ em rút khỏi các công việc không phù hợp, cần phải có các biện pháp hỗ trợ cho cả trẻ em và gia đình các em, ví dụ như dịch vụ y tế, tham vấn sâu, tiếp tục học văn hóa, học nghề, gia đình chăm sóc thay thế, hỗ trợ nâng cao thu nhập cho gia đình để giảm sự phụ thuộc của gia đình vào thu nhập mà trẻ kiếm được. Mạng lưới tư vấn hiện nay và các dịch vụ hỗ trợ khác (mái ấm, nhà mở, cơ sở đào tạo việc làm, lớp học tình thương...) cần được mở rộng để tư vấn và giáo dục kỹ năng sống cho trẻ em và người chưa thành niên từng làm việc trong môi trường độc hại, nguy hiểm.

6.6. Trẻ em bị ảnh hưởng của HIV/AIDS

Trẻ em bị “ảnh hưởng” bởi đại dịch HIV/AIDS bao gồm những trẻ em bị nhiễm virus HIV; những trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS do mất cha hoặc mẹ hoặc do gia đình và cộng đồng từ chối chấp nhận (những trẻ mồ côi và những trẻ sống trong các gia đình bị ảnh hưởng); và những trẻ em dễ bị nhiễm và dễ bị ảnh hưởng nhất.

6.6.1. Công ước Quốc tế về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình giải pháp tích cực

Trước sự gia tăng của đại dịch HIV/AIDS trên toàn thế giới cũng như những ảnh hưởng của đại dịch này đối với trẻ em, các quyền của trẻ em trong bối cảnh đại dịch HIV/AIDS được xây dựng và tài liệu hướng dẫn thực hiện các quyền của trẻ em đã được phổ biến tới các quốc gia. Các tài liệu hướng dẫn này bao gồm: các hướng dẫn quốc tế về HIV/AIDS và quyền con người của UNOHCHR, trong đó Điều khoản 6 đã được sửa đổi liên quan đến việc ngăn ngừa, chăm sóc, điều trị và hỗ trợ đối với HIV/AIDS; Tài liệu số 3 về HIV/AIDS và Quyền trẻ em của Ủy ban Liên hiệp quốc về quyền trẻ em; Chương trình hành động quốc tế nhằm bảo vệ, chăm sóc và hỗ trợ trẻ mồ côi và trẻ dễ bị tổn thương trong một thế giới có HIV/AIDS của UNICEF/UNAIDS, xuất bản năm 2004.

Cùng với các chiến lược phòng chống HIV/AIDS được kể ra ở trên, những tài liệu này còn nhấn mạnh đến các chương trình hỗ trợ trẻ em bị ảnh hưởng của đại dịch HIV/AIDS như sau:

Không phân biệt đối xử: Các quốc gia cần phải quy định và thực hiện các điều luật về chống phân biệt đối xử và các điều luật liên quan nhằm bảo vệ bệnh nhân HIV/AIDS. Cần phải xây dựng các chương trình giáo dục truyền thông nhằm thay đổi thái độ và hành vi phân biệt đối xử và kỳ thị đối với những bệnh nhân HIV/AIDS. Luật pháp và các chính sách của nhà nước phải đảm bảo quyền bình đẳng của những trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS ví dụ những việc học tập, đào tạo nghề, tạo việc làm, vui chơi... mà không bị bất kỳ sự phân biệt hoặc kỳ thị nào.

Tư vấn và xét nghiệm tình nguyện: Các quốc gia phải thực hiện việc tư vấn và kiểm tra sức khoẻ tự nguyện và đảm bảo bí mật cho tất cả trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS. Các quốc gia cần phải tránh việc áp đặt kiểm tra HIV/AIDS đối với trẻ em trong bất kỳ tình huống nào. Các quốc gia cũng cần phải đảm bảo tính bảo mật về các kết quả xét nghiệm HIV và các thông tin liên quan đến cá nhân các em.

Chăm sóc sức khoẻ: Chính phủ phải thực hiện các biện pháp tích cực nhằm đảm bảo sự sẵn có và khả năng dễ tiếp cận các phương tiện, dịch vụ và thông tin liên quan đến HIV/AIDS, liên quan đến việc chăm sóc và hỗ trợ bao gồm các loại thuốc an toàn và hiệu quả, chuẩn đoán bệnh và các phương tiện liên quan giúp cho việc phòng chống, chăm sóc và điều trị HIV/AIDS, cũng như ngăn ngừa các nguy cơ và điều kiện lây nhiễm.

Chăm sóc dựa vào gia đình và cộng đồng: Cần phải xây dựng các chiến lược nhằm nâng cao năng lực của gia đình và cộng đồng để tạo ra một môi trường thích ứng cho trẻ mồ côi, trẻ bị nhiễm hoặc bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS và bảo vệ các em trước các hành vi lạm dụng, bạo lực, bóc lột, phân biệt đối xử và bị tước quyền thừa kế. Công tác chăm sóc trẻ bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS, bao gồm trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi nên được thực hiện tại gia đình (họ hàng hoặc cha mẹ nuôi) thay vì được tiến hành trong các bệnh viện hoặc các cơ sở y tế thông thường.

Tài liệu quốc tế cũng nhấn mạnh việc chăm sóc và hỗ trợ đối với trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS không nên đưa vào các chương trình riêng biệt bởi vì làm như vậy sẽ càng làm tăng thêm sự kỳ thị đối với các em. Thay vào đó, công tác hỗ trợ cho trẻ bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS nên đưa vào các chương trình chung hỗ trợ trẻ em có hoàn cảnh khó khăn và hỗ trợ gia đình các em.

6.6.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam

Hiện nay, ước tính Việt Nam có hơn 60,000 người sống với HIV/AIDS trong đó có cả trẻ em và người lớn. Tuy nhiên con số này mới chỉ là phần nhìn thấy được của tảng băng lớn, theo ước tính của Tổ chức Y tế thế giới thì con số này mới chỉ phản ánh được 20% con số thực tế. Một nghiên cứu mà UNICEF tiến hành trong năm 2003 cho thấy tính đến năm 2001, số trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS là 283.697 em, trong đó 18.303 em là HIV dương tính, 263.394 em sống với cha mẹ bị HIV dương tính, và 2.000 trẻ em mồ côi vì HIV.⁹⁰

Để giải quyết vấn đề lo ngại toàn cầu về nguy cơ lan tràn đại dịch HIV/AIDS, Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong việc hoàn thiện khung pháp lý giải quyết vấn đề HIV/AIDS nói chung và trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS nói riêng. Trong năm 2000, Việt Nam đã thành lập Ủy ban quốc gia về phòng chống AIDS, ma túy và mại dâm, đây là kết quả của việc kết hợp Ban chỉ đạo kiểm soát tệ nạn xã hội và Ủy ban quốc gia về phòng chống AIDS (Quyết định 61/2000-QĐ-TTg). Văn kiện pháp lý đầu tiên quy định trách nhiệm của toàn xã hội và cơ chế Nhà nước về kiểm soát HIV/AIDS là Pháp lệnh phòng chống HIV/AIDS, năm 1995. Kể từ đó, đã có 29 văn kiện pháp lý hướng dẫn thực hiện Pháp Lệnh trong các lĩnh vực như tổ chức và chính sách, trong đó phải kể đến Nghị định số 34/CP hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh phòng, chống HIV/AIDS.

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em cũng có một số quy định cụ thể về HIV/AIDS, quy định trẻ em bị nhiễm HIV/AIDS không bị phân biệt đối xử, được tạo điều kiện thuận lợi để chữa trị y tế, được nuôi dưỡng

⁹⁰ Tình hình gia đình và trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS ở Việt Nam - Tổng quan quốc gia, UNICEF – 2003, Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc trong cơ sở tập trung và chăm sóc thay thế ở Việt Nam, UNICEF, 2004

bởi gia đình hoặc trung tâm hỗ trợ trẻ em (Điều 53). Tuy nhiên, chưa có một khẳng định hoặc ưu tiên rõ ràng nào cho việc chăm sóc trong môi trường gia đình, hơn là trong môi trường chăm sóc tập trung.

Gần đây nhất, Chiến lược quốc gia về HIV/AIDS tới năm 2010 và tầm nhìn tới năm 2020 đã được phê duyệt trong năm 2004 (Quyết định 36/2004/QĐ-TTg ngày 17 tháng 3 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ). Nội dung chính của Quyết định này như sau:

- Khẳng định quyết tâm chống lại phân biệt đối xử và kỳ thị trong phòng chống HIV/AIDS. HIV/AIDS không còn bị nhìn nhận là một “tệ nạn xã hội”;
- Tăng cường các chương trình quản lý, điều trị và phòng ngừa từ trung ương xuống cơ sở;
- Ưu tiên các biện pháp giảm tổn thương, điều trị và tư vấn;
- Lồng ghép phòng ngừa HIV/AIDS vào các chương trình phát triển kinh tế - xã hội;
- Coi trọng vai trò của cộng đồng;
- Tiếp cận với điều trị kháng vi rút;
- Đưa ra giải pháp phòng ngừa lây nhiễm từ mẹ sang con;
- Cấm phân biệt đối xử với người nhiễm HIV/AIDS;
- Tăng cường tuyên truyền thông tin;
- Kêu gọi thành lập mạng lưới câu lạc bộ những người sống chung với HIV/AIDS, có mối quan hệ mật thiết với cán bộ y tế địa phương và những cộng đồng có nguy cơ cao.

Quyết định cũng kêu gọi từng bước hoàn thiện Pháp lệnh về phòng chống HIV/AIDS và giới thiệu những chính sách mới về bình đẳng giới tập trung vào những nhóm mục tiêu cụ thể, đặc biệt là trẻ em bị nhiễm và ảnh hưởng bởi HIV/AIDS. Những chương trình cụ thể này bao gồm:

- Chăm sóc dựa vào cộng đồng: Các cộng đồng sẽ được hỗ trợ quản lý và giám sát các biện pháp phòng ngừa và giảm tổn thương. Chính quyền quận, huyện sẽ đóng vai trò chính trong việc hỗ trợ người nhiễm HIV/AIDS. Những hỗ trợ từ thiện cho các cơ sở điều trị HIV/AIDS cũng sẽ được khuyến khích;
- Tham vấn và xét nghiệm HIV tự nguyện: tiếp cận với tham vấn và xét nghiệm HIV tự nguyện sẽ được cải thiện. Tuy nhiên, việc xét nghiệm bắt buộc sẽ vẫn được áp dụng với một số đối tượng trong đó có trẻ em sử dụng ma túy, gái mại dâm và tội phạm;
- Phục hồi và các cơ sở tập trung: Tiếp cận với người bị nhiễm HIV/AIDS trong các cơ sở phục hồi như trung tâm 05/06 và các trung tâm dạy nghề khác để xét nghiệm, tham vấn và hỗ trợ y tế cũng sẽ được đảm bảo

Luật Phòng chống HIV/AIDS năm 2006 cũng quy định các biện pháp kiểm soát và phòng chống HIV/AIDS cũng như chăm sóc, điều trị và hỗ trợ cho người nhiễm HIV/AIDS. Luật này đảm bảo các bệnh nhân nhiễm HIV/AIDS được quyền sống và hoà nhập xã hội, được chăm sóc y tế, được làm việc và giáo dục, và có quyền được tôn trọng tự do cá nhân (Điều 4). Kỳ thị phân biệt đối xử với người nhiễm HIV/AIDS, bỏ rơi trẻ em nhiễm HIV/AIDS, làm lộ thông tin về tình trạng của người nhiễm HIV/AIDS, từ chối chữa trị cho người nhiễm HIV/AIDS bị nghiêm cấm (Điều 8). Luật cũng nhấn mạnh yêu cầu cần có chiến lược thông tin giáo dục về HIV/AIDS tập trung vào các nhóm nguy cơ cao (Điều 9, Điều 11). Bộ Giáo dục và Đào tạo có trách nhiệm lồng ghép giáo dục về HIV/AIDS vào chương trình quốc gia (Điều 12.4, Điều 15). Cấm các cơ sở giáo dục phân biệt kỳ thị đối với học sinh nhiễm HIV/AIDS, cụ thể là không được yêu cầu các em xét nghiệm HIV/AIDS như một điều kiện để được học tập tại cơ sở đó, không được từ chối tiếp nhận, kỷ luật, buộc thôi học hoặc hạn chế học sinh tham gia các hoạt động của nhà trường vì lý do các em bị nhiễm HIV/AIDS (Điều 15). Nghiêm cấm cưỡng ép xét nghiệm HIV/AIDS trừ trường hợp có yêu cầu của cơ quan điều tra, kiểm sát hay toà án; mọi người đều có quyền tiếp cận dịch vụ xét nghiệm HIV/AIDS tự nguyện (Điều 27, Điều 28). Trẻ em trên 16 tuổi có thể tự quyết định xét nghiệm; trẻ em dưới 16 tuổi chỉ được xét nghiệm khi

có sự đồng ý của cha mẹ (Điều 27). Luật cũng quy định những biện pháp ngăn chặn lây nhiễm từ mẹ sang con bao gồm xét nghiệm HIV/AIDS miễn phí cho phụ nữ mang thai và tư vấn cho phụ nữ nhiễm HIV/AIDS đang mang thai hoặc cho con bú (Điều 35).

Một số biện pháp đã được thực hiện trên thực tế nhằm đảm bảo chiến lược mới về HIV/AIDS được triển khai. Tháng 02 năm 2003, Chính phủ đã khai trương Trung tâm tham vấn và xét nghiệm HIV tự nguyện thứ 5 ở Hà Nội, là một phần trong chương trình nhân rộng mô hình này trên 35 tỉnh, thành trên toàn quốc. Chính phủ cũng cam kết mạnh mẽ rằng tất cả các bà mẹ và trẻ sơ sinh bị nhiễm HIV dương tính sẽ được điều trị kể từ tháng 12 năm 2003, tuy nhiên không có nhiều tiến bộ đạt được trong việc phòng ngừa lây nhiễm từ mẹ sang con. Chính phủ cũng cam kết rằng 70% người bị nhiễm HIV sẽ được tiếp cận với các dịch vụ y tế và tất cả những máu trong truyền máu sẽ được xét nghiệm. Trong nỗ lực thúc đẩy việc điều trị HIV/AIDS, Chính phủ cũng đã quyết định cho phép thuốc giá rẻ sản xuất trong nước được sử dụng trong các trung tâm y tế địa phương. Tháng 6 năm 2003, Bộ Y tế cũng đã thành lập Ban chuẩn bị cho kế hoạch phân phối nhanh thuốc dựa vào cộng đồng.

Một nghiên cứu gần đây về nguy cơ lây nhiễm HIV/AIDS của trẻ em trong các cơ sở (các trung tâm 05, 06 và các trường giáo dưỡng) cho thấy mặc dù hiểu biết của các em về HIV/AIDS khá tốt, các cơ sở này vẫn chưa đầu tư thích đáng vào giáo dục chăm sóc hỗ trợ và phòng chống HIV. Giáo dục dựa trên nguyên tắc làm các em sợ HIV/AIDS vẫn đang là một hình thức phổ biến ở tất cả các cơ sở chăm sóc tại Việt Nam mặc dù nhiều bằng chứng cho thấy tạo cho con người nỗi sợ hãi không giúp họ giảm nguy cơ và các hành vi nguy cơ cao của mình. Bất chấp những thay đổi gần đây trong hệ thống pháp lý, nhiều em trong các cơ sở chăm sóc vẫn tiếp tục bị cưỡng ép xét nghiệm HIV và không được tư vấn về tình trạng của mình.⁹¹

6.6.3. Phân tích và kiến nghị

Trong vòng 12 năm qua, Việt Nam đã có những tiến bộ vượt bậc trong việc phát triển và cải thiện hệ thống khung pháp lý cho các vấn đề về HIV/AIDS. Chiến lược HIV/AIDS quốc gia mới và Luật Phòng chống HIV/AIDS mới mang đến một cách tiếp cận toàn diện trong việc giải quyết vấn nạn này. Những thay đổi chính sách gần đây bằng cách đề cao việc chống kỳ thị và coi trọng việc làm xét nghiệm và tư vấn tự nguyện đã trở nên phù hợp hơn với các chuẩn mực quốc tế và thông lệ tối ưu. Một số điểm thiếu nhất quán và các lỗ hổng về luật pháp được các nghiên cứu trước đây để cập đã được Luật mới về HIV/AIDS chính sửa bao gồm:

- Ban hành quy định đảm bảo chung về chống phân biệt đối xử với người nhiễm HIV/AIDS;
- Quy định đảm bảo khả năng tiếp cận dịch vụ tư vấn và xét nghiệm tự nguyện;
- Quy định mạnh hơn cấm xét nghiệm bắt buộc;
- Quy định yêu cầu người xét nghiệm HIV phải được thông báo kết quả xét nghiệm của mình;
- Quy định cấm phân biệt đối xử trong tuyển dụng;
- Quy định cụ thể cấm các cơ sở giáo dục phân biệt đối xử đối với học sinh và thí sinh vì lý do liên quan tới tình trạng HIV của họ;
- Các biện pháp ngăn ngừa lây truyền từ mẹ sang con.

Tuy nhiên, một số vấn đề đặc biệt liên quan tới trẻ em đã được đặt ra trong các nghiên cứu trước đây⁹² vẫn chưa được giải quyết thấu đáo trong Luật mới về HIV/AIDS. Các kiến nghị dưới đây được xây dựng trên cơ sở nâng cao sự phù hợp của luật pháp Việt Nam với các chuẩn mực và hướng dẫn của quốc tế, đồng thời đảm bảo có sự chú trọng đặc biệt đến các quyền và lợi ích của trẻ bị ảnh hưởng của HIV/AIDS:

- **Các điều khoản đặc biệt dành cho trẻ:** Luật mới về HIV/AIDS không có một chương hoặc phần riêng quy định về trẻ em nhiễm HIV/AIDS. Cần có sự quan tâm chú ý đặc biệt đối vấn đề quyền

91 Tính dễ bị tổn thương bởi HIV/AIDS và phương thức phòng ngừa trong một số cơ sở tập trung, UNICEF, 2006
92 Báo cáo Rà soát Pháp lý HIV/AIDS, UNICEF 2004

của trẻ bị ảnh hưởng của HIV/AIDS bao gồm khái niệm rõ ràng về “trẻ bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS” phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Khái niệm này phải được mở rộng ra ngoài nhóm trẻ em “bị nhiễm” HIV, và bao gồm cả trẻ em bị nhiễm HIV/AIDS; trẻ bị ảnh hưởng của HIV/AIDS do mất người chăm sóc là cha hoặc mẹ và/hoặc do gia đình chúng bị ảnh hưởng nặng nề do hậu quả của HIV/AIDS (trẻ mồ côi và trẻ sống trong các gia đình bị ảnh hưởng); và số trẻ có nguy cơ mắc bệnh hoặc ảnh hưởng.

- **Điều trị và chăm sóc y tế:** Luật mới chưa có các điều khoản cụ thể qui định và khuyến khích việc xây dựng các dịch vụ chăm sóc y tế thân thiện với trẻ vị thành niên trong đó có việc tiếp cận với các dịch vụ làm xét nghiệm và tư vấn tự nguyện, các dịch vụ bảo mật về sức khỏe sinh sản và tình dục, tiếp cận với liệu pháp kháng vi rút và các loại thuốc điều trị khác; việc cung cấp bao cao su và các thiết bị tiêm sạch; và các dịch vụ chăm sóc về y tế, chăm sóc giảm đau và chăm sóc tâm lý xã hội chất lượng khác đối với các trẻ bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS.
- **Chăm sóc và nuôi nấng trẻ bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS:** các văn bản pháp lý chuẩn mực về vấn đề thực hiện Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em cần đảm bảo có một hệ thống toàn diện về chăm sóc và hỗ trợ cho các đối tượng là trẻ mồ côi, trẻ bị bỏ rơi hoặc có nguy cơ bị tổn thương bởi HIV/AIDS. Tuy nhiên, cũng cần chú trọng tới việc đảm bảo rằng các chương trình này không tách biệt những đứa trẻ bị ảnh hưởng hoặc nhiễm HIV/AIDS với những đứa trẻ bị tổn thương khác vì điều này sẽ làm tăng sự kỳ thị, làm chúng tách biệt thêm khỏi những đứa trẻ khác và làm tăng sự phân biệt đối với bản thân và gia đình chúng. Cả chiến lược quốc gia về HIV/AIDS và Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em đều không tập trung thoả đáng về việc chăm sóc của các cơ quan đoàn thể đối với trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi vì HIV/Aids, và điều này đi ngược với Công ước về quyền của trẻ em và các hướng dẫn quốc tế. Kiến nghị cho rằng cần nhấn mạnh hơn vào việc tạo một khung điều chỉnh toàn diện nhằm đẩy mạnh và giám sát hình thức chăm sóc thay thế dựa vào gia đình đối với trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi trong đó có cả số trẻ bị ảnh hưởng bởi HIV.
- **Tiếp cận với thông tin:** Trước đây, giáo dục về sức khỏe sinh sản và kỹ năng sống cho trẻ em nói chung và trẻ vị thành niên nói riêng không được coi trọng đúng mức trong khuôn khổ chương trình hành động quốc gia do có những lo ngại là điều này có thể khuyến khích hoạt động tình dục trong giới trẻ. Theo quy định việc giáo dục cho trẻ về HIV/AIDS tập trung chủ yếu vào trẻ đi học mà không tập trung rõ ràng vào số trẻ vị thành niên và trẻ em nói chung không đến trường trong nhóm có nguy cơ cao. Mặc dù nhấn mạnh yêu cầu cần có chủ trương và giáo dục về HIV/AIDS, Luật mới về HIV/AIDS chưa đưa ra các điều khoản cụ thể về giáo dục và thông tin hướng tới các nhóm trẻ em và thanh thiếu niên. Luật tập trung chủ yếu cao các biện pháp cho trẻ tại trường học mà chưa quan tâm tới số thanh thiếu niên không đến trường. Cần có một văn bản quy phạm pháp luật mới quy định về giáo dục và nâng cao nhận thức về HIV/AIDS có phần riêng để cập tới các vấn đề hoạt động tuyên truyền và giáo dục thay đổi hành vi của trẻ em và thanh thiếu niên. Giáo dục và nâng cao nhận thức cần phải được tập trung vào cả số trẻ em đến trường và số trẻ em không đến trường cũng như trẻ em trong các cơ sở chăm sóc tập trung (trung tâm 05, 06, trường giáo dưỡng). Trẻ cần được tích cực tham gia vào việc thiết kế và truyền tải các thông tin và nhận thức này.

6.7. Trẻ em sử dụng trái phép các chất ma túy

6.7.1. Công ước về quyền trẻ em, các tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tốt

Điều 33 của Công ước về quyền trẻ em yêu cầu các quốc gia thành viên phải đưa ra các biện pháp đúng đắn, bao gồm cả các biện pháp về luật pháp, hành chính, xã hội và giáo dục để bảo vệ trẻ em khỏi việc sử dụng thuốc có ma túy một cách bất hợp pháp, ngăn ngừa việc sử dụng trẻ em vào việc sản xuất và sử dụng các loại chất có chứa ma túy đó. Tuy nhiên, Ủy ban Liên hợp quốc về Quyền trẻ em lưu ý rằng Điều 33 liên quan tới việc “bảo vệ” trẻ em khỏi việc lạm dụng ma túy; rằng phạt tù nặng hoặc áp dụng bất cứ một sự trừng phạt nào khác đối với trẻ em sử dụng ma túy không phải là một biện pháp bảo vệ trẻ em hữu hiệu. Ủy ban cũng khuyến nghị sẽ hiệu quả hơn nếu trao quyền can thiệp hợp pháp cho cán bộ xã hội thay vì cho các cơ quan tư pháp của Chính phủ trong các vụ việc liên quan đến lạm dụng ma túy ở trẻ

em. Nói cách khác, trẻ em lạm dụng chất ma túy cần được đối xử như nạn nhân và cần được điều trị và hỗ trợ, chứ không nên bị đối xử như là tội phạm và phải bị trừng phạt.

Điều 39 CRC yêu cầu các quốc gia thành viên xây dựng các chương trình phục hồi cho trẻ em nghiện ma túy, trong đó nên bao gồm tham vấn, chương trình cai nghiện, và những dịch vụ hỗ trợ khác trong gia đình và cộng đồng. Ủy ban Liên hợp quốc về Quyền trẻ em đã nhấn mạnh sự cần thiết phải thiết kế những dịch vụ hỗ trợ đặc biệt cho trẻ em, và tập trung vào việc điều trị tại cộng đồng hơn là các chương trình trong các cơ sở quản lý tập trung. Giam giữ trẻ em trong trung tâm cải tạo bắt buộc có thể làm cho trẻ em tránh được khỏi sự cám dỗ về mặt ngắn hạn nhưng lại không dạy được cho trẻ cách đối mặt với những cám dỗ này khi chúng được trả lại đường phố. Ủy ban khuyến cáo biện pháp giao quyền lực pháp lý giải quyết các vụ lạm dụng ma túy của trẻ em cho các nhân viên xã hội thay vì cho các cơ quan tố tụng hình sự của Chính phủ sẽ mang tính xây dựng hơn. Ủy ban cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải có những dịch vụ phục hồi được thiết kế riêng cho trẻ em; điều trị thông qua các chương trình dựa vào cộng đồng, thay vì các chương trình mang tính chất thể chế. Do đó, các chương trình cần được thiết kế nhằm điều trị, phục hồi và tái hòa nhập cho trẻ em khi các em đang sống cùng gia đình tại cộng đồng, và nhằm giải quyết những yếu tố nguy cơ trong môi trường sống của các em góp phần làm cho các em mắc nghiện. Trẻ em phải được tạo điều kiện nói lên quan điểm của mình và được tham gia trong tất cả mọi quyết định liên quan đến việc điều trị mà các em được hưởng. Trẻ em được điều trị trong các cơ sở quản lý tập trung có quyền được kiểm tra định kỳ nơi ăn ở của mình.

6.7.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn ở VN

Cuộc đấu tranh chống lại việc mua bán và sử dụng ma túy trái phép đã được coi là một trọng tâm của Chính phủ Việt Nam trong những năm gần đây. Ủy ban quốc gia về kiểm soát ma túy đã được thành lập năm 2000;⁹³ một loạt các văn bản pháp quy chuẩn mực đã ra đời, các chương trình và phong trào đã được tiến hành nhằm chống lại việc mua bán và sử dụng ma túy. Thủ tướng Chính phủ cũng đã thông qua Kế hoạch tổng thể về việc phòng và chống ma túy giai đoạn 1996 - 2000; chương trình hành động chống ma túy giai đoạn 1998-2000 và 2001-2005; và kế hoạch tổng thể về phòng và chống ma túy cho tới năm 2010. Tất cả các chương trình này đều tập trung đặc biệt đến vấn đề ngăn chặn việc sử dụng ma túy trong trẻ em nói chung và trẻ vị thành niên.

Giáo dục/Nhận thức về việc sử dụng ma túy

Giáo dục và nâng cao nhận thức đã trở thành các chiến lược cơ bản trong cuộc chiến chống việc sử dụng ma túy. Quyết định 06/CT-TW do Ủy ban trung ương Đảng ban hành ngày 30/11/1996 đã đề cao sự cần thiết phải tuyên truyền đối với mọi tầng lớp trong xã hội, đặc biệt trong giới trẻ, học sinh, sinh viên, giáo viên và cha mẹ chúng về những hậu quả nghiêm trọng của việc lạm dụng ma túy đối với bản thân người dùng ma túy, với gia đình họ và với xã hội. Văn bản này cũng kêu gọi việc kết hợp giáo dục chống ma túy trong các chương trình giảng dạy ở trường học.

Luật Phòng chống ma túy năm 2000 quy định trách nhiệm của các thành viên trong gia đình, của Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên khác trong việc giáo dục nhân dân về những tác hại của ma túy; trong việc giám sát để ngăn chặn việc sử dụng ma túy có thể xảy ra (Điều 6). Hơn nữa, các trường học và các cơ sở giáo dục khác phải có trách nhiệm tổ chức và thực hiện các chương trình giáo dục chống ma túy; phổ biến các quy định của pháp luật về ngăn ngừa ma túy, đề cao lối sống lành mạnh trong sinh viên; thực hiện giám sát chặt chẽ các sinh viên và học viên của cơ sở mình nhằm bảo vệ họ khỏi ma túy; phối hợp với các cơ quan chức năng, gia đình của sinh viên và các cơ quan có thẩm quyền khác trong việc tổ chức xét nghiệm khi cần thiết để phát hiện ra số sinh viên bị nghiện (Điều 10). Bộ Giáo dục và Đào tạo cần đưa ra và triển khai các chương trình giáo dục để phòng và chống ma túy; phát triển và tổ chức các dự án giáo dục về chống ma túy áp dụng cho các trường học và các cơ sở giáo dục khác (Điều 42).

Bộ Giáo dục và Đào tạo đã dẫn kết hợp việc chống việc sử dụng ma túy vào các chương trình học tại tất cả các cấp học (từ tiểu học đến trung học phổ thông và đại học) nhằm nâng cao nhận thức và hiểu biết của sinh viên/học sinh về các nguy cơ, hậu quả và các kỹ năng phòng ngừa việc sử dụng ma túy. Bộ cũng

93 Quyết định số. 686/TTg về việc thành lập Ủy ban quốc gia về kiểm soát ma túy

đã tổ chức các chiến dịch phòng chống tập trung định kỳ hàng năm trong đó huy động hơn 20 triệu sinh viên/học sinh tại các trường trên toàn quốc tham gia vào các hoạt động rất đa dạng từ việc ký cam kết các lớp học/trường học không có ma túy tới các cuộc thi vẽ tranh và thiết kế khẩu hiệu tuyên truyền chống ma túy. Các hoạt động này đã góp phần tạo nên sự chuyển biến mạnh mẽ trong cuộc chiến chống ma túy và nó đã có tác động tích cực đóng góp trong việc ngăn ngừa việc sử dụng ma túy.

Nhằm đẩy mạnh việc phối hợp thực hiện nhất quán các quy định pháp lý này từ cấp trung ương đến địa phương, Chính phủ đã phát động một phong trào xã hội rộng khắp về phòng chống ma túy tập trung vào môi trường học đường. Ngày 15 tháng 6 năm 2006, sáu cơ quan bao gồm Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Công an, Bộ LĐTB&XH, Bộ Y tế, Trung ương Đoàn Thanh niên Cộng sản HCM và Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam đã ký kết Kế hoạch liên ngành 1413/KHLN về phối hợp đấu tranh phòng chống ma túy trong học sinh sinh viên và thanh niên. Trong khuôn khổ phong trào này, sự tham gia tổng lực của các Bộ, ngành, các ban ngành đoàn thể và toàn xã hội đã được huy động tập trung vào cuộc chiến chống sử dụng ma túy trái phép. Tất cả các tỉnh thành phố đều đã thành lập các Ban Chỉ đạo thực hiện Kế hoạch liên ngành 1413/KHLN tập trung vào các biện pháp truyền thông giáo dục phòng chống ma túy; tổ chức các chương trình hành động mạnh mẽ, mít tinh, diễu hành; dựng các biển báo, tranh ảnh cổ động, khẩu hiệu, pa-nô áp-phích tại các nơi công cộng; và đẩy mạnh hoạt động biểu diễn nghệ thuật bao gồm kịch, điện ảnh, ca nhạc tuyên truyền phòng chống ma túy trong học sinh, sinh viên và thanh niên.

Ở nhiều địa phương, với sự lãnh đạo, chỉ đạo của chính quyền tỉnh, Đảng uỷ và Ủy ban nhân dân, công tác tuyên truyền đấu tranh phòng chống ma túy trong học sinh, sinh viên và thanh niên đã được thực hiện hiệu quả dưới nhiều hình thức đa dạng. Trong phạm vi làng, phường, xã, các Chi bộ Đảng, Ủy ban nhân dân xã và các tổ chức cơ sở khác đã tập trung nhiều nỗ lực tuyên truyền giáo dục phòng, chống ma túy. Lực lượng an ninh cơ sở, Đoàn Thanh niên, Hội Cựu chiến binh đã và đang đóng vai trò cốt lõi trong công tác huy động sự tham gia cam kết từng hộ gia đình, phường, xã, khu phố, thôn, làng không có ma túy; xác định trách nhiệm của mỗi gia đình trong quản lý giáo dục con em phòng, chống ma túy; hỗ trợ khuyến khích các gia đình có con đang cai nghiện tại gia đình và cộng đồng. Các đội tình nguyện và câu lạc bộ thanh niên cũng đã phối hợp tốt với các ban, ngành, đoàn thể, nhà trường, cơ quan quản lý văn hoá trong công tác thu hút trẻ em và thanh thiếu niên tham gia vào các chương trình truyền thông giáo dục và nâng cao nhận thức về vấn đề này.

Thêm vào đó, Trung ương Đoàn thanh niên cộng sản HCM hợp tác với Hội thanh niên, học sinh, sinh viên và Hội đồng đội trung ương là các lực lượng năng động nhất trong cuộc chiến ngăn chặn và chống việc sử dụng ma túy trong trẻ em, trẻ vị thành niên và sinh viên. Các cơ quan này đã lồng ghép việc giáo dục chống ma túy vào các chương trình hoạt động của mình và có lưu ý đặc biệt đến việc truyền tải thông tin và các yếu tố đặc thù của từng nhóm đối tượng của mình. Trong các dịp như ngày thành lập đoàn thanh niên, ngày quốc tế về phòng chống ma túy...v.v, đoàn thanh niên tổ chức một loạt các hoạt động tuyên truyền như tổ chức họp, diễu hành, cắm trại, hội thảo, thi và biểu diễn nghệ thuật với chủ đề chống ma túy để đưa tới hàng triệu thành viên của Hội liên hiệp thanh niên những bức thông điệp nổi bật như: "Thanh niên hướng tới một lối sống lành mạnh, tránh xa khỏi ma túy"; "Thể thao chống lại ma túy", "Không tàng trữ, không thử và không sử dụng ma túy". Các ủy ban của Hội liên hiệp thanh niên các tỉnh, thành phố cũng đã tổ chức các hoạt động như thi viết văn, diễn thuyết, vẽ tranh, diễn kịch, làm báo về chủ đề chống ma túy cho trẻ em nói chung và trẻ vị thành niên; triển khai các mô hình giáo dục đồng đẳng và "thanh niên chống ma túy" tại các cộng đồng; tổ chức và vận hành các đội "sao đỏ" tình nguyện và các câu lạc bộ chống ma túy của cộng đồng. Trong các trường học, Đoàn thanh niên cũng đã tổ chức các cuộc thi tìm hiểu về tác hại của ma túy; các chiến dịch ký cam kết chống ma túy cũng như thành lập các đội giáo dục đồng đẳng, các nhóm tự giúp; các nhóm tuyên truyền; lập các hòm thư tố giác nhằm tạo thuận lợi cho việc phòng và chống sử dụng ma túy trong học sinh và sinh viên.

Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em trước đây cũng đã phát triển một chương trình hành động đặc biệt để bảo vệ trẻ em trong đó có nhấn mạnh đến việc tuyên truyền và giáo dục các gia đình và cộng đồng về trách nhiệm bảo vệ trẻ khỏi ma túy thông qua một chương trình có tên "người lớn làm gương, trẻ em cần được chăm sóc". Hội Liên hiệp phụ nữ cũng đã tích cực tham gia vào việc nâng cao nhận thức trong việc phòng ngừa ma túy và đặc biệt là trong việc giáo dục phụ nữ về những tác hại của việc sử dụng ma túy trong trẻ em.

Xử phạt những người lớn đưa trẻ tham gia vào việc sử dụng/buôn bán ma túy

Nhằm ngăn cản người lớn đưa trẻ tham gia vào việc buôn bán ma túy, luật pháp của VN đã nghiêm cấm việc bán ma túy cho trẻ em hoặc đưa trẻ tham gia vào việc buôn bán hay vận chuyển ma túy. Bộ luật Hình sự năm 1999 đã có những hình thức xử phạt rõ ràng về việc sử dụng ma túy trái phép trong đó bao gồm: cấm hoặc cao hơn nữa là xử phạt đối với những người đưa trẻ vào các công việc bất hợp pháp có liên quan đến ma túy như tổ chức sử dụng ma túy trái phép dưới bất kỳ hình thức nào đối với trẻ vị thành niên từ 13 tuổi trở lên sẽ bị xử phạt từ 7 đến 15 năm tù; đối với trẻ dưới 13 tuổi: 15-20 năm tù (Điều 197); che giấu bất hợp pháp việc sử dụng ma túy: các cá nhân cung cấp cho trẻ nơi sử dụng ma túy bất hợp pháp sẽ bị phạt tù từ 7-15 năm (Điều 198); ép buộc hoặc dụ dỗ người khác vào việc sử dụng ma túy bất hợp pháp: các cá nhân sẽ bị phạt tù từ 7-15 năm nếu ép buộc hoặc dụ dỗ trẻ vị thành niên từ 13 tuổi trở lên sử dụng ma túy bất hợp pháp; bị phạt tù từ 15-20 năm tù nếu dụ dỗ hoặc ép buộc trẻ dưới 13 tuổi (Điều 200). Hơn nữa, luật pháp VN nghiêm cấm các hành động bán các chất kích thích cho trẻ em (và cả người lớn) mà không có hướng dẫn, chỉ định của bác sĩ.

Điều trị và phục hồi đối với trẻ nghiện ma túy

Điều 29 của Luật Chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân quy định hình thức điều trị bắt buộc đối với những người sử dụng ma túy và một số các căn bệnh lây nhiễm khác có thể có hại đến xã hội. Các cơ sở y tế sẽ tiến hành các điều trị bắt buộc với những người mắc một số bệnh cụ thể trong đó có những người nghiện ma túy.

Việc điều trị cho những người sử dụng ma túy được đề cập toàn diện hơn trong Luật Phòng, chống ma túy năm 2000. Luật này quy định nhà nước cần có các chính sách khuyến khích hình thức tự cai nghiện, tiến hành cai nghiện, thực hiện cai nghiện ở trung tâm, hỗ trợ các hoạt động cai nghiện được tiến hành bởi các cá nhân, gia đình, tổ chức và cộng đồng; huy động và tạo điều kiện hỗ trợ các tổ chức trong nước và quốc tế trong lĩnh vực này. Bộ LĐTB & XH chịu trách nhiệm tổng thể trong việc phát triển và tổ chức việc thực hiện các chiến dịch, chương trình giáo dục tuyên truyền, các chính sách và kế hoạch và định hướng cho các quá trình cai nghiện đồng thời chịu trách nhiệm giải quyết các vấn đề phát sinh sau khi cai (Điều 39). Luật cũng quy định trách nhiệm của các thành viên trong gia đình, Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên trong việc tham gia vào các quá trình cai nghiện tại các cơ sở tập trung và tại cộng đồng; đồng thời theo dõi và hỗ trợ những người cai nghiện trong việc tái hòa nhập và ngăn ngừa việc tái nghiện (Điều 9).

Theo Luật Phòng chống ma túy, những người nghiện ma túy bắt buộc phải khai báo tình trạng phụ thuộc của họ với các cơ quan chức năng và chính quyền địa phương để đăng ký tham gia một chương trình cai nghiện (Điều 26). Các gia đình cũng có trách nhiệm khai báo với các cơ quan có liên quan tại địa phương khi một thành viên trong gia đình bị nghiện và tham gia trợ giúp trong việc cai nghiện tại gia đình theo hướng dẫn và theo dõi của các nhân viên chăm sóc y tế và chính quyền địa phương, hoặc phối hợp với các cơ quan có thẩm quyền tiến hành cai nghiện tại trung tâm và trả các khoản phí cai nghiện theo như quy định tại Điều 26 Luật Phòng chống ma túy.

Luật Phòng chống ma túy quy định cả hình thức điều trị và cai nghiện ma túy tại cộng đồng và tại các cơ sở cai nghiện.

Cai nghiện tại cộng đồng:

Điều 27 của Luật này quy định cai nghiện tại cộng đồng có thể được áp dụng đối với những người sử dụng ma túy; các cơ sở, tổ chức tại địa phương phải có trách nhiệm giúp đỡ, giám sát và kiểm tra các chương trình cai nghiện tại cộng đồng. Chính phủ sẽ có những quy định chặt chẽ đối với hình thức cai nghiện tại gia đình và cộng đồng. Chính quyền địa phương ở các cấp khác nhau nơi có người sử dụng ma túy sẽ triển khai các kế hoạch cai nghiện tại gia đình và cộng đồng và các biện pháp ngăn ngừa tái nghiện; chỉ định các cơ quan an ninh, giáo dục, các cơ sở y tế và các tổ chức khác phối hợp với Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội tại địa phương tổ chức cai nghiện, theo dõi và tiến hành các chương trình

giáo dục cho những người đã và đang sử dụng ma túy; đồng thời hỗ trợ và tạo điều kiện giúp họ tái hòa nhập cộng đồng sau khi đã cai nghiện xong (Điều 35).

Nghị định số 56/2002/NĐ-CP ban hành ngày 15 tháng 5 năm 2002 quy định về việc tổ chức cai nghiện tại gia đình và cộng đồng và triển khai các hoạt động tâm lý, xã hội và y tế tại gia đình, cộng đồng, phường, xã, quận, huyện của người nghiện để giúp những người sử dụng ma túy hồi phục về sức khỏe, nhân phẩm và không phụ thuộc vào ma túy (Điều 3). Đối với các đối tượng sử dụng ma túy là trẻ vị thành niên chi phí cho việc cai nghiện tại gia đình và cộng đồng sẽ do cha mẹ hoặc người bảo trợ của trẻ trả (Điều 8); tuy nhiên, họ cũng sẽ không buộc phải trả các chi phí này nếu họ đang ở trong hoàn cảnh đặc biệt khó khăn hoặc không có người họ hàng nào. Những người sử dụng ma túy tham gia vào chương trình phục hồi tại cộng đồng phải đăng ký tham gia chương trình (Điều 9), phải tự nguyện báo cáo về việc sử dụng ma túy của bản thân, và phải cam kết cai nghiện (Điều 17). Gia đình của người nghiện và những người bảo trợ của họ phải quan tâm chăm sóc, quản lý, giám sát và ngăn chặn những người nghiện tiếp tục sử dụng ma túy và phải báo cáo với Ủy ban nhân dân địa phương về tình trạng của những người nghiện trong gia đình họ (Điều 18). Ủy ban nhân dân phường phải tư vấn, hỗ trợ, giáo dục và theo dõi các cá nhân sử dụng ma túy đang tiến hành cai nghiện tại địa phương, tại gia đình và cộng đồng; phải tạo điều kiện thuận lợi và tổ chức các câu lạc bộ, các hoạt động văn hóa, nghệ thuật, thể thao giúp những người sử dụng ma túy hồi phục và tái hòa nhập vào cộng đồng; tạo điều kiện đáp ứng nhu cầu được đào tạo dạy nghề của những người nghiện, nhu cầu được công nhận, có công ăn việc làm và được tiếp cận với các dịch vụ thương mại, y tế và xã hội nhằm ngăn ngừa việc tái sử dụng ma túy; huy động sự tham gia của các cá nhân và tổ chức trong việc hỗ trợ và tái hòa nhập những người nghiện (Điều 19). Bộ LĐTB & XH đã có những bước tiến quan trọng trong việc đề cao các mô hình cai nghiện hiệu quả, các biện pháp thiết thực trong việc xây dựng các phường, xã, trường học không có ma túy; các chương trình tư vấn tuyên truyền, các chính sách, qui định hiệu quả sau khi cai nghiện cho đối tượng sinh viên, học sinh và thanh niên. Nhờ có sự định hướng và chỉ đạo sát sao, nhiều mô hình cai nghiện hiệu quả đã được nhân rộng góp phần làm giảm việc sử dụng ma túy tại các địa phương. Từ năm 1994, đã có hơn 240.000 lượt người tham gia vào các chương trình cai nghiện khác nhau trong số đó có một phần đông là trẻ em.

Tuy nhiên, một khảo sát với những người nghiện chích ma túy (IDUs) ở Quảng Ninh cho thấy một số những thách thức chính mà người nghiện ma túy gặp phải trong quá trình tự cai nghiện phục hồi tại cộng đồng đó là họ đã từng cố thử cai nghiện nhiều lần và hầu như đều không thành công. Hầu hết những người này tự cai tại nhà, một số dùng các bài thuốc nam nhưng đều không được hỗ trợ. Những người tự cai nghiện tại nhà hiếm khi được chuyên gia y tế tư vấn mà chỉ dựa vào những lời khuyên bên ngoài chủ yếu là không chính xác. Chi phí cai nghiện thường từ 600 nghìn đến 3 triệu đồng tùy theo phương pháp và các loại thuốc hỗ trợ cai nghiện hiện là một trở ngại lớn đối với người nghiện. Người nghiện đưa ra các lý do khiến họ không thể cai nghiện thành công bao gồm bạn nghiện rủ rê, sống trong môi trường nhiều người nghiện và/hoặc hoàn cảnh gia đình xô đẩy. Nhiều người nghiện rất muốn cai nhưng lại lo ngại về các vấn đề như chi phí, ảnh hưởng sức khỏe, tâm lý lo sợ sẽ không cai được, thiếu sự ủng hộ của gia đình do đã nhiều lần cai nghiện bất thành, và thiếu niềm tin vào các biện pháp cai nghiện hiện có. Đại đa số IDUs trả lời họ phải chịu sự phân biệt xa lánh của xã hội và do chính họ tạo ra. Gia đình có người nghiện kinh niên đặc biệt là người đã từng nhiều lần cai nghiện không thành có xu hướng ít ủng hộ hơn đối với những nỗ lực của người nghiện. Tuy nhiên một số IDUs cho biết họ nhận được sự cảm thông giúp đỡ của một số thành viên trong cộng đồng.⁹⁴

Cai nghiện tập trung:

Luật có qui định hình thức điều trị cai nghiện tập trung bắt buộc hoặc tự nguyện tại một hệ thống các trung tâm cai nghiện (6 trung tâm) do Bộ LĐTB & XH quản lý. Những người sử dụng ma túy đăng ký tham gia cai nghiện ở các trung tâm này không bị coi là bị phạt hành chính (Điều 28.3). Hơn nữa, chủ tịch UBND cấp tỉnh trong một số trường hợp cụ thể có thể quyết định buộc người nghiện vào các trại cai nghiện tập trung (Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính). Luật Phòng chống ma túy qui định rằng những người sử dụng ma túy từ độ tuổi 12 đến dưới 18 có thể buộc phải qua điều trị cai nghiện tập trung nếu như sau khi họ đã trải qua kỳ cai nghiện tại gia đình và cộng đồng hoặc sau khi đã tham gia vào nhiều chương trình giáo dục tại địa phương mà vẫn nghiện; hoặc trong trường hợp họ không có nhà ở (Điều 29) Tuy nhiên,

94 "Cháu muốn bỏ trốn nhưng không được": Ma túy, Nguy cơ và HIV/AIDS tại Hải Phòng và Cẩm Phả, Viện XH học Hà nội và tổ chức Y tế Gia đình Quốc tế

họ sẽ không bị coi là bị xử phạt hành chính (Điều 29). Tương tự, Nghị định số 135/2004/NĐ-CP ban hành ngày 10 tháng 6 năm 2004⁹⁵ qui định hình thức xử lý đưa những người sử dụng ma túy vào các trung tâm cai nghiện sẽ không được áp dụng với các đối tượng dưới 18 tuổi (Điều 3). Tuy nhiên, các trung tâm này có thể nhận những người sử dụng ma túy vị thành niên ở độ tuổi từ 12 đến 18 tự nguyện đăng ký vào các chương trình phục hồi hoặc cai nghiện (Điều 43). Thêm vào đó, Chủ tịch UBND tỉnh có thể buộc các đối tượng là trẻ vị thành niên sử dụng ma túy vào các trung tâm cai nghiện nếu 1) người này đã qua cai nghiện tại gia đình và cộng đồng nhưng vẫn chưa hết nghiện; 2) người này đã được giáo dục nhiều lần tại phường, xã, quận, huyện nhưng vẫn chưa hết nghiện; 3) người vị thành niên này không có nơi cư trú lâu dài (Điều 24).

Riêng với đối tượng phải cai nghiện tập trung là người chưa thành niên sẽ được xếp vào các cơ sở đặc biệt (Điều 29.2), hoặc ở một khu riêng biệt với những người nghiện khác (Luật Phòng chống ma túy, các điều 29 và 32). Thời gian cai nghiện dành cho các đối tượng là trẻ vị thành niên là từ 1 đến 2 năm (Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính, Điều 26 và Nghị định 135/2004/NĐ-CP, Điều 24). Nghị định 135/2004/NĐ-CP ban hành ngày 10 tháng 6 năm 2004 qui định những điều kiện tối thiểu dành cho trẻ vị thành niên tại các cơ sở điều trị và cai nghiện. Nghị định này qui định rằng trẻ vị thành niên ở các cơ sở cai nghiện này phải được bố trí nơi ở phù hợp với độ tuổi, tính cách, giới tính và mức độ phạm tội của chúng (Điều 40); phải được giáo dục theo chương trình đã đề ra của Bộ Giáo dục và Đào tạo (Điều 43)⁹⁶; phải tham gia vào các hình thức lao động chữa bệnh không nặng nhọc, độc hại hoặc nguy hiểm (Điều 44); và phải được khám sức khỏe định kỳ 6 tháng một lần (Điều 46). Trẻ vị thành niên ở các trung tâm cai nghiện sẽ được trợ cấp tài chính để chi trả chi phí giáo dục, đào tạo dạy nghề, điều trị, thức ăn, các nhu cầu tối thiểu của cá nhân và các chi phi khác (Điều 46).

Dù luật pháp có qui định trẻ vị thành niên là đối tượng phải vào các trung tâm cai nghiện, phải được đưa vào các cơ sở đặc biệt dành cho chúng, trên thực tế, điều khoản này chưa được thực hiện đầy đủ. Do thiếu các thiết bị điều trị cai nghiện riêng biệt, trẻ ở tuổi vị thành niên bị nghiện thường được đưa tập trung vào cùng với người lớn ở Trung tâm cai nghiện 05/06. Trong tổng số đăng ký của 120.000 người nghiện và khoảng 55.000 gái bán dâm (16.000 trong số đó được thống kê), các chuyên gia ước tính có khoảng 10% là trẻ dưới 18 tuổi.⁹⁷ Người nghiện ma túy được khảo sát tại Hải Phòng và Cẩm Phả cho biết điều kiện trong các trung tâm 06 rất khó khăn, có bạo lực và đôi khi có cả buôn bán ma túy. Hầu hết người nghiện ít tin tưởng vào các phương pháp và kết quả của các trung tâm này, và tỷ lệ tái nghiện sau khi ra khỏi trung tâm 06 được cho là cao.⁹⁸ Một số trung tâm còn thiếu các cán bộ tư vấn, dạy nghề, cán bộ xã hội đã qua đào tạo và các điều kiện chăm sóc người chưa thành niên đạt tiêu chuẩn quốc tế quy định; các trung tâm không có đủ nguồn lực cho chăm sóc và hỗ trợ trẻ, phòng chống HIV.⁹⁹

Người từng nghiện ma túy đôi khi bị cộng đồng kỳ thị nên khó tìm được công ăn việc làm. Các dự án thí điểm đào tạo nghề cho người từng nghiện ma túy đã được phát động ở nhiều địa phương. Chính phủ gần đây cũng đã ban hành Quyết định mới nhằm tạo ra cơ hội việc làm tốt hơn cho người có tiền sử nghiện ma túy. Quyết định số 212/2006/QĐ-TTg quy định rằng các hộ kinh tế gia đình và doanh nghiệp có thuê người từng nghiện ma túy sẽ được hưởng các khoản tín dụng ưu đãi lãi suất thấp từ các ngân hàng nhà nước. Quyết định số 212/2006/QĐ-TTg quy định tại Điều 1 về thực hiện cơ chế tín dụng ưu đãi đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và doanh nghiệp sử dụng người lao động là người sau cai nghiện ma túy như sau:

1. Ngân hàng Chính sách xã hội huy động vốn hoặc tiếp nhận vốn ủy thác của ngân sách các tỉnh, thành phố để cho vay đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ (sau đây gọi tắt là các cơ sở) và doanh nghiệp sử dụng người lao động là người sau cai nghiện ma túy tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án thí điểm "Tổ chức quản lý, dạy nghề và giải quyết việc làm cho người sau cai nghiện" theo Nghị quyết số 16/2003/QH11 ngày 17 tháng 6 năm 2003 của Quốc hội.

95 Quy định về việc áp dụng biện pháp điều trị bắt buộc tập trung, tổ chức và hoạt động của các cơ sở cai nghiện theo Pháp lệnh Xử lý Vi phạm Hành chính và điều trị cho người chưa thành niên và những người tình nguyện của các cơ sở này.

96 Đối với người chưa thành niên chưa học hết tiểu học, học văn hóa là bắt buộc; với đối tượng khác, việc học văn hóa sẽ tùy thuộc vào năng lực và điều kiện của mỗi Trung tâm Lao động XH – Giáo dục-Phục hồi.

97 Phân tích tình hình các chương trình Chăm sóc thay thế và tại các Cơ sở tập trung tại Việt Nam, UNICEF 2004

98 "Tôi muốn bỏ nhưng tôi không thể" Nghiện Ma túy, Các Nguy cơ và HIV/AIDS ở Hải Phòng và Cẩm Phả, Viện Nghiên cứu xã hội học Hà Nội và Tổ chức Sức khỏe Gia đình Quốc tế

99 Phân tích tình hình các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc tập trung tại VN, UNICEF, 2004; HIV và trẻ em trong các cơ sở chăm sóc tập trung tại Việt Nam, UNICEF, 2006 (Dự thảo)

2. Ngân sách các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã được phê duyệt đề án thí điểm “Tổ chức quản lý, dạy nghề và giải quyết việc làm cho người sau cai nghiện” thực hiện việc ủy thác, cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý cho Ngân hàng Chính sách xã hội khi thực hiện cho vay đối với các cơ sở và doanh nghiệp sử dụng người lao động là người sau cai nghiện ma túy.

Nhìn chung, sau gần 7 năm thực hiện kế hoạch liên ngành về ngăn chặn việc sử dụng ma túy trong học sinh, sinh viên và thanh niên, tình trạng sử dụng ma túy lan tràn trong trường học gần như đã bị ngăn chặn ở cấp quốc gia. Ở một số địa phương, đã có những kết quả đáng chú ý trong việc giảm và xóa bỏ tình trạng sử dụng ma túy bất hợp pháp trong học sinh, sinh viên. Hà Nội đã giảm từ 588 trường hợp xuống còn 310 trường hợp; Bà Rịa-Vũng Tàu đã tiến hành cai nghiện hiệu quả cho 53/57 trường hợp (4 trường hợp còn lại đang trong quá trình cai nghiện); Quảng Ninh đã tiến hành các chương trình cai nghiện cho hàng trăm trường hợp trong đó có học sinh và con cái của các cán bộ, công nhân làm việc trong ngành than; ngành giao thông vận tải đã nhận chăm sóc hàng chục trường hợp là công nhân hoặc con cái nhân viên của họ trong các trung tâm cai nghiện của ngành; Tuyên Quang đã đưa vào hoạt động một cách hiệu quả trung tâm phục hồi số 06 giúp cai nghiện và phục hồi cho hàng chục học sinh và mở đường cho họ tái hòa nhập với cộng đồng. Một số tỉnh ở khu vực miền Trung như Quảng Trị, Thừa thiên - Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Phú Yên... đã thành công trong việc xóa bỏ việc sử dụng ma túy bất hợp pháp trong các trường học và vẫn tiếp tục cố gắng duy trì một môi trường học lành mạnh, “trong sạch” và không có ma túy

So với con số thống kê 3000 đối tượng sử dụng ma túy trong học sinh, sinh viên trên toàn quốc năm 1998, con số hiện tại là trên 1000 đối tượng. Những học sinh, sinh viên này đang nhận được sự hỗ trợ tích cực từ Bộ GD-ĐT, Bộ LĐTBXH, Bộ Y tế để tiến hành cai nghiện tự nguyện giúp các em có thể quay trở lại học sau khi cai nghiện xong.

6.7.3. Phân tích và đề xuất

Việt Nam đã phát triển một khung pháp lý toàn diện và lâu dài nhằm giải quyết vấn đề trẻ vị thành niên sử dụng ma túy, trong đó có tập trung vào việc ngăn ngừa thông qua giáo dục tuyên truyền và nâng cao nhận thức. Nhằm ngăn chặn việc người lớn đưa trẻ em tham gia vào các hoạt động có liên quan đến ma túy, cần có những hình phạt nghiêm khắc đối với bất kỳ ai bán ma túy cho trẻ em, dụ dỗ trẻ em sử dụng ma túy, hoặc đưa trẻ tham gia vào các hoạt động buôn bán ma túy bất hợp pháp. Luật pháp cũng quy định về các hình thức cai nghiện tại cộng đồng và tại các cơ sở tập trung cho các đối tượng sử dụng ma túy là trẻ vị thành niên. Tổng hợp các quy định này đã giúp ngăn ngừa ma túy nói chung và ngăn ngừa việc sử dụng ma túy ở trẻ em nói riêng.

Dù đã có tất cả những nỗ lực trên, việc sử dụng ma túy bất hợp pháp đặc biệt là trong trẻ em và thanh niên vẫn là một vấn đề cấp bách ở Việt Nam. Chúng tôi đề xuất các biện pháp sau:

- Tiếp tục đẩy mạnh việc giáo dục và nâng cao nhận thức về ngăn chặn việc lạm dụng ma túy. Đảm bảo trẻ có quyền được tích cực tham gia vào việc xây dựng và thực hiện các chiến dịch phòng chống sử dụng ma túy. Xây dựng các tài liệu, các chiến dịch thông tin đặc biệt dành cho nhóm đối tượng có nguy cơ cao, bao gồm trẻ không đi học, trẻ lang thang và các nhóm trẻ em không được quan tâm khác;
- Sử dụng các trường hợp ví dụ làm gương và trường nhóm đồng đẳng trong nhóm có sử dụng ma túy: Nghiên cứu cho thấy rằng mạng lưới bạn bè đồng đẳng thường có tác động rất lớn lôi kéo người sử dụng ma túy và do đó đây phương pháp cũng chính là chiến lược tốt nhất để giảm thiểu các trường hợp này. Phương pháp giảm thiểu ma túy hữu hiệu nhất trong thanh thiếu niên cần phải khai thác được tác dụng, ảnh hưởng của mạng lưới bạn bè đồng đẳng để giúp người đã mắc nghiện rời xa được ma túy và cai nghiện thành công. Sử dụng ví dụ làm gương và các trường nhóm đồng đẳng cùng trong nhóm trẻ mắc nghiện để phòng chống tái nghiện, tư vấn kỹ năng

sống và chữa trị cai nghiện được coi là một biện pháp hiệu quả. Những dịch vụ này sẽ có sức hút rất lớn với người nghiện nếu được thực hiện ở những “địa điểm an toàn” nơi mà người nghiện không sợ bị bắt hoặc giam giữ khi thực hiện những dịch vụ đó;¹⁰⁰

- Đa dạng hóa các loại hình chương trình cai nghiện tự nguyện và hỗ trợ các nhóm đối tượng khác có thể giúp đỡ trẻ vị thành niên trong các cơ sở cai nghiện tập trung tại địa phương hoặc của công cộng. Thúc đẩy việc phát triển các chương trình phục hồi không hình phạt dựa vào cộng đồng đặc biệt dành cho trẻ vị thành niên. Các chương trình can thiệp phải đưa ra nhiều lựa chọn cai nghiện và ngăn ngừa tái nghiện khác nhau như liệu pháp thay thế bằng thuốc an thần methadone; đào tạo nghề và tạo việc làm; tư vấn trong các trung tâm mở rộng và tại những địa điểm khác cho người nghiện muốn cai và gia đình họ;
- Giới hạn việc sử dụng hình thức cai nghiện tập trung đối với trẻ dưới 18 tuổi, và đảm bảo trẻ em trong các trại cai nghiện luôn phải được tách biệt khỏi người lớn. Như đã đề cập ở trên, một nghiên cứu mới đây về các chương trình cai nghiện tập trung ở VN cho thấy, trẻ em ở các trại cai nghiện tập trung thường được xếp ở chung với người lớn trong trung tâm cai nghiện 05/06; do đó trong nhiều trường hợp chất lượng của các chương trình giáo dục và phục hồi rất thấp; và tỉ lệ tái nghiện trong số các trường hợp được thả vẫn cao. Điều này dẫn tới một câu hỏi liệu cai nghiện tập trung có phải là một chiến lược hiệu quả;¹⁰¹
- Giới thiệu những thủ tục và tiêu chuẩn chi tiết trong việc nhận trẻ tham gia cai nghiện tập trung tự nguyện từ những ông bố/bà mẹ của chúng để đảm bảo rằng cai nghiện tập trung chỉ là giải pháp cuối cùng;
- Thời gian cai nghiện tập trung bắt buộc hiện tại (1-2 năm) là quá dài và đi ngược với Công ước về quyền trẻ em trong đó qui định cai nghiện tập trung phải được coi là giải pháp cuối cùng và chỉ nên tiến hành trong khoảng thời gian ngắn nhất. Chúng tôi kiến nghị khoảng thời gian này cần được xem xét thay đổi bằng một cách tiếp cận linh hoạt hơn, cho phép các giai đoạn cai nghiện ngắn hơn kết hợp với đánh giá thường xuyên về sự tiến bộ của trẻ và quyết định có nên tiếp tục hình thức cai nghiện tập trung;
- Đẩy mạnh sự hỗ trợ dành cho trẻ đã hoàn thành xong các chương trình cai nghiện tập trung giúp họ thành công trong việc tái hòa nhập cộng đồng và ngăn ngừa việc tái nghiện.

6.8. Người chưa thành niên vi phạm pháp luật

Người chưa thành niên vi phạm pháp luật là những người dưới 18 tuổi bị cáo buộc hoặc bị kết tội vi phạm pháp luật, bất kể là về phương diện hành chính hay hình sự.

6.8.1. Công ước về quyền trẻ em, tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tốt

Điều 40 của Công ước về quyền trẻ em quy định các quốc gia thành viên phải ban hành luật pháp, thủ tục và thiết lập các cơ quan và thể chế chuyên xử lý vấn đề trẻ vị thành niên vi phạm pháp luật. Những thủ tục và quy định pháp lý này phải đảm bảo mọi trẻ vị thành niên bị cáo buộc, kết tội hoặc bị thừa nhận là đã vi phạm pháp luật có quyền được đối xử theo hướng bảo vệ nhân phẩm và giá trị của trẻ vị thành niên, tôn trọng quyền con người của trẻ vị thành niên và quyền tự do cơ bản của người khác, có tính tới độ tuổi của trẻ vị thành niên và ước muốn thúc đẩy tái hòa nhập xã hội của trẻ. Các quốc gia thành viên cũng phải quy định một độ tuổi tối thiểu để những trẻ ở dưới độ tuổi tối thiểu đó được cho là không có năng lực để cấu thành tội phạm.

Đại hội đồng Liên hiệp quốc cũng đã đưa ra ba bộ quy tắc nhằm hướng dẫn và khuyến nghị các quốc gia thành viên trong việc thiết lập một hệ thống tư pháp về trẻ vị thành niên. Đó là: Những quy tắc tiêu chuẩn tối thiểu của Liên hiệp quốc về Cơ quan Tư pháp trẻ vị thành niên (Quy tắc Bắc Kinh)¹⁰²; (1) Hướng dẫn

100 “Cháu muốn bỏ trốn nhưng không được”: Ma túy, Nguy cơ và HIV/AIDS tại Hải Phòng và Cẩm Phả, Viện XH học Hà nội và tổ chức Y tế Gia đình Quốc tế

101 Phân tích tình trạng các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc tại các cơ sở ở Việt Nam, UNICEF, 2004

102 Theo nghị quyết Đại Hội Đồng Liên Hiệp Quốc thông qua ngày 29/11/1985

của Liên hiệp quốc về Ngăn ngừa tội phạm vị thành niên (Hướng dẫn Riyadh)¹⁰³; (2) và Quy tắc của Liên hiệp quốc về Bảo vệ trẻ vị thành niên khỏi việc bị mất quyền tự do (JDLS)¹⁰⁴; (3) Các biện pháp chủ yếu mà những hướng dẫn này khuyến khích được tóm tắt dưới đây:

Các biện pháp không chính thức: Công ước về quyền trẻ em và Quy tắc Bắc Kinh yêu cầu các quốc gia thành viên khuyến khích việc đưa ra các biện pháp giải quyết đối với trẻ vị thành niên vi phạm pháp luật, không thi hành các biện pháp tố tụng chính thức. Các biện pháp này có thể là giải quyết các vụ vi phạm pháp luật trong cộng đồng thông qua hòa giải hoặc các biện pháp không chính thống khác, không áp dụng các biện pháp trừng phạt hành chính hoặc hình sự.

Bắt giữ và điều tra: Công ước về quyền trẻ em quy định việc bắt giữ trẻ vị thành niên chỉ được coi là biện pháp cuối cùng và việc bắt giữ này chỉ được tiến hành trong một khoảng thời gian ngắn nhất có thể có (Điều 37). Không được tra tấn hoặc dùng các hình thức đối xử man rợ, tàn bạo, thiếu nhân đạo hoặc trừng phạt đối với trẻ vị thành niên; quyền không bị bắt buộc phải khai báo hoặc thừa nhận tội của trẻ phải được đảm bảo (Điều 37, Điều 40). Thêm vào đó, Quy tắc Bắc Kinh quy định rằng, khi trẻ bị bắt hoặc bị giam giữ, cha mẹ của trẻ phải được thông báo ngay lập tức hoặc trong thời gian sớm nhất có thể. Ngoài ra, mọi tiếp xúc giữa cơ quan thi hành pháp luật và trẻ vị thành niên phải được tiến hành theo hướng tôn trọng địa vị pháp lý của trẻ, bảo vệ sức khỏe và tránh tổn hại tới trẻ. Nếu có thể, các biện pháp thay thế bắt giữ trước khi xử như giám sát chặt chẽ, quản thúc tại gia hoặc trong môi trường giáo dục hay gia đình cần được sử dụng.

Thủ tục truy tố và xét xử: Công ước về quyền trẻ em quy định trẻ vị thành niên bị cáo buộc hoặc buộc tội vi phạm pháp luật có quyền được một cơ quan có thẩm quyền, độc lập và không thiên vị quyết định vấn đề của mình một cách không chậm trễ tại một phiên tòa công bằng. Trong quá trình xét xử, người chưa thành niên có quyền có sự hiện diện của cha mẹ mình và có quyền có sự trợ giúp pháp lý hoặc các sự trợ giúp cần thiết khác. Người chưa thành niên không bị bắt buộc phải khai báo hoặc nhận tội, có quyền thẩm tra các chứng cứ chống lại mình, có quyền mời và thẩm tra nhân chứng có lợi cho mình với những điều kiện công bằng. Người chưa thành niên có quyền được trợ giúp phiên dịch miễn phí nếu trẻ không hiểu hoặc không nói được ngôn ngữ sử dụng tại phiên tòa (Điều 40). Công ước về quyền trẻ em cũng quy định trẻ em phải được tạo cơ hội thể hiện quan điểm của mình, được lắng nghe trong bất cứ một phiên tòa hành chính hoặc luật pháp nào có ảnh hưởng tới trẻ. Quan điểm của trẻ vị thành niên phải được xem xét một cách nghiêm túc, có tính tới độ tuổi và mức độ trưởng thành của trẻ (Điều 12.2). Quy tắc Bắc Kinh nhấn mạnh các phiên tòa phải được tiến hành theo hướng bảo vệ cao nhất lợi ích của người chưa thành niên, trong một môi trường hiểu biết mà ở đó cho phép trẻ được tham gia đầy đủ và diễn đạt ý kiến của mình một cách tự do nhất.

Bên cạnh đó, cả Công ước về quyền trẻ em (Điều 12) và Quy tắc Bắc Kinh đều yêu cầu quyền bí mật về thông tin đời tư của trẻ phải được tôn trọng ở mọi giai đoạn của một phiên tòa hình sự để tránh gây hại cho trẻ thông qua việc công bố thông tin công khai hoặc ghi nhãn hiệu. Cấm công bố thông tin có thể dẫn tới việc nhận ra người chưa thành niên.

Trừng phạt: Công ước về quyền trẻ em và các hướng dẫn của Liên hiệp quốc nhấn mạnh rằng, hình phạt đối với người chưa thành niên phải tính tới yếu tố giảm năng lực nhận biết các hậu quả do các hành động của trẻ gây ra và tăng khả năng phục hồi, sửa chữa của trẻ. Theo đó, Công ước về quyền trẻ em nêu ra một loạt các hình thức, chẳng hạn như chăm sóc, hướng dẫn và lệnh giám sát, tư vấn, thử việc, thúc đẩy các chương trình chăm sóc, giáo dục và đào tạo nghề và các hình thức khác thay cho việc làm mất tự do của trẻ. Các hình thức này cần phải được xây dựng để đảm bảo trẻ vị thành niên được đối xử tương xứng với tình trạng sức khỏe, hoàn cảnh và mức độ phạm tội của trẻ (Điều 40.4).

Biện pháp tước đoạt quyền tự do của trẻ (trường cải tạo hoặc trung tâm giam giữ) chỉ được sử dụng như biện pháp cuối cùng và trong một khoảng thời gian ngắn nhất có thể có (Công ước về quyền trẻ em, Điều 37(b)), và chỉ áp dụng cho trẻ vị thành niên phạm tội bạo hành nghiêm trọng hoặc liên tục phạm các tội nghiêm trọng khác (Nguyên tắc Bắc Kinh). Những người chưa thành niên không phạm tội nghiêm trọng về bạo lực cần được áp dụng biện pháp dựa vào cộng đồng, và cần được hưởng những dịch vụ hỗ trợ và chương trình giúp các em phục hồi và tái hòa nhập thành công. Không được áp dụng hình phạt về tiền hoặc tù chung thân mà không có khả năng trả lại tự do trong tương lai đối với trẻ dưới 18 tuổi (Điều 37 (a)).

103 Theo nghị quyết Đại Hội Đồng Liên Hiệp Quốc thông qua ngày 14/12/1990

104 Theo nghị quyết Đại Hội Đồng Liên Hiệp Quốc thông qua ngày 14/12/1990

Người chưa thành niên tại các cơ sở giam giữ, giáo dục bắt buộc: Công ước về quyền trẻ em yêu cầu tất cả trẻ vị thành niên bị tước quyền tự do phải được đối xử một cách nhân đạo, được tôn trọng nhân phẩm, có tính tới nhu cầu của một người ở độ tuổi đó. Trẻ vị thành niên phải được tách rời khỏi người lớn trừ trường hợp điều này không phải là việc làm tốt nhất cho họ (Điều 37(c)). JDLs của Liên hiệp quốc cũng quy định một bộ quy tắc về chăm sóc và đối xử đối với trẻ vị thành niên bị tước quyền tự do, phù hợp với những quy định về nhân quyền và những quyền tự do cơ bản, trên quan điểm giảm thiểu tác dụng xấu của việc giam giữ, giáo dục bắt buộc và thúc đẩy việc tái hòa nhập xã hội của trẻ.

Tái hòa nhập sau khi ra khỏi các cơ sở quản lý tập trung: Quy tắc JDLs quy định rằng tất cả người chưa thành niên trong cơ sở quản lý tập trung cần được hưởng lợi từ những hoạt động giúp hỗ trợ các em quay trở lại cộng đồng, quay trở về với gia đình, đi học và đi làm sau khi ra trường. Quy tắc Bắc Kinh khuyến nghị rằng Các quốc gia thành viên cung cấp những mô hình bán tập trung như các nhà trung chuyển, ngôi nhà giáo dục, trung tâm giáo dục ban ngày và những mô hình phù hợp khác để hỗ trợ quá trình tái hòa nhập của người chưa thành niên. Quy tắc Bắc Kinh cũng nhấn cần có nhiều dịch vụ và cơ chế được thiết kế nhằm đáp ứng nhu cầu của người chưa thành niên khi các em tái hòa nhập với cộng đồng, hướng dẫn và hỗ trợ được coi là chìa khóa cho tái hòa nhập thành công.

6.8.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam

Người chưa thành niên vi phạm pháp luật có thể bị xử lý theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính (nếu hành vi vi phạm chưa đến mức bị xử lý hình sự) và đối với các hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng hơn có thể bị xử lý theo Bộ luật Hình sự phù hợp với Bộ luật Tố tụng hình sự.

Theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính, người chưa thành niên từ 14 đến 18 tuổi sẽ bị xử phạt hành chính vì các vi phạm hành chính có chủ ý, và người chưa thành niên từ 16 tuổi trở lên sẽ bị xử phạt hành chính vì bất cứ các vi phạm hành chính nào mà họ gây ra. Theo Bộ luật Hình sự, người chưa thành niên từ 14 đến 16 chỉ phải chịu trách nhiệm trách nhiệm hình sự cho các tội hình sự rất nặng gây ra có chủ ý hoặc các tội đặc biệt nghiêm trọng. Người chưa thành niên từ 16 tuổi trở lên phải chịu trách nhiệm với mọi vụ án mà họ gây ra. Mục đích chính của việc xử phạt hình sự người chưa thành niên vi phạm pháp luật là để giáo dục và giúp đỡ những người này sửa chữa lỗi lầm và phát triển lành mạnh và trở thành những công dân có ích (Điều 69 của Bộ luật Hình sự).¹⁰⁵

Các biện pháp không chính thức

Việt Nam không có một hệ thống xử lý chuyển hướng chính thức đối với người chưa thành niên vi phạm pháp luật. Tuy nhiên có một số biện pháp không chính thức đã được dùng để xử phạt các vi phạm pháp luật nhỏ do người chưa thành niên gây ra mà không cần phải sử dụng tới các biện pháp xử phạt hành chính hoặc hình sự, và không cần phải chính thức lập hồ sơ người chưa thành niên vi phạm pháp luật. Các biện pháp không chính thức bao gồm: cảnh cáo của công an, gia đình cam kết giám sát và giáo dục người chưa thành niên, tự phê bình, giải quyết theo các quy tắc gia đình (Family Line); báo cáo với nhà trường để quản lý và giáo dục người chưa thành niên, và sử dụng các biện pháp hòa giải theo Pháp lệnh về Hòa giải ở cơ sở và Nghị định của Chính phủ số 160/1999/NĐ-CP, ngày 18 tháng 10 năm 1999.

Bắt giữ và điều tra

Theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính, người chưa thành niên bị buộc tội vi phạm hành chính có thể bị tạm giam trong trường hợp thấy cần thiết để ngăn chặn hoặc dừng ngay lập tức các hành động gây rối trật tự công cộng hoặc gây thương tích cho người khác, hoặc khi thấy cần thiết phải tập hợp và/hoặc xác định các trường hợp vi phạm. Nói chung, việc tạm giam không được vượt quá 12 giờ, nhưng có thể sẽ được gia hạn đến 24 giờ. Phải thông báo cho gia đình và bố mẹ người chưa thành niên biết nếu người chưa thành niên bị tạm giữ qua đêm hoặc hơn 6 giờ (Điều 44, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính).

Theo Bộ luật Tố tụng Hình sự, người từ 14 đến 16 tuổi có thể bị bắt giữ, bị tạm giam hoặc tạm thời bị đưa vào trại giam nếu phạm các tội nghiêm trọng gây ra có chủ ý hoặc phạm các tội rất hoặc đặc biệt nghiêm

¹⁰⁵ Để biết được đầy đủ đánh giá hệ thống tư pháp VTN của Việt Nam, hãy xem Phân tích Tình hình Tư pháp VTN, UNICEF, Viện Khoa học Pháp lý, 2005

trọng (Điều 303). Nếu người chưa thành niên vi phạm pháp luật bị bắt giữ, cần phải thông báo ngay lập tức cho bố mẹ của người đó biết, và gia đình người chưa thành niên, giáo viên và đại diện Đoàn Thanh niên có quyền và nghĩa vụ tham gia vào quá trình và làm các thủ tục điều tra. Với người chưa thành niên vi phạm pháp luật từ 14 đến 16 tuổi, phải có mặt đại diện của gia đình trong toàn bộ quá trình xét hỏi, thẩm vấn trừ khi đại diện gia đình cố ý vắng mặt không có lý do chính đáng (Điều 306). Hiện nay chưa có một hướng dẫn hoặc thủ tục đặc biệt nào cho công an trong việc sử dụng lực lượng và các kỹ năng thẩm vấn đặc biệt.

Xét xử và các thủ tục tố tụng tòa án

Các biện pháp xử lý hành chính với người chưa thành niên vi phạm pháp luật có thể do các cơ quan đặc biệt, bao gồm cả Chủ tịch Ủy ban nhân dân đưa ra mà không có các thủ tục tố tụng tòa án (theo Điều 1, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002). Theo Nghị định số 142 năm 2002, quyết định đưa người chưa thành niên vi phạm pháp luật vào trại cải tạo do Chủ tịch Ủy ban nhân dân các quận/huyện, thành phố và tỉnh/thành đưa ra, có tham khảo Hội đồng tư vấn.

Khi các thủ tục tố tụng hình sự được đưa ra áp dụng với người chưa thành niên vi phạm pháp luật, ban xét xử phải có cả hoặc một giáo viên, hoặc một đại diện của Đoàn thanh niên (PPC, Điều 306). Hơn nữa, phải có mặt đại diện của gia đình, đại diện của trường học hoặc của các tổ chức xã hội trong quá trình xét xử của Tòa án (PPC, Điều 306), và bắt buộc phải có sự tham gia và có mặt của luật sư biện hộ. Tuy nhiên, gần đây Việt Nam chưa có bất cứ một tòa án đặc biệt hoặc thủ tục tòa án đặc biệt nào để giải quyết các vụ án có liên quan đến người chưa thành niên vi phạm pháp luật.

Các biện pháp xử phạt

Theo hệ thống xử phạt hành chính, người chưa thành niên có thể bị phạt cảnh cáo, bị phạt tiền, áp dụng biện pháp giáo dục tại cộng đồng, đưa vào trung tâm phục hồi hoặc trung tâm cai nghiện ma túy, hoặc đưa vào trại cải tạo trong 2 năm, tùy thuộc vào mức độ phạm tội, tuổi của người chưa thành niên vi phạm pháp luật, và các hoàn cảnh, trường hợp của người chưa thành niên. Nghị định số 163/2003/NĐ-CP ban hành các quy định về hình thức giáo dục tại xã, phường và thành phố, thị trấn rằng, khi người chưa thành niên vi phạm pháp luật được áp dụng hình phạt giáo dục tại cơ sở xã/phường, cần cử một cơ quan chịu trách nhiệm quản lý và giáo dục người chưa thành niên. Cơ quan đó phải của một người làm việc với người chưa thành niên vi phạm pháp luật, xây dựng chương trình hành động, và giúp đỡ người chưa thành niên tìm việc hoặc tìm kiếm sự trợ giúp của Ủy ban nhân dân trong việc tìm việc cho những người này. Nhà tài trợ sẽ giúp người chưa thành niên tự làm kiếm điểm và viết cam kết sửa chữa các lỗi lầm cũng như giám sát việc thực hiện việc giáo dục người chưa thành niên.

Theo hệ thống hình sự, Bộ luật Hình sự quy định rằng người chưa thành niên có thể phải chịu các biện pháp xét xử theo hướng giáo dục và phòng tránh (giáo dục tại xã, phường, đưa vào trại cải tạo) hoặc các biện pháp xử phạt (cảnh cáo, phạt tiền, cải tạo không giam giữ và phạt tù có thời hạn). Thời hạn phạt tù có thời hạn tối đa áp dụng với người chưa thành niên vi phạm pháp luật ngắn hơn so với thời hạn áp dụng cho người lớn phạm cùng một tội. Thêm vào đó, khi áp dụng hình phạt tù dưới 3 năm, cho thấy rằng không cần thiết phải áp dụng phạt tù có thời hạn, tòa án có thể cho hoãn thi hành án và quyết định thời hạn thử thách từ 1 đến 5 năm (Điều 7). Không được áp dụng các hình phạt tù chung thân và xử tử với người chưa thành niên vi phạm pháp luật (Điều 74).

Người chưa thành niên tại các trường giáo dưỡng/trại giam

Các trường giáo dưỡng dành cho người chưa thành niên nằm dưới sự quản lý của Bộ Công an theo Quyết định số 142/2003. Bộ Công an phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em và các cơ quan liên quan, quản lý các trường giáo dưỡng. Học sinh các trường giáo dưỡng phải tham gia vào chương trình giáo dục cơ bản bắt buộc và cũng được học nghề.

Điều 308, Bộ luật Tố tụng Hình sự quy định rằng người chưa thành niên vi phạm pháp luật chịu hình phạt tù có thời hạn phải được giam giữ tách xa người lớn và phải được học nghề hoặc học văn hóa cơ bản. Pháp lệnh thi hành án phạt tù năm 1993, Nghị định số 60/CP ngày 18 tháng 9 năm 1993 về việc 'Ban

hành các quy định về các trại giam, và Nghị định số 60/2001/NĐ-CP ngày 04 tháng 9 năm 2001 về sửa đổi Điều 3 của các quy định về trại giam, quy định rằng các tù nhân là người chưa thành niên được tách riêng ra theo lứa tuổi, giới tính theo cơ chế quản lý, giáo dục, lao động học tập và các hoạt động thường nhật (Điều 10, Điều 13 của Pháp lệnh thi hành án phạt tù). Giáo dục tiểu học và dạy nghề cho người chưa thành niên vi phạm pháp luật là bắt buộc.

Tái hòa nhập

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định rằng trẻ em vi phạm pháp luật bị xử lý bằng các hệ thống xử lý hành chính và/hoặc hình sự và bị tách khỏi cộng đồng của mình trong một thời gian cố định, khi trở về với gia đình, sẽ được Ủy ban nhân dân xã/phường và các cơ quan chức năng, các tổ chức tạo điều kiện và giúp đỡ họ tiếp tục học tập và tham gia vào các lớp học nghề và tìm việc làm (Điều 58). Ngoài ra, Pháp lệnh thi hành án phạt tù (Điều 33) và Nghị định số 52/2001/NĐ-CP hướng dẫn việc thực hiện việc đưa vào trường giáo dưỡng (các điều 28, 29 và 31) đều quy định rằng, nếu người chưa thành niên vi phạm pháp luật đã hoàn thành hình phạt tù, ban giám thị trại giam sẽ phối hợp với các tổ chức hành chính và xã hội tại xã, phường hoặc thành phố, thị trấn giúp người chưa thành niên hòa nhập vào cuộc sống bình thường trong xã hội.

6.8.3. Phân tích và khuyến nghị

Chính sách của Việt Nam về người chưa thành niên vi phạm pháp luật nhấn mạnh sự cần thiết phải thúc đẩy giáo dục và tái hòa nhập hơn là chỉ sử dụng các hình phạt thuần túy. Tuy nhiên tới nay vẫn chưa có một hệ thống tư pháp người chưa thành niên hoàn chỉnh. Trong Báo cáo quốc gia về CRC của Việt Nam, quan sát và kết luận của Ủy ban Quyền trẻ em của LHQ CRC đã đưa ra một số khuyến nghị nhằm cải thiện hệ thống tư pháp người chưa thành niên, thông qua quy định pháp luật riêng về tư pháp người chưa thành niên, cải thiện điều kiện trong các trung tâm giam giữ vị thành niên và đảm bảo việc tước quyền tự do chỉ được sử dụng khi không còn cách nào khác; tăng cường xây dựng một hệ thống cung cấp các dịch vụ phục hồi và tái hòa nhập phù hợp và tăng số nhân viên xã hội chuyên nghiệp trong các lĩnh vực hỗ trợ tội phạm chưa thành niên; và đảm bảo rằng tất cả trẻ em bị cáo buộc vi phạm pháp luật đều được tư vấn và hỗ trợ pháp lý. Bên cạnh đó, các nghiên cứu cấp quốc gia gần đây đã cho thấy một vài bất cập trong hệ thống tư pháp vị thành niên, bao gồm các điểm sau:¹⁰⁶

- **Chuyên môn hóa và tập huấn:** Mặc dù Bộ luật Tố tụng Hình sự quy định rằng các nhà điều tra, viện kiểm sát và quan tòa tiến hành các thủ tục hình sự có liên quan đến người chưa thành niên phải có kiến thức cần thiết về tâm lý và giáo dục người chưa thành niên, nhưng thực tế các khóa tập huấn chuyên môn là không nhiều. Người ta khuyến nghị rằng cần lựa chọn công an, các công tố viên, luật sư, tòa án và các nhà hoạt động xã hội để thành lập các nhóm chuyên trách về người chưa thành niên. Các chuyên gia về người chưa thành niên này phải được tập huấn thêm và trang bị các kỹ năng giải quyết các vụ án người chưa thành niên. Có thể xây dựng các hướng dẫn và tài liệu cho mỗi cơ quan để thúc đẩy các mục tiêu thân thiện với trẻ em, và để đảm bảo một mục tiêu nhất quán và được phối hợp tại mỗi giai đoạn của quá trình tố tụng. Đặc biệt, cần phải có các hướng dẫn đặc biệt hoặc các thông tư thực hiện với các nguyên tắc tiến hành thủ tục tố tụng tòa án dành cho người chưa thành niên, nhằm tăng cường một môi trường thân mật và thân thiện với trẻ em, và để yêu cầu các tòa án xét xử người chưa thành niên phải là tòa xét xử không công khai và cấm các tài liệu xuất bản tiết lộ danh tính của người chưa thành niên.
- **Tăng cường tư pháp phục hồi và biện pháp xử lý thân thiện với người chưa thành niên vi phạm pháp luật**

Gần đây các biện pháp thân thiện như gia đình cam kết quản lý và biện pháp hòa giải đã được sử dụng để giải quyết các vụ án nhỏ về người chưa thành niên vi phạm pháp luật mà không phải áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính hoặc hình sự. Tuy nhiên, các biện pháp này không phản ánh đầy đủ các nguyên tắc tư pháp phục hồi, đặc biệt có sự liên quan của người chưa thành niên và nạn nhân trong việc ra quyết định, chịu trách nhiệm về người chưa thành niên, và cung cấp

106 Xem tài liệu Phân tích tình trạng tư pháp người chưa thành niên ở Việt Nam, do Bộ Tư pháp/UNICEF phát hành năm 2005. Đánh giá về tư pháp người chưa thành niên ở Hải phòng, UNICEF/UBDSGDTE, 2006

các hỗ trợ tâm lý - xã hội tương ứng cho người chưa thành niên để phòng tránh việc tái phạm tội. Vì vậy, có khuyến nghị rằng cần thử nghiệm và thúc đẩy các chương trình xử lý chuyển hướng. Không nên tiếp tục các tiến hành các phương pháp tự phê bình trước công chúng vì điều này có thể làm tăng sự kỳ thị và gán mác lên người vi phạm pháp luật. Cuối cùng, để thúc đẩy việc áp dụng rộng rãi hơn các biện pháp xử lý thân thiện và xử lý chuyển hướng, công an, các công tố viên và quan tòa cần phải được tự do hơn trong việc xử lý các vụ án người chưa thành niên vi phạm pháp luật bằng các biện pháp hòa giải hoặc một số các hình thức xử lý thân thiện khác thay vì áp dụng các biện pháp xử phạt hành chính hoặc hình sự.

- **Tăng cường hỗ trợ cho người chưa thành niên đang được cộng đồng quản lý:**

Trong khi người chưa thành niên đang được gia đình hoặc cộng đồng quản lý và giáo dục nhận được một vài hỗ trợ và lời khuyên từ các đại diện của các tổ chức truyền thông đại chúng, sự hỗ trợ này không có hệ thống hoặc chuyên sâu. Trong một số trường hợp, chính quyền địa phương và tổ chức truyền thông đại chúng cho lời khuyên, tham vấn và hỗ trợ bằng vật chất, nhưng họ lại thiếu các kỹ năng chuyên môn cũng như các chương trình để cung cấp các hỗ trợ mà người chưa thành niên cần đến, đặc biệt là cho những người có nhiều vấn đề phức tạp hơn. Vì vậy, khuyến nghị cho rằng cần thử nghiệm một mô hình quản lý các vụ án chuyên sâu nhằm cung cấp hỗ trợ tâm lý - xã hội cho người chưa thành niên có nguy cơ, người chưa thành niên bị xử phạt thân thiện, và người chưa thành niên chịu sự giáo dục tại xã, phường. Là một phần của hoạt động thử nghiệm, các chương trình có thể được xây dựng hoặc phát triển để giúp người chưa thành niên và gia đình họ giải quyết các nhân tố rủi ro và cải thiện sự cạnh tranh xã hội (tham vấn về vấn đề nghiện ma túy/cờ bạc, khóa học kỹ năng sống, kiểm chế tính nóng nảy, giám sát đồng đẳng, các câu lạc bộ đồng cảm cho phụ huynh, v.v...).

- **Cải thiện các điều kiện dành cho người chưa thành niên đang thi hành án trong các trường giáo dưỡng và các trại giam:**

Nói chung, các trường giáo dưỡng và các trại giam đáp ứng được các yêu cầu cơ bản của Công ước về Quyền trẻ em và các Hướng dẫn của Liên hiệp quốc. Tuy nhiên, có một vài vấn đề cần được ưu tiên giải quyết. Tại các trung tâm phục hồi, bao gồm cả các nhà tạm giam và trại giam, người chưa thành niên phải được tách khỏi người lớn. Ngoài ra, các chương trình giáo dục và dạy nghề đang tồn tại tại các trường giáo dưỡng và các trại giam phải được thiết kế sao cho có thể cung cấp được các kỹ năng marketing cho họ, các kỹ năng sẽ giúp người chưa thành niên tìm được việc làm khi họ được thả. Đồng thời, cần có các chương trình mới để giúp đỡ người chưa thành niên trong các trại giam và các trường giáo dưỡng nhằm xây dựng năng lực xã hội và bắt đầu giải quyết các hành vi phạm tội của họ. Thủ tục kiểm tra HIV bắt buộc đối với người chưa thành niên và không thông báo tình trạng của họ không nên được tiếp tục. Thay vào đó, người chưa thành niên phải được cho kiểm tra một cách tự nguyện, được tham vấn, chữa trị và được cung cấp các thông tin để phòng tránh.

- **Tăng cường phục hồi và tái hòa nhập:**

Công ước về Quyền trẻ em và các hướng dẫn của Liên hiệp quốc yêu cầu rằng người chưa thành niên được trại giam thả về phải được cung cấp các hỗ trợ và trợ giúp để giúp họ hòa nhập vào với cộng đồng. Trong khi luật pháp Việt Nam yêu cầu hỗ trợ cho việc tái hòa nhập của người chưa thành niên vi phạm pháp luật thì trên thực tế, các biện pháp đang tồn tại lại không nhất quán hoặc không được áp dụng một cách hiệu quả. Vì vậy, khuyến nghị cho rằng cần xây dựng một hệ thống quản lý vụ án một cách tổng hợp nhằm cung cấp các hỗ trợ liên tục cho người chưa thành niên được các trường giáo dưỡng và các trại giam thả về. Điều này cũng yêu cầu phải có một cơ cấu phối hợp rõ ràng và phân công trách nhiệm cụ thể tại cấp chính quyền địa phương cũng như việc xây dựng năng lực cho chính quyền địa phương và các đại diện cơ quan làm việc với người chưa thành niên.

- **Cải cách pháp luật:**

Với hệ thống hành chính, có khuyến nghị rằng các văn bản pháp luật cần được sửa đổi nhằm yêu cầu người chưa thành niên, các bậc cha mẹ và nạn nhân được trực tiếp tham gia vào quá trình ra quyết định phải áp dụng hình thức giáo dục tại xã, phường hoặc đưa vào trường giáo dưỡng. Đặc biệt, cần phải yêu cầu các Ban cố vấn về xử lý chuyển tuyến đưa vào trường giáo dưỡng ưu tiên trực tiếp gặp gỡ người chưa thành niên vi phạm pháp luật và gia đình họ để đưa ra quyết định. Cũng có khuyến nghị cho rằng, để đảm bảo tính đồng nhất với Bộ luật Tố tụng Hình sự, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính phải được sửa đổi để cấm việc bắt giữ và

tạm giam người chưa thành niên vi phạm pháp luật. Cũng có khuyến nghị rằng cần cần nhắc hủy bỏ việc sử dụng trường giáo dưỡng là một hình thức xử phạt hành chính. Công ước về quyền trẻ em và các hướng dẫn của Liên hiệp quốc chỉ rõ rằng bất cứ hình thức tước đoạt tự do nào, bao gồm cả việc đưa vào trường giáo dưỡng, cũng chỉ được áp dụng như là một biện pháp cuối cùng, đối với những hành vi phạm tội hình sự nặng, và phải được các cơ quan có thẩm quyền đưa ra, có sự quan tâm đúng mực về quyền được xử lý công bằng của người chưa thành niên.

Đối với hệ thống hình sự, có khuyến nghị rằng Bộ luật Tố tụng Hình sự cần được sửa đổi nhằm trao cho công an, kiểm sát và tòa án nhiều quyền hơn trong việc xử lý chuyển hướng các vụ án người chưa thành niên vi phạm pháp luật bằng hình thức hòa giải hoặc bằng một số biện pháp thân thiện, không chính thức khác thay cho việc xử lý hình sự. Hơn nữa, cần phải xây dựng các biện pháp khẩn cấp tạm thời mới trong việc điều tra thân thiện và các thủ tục tố tụng tòa án để đảm bảo việc bảo vệ quyền của người chưa thành niên mọi lúc trong quá trình tố tụng, và để đảm bảo rằng quyền riêng tư cá nhân của người chưa thành niên phải luôn luôn được tôn trọng. Nhằm khuyến khích hình thức xử lý chuyển hướng và giảm việc áp dụng các hình phạt tù đối với người chưa thành niên, có khuyến nghị rằng Bộ luật Hình sự phải được sửa đổi để mở rộng lĩnh vực áp dụng các biện pháp tư pháp cũng như đình chỉ kết án đối với người chưa thành niên. Cần phải để cho Tòa án được tự do hơn trong việc áp dụng hình thức xử phạt phù hợp nhất đối với mỗi người chưa thành niên vi phạm pháp luật.

6.9. Trẻ khuyết tật

“Trẻ khuyết tật” gồm trẻ bị khuyết tật về thể chất và tinh thần, áp dụng như nhau đối với trẻ bị khuyết tật bẩm sinh, trẻ bị khuyết tật do bị thương, ốm đau bệnh tật, tai nạn do mìn/vật chưa nổ hoặc nhiễm các chất hoá học.

6.9.1. Công ước quốc tế về quyền trẻ em, tiêu chuẩn quốc tế và các mô hình tốt

Điều 23 của Công ước quốc tế về quyền trẻ em đảm bảo trẻ em bị khuyết tật về thể chất và tinh thần có quyền được hưởng một cuộc sống tốt và đầy đủ, được bảo vệ nhân phẩm, nâng cao tính tự chủ và được tạo điều kiện tham gia một cách chủ động vào cộng đồng. Về điểm này, các quốc gia thành viên được yêu cầu phải công nhận quyền được chăm sóc đặc biệt của trẻ bị khuyết tật. Trong khuôn khổ nguồn lực của mình, các quốc gia phải cung cấp cho trẻ khuyết tật và những người chăm sóc trẻ, những sự trợ giúp tương ứng với điều kiện của trẻ. Sự trợ giúp này phải được cung cấp miễn phí nếu có thể, có tính tới điều kiện tài chính của cha mẹ trẻ, và phải được thiết kế để đảm bảo rằng trẻ bị khuyết tật được tiếp cận và nhận được một cách có hiệu quả các dịch vụ chăm sóc sức khỏe, giáo dục, đào tạo, phục hồi chức năng, chuẩn bị cho các cơ hội về việc làm và giải trí theo hướng giúp trẻ đạt được sự phát triển cá nhân và hội nhập xã hội một cách đầy đủ nhất có thể có, trong đó bao gồm cả việc phát triển tinh thần và văn hoá của trẻ.

Ủy ban Liên hiệp quốc về Quyền và các giải pháp về trẻ em khuyến nghị phải thiết lập một hệ thống hiệu quả để đánh giá tình trạng của trẻ bị khuyết tật, bao gồm cả việc xây dựng một hệ thống xác định và theo dõi trẻ bị khuyết tật, các cơ chế giám sát, các thước đo đánh giá sự tiến bộ của trẻ và những khó khăn mà trẻ gặp phải. Cần phải đưa ra các biện pháp nhằm đảm bảo đào tạo đúng, bao gồm cả đào tạo đặc biệt, cho những người chịu trách nhiệm chăm sóc trẻ bị khuyết tật, bao gồm cả ở cấp độ gia đình, cộng đồng và tại các cơ sở liên quan.

Ủy ban cũng liên tục nhấn mạnh rằng trẻ khuyết tật nên được chăm sóc tại gia đình hoặc cộng đồng chứ không phải tại các cơ sở. Các quốc gia nên đưa ra các chính sách phi giam giữ hoặc đưa vào trại giáo dưỡng nhằm giảm số lượng trẻ em được chăm sóc tại các cơ sở này và nên có các chương trình tại chỗ nhằm cung cấp hỗ trợ tài chính và các hỗ trợ khác cho những gia đình đang chăm sóc trẻ bị khuyết tật. Quy tắc chuẩn về Công bằng hoá cơ hội cho người bị khuyết tật yêu cầu các quốc gia phải đưa ra mọi nỗ lực nhằm trợ giúp trẻ khuyết tật và hỗ trợ các dịch vụ cho gia đình họ một cách cao nhất có thể có trên cơ sở cộng đồng hoặc ngoài môi trường có người bệnh, qua đó tránh việc tách trẻ khỏi gia đình chúng để

đưa vào các cơ sở chăm sóc chuyên biệt. Các dịch vụ hướng dẫn, chăm sóc nhận nuôi tạm thời, chăm sóc có người phục vụ phải được cung cấp cho các gia đình có người bị tàn tật, các quốc gia phải dỡ bỏ các rào cản không cần thiết đối với những người muốn chăm sóc hoặc nhận trẻ bị khuyết tật làm con nuôi.

Ủy ban cũng đặc biệt nhấn mạnh tới tầm quan trọng của việc giúp trẻ khuyết tật hội nhập với hệ thống giáo dục chính thống, thay vì đưa trẻ vào các trường hoặc cơ sở đặc biệt.

6.9.2. Luật pháp, chính sách và hoạt động thực tiễn của Việt Nam

Theo ước tính ở VN hiện nay có khoảng 5.331.265 người khuyết tật, chiếm 6.34% dân số.¹⁰⁷ Trong số này, 2.37% hoặc 661.603 là trẻ ở độ tuổi dưới 18. Tuy nhiên những số liệu này là từ một ước tính dựa trên số liệu từ năm 1995 và thấp hơn nhiều so với những số liệu được đề cập trong hầu hết các nghiên cứu gần đây. Điều quan tâm nhất là số trẻ bị khuyết tật do hậu quả nghiêm trọng của việc người Mỹ sử dụng chất độc màu da cam trong những năm chiến tranh ở VN. Một thời gian ngắn sau khi nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa được thành lập, Đảng và Nhà nước đã có rất nhiều chính sách bảo vệ trẻ em khuyết tật, cho chúng có nhiều cơ hội hơn để tiếp cận với các dịch vụ y tế, giáo dục và việc làm.

Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em quy định trẻ bị khuyết tật và trẻ là nạn nhân nhiễm các chất độc cần phải được hỗ trợ, chăm sóc và tạo các điều kiện ưu đãi bởi gia đình, nhà nước và xã hội như: phát hiện sớm các trường hợp bị khuyết tật và bị bệnh; điều trị và phục hồi chức năng; được nhận vào các trường nội và ngoại trú; được hỗ trợ thông qua giáo dục phổ thông, đào tạo dạy nghề và tham gia vào các hoạt động xã hội (Điều 52).

Các vấn đề có liên quan đến người khuyết tật được đề cập một cách toàn diện trong Pháp lệnh về Người tàn tật ban hành năm 1998, trong Nghị định số 55/1999/NĐ-CP ban hành ngày 10 tháng 7 năm 1999 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh Người tàn tật, Thông tư số 13/2000/TT-BLĐTBXH ngày 12 tháng 5 năm 2000 của Bộ LĐTB & XH hướng dẫn việc thực hiện Nghị định số 55/1999/NĐ-CP, và một số các văn bản pháp qui khác.

Theo pháp lệnh, người khuyết tàn tật cần được nhà nước và xã hội hỗ trợ chăm sóc y tế và phục hồi chức năng và hỗ trợ việc làm phù hợp. Đặc biệt, trẻ em khuyết tật, tàn tật và những người bị ảnh hưởng chất độc hoá học trong chiến tranh cần được nhà nước và xã hội bảo vệ chăm sóc đặc biệt. Cha mẹ và các thành viên khác trong gia đình cũng như người giám hộ của người khuyết tật có trách nhiệm nuôi dưỡng, chăm sóc, tạo điều kiện cho những người này phục hồi chức năng, học tập, lao động và tham gia vào đời sống xã hội. Người tàn tật nặng không có thu nhập và không có người cư mang phải được nhà nước và toàn xã hội hỗ trợ, chăm sóc và nuôi dưỡng tại nơi ở của họ hoặc trong các cơ sở xã hội do nhà nước hoặc các tổ chức xã hội quản lý. Hằng năm, nhà nước phải dành ra một khoản ngân sách để thực hiện chiến dịch cứu trợ người khuyết tật trong xã hội thông qua thăm khám sức khoẻ, điều trị, phục hồi chức năng, giáo dục, đào tạo nghề, tạo việc làm giúp họ ổn định cuộc sống. Nghiêm cấm phân biệt, kỳ thị và ngược đãi người khuyết tật tàn tật.

Các dịch vụ chăm sóc y tế và phục hồi:

Pháp lệnh về Người tàn tật quy định người tàn tật được phòng bệnh, chăm sóc y tế và phục hồi chức năng; khám sức khoẻ và điều trị tại các cơ sở y tế. Người tàn tật nặng không có thu nhập và người tàn tật nghèo được đảm bảo khám chữa bệnh miễn phí. Người tàn tật nghèo phải được hưởng các dịch vụ phục hồi chức năng và chính hình miễn phí hoặc được tài trợ một phần chi phí hoặc được chỉ dẫn làm các bộ phận cơ thể trả tiền tại các trung tâm phục hồi chức năng.

Theo Quyết định số 139/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 15 tháng 10 năm 2002 về các dịch vụ y tế cho người nghèo và người khuyết tật, trẻ khuyết tật có thể được nhận sự chăm sóc y tế miễn phí. Nghị định này quy định mọi trẻ em tàn tật đều có quyền được hưởng chăm sóc y tế miễn phí. Theo ước tính của Bộ LĐTB & XH, 50.35% số hộ có người khuyết tật trên toàn quốc đã nhận được sự hỗ trợ về chính sách y tế, trong đó có 38.17% được khám chữa bệnh miễn phí, 45.43% đã có thể bảo hiểm y tế.

107 Số trẻ bị tàn tật: (theo thống kê năm 2003 của Hội đồng hợp tác quốc gia về người khuyết tật)

Ngoài ra, Bộ Y tế cũng đã lập ra các phòng điều trị và phục hồi cho người khuyết tật.¹⁰⁸ Bộ Y tế xem xét mô hình phục hồi chức năng tại cộng đồng như là chiến lược chính hỗ trợ người tàn tật. Thông tư 12/BYT-TT ban hành năm 1993 quy định các hoạt động phục hồi chức năng tại cộng đồng cần được mở rộng dần dựa trên hướng dẫn của TCYTTC. Thông tư này chỉ đạo tất cả các tỉnh thực hiện các Chương trình phục hồi chức năng dưới sự quản lý của Ủy ban nhân dân các cấp trong đó có lồng ghép các hoạt động của ngành giáo dục và Sở LĐTB&XH. Các hoạt động này bao gồm hoạt động vận động tại nhà, tạo việc làm, khuyến khích trẻ em tàn tật đến trường. Tuy nhiên việc thực hiện chính sách này còn chưa hiệu quả, nhiều trẻ em tàn tật đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa còn chưa được tiếp cận với các Chương trình phục hồi chức năng.¹⁰⁹

Hiện nay tổng số có 10 trung tâm phục hồi (trung tâm bán trú) dành để chăm sóc trẻ khuyết tật ở 7 trong tổng số 61 tỉnh trên toàn quốc.¹¹⁰ Điều trị phục hồi tại cộng đồng đã được tiến hành trên 46 trong tổng số 64 tỉnh, thành phố trên toàn quốc, trên phạm vi 215 quận, huyện và 2420 thị xã. Đã có 74.1% người tàn tật được hưởng lợi từ việc điều trị phục hồi tại cấp xã. Hơn nữa, phần lớn các bệnh viện huyện đã thành lập các cơ sở phục hồi riêng của mình. Tuy nhiên, ước tính chỉ có một tỉ lệ rất thấp là 4.62 % người khuyết tật nhận được sự trợ giúp điều trị phục hồi. Vì vậy, Quyết định số 65/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch chăm sóc trẻ có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn dựa vào cộng đồng giai đoạn 2005-2010 kêu gọi tăng số lượng trẻ bị khuyết tật nghiêm trọng được hưởng các dịch vụ phục hồi và phẫu thuật chỉnh hình từ 40% lên 70%.

Theo Bộ Y tế, khoảng 63% người khuyết tật trên toàn quốc đã được tiếp cận với các dịch vụ y tế. Cho tới nay, có hơn 150.000 người khuyết tật được chăm sóc phục hồi và phẫu thuật chỉnh hình. Hơn 10.000 người đã nhận được sự hỗ trợ đặc biệt như được cung cấp xe lăn, gậy tập đi, được lắp chân tay giả. Các phẫu thuật chỉnh hình và điều trị phục hồi đã được tiến hành cho hàng ngàn trẻ em bị khuyết tật.

Tuy nhiên, các khảo sát cho thấy mức độ tiếp cận với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và phục hồi phù hợp vẫn còn thấp, và hiểu biết của các gia đình có trẻ tàn tật về các dịch vụ phục hồi chức năng ở địa phương còn rất hạn chế. Khoảng 1/3 số gia đình có trẻ tàn tật trong các cộng đồng dân cư chưa bao giờ tìm tới các dịch vụ điều trị cho trẻ. Tỷ lệ số gia đình tìm tới các cơ sở điều trị cho trẻ em tàn tật ở các vùng khác nhau ở nông thôn và thành thị dao động rất lớn, 90% gia đình có trẻ tàn tật ở đồng bằng sông Hồng tìm đến với các dịch vụ phục hồi này trong khi con số tương ứng chỉ là 29% ở vùng Tây Nguyên. Chỉ khoảng 1/5 số trẻ tàn tật được sử dụng các thiết bị, bộ phận hỗ trợ phục hồi như chân tay giả, thiết bị chỉnh hình, trợ thính, trợ thị và xe lăn. Chưa đến 10% trẻ em khuyết tật vận động và 2% trẻ em khiếm thính được sử dụng các thiết bị, bộ phận hỗ trợ phục hồi.¹¹¹

Giáo dục:

Về vấn đề giáo dục cho trẻ em bị khuyết tật, Pháp lệnh về Người tàn tật quy định việc học tập của trẻ em tàn tật được tổ chức thực hiện dưới các hình thức học hòa nhập trong các trường phổ thông, trường chuyên biệt dành cho người tàn tật, tại nơi chăm sóc trẻ tàn tật và tại gia đình (Điều 16). Học sinh khuyết tật có thể được xem xét miễn giảm học phí và các khoản đóng góp cho trường, được nhân trợ cấp xã hội và được xem xét cấp học bổng theo quy định của nhà nước (Điều 15). Ngoài ra, Luật Giáo dục quy định rằng Chính phủ cần khuyến khích các tổ chức và cá nhân mở các trường, lớp học đặc biệt cho người tàn tật để giúp họ phục hồi, có kiến thức, được dạy nghề và hòa nhập với xã hội. Luật này cũng nêu rằng các trường, lớp học cho người tàn tật do nhà nước quản lý cần được ưu tiên về đội ngũ cán bộ, cơ sở vật chất, hỗ trợ ngân sách, đồng thời áp dụng các chính sách ưu tiên cho việc các cá nhân, tổ chức thiết lập và quản lý các trường, lớp học cho người tàn tật. Ngoài ra, pháp luật về hệ thống hóa giáo dục tiểu học quy định trẻ bị tàn tật cần phải được giúp đỡ và tạo điều kiện hoàn thành giáo dục tiểu học (Điều 11). Trẻ khuyết tật là con của các thương binh, liệt sỹ được nhận trợ cấp, học bổng và các hình thức ưu đãi khác theo Nghị định số 28/CP ngày 29 tháng 4 năm 1995. Theo Nghị định số 88/2001/NĐ- CP do Chính phủ ban hành ngày

108 Quyết định số 963/1999/QSBYT về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của các phòng khám phục hồi và chữa trị dưới sự bảo trợ của Bộ; Thông tư số 10/1999/TT-BYT ngày 9 tháng 6 năm 1999 của Bộ Y tế về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của các phòng khám phục hồi và chữa trị dưới sự bảo trợ của Bộ.

109 Phân tích tình hình trẻ em khuyết tật tại Việt Nam, UNICEF và Bộ LĐTB&XH, 2004

110 Phân tích tình trạng các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc tại các cơ sở ở Việt Nam, UNICEF, 2004

111 Bộ LĐTB&XH và UNICEF; Khảo sát tình hình trẻ em khuyết tật tại Việt Nam 1998: Báo cáo cuối cùng; Hà nội; Tháng 1 năm 2000; Phân tích tình hình trẻ em khuyết tật tại Việt Nam, UNICEF và Bộ LĐTB&XH, 2004

22.11.2001 về vấn đề giảm học phí và qui định các khoản đóng góp nâng cấp trường lớp, trợ cấp xã hội và học bổng khuyến khích dành cho sinh viên khuyết tật hoặc có hoàn cảnh khó khăn, trẻ bị khuyết tật có thể được miễn hoặc giảm học phí.

Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã thành lập các trung tâm giáo dục và đào tạo cho trẻ khuyết tật như một phần của hệ thống giáo dục quốc gia.¹¹² Tổng số có khoảng 29 các trường đặc biệt và 17 lớp học đặc biệt dành cho trẻ khuyết tật trên toàn quốc. Đại bộ phận các trường đặc biệt này là trường cho người khiếm thính, khiếm thị, chỉ có 9 trường dành cho trẻ em thiếu năng trí tuệ.

Năm 2001, Thủ tướng Chính phủ đã phê chuẩn một Chiến lược mới về giáo dục và đào tạo dành cho trẻ khuyết tật (Quyết định số 201/2001/QĐ-TTg ngày 28 tháng 12 năm 2001). Bên cạnh đó Kế hoạch Chiến lược phát triển Giáo dục 2001-2010 đã đặt mục tiêu đưa 50% số trẻ em khuyết tật tới trường vào năm 2005 và 70% vào năm 2010. Chính sách chủ chốt của Bộ Giáo dục và Đào tạo là khuyến khích giáo dục hoà nhập trẻ em khuyết tật và trẻ em bình thường.

Dù đã có những qui định bảo vệ về luật pháp, trình độ văn hoá của các em khuyết tật vẫn được đánh giá là rất thấp. Theo một phân tích tình hình trẻ em tàn tật năm 2004, 52% trẻ em tàn tật tham gia khảo sát không được tiếp cận với giáo dục trong đó tỷ lệ không được đến trường và mù chữ ở các em nữ cao hơn đáng kể so với các em nam, Các điều tra cho thấy 33.9% trẻ khuyết tật ở VN mù chữ; 2.8 % ở độ tuổi học mẫu giáo, 24.1% đang theo học tiểu học, 20.9% đang học cấp 2 và 5.7 % đang học cấp 3. Tây Nguyên là khu vực có tỉ lệ mù chữ cao nhất trong tổng số trẻ khuyết tật chiếm 46.1%, tiếp đó là các tỉnh miền núi phía Đông bắc và Tây bắc với 41%. Hầu hết trẻ em khuyết tật (93.4%) ở độ tuổi 16 trở lên không được đào tạo dạy nghề (trong số đó có 73% là nam giới), 6.5% có bằng đào tạo nghề và 2.7% đã tốt nghiệp tại một trường trung học chuyên nghiệp¹¹³

Tình trạng trẻ em không được đi học và bỏ học giữa chừng được cho là do gia đình các em còn nghèo, thiếu các chương trình giáo dục và hỗ trợ trẻ em khuyết tật, nhà trường không tiếp cận được các em khuyết tật và tâm lý đau buồn và mất lòng tin ở các em khuyết tật.¹¹⁴ Các nghiên cứu khác cũng đưa ra các yếu tố ảnh hưởng tới tình trạng trẻ em không được đi học hoặc phải bỏ giữa chừng quan trọng nhất là thiếu đội ngũ giáo viên và thông tin liên quan tới các em khuyết tật, và tình trạng kỳ thị định kiến đối với các em.¹¹⁵

Phân tích tình hình cho thấy trong khi chính sách chung của Bộ GD&ĐT khuyến khích giáo dục hoà nhập thì trên thực tế lại đang thiếu một cơ cấu thực hiện và chỉ các địa phương được các tổ chức phi chính phủ quốc tế hỗ trợ tài chính và kỹ thuật mới có điều kiện thực hiện loại hình giáo dục này. Thực trạng này là do thiếu những chỉ đạo và kiến thức chuyên môn cũng như một tầm nhìn chiến lược của các Sở GD&ĐT trong vấn đề này.¹¹⁶

Hỗ trợ dành cho các gia đình và Trợ cấp xã hội

Hình thức hỗ trợ chính cho các hộ gia đình có trẻ em khuyết tật là trợ cấp xã hội. Các khoản trợ cấp xã hội cho trẻ em khuyết tật trước đây được quy định bởi một số các văn bản pháp quy khác nhau gồm Nghị định số 07/2000/NĐ-CP ngày 09 tháng 3 năm 2000 của Chính phủ về chính sách cứu trợ xã hội; Nghị định số 168/2004/NĐ-CP ngày 20 tháng 9 năm 2004 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 07/2000/NĐ-CP ngày 09 tháng 3 năm 2000 của Chính phủ về chính sách cứu trợ xã hội; Nghị định số 55/1999/NĐ-CP ngày 10 tháng 7 năm 1999 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh về người tàn tật; Quyết định số 16/2004/QĐ-TTg ngày 05 tháng 02 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc trợ giúp đối với hộ gia đình có từ 02 người trở lên không tự phục vụ được do bị hậu quả chất

-
- 112 Nghị định số 26/CP ngày 17 tháng 7 năm 1995 của Chính phủ về việc chuyên giáo dục trẻ em khuyết tật từ Bộ Lao động-Thương binh và xã hội sang Bộ Giáo dục & đào tạo; Thông tư số 20/ST ngày 11 tháng 10 năm 1995 của Bộ Giáo dục & đào tạo về các hướng dẫn và xác định trách nhiệm của các cơ sở giáo dục và dạy nghề cho trẻ khuyết tật như là một phần của hệ thống giáo dục quốc gia
- 113 Bộ LĐTB&XH và UNICEF; Khảo sát tình hình trẻ em khuyết tật tại Việt nam 1998: Báo cáo cuối cùng; Hà nội; Tháng 1 năm 2000; Phân tích tình hình trẻ em khuyết tật tại Việt Nam
- 114 Phân tích Tình hình Trẻ em Khuyết tật tại Việt Nam, UNICEF và BLDTB&XH, 2004
- 115 Lindskog, Eva và Nguyễn Xuân Hải; Con đường Giáo dục cho mọi người: Bài học kinh nghiệm từ Giáo dục Lồng ghép tại Việt Nam 1991-2002; do Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh tài trợ; Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia; 2002.
- 116 Phân tích tình hình trẻ em khuyết tật tại Việt Nam, UNICEF và Bộ LĐTB&XH, 2004

độc hoá học của Mỹ sử dụng trong chiến tranh Việt Nam. Tuy nhiên, ngày 13 tháng 4 năm 2007, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 67/2007/NĐ-CP về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội đã quy định thống nhất các khoản trợ cấp này, trong đó bao gồm cả trợ cấp cho người khuyết tật không thể làm việc và người không được chăm sóc.

Tuy nhiên, vẫn còn có một số người lớn và trẻ em khuyết tật không nhận được các trợ cấp xã hội. Một nghiên cứu gần đây cho thấy chỉ 30% trẻ em khuyết tật tham gia khảo sát nhận được hỗ trợ từ phía chính quyền như bao cấp học hành, khám chữa bệnh miễn phí và trợ cấp hàng tháng.¹¹⁷

Chăm sóc thay thế

Trẻ em khuyết tật có hoàn cảnh khó khăn có thể được chăm sóc tại các trung tâm trợ giúp xã hội, và họ có quyền được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng theo Sắc lệnh về trợ cấp cho người khuyết tật. Hiện nay có hơn 300 trung tâm phúc lợi trên khắp đất nước đang đón nhận, chăm sóc hơn 97,000 người và trẻ em khuyết tật với khoản trợ cấp hàng tháng từ 140,000-200,000 đồng cho một người. Một số địa phương đã cố gắng nâng mức trợ cấp cho người khuyết tật cao hơn mức tối thiểu mà Nhà nước quy định, nhưng vẫn còn một số địa phương khác lại trích một khoản tiền nhỏ trong khoản trợ cấp của Nhà nước dành cho người khuyết tật. Trẻ em với những nhu cầu rất khác nhau thường được xếp chung vào một trung tâm cứu trợ xã hội mà không có cố gắng nào nhằm điều chỉnh các chương trình cho thích hợp với hoàn cảnh và nhu cầu của các em. Do đó nhiều người lo ngại các nhu cầu đặc biệt của trẻ em với những khiếm khuyết thể chất và tâm thần khác nhau sẽ không được quan tâm giải quyết, ví dụ: trẻ em khiếm thính bị xếp chung và nhận được cùng một loại dịch vụ như các em khác không khiếm thính.¹¹⁸

Để giảm việc tập trung hóa trẻ em khuyết tật vào các cơ sở xã hội, Quyết định số 65/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã phê chuẩn kế hoạch chu kỳ 2005-2010 về việc chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn tại cộng đồng, khuyến khích việc chuyển những trẻ em khuyết tật nặng từ các cơ sở phúc lợi xã hội về cho cộng đồng chăm sóc bằng cách gia đình hoặc cá nhân nhận nuôi dưỡng, bảo trợ, nhận làm con nuôi hoặc nhận vào các mái ấm/nhà tình thương. Chính phủ sẽ khuyến khích các gia đình chăm sóc trẻ khuyết tật tại cộng đồng bằng cách trợ cấp cho các gia đình chăm sóc trẻ em khuyết tật và trẻ em là nạn nhân của chất độc màu da cam (Nghị định số 67/2007/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ về chính sách cung cấp ngân sách trợ cấp cho các gia đình và người nuôi trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi).

Dạy nghề và việc làm

Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội có trách nhiệm tăng cường dạy nghề và tạo các cơ hội việc làm cho người khuyết tật, gồm cả người chưa thành niên. Để tăng cường thêm cơ hội được tiếp cận với việc học nghề của người khuyết tật, Pháp lệnh về Người tàn tật quy định các biện pháp hỗ trợ tài chính như miễn hoặc giảm thuế, dành ngân sách cho xây dựng, mua các thiết bị cho việc dạy nghề, tập huấn của giáo viên, v.v... cho các trung tâm dạy nghề nơi tiếp nhận người tàn tật vào học. Hơn nữa, các công ty thuê người khuyết tật làm việc được miễn thuế, được vay ưu đãi và được hưởng trợ cấp đầu tư.

Theo các số liệu thống kê của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, có hơn 400 cơ sở sản xuất do người khuyết tật điều hành, tạo việc làm cho hơn 15,000 người khuyết tật trong đó có 3,000 người được sự bảo trợ của Hội người mù. Các cơ sở này được miễn các khoản thuế đặc biệt.¹¹⁹ Quỹ Việc làm Quốc gia hỗ trợ cho các cơ sở sản xuất của người tàn tật hơn 30 tỉ đồng, trong đó hỗ trợ 23 tỉ đồng cho Hội người mù. Tuy nhiên, nguồn vốn cho nhiều người khuyết tật cũng không có nhiều.

Tuy nhiên các khảo sát thực hiện tại các hộ gia đình và các cơ sở chăm sóc đều cho thấy hiệu quả đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho người tàn tật chưa thành niên còn hạn chế. Chỉ 5 trong số tất cả các em tàn tật ở độ tuổi 16 đến 18 tham gia vào các hoạt động đào tạo nghề. Ở nhiều vùng, vấn đề đào tạo nghề

117 Phân tích tình hình trẻ em khuyết tật tại Việt Nam, UNICEF và Bộ LĐTB&XH, 2004

118 Phân tích tình hình các chương trình Chăm sóc thay thế và tại các Cơ sở tập trung tại Việt Nam, UNICEF 2004; Bergeron, J and Tanaka, S "Phân tích tình hình các chương trình Chăm sóc Thay thế và tại các Cơ sở tập trung tại Việt Nam", 2006

119 Thông tư số TC/TCT do Bộ Tài Chính ban hành ngày 26 tháng 4 năm 1996 về việc miễn thuế cho các cơ sở sản xuất của người khuyết tật. Công báo số 4892/2000/TC-TCT do Bộ Tài chính ban hành về việc giảm thuế giá trị gia tăng cho các cơ sở sản xuất của người khuyết tật.

phù hợp và các chương trình tạo việc làm nhằm đáp ứng nhu cầu, mong muốn và tiềm năng của phần lớn các em khuyết tật vẫn chưa được quan tâm đầu tư thích đáng.¹²⁰

Tham gia vào các hoạt động văn hóa, thể thao và giải trí

Pháp lệnh về Người tàn tật nhấn mạnh sự cần thiết tạo điều kiện cho người khuyết tật tham gia vào các hoạt động xã hội, gồm các hoạt động văn hóa, thể thao và vui chơi giải trí, và tham gia vào các tổ chức xã hội (Điều 5) và quy định Nhà nước và xã hội có trách nhiệm tạo điều kiện cho người tàn tật phát triển tiềm năng sáng tạo của mình trong văn học, nghệ thuật, thể thao, khoa học và công nghệ; tham gia vào các hoạt động sáng tạo, biểu diễn, thi đua trong và ngoài nước cũng như các sự kiện văn hoá, thể thao phù hợp với năng lực và sức khoẻ của mình (Điều 24)

Một khuôn khổ pháp lý cũng đã được xây dựng để tăng cường các cơ sở vận chuyển công cộng và các nơi vui chơi công cộng dành cho người khuyết tật.¹²¹ Tuy nhiên, người khuyết tật, đặc biệt là trẻ em khuyết tật vẫn có khó khăn trong việc tiếp cận và sử dụng các phương tiện vận chuyển công cộng. Thành phố Hồ Chí Minh là nơi đầu tiên và cũng là nơi duy nhất đưa các xe khách thân thiện với người khuyết tật vào sử dụng. Sở khoa học và Công nghệ đang làm việc với Viện thiết kế kiến trúc để thiết kế và xây dựng cơ sở thí điểm 6 dự án công cộng ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, gồm các ga tàu, nhà văn hóa và bưu điện. Tuy nhiên, có một số tòa nhà và cơ sở vật chất đáp ứng được các quy cách kỹ thuật và tiêu chuẩn xây dựng, đảm bảo tính thân thiện - với người sử dụng cho người khuyết tật, đó là sân bay quốc tế Nội Bài, khu tổ hợp thể thao Mỹ Đình, Bảo tàng dân tộc học Hà Nội, Trung tâm thương mại Tràng Tiển, các khu phố cổ ở trung tâm thành phố Hội An, một vài tuyến phố ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

6.9.3. Phân tích và khuyến nghị

Một hệ thống văn bản pháp lý khá toàn diện về người khuyết tật đã được xây dựng, từ luật cho tới hàng loạt các nghị định, thông tư và các quyết định về việc chăm sóc và hỗ trợ trẻ khuyết tật. Có một khuôn khổ pháp lý để bảo vệ quyền công dân và được tham gia vào các hoạt động chính trị - xã hội và văn hóa. Nói chung, nhận thức của xã hội về các vấn đề khuyết tật và sự cần thiết hỗ trợ trẻ khuyết tật hòa nhập với xã hội đang được tăng cường. Mặc dù có các khó khăn về tài chính, Nhà nước và chính quyền địa phương đã cố gắng trợ cấp xã hội cho người nghèo, trẻ em và người khuyết tật và không tự chăm sóc cho mình được. Các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các cơ quan tài trợ đã chủ động hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho nhiều dự án và chương trình chăm sóc cho trẻ em và người khuyết tật.

Mặc dù luật pháp Việt Nam đã có quy định về quyền của trẻ em khuyết tật được tiếp cận bình đẳng với giáo dục, y tế, cơ hội việc làm nhưng việc thực thi chặt chẽ các quy định này vẫn đang là một thách thức lớn. Sau đây là một số hạn chế còn đang tồn tại:

- Chưa có một khuôn khổ chiến lược hoàn thiện về thúc đẩy thực hiện quyền của trẻ em tàn tật quy định rõ đối tượng, hoạt động, mục tiêu và các nguồn lực cần thiết;
- Còn thiếu các hướng dẫn và quy định dưới luật về việc thực hiện các chương trình và hoạt động dành cho trẻ em khuyết tật như giáo dục hòa nhập và phục hồi chức năng tại cộng đồng;
- Đã có nhiều dịch vụ và chương trình cho trẻ em khuyết tật nhưng những chương trình này chưa kết nối với nhau nên còn tình trạng manh mún rải rác;
- Việc phân loại và miêu tả các hình thức khuyết tật và mức độ khuyết tật, thu thập thực tế và số liệu người khuyết tật theo dạng, mức độ và nguyên nhân gây ra khuyết tật (Điểm 2, Điều 27, Pháp lệnh), không được tiến hành, gây nhiều khó khăn cho việc quyết định số thực người và trẻ em

120 Phân tích tình hình trẻ em khuyết tật tại Việt Nam, UNICEF và Bộ LĐTB&XH, 2004

121 Quyết định số 08/2005/QSBGTVT và số 09/2005/QSBGTVT của Bộ GTVT về việc tạo điều kiện cho người tàn tật tham gia vào phương tiện giao thông công cộng; Yêu cầu kỹ thuật phê chuẩn tháng 01-2002, số 264- 2002 về các quy định xây dựng các công trình 'tiện lợi cho người tàn tật'; Yêu cầu kỹ thuật số. 265-2002 về các quy định xây dựng cầu đường, đường bộ 'thuận lợi cho người tàn tật'; Yêu cầu kỹ thuật số 266-2002 về hướng dẫn việc xây dựng nhà ở 'thuận lợi cho người tàn tật'; Nghị định 58/CT-T; được thông qua vào ngày 17 tháng 10 năm 2000 về việc nâng cao tiến trình xây dựng và áp dụng công nghệ thông tin vào công việc công nghiệp hóa hiện đại hóa, hỗ trợ việc ứng dụng công nghệ thông tin của các tầng lớp nhân dân, đặc biệt là những người tàn tật và chịu thiệt thòi

khuyết tật để quyết định các biện pháp hỗ trợ tương ứng. Ví dụ, năm 2003 có 3 con số khác nhau về số lượng trẻ em khuyết tật dưới 18 tuổi trên toàn quốc. Thống kê của Ủy ban phối hợp quốc gia về người khuyết tật là 661,603, trong khi con số của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và Bộ Giáo dục - Đào tạo là 1.2 tỉ và 1 tỉ.

- Các tài liệu hướng dẫn vẫn chưa chú ý đến việc phát hiện sớm và can thiệp kịp thời để tránh tình trạng khuyết tật trong trẻ em, giảm hiệu quả của phương pháp phục hồi. Các nhân viên y tế tại xã, phường không được đào tạo chuyên nghiệp về phát hiện sớm tình trạng khuyết tật;
- Thiếu cơ chế kiểm tra và giám sát để quản lý và kiểm tra việc thực hiện các văn bản pháp luật về người khuyết tật. Việc ra các tài liệu pháp luật mất rất nhiều thời gian. Chính quyền tại một số địa phương không quan tâm đúng mức đến việc đưa ra các hướng dẫn thực hiện các quyết định;
- Đoạn 2, mục 3, Điều 3 của Pháp lệnh chỉ rõ rằng Nhà nước và xã hội tăng cường sự chú ý và bảo vệ đặc biệt cho trẻ em khuyết tật. Tuy nhiên, các tài liệu hướng dẫn pháp lý vẫn chưa xác định được phải đối xử đặc biệt như thế nào.
- Việc phát hiện tình trạng khuyết tật, can thiệp sớm và chữa trị phục hồi kịp thời không được tiến hành một cách có hệ thống và phối hợp đồng bộ với nhau. Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan như y tế, giáo dục, và giữa các cơ quan này với các chương trình của các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Ví dụ, các xã khác nhau trong cùng một huyện nhận được hỗ trợ từ các chương trình khác nhau, một xã có lợi ích từ một chương trình phục hồi nhưng lại không được tập huấn về giáo dục hòa nhập và các xã khác thì ngược lại;
- Sự kỳ thị với người khuyết tật vẫn tồn tại trong một nhóm nhỏ của xã hội. Ví dụ, một vài trường học, các trung tâm giáo dục tại chức và giáo dục từ xa không chấp nhận sinh viên mù. Cha mẹ các sinh viên khỏe mạnh bình thường không ủng hộ nhiều việc giáo dục hòa nhập cho trẻ khuyết tật vì sợ tác động tiêu cực lên con mình khi chúng học cùng chung một lớp với các trẻ em khuyết tật. Học sinh đôi khi lại trêu đùa bạn khuyết tật cùng lớp, làm giảm sự tự tin của các em này. Một vài người quyên góp tiền vì lòng trắc ẩn và thương cảm người khuyết tật nhưng không phải do họ nhận biết đầy đủ về quyền của người khuyết tật;
- Việc tiếp cận giáo dục hòa nhập có chất lượng vẫn còn là một thách thức. Một nghiên cứu gần đây cho thấy trẻ khuyết tật chỉ giới hạn trong việc tiếp cận một nền giáo dục hòa nhập và chỉ có 20% số trẻ khuyết tật đi học trường công.¹²²
- Việc thiếu các nguồn lực tài chính và nhân lực đã làm chậm việc tăng cường chăm sóc và hỗ trợ trẻ em và người khuyết tật. Không có một kế hoạch nào được đưa ra như Điều 28 của Pháp lệnh đã quy định, mà dựa vào đó các cơ quan liên quan ở các cấp có thể dự kiến được tổng chi phí của việc điều trị phục hồi và giáo dục hòa nhập cho mỗi người khuyết tật cũng như các chi phí cho giáo dục chống phân biệt đối xử và các chiến dịch thông tin, can thiệp sớm nhằm phòng tránh tình trạng khuyết tật và xây dựng các công trình xây dựng người sử dụng thân thiện cho người khuyết tật. Vì vậy, rất khó cho các cơ quan đưa ra được một kế hoạch chi tiết để kêu gọi được sự tài trợ từ trong và ngoài nước;
- Ủy ban điều phối quốc gia về vấn đề người khuyết tật chưa làm việc thực sự hiệu quả để đảm bảo việc thực hiện trôi chảy và sự kết hợp đồng bộ giữa các chương trình trong việc hỗ trợ người khuyết tật. Ủy ban chưa thành lập được một hệ thống trao đổi thông tin giữa các cơ quan liên quan để các cơ quan này có thể phối hợp chặt chẽ hơn với nhau. Mô hình các nhóm tự giúp chưa được nhân rộng trên cả nước do tài chính có hạn và các thủ tục thành lập mô hình quá công kềnh. Các chương trình hỗ trợ cho người khuyết tật được tiến hành không có sự tham gia và tham mưu của người khuyết tật và gia đình họ.

Vi vậy, các khuyến nghị sau đây được đưa ra để thúc đẩy quyền của trẻ khuyết tật: Tài liệu rà soát – đánh giá pháp luật về người tàn tật:

122 Phân tích tình trạng các chương trình chăm sóc thay thế và chăm sóc tại các cơ sở ở Việt Nam, UNICEF, 2004

- Xây dựng một Chương trình hành động quốc gia 5 năm hoàn chỉnh mang tính chiến lược nhằm hướng dẫn thực hiện các quyền của người tàn tật, bao gồm trẻ em, quy định rõ đối tượng, hoạt động và nguồn lực cần thiết. Chương trình này phải xác định rõ các lĩnh vực ưu tiên để tạo nên một xã hội hoà nhập, không ngăn cách, tôn trọng quyền lợi của người tàn tật;
- Xây dựng cơ chế quản lý để giám sát tiến trình và chất lượng thực thi;
- Ban hành hướng dẫn cụ thể về thực hiện các Chương trình cho trẻ em khuyết tật đặc biệt là hướng dẫn về thực hiện các chính sách phục hồi chức năng tại cộng đồng và giáo dục hoà nhập;
- Thực hiện cuộc khảo sát toàn quốc về người tàn tật tập trung vào đối tượng trẻ em;
- Xây dựng hệ thống dữ liệu và các phương pháp tiêu chuẩn trong thu thập số liệu về trẻ em khuyết tật. Các tài liệu và báo cáo thống kê của các xã, phường phải cung cấp số liệu chính xác và liên tục về số trẻ em khuyết tật. Các số liệu này phải được hoàn thành hàng năm. Số liệu thống kê của các cơ quan quản lý nhà nước, và chính quyền các địa phương phải đồng nhất với nhau để có thể đưa ra các biện pháp hỗ trợ phù hợp cho người khuyết tật;
- Thiết lập một cơ cấu Nhà nước để dự toán ngân sách hỗ trợ người khuyết tật và giám sát và đánh giá việc thực hiện các chương trình cũng như sự tham gia của các cơ quan liên quan trong nỗ lực hỗ trợ người khuyết tật;
- Cải thiện các hoạt động phát hiện và can thiệp sớm. Tổ chức các khóa tập huấn và cung cấp cho các cơ quan tại cấp xã, phường, các hướng dân về các kỹ năng cần thiết để phát hiện bệnh, can thiệp sớm, phục hồi tại cộng đồng, giáo dục hòa nhập và chuẩn bị báo cáo chính xác và đúng hạn;
- Tăng cường sự hợp tác giữa các cơ quan liên quan, đặc biệt là giữa lĩnh vực y tế và giáo dục;
- Nâng cao nhận thức của người dân và xã hội về các vấn đề khuyết tật, bao gồm cả quyền của trẻ em và người khuyết tật và sự cần thiết sử dụng mục tiêu dựa trên quyền con người trong lĩnh vực khuyết tật hơn là phương pháp dựa vào lòng thương;
- Tăng cường phổ biến các ví dụ điển hình về các nỗ lực thành công của trẻ khuyết tật, những em học giỏi hoặc làm việc tốt, những người tự tin hòa nhập với xã hội;
- Thành lập các nhóm hỗ trợ và các chương trình chăm sóc kéo dài dành cho cha mẹ chăm sóc trẻ em khuyết tật. Nâng cao hiểu biết của cha mẹ trẻ em khuyết tật về nghĩa vụ nuôi dưỡng con mình. Tạo điều kiện và cơ sở vật chất cho các nhóm phụ huynh của trẻ khuyết tật được trao đổi thông tin và giúp đỡ lẫn nhau.
- Tăng cường tính hiệu quả của Ban điều phối quốc gia về người khuyết tật, nâng cao sự phối và kết hợp những cố gắng của các cơ quan liên quan, tăng cường đối thoại với người khuyết tật và củng cố mối liên hệ giữa người khuyết tật và các cơ quan tài trợ trong nước và quốc tế.¹²³

7. Các kết luận và Khuyến nghị chính

Trong những năm gần đây Đảng và Nhà nước Việt Nam đã từng bước xây dựng và cải cách hệ thống pháp luật về bảo vệ trẻ em. Đã có nhiều văn bản pháp quy, các chương trình và các sáng kiến để cập đến nhiều khía cạnh về công tác bảo vệ trẻ em, chú trọng tới những trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Những nguyên tắc cơ bản, vai trò và trách nhiệm đối với hệ thống bảo vệ trẻ em đã được xác định rõ ràng trong Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em và các văn bản hướng dẫn thi hành đã được Quốc hội, Chính phủ Việt Nam thông qua vào năm 1991 và sửa đổi vào năm 2004.

Việt Nam đang trong quá trình từng bước xây dựng một hệ thống các tổ chức bảo vệ trẻ em từ tuyến trung ương tới địa phương. Tuy nhiên hiện tại Việt Nam chưa có một hệ thống tổng hợp, toàn diện để đảm bảo việc xác định, hỗ trợ và giám sát một cách hệ thống những trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và trẻ có nguy cơ. Đội ngũ các nhân viên ở tất cả các cấp chuyên trách các việc liên quan đến trẻ em, gia đình và cộng đồng vẫn còn thiếu cả về số lượng và chất lượng, và công việc xã hội vẫn chưa được phát triển thành một nghề nghiệp thực sự.

Chính sách phúc lợi xã hội nói chung và các cách tiếp cận về bảo vệ trẻ em nói riêng thường được mô tả như là một hoạt động “từ thiện” hơn là cách tiếp cận dựa trên các quyền của con người, và việc cung cấp các hỗ trợ xã hội cho những nhóm dễ bị tổn thương phần lớn dựa vào các nỗ lực hỗ trợ tự nguyện và vào các tổ chức phi lợi nhuận, hơn là đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp được trả lương và được đào tạo. Mặc dù các tổ chức quần chúng, chính quyền địa phương và các tổ chức từ thiện đã có những nỗ lực đáng kể trong việc chăm sóc, phục hồi và hòa nhập những trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, nhưng dường như vẫn còn thiếu một hệ thống chuyên nghiệp có thể đảm bảo có được sự hưởng ứng thích hợp trong mọi trường hợp.

Để cải tiến khuôn khổ pháp lý cho công tác bảo vệ trẻ em, và đặc biệt là đẩy mạnh việc chăm sóc có chất lượng và dịch vụ hỗ trợ cho trẻ có nguy cơ và những trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, chúng tôi xin đưa ra một số kiến nghị chung như sau:

Khuyến nghị liên quan tới xây dựng hệ thống và phát triển chính sách

- Xây dựng một hệ thống toàn diện về công tác bảo vệ trẻ em nhằm đảm bảo các công việc về xác định, báo cáo và giám hộ trẻ có hoàn cảnh đặc biệt hoạt động một cách hệ thống.
- Chuyên nghiệp hóa các dịch vụ bảo hộ trẻ em thông qua việc thành lập Ban Bảo trợ trẻ em và/hoặc chỉ định các cán bộ làm công tác bảo trợ trẻ em ở tất cả các cấp. Các cán bộ này cần được tham gia các khóa đào tạo cơ bản về công tác xã hội, và là người chịu trách nhiệm chủ yếu trong việc xác định, đánh giá và hỗ trợ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và trẻ có nguy cơ.
- Đưa vào một hệ thống quản lý theo đối tượng cụ thể mà trong đó mỗi đứa trẻ có hoàn cảnh đặc biệt và gia đình chúng do một cán bộ xã hội được đào tạo đánh giá, đã có một kế hoạch riêng mình về chăm sóc, được giới thiệu tới những dịch vụ phù hợp (tư vấn, giáo dục về chăm sóc con cái, giám sát tại nhà, hỗ trợ tạo thu nhập, chăm sóc thay thế, giáo dục và đào tạo nghề...), và được giám sát một cách thích hợp.
- Tăng cường sự tiếp cận đa quy tắc đối với cách điều tra và đánh giá trẻ có hoàn cảnh khó khăn, với sự hợp tác của nhiều ban ngành (công an, nhân viên xã hội, nhân viên chăm sóc sức khỏe, giáo viên, ...) trong việc giải quyết các trường hợp trẻ có hoàn cảnh đặc biệt.
- Chỉ định các nhóm chuyên gia từ các cơ quan Điều tra, Kiểm sát, Tòa án và Hội thẩm nhân dân tham gia xét xử tất cả các trường hợp có liên quan đến trẻ em và người chưa thành niên, và cho chúng theo học những khóa học chuyên biệt. Xây dựng một chương trình hỗ trợ các nạn nhân ở các thành phố lớn nơi có tỉ lệ trẻ em phạm tội cao.

- Xây dựng và/hoặc củng cố trên một phạm vi rộng những dịch vụ hỗ trợ cho cả trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và gia đình của chúng thông qua việc phối hợp với các tổ chức đại chúng, các tổ chức từ thiện, các trung tâm tư vấn và những tổ chức khác (tư vấn, giáo dục về chăm sóc con cái, giám sát tại nhà, hỗ trợ tạo thu nhập, chăm sóc theo lựa chọn, giáo dục và đào tạo nghề, v.v...),
- Tăng cường các hình thức chăm sóc thay thế cho mọi đối tượng trẻ có hoàn cảnh đặc biệt, và dần dần thay thế các cơ sở Bảo trợ xã hội bằng các hình thức theo kiểu gia đình. Tăng cường các chiến dịch vận động để thúc đẩy việc chăm sóc nuôi dưỡng và tuyển dụng và chuẩn bị cho các gia đình muốn lựa chọn, bao gồm cả những gia đình tự nguyện chăm sóc trẻ khuyết tật hoặc trẻ nhiễm HIV/AIDS.
- Chuyển đổi các chương trình phục hồi tập trung (trung tâm 05/06) sang các chương trình phục hồi dựa vào cộng đồng để hỗ trợ phục hồi và tái hòa nhập trẻ em lang thang, trẻ mại dâm và trẻ nghiện ma túy. Đa dạng hóa các loại hình chương trình hỗ trợ dựa vào cộng đồng và các nhóm hỗ trợ sẵn có để giúp các trẻ em này. Thúc đẩy việc xây dựng các chương trình cai nghiện tại cộng đồng mang tính phi hình phạt, dựa vào cộng đồng được thiết kế đặc biệt cho người chưa thành niên.
- Xây dựng một nhóm các nhà tư vấn chuyên nghiệp, được đào tạo, những người có thể tư vấn một cách chuyên biệt và chuyên sâu cho trẻ là các nạn nhân bị lạm dụng và bóc lột tình dục nhằm giúp đỡ những trẻ em này phục hồi về tinh thần và tình cảm sau những tổn thương này.
- Xây dựng các chương trình đặc biệt nhằm tới những trẻ em dễ bị tổn thương và thiệt thòi, bao gồm những hướng dẫn và tư vấn ở trường học, cố vấn, các chương trình về kỹ năng sống, các trung tâm chăm sóc trẻ bị bỏ rơi, xây dựng các hoạt động về văn hóa và giải trí.
- Cải thiện việc tiếp cận với giáo dục và chất lượng giáo dục tại chức và dạy nghề cho trẻ cho dễ bị tổn thương và trẻ bỏ học ở hệ thống giáo dục chính quy, bao gồm cả giáo dục linh hoạt cho trẻ em lang thang và những trẻ em đang phải lao động.
- Thúc đẩy đối thoại về các vấn đề bảo vệ trẻ em và đặc biệt chú trọng đến việc giải quyết các vấn đề về văn hóa, phong tục và các thông lệ nuôi dưỡng trẻ có hại cho chúng.
- Đưa vào các chương trình giáo dục cho cha, mẹ để dạy các bậc cha mẹ những kỹ năng làm cha mẹ tích cực và các kỹ năng sử dụng kỷ luật không dùng tới bạo lực. Kết hợp giáo dục kỹ năng sống và kỹ năng làm cha mẹ trong các chương trình giảng dạy chủ yếu ở trường trung học.
- Thúc đẩy sự tham gia nhiều hơn nữa của trẻ có hoàn cảnh đặc biệt trong quá trình ra quyết định về việc chăm sóc trẻ và trong quá trình thiết kế và thực thi các chương trình và các chiến dịch truyền thông về trẻ có hoàn cảnh đặc biệt.
- Tăng cường hợp tác trong cuộc chiến chống lại bạo lực đối với trẻ thông qua đàm phán và ký kết các hiệp ước trợ giúp pháp lý song phương với các quốc gia khác, đặc biệt là các quốc gia thuộc khu vực Sông Mê Công.

Các khuyến nghị liên quan đến Luật và các văn bản dưới luật

Việc sửa đổi quy định của Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em hoặc các văn bản hướng dẫn cần chú trọng đến những vấn đề sau:

- Đưa ra những quy trình chi tiết, thân thiện với trẻ em trong việc tiếp nhận, điều tra và đáp lại những trường hợp trẻ có hoàn cảnh đặc biệt bị nghi ngờ hay bị phát hiện phạm tội.
- Quy định rõ ràng hơn quyền hạn của các cơ quan chủ yếu trong việc áp dụng những biện pháp can thiệp khẩn cấp để bảo vệ cho trẻ có hoàn cảnh đặc biệt, gồm cả những biện pháp can thiệp khác nhau có thể được sử dụng cũng như những tiêu chí và thủ tục áp dụng những biện pháp này.

- Quy định rõ ràng hơn quyền hạn và trách nhiệm của Bộ LĐTB&XH trong việc lập kế hoạch, quản lý và điều phối các chương trình và các dịch vụ hỗ trợ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và gia đình của những trẻ em này.
- Quy định rõ những loại hình can thiệp và dịch vụ hỗ trợ dành cho trẻ có hoàn cảnh đặc biệt và gia đình chúng (tham vấn, giáo dục về kỹ năng làm cha mẹ, giám sát tại gia đình và thực hiện các chuyến thăm tận nhà, chăm sóc lúc nghỉ ngơi, nuôi dưỡng có thời hạn, can thiệp huỷ bỏ các quyền của cha mẹ...) và quy định rõ trong hoàn cảnh nào thì các loại can thiệp khác nhau có thể được cho là phù hợp.
- Quy định hướng dẫn chi tiết về giới hạn quyền của cha mẹ, đặc biệt là các tiêu chuẩn lấy trẻ là trung tâm và các thủ tục quyết định khi nào thì việc tách trẻ ra khỏi cha mẹ chúng được coi là cần thiết và mang lại lợi ích tốt nhất cho trẻ. Tách một đứa trẻ khỏi bố mẹ chỉ nên là phương sách cuối cùng khi không thể có một sự can thiệp nào khác có thể thay thế để bảo vệ trẻ.
- Quy định những thủ tục chi tiết và những tiêu chí cho việc lựa chọn, chấp thuận và chỉ định người giám hộ, người bảo trợ và cha mẹ nuôi cho trẻ. Lợi ích tốt nhất của trẻ phải được ưu tiên xem xét hàng đầu, và các cơ quan có thẩm quyền được yêu cầu phải có sự quan tâm kịp thời tới tính liên tục trong quá trình tiếp tục chăm sóc trẻ và đến tình trạng tôn giáo, tín ngưỡng, văn hóa và ngôn ngữ của trẻ. Các cơ quan này cũng cần phải lưu ý, cân nhắc các ý kiến của trẻ.
- Quy định các tiêu chuẩn về chăm sóc cho tất cả các cơ sở chăm sóc trẻ, các nhà dưỡng trẻ xã hội, các trung tâm 05/06, v.v..., về chăm sóc trẻ có hoàn cảnh đặc biệt. Các tiêu chuẩn về chất lượng chăm sóc và nuôi dạy trẻ, an toàn cho trẻ, chăm sóc sức khỏe và bảo vệ trẻ khỏi bị lạm dụng và về số lượng và trình độ của đội ngũ hỗ trợ trẻ phải được đặc biệt chú trọng.
- Xây dựng một cơ chế giám sát trẻ em được hưởng chăm sóc thay thế của người bảo hộ, của các gia đình thay thế, các tổ chức hỗ trợ trẻ em và các trung tâm/nhà bảo trợ xã hội. Quy định rõ những thủ tục và thời hạn cho tất cả các trẻ em thuộc loại hình chăm sóc thay thế được đánh giá thường xuyên, có định kỳ để đảm bảo rằng những trẻ em này được tiếp cận với cơ chế tham kiến thân thiện với trẻ.

Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng Hình sự, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính

- Sửa đổi Bộ luật Hình sự nhằm xác định rõ hơn hành vi vi phạm mại dâm trẻ em phù hợp với Nghị định thư không bắt buộc của Công ước về Quyền trẻ em.
- Sửa đổi Bộ luật Hình sự để xác định tội riêng về “buôn bán trẻ em” cho phù hợp với khái niệm đã được quốc tế công nhận và có trong Nghị định thư.
- Sửa đổi các quy định cấm bắt giữ và xử phạt hành chính trẻ dưới 18 tuổi bị bắt do làm mại dâm.
- Sửa đổi Bộ luật Tố tụng Hình sự để Công an, Kiểm sát và Tòa án có nhiều thẩm quyền hơn trong việc giải quyết những vụ việc liên quan đến người chưa thành niên theo cách hòa giải hoặc theo giải pháp không chính thức thay cho việc sử dụng các biện pháp xử lý hình sự.
- Đưa các điều khoản mới vào Bộ luật Tố tụng Hình sự đối với việc điều tra thân thiện với trẻ và các vụ tố tụng Tòa án nhằm đảm bảo quyền của các nạn nhân là trẻ em và người chưa thành niên vi phạm pháp luật ở tất cả các giai đoạn của quy trình tố tụng.
- Sửa đổi Bộ luật Hình sự để mở rộng phạm vi áp dụng biện pháp tư pháp và áp dụng án treo đối với người chưa thành niên, và mở rộng các loại án phạt không giam giữ đối với bị đơn là người chưa thành niên. Tòa án cần được quyền tự quyết nhiều hơn trong việc quyết định hình phạt nào là phù hợp nhất đối với bị đơn là người chưa thành niên.
- Sửa đổi Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính về việc cấm bắt và giam giữ người chưa thành niên về những lỗi vi phạm hành chính, và yêu cầu người chưa thành niên, gia đình của chúng và nạn nhân phải được trực tiếp tham gia vào quá trình ra quyết định để áp dụng hình thức giáo dục ở

địa phương hoặc đưa vào trường giáo dưỡng. Khuyến nghị cũng cho rằng nên xem xét bãi bỏ việc sử dụng trường giáo dưỡng như là một hình phạt hành chính.

- Soạn thảo Thông tư Liên ngành về tiến hành tố tụng hình sự có sự tham gia của các nhân chứng/nạn nhân là trẻ em và người chưa thành niên vi phạm pháp luật.
- Sửa đổi Bộ luật Tố tụng Hình sự để cho phép dẫn độ những người mang quốc tịch Việt Nam phạm tội lạm dụng hoặc bóc lột tình dục trẻ em ở nước ngoài.

Những điều khoản pháp quy khác :

- Củng cố hệ thống thanh tra lao động bằng việc xây dựng những quy định về tổ chức và thực hiện của các thanh tra lao động đối với các vấn đề lao động có liên quan đến người chưa thành niên, và bằng việc thông qua các hoạt động về giáo dục và đào tạo được cung cấp cho các thanh tra lao động
- Xem xét và bổ sung, nếu thấy cần thiết, danh sách các việc làm trong đó việc sử dụng người lao động chưa thành niên bị cấm để có thể cập nhật với sự phát triển của các việc làm mới và tuân thủ hơn nữa Công ước số 138 và số 182 của Tổ chức lao động quốc tế. Đưa các văn bản quy phạm pháp quy vào việc quản lý việc sử dụng người chưa thành niên trong các lĩnh vực nông nghiệp và các ngành không chính thức khác.
- Thiết lập các thủ tục và tiêu chí chi tiết về tự nguyện tiếp nhận trẻ từ các trung tâm cai nghiện bởi chính bố mẹ của chúng, đảm bảo rằng việc gửi trẻ vào các tổ chức từ thiện sẽ chỉ được sử dụng như là một giải pháp cuối cùng.
- Sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật về các cơ sở chữa bệnh cho trẻ để giảm thời gian phục hồi tại trung tâm theo quy định cho trẻ mại dâm và trẻ nghiện ma túy. Thời gian cải tạo bắt buộc tại trung tâm theo quy định hiện nay là quá nhiều và đi ngược lại các nguyên tắc của Công ước về Quyền trẻ em. Thời hạn quy định cần được thay thế bởi một quy chế linh hoạt hơn, cho phép có những chăm sóc ngắn hạn, có những xem xét thường xuyên hoặc định kỳ để đánh giá sự tiến bộ của trẻ và quyết định việc quản lý theo quy chế có cần thiết được tiếp tục hay không.
- Cập nhật các văn bản quy phạm pháp luật về HIV/AIDS để phản ánh đúng hơn các chính sách của Chiến lược quốc gia về phòng chống HIV/AIDS và để chú trọng hơn nữa đến trẻ em bị nhiễm HIV/AIDS (xem Mục 6.6 về các khuyến nghị cụ thể).