



BÁO CÁO GIÁM SÁT & ĐÁNH GIÁ

THỰC THI LUẬT

PHÒNG CHỐNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH

(Tại 2 tỉnh Hòa Bình và Hà Nam)

MỤC LỤC

I. GIỚI THIỆU	11
1. Bối cảnh	12
2. Địa bàn thực hiện khảo sát thực trạng và giám sát đánh giá việc thực thi Luật	12
II. PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ	13
1. Khung lý thuyết và công cụ đánh giá	14
2. Tổ chức công tác khảo sát thực trạng bạo lực gia đình	15
3. Phân tích số liệu	15
4. Thống kê về người cung cấp thông tin	15
III. KẾT QUẢ	18
A. Thực trạng bạo lực gia đình đối với phụ nữ tại hai tỉnh thuộc địa bàn khảo sát	19
1. Bạo lực tinh thần và bạo lực thể xác là các hành vi bạo lực phổ biến	19
2. Nguyên nhân gây bạo lực	21
3. Phản ứng của người phụ nữ với bạo lực	24
4. Hành động của chính quyền và người xung quanh	26
B. Luật Phòng, chống bạo lực gia đình và việc thực thi tại địa phương	27
1. Tình hình về việc ban hành và triển khai các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan	27
2. Cơ cấu tổ chức cho việc thực hiện Luật tại địa phương	28
3. Các hoạt động thực tế	30
4. Vai trò của các tổ chức có liên quan	32
IV. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ	35
1. Kết luận	36
2. Khuyến nghị	37
2.1 <i>Khuyến nghị về việc cải thiện công tác thực thi Luật tại địa phương</i>	37
2.2 <i>Khuyến nghị dành cho công tác hỗ trợ địa phương thực hiện Luật Phòng, chống bạo lực gia đình</i>	38
V. PHỤ LỤC	
1. Một số văn bản quy định hiện hành về Phòng, chống Bạo lực gia đình	42

LỜI CẢM ƠN

Trung tâm Nghiên cứu và Ứng dụng Khoa học về Giới, Gia đình, Phụ nữ và Vị thành niên (CSAGA) xin trân trọng cảm ơn các cơ quan, tổ chức và cá nhân đã giúp đỡ chúng tôi thực hiện cuộc khảo sát thực trạng bạo lực gia đình và theo dõi việc thực hiện Luật Phòng chống bạo lực gia đình. Trước hết chúng tôi xin gửi lời cảm ơn sâu sắc đến các chuyên gia đến từ Vụ gia đình đã tham gia góp ý định hướng để hình thành và phát triển công tác khảo sát và theo dõi này. Chúng tôi xin đặc biệt cảm ơn chuyên gia Florencia Casanova Dorotan (Chủ tịch Văn phòng, Ủy ban xóa đói giảm nghèo quốc gia), Chuyên gia Perigine M. Cayadong (Cán bộ kỹ thuật cao cấp của Văn phòng, Ủy ban xóa đói giảm nghèo quốc gia), Philippin đã hỗ trợ kỹ thuật cho toàn bộ quá trình thực hiện nghiên cứu. Xin cảm ơn các cán bộ đến từ CCIHP, ISDS, CEPHAD đã góp ý hoàn thiện khung đề cương và tham gia thực địa.

Chúng tôi xin bày tỏ sự kính trọng và lòng biết ơn chân thành tới các cấp chính quyền huyện Tân Lạc, tỉnh Hòa Bình và huyện Thanh Liêm tỉnh Hà Nam đã tạo điều kiện để chúng tôi thực hiện nghiên cứu. Đặc biệt, xin gửi lời cảm ơn chân thành tới Hội nông dân huyện Tân Lạc và Hội phụ nữ huyện Thanh Liêm đã giúp đỡ chúng tôi rất nhiều trong công tác tổ chức tại địa phương.

Chúng tôi vô cùng cảm ơn các vị lãnh đạo các ban ngành, các cán bộ huyện, xã và các chị phụ nữ đã vui lòng tham gia vào khảo sát thực trạng và dành thời gian cho chúng tôi phỏng vấn. Vì lý do bí mật cá nhân, chúng tôi không thể nêu tên các chị ở đây.

Và cuối cùng, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn sâu sắc nhất tới tổ chức Oxfam Novib đã khuyến khích chúng tôi thực hiện công tác theo dõi việc thực thi Luật Phòng chống bạo lực gia đình. Nhờ có sự khuyến khích và hỗ trợ tài chính của tổ chức, chúng tôi được hỗ trợ kỹ thuật từ những chuyên gia có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực này và đã thực hiện nghiên cứu thành công tại thực địa.

Những thông tin thu thập trong nghiên cứu sẽ là những căn cứ rất hữu hiệu để chúng tôi có được những chương trình thiết thực tại địa phương.

Thay mặt nhóm nghiên cứu

Nguyễn Văn Anh

TÓM TẮT

Cuộc theo dõi, đánh giá việc thực thi Luật Phòng chống bạo lực gia đình nhằm có được các thông tin cần thiết về công tác thực thi luật tại các địa phương để phục vụ cho mục đích xây dựng các chương trình can thiệp, hỗ trợ cần thiết. Đây là đợt đánh giá việc thực thi luật lần thứ hai do CSAGA và các tổ chức thành viên của Mạng lưới phòng chống bạo lực gia đình thực hiện. Lần thứ nhất, phạm vi đánh giá chỉ tập trung vào việc xem xét việc sử dụng Luật trong công tác hỗ trợ nạn nhân. Lần này, cuộc theo dõi và đánh giá mong muốn xem xét việc thực thi luật một cách tổng thể bao gồm: Việc ban hành chính sách, hình thành và vận hành cơ cấu tổ chức, việc thực hiện các chương trình, dự án và việc thực hiện vai trò của các tổ chức có liên quan.

Ngoài ra, để có căn cứ đánh giá hiệu quả của các chương trình can thiệp sau này, một khảo sát nhỏ về thực trạng bạo lực gia đình với phụ nữ tại các địa bàn dự án cũng đã được thực hiện. Trong đó, các vấn đề chính được tìm hiểu bao gồm thông tin chi tiết về tỷ lệ bị bạo lực, tần suất, những yếu tố nguy cơ và hậu quả của bạo lực gia đình đối với phụ nữ. Ngoài ra, khảo sát còn tìm hiểu các cách phản ứng của phụ nữ với bạo lực và hành động của chính quyền, đoàn thể với hành vi bạo lực.

Kết quả của khảo sát này sẽ được sử dụng để so sánh với kết quả khảo sát của những năm tiếp theo, sau khi các chương trình can thiệp được xây dựng và thực hiện dựa trên các khuyến nghị từ kết quả của cuộc theo dõi, đánh giá việc thực thi luật lần này.

TỔ CHỨC NGHIÊN CỨU

CSAGA là đơn vị chủ chốt tổ chức, thực hiện cuộc khảo sát, theo dõi và đánh giá. Hai chuyên gia Philippin hỗ trợ trong việc xây dựng khung lý thuyết. Khung này đã được một nhóm chuyên gia trong nước đến từ Vụ gia đình, Bộ văn hóa thể thao và du lịch và các tổ chức, cá nhân thành viên DOVIPNET góp ý, sửa đổi và bổ sung.

Phần khảo sát được thực hiện với việc phỏng vấn trực tiếp bằng bảng hỏi với 387 phụ nữ trong độ tuổi từ 16 đến 65 tại huyện Tân Lạc, tỉnh Hòa Bình và huyện Thanh Liêm tỉnh Hà Nam. Các cuộc phỏng vấn được thực hiện trong tháng 11 và 12 năm 2011 tại môi trường đảm bảo tính riêng tư và an toàn.

Phần thông tin nhằm theo dõi và đánh giá việc thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình được thu thập cùng thời gian trên với các cán bộ cấp huyện và xã tại hai địa bàn đã nêu. Cán bộ đầu ngành của các tổ chức chính quyền, đoàn thể cấp huyện được phỏng vấn cá nhân. Cán bộ cấp xã đã cung cấp thông tin thông qua các cuộc thảo luận nhóm. Câu hỏi phỏng vấn và hướng dẫn thảo luận nhóm đều được phát triển từ khung lý thuyết ban đầu.

THỰC TRẠNG VỀ BẠO LỰC GIA ĐÌNH ĐỐI VỚI PHỤ NỮ TẠI HAI ĐỊA BÀN KHẢO SÁT

Đa số phụ nữ tham gia khảo sát này đều đang sinh sống với chồng (99,2%) do vậy, các kết quả của phần này chủ yếu đề cập tới vấn đề bạo lực của chồng với phụ nữ. Kết quả của khảo sát này cho thấy, bạo lực tinh thần chiếm tỷ lệ nhiều nhất, sau đó là tới bạo lực thể xác, bạo lực tình dục và bạo lực kinh tế với số liệu lần lượt là 61,4%, 35,7%, 27,2% và 14,8%. Số phụ nữ bị ít nhất một dạng bạo lực trong khoảng từ 1 đến 6 tháng trước thời gian khảo sát là 45,3%.

Bạo lực tinh thần do chồng gây ra

Các hành vi bạo lực tinh thần thường thấy là mắng chửi, xỉ nhục; kiểm soát đi lại và giao tiếp. Trong đó, có hơn 31% phụ nữ tham gia khảo sát tại Hà Nam và hơn 23% phụ nữ tham gia khảo sát tại Hòa Bình thường xuyên phải chịu đựng các hành vi này. Không có sự khác biệt rõ rệt giữa trình độ học vấn của phụ nữ với việc bị bạo lực tinh thần bởi thực tế, những phụ nữ tham gia khảo sát này đều có trình độ văn hóa tương đồng từ tiểu học

tới trung học cơ sở. Những người có trình độ văn hóa ở cấp Trung học phổ thông thì tỷ lệ này cao hơn (21% so với hơn 14%). Những phụ nữ trong độ tuổi từ 25 đến 34 có tỷ lệ bị bạo lực tinh thần nhiều nhất (55,4%).

Bạo lực thể xác do chồng gây ra

Trong toàn bộ khảo sát, có 35,7% phụ nữ cho biết họ đã phải chịu bạo lực thể xác trong đời trong đó Hà Nam là 44,3% và Hòa Bình là 37,8%. Phụ nữ trong độ tuổi 35 đến 49 có tỷ lệ bị bạo lực thể xác nhiều nhất (41%). Các hành vi bạo lực thể xác thường thấy là tát, đấm, đá, dùng đồ vật ném vào người. Trong đó, Hà Nam có tới 43,8% phụ nữ phải chịu các hình thức này, Hòa Bình là 23%.

Bạo lực tình dục do chồng gây ra

Trong các buổi phỏng vấn có 27,2% phụ nữ từng kết hôn cho biết họ đã từng bị bạo lực tình dục trong đời. Trong đó Hà Nam là 28,3% và Hòa Bình là 26,04%. Mặc dù nhóm phụ nữ từ 35 đến 49 tuổi là nhóm phải chịu các hành vi bạo lực tình dục nhiều nhất (28%) nhưng đáng chú ý là tỷ lệ này không thay đổi nhiều ở những nhóm tuổi khác nhau (tới trên 49 tuổi) và trình độ học vấn của phụ nữ. Trong đó, có 23,2% phụ nữ tham gia khảo sát tại Thanh Liêm, Hà Nam và 21,8% phụ nữ tại tham gia khảo sát tại Tân Lạc, Hòa Bình đã từng bị ép quan hệ tình dục khi không muốn.

Bạo lực kinh tế do chồng gây ra

Nhìn chung, số phụ nữ bị bạo lực kinh tế không lớn. Trong số những phụ nữ tham gia khảo sát, chỉ có 18,6% ở Hà Nam và 10,9% tại Hòa Bình phải chịu đựng các hành vi bạo lực về kinh tế. Nhóm phụ nữ bị bạo lực kinh tế nhiều nhất nằm trong độ tuổi dưới 25 (28,5%), nhóm trên 49 tuổi có tỷ lệ ít nhất (10,4%).

Nguyên nhân

Mặc dù rất nhiều phụ nữ tham gia khảo sát cho rằng nguyên nhân gây bạo lực là do rượu và các tệ nạn xã hội khác, kết quả phân tích thông tin được thu thập cho thấy, nguyên nhân chính gây bạo lực là người phụ nữ ít nói ra câu chuyện bạo lực, ít tìm kiếm sự trợ giúp và người gây bạo lực không bị xử lý theo đúng pháp luật.

Hậu quả của bạo lực đối với phụ nữ

Các hậu quả của bạo lực bao gồm cả sự tổn thương về thể xác và tinh thần. Có tới một nửa số phụ nữ bị bạo lực thể xác đã từng phải nằm viện, trung bình là 1,8 lần. Đa số phụ nữ bị bạo lực đều ngủ kém, thường xuyên bị đau đầu, dễ dàng thấy mệt mỏi, luôn sợ hãi, lo lắng. Có tới 17% có ý định tự tử, trong đó 19% đã từng có hành vi tự tử. Con số này ở Hà Nam là 16,6% và 30,7% còn ở Hòa Bình là 17,5 và 7,6%.

Ngoài ra, bạo lực còn gây ảnh hưởng đến con cái, làm chúng học hành sút kém, gây gổ đánh nhau. Trong đó, đáng lưu ý là có tới 6,8% con của phụ nữ bị bạo lực tại Tân Lạc Hòa Bình có hành vi bạo lực với bố. Con số này tại Thanh Liêm, Hà Nam là 0%.

Phản ứng của phụ nữ đối với bạo lực

Có tới 77,6% số phụ nữ từng bị chồng gây bạo lực chọn phương án im lặng, âm thầm chịu đựng. Nếu họ đã từng nói điều này với ai đó thì thường là hàng xóm và gia đình. Khoảng gần 22% phụ nữ bị bạo lực tìm cách chạy trốn khi bạo lực xảy ra. Nơi họ thường tìm đến là hàng xóm và nhà họ hàng và họ chỉ thực hiện hành động này khi không thể chịu đựng bạo lực thêm được nữa.



TLN tại Thanh Liêm, Hà Nam

Hầu hết phụ nữ bị bạo lực chưa bao giờ tìm kiếm sự hỗ trợ từ các cơ quan, đoàn thể địa phương. Chỉ có 5,1% tìm đến với hội phụ nữ và 2,5% tìm đến với cấp trưởng thôn, trưởng bản. Đáng lưu ý là tại Hà Nam, không phụ nữ nào tìm đến sự hỗ trợ của hai tổ chức này. Số liệu này tại Hòa Bình là 10 và 5%. Tại cả hai tỉnh, không phụ nữ nào tìm đến công an và chính quyền.

Phản hồi của cộng đồng với hành vi bạo lực

Đa số những người tìm đến với sự trợ giúp của người thân, hàng xóm đều cảm thấy hài lòng vì đã được hỗ trợ. Họ thường cảm thấy được chia sẻ, đồng cảm và được hòa giải. Rất ít người được tư vấn, cung cấp chỗ tạm lánh hoặc được chăm sóc về y tế.

Thái độ phổ biến nhất của chính quyền là ít quan tâm (42,7%), trong đó tỷ lệ này ở Hà Nam là 46,4% và tại Hòa Bình là 39%.

Hành vi phổ biến nhất của người xung quanh là can thiệp và giúp đỡ người phụ nữ, tiếp theo là hòa giải. Có tới 52,8% phụ nữ ở Hà Nam nhận được cách can thiệp này. Còn ở Hòa Bình là 47,8%.

VIỆC THỰC THI LUẬT PHÒNG CHỐNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH TẠI ĐỊA PHƯƠNG

Việc thực thi Luật được đánh giá ở việc ban hành, triển khai các văn bản quy phạm pháp luật cấp trung ương và địa phương; sự hình thành và vận hành cơ cấu thực thi Luật; việc thực hiện các chương trình, hoạt động phòng, chống bạo lực gia đình và việc thực hiện vai trò, trách nhiệm của các tổ chức có liên quan.

Việc ban hành quy định, chính sách

Kết quả cho thấy các văn bản quy phạm pháp luật cấp nhà nước đã được ban hành nhưng chưa được các địa phương triển khai một cách đầy đủ. Các cơ quan văn hóa cấp tỉnh có văn bản chỉ đạo tới cấp dưới quyền theo ngành dọc nhưng văn bản này không được cụ thể hóa trong kế hoạch của Ủy ban nhân dân. Việc giám sát và thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình vẫn được coi là của ngành văn hóa và do vậy ngành này vừa chịu trách nhiệm lên kế hoạch, thực hiện và báo cáo cho cơ quan cấp trên. Tuy nhiên, các kế hoạch này cũng không phải là kế hoạch tổng thể về việc thực thi Luật mà chỉ là các kế hoạch truyền thông, được hướng dẫn, chỉ đạo từ Sở văn hóa tỉnh xuống đến cấp huyện, xã hai lần một năm.

Vấn đề về cơ cấu thực hiện

Cơ cấu thực hiện được xem xét dựa trên việc các cơ chế, hệ thống nhằm thực thi Luật; các chương trình, kế hoạch thực thi Luật các cấp; và nguồn ngân sách dành cho việc thực thi Luật đã được hình thành hay chưa và nếu có thì chất lượng thế nào. Thực tế, ở cả hai địa bàn thực hiện đánh giá, cơ cấu này chưa thực sự tồn tại. Từ sau khi Luật được ban hành và có hiệu lực, cái khác duy nhất trong cơ cấu tại địa phương là cán bộ văn hóa chịu trách nhiệm chính về vấn đề bạo lực gia đình. Các cơ quan liên quan như Ủy ban nhân dân, Mặt trận tổ quốc, các tổ chức chính trị xã hội, công an, tòa án vẫn chỉ thực hiện nhiệm vụ của mình như trước kia, đó là tham gia làm thành viên tổ/ban hòa giải các cấp. Trong khi đó, cơ cấu thực hiện cần phải có vai trò rất lớn của Ủy ban nhân dân các cấp và sự góp sức của các ban ngành, đoàn thể khác. Mặc dù khi được hỏi, cán bộ địa phương đều cho rằng đã có cơ chế phối hợp việc thực thi Luật, tuy nhiên, theo đánh giá của nhóm nghiên cứu, sự phối hợp này cũng chỉ là phối hợp để giải quyết các vụ bạo lực gia đình giống như bất cứ các vụ việc tranh chấp hoặc gây mất trật tự nào khác tại địa phương.



Phòng vấn bằng hỏi Thanh Liêm, Hà Nam

Các kế hoạch hành động đều chưa có ở tất cả các cấp, trừ kế hoạch truyền thông. Tuy nhiên, kế hoạch truyền thông cũng chỉ là kế hoạch phổ biến luật chứ chưa có các kế hoạch tổng thể nhằm phòng chống bạo lực.

Vì thiếu nhân lực, chưa có kế hoạch thực hiện nên vấn đề kinh phí dành cho công tác phòng chống bạo lực gia đình cũng không được quan tâm. Chưa có nguồn kinh phí dành riêng cho việc này mà các đoàn thể đều tự trích từ ngân sách của ngành mình để thực hiện.

Các chương trình, hoạt động liên quan tới phòng chống bạo lực gia đình

Các chương trình, hoạt động được đánh giá dựa trên ba trọng tâm của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình là thông tin, truyền thông về Luật; dịch vụ hỗ trợ nạn nhân và cách xử lý người gây bạo lực. Kết quả cho thấy, thông tin truyền thông chỉ được thực hiện trong nội bộ các cơ quan, đoàn thể. Mặc dù cũng có sự phối hợp nhưng chỉ là phối hợp thực hiện, không có kế hoạch tổng thể của cơ quan quản lý nhà nước về bạo lực gia đình cấp địa phương. Bên cạnh đó, truyền thông mang tính chất đại trà, không có các chương trình riêng biệt cho các đối tượng khác nhau. Việc hỗ trợ nạn nhân cũng chỉ dừng lại ở việc xử lý các vụ việc đơn lẻ, chưa có các cơ sở hỗ trợ chính thức của chính quyền, đoàn thể. Việc xử lý người gây bạo lực cũng có kết quả hoàn toàn giống như kết quả khảo sát thực trạng bạo lực gia đình đối với phụ nữ, đó là hầu hết người bị bạo lực không được xử lý, các biện pháp được quy định trong Luật chưa được áp dụng.

Vấn đề về con người và tổ chức.

Mảng này được xem xét dựa trên việc rà soát lại các vai trò của từng cơ quan, đoàn thể có liên quan. So với những quy định trong văn bản Luật Phòng, chống bạo lực gia đình hầu hết các cơ quan đoàn thể chưa thực hiện được hết các vai trò và nhiệm vụ của mình. Hội Phụ nữ, ngành giáo dục và công an là ba cơ quan thực hiện được nhiều vai trò hơn cả. Các vai trò được thực hiện thường là truyền thông, khuyến khích hội viên thực hiện pháp luật và phối hợp hỗ trợ nạn nhân. Các vai trò thường bị bỏ qua là xây dựng kế hoạch tổng thể, khuyến nghị với các cơ quan cấp trên về các biện pháp phòng, chống bạo lực, xử lý người gây bạo lực v.v. Điều này đã dẫn đến việc thiếu kế hoạch, thiếu cơ cấu thực hiện và thiếu các chương trình hỗ trợ người bị bạo lực và xử lý người gây bạo lực như kết quả đánh giá các mặt trên.

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Kết quả khảo sát cho thấy bạo lực gia đình đối với phụ nữ là tương đối phổ biến, đặc biệt là bạo lực tinh thần và những tác động nghiêm trọng của bạo lực đối với trẻ em và phụ nữ. Khảo sát cũng cho thấy, bạo lực gia đình đã bị nhìn nhận một cách chưa đúng với tính nghiêm trọng của nó. Hầu hết phụ nữ muốn che giấu, im lặng để giữ sự êm ấm gia đình. Chính quyền và đoàn thể chưa thực sự phát huy hết vai trò của mình trong việc can thiệp và hỗ trợ người bị bạo lực. Có nhiều quan niệm truyền thống về việc xử lý người gây bạo lực khiến cho bạo lực vẫn xảy ra. Các quan niệm về việc người gây bạo lực cần được xử lý trong nội bộ gia đình, dòng tộc hay tâm lý e ngại của cán bộ chính quyền trong việc áp dụng các hình thức xử phạt như luật quy định đã góp phần tiếp tay cho các hành vi bạo lực.

Kết quả thu được từ việc theo dõi việc thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình cho thấy công tác này chưa được thực hiện một cách đồng bộ tại địa phương. Các quy định, chính sách cấp quốc gia chưa được phổ biến rộng rãi tới các cơ quan, tổ chức có liên quan cấp địa phương. Địa phương chưa có các quy định, chính sách riêng, chưa có đủ cơ cấu, kế hoạch, tài chính phù hợp cho việc thực thi luật. Các chương trình, hoạt động liên quan tới phòng chống bạo lực chưa được thực hiện theo chỉ đạo chung của địa phương mà chỉ được thực hiện riêng lẻ, theo kế hoạch của từng ngành. Điều này dẫn đến việc chồng chéo và không có tác động sâu, rộng. Bên cạnh đó, vai trò của từng cơ quan, đoàn thể có liên quan chưa được thực hiện đầy đủ. Chưa một ban ngành nào làm hết các vai trò, trách nhiệm của mình theo luật quy định.

Thực tế trên đòi hỏi phải có sự nỗ lực rất lớn từ địa phương và hỗ trợ từ các cá nhân, tổ chức có năng lực. Những đề xuất, gợi ý cụ thể như sau:

1. Cải thiện công tác thực thi luật tại địa phương

- a. Cụ thể hóa các nghị định, thông tư hướng dẫn của nhà nước bằng các văn bản chỉ đạo tại địa phương
- b. Xây dựng đội ngũ làm công tác thực thi luật bao gồm cả việc có kế hoạch và thực hiện công tác đào tạo đội ngũ này thường xuyên.
- c. Xây dựng kế hoạch thực hiện luật một cách đồng bộ từ Ủy ban nhân dân bao gồm cả việc truyền thông, hỗ trợ người bị bạo lực và xử lý người gây bạo lực. Kế hoạch này cần giao nhiệm vụ cụ thể cho từng ban ngành, đoàn thể và có sự phối hợp chặt chẽ từng mảng công việc này.
- d. Cần có cơ chế giám sát chặt chẽ của địa phương

2. Hỗ trợ cần có từ các tổ chức

- a. Hỗ trợ cơ quan quản lý nhà nước về phòng, chống bạo lực cấp địa phương nhằm nâng cao năng lực xây dựng kế hoạch thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình.
- b. Nâng cao năng lực cho từng ban ngành dựa vào các yêu cầu cụ thể về vai trò và trách nhiệm của họ trong việc thực thi luật
- c. Hỗ trợ địa phương xây dựng dịch vụ hỗ trợ nạn nhân
- d. Hỗ trợ việc áp dụng các biện pháp xử lý người gây bạo lực



PHẦN 01

GIỚI THIỆU

1. BỐI CẢNH

Năm 2008, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình đã có hiệu lực, tạo ra rất nhiều cơ hội cũng như thách thức sự nỗ lực rất lớn của các ban ngành, đoàn thể các cấp. Khi Luật được thực thi, những nhà làm luật cũng như đối tượng hưởng lợi trực tiếp luôn mong muốn biết được hiệu quả thực sự của các văn bản luật đã ban hành. Đối với Luật Phòng, chống bạo lực gia đình cũng vậy, kể từ khi có luật, các hoạt động về phòng chống bạo lực đã được triển khai nhiều hơn trước kia. Đặc biệt là ở cấp nhà nước, nhiều nghị định, thông tư cũng đã được ban hành và triển khai tới tất cả các cấp. Các văn bản pháp luật này đã nêu rõ vai trò và trách nhiệm đối với việc thực hiện, theo dõi, báo cáo, điều phối và dự trù kinh phí của các Bộ, Ngành, Ủy ban nhân dân các cấp, các tổ chức quần chúng, cộng đồng và các cá nhân.

Tuy nhiên, việc triển khai này đang được thực hiện như thế nào; liệu việc đó sẽ đem lại những hiệu quả gì cho xã hội nói chung và người bị bạo lực nói riêng; quá trình và phương thức thực hiện đang có những ưu, nhược điểm gì đều đang là mối quan tâm của chính những người bị bạo lực và của những cá nhân, tổ chức hoạt động trong lĩnh vực này.

Là tổ chức hoạt động trong lĩnh vực phòng chống bạo lực gia đình lâu năm, CSAGA và các thành viên của DOVIPNET mong muốn có được những hiểu biết nhất định về việc thực hiện Luật tại địa phương để làm tốt hơn nữa việc hỗ trợ cộng đồng thực thi Luật một cách hiệu quả. Theo dõi để nắm được thực trạng về việc thực thi Luật là một trong những kế hoạch lâu dài của DOVIPNET. Công tác này dự định sẽ được thực hiện hàng năm và đã được thực hiện lần 1 vào năm 2009, 1 năm sau khi Luật có hiệu lực. Lúc đó, chương trình đánh giá chỉ tập trung vào phần trọng tâm là thực thi Luật trong công tác hỗ trợ nạn nhân. Lần này, cuộc đánh giá tập trung vào việc thực thi Luật một cách tổng thể bao gồm việc ban hành và phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, việc tổ chức thực hiện, các hoạt động được thực hiện và việc thực hiện nhiệm vụ thực thi Luật của các cơ quan, tổ chức tại cộng đồng. Mặc dù vậy, cuộc đánh giá này không nhằm

đưa ra bức tranh tổng thể về việc thực hiện Luật trên cả nước hay của bất cứ tỉnh thành nào mà chỉ tìm hiểu về công tác này tại các địa phương thuộc địa bàn dự án của CSAGA để kịp thời có những hỗ trợ phù hợp. Tuy nhiên, chúng tôi hy vọng rằng, các thông tin từ đánh giá này sẽ giúp các địa phương khác nhìn nhận lại cách thực hiện Luật của mình để cùng đưa ra các nỗ lực phù hợp để cải thiện tình hình.

Trước khi có cuộc đánh giá, chúng tôi cũng thực hiện một khảo sát nhỏ để nắm được thực trạng về bạo lực ở địa phương để có được cơ sở dữ liệu ban đầu cho các cuộc đánh giá tính hiệu quả của việc thực thi Luật sau này. Kết quả từ việc đánh giá việc thực thi Luật ở giai đoạn này cũng sẽ được phân tích để tìm ra mối liên quan với thực trạng bạo lực gia đình xảy ra tại địa phương. Từ đó, nhóm đánh giá sẽ có các khuyến nghị phù hợp để cải thiện các hỗ trợ nhằm thúc đẩy việc thực thi Luật.

2. ĐỊA BÀN THỰC HIỆN KHẢO SÁT THỰC TRẠNG VÀ GIÁM SÁT ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC THI LUẬT

Cuộc khảo sát được thực hiện tại huyện Tân Lạc, tỉnh Hòa Bình và huyện Thanh Liêm, tỉnh Hà Nam.

Huyện Tân Lạc có diện tích 523 km² với 24 đơn vị hành chính gồm thị trấn Mường Khến và 23 xã, bao gồm 77,3 nghìn nhân khẩu trong đó người Mường chiếm đa số, và ngoài ra còn có người Kinh, người Thái, người Dao. Đây là một huyện miền núi, với nghề nông chiếm đa số.

Huyện Thanh Liêm có diện tích 178,10 km² với 20 đơn vị hành chính gồm 1 thị trấn Kiện Khê và 19 xã, bao gồm hơn 140 nghìn người. Huyện Thanh Liêm có nghề thêu, đan. Những việc này đem lại thu nhập lớn cho người dân.

Tại Tân Lạc, 3 xã đã được lựa chọn là những xã có tỷ lệ phụ nữ bị bạo lực cao (theo báo cáo sơ bộ của hội phụ nữ và hội nông dân). Tại Thanh Liêm, 2 xã được lựa chọn cũng với tiêu chí như vậy.



PHẦN 02

PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ

1. KHUNG LÝ THUYẾT VÀ CÔNG CỤ ĐÁNH GIÁ

Khung lý thuyết dành cho đánh giá việc thực thi Luật

Khung lý thuyết đánh giá việc thực thi Luật được xây dựng và phát triển bởi một nhóm cán bộ bao gồm hai chuyên gia Philippine, một số cán bộ CSAGA và cán bộ đến từ các tổ chức khác thuộc DOVIPNET như CCIHP, ISDS, CEPHAD cùng một số thành viên độc lập khác. Quá trình xây dựng khung đánh giá cũng nhận được sự tham gia và góp ý rất hiệu quả từ Vụ gia đình, bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Theo khung đánh giá này, chất lượng của việc thực thi Luật cần được xem xét trên bốn khía cạnh: 1) Các quy định, chính sách; 2) Cơ cấu thực hiện; 3) Các chương trình, hoạt động thực tế và 4) Con người và tổ chức.

Bốn vấn đề này được đánh giá theo bốn mức độ khác nhau, tương đương với bốn giai đoạn, với những chỉ số cụ thể nhằm có được kết luận sát thực nhất về việc thực thi Luật. Giai đoạn thứ nhất là giai đoạn khởi động với kết quả chính cần đạt được là nâng cao nhận thức về Luật và có sự ủng hộ cho việc thực thi Luật. Giai đoạn thứ hai là vận hành cơ cấu thực thi với kết quả chính là vận hành các tổ chức, nhân lực chủ chốt chịu trách nhiệm thực thi Luật; thực hiện các chính sách và cơ cấu, hệ thống hỗ trợ, đồng thời phải có đủ nguồn lực tài chính và các nguồn lực khác. Giai đoạn thứ ba là giai đoạn thực thi đầy đủ bao gồm sự thống nhất các nỗ lực của nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước nhằm đạt được kết quả mong muốn.

Giai đoạn bốn là giai đoạn thực hiện các biện pháp củng cố việc thực thi. Giai đoạn này cần thực hiện các hoạt động đánh giá giám sát định kỳ để xác định kết quả của việc thực hiện Luật.

Khung theo dõi và đánh giá này đã được cụ thể hóa thành các công cụ dành cho việc thực hiện công tác phòng chống bạo lực gia đình tại địa phương. Công cụ theo dõi này giúp người theo dõi, giám sát xác định được việc thực thi Luật đang được thực hiện ở bước nào. Mỗi một vấn đề trong số bốn vấn đề được tìm hiểu đều được đánh giá bằng các chỉ số đầu vào, đầu ra và chỉ số tiến trình. Điều này giúp nhóm đánh giá có được cách nhìn toàn diện về việc thực hiện Luật trong từng vấn đề cần tìm hiểu.

Về vấn đề quy định, chính sách, các chỉ số bao gồm sự sẵn có của các quy định, hướng dẫn từ cấp trung ương tới địa phương. Vấn đề về cơ cấu thực hiện được xem xét dựa trên tính sẵn có và chất lượng của các cơ chế, hệ thống nhằm thực thi Luật; tính sẵn có của các chương trình, kế hoạch thực thi Luật các cấp; và tính sẵn có của nguồn ngân sách dành cho việc thực thi Luật. Vấn đề về các chương trình, hoạt động được đánh giá dựa trên ba trọng tâm của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình là thông tin, truyền thông về luật; dịch vụ hỗ trợ nạn nhân và cách xử lý người gây bạo lực. Mảng cuối cùng của việc thực thi Luật là vấn đề về con người và tổ chức. Mảng này được xem xét dựa trên việc rà soát lại các vai trò của từng cơ quan, đoàn thể có liên quan. Các nhiệm vụ này đã được thể hiện rõ trong Luật và các nghị định liên quan nên các chỉ số để đánh giá được rút ra từ chính các quy định này.

Công cụ

Công cụ theo dõi việc thực thi Luật được phát triển từ khung lý thuyết đã được nói đến ở trên. Bảng hỏi thu thập thông tin được phát triển từ công cụ này. Mỗi một chỉ số đều được tìm hiểu qua một đến ba câu hỏi để đảm bảo lấy được đủ thông tin. Đối tượng cung cấp thông tin được lựa chọn có chủ đích bao gồm cán bộ chính quyền, cán bộ các đoàn thể cấp huyện, xã, công an, cán bộ tòa án, cán bộ ngành văn hóa xã hội, cán bộ ngành giáo dục và người bị bạo lực. Mỗi một nhóm đối tượng đều được thực hiện các cuộc phỏng vấn cá nhân và một thảo luận nhóm. Tổng số đã có 11 phỏng vấn sâu và 12 thảo luận nhóm đã được thực hiện tại Hòa Bình. Tại Hà Nam, số lượng phỏng vấn sâu là 10 và thảo luận nhóm là 11.



Câu trả lời của mỗi chỉ số đều được tính điểm theo thang điểm 0, 1 và 2. Điểm 0 khi câu trả lời thể hiện loại việc đó chưa được thực hiện. Điểm 1 thể hiện loại việc đó mới chỉ được thực hiện một phần. Điểm 2 thể hiện loại việc đó đã được thực hiện đầy đủ.

2. TỔ CHỨC CÔNG TÁC KHẢO SÁT THỰC TRẠNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH

Trong phạm vi của khảo sát và đánh giá này, bạo lực gia đình được xem xét dưới góc độ bạo lực với phụ nữ, do vậy các phần thực trạng được đề cập đến cũng là thực trạng về bạo lực đối với phụ nữ.

Cuộc khảo sát đã được tiến hành theo phương pháp điều tra bằng bảng hỏi với phụ nữ trong độ tuổi từ 18 đến 65. Số mẫu được tính theo công thức $n=N/(1+N.e^2)$. Trong đó n là số mẫu cần chọn, N là tổng số phụ nữ trong địa bàn khảo sát, e là sai số tối thiểu và được tính bằng 7%. Tại hai địa bàn thực hiện khảo sát, số phụ nữ này đã được lựa chọn theo phương pháp ngẫu nhiên có chủ đích. Mỗi huyện được lựa chọn 03 xã, danh sách phụ nữ trong độ tuổi cần khảo sát được tập hợp và người được khảo sát được lựa chọn qua danh sách này theo cách cứ 10 người thì chọn 1. Cuối cùng đã có tất cả 387 phụ nữ tham gia, trong đó tại huyện Tân Lạc, Hòa Bình là 192 chị, còn tại huyện Thanh Liêm, Hà Nam là 195 chị.

Các cuộc phỏng vấn được tiến hành trong môi trường đảm bảo tính riêng tư và sử dụng bảng câu hỏi của Nghiên cứu đa quốc gia của WHO về Sức khỏe phụ nữ và Bạo lực gia đình đối với Phụ nữ đã được hiệu chỉnh cho phù hợp với bối cảnh địa phương và phạm vi của cuộc đánh giá này.

Đối tượng phỏng vấn	Hòa Bình	Hà Nam
Phỏng vấn sâu cán bộ		
Chính quyền	6	5
Đoàn thể	5	5
Thảo luận nhóm cán bộ (nhóm)		
Chính quyền	3	3
Đoàn thể	3	3
Thảo luận nhóm phụ nữ	3	3
Thảo luận nhóm người bị bạo lực	3	3

3. PHÂN TÍCH SỐ LIỆU

Số liệu khảo sát thực trạng được nhập và phân tích trên phần mềm STATA. Số liệu từ các cuộc phỏng vấn và thảo luận nhóm trong phần giám sát, đánh giá việc thực thi Luật được nhập vào công cụ 1 cho từng phỏng vấn và thảo luận nhóm riêng biệt. Kết quả điểm của từng phỏng vấn và thảo luận nhóm này được tổng hợp thành một bảng. Mỗi một chỉ số sẽ có một điểm trung bình chung cho một huyện. Tổng điểm của mỗi huyện sẽ là tổng điểm trung bình chung của tất cả các phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm của huyện đó.

4. THỐNG KÊ VỀ NGƯỜI CUNG CẤP THÔNG TIN

Phân đánh giá việc thực thi Luật

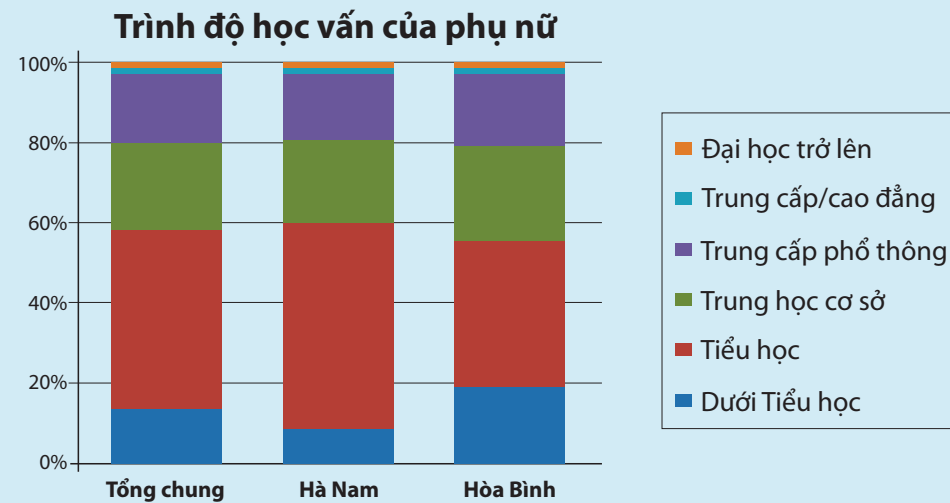
Tham gia đánh giá việc thực thi Luật là cán bộ khối chính quyền bao gồm Ủy ban nhân dân, công an, tòa án/ viện kiểm soát, cán bộ ngành giáo dục, cán bộ văn hóa; khối đoàn thể bao gồm Đoàn thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Ủy ban mặt trận tổ quốc. 21 cán bộ cấp huyện đều tham gia phỏng vấn cá nhân, 161 cán bộ cấp xã tham gia thảo luận nhóm. Hầu hết các cuộc phỏng vấn đều được thực hiện tốt. Duy nhất có một trường hợp cán bộ trong khối chính quyền huyện Thanh Liêm, Hà Nam từ chối tham gia vì lý do cá nhân. Số lượng các cuộc phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm được trình bày chi tiết theo bảng dưới đây.

Phần khảo sát thực trạng bạo lực với phụ nữ

Độ tuổi trung bình của 387 phụ nữ tham gia khảo sát là 39,49, trong đó, Hòa Bình là 41,2 và Hà Nam là 37,7. Người ít tuổi nhất là 18, nhiều tuổi nhất là 65. Phụ nữ dân tộc Kinh tại Hà Nam chiếm 98,4%, tại Hòa Bình là 29,1%. Tại Hòa Bình, phụ nữ dân tộc Mường chiếm đa số với 69,7%.

Đa số những người tham gia khảo sát có trình độ học vấn tiểu học và công việc chính là nông dân. Gần 100% trong số họ đang sống với chồng (99,2%) và đã kết hôn từ 10 đến 15 năm và trên 15 năm.

Đặc điểm nhân khẩu học	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Tuổi			
Tuổi trung bình (mean)	39,49	41,21	37,74
Dân tộc			
Kinh	64,18	98,47	29,17
Mường	35,31	1,53	69,79
Khác (Thái)	0,52	0,00	1,04



Đặc điểm nhân khẩu học	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Công việc chính			
Chưa có việc và đang tìm việc	0,26	0,00	0,52
Nghỉ hưu	1,55	0,51	2,60
Nội trợ	0,77	0,00	1,56
Nông, ngư dân	86,86	90,31	83,33
Thợ thủ công	1,55	2,04	1,04
Buôn bán nhỏ	1,80	0,51	3,13
Dịch vụ cá nhân	1,03	1,53	0,52
Dịch vụ xã hội	4,64	3,57	5,73
Cán bộ quản lý	1,03	1,53	0,52
Lao động thủ công	0,52	0,00	1,04
Tình trạng hôn nhân			
Độc thân	0,26	0,51	0,00
Đã kết hôn	99,23	98,98	99,48
Góa	0,52	0,51	0,52
Số năm kết hôn			
Dưới 5 năm	10,59	10,26	10,94
5-10 năm	16,02	10,77	21,35
10-15 năm	16,80	13,33	20,31
>15 năm	56,59	65,64	47,40



KẾT QUẢ

PHẦN 03

A. THỰC TRẠNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH ĐỐI VỚI PHỤ NỮ TẠI HAI TỈNH THUỘC ĐỊA BÀN KHẢO SÁT

1. Bạo lực tinh thần và bạo lực thể xác là các hành vi bạo lực phổ biến

Phụ nữ bị bạo lực - Số liệu mới thực trạng cũ?

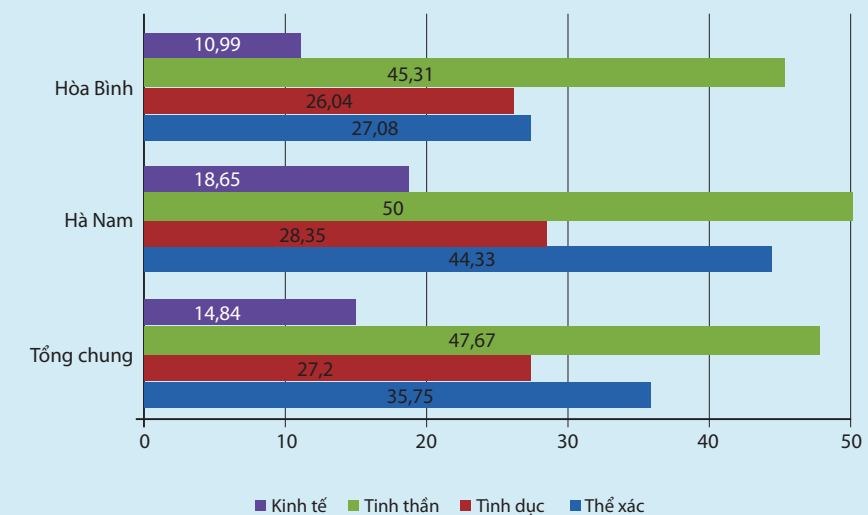
Cũng như bao số liệu khác trên thế giới và Việt Nam, đa số phụ nữ tại hai tỉnh thực hiện khảo sát vẫn phải chịu ít nhất một dạng bạo lực (61,4%). Tại Hòa Bình, con số

này là 59,9% còn tại Hà Nam là 62,37%. Trong đó, bạo lực tinh thần chiếm tỷ lệ nhiều hơn cả với 47,67% phụ nữ cả hai tỉnh đã từng phải chịu dạng bạo lực này. Bạo lực thể chất đứng thứ hai với 35,75%. Con số 27,2% và 14,8% là số liệu phụ nữ bị bạo lực tình dục và bạo lực kinh tế. Tại Hà Nam, tất cả các số liệu đều lớn hơn một chút, điều này cho thấy phụ nữ Hà Nam đang phải chịu bạo lực nhiều hơn phụ nữ Hòa Bình. Cụ thể, số phụ nữ bị bạo lực thể xác, tình dục, tinh thần và kinh tế lần lượt là 44,3%, 28,3%, 50% và 18,6%. Trong khi đó, tại Hòa Bình, con số này là 27%, 26%, 45,3% và 10,9%.

Bảng 1: Thực trạng bạo lực gia đình tại hai tỉnh Hòa Bình và Hà Nam

Tỷ lệ PN từng bị các dạng bạo lực	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Tỷ lệ PN từng bị bạo lực			
Chịu ít nhất 1 dạng bạo hành	61,14	62,37	59,90
Chịu cả 4 dạng bạo hành	7,25	10,82	3,65

Các dạng bạo lực phụ nữ gặp phải



So sánh với số liệu của cuộc Điều tra quốc gia được thực hiện trong năm 2010 số lượng phụ nữ bị bạo lực tinh thần tại Hòa Bình và Hà Nam ít hơn nhưng bị bạo lực thể chất và tình dục nhiều hơn. Số liệu quốc gia về tỷ lệ phụ nữ bị bạo lực tinh thần, thể xác, tình dục lần lượt là 54%, 32% và 10%.

Bạo lực thông thường - Tần xuất vừa phải – Hậu quả dài lâu?

Cuộc khảo sát không thể đi sâu để tìm hiểu tất cả các kinh nghiệm bị bạo lực mà phụ nữ đã phải trải qua. Tuy nhiên, kết quả khảo sát vẫn cho thấy được các thông tin này một cách tổng thể bao gồm: các hành

vi bạo lực, tần suất của bạo lực, nguyên nhân, hậu quả và các phản ứng từ phía chính quyền, đoàn thể và người bị bạo lực.

Các hành vi bạo lực bị nhắc đến nhiều nhất liên quan đến bạo lực tinh thần là mắng chửi, hạ nhục và kiểm soát phụ nữ giao tiếp với người khác và các loại công việc người phụ nữ làm (27.7% và 22.5%). Bạo lực thể xác thì phần nhiều là tát, đấm, đá, ném đồ vật vào người, xô đẩy, kéo tóc (Khoảng từ hơn 8% đến 34% phụ nữ bị chịu đựng các hành vi này). Các hành vi nguy hiểm như bóp cổ, kéo lê, dọa giết bị thực hiện ít hơn, chỉ từ 0.8 đến 3.9%. Bạo lực tình dục thường được thể hiện bằng hành vi cưỡng ép quan hệ khi người phụ nữ không muốn (22.5%) và từ chối hoặc ngăn cản không cho sử dụng biện pháp tránh thai (21.1%). Đáng quan tâm là, tỷ lệ phụ nữ bị từ chối và ngăn cản không cho sử dụng biện pháp tránh thai tại Hà Nam cao hơn hẳn so với Hòa Bình. Có tới 35% phụ nữ Hà Nam phải chịu hình thức này, trong khi đó Hòa Bình chỉ có 3,2% phụ nữ nói đã từng phải chịu như vậy.

Bạo lực kinh tế được định nghĩa là các hành vi làm hạn chế sự độc lập của người phụ nữ trong việc kiếm tiền và chi tiêu, và việc không chia sẻ gánh nặng chi phí cho cuộc sống của gia đình. Các hành vi bị coi là bạo lực kinh tế là kiểm soát chi tiêu, cấm không cho kiếm tiền hoặc không đóng góp cho việc chi tiêu trong gia đình. Theo như những hiểu biết này, chỉ có gần 15% phụ nữ tại cả hai tỉnh phải chịu đựng các hành vi bạo lực kinh tế (14,84%). Các số liệu chi tiết hơn cho thấy, người phụ nữ có thể chủ động chi tiêu chiếm tỷ lệ đa số (56,5%), chỉ có 8,8% phải xin phép ý chồng trước khi chi tiêu, số còn lại (34,6%) là có sự bàn bạc giữa hai vợ chồng. Ngoài ra, không có thông tin về việc người chồng cấm đoán việc phụ nữ kiếm tiền hay ép buộc người phụ nữ phải làm việc quá nặng nhọc vất vả cũng như việc người chồng bỏ mặc cho vợ lo lắng kinh tế gia đình.

Mức độ quyết định chi tiêu hàng ngày của phụ nữ	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Xin tiền chồng	8,85	11,92	5,76
Tùy ý chi tiêu	56,51	63,73	49,21
Bàn bạc với chồng	34,64	24,35	45,03

Các kết quả nói trên, đặc biệt là về các mặt bạo lực thể xác, tinh thần và tình dục có thể còn chưa bộc lộ hết mức độ nguy hiểm của hành vi bạo lực. Đây là một hạn chế của nghiên cứu định lượng với việc thiếu các thông tin sâu từ nghiên cứu định tính. Ngoài những số liệu chính thức nói trên, các buổi làm việc của nhóm cán bộ dự án từ trước khi cuộc khảo sát diễn ra thường có thêm nhiều thông tin bổ trợ rất đáng quan tâm. Ví dụ như, có trường hợp vợ bị bóp cổ đến chết, hoặc bị chống gậy dao đuổi đến ngất lịm tại Hòa Bình hay trường hợp chị H bị cả nhà chống đánh cho nhập viện rồi tử vong tại Hà Nội. Đây là những trường hợp điển hình mà kết quả thống kê định lượng không thể bộc lộ được tính nghiêm trọng của nó. Tuy nhiên, dưới góc độ của những cán bộ xã hội và của pháp luật, sự tàn ác của hành vi bạo lực và hậu quả của các hành vi này cũng nói lên một phần thực trạng bạo lực tại địa phương và cần được chính quyền quan tâm, pháp luật cần phát huy hiệu lực.

Tần suất của bạo lực xảy ra tại hai tỉnh địa bàn khảo sát cũng là điều đáng quan tâm. Nhìn một cách tổng thể thì không nhiều phụ nữ phải thường xuyên chịu đựng các hành vi này ít hơn một lần một tháng (52,6%). Tuy nhiên, có tới hơn 9% phụ nữ tại Thanh Liêm, Hà Nam bị chịu đựng bạo lực xảy ra hàng ngày và hơn 10% phải chịu đựng bạo lực xảy ra 1 đến 2 lần một tuần. Con số này cho cả hai tỉnh là 5,39% và 11,98%. Con số không phải là lớn nhưng đánh giá kỹ vào mức độ ảnh hưởng của nó tới cuộc sống của người phụ nữ thì hậu quả không phải là nhỏ. Dù có bị bạo lực ở dạng nào với độ nghiêm trọng ở mức nào chăng nữa thì người phụ nữ cũng bị ảnh hưởng tâm lý, thể chất và cả công việc. Điều này dẫn đến ảnh hưởng tới chất lượng cuộc sống của gia đình họ nói riêng và sự phát triển của xã hội nói chung. Nếu theo số liệu của Hà Nam thì cứ 10 người phụ nữ thì có 1 người ngày nào cũng phải trải nghiệm những ảnh hưởng này. Như vậy, ngày nào cũng có 1/10 gia

Hạng mục	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Mức độ thường xuyên bạo lực			
Hàng ngày	5,39	9,09	1,27
Tuần 1-2 lần	11,98	10,23	13,92
Tháng 1-3 lần	15,57	15,91	15,19
Ít hơn 1 lần/tháng	52,69	54,55	50,63
Không biết/không nhớ	14,37	10,23	18,99

đình bị ảnh hưởng bởi bạo lực, điều này ảnh hưởng thế nào đến sự phát triển chung của cộng đồng và xã hội nơi đó là điều dễ thấy.

Các ảnh hưởng cụ thể đến sức khỏe người phụ nữ và cuộc sống của con cái và gia đình họ là điều mà khảo sát này có thể chứng minh một cách rõ ràng. Có tới hơn 30% người bị bạo lực phải chịu các loại thương tích, trong đó, gần 2% bị thương tích nặng như chấn thương nội tạng và vết đâm, rạch vào người. Các tác hại khác của bạo lực là đau đầu, mất ngủ và nghiêm trọng hơn là gây cảm giác luôn căng thẳng, sợ hãi, lo lắng và khó khăn trong việc ra quyết định. Theo thống kê, số liệu về việc này từ tổng hợp của cả hai tỉnh lần lượt là 63,6% và 46,9%. Trong số những người bị bạo lực, đã có 17% có ý định tự tử, trong đó 19,3% đã từng có hành vi tự tử. Con số này ở Hà Nam là 16,6% và 30,7% còn ở Hòa Bình là 17% và 7,6%. Những người bị thương tích nặng phải cần đến chăm sóc y tế là trên 3%, trong số đó 50% phải nằm viện từ 1 đến 5 đêm. Ngoài ra, bạo lực gia đình còn

gây ảnh hưởng trực tiếp đến con cái, đặc biệt là học hành sút kém, thường xuyên gây gỗ, đánh nhau với bạn bè. Bạo lực khiến cho gần 30% số trẻ em trong các gia đình bị học hành sút kém. Có tới 3,3% còn sử dụng bạo lực lại với chính bố của mình (Ở Hà Nam không có hiện tượng này nhưng tại Hòa Bình, con số này là 6,82%).

2. Nguyên nhân gây bạo lực

Một câu hỏi đặt ra cho hầu hết các chương trình can thiệp, cho chính quyền địa phương và bản thân người bị bạo lực là nguyên nhân nào dẫn đến bạo lực với phụ nữ? Ở các địa bàn khác nhau, nguyên nhân này có khác nhau nhiều không? Kết quả của khảo sát này cho thấy nguyên nhân đến từ nhiều phía, từ nhận thức chưa đầy đủ, từ môi trường sống, xuất thân của người bạo lực và người gây bạo lực v.v.

Từ quan điểm của phụ nữ, nguyên nhân của bạo lực vẫn là những nguyên nhân bề nổi, trực tiếp dẫn đến các hành vi bạo lực. Trong đó, nguyên nhân được

Ảnh hưởng của BLGD đối với con cái	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Ảnh hưởng của BLGD đối với con cái			
Có	53,85	52,81	55,00
Mức độ ảnh hưởng			
Học hành sút kém	27,78	21,74	34,09
Thường xuyên gây gỗ, đánh nhau với bạn bè	3,33	2,17	4,55
Sử dụng bạo lực với bố	3,33	0,00	6,82
Bỏ nhà ra đi	2,22	4,35	0,00
Khác (buồn chán**, khóc*, sợ hãi, ghét bố, không thích về nhà, khuyên bố mẹ,,,,)	76,67	80,43	72,73

nhiều phụ nữ nói đến nhất là rượu chè, cờ bạc, ma túy (95,35%). Sau đó là khó khăn về kinh tế, người chồng gia trưởng và phụ nữ nói nhiều với số liệu lần lượt là 84,75%, 81,91%, 81,65%. Cũng rất nhiều phụ nữ nhận thức được rằng, bạo lực còn có nguyên nhân từ sự thiếu hiểu biết của người chồng, ảnh hưởng của trọng nam, khinh nữ và sự cam chịu của người phụ nữ với số liệu đều gần 80%. Những thông tin

này không có sự khác biệt lớn giữa phụ nữ Hà Nam và Hòa Bình. Tuy nhiên, từ những trường hợp bạo lực đã xảy ra thực sự, những phụ nữ bị bạo lực vẫn cho là rượu và khó khăn về kinh tế là nguyên nhân trực tiếp gây ra bạo lực. Trong đó ở Hòa Bình có tới 63,29% các ca bạo lực được phụ nữ đánh giá là do nguyên nhân này. Số liệu này ở Hà Nam chỉ là 28,89% và chung cho cả hai tỉnh là 44,97%.

Hạng mục	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Quan điểm về các nguyên nhân dẫn đến BLGD			
Người chồng gia trưởng	81,91	86,67	77,08
Phụ nữ hay nói nhiều	81,65	87,18	76,04
Phụ nữ không nghe và làm theo lời chồng	78,29	87,18	69,27
Phụ nữ vụng về trong cách cư xử	68,48	75,90	60,94
Cờ bạc, rượu chè, ma túy	95,35	95,38	95,31
Khó khăn về kinh tế	84,75	88,72	80,73
Trình độ học vấn thấp	72,09	71,79	72,40
<i>Khác (vợ chồng không chung thủy*, người ngoài kích bác, không tin tưởng nhau, sinh con một bề, con cái hư, vợ không đáp ứng như cầu tình dục của chồng)</i>	6,72	1,54	11,98
Quan điểm về các nguyên nhân giá trị đạo đức dẫn đến BLGD			
Tập quán địa phương	35,40	33,33	37,50
Sự thiếu quan tâm của chính quyền	49,87	47,69	52,08
Sự thiếu quan tâm của cộng đồng	50,39	45,64	55,21
Truyền thống của gia đình	49,87	51,79	47,92
Sự thiếu hiểu biết của người chồng	81,40	80,00	82,81
Sự cam chịu của người phụ nữ	70,54	71,79	69,27
Ảnh hưởng của tư tưởng trọng nam khinh nữ	78,81	80,00	77,60

Số liệu này khác gì so với đánh giá từ những người làm nghiên cứu, từ những con số được phân tích kỹ lưỡng ở chính các thông tin thu được từ khảo sát này? Thứ nhất, về việc uống rượu, số liệu cho thấy, không có sự khác biệt giữa người hay uống rượu với người không uống rượu về việc thực hiện hành vi

bạo lực. Từ những người uống rượu 1, 2 lần một tuần, tới một, hai lần một tháng hay không bao giờ thì tỷ lệ đều trên 90%. Trong số những ông chồng, bạn tình đã từng gây bạo lực của các phụ nữ tham gia khảo sát này, số lượng uống rượu một, hai lần một tuần là 98,84%; uống một, hai lần một tháng là 95%. Nhưng

những người không uống bao giờ cũng chiếm tới 94%. Như vậy, số người không uống rượu cũng gây bạo lực không ít.

Vậy còn có yếu tố nào khác dẫn đến tình trạng bạo lực của người phụ nữ? Theo kết quả khảo sát, nhận thức của người phụ nữ và của cộng đồng về cách xử lý người gây bạo lực là một việc không nhỏ dẫn đến

bạo lực. Đa số phụ nữ vẫn cho rằng phương pháp để giáo dục người gây bạo lực là khuyên nhủ trong nội bộ gia đình, dòng họ và giải quyết các mâu thuẫn gia đình bằng việc “đóng cửa bảo nhau”. Có tới 92,5% phụ nữ đồng ý với việc nên cảnh cáo người gây bạo lực trong gia đình, dòng họ và 56,6% trong số này đã phải chịu bạo lực.

Hạng mục	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Quan điểm về những hình thức nên được áp dụng đối với người gây bạo lực			
Không cần làm gì	2,58	4,08	1,04
Khuyên nhủ trong nội bộ gia đình, dòng họ	92,53	88,27	96,88
Cảnh cáo trước làng xóm, thôn, bản	55,93	45,92	66,15
Phạt tiền	37,89	27,04	48,96
Bỏ tù	27,32	21,94	32,81
<i>Khác (lao động công ích, kiểm điểm trong đoàn thể chính quyền, giáo dục tại cộng đồng,...)</i>	3,61	1,53	5,73

Vấn đề là ở chỗ, người gây bạo lực vẫn chưa được xử lý đúng cách. Nếu bản thân người phụ nữ hiểu được bạo lực là do tư tưởng trọng nam, khinh nữ, họ hiểu được họ có quyền không bị bạo lực nhưng vẫn tin tưởng vào các biện pháp giáo dục truyền thống là khuyên nhủ, bảo ban trong nội bộ gia đình thì bạo lực vẫn diễn ra. Bằng chứng từ cuộc khảo sát cho thấy, gần 70% phụ nữ có nhận thức như vậy vẫn thường phải chịu bạo lực. Điều này có thể lý giải rằng không phải người phụ nữ có nhận thức tốt hơn thì sẽ bị bạo lực ít đi. Do vậy, một nguyên nhân quan trọng dẫn đến bạo lực là nhận thức của người phụ nữ nói riêng và cộng đồng nói chung về việc xử phạt những người gây ra bạo lực chưa đủ mạnh để có được các tác động tích cực.

Ngoài ra, theo như kết quả khảo sát các nguyên nhân khác dẫn đến bạo lực còn có thể là do trình độ văn hóa, công việc chính, thu nhập và số năm kết hôn. Những người gây bạo lực nhiều hơn là những người học cao hẳn hoặc thấp hẳn. Trong địa bàn khảo sát, trình độ văn hóa chỉ được xem xét từ dưới tiểu học, trung học cơ sở và trung học trở lên. Kết quả cho thấy, 62,7% các ông chồng có trình độ dưới tiểu học

và 67,6% có trình độ từ trung học phổ thông trở lên từng gây bạo lực với vợ. Con số này với những người tốt nghiệp tiểu học và trung học cơ sở là 59,2% và 58,5%. Công việc chính của những người tham gia khảo sát này chủ yếu là nghề nông. Và theo kết quả thì người làm nghề nông thường gây bạo lực nhiều hơn so với những người làm các nghề khác (63,9% so với 42%). Những người có thu nhập không ổn định có xu hướng gây bạo lực nhiều hơn những người có nghề nghiệp và thu nhập ổn định (68,6% so với 55,6%). Các đôi kết hôn trong khoảng thời gian từ 5 năm tới 15 năm thường xảy ra bạo lực nhiều hơn so với lúc mới kết hôn và hôn nhân trên 15 năm. Trong đó, số năm kết hôn từ 5 đến 10 năm là có tỷ lệ bạo lực nhiều nhất với số liệu là 70,9%.

Có một điểm đáng lưu ý là không có sự khác biệt giữa người Kinh và người Mường trong việc bị bạo lực. Số liệu cho thấy, người Kinh còn có tỷ lệ bạo lực nhiều hơn một chút so với người Mường. Có 60,5% phụ nữ Mường trong khảo sát này bị trải nghiệm ít nhất một trong 4 dạng bạo lực, trong khi đó, số liệu này ở phụ nữ dân tộc Kinh là 61,1%. Điều này cho thấy, vấn đề về dân tộc không có tác động đến việc phụ nữ bị bạo

lực. Điều này khác với giả thiết cho rằng, người dân tộc thiểu số có thể có nhiều hủ tục dẫn đến việc phụ nữ bị bạo lực gia đình. Tuy nhiên, nếu có thêm thông tin từ nghiên cứu định tính, kết quả này sẽ được hiểu rõ và phân tích sâu hơn.

3. Phản ứng của người phụ nữ với bạo lực

Mặc dù vẫn có rất nhiều người cho rằng, rượu chè, cờ bạc, ma túy là nguyên nhân chính gây ra bạo lực và vẫn còn hơn 80% đổ lỗi cho bản thân nhưng đã

có nhiều phụ nữ nghĩ đến việc tìm đến sự trợ giúp của người khác hơn là cam chịu. Bên cạnh đó, có tới gần 50% phụ nữ ở cả hai tỉnh thuộc địa bàn khảo sát nhận thức về quyền tự chủ trong quan hệ. Ví dụ như, họ không đồng ý theo các yêu cầu, đòi hỏi của chồng khi mình không muốn hoặc không đồng ý với quan điểm cho rằng chồng là người chủ gia đình. Tuy nhiên khi bạo lực xảy ra, phản ứng chung của hầu hết phụ nữ là im lặng, âm thầm chịu đựng. Rất ít người chạy trốn, cãi lại, giải thích cho chồng hoặc nói chuyện với người khác và kêu cứu. Xem bảng:

Các phản ứng thường thấy nhất khi phụ nữ bị bạo lực	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Im lặng, âm thầm chịu đựng	77,65	77,32	78,05
Chạy trốn	21,79	18,56	25,61
Cãi lại	14,53	11,34	18,29
Khác (<i>nói chuyện, giải thích cho chồng hiểu*, tâm sự với người khác</i>)	6,70	3,09	10,98
Kêu cứu	5,59	2,06	9,76
Đánh lại	0,56	0,00	1,22

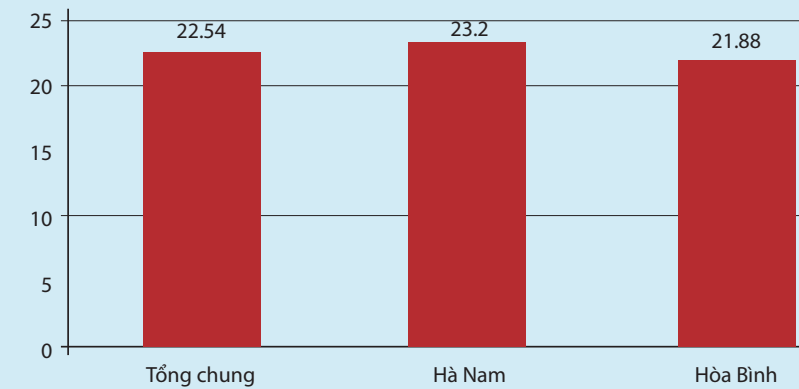
Người phụ nữ phải tìm kiếm sự trợ giúp chỉ khi không thể chịu đựng thêm được nữa, muốn chia sẻ, bị đuổi khỏi nhà, bị thương tích quá nặng hoặc là bị dọa giết. Các hành vi dẫn đến tình trạng đó và khiến người phụ nữ phải tìm đến sự trợ giúp là chửi mắng, xúc phạm; tát, đấm đá; đe dọa, làm sợ hãi và coi thường, làm xấu hổ trước mặt người khác.

Ngoài ra, những hành vi bạo lực âm thầm cũng khiến người phụ nữ chịu đựng âm thầm nhiều hơn. Ví dụ như, việc cưỡng ép quan hệ tình dục và cấm đoán liên lạc, giao tiếp với gia đình ngoại, người phụ nữ rất ít khi nói ra hoặc là tìm đến sự trợ giúp. Như thống kê nêu trên, có tới 22,5% phụ nữ phải chịu bạo lực tình dục nhưng phản ứng chủ yếu là chấp nhận, coi như thực hiện nghĩa vụ vợ chồng (70,2%). Trong đó, phụ nữ Hà Nam có xu hướng chịu đựng nhiều hơn với tỷ lệ là 77,78%, còn ở Hòa Bình thì tỷ lệ chịu đựng chỉ là 61,5%. Nếu không im lặng chấp nhận như vậy thì người phụ nữ cũng có bày tỏ sự không đồng tình nhưng cuối cùng vẫn phải quan hệ. Tỷ lệ này là trên

40%. Ngoài ra cũng có người phản ứng như giằng co, cãi nhau nhưng không ai cự tuyệt một cách mạnh mẽ. Xem thêm bảng "Phụ nữ từng bị cưỡng ép tình dục khi không muốn".



Tỷ lệ PN từng bị cưỡng ép QHTD không mong muốn



Phản ứng khi bị cưỡng ép QHTD không mong muốn	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Chấp nhận làm cho xong nhiệm vụ	70,24	77,78	61,54
Nói và bày tỏ rõ sự không thích nhưng cuối cùng vẫn phải quan hệ	46,43	48,89	43,59
Phản ứng một cách mạnh mẽ như (cãi nhau, giằng co, thậm chí bị anh ấy đánh đập, dọa dẫm)	7,14	8,89	5,13
Khác (<i>nói chuyện với chồng</i>)	3,57	0,00	7,69
Cự tuyệt bằng mọi cách thậm chí dọa chết	0,00	0,00	0,00

Nói chuyện với người khác về tình trạng bị bạo lực	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Hàng xóm	52,17	40,00	61,54
Gia đình chồng	32,61	20,00	42,31
Bạn bè	28,26	20,00	34,62
Bố mẹ đẻ	26,09	30,00	23,08
Chị em	26,09	20,00	30,77
Cô/chú/bác	21,74	5,00	34,62
Hội phụ nữ	17,39	10,00	23,08
Khác (<i>không nói với ai, CLB PCBLGD</i>)	15,22	20,00	11,54
Các con	10,87	0,00	19,23
Trưởng bản/trưởng thôn	6,52	0,00	11,54
Công an	4,35	0,00	7,69
Chính quyền	4,35	0,00	7,69
Bác sỹ/nhân viên y tế	0,00		

Trong số những người có phản ứng ngoài việc im lặng, việc họ thường làm là chạy trốn và tâm sự với người khác về việc bị bạo lực. Phụ nữ bị bạo lực hay nói chuyện về tình trạng bạo lực của mình với hàng xóm (52%), gia đình chồng (32,6%), bạn bè (28%) và bố mẹ đẻ (26%).

Nơi mà phụ nữ bị bạo lực hay tìm đến là hàng xóm, họ hàng và nhà ngoại với tỷ lệ lần lượt là 69,2%, 28,2% và 10,2%. Số lượng phụ nữ tìm đến với các tổ chức chính quyền, đoàn thể là vô cùng khiêm tốn.

Chỉ có 5% phụ nữ tìm đến Hội Phụ nữ, trên 2% tìm đến với trường thôn, trường bản và không có ai tìm đến với công an và chính quyền. Đặc biệt ở Hà Nam, ngay cả với Hội Phụ nữ và trường thôn cũng không được bất cứ phụ nữ nào bị bạo lực tìm tới. Lý do họ không tìm tới với các tổ chức hoặc cá nhân này có thể là vì họ cho rằng chính quyền còn ít quan tâm tới việc giải quyết các vấn đề liên quan tới chuyện gia đình. Ở cả hai tỉnh, có tới trên 42% phụ nữ cho rằng chính quyền ít quan tâm đến vấn đề này.

Các nơi chạy trốn khi bị bạo lực	Tổng chung (N=387)	Hà Nam (N=195)	Hòa Bình (N=192)
Hàng xóm	69,23	63,16	75,00
Nhà họ hàng	28,21	15,79	40,00
Khác (<i>chạy quanh nhà*</i> , <i>chạy xuống nhà bố mẹ</i>)	20,51	26,32	15,00
Nhà ngoại	10,26	15,79	5,00
Hội phụ nữ	5,13	0,00	10,00
Trường thôn/Trường bản	2,56	0,00	5,00
Công an	0		
Chính quyền	0		

4. Hành động của chính quyền và người xung quanh

Hành động phổ biến nhất của cả chính quyền và người xung quanh khi có bạo lực xảy ra là hòa giải. Việc này không có gì khác biệt với bất kỳ địa phương nào trên cả nước khi bất cứ một thôn, xã nào cũng có tổ hòa giải, với chức năng dàn xếp và xoa dịu tất cả các mâu thuẫn, kể cả mâu thuẫn dẫn đến việc ảnh hưởng đến tính mạng, sức khỏe của người trong cuộc.

Tại hai địa bàn thực hiện khảo sát, khi bị bạo lực, người phụ nữ được cộng đồng chia sẻ, đồng cảm (84,2%) và được can thiệp, giúp đỡ (57,9%). Trong đó, phụ nữ ở Hòa Bình được can thiệp, giúp đỡ nhiều hơn với 64,2% trong khi ở Hà Nam thì tỷ lệ này là 51,7%. Số lượng phụ nữ được cộng đồng hòa giải chung cho cả hai tỉnh là 50,39%, riêng Hà Nam là 52,8% còn Hòa Bình chỉ là 47,8%. Điều này cho thấy việc phụ nữ cho rằng mình được can thiệp, giúp đỡ tỷ lệ nghịch

với việc hòa giải. Hòa giải càng nhiều, phụ nữ càng thấy được giúp đỡ ít hơn. Mặc dù sự chênh lệch này không lớn, tuy nhiên cũng có ý nghĩa đối với người làm công tác can thiệp. Nếu quan tâm đến việc tìm ra các phương pháp tác động hiệu quả thì hòa giải là một trong các phương pháp cần phải xem xét một cách kỹ lưỡng hoặc phải được chuẩn hóa một cách phù hợp trước khi áp dụng.

Ngoài việc hòa giải, giúp đỡ người phụ nữ, cộng đồng và chính quyền địa phương cũng thực hiện nhiều hoạt động phòng, chống bạo lực khác. Theo kết quả khảo sát, có tới 62,1% phụ nữ cả hai tỉnh biết tới các hoạt động phòng, chống bạo lực gia đình tại địa phương. Trong đó, Hòa Bình có số phụ nữ biết đến việc này nhiều hơn (68,2%), còn Hà Nam thì số liệu này chỉ có 56,1%. Các hoạt động thường thấy nhất là truyền thông loa đài, lồng ghép vào các cuộc họp của đoàn thể như Hội Phụ nữ, Hội Nông dân và sinh hoạt văn hóa văn nghệ của địa phương. Tuyen

truyền lồng ghép chiếm tỷ lệ nhiều nhất với 73%, sau đó là truyền thông loa đài với 44,4%. Việc lồng ghép phòng, chống bạo lực thông qua văn hóa văn nghệ diễn ra ở Hòa Bình nhiều hơn ở Hà Nam với số liệu lần lượt là 41,2% và 10,9%.

Một điều quan trọng trong việc phòng chống bạo lực là việc áp dụng pháp Luật trong việc xử lý người gây bạo lực. Như trên đã nói, quan điểm của cộng đồng và chính người phụ nữ về cách xử lý người gây bạo lực đã là một trong những nguyên nhân gây bạo lực thì thực tế của việc xử phạt còn gây tác động lớn hơn. Vậy nhưng, trên thực tế, việc xử lý người gây bạo lực vẫn còn ở mức độ rất nhẹ. Theo như quy định của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, người bị bạo lực có thể bị xử lý từ hòa giải, phê bình nơi cộng đồng dân cư, phạt tiền, cấm tiếp xúc... Vậy nhưng, kết quả khảo sát cho thấy, hình thức phổ biến nhất mà chính quyền áp dụng với người gây bạo lực là hòa giải (46,43%). Trong đó, Hà Nam thực hiện biện pháp này với 60% số trường hợp bạo lực còn Hòa Bình là 30,7%. Biện pháp cấm tiếp xúc, báo cáo với thủ trưởng cơ quan và giáo dục tại cộng đồng chỉ được thực hiện tại Hòa Bình với số liệu lần lượt là 3,85%, 7,69% và 3,85%. Còn lại, có tới gần 50% các vụ là không báo chính quyền hoặc chính quyền không tác động gì cả.

B. LUẬT PHÒNG, CHỐNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH VÀ VIỆC THỰC THI TẠI ĐỊA PHƯƠNG

1. Tình hình về việc ban hành và triển khai các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan

Luật có được thực thi một cách đồng bộ và chuyên nghiệp hay không cần phải có các văn bản hướng dẫn đầy đủ và được phổ biến rộng rãi tới từng địa phương. Các địa phương cần có trách nhiệm xem xét các văn bản pháp luật của các luật khác có liên quan và áp dụng song song tất cả các văn bản luật cũ với các văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành. Việc thực hiện theo các hướng dẫn này phải được thực hiện bởi tất cả các cơ quan liên quan ở mọi cấp và các kết quả thực thi cần phải được theo dõi thường xuyên.

Dựa theo các căn cứ trên, chúng tôi quan tâm đến việc nhận và triển khai các văn bản quy phạm pháp luật cấp nhà nước và việc ban hành, triển khai các văn

bản hướng dẫn cấp tỉnh và huyện tại hai huyện thuộc địa bàn đánh giá.

Kết quả cho thấy, ở cả hai huyện được lựa chọn đánh giá, hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật cấp nhà nước chưa được toàn bộ các ban ngành, đoàn thể biết đến. Điểm trung bình của chỉ số này chỉ đạt 1 điểm ở cả hai tỉnh. Luật quy định, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là cơ quan quản lý nhà nước về Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, đa số các văn bản pháp luật liên quan đến việc này ở cấp quốc gia sẽ được cơ quan này ban hành và phổ biến tới các bộ, ngành và địa phương. Theo thông tin từ cấp bộ, ngoài văn bản Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, cơ quan quản lý nhà nước và các bộ có liên quan đã ban hành và thông qua 3 nghị định, 4 thông tư và 3 các văn bản pháp luật khác. Các văn bản này sẽ được phổ biến qua ngành dọc, tới từng địa phương. Thực tế cho thấy, cơ quan văn hóa cấp huyện đúng là nơi tiếp nhận các văn bản này và biết đến nhiều nhất. Tuy nhiên, sự hiểu biết chỉ dừng lại ở việc quen với các tên gọi của văn bản và nhớ là đã được nhận văn bản. Còn khi được hỏi đến thì các văn bản này cũng không có sẵn để sẵn sàng chia sẻ. Vậy thì các văn bản này đã được chia sẻ tới những địa chỉ nào? Phần lớn các cán bộ chủ chốt cấp huyện có xác nhận là đã có trong tay văn bản Luật, tuy nhiên cũng gần 100% nói rằng không nắm rõ các quy định trong đó vì phòng chống bạo lực gia đình chưa phải là vấn đề ưu tiên. Đa số cán bộ chính quyền, đoàn thể đều nói rằng có nghe đến tên Luật nhưng chưa từng có hoặc chưa từng đọc văn bản này. Cán bộ phụ nữ thể hiện là đối tượng quan tâm đến nội dung của các văn bản này nhất và tiếp cận với nhiều tài liệu liên quan nhất. Phụ nữ cấp huyện tỏ ra là có thu thập và lưu trữ nhiều văn bản liên quan tới bạo lực gia đình nhất so với các ban ngành, đoàn thể khác. Ngoài ra, đại diện công an huyện và tòa án cũng nhắc tới Luật và nghị định, đặc biệt, còn nhắc được đến tên chính xác của nghị định "Hướng dẫn xử phạt một số điều" nhưng đều không có trong tay các văn bản này.

Các văn bản cấp tỉnh, huyện cũng có tình trạng tương tự như vậy. Văn bản được gửi theo ngành dọc, trong đó, ngành văn hóa vẫn là ngành có các hướng dẫn nhiều nhất, sau đó là phụ nữ và công an. Mặt trận tổ quốc, Đoàn thanh niên, ngành giáo dục, tòa án đều nói rằng không nhận được các văn bản hướng dẫn nào từ cấp trên. Tuy nhiên, những ngành có để

cập tới các văn bản hướng dẫn thì cũng đều chỉ nói đến các hướng dẫn tuyên truyền Luật mà không thấy các hướng dẫn chi tiết về việc thực thi Luật. Cụ thể, tại Hòa Bình, mỗi năm ngành văn hóa có nhận được một đến hai hướng dẫn tuyên truyền từ Sở Văn hóa gửi đến Phòng Văn hóa các huyện.

Các lý do được đưa ra để giải thích cho việc chưa tiếp cận với các văn bản là do quá trình chuyển bị chậm, do đoàn thể đó chưa được quan tâm, vì văn bản đó được lưu giữ lại bộ phận chịu trách nhiệm không được chuyển cho các ban ngành khác không thuộc ngành chuyên môn. Hoặc có những lý do được đưa ra một cách rất "hỗn nhiên" là không có tài liệu nên không lưu trữ, tài liệu thường được gửi luôn cho người có nhiệm vụ.

Như vậy, mặc dù việc ban hành chính sách ở cấp quốc gia đã được thực hiện tốt nhưng việc phổ biến đã không được làm một cách đồng bộ tại địa phương. Do đó, vấn đề về quy định, chính sách mới chỉ đạt được mức độ 1, khi các văn bản liên quan mới chỉ dừng lại ở cấp trung ương và có thể là cấp tỉnh mà chưa thật sự được phổ biến ở cấp huyện, xã. Hơn nữa, cấp tỉnh, huyện cũng chưa có các văn bản hướng dẫn thực thi Luật cụ thể dẫn đến việc các đoàn thể thường làm công tác này một cách riêng lẻ, không có kế hoạch chung.

2. Cơ cấu tổ chức cho việc thực hiện Luật tại địa phương

Để thực hiện tốt Luật và các chính sách có liên quan, chắc chắn cần phải có nguồn nhân lực và tài chính hợp lý. Việc làm này cũng được đánh giá ở bốn mức độ khác nhau.

Mức thứ nhất đòi hỏi sự hình thành nguồn nhân lực chủ chốt từ cấp trung ương tới địa phương và đội ngũ này cần được đào tạo cơ bản về nhạy cảm giới. Nguồn nhân lực này và đối tượng được họ phục vụ cũng cần được xây dựng thành các cơ sở dữ liệu có phân biệt giới. Ngoài ra, ở bước này đã phải có kế hoạch thực thi Luật từ cấp trung ương tới cấp huyện và ngân sách phải được phân bổ để thực hiện kế hoạch đó. Bên cạnh đó, cơ cấu và hệ thống thực thi Luật cũng phải được xác lập một cách bài bản.

Mức thứ hai đòi hỏi sự hoàn thiện về cơ cấu, nguồn nhân lực tài chính được phân bổ tới tận cấp xã, phường; cán bộ chủ chốt phải hoàn thành các khóa học về khái niệm và công cụ giới và số liệu có tách biệt giới phải được thu thập.

Mức thứ ba củng cố đội ngũ thông qua đào tạo, xây dựng kế hoạch chiến lược cho việc lồng ghép giới và thúc đẩy việc thực thi Luật, ngân sách cho việc thực hiện tiếp tục được phân bổ từ nhà nước và từ các tổ chức phi chính phủ và các nhà tài trợ.

Mức thứ tư vẫn tiếp tục củng cố đội ngũ thông qua đào tạo, thực hiện giám sát và đánh giá việc thực thi với các chỉ số mang tính nhạy cảm giới. Giai đoạn này, ngân sách không còn là ưu tiên nhưng đã được xác định chắc chắn trong kế hoạch ngân sách của từng địa phương và ban ngành, đoàn thể.

Xét theo tiêu chí của các mức độ nêu trên, việc chuẩn bị nguồn nhân lực, tài chính và xây dựng cơ cấu thực hiện Luật Phòng, chống bạo lực gia đình ở cả hai địa bàn thực hiện đánh giá đều mới đang dừng lại ở mức thứ nhất với chất lượng còn rất khiêm tốn.

Nguồn nhân lực để thực hiện công tác này được quy định một cách ngẫu nhiên là cán bộ ngành văn hóa. Tại cấp huyện là Phòng Văn hóa chịu trách nhiệm. Tại cấp xã là một cán bộ văn hóa chịu rất nhiều trách nhiệm khác nhau, đảm đương luôn việc theo dõi vấn đề bạo lực gia đình. Như vậy nguồn nhân lực chính thức cho công tác phòng, chống bạo lực gia đình tại địa phương còn rất khiêm tốn. Bên cạnh đó, họ cũng ít được đào tạo. Ở cả hai địa bàn đánh giá đều không có thông tin về việc cán bộ văn hóa đã được đào tạo về giới và các vấn đề liên quan thế nào. Người được đào tạo thường là cán bộ của các đoàn thể. Lý do là họ được đào tạo từ các chương trình, dự án của đoàn thể cấp trên hoặc từ các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế tài trợ. Nhưng cũng chính vì việc đào tạo này được cung cấp từ các chương trình, dự án nên không có tính liên tục và không được củng cố thường niên hay định kỳ. Do vậy, nguồn lực vừa không đủ, vừa chưa đảm bảo đúng yêu cầu để kết luận việc thực thi đang ở mức độ đáp ứng yêu cầu.

Một tiêu chí để đánh giá việc thực hiện Luật ở góc độ cơ cấu và cơ chế là sự sẵn có của Chương trình Hành động quốc gia và các kế hoạch thực hiện ở các cấp. Tuy nhiên, vì chưa có Chương trình Hành động quốc gia nên các tổ chức chính quyền, đoàn thể cấp dưới chưa có các kế hoạch thực hiện chi tiết. Tại cấp huyện, Phòng văn hóa chịu trách nhiệm trong việc xây dựng kế hoạch thực hiện Luật Phòng, chống bạo lực gia đình. Tuy nhiên kế hoạch này chỉ dừng lại ở việc truyền thông về Luật mà không phải là một kế hoạch toàn diện về việc thực thi Luật. Vai trò của UBND trong việc lập kế hoạch và tổng kết, đánh giá việc thực thi Luật cũng không lớn. Ủy ban nhân dân cấp huyện có xây dựng kế hoạch nhưng là kế hoạch chung về mảng văn hóa, trong đó có phần gia đình. Còn phần phòng, chống bạo lực gia đình được giao cho Phòng Văn hóa báo cáo thẳng lên Sở. Lý do của việc thiếu sự giám sát, đánh giá này là "chưa có sự thống nhất liên ngành để biết rõ trách nhiệm của Ủy ban nhân dân và Ủy ban nhân dân còn có quá nhiều việc phải quan tâm hơn" hoặc là chưa thấy có chỉ đạo (CB huyện).

Từ việc thiếu các kế hoạch hành động cụ thể và thiếu sự chỉ đạo từ cấp trên dẫn đến việc chưa có kinh phí dành riêng cho việc thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình. Các đoàn thể đều tự trích nguồn ngân sách hoạt động chung của ngành mình để tổ chức

các hoạt động đơn lẻ có liên quan đến việc truyền thông về Luật.

Từ việc thiếu nhân lực, thiếu kế hoạch, thiếu kinh phí dẫn đến việc thực hiện Luật đang diễn ra một cách thiếu đồng bộ. Thực trạng cho thấy, đoàn thể nào làm việc của đoàn thể đó, đoàn thể nào có nguồn lực thì hoạt động mạnh và ngược lại. Hội Phụ nữ và Hội Nông dân là hai đoàn thể được đào tạo nhiều và tích cực hoạt động về phòng, chống bạo lực gia đình nhất. Hai mảng hoạt động có liên quan đến việc thực hiện Luật Phòng, chống bạo lực gia đình được thực hiện thường xuyên và nổi bật nhất là mảng truyền thông và giải quyết các vụ bạo lực. Tuy nhiên, công tác này không xuất phát từ kế hoạch của cơ quan quản lý nhà nước về phòng, chống bạo lực cấp địa phương mà từ kế hoạch của từng đoàn thể. Các ngành khác như Đoàn Thanh niên, Hội Cựu chiến binh tại hai địa bàn khảo sát đều biết rất ít và hầu như là không có hoạt động liên quan đến phòng, chống bạo lực gia đình. Các cơ quan công an, tòa án, giáo dục còn ít quan tâm tới vấn đề này hơn. Hầu như là họ không được đào tạo, không có chỉ đạo về việc phối hợp thực hiện Luật.

Chính vì không có kế hoạch chung nên việc phối hợp chưa được chặt chẽ hoặc có thể nói là chưa có cơ chế phối hợp trong việc thực thi Luật tại địa phương. Hội Phụ nữ vẫn thường là người khởi xướng các hoạt động và vận động các ban ngành khác cùng tham gia. Tuy nhiên, vai trò và chức năng của các bên tham gia cũng chưa thể hiện rõ ràng. Trong việc xử lý các trường hợp bạo lực ở địa phương thì quy trình và cơ chế phối hợp được thực hiện như với bất cứ một vụ việc mất an ninh trật tự hoặc mâu thuẫn khác. Có nghĩa là, tổ hòa giải sẽ đóng vai trò quan trọng. Sự phối hợp được thể hiện ở cơ cấu của tổ hòa giải. Cơ cấu này bao giờ cũng có đủ thành phần của các ban ngành, đoàn thể và công an. Xét theo bối cảnh của Việt Nam thì cơ cấu này là tốt, tuy nhiên, cách phối hợp để xử lý một vụ bạo lực gia đình vẫn được áp dụng các quy trình hòa giải thông thường mà không được để ý tới tính đặc thù của nguyên nhân bạo lực, hoặc là việc bảo vệ quyền của những người liên quan không được đảm bảo. Hơn nữa, về mặt tổng thể của việc thực thi Luật, cơ chế phối hợp cần phải được xây dựng ở tầm vĩ mô, với những quy định về trách nhiệm, quyền hạn của từng bên tham gia một cách rõ ràng từ cấp tỉnh, huyện cho tới xã. Nếu chỉ phối



hợp trong các sự kiện đơn lẻ thì việc thực thi Luật không thể gọi là tốt.

3. Các hoạt động thực tế

Đánh giá việc thực thi Luật còn được nhìn nhận từ việc thực hiện các hoạt động. Trong đó bốn mức độ đánh giá chất lượng của việc thực hiện Luật thông qua việc tổ chức các hoạt động, chương trình và dự án được chia ra như sau: 1) Việc thực hiện đạt được mức độ thứ nhất nếu tất cả các cơ quan liên quan xây dựng được chiến lược truyền thông và vận động xã hội; các tài liệu truyền thông dành cho lãnh đạo các cơ quan và nhân lực chủ chốt phải được xây dựng và cần phải có các hoạt động hướng tới chính cán bộ của các cơ quan và có định hướng tới người hưởng lợi. 2) Mức độ thứ hai đạt được khi các kế hoạch truyền thông và vận động xã hội cho các nhóm đích khác nhau được thực hiện; các tài liệu truyền thông phải được thiết kế phù hợp với từng nhóm đối tượng; phải xây dựng và thực hiện các hướng dẫn lồng ghép giới và việc thực hiện Luật trong các chương trình, dự án; cơ sở vật chất cần thiết cần phải được xây dựng (ví dụ như trung tâm y tế, trung tâm tư vấn, nhà tạm lánh), 3) Mức độ thứ ba đạt được khi các tài liệu truyền thông được sử dụng tại cấp cộng đồng; việc lồng ghép giới và việc thực thi Luật cần được thực hiện trong tất cả các chương trình, dự án của các tổ chức có liên quan. 4) Mức độ bốn đạt được khi tất cả các chiến lược và tài liệu truyền thông tiếp tục được cải thiện, sáng tạo hơn và hiệu quả hơn; việc lồng ghép giới trong các chương trình, dự án được đánh giá; và lợi ích của việc thực hiện Luật, đặc biệt với phụ nữ phải được giám sát và đánh giá một cách chặt chẽ và thông thường phải được thực hiện bởi một bên thứ ba.

Sự phân chia như trên mang tính đánh giá ở cấp độ vĩ mô, phù hợp với những cuộc đánh giá trên phạm vi lớn hoặc mang tầm quốc gia. Vì phạm vi cuộc đánh giá này còn nhỏ, chúng tôi khôn gọn lại mục đích tìm hiểu là để xem xét địa phương thực hiện một số điều khoản cụ thể, nhưng vẫn dựa theo cách phân chia cấp độ như trên. Dựa theo đó, nhóm đánh giá đã tìm hiểu việc thực thi các chương trình, dự án tại hai địa phương trên tập chung vào ba phương diện: 1) Các chương trình truyền thông; 2) Các cơ sở hỗ trợ nạn nhân và 3) Thực trạng về việc xử lý các đối tượng gây bạo lực.

Các chương trình truyền thông về Luật PCBLGD

Về công tác truyền thông, theo như lý thuyết mà nhóm đánh giá đặt ra ban đầu thì cần phải có kế hoạch, tài liệu và các hoạt động truyền thông cụ thể tại các cơ quan, tới từng cấp cán bộ thì mới tạm đạt được mức độ thứ nhất. Trong khuôn khổ đánh giá tại hai huyện, thuộc hai tỉnh của cuộc đánh giá này, chúng tôi tìm hiểu về việc sẵn có của các kế hoạch, các chương trình và tài liệu từ cấp huyện đến cấp xã.

Kết quả cho thấy, cả hai tỉnh thực hiện đánh giá đều chưa thể được xếp loại ở bất cứ mức độ nào về việc thực hiện các chương trình, kế hoạch phòng chống bạo lực gia đình. Phần thông tin, truyền thông của Hòa Bình chỉ đạt điểm trung bình là 1,2; của Hà Nam chỉ đạt 0,5. Vì cho đến thời điểm thực hiện đánh giá, Chương trình quốc gia về phòng, chống bạo lực gia đình vẫn chưa được hoàn thiện và phê duyệt nên các chương trình, kế hoạch của địa phương vẫn mang tính nhỏ lẻ, phụ thuộc vào kế hoạch của từng ban ngành, đoàn thể. Tuy nhiên, dù nhỏ lẻ nhưng tỉnh nào cũng đều có các chương trình truyền thông phổ biến Luật, và các chương trình này đều có chỉ đạo từ phòng văn hóa huyện. Thông tin về bạo lực gia đình được lồng ghép trong các cuộc thi gia đình và tuyên truyền qua hình thức sân khấu hóa. Ngoài ra, không có tài liệu hay tờ rơi nào được xây dựng và cung cấp theo quy mô của tỉnh và huyện, trừ các tài liệu được phát từ các dự án của các tổ chức phi chính phủ.

Sân khấu hóa là một hình thức truyền thông được nhắc đến thường xuyên tại cả hai huyện thuộc hai tỉnh trong địa bàn đánh giá. Có thể nói, đây là hình thức truyền thông phổ biến nhất tại các tỉnh, đặc biệt là khu vực nông thôn. Đó là một cách truyền thông khá hiệu quả nếu như nội dung truyền thông được cung cấp chính xác và phong phú. Tuy nhiên, chưa có một đánh giá nào tìm hiểu được các tác động thực sự của hình thức truyền thông này. Các buổi truyền thông như vậy cũng chỉ hướng đến tất cả các đối tượng một cách chung chung. Chưa có chương trình riêng biệt dành riêng cho các đối tượng có các đặc điểm khác nhau. Như vậy có thể thấy rằng, các thông tin đầy đủ về Luật Phòng, chống bạo lực gia đình và các vấn đề liên quan vẫn chưa sẵn có. Mặc dù các chương trình truyền thông đã được thực hiện nhưng chưa hướng tới các đối tượng đích vậy nên chưa thể nói là có tác động tích cực.

Hoạt động hỗ trợ nạn nhân

Về vấn đề hỗ trợ nạn nhân, Luật quy định là từ cấp địa phương đã phải có đủ các dịch vụ hỗ trợ như tư vấn, địa chỉ an toàn, chỗ tạm lánh v.v. Tại cả hai địa bàn thực hiện đánh giá đều không có cơ sở thực hiện công tác này. Phần hỗ trợ nạn nhân thì Hòa Bình đạt 0,6 điểm và Hà Nam đạt 0,4 điểm. Khi người phụ nữ bị bạo lực, họ thường tìm đến người quen, hàng xóm và cán bộ đại diện cho đoàn thể mà họ là thành viên, chủ yếu là Hội Phụ nữ và Hội Nông dân. Người bị bạo lực cũng đến hoặc được tổ hòa giải tiếp cận để hỗ trợ, tuy nhiên sự hỗ trợ chỉ dừng lại ở việc dàn hòa, tư vấn đơn giản. Tại những xã có dự án nước ngoài thì cũng có phòng tư vấn, tuy nhiên cán bộ tư vấn chỉ được đào tạo một hai khóa và không được đào tạo nâng cao một cách thường xuyên nên chất lượng vẫn còn khiêm tốn.

Ngoài ra, chỗ tạm lánh cũng là một dịch vụ hỗ trợ vô cùng cần thiết, dù cho chúng ở hình thức nào chẳng nữa. Không phải là nhà tạm lánh với đầy đủ các tiêu chuẩn thì địa chỉ tin cậy cũng là một nơi cần phải có để hỗ trợ người bị bạo lực. Các địa chỉ này đang tồn tại ở một số nơi, nhưng ở cả hai địa bàn thực hiện đánh giá, khái niệm này chưa được biết đến và không có một địa chỉ nào mà phụ nữ có thể tìm đến để chắc chắn có sự trợ giúp an toàn, hiệu quả một cách toàn diện. Khi bị thương, người bị bạo lực có tìm đến trạm y tế, nhưng đa số đều không nói rằng vết thương là do hậu quả của bạo lực. Hơn nữa, nếu chưa có cơ chế phối hợp hiệu quả, cán bộ y tế có phát hiện ra người bị bạo lực cũng không biết nên chuyển họ cho cơ quan, đoàn thể nào hỗ trợ tiếp.

Thực trạng về việc xử lý các đối tượng gây bạo lực

Việc xử lý người gây bạo lực cũng là vấn đề quan trọng và cũng được thể hiện rất rõ trong Luật và các nghị định liên quan. Tuy nhiên, làm được theo Luật là cả một vấn đề, đặc biệt là ở địa bàn nông thôn. Do các mối quan hệ làng xã, họ hàng, ít khi người có trách nhiệm có thể xử lý người gây bạo lực theo đúng luật pháp. Khi bạo lực xảy ra, người gây bạo lực chỉ bị công an nhắc nhở, răn đe. Đây là cấp cao nhất xử lý người gây bạo lực, còn lại thì đa số các vụ bạo lực được bỏ qua hoặc chỉ bị tổ hòa giải đến lập biên bản rồi không có bước xử lý nào tiếp theo. Ở Hòa Bình, các số liệu thống kê có vẻ rõ ràng hơn tại cơ quan công an khi có biết là trong năm 2011, có hai kẻ

giết vợ bị khởi tố và có khoảng 5 đến 6 trường hợp trên toàn huyện bị áp dụng hình thức răn đe tại động đồng. Đặc biệt, những người có công tác tại các cơ quan của nhà nước đều được cho rằng không bao giờ gây bạo lực bởi không thấy báo cáo hoặc không có bất cứ hình thức răn đe, xử lý nào được áp dụng.

Lý do dẫn đến cách thức xử lý này thật đa dạng. Theo giải thích của các cán bộ thì nguyên nhân khó xử lý là người phụ nữ giấu giếm, còn nếu vụ bạo lực bị phát giác thì công an viên và trưởng thôn cũng là hàng xóm nên không đành áp dụng các hình thức xử phạt, hoặc cũng sợ bị trả thù nên không dám phạt. Có những người gây bạo lực thì không bị xử phạt vì cho rằng chỉ rượu mới làm anh ta hành động như thế, lúc không say rượu anh ta rất tốt với mọi người nên không thể phạt được. Còn những người bị bạo lực thì cho rằng, lý do người gây bạo lực không bị xử lý là do chính họ giấu diếm cho chồng hoặc người gây bạo lực thường xuyên đánh cả bố mẹ, hàng xóm nên không ai dám can thiệp.

Điều đó cho thấy, các biện pháp được quy định trong Luật chưa có tác dụng tại địa phương, kể từ các biện pháp đơn giản nhất như góp ý, phê bình trong cộng đồng dân cư; giáo dục tại xã phường, thị trấn đến biện pháp cấm tiếp xúc hay tạm giam. Chỉ các hành vi nghiêm trọng, dẫn đến mất tính mạng mới được xử lý. Điều này thể hiện rõ trong kết quả tổng hợp từ tất cả các nguồn cung cấp thông tin liên quan với số điểm đạt được là 0,5 tại Hòa Bình và 0,2 tại Hà Nam. Như vậy là cả hai địa bàn thực hiện đánh giá đều đang thực hiện một phần rất nhỏ các quy định của luật về việc xử lý người gây bạo lực.

Đây là vấn đề thường thấy với bất cứ văn bản luật nào bởi giữa luật pháp và việc thực hiện luôn có khoảng cách không nhỏ. Pháp luật là dựa trên quyền lợi của người dân và những yêu cầu của việc thực hiện quyền lợi đó. Tuy nhiên, việc thực hiện rất khó có thể dựa trên quyền lợi bởi người thực hiện còn bị ràng buộc bởi văn hóa và thói quen của người Việt. Đó là văn hóa làng xã, cách giải quyết công việc thường bị chi phối bởi các mối quan hệ gia đình, dòng tộc, làng xóm. Theo đúng như lý giải của người tham gia đánh giá đã nêu trên, để xử lý một người gây bạo lực, cán bộ xử lý còn phải cân nhắc đến việc sẽ phải đối mặt thế nào với đánh giá của người xung quanh hoặc với chính các hành vi phản đối của người gây bạo lực vì anh ta là hàng xóm, là họ hàng của mình. Thực hiện

theo quy định của pháp luật là trách nhiệm nhưng cũng là điều khó xử của người thi hành pháp luật, đặc biệt là ở cấp cộng đồng. Tuy nhiên, nhìn nhận ra vấn đề này để thấy rằng, cần phải có các biện pháp quản lý việc thực thi Luật một cách chặt chẽ, nghiêm khắc hơn nữa thì luật mới thực sự có hiệu lực.

4. Vai trò của các tổ chức có liên quan

Việc thực hiện Luật có tốt hay không còn phải được xem xét đến vai trò của các tổ chức có trách nhiệm. Vai trò này đã được quy định rõ ràng trong Luật, cụ thể từ cấp trung ương cho tới địa phương. Việc thực hiện tốt còn được thể hiện ở chỗ các cán bộ phụ trách phải được đào tạo, các cán bộ lãnh đạo phải ủng hộ việc thực thi Luật bằng các hệ thống và cơ chế rõ ràng. Cần phải có sự hợp tác một cách chính thức của các cơ quan nhà nước với các tổ chức không thuộc nhà nước liên quan đến việc thực hiện Luật này. Ở cấp địa phương thì điều này cần thể hiện ở việc: các cơ quan liên quan cần phải thực hiện tốt nhiệm vụ nhận thức về giới, và hiểu biết về luật cần phải thể hiện rõ ở cấp cộng đồng; cả phụ nữ và nam giới cấp phường, xã phải được giao trách nhiệm trong các chương trình, hoạt động và các chương trình này cần được tham khảo ý kiến của phụ nữ; sự hợp tác giữa nhà nước và các tổ chức không thuộc nhà nước được thực hiện bằng các hành động cụ thể.

Để đánh giá được các vấn đề nêu trên, nhóm đánh giá quan tâm đến ba khía cạnh: 1) Việc thực hiện vai trò, trách nhiệm của các tổ chức có liên quan; 2) Sự hợp tác chính thức giữa nhà nước với các tổ chức phi chính phủ và 3) Thực tế về việc đào tạo nguồn nhân lực. Ba khía cạnh này đều được xem xét ở cấp độ địa phương nên các tổ chức được tập chung tìm hiểu là Hội Phụ nữ, Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt trận tổ quốc, Phòng Văn hóa, công an, tòa án và Phòng Giáo dục đều ở cấp huyện.

Việc thực hiện vai trò, trách nhiệm của các tổ chức có liên quan

Thứ nhất, về việc thực hiện vai trò, trách nhiệm hầu hết các tổ chức nói trên đều đã thực hiện theo như quy định của pháp luật về phòng chống bạo lực gia đình. Tuy mức độ thực hiện có khác nhau nhưng nhìn chung mỗi một cơ quan, đoàn thể cũng đã thể hiện rõ trách nhiệm của mình trong việc thi hành các quy định.

Trong số các cơ quan nói trên, Hội Phụ nữ, công an và Phòng Giáo dục là ba đơn vị thể hiện vai trò một cách đầy đủ nhất. Có 7 vai trò được quy định cho Hội Phụ nữ và được hỏi thì hội phụ nữ huyện Tân Lạc, tỉnh Hòa Bình đã thực hiện được 4 vai trò, 1 vai trò đã được thực hiện nhưng chưa toàn diện còn 2 vai trò là chưa thực hiện được. Còn Hội Phụ nữ huyện Thanh Liêm, tỉnh Hà Nam thì thực hiện được tới 5 nhiệm vụ và cũng chỉ còn hai nhiệm vụ chưa thực hiện được. Các nhiệm vụ được cả hai huyện trên hai tỉnh thuộc địa bàn đánh giá thực hiện tốt đó là: Tiến hành các hoạt động truyền thông và giáo dục, khuyến khích hội viên và nhân dân chấp hành pháp luật về phòng chống bạo lực gia đình, hôn nhân và gia đình, bình đẳng giới và các văn bản pháp luật khác có liên quan; tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật và phối hợp với các cơ quan, tổ chức có liên quan để bảo vệ và hỗ trợ nạn nhân. Tìm hiểu chi tiết thì các hoạt động truyền thông được thực hiện cũng không khác với các thông tin đã được bàn luận trong phần tìm hiểu về việc thực hiện các chương trình, hoạt động ở trên. Tại Hòa Bình, kiến thức về phòng, chống bạo lực gia đình được phổ biến tới hội viên phụ nữ thông qua các cuộc họp chi hội, các cuộc tập huấn và thông qua các hình thức sân khấu. Tại Hà Nam, hình thức có phong phú hơn bao gồm tọa đàm, thi đua, hái hoa dân chủ, nói chuyện chuyên đề với hội viên và nhân dân.

Nhiệm vụ khuyến khích hội viên và nhân dân chấp hành pháp luật được Hội Phụ nữ cả hai huyện Tân Lạc và Thanh Liêm thực hiện thông qua các cuộc thi theo tiêu chí đã được Vụ Gia đình quán triệt từ nhiều năm nay là thực hiện gia đình "no ấm, bình đẳng, tiến bộ, hạnh phúc". Hiệu quả của các cuộc thi này là gì, có hạn chế được bạo lực gia đình hay không thì khuôn khổ đánh giá này chúng tôi chưa thể có kết quả. Nhưng kết quả có thể nói được liên quan đến việc thực thi Luật là Hội Phụ nữ đã quan tâm đến việc khuyến khích thực hiện Luật và đã có hành động cụ thể để thực hiện vai trò này. Tuy nhiên, việc thực hiện các tiêu chí như trên, có thể sẽ đem lại kết quả không mong muốn về việc thực sự ngăn chặn bạo lực gia đình. Sở dĩ, chúng tôi bàn luận tới điều này bởi đã có nghiên cứu chỉ ra rằng, để có đạt được các chỉ tiêu trên, người phụ nữ hoặc chi hội phụ nữ địa phương có thể không dám tố cáo các hành vi bạo lực. Và vì điều đó, người phụ nữ phải âm thầm chịu đựng bạo lực nhiều hơn, kẻ gây bạo lực không được

xử lý thỏa đáng. Điều này rất đáng để Hội Phụ nữ các địa phương lưu tâm trong việc thực hiện các phong trào thi đua. Với bất cứ một phong trào hay hoạt động nào cũng cần nghĩ đến việc vừa khuyến khích việc thực thi Luật, vừa hạn chế được những tác động ngược chiều của nó.

Nhiệm vụ tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình được thực hiện bài bản, từ các chi hội cấp thôn, tới hội phụ nữ cấp xã để lên đến cấp huyện. Mặc dù Hội Phụ nữ nói rằng công tác giám sát này được thực hiện hàng tháng, quý, nửa năm và một năm, nhưng công cụ giám sát chỉ là các báo cáo từ cấp dưới gửi lên và nội dung của báo cáo cũng không được nhắc đến một cách chi tiết.

Điểm nổi trội của Hội Phụ nữ là biết phối hợp hiệu quả với các cơ quan tổ chức, đặc biệt là trong công tác tuyên truyền. Một trong các nhiệm vụ quan trọng khác là phối hợp để hỗ trợ nạn nhân, mặc dù Hội Phụ nữ đã có phối hợp nhưng với những hạn chế chung của địa phương trong công tác này thì chất lượng của Hội Phụ nữ cũng không thể nằm ngoài chất lượng hỗ trợ chung.

Hai vai trò mà Hội Phụ nữ không thực hiện được hoặc mới chỉ thực hiện được một phần đó là việc tổ chức các cơ sở tư vấn về phòng, chống bạo lực gia đình và cơ sở hỗ trợ nạn nhân, và việc tổ chức các hoạt động dạy nghề, tín dụng, tiết kiệm để hỗ trợ người bị bạo lực. Việc xây dựng các cơ sở hỗ trợ chưa làm được cũng là do nguyên nhân chung từ địa phương là thiếu kinh phí, thiếu cơ sở vật chất và nhân lực. Về các chương trình dạy nghề, tín dụng thì chỉ có chương trình chung của nhà nước, dành chung cho tất cả hội viên chứ không có chương trình đặc biệt dành cho người bị bạo lực gia đình.

Về nhiệm vụ kiến nghị các biện pháp cần thiết với cơ quan nhà nước có liên quan để thực hiện pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình và các văn bản luật có liên quan thì Hội Phụ nữ huyện Thanh Liêm, Hà Nam làm tốt hơn khi thường xuyên có kiến nghị và đề xuất giải pháp tới hội phụ nữ cấp trên và với Ban Vì sự tiến bộ của phụ nữ cấp huyện. Còn tại huyện Tân Lạc, Hòa Bình, Hội Phụ nữ thường chỉ tự giải quyết mà không đề xuất, kiến nghị gì.

Đối với Phòng giáo dục, các nhiệm vụ chính bao gồm: phối hợp thực hiện Luật, lồng ghép kiến thức

phòng, chống bạo lực gia đình vào các chương trình giáo dục, đào tạo. Việc này đã thực hiện trong thực tế là kiến thức đã được lồng ghép vào bộ môn Đạo đức trong chương trình chính khóa và các cuộc thi tìm hiểu kiến thức trong các chương trình ngoại khóa. Các hoạt động này đều được Phòng giáo dục xây dựng kế hoạch theo hướng dẫn của Sở giáo dục và gửi tới các trường để lồng ghép vào kế hoạch học tập.

Cơ quan công an, Viện kiểm soát, tòa án có ba nhiệm vụ là phối hợp để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nạn nhân, chủ động phòng ngừa, kịp thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, phối hợp với các cơ quan chức năng để thực hiện nhiệm vụ thống kê về phòng, chống bạo lực gia đình. Theo đánh giá của công an huyện tại Hòa Bình thì cả ba nhiệm vụ này đều được thực hiện tốt. Tuy nhiên, chúng tôi không có được các thông tin cụ thể về chất lượng thực hiện các nhiệm vụ này.

Đối với các cơ quan còn lại, như Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt trận tổ quốc, các nhiệm vụ chỉ được thực hiện rất ít. Trong đó, ở Tân Lạc Hòa Bình, Ủy ban Mặt trận tổ quốc chỉ thực hiện được 2 trên 4 nhiệm vụ, Ủy ban nhân dân xã chỉ thực hiện được 1 trên 7 nhiệm vụ. Các nhiệm vụ được thực hiện là truyền thông và khuyến khích thực hiện Luật đối với Mặt trận tổ quốc. Còn vai trò duy nhất mà Ủy ban nhân dân thực hiện được đó là nộp báo cáo thường niên về tình hình kinh tế xã hội cho Hội đồng nhân dân xã.

Đối với Phòng văn hóa, cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về việc thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình thì vai trò nhiều hơn, trách nhiệm lớn hơn so với các cơ quan khác. Cơ quan này cần thực hiện tới 12 vai trò, trách nhiệm nhưng theo đánh giá của chính cán bộ cấp huyện thì họ mới chỉ thực hiện được tốt hai vai trò đầu tiên là xây dựng ban hành theo thẩm quyền các văn bản pháp luật, các chương trình, kế hoạch về phòng chống bạo lực gia đình, và ban hành các kế hoạch hành động và chương trình hành động. Tuy nhiên, như kết quả phần tìm hiểu về các quy định, chính sách đã thấy, kế hoạch này vẫn chỉ là một phần nhỏ trong kế hoạch chung của năm. Thêm nữa, chúng tôi cũng không xin được các văn bản này. Do đó, thực tế là vai trò này cũng chưa thực sự được thực hiện một cách đầy đủ.

Các nhiệm vụ còn thực hiện chưa tốt là phối hợp với các ban ngành khác để thực thi Luật, hướng dẫn

thực hiện hoạt động tư vấn về gia đình ở cơ sở, biên soạn tài liệu, thực hiện quy định về bồi dưỡng cán bộ, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật... Lý do của hầu hết các việc trên là chưa nhận được hướng dẫn, chỉ thị của cấp trên, chưa có kinh phí để thực hiện hoặc đó không phải là vấn đề được quan tâm.

Sự hợp tác chính thức giữa nhà nước với các tổ chức phi chính phủ

Theo dõi, giám sát việc thực thi Luật trong vấn đề về con người và tổ chức còn cần quan tâm đến sự phối hợp giữa nhà nước với các cơ quan, tổ chức không thuộc nhà nước. Về vấn đề này, cả hai địa bàn thực hiện giám sát, đánh giá đều có rất ít thông tin. Hầu hết phần trả lời cho vấn đề này đều được để trống hoặc không rõ thông tin. Chỉ rất ít đoàn thể nói đến các hỗ trợ nhỏ từ một số tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế. Điều này cho thấy, sự phối hợp của địa phương chưa được thực hiện nhiều. Nguyên nhân thực tế chắc chắn không phải do địa phương mà xuất phát từ bản chất các chương trình của các tổ chức phi chính phủ. Thông thường, các chương trình này có nguồn vốn ít, ngắn hạn nên không thể có hợp tác với nhiều ban ngành, đoàn thể tại địa phương. Mặc dù không phải địa phương nào cũng sẵn sàng

hợp tác với các tổ chức phi chính phủ nhưng Hòa Bình và Hà Nam là các địa phương rất ủng hộ cho việc này. Do vậy nếu các tổ chức phi chính phủ hoạt động mạnh hơn thì chắc chắn sẽ nhận được sự hợp tác nhiệt tình của địa phương.

Thực tế về việc đào tạo nguồn nhân lực

Vấn đề cuối cùng liên quan đến việc xem xét, đánh giá con người và tổ chức là vấn đề về đào tạo nguồn nhân lực. Hầu hết nhân lực của các cơ quan tổ chức này đều không được đào tạo bài bản về vấn đề giới và bạo lực gia đình. Chỉ có cơ quan văn hóa và Hội Phụ nữ là được đào tạo từ cấp tỉnh cho đến cấp xã. Các tập huấn thường diễn ra ngắn ngày và không được bồi dưỡng thường xuyên. Lý do của vấn đề này cũng lại là thiếu kinh phí, không có chỉ đạo và không phải là vấn đề quan tâm. Tuy nhiên, ai cũng biết rằng, mỗi một cơ quan, đoàn thể đều phải có trách nhiệm trong việc thực thi Luật này. Dù có trách nhiệm nào chẳng nữa thì người thực hiện cũng cần phải có hiểu biết về vấn đề và các biện pháp chính để giải quyết vấn đề đó. Điều này vẫn còn rất thiếu và đòi hỏi phải có sự nỗ lực của từng cơ quan, tổ chức không chỉ ở Hòa Bình và Hà Nam mà ở tất cả các tỉnh thành trên cả nước.



PHẦN 04

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

1. KẾT LUẬN

Thực hiện xong một cuộc khảo sát, hoàn thiện xong một quá trình giám sát và đánh giá không ai là không muốn đi tới những nhận định, những kết luận để thấy được rằng công việc đó là có ý nghĩa và cần thiết. Những thông tin thu được có mang lại hiện thực nào chẳng nữa cũng thể hiện được toàn bộ nỗ lực của nhóm thực hiện, nỗ lực đem lại sự hiểu biết về vấn đề để mong có được những hướng làm việc tốt hơn. Việc thực hiện khảo sát thực trạng bạo lực gia đình với phụ nữ và theo dõi, đánh giá việc thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình tại huyện Tân Lạc, Hòa Bình và Thanh Liêm, Hà Nam lần này cũng vậy. Mong muốn đầu tiên và duy nhất đó là hiểu biết hơn về tình hình của địa phương để có hướng hỗ trợ phù hợp. Các kết quả đều được nhìn nhận dưới góc độ tích cực và được đặt trong bối cảnh chung của vấn đề bạo lực gia đình với phụ nữ và công tác thực hiện Luật của cả nước.

Các phát hiện chính bao gồm tỷ lệ phụ nữ bị bạo lực đang ở mức khá cao và công tác thực hiện Luật vẫn chưa thực sự vận hành một cách đồng bộ và có hiệu quả như mong đợi.

Thực trạng về bạo lực gia đình với phụ nữ tại hai địa bàn thực hiện khảo sát không có điểm khác biệt nhiều so với kết quả của nghiên cứu quốc gia về vấn đề này. Hơn 60% phụ nữ ở cả hai địa bàn phải chịu ít nhất một dạng bạo lực trong đời là một con số không nhỏ. Các hình thức bạo lực họ gặp phải bao gồm cả tinh thần, thể chất, tình dục và kinh tế. Các hành vi bạo lực thường thấy cũng không có gì khác với những gì đã được phát hiện trong những nghiên cứu tương tự. Tuy nhiên, hành vi bạo lực tinh thần được phát hiện nhiều hơn cũng là một minh chứng cho nhận thức về vấn đề bạo lực được cải thiện và thúc đẩy cho việc cần có nhiều biện pháp hơn nữa để tác động giảm thiểu các hình thức này.

Nguyên nhân chính của bạo lực vẫn không được nhìn nhận một cách đúng đắn, đa số phụ nữ vẫn cho rằng, rượu và các tệ nạn xã hội đã khiến chồng mình gây bạo lực. Tuy nhiên, kết quả cho thấy, mặc dù rượu có là tác nhân gây ra các hành vi bạo lực nhưng không phải là nguyên nhân, bởi có tới hơn 90% người gây bạo lực không uống rượu. Nguyên nhân cũng không phải do nhận thức của người phụ nữ kém, bởi có tới hơn 70% phụ nữ có nhận thức đúng về bạo lực gia

đình vẫn phải chịu bạo lực. Các nguyên nhân thực tế là do người phụ nữ ít nói ra câu chuyện bạo lực, ít tìm kiếm sự trợ giúp và người gây bạo lực không bị xử lý theo đúng pháp luật. Nguyên do của chuyện này là quan điểm và hành vi về việc xử lý người gây bạo lực vẫn mang nặng sự bao dung và cổ hủ. Cả người phụ nữ và cộng đồng đều cho rằng chỉ nên khuyên nhủ trong gia đình và do đó, ít có những biện pháp xử lý khác được áp dụng với người gây bạo lực.

Cơ chế phản ứng của người phụ nữ được phát hiện trong khảo sát này cũng không có gì khác so với các nghiên cứu đã thực hiện trước đó. Người phụ nữ vẫn lựa chọn cách im lặng, rất ít người tìm kiếm sự trợ giúp. Họ chỉ tìm đến sự trợ giúp khi tình trạng bạo lực quá nặng hoặc đến khi cảm thấy không thể chịu đựng thêm được nữa. Tuy nhiên, người được họ tìm đến chỉ là hàng xóm, gia đình và bạn bè. Các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân các cấp địa phương không được họ tìm tới. Lý do là bởi họ không tin tưởng vì nghĩ rằng vấn đề của mình không được quan tâm.

Thái độ của cộng đồng và các cơ quan, chính quyền đoàn thể với vấn đề bạo lực gia đình cũng chưa gây niềm tin cho người bị bạo lực và cũng không có tác dụng phòng, chống hoặc ngăn chặn bạo lực. Mỗi khi có bạo lực xảy ra và được báo cáo thì hành động thường thấy là tổ hòa giải tới can thiệp. Tuy nhiên, kết quả phân tích cho thấy, ở đâu có tỷ lệ hòa giải cao thì ở đó có tỷ lệ hài lòng với sự hỗ trợ của chính quyền, đoàn thể thấp. Ngoài ra, người bị bạo lực thường không bị xử lý, trừ trường hợp có gây thương tích nặng hoặc tử vong thì mới bị đưa ra xử trước tòa.

Các kết quả về thực trạng bạo lực gia đình đối với phụ nữ tại hai địa bàn nghiên cứu rất đồng nhất với kết quả đánh giá việc thực thi Luật. Cụ thể là ở đâu có hoạt động thực thi Luật tốt hơn, ở đó người phụ nữ bị bạo lực ít hơn và cảm thấy hài lòng hơn với sự hỗ trợ của chính quyền, đoàn thể.

Việc thực thi Luật được đánh giá ở việc ban hành, triển khai các văn bản quy phạm pháp luật cấp trung ương và địa phương; sự hình thành và vận hành cơ cấu thực thi Luật; việc thực hiện các chương trình, hoạt động phòng, chống bạo lực gia đình và việc thực hiện vai trò, trách nhiệm của các tổ chức có liên quan.

Nhìn chung, ở cả hai địa bàn thực hiện đánh giá, việc thực hiện các mặt nêu trên chỉ đạt được ở cấp độ 1 hoặc 2 trên tổng số 4 mức độ cần đạt được. Tuy nhiên, do thời hạn có hiệu lực của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình vẫn còn ngắn nên các mức độ thực hiện như vậy là dễ hiểu.

Về vấn đề quy định, chính sách, kết quả cho thấy các văn bản quy phạm pháp luật cấp nhà nước đã được ban hành nhưng chưa được các địa phương triển khai một cách đầy đủ. Các cơ quan văn hóa cấp tỉnh có văn bản chỉ đạo tới cấp dưới quyền theo ngành dọc nhưng văn bản này không được cụ thể hóa trong kế hoạch của Ủy ban nhân dân. Việc giám sát và thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình vẫn được coi là của ngành văn hóa và do vậy ngành này vừa chịu trách nhiệm lên kế hoạch, thực hiện và báo cáo cho cơ quan cấp trên. Tuy nhiên, các kế hoạch này cũng không phải là kế hoạch tổng thể về việc thực thi Luật mà chỉ là các kế hoạch truyền thông, được hướng dẫn, chỉ đạo từ Sở văn hóa tỉnh xuống đến cấp huyện, xã hai lần một năm.

Vấn đề về cơ cấu thực hiện được xem xét dựa trên tính sẵn có và chất lượng của các cơ chế, hệ thống nhằm thực thi Luật; tính sẵn có của các chương trình, kế hoạch thực thi Luật các cấp; và tính sẵn có của nguồn ngân sách dành cho việc thực thi Luật. Thực tế, ở cả hai địa bàn thực hiện đánh giá, cơ cấu này chưa thực sự tồn tại. Từ sau khi Luật được ban hành và có hiệu lực, cái khác duy nhất trong cơ cấu tại địa phương là cán bộ văn hóa chịu trách nhiệm chính về vấn đề bạo lực gia đình. Các cơ quan liên quan như Ủy ban nhân dân, Mặt trận tổ quốc, các tổ chức chính trị xã hội, công an, tòa án vẫn chỉ thực hiện nhiệm vụ của mình như trước kia, đó là tham gia làm thành viên tổ/ ban hòa giải các cấp. Trong khi đó, cơ cấu thực hiện cần phải có vai trò rất lớn của Ủy ban nhân dân các cấp và sự góp sức của các ban ngành, đoàn thể khác. Mặc dù khi được hỏi, cán bộ địa phương đều cho rằng đã có cơ chế phối hợp việc thực thi Luật, tuy nhiên, theo đánh giá của nhóm nghiên cứu, sự phối hợp này cũng chỉ là phối hợp để giải quyết các vụ bạo lực gia đình giống như bất cứ các vụ việc tranh chấp hoặc gây mất trật tự nào khác tại địa phương.

Vấn đề về các chương trình, hoạt động được đánh giá dựa trên ba trọng tâm của Luật Phòng, chống bạo lực gia đình là thông tin, truyền thông về Luật; dịch vụ hỗ

trợ nạn nhân và cách xử lý người gây bạo lực. Kết quả cho thấy, thông tin truyền thông chỉ được thực hiện trong nội bộ các cơ quan, đoàn thể. Mặc dù cũng có sự phối hợp nhưng chỉ là phối hợp thực hiện, không có kế hoạch tổng thể của cơ quan quản lý nhà nước về bạo lực gia đình cấp địa phương. Bên cạnh đó, truyền thông mang tính chất đại trà, không có các chương trình riêng biệt cho các đối tượng khác nhau. Việc hỗ trợ nạn nhân cũng chỉ dừng lại ở việc xử lý các vụ việc đơn lẻ, chưa có các cơ sở hỗ trợ chính thức của chính quyền, đoàn thể. Việc xử lý người gây bạo lực cũng có kết quả hoàn toàn giống như kết quả khảo sát thực trạng bạo lực gia đình đối với phụ nữ, đó là hầu hết người bị bạo lực không được xử lý, các biện pháp được quy định trong Luật không được áp dụng.

Mảng cuối cùng của việc thực thi Luật là vấn đề về con người và tổ chức. Mảng này được xem xét dựa trên việc rà soát lại các vai trò của từng cơ quan, đoàn thể có liên quan. So với những quy định trong văn bản Luật Phòng, chống bạo lực gia đình hầu hết các cơ quan đoàn thể chưa thực hiện được hết các vai trò và nhiệm vụ của mình. Hội Phụ nữ, ngành giáo dục và công an là ba cơ quan thực hiện được nhiều vai trò hơn cả. Các vai trò được thực hiện thường là truyền thông, khuyến khích hội viên thực hiện pháp luật và phối hợp hỗ trợ nạn nhân. Các vai trò thường bị bỏ qua là xây dựng kế hoạch tổng thể, khuyến nghị với các cơ quan cấp trên về các biện pháp phòng, chống bạo lực, xử lý người gây bạo lực v.v. Điều này đã dẫn đến việc thiếu kế hoạch, thiếu cơ cấu thực hiện và thiếu các chương trình hỗ trợ người bị bạo lực và xử lý người gây bạo lực như kết quả đánh giá các mặt trên.

Các kết quả về thực trạng bạo lực với phụ nữ và việc thực thi Luật cho thấy một yêu cầu rõ ràng về việc cải thiện việc thực thi không những bằng các văn bản từ cấp nhà nước mà cần được thực hiện bằng hành động tại mỗi ngành, nghề, đoàn thể từng cấp, từng địa phương. Là những người hoạt động về lĩnh vực này, chúng tôi có một số khuyến nghị cụ thể được trình bày chi tiết trong phần sau.

2. KHUYẾN NGHỊ

2.1 Khuyến nghị về việc cải thiện công tác thực thi Luật tại địa phương

Cải thiện việc ban hành các quy định, hướng dẫn việc thực hiện Luật Phòng, chống bạo lực gia đình cấp tỉnh, huyện

Các nghị định, thông tư, hướng dẫn cấp trung ương cần được cụ thể hóa cho việc áp dụng tại địa phương bằng các quy định hướng dẫn từ cơ quan có trách nhiệm cùng cấp. Ủy ban nhân dân các cấp là cơ quan có tiếng nói quan trọng và có trách nhiệm chỉ đạo nên các quy định này cần được ban hành từ Ủy ban và phổ biến tới từng cơ quan, đoàn thể.

Một bằng chứng về việc các quy định hướng dẫn này chưa được quan tâm đầy đủ là các văn bản không được chuyển tới từng cơ quan, nhiều ban ngành, đoàn thể ở cấp cơ sở không biết đến văn bản luật đó. Do vậy, điều quan trọng là các văn bản cấp trung ương cần được chuyển tới và lưu trữ tại tất cả các cơ quan có liên quan.

Cải thiện cơ cấu và cơ chế thực thi Luật cấp địa phương

Ủy ban nhân dân cần là cơ quan chỉ đạo, lựa chọn/xây dựng đội ngũ thực hiện Luật bao gồm cả đại diện các ban ngành đoàn thể. Đại diện này cần là người đứng đầu các ban ngành và cần được bồi dưỡng đủ kiến thức về phòng, chống bạo lực gia đình và các văn bản pháp luật liên quan.

Xây dựng và thực hiện kế hoạch bồi dưỡng cán bộ cho phù hợp với cơ cấu và nhiệm vụ. Các kế hoạch này phải bao gồm việc đào tạo định kỳ về các vấn đề liên quan như Giới, bạo lực gia đình và pháp luật liên quan.

Đẩy mạnh các chương trình, dự án phòng chống bạo lực gia đình cấp huyện, xã

Các chương trình, kế hoạch cần được xây dựng từ một cơ quan chịu trách nhiệm chính về thực thi Luật bao gồm cả kế hoạch truyền thông, kế hoạch thực thi các biện pháp hỗ trợ nạn nhân và chương trình cải thiện việc xử lý người gây bạo lực. Các kế hoạch này sau đó sẽ được thực hiện bởi các ban ngành đoàn thể có liên quan và được phối hợp chặt chẽ để đạt được một mục tiêu chung của toàn bộ kế hoạch phòng, chống bạo lực gia đình của địa phương. Các chương trình, hoạt động truyền thông cần được xây dựng cho các đối tượng khác nhau, với các phương pháp truyền thông khác nhau. Các biện pháp hỗ trợ nạn

nhân cần được thông qua từ cấp tỉnh, huyện và phân bổ ngân sách phù hợp cho việc triển khai xây dựng cơ sở vật chất và bồi dưỡng nhân lực thực hiện. Việc xử lý người gây bạo lực cần được nghiêm túc thực hiện thông qua việc giám sát chặt chẽ người thi hành từ cấp cơ sở tới cấp tỉnh huyện.

Cần có sự giám sát chặt chẽ từ trung ương tới địa phương

Để tất cả các vấn đề nêu trên được thực hiện tốt, cần có sự theo dõi, giám sát chặt chẽ từ mỗi cấp. Cần có một hệ thống công cụ theo dõi, đánh giá để thu thập thông tin một cách đơn giản và thống nhất ở tất cả các cấp, các ngành và các địa phương.

2.2 Khuyến nghị dành cho công tác hỗ trợ địa phương thực hiện Luật Phòng, chống bạo lực gia đình

Các tổ chức phi chính phủ, các mạng lưới hoạt động phòng chống bạo lực gia đình cần quan tâm hỗ trợ địa phương thực hiện các việc sau.

Xây dựng kế hoạch thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình

Cần làm việc với cơ quan quản lý nhà nước về phòng, chống bạo lực cấp địa phương nhằm nâng cao năng lực xây dựng kế hoạch thực thi Luật Phòng, chống bạo lực gia đình. Kết quả hỗ trợ sẽ là một bản kế hoạch toàn diện về việc này. Quá trình hỗ trợ này nên được tài liệu hóa và chia sẻ tới các địa phương khác nhằm xây dựng kế hoạch phù hợp cho từng địa phương.

Hướng dẫn và hỗ trợ kỹ thuật để địa phương thực hiện kế hoạch. Các hướng dẫn và hỗ trợ này cần dựa vào kế hoạch của chính địa phương cũng như năng lực và các dịch vụ hiện có tại địa phương.

Nâng cao năng lực cho các ban ngành, chính quyền và đoàn thể tại địa phương

Việc nâng cao năng lực cho cán bộ địa phương cần dựa vào những quy định về trách nhiệm và vai trò của từng ban ngành đoàn thể trong việc thực hiện luật. Ngoài ngành văn hóa và Hội phụ nữ các cấp, vai trò của Ủy ban nhân dân, ngành công an, ngành giáo dục và các tổ chức chính trị xã hội khác ở địa phương cũng có vai trò quan trọng trong việc hiệu lực hóa các điều khoản của luật trong cuộc sống. Các vai trò chủ yếu

tập trung vào việc xây dựng kế hoạch, phối hợp với các ban ngành đoàn thể khác thực hiện luật... Chúng tôi khuyến nghị, việc nâng cao năng lực cần được chia thành hai mục đích chính. Mục đích thứ nhất là nâng cao kiến thức, hiểu biết chung về luật và các vấn đề liên quan. Mục đích thứ hai là phát triển kỹ năng phù hợp với vai trò, trách nhiệm của tổ chức cho từng nhóm các tổ chức có các nhiệm vụ và trách nhiệm tương tự nhau.

Mục đích thứ nhất có thể đạt được thông qua các cuộc tập huấn và hội thảo định hướng được tổ chức chung cho tất cả các đối tượng. Các kiến thức cần có nên bao gồm: Khái niệm cơ bản về Giới, bạo lực gia đình, quyền của phụ nữ và các văn bản luật có liên quan, bao gồm cả luật pháp quốc tế và Việt Nam. Các tập huấn này cần đảm bảo việc lựa chọn đối tượng tham dự là cán bộ chủ chốt và cán bộ trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến Luật Phòng chống bạo lực gia đình ở các ban ngành. Giáo trình tập huấn cần được xây dựng ngắn gọn để các khóa tập huấn chỉ trong khoảng 1 ngày và thiết kế thành nhiều khóa khác nhau để cán bộ cập nhật kiến thức theo định kỳ.

Để đạt được mục đích thứ hai, các hoạt động nâng cao năng lực cần phải đảm bảo được cả việc cung cấp kiến thức và rèn luyện kỹ năng. Việc này có thể được thực hiện thông qua các tập huấn và hỗ trợ kỹ thuật trực tiếp với từng đối tượng khác nhau. Các kỹ năng cụ thể cần được phát triển dựa vào vai trò và chức năng của từng cơ quan, ban ngành cụ thể. Dưới đây, chúng tôi xin khuyến nghị một số kỹ năng cần thiết cho một số cơ quan, ban ngành chủ chốt trong việc thực thi luật.

Các năng lực và kỹ năng cần thiết cho Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã

Đối với Ủy ban nhân dân, để thực hiện tốt vai trò là cơ quan quản lý nhà nước về việc thực thi luật thì các kỹ năng quan trọng là lập kế hoạch và giám sát việc thực thi. Cần phải có các buổi làm việc trực tiếp với cơ quan này để hỗ trợ việc lập kế hoạch. Cần thiết kế các công cụ giám sát việc thực thi luật phù hợp với địa phương và dựa theo hướng dẫn của chương trình quốc gia. Công cụ này cần ưu tiên việc thu thập số liệu mà chương trình giám sát của quốc gia yêu cầu. Tuy nhiên, hiện tại chưa có công cụ này ở cấp quốc gia thì tại các địa phương có sự hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ cũng cần có một bộ công cụ giám sát

nhằm có được thông tin tốt nhất về việc thực thi luật tại địa phương. Cần có các chuyên gia về giám sát đánh giá hỗ trợ Ủy ban nhân dân xây dựng nên công cụ này. Có thể phát triển công cụ mà cuộc giám sát của CSAGA và DOVIPNET đang sử dụng để đáp ứng phù hợp với phạm vi trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã. Khi công cụ được hoàn thiện, cần có các buổi tập huấn sử dụng công cụ và cần có chuyên gia theo dõi, hỗ trợ việc sử dụng các công cụ này.

Bên cạnh việc các việc trên, Ủy ban nhân dân cũng có thể là cơ quan phù hợp để thực hiện phòng chống bạo lực thông qua các hoạt động với nam giới. Các hoạt động truyền thông hay sinh hoạt nhóm nam giới được cơ quan này đứng ra tổ chức sẽ có tác động tích cực tới nam giới. Nên, các kỹ năng làm việc với nam giới trong phòng chống bạo lực gia đình cũng nên được đào tạo cho một ban ngành nào đó thuộc Ủy ban nhân dân, do chính chủ tịch Ủy ban đứng ra chỉ đạo và giám sát.

Các năng lực và kỹ năng cần thiết cho phòng văn hóa, thể thao cấp huyện và cán bộ văn hóa xã

Theo như trách nhiệm hiện nay, cơ quan văn hóa các cấp cũng chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý việc thực thi Luật PCBLGD. Các kỹ năng cần thiết cho cơ quan này truyền thông phổ biến luật và giám sát việc thực thi.

Kỹ năng truyền thông có lẽ không cần coi là ưu tiên cho chương trình này bởi địa phương đã có kinh nghiệm trong việc tổ chức các hoạt động truyền thông. Điều ưu tiên là thiết kế các sản phẩm truyền thông với nội dung phù hợp và hướng tới từng đối tượng đích khác nhau. Các đối tượng cần được quan tâm truyền thông về luật cũng như truyền thông thay đổi hành vi liên quan đến BLGD là người già, thanh niên, phụ nữ và nam giới. Đây là những đối tượng có tâm lý và ảnh hưởng về nhận thức khác nhau nên cần có cách truyền thông khác nhau. Cần có chuyên gia về truyền thông làm việc với cán bộ văn hóa địa phương để xây dựng nên các sản phẩm truyền thông phù hợp với văn hóa, truyền thống và dân tộc tại địa bàn.

Giám sát việc thực thi luật từ ngành văn hóa sẽ không khác nhiều so với Ủy ban nhân dân. Có thể công tác giám sát này sẽ bổ sung thêm cho phần giám sát của Ủy ban. Tuy nhiên, cơ quan này cũng cần được

tập huấn về công cụ, cần tham gia vào quá trình xây dựng công cụ và thực hiện giám sát. Và điều đặc biệt là các kết quả giám sát tại địa phương cần được cơ quan này báo cáo tới cơ quan cấp trên thuộc ngành mình để có được thông tin cuối cùng được tổng hợp tại Bộ Văn hóa- Thể thao và Du lịch.

Các năng lực và kỹ năng cần thiết cho hội phụ nữ cấp huyện, xã

Là tổ chức làm việc trực tiếp với phụ nữ, nạn nhân chủ yếu của BLDG, hội phụ nữ cần biết cách hỗ trợ phụ nữ phòng tránh BLDG hoặc biết cách đối phó khi nó xảy ra. Điều này yêu cầu cán bộ phụ nữ phải có kỹ năng tư vấn, kỹ năng hòa giải và kỹ năng phối hợp với các ban ngành khác hỗ trợ phụ nữ và xử lý người gây bạo lực khi có bạo lực xảy ra. Điều cốt lõi là hội phụ nữ cần đặt mục tiêu bảo vệ quyền của phụ nữ và tìm kiếm các dịch vụ thực sự phù hợp với nhu cầu của người bị bạo lực làm ưu tiên cho các hỗ trợ.

Các kỹ năng trên cần được đào tạo bài bản, từ trung ương tới địa phương. Trong khuôn khổ các dự án nhỏ của các tổ chức phi chính phủ, các chuyên gia có thể làm cụ thể hóa quá trình đào tạo này thông qua việc hỗ trợ phát triển chương trình đào tạo kỹ năng tư vấn dành cho cán bộ phụ nữ cấp huyện, xã và giúp hội phụ nữ địa phương hình thành quy định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ tư vấn chuyên trách. Cụ thể là, mỗi một cơ quan hội phụ nữ xã, phường

cần phải có nhân lực chuyên trách phụ trách việc tư vấn cho người bị bạo lực. Các cán bộ này sẽ được học kỹ năng tư vấn và được hỗ trợ thực hành khi cần thiết.

Khi đã có năng lực tư vấn, hội phụ nữ huyện cần đề xuất với huyện hoặc tìm nguồn lực từ các nơi khác để xây dựng cơ sở tư vấn của hội hoặc kết hợp với các cơ sở khác của địa phương để giới thiệu và thực hiện công tác này cho nhiều phụ nữ có nhu cầu.

Trong công tác hỗ trợ nạn nhân, hội phụ nữ cần phối hợp với các ngành khác để có được kết quả hỗ trợ toàn diện nhất. Cán bộ tư vấn này phải có danh sách các dịch vụ hỗ trợ khác để giới thiệu người bị bạo lực khi cần thiết. Do đó, bên cạnh việc xây dựng năng lực cho bản thân, hội phụ nữ địa phương cũng cần biết cách xây dựng cơ sở dữ liệu về các dịch vụ này. Các tổ chức phi chính phủ có thể hỗ trợ tổng hợp thông tin và phát triển cơ sở dữ liệu này theo thực tế của địa phương. Kỹ năng phối hợp sẽ chỉ có khi có quy trình phối hợp cụ thể, rõ ràng và được thống nhất giữa tất cả các bên liên quan bao gồm Ủy ban nhân dân, công an, y tế và các đoàn thể khác. Mặc dù tất cả các địa phương đều nói đến sự phối hợp này nhưng chưa ở đâu có được quy trình được mô tả một cách rõ ràng và được quy định thành văn bản chính thức. Trước mắt, các tổ chức phi chính phủ có thể hỗ trợ địa phương xây dựng nên quy trình này, tài liệu hóa và đào tạo cho các bên liên quan. Trong quy trình, cần đặc biệt nhấn mạnh đến vai trò của chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp trong việc ra các quyết định liên quan đến việc bảo vệ nạn nhân và xử lý người gây bạo lực. Bên cạnh đó, các bên liên quan cần được đào tạo về kỹ năng hòa giải đảm bảo đến quyền lợi của người phụ nữ.

Các năng lực và kỹ năng cần thiết cho công an cấp huyện, xã

Kỹ năng quan trọng đối với ngành công an là cách làm việc với người bị bạo lực. Đây là kỹ năng còn thiếu nhất tại cơ quan này. Hiểu về tâm lý và biết cách làm việc với người bị bạo lực sẽ giúp cán bộ công an hỗ trợ được nạn nhân một cách tốt hơn. Để có được kỹ năng này, cán bộ công an sẽ phải được tập huấn hoặc tham dự hội thảo. Các kỹ năng cơ bản cần được giới thiệu một cách đơn giản, dễ áp dụng. Các chuyên gia, các tổ chức phi chính

phủ có thể hỗ trợ xây dựng một cuốn hướng dẫn đơn giản, cụ thể để đạt được mục đích này.

Ngoài ra, kỹ năng vận dụng các quy định của luật pháp trong việc xử lý người gây bạo lực cũng quan trọng. Ở địa phương, các kỹ năng này có thể được phổ biến thông qua các cuộc họp giao ban của ngành. Do đó, cán bộ chủ chốt của ngành cần được tập huấn. Tài liệu đào tạo do Bộ công an ban hành có thể là tài liệu tập huấn hoặc cần biên tập lại thành dạng cẩm nang để hỗ trợ cán bộ công an để áp dụng vào từng trường hợp cụ thể.

Hỗ trợ địa phương xây dựng dịch vụ hỗ trợ nạn nhân

Cần đặc biệt quan tâm đến việc hỗ trợ địa phương về kỹ thuật và nguồn vốn để xây dựng các dịch vụ hỗ trợ nạn nhân. Mỗi một địa phương cần có ít nhất một cơ sở hỗ trợ toàn diện để làm địa chỉ tin cậy cho nạn nhân có thể tìm tới khi cần sự trợ giúp.

Theo quy định của luật, các cơ sở này có thể là các địa chỉ tin cậy, nhà tạm lánh, các cơ sở tư vấn... Với điều kiện hiện có của các địa phương, việc xây dựng các cơ sở hỗ trợ theo đúng các tiêu chuẩn là điều không thể thực hiện. Điều có thể làm được là mỗi một xã có

một cơ sở hỗ trợ nạn nhân. Cơ sở này có thể đặt tại Ủy ban nhân dân hoặc trạm y tế xã. Khi nạn nhân cần sự trợ giúp, họ có thể tới cơ sở này và cán bộ ở đây có nhiệm vụ liên hệ với các cơ quan liên quan để hỗ trợ phù hợp với nhu cầu của nạn nhân. Điều quan trọng là phải có cơ chế phối hợp chính thức như được nói ở trên và các cơ quan liên quan phải luôn luôn sẵn sàng thực hiện cơ chế này.

Áp dụng các biện pháp xử lý người gây bạo lực theo quy định của pháp luật

Cách xử lý người gây bạo lực cũng là điều cần đẩy mạnh. Các tổ chức phi chính phủ có thể hỗ trợ thực hiện việc này bằng cách tổ chức các hoạt động truyền thông nhằm thay đổi cách suy nghĩ của cộng đồng về cách xử lý người gây bạo lực. Các vụ bạo lực cần được hỗ trợ để xử lý một cách nghiêm minh, đúng với quy định của Luật. Một số ca xử mẫu cần được thực hiện để làm mẫu cho các trường hợp tiếp theo.

Một điều quan trọng là, tất cả các bước hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ với địa phương cần phải có sự tham gia của chính quyền và cơ quan quản lý nhà nước về Luật Phòng, chống bạo lực gia đình tại địa phương. Cần tối đa hóa tính chủ thể và sự tham gia của họ trong tất cả các kế hoạch và hoạt động.



MỘT SỐ VĂN BẢN QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH VỀ PHÒNG, CHỐNG BẠO LỰC GIA ĐÌNH

1. Luật Phòng chống Bạo lực gia đình
2. Nghị định 68/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 của Chính phủ quy định điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và giải thể cơ sở bạo trợ xã hội - đã bổ sung đối tượng tiếp nhận là nạn nhân BLGD;
3. Nghị định 08/2009/NĐ-CP ngày 04/02/2009 của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phòng, chống BLGD;
4. Nghị định 110/2009/NĐ-CP ngày 10/12/2009 của Chính phủ Quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực Phòng, chống BLGD;
5. Chỉ thị 16/2008/CT-TTg ngày 30/5/2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc tổ chức triển khai thi hành Luật Phòng, chống BLGD;
6. Thông tư số 07/2009/TT-BLĐTBXH ngày 30/3/2009 Hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 68/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 của Chính phủ quy định điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và giải thể cơ sở bạo trợ xã hội;
7. Thông tư số 16/2009/TT-BYT ngày 22/9/2009 Hướng dẫn việc tiếp nhận, chăm sóc y tế và thống kê, báo cáo đối với người bệnh là nạn nhân BLGD tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh;
8. Thông tư số 02/2010/TT-BVHTTDL ngày 16/3/2010 Quy định chi tiết về thủ tục đăng ký hoạt động, giải thể cơ sở HTNNBLGD; cơ sở TVBLGD; tiêu chuẩn của nhân viên tư vấn; cấp thẻ nhân viên tư vấn, chứng nhận nghiệp vụ chăm sóc, tư vấn và tập huấn Phòng, chống BLGD;
9. Thông tư liên tịch số 143/2011/TTLT/BTC-BVHTTDL ngày 21 tháng 10 năm 2011 của Bộ Tài chính-Bộ Văn hóa Thể thao Du lịch quy định chế độ quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước chi cho công tác Phòng, chống BLGD; kinh phí ngân sách Nhà nước hỗ trợ các cơ sở hỗ trợ nạn nhân BLGD, cơ sở tư vấn về Phòng, chống BLGD ngoài công lập;
10. Thông tư số 23/2011/TT-BVHTTDL ngày 30 tháng 12 năm 2011 của Bộ VHTTDL Quy định thu thập, xử lý thông tin về GD và Phòng, chống BLGD.
11. Thông tư số 24/2011/TT-BVHTTDL ngày 30 tháng 12 năm 2011 của Bộ VHTTDL Quy định chế độ quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước chi cho công tác Phòng, chống BLGD; kinh phí ngân sách nhà nước hỗ trợ các cơ sở hỗ trợ nạn nhân BLGD, cơ sở tư vấn Phòng, chống BLGD ngoài công lập.

...

- > Bạn muốn tìm hiểu thông tin về giới và bạo lực gia đình.
- > Bạn muốn được hỗ trợ trong việc đưa tin và trợ giúp các trường hợp bạo lực giới.



HÃY GỌI 04.3775.9333 8h-17h
hàng ngày

Bạn có thể gọi cho cán bộ tư vấn và đề nghị được trợ giúp nếu gặp khó khăn về cước phí thanh toán điện thoại. **Chúng tôi sẽ gọi lại ngay cho bạn!**