



PHÂN TÍCH HỆ THỐNG DỊCH VỤ PHÚC LỢI VÀ BẢO VỆ TRẺ EM VÀ GIA ĐÌNH TẠI VIỆT NAM

Thực hiện bởi Carolyn Hamilton, Ruth Barnes và Carolyn Regan

Trung tâm Pháp lý Trẻ em, Vương Quốc Anh



Tháng 10 năm 2010

MỤC LỤC

Từ viết tắt	1
Phần 1 – Lời tựa	2
Phần 2 – Báo cáo tóm tắt	4
Phần 3 – Giới thiệu	10
3.1 Mục đích nghiên cứu và phương pháp	
3.2 Khung bảo vệ trẻ em	
3.3 Phạm vi nghiên cứu	
Phần 4 – Khung pháp lý quốc tế về dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em	14
Phần 5 – Những phát hiện	19
5.1 Tình hình trẻ em ở Việt Nam	
5.2 Hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình ở Việt nam	
Phần 6 – Kết luận và Khuyến nghị	60
6.1 Luật pháp và chính sách	
6.2 Cấu trúc và tiến trình	
6.3 Cung cấp dịch vụ	
Phụ lục A: Danh sách phỏng vấn và thảo luận nhóm	65
Phụ lục B – Tóm tắt các phát hiện	68
Phụ lục C – Tóm tắt các kết luận và khuyến nghị	81

DANH SÁCH CÁC TỪ VIẾT TẮT

Hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải ở người	AIDS
Trung tâm pháp lý trẻ em	CLC
Phòng Lao động, Thương binh và các vấn đề xã hội	DOLISA
Công ước Hague về hợp tác và bảo vệ trẻ em trong khía cạnh nhận con nuôi quốc tế	Hague Convention
Vi rút suy giảm miễn dịch ở người	HIV
Thỏa ước Quốc tế các quyền về văn hoá, xã hội và kinh tế	ICESCR
Bộ giáo dục và Đào tạo	Bộ GD&ĐT
Bộ Lao động, thương binh và Xã hội	BỘ LĐTB&XH
Sở Lao động, Thương binh và các vấn đề Xã hội	Sở LĐTB&XH
Công ước Quốc tế về quyền của trẻ em	Công ước QTQTE
Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc	UNICEF
Ủy ban Nhân dân	UBND
Luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục trẻ em	Luật BVCS&GDTE

PHẦN I: LỜI TỰA

Nghiên cứu này khảo sát hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình ở Việt nam. Báo cáo phân tích các quy định, cấu trúc, quy trình và dịch vụ cho phép Việt nam thực hiện công tác phòng ngừa và ứng phó với bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em. Mặc dù hệ thống bảo vệ trẻ em có ba hợp phần liên quan chặt chẽ với nhau: Hệ thống pháp lý và các quy định; Hệ thống phúc lợi xã hội; Hệ thống thay đổi hành vi xã hội, nghiên cứu này chỉ tập trung vào hệ thống phúc lợi xã hội. Nghiên cứu cũng tập trung đặc biệt vào hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình và, cụ thể, các tiến trình can thiệp trẻ em thông qua hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em.

Lời cảm ơn

Báo cáo này được thực hiện bởi các chuyên gia của Trung tâm Pháp lý Trẻ em, với sự hỗ trợ của tư vấn trong nước: Ông Hoàng Văn Dự và Bà Dương Thị Kiều Hương và các nghiên cứu viên khác: Bà Nguyễn Thị Mơ, Ông Phạm Văn Cường, Bà Nguyễn Thuận Hải và Bà Lý Bảo Ngọc. Tất cả thành viên của nhóm nghiên cứu xin được gửi lời cảm ơn tới Bộ LĐTB&XH và UNICEF Việt nam về vai trò điều phối và hỗ trợ thành công cho nghiên cứu này. Nhóm nghiên cứu cũng xin được cảm ơn các đối tác đã tham gia phòng vấn để đóng góp những ý kiến quý báu cho lợi ích của trẻ em Việt nam.

Lưu ý về thuật ngữ

Nghiên cứu này tập trung vào hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam. Hệ thống này rất phức tạp và cũng rất quan trọng đòi hỏi các thuật ngữ và định nghĩa phải thống nhất và chính xác. Sau đây là một số khái niệm mà trong báo cáo đã sử dụng để phân tích hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam.

Trẻ em – theo Luật pháp Việt nam, trẻ em là người dưới 16 tuổi theo Công ước QTQTE¹, trẻ em được áp dụng cho người dưới 18 tuổi. Vì vậy, trong báo cáo này, thuật ngữ ‘trẻ em’ được áp dụng cho tất cả trẻ em dưới 18 tuổi.

Hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình – báo cáo này sử dụng thuật ngữ ‘hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình’ để mô tả hệ thống phúc lợi xã hội nằm trong hệ thống bảo vệ trẻ em của Việt nam.

Hệ thống bảo vệ trẻ em – hệ thống bảo vệ trẻ em được xây dựng dựa trên 3 hệ thống nhỏ hơn; hệ thống pháp lý và các quy định, hệ thống phúc lợi xã hội và hệ thống thay đổi hành vi xã hội. Báo cáo này tập trung vào hệ thống phúc lợi xã hội (xem phần lưu ý ở trên nói về hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình).

Dịch vụ bảo vệ trẻ em (hệ thống) – dịch vụ bảo vệ trẻ em hầu hết rơi vào dịch vụ cấp độ 3 của hệ thống phúc lợi xã hội và bao gồm các can thiệp chính thức và không chính thức.

Dịch vụ phòng ngừa (cấp độ 1) – là các dịch vụ và hoạt động hướng đến toàn bộ dân chúng nhằm phòng ngừa các hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em. Các dịch vụ này bao gồm chăm sóc y tế, giáo dục, thông tin và truyền thông hoặc các dịch vụ đóng góp

¹ Điều 1 của Luật BVCSGDTE nêu: Trẻ em được nêu trong Luật là công dân Việt Nam vừa đủ 16 tuổi.

cho bảo vệ trẻ em, bao gồm giáo dục diện rộng về quyền trẻ em và phòng ngừa xâm hại thể chất.

Dịch vụ can thiệp sớm (dịch vụ cấp độ 2) – là các dịch vụ và hoạt động hướng đến các nhóm đối tượng cụ thể trong cộng đồng dân cư. Ví dụ, trẻ em và gia đình sống ở khu vực biên giới bởi vì họ cần được truyền thông mạnh về vấn đề liên quan buôn bán người. Dịch vụ can thiệp sớm này cũng là các dịch vụ liên quan đến nhóm đối tượng cần được quan tâm phòng ngừa sớm. Các dịch vụ này, ví dụ, bao gồm truyền thông đại chúng và giải quyết sung đột, tham vấn, hỗ trợ kinh tế, chăm sóc trẻ em, hoạt động vui chơi hay giáo dục kỹ năng làm cha mẹ và xét nghiệm HIV.

Dịch vụ can thiệp khẩn cấp (dịch vụ cấp độ 3) – là các dịch vụ và can thiệp khẩn cấp như dịch vụ bảo vệ trẻ em và dịch vụ chăm sóc ngoài gia đình. Các dịch vụ này được cung cấp cho một nhóm nhỏ trẻ em và gia đình nơi có trẻ em bị tổn hại hay có nguy cơ tức thì bị tổn hại bởi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em, bao gồm các dịch vụ tư pháp và việc tách trẻ em ra khỏi gia đình, đều nằm trong dịch vụ cấp độ 3.

Chăm sóc thay thế - là dịch vụ chăm sóc trẻ em bên ngoài gia đình. Chăm sóc thay thế có một số loại hình như giám hộ, chăm nuôi tạm thời, chăm sóc tập trung và nhận con nuôi. Các hình thức này có thể được thực hiện trong hệ thống công lập hay ngoài công lập, tạm thời hay vĩnh viễn.

Chăm nuôi tạm thời – là việc đưa trẻ cho một gia đình chăm sóc khác không phải là gia đình của mình. Chăm nuôi tạm thời có thể thực hiện tạm thời hay lâu dài.

Giám hộ - là dịch vụ gần giống với chăm nuôi tạm thời bởi vì trẻ cũng được đưa đến cho một gia đình chăm sóc khác. Tuy nhiên, dịch vụ này nhấn mạnh vào các gia đình họ hàng.

PHẦN 2 – BÁO CÁO TÓM TẮT

Vì là một quốc gia thành viên của Công ước QTQTE của LHQ, Việt nam có trách nhiệm thực hiện các biện pháp phòng ngừa và can thiệp đối với các hình thức xâm hại, bạo hành, bóc lột và sao nhãng trẻ em thông qua hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình². Hệ thống này bao gồm các pháp luật, chính sách, cấu trúc thực hiện và tiến trình thực hiện các dịch vụ. Hệ thống này được vận hành xuyên suốt 3 giai đoạn từ phòng ngừa, can thiệp sớm và can thiệp khẩn cấp:

- **Dịch vụ phòng ngừa** hướng đến toàn bộ dân chúng để phòng ngừa các vấn đề liên quan đến bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em.
- **Dịch vụ can thiệp sớm** hướng đến các nhóm đối tượng trẻ em và gia đình cụ thể nơi mà trẻ em có nguy cơ bị tổn hại bởi bạo hành, xâm hại, bóc lột và sao nhãng.
- **Dịch vụ can thiệp khẩn cấp** là các dịch vụ và hoạt động khẩn cấp, như dịch vụ bảo vệ trẻ em và chăm sóc trẻ em ngoài gia đình. Các dịch vụ này thường được cung cấp cho một số ít trẻ em và gia đình nơi trẻ em bị tổn hại hay có nguy cơ bị tổn hại tức thì bởi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng.

Khuôn khổ của nghiên cứu này bao gồm cả 3 cấp độ dịch vụ này, nhưng tập trung hơn vào cấp độ dịch vụ thứ 3 – đó là dịch vụ bảo vệ trẻ em đặc biệt.

Luật pháp và chính sách

Hệ thống pháp lý về bảo vệ trẻ em tại Việt nam bao gồm văn bản luật pháp quốc gia và các văn bản dưới luật và các chính sách. Trước hết cần kể đến **Hiến pháp**, văn bản này có nêu “cha mẹ có trách nhiệm nuôi dạy con cái để trở thành người công dân có ích cho xã hội³” trong khi đó cũng xác định trách nhiệm của “nhà nước, xã hội và gia đình ... về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em⁴”. **Luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục trẻ em, Luật Thanh niên, Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Phòng Chống Bạo lực gia đình và Bộ luật Hình sự** là các văn bản luật pháp chính có các quy định liên quan đến phòng ngừa và can thiệp các vấn đề bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em. Luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục trẻ em cụ thể hoá các quyền của trẻ em và được hướng dẫn thực hiện thông qua **Nghị định 36⁵**, Nghị định này cung cấp những định nghĩa chi tiết về các loại hình bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em⁶. Định nghĩa về xâm hại được đưa ra chi tiết hơn so với Luật Phòng chống Bạo hành gia đình⁷ và các cơ chế phòng ngừa cũng được xác định thông qua các hoạt động truyền thông và hoà giải. Luật Thanh niên quy định các hình thức bảo vệ cho người chưa thành niên dưới 18 tuổi, điều này rất quan trọng vì Luật BVCS&GDTE hiện nay chỉ quy định trẻ em dưới 16 tuổi⁸.

² Hệ thống này thuộc hệ thống bảo vệ trẻ em tổng thể, bao gồm khung pháp lý và hệ thống thay đổi hành vi xã hội

³ Điều 64 Trong Hiến Pháp nước Cộng Hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 1992, sửa đổi ngày 25 tháng 12 năm 2001

⁴ Điều 65 Trong Hiến Pháp nước Cộng Hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 1992, sửa đổi ngày 25 tháng 12 năm 2001

⁵ Nghị Định 36/2005/ND-CP về “Các quy định chi tiết về thực hiện một số điều của Luật BVCSGDTE”, 2005

⁶ Điều 14 của 36/2005/ND-CP về “Các quy định chi tiết về thực hiện một số điều của Luật BVCSGDTE”, 2005

⁷ Điều 1(2) Luật Phòng chống Bạo hành Gia đình, (02/2007/QH12, tháng 11 năm 2007)

⁸ Điều 1 của Luật BVCSGDTE nêu: Trẻ em nêu trong Luật này là công dân Việt Nam vừa đủ 16 tuổi

Luật Hôn nhân và Gia đình cũng rất quan trọng trong hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình bởi vì nó quy định trách nhiệm của cha mẹ trong việc nuôi dạy con cái⁹ và có các quy định hạn chế hay tước quyền làm cha mẹ nếu cha mẹ không thể, không muốn hay không phù hợp đối với việc nuôi dạy con cái¹⁰. Luật này cũng đưa ra những nguyên tắc cơ bản và các quy trình thủ tục để thực hiện các dịch vụ giám hộ và nhận con nuôi¹¹.

Trong khuôn khổ pháp lý hiện nay, các định nghĩa về bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng chưa được nêu cụ thể và rõ ràng. Các quy trình thực hiện dịch vụ chăm sóc thay thế và trách nhiệm của các ban ngành còn rất mờ nhạt và có sự trùng lặp giữa các tổ chức và cơ quan. Điều này cản trở việc thực thi pháp luật trên thực tế.

Cấu trúc thực hiện và các quy trình

Ở cấp trung ương, hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình được quản lý bởi Bộ LĐTB&XH, phối hợp với các ban ngành liên quan khác để cung cấp các dịch vụ và xây dựng hệ thống hỗ trợ trẻ em và gia đình. **Ở cấp tỉnh**, chính quyền cấp tỉnh và các thành viên có trách nhiệm thực hiện các luật pháp và chính sách liên quan đến các lĩnh vực cụ thể, ví dụ, cho nhận con nuôi quốc tế, buôn bán người, hay đưa trẻ em vào các trung tâm bảo trợ xã hội. Các tỉnh cũng chịu trách nhiệm lập kế hoạch thực thi pháp luật và chính sách và giám sát việc thực hiện ở cấp dưới. **Ở cấp huyện**, chính quyền địa phương và các thành viên cũng tham gia vào lập kế hoạch và giám sát thực hiện, nhưng tập trung chủ yếu vào vai trò thực hiện các khuôn khổ pháp lý liên quan đến các lĩnh vực cụ thể. **UBND cấp xã/phường** thường chuyển gửi các trường hợp khó lên cấp huyện, cấp huyện sau đó có thể chuyển gửi tiếp lên cấp tỉnh. Cấp xã chính là đầu mối quan trọng trong việc thực hiện các luật pháp và chính sách liên quan đến các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. UBND cấp xã, cũng như các trưởng thôn/khu, tham gia nhiều vào các hoạt động đời sống của cộng đồng và thường xuyên nhận được những phản hồi về các sự việc xảy ra tại cộng đồng. Vì vậy, khi có một trẻ em được coi là có nguy cơ, UBND hay trưởng thôn/khu sẽ được thông báo bởi các các cộng tác viên là thành viên của các tổ chức dân sự xã hội.

Việt nam có một truyền thống tốt về sự phối hợp và điều phối giữa các tổ chức. Đây chính là điểm quan trọng của tiến trình bảo vệ trẻ em thông qua hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em. Tuy nhiên, các đối tác tham gia phỏng vấn trong nghiên cứu này đều cho rằng các cơ chế phối hợp hiện này chủ yếu được thực hiện dưới hình thức không chính thức. Tương tự như vậy, trong khi Việt nam cũng có một truyền thống thu thập thông tin hiệu quả ví dụ như những thông tin về dân số hay thu nhập, những ghi chép hiện nay trong hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình vẫn chưa đầy đủ để đáp ứng nhu cầu trẻ em có nguy cơ hay là nạn nhân của xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng.

Cung cấp dịch vụ

Phần lớn các **dịch vụ cấp độ một** để hỗ trợ gia đình và phòng ngừa sự tan vỡ của gia đình đều liên quan đến các hoạt động thông tin, truyền thông và giáo dục. **Dịch vụ cấp độ hai** có liên quan đến xoá đói giảm nghèo và các hỗ trợ vật chất, bên cạnh các hoạt động của câu lạc bộ trẻ em và cha mẹ. **Dịch vụ cấp độ ba** được cung cấp cho một số ít trẻ em và gia đình nơi có trẻ em bị tổn hại hay có nguy cơ tức thì bị xâm hại, bóc lột, bạo hành hay sao nhãng. Dịch vụ bảo vệ trẻ em của chính phủ chính là một phần của dịch vụ cấp độ ba, bao gồm các giai đoạn: phát hiện, chuyển gửi, đánh giá, can thiệp và giám sát.

⁹ Điều 34 Luật Hôn nhân gia đình (số 22/2000/QH10, ngày 9 tháng 6 năm 2000)

¹⁰ Điều 41-2 Luật Hôn nhân gia đình (số 22/2000/QH10, ngày 9 tháng 6 năm 2000)

¹¹ Chương VIII và IX Luật Hôn nhân gia đình (số 22/2000/QH10, ngày 9 tháng 6 năm 2000)

Ở Việt nam, trách nhiệm **phát hiện** đối tượng trẻ em cần các biện pháp bảo vệ đặc biệt rơi vào nhiều đối tượng cá nhân và cán bộ. Công tác viên và cán bộ của UBND cấp xã có trách nhiệm xác định các trẻ em và gia đình cần hỗ trợ xã hội cũng như xác định trẻ em có nguy cơ hay đang bị tổn hại bởi bạo hành, xâm hại, bóc lột và sao nhãng. Cán bộ công an có trách nhiệm xác định các vụ phạm tội liên quan đến trẻ em, ví dụ, các vụ liên quan đến xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng. Tuy nhiên, phần lớn các hoạt động liên quan đến xác định ‘nguy cơ’ lại liên quan đến các dịch vụ hỗ trợ tài chính và vật chất. Hầu hết các trường hợp liên quan đến trẻ em sẽ được **chuyển gửi** đến UBND ở các cấp, trừ các trường hợp liên quan đến hình sự thì chuyển qua hệ thống tư pháp. Các trường hợp sau đó được **điều tra** bởi UBND, các tổ chức xã hội, hay công an. Tuy nhiên trên thực tế, hầu hết các trường hợp đều được giải quyết tại cộng đồng bởi trưởng thôn hay tổ chức xã hội và thậm chí không lên tới UBND cấp xã.

Các hình thức **đánh giá** chủ yếu được xác định trong nghiên cứu này là hình thức ‘kiểm tra’ khách quan hay nhân khẩu học. Ví dụ, cán bộ ngành LĐTB&XH đánh giá các gia đình nhận nuôi trẻ sau này dựa trên điều kiện tài chính của gia đình đó, mối quan hệ với trẻ và các điều kiện sống khác. Thật đáng tiếc, hình thức đánh giá này không lấy trẻ làm trung tâm và không xem xét một cách đầy đủ các nhu cầu và quyền lợi của trẻ mà thay vào đó lại chỉ tập trung vào đối tượng người nhận nuôi và giám hộ sau này. Hiện nay, thủ tục **xây dựng kế hoạch hỗ trợ** trường hợp rất hạn chế, đưa trẻ em vào nguy cơ phải sống trong các cơ sở tập trung mà đây không phải vì lợi ích tốt nhất cho trẻ.

Theo Điều 20(3) của Công ước QTQTE và các Hướng dẫn của LHQ, các quốc gia phải cung cấp **các dịch vụ chăm sóc thay thế** chính thức tại các gia đình, bao gồm giám hộ, chăm nuôi tạm thời, nhận con nuôi và đưa vào cơ sở tập trung. Ở Việt nam, cơ sở pháp lý đã có những quy định cụ thể cho dịch vụ này, nhưng trên thực tế, rất ít trẻ em được chăm sóc thay thế. Hầu hết những trường hợp trẻ em được giải quyết sống với họ hàng hay cộng đồng đều được thực hiện một cách không chính thức¹². Nghiên cứu này nhận thấy, dịch vụ con nuôi được thực hiện dưới hai hình thức: con nuôi trong nước và con nuôi quốc tế. Trên thực tế, trách nhiệm thực hiện con nuôi trong nước và con nuôi quốc tế được chia sẻ giữa hai ngành LĐTB&XH và Tư pháp ở cấp huyện và tỉnh.

Ở Việt nam, có một số hình thức **chăm sóc tập trung** cho trẻ những em không thể sống cùng với gia đình. Các hình thức này bao gồm Trung tâm bảo trợ xã hội do nhà nước quản lý và các mái ấm do các tổ chức phi chính phủ tổ chức, như Làng SOS, cũng như các trung tâm chăm sóc tạm thời khác. Tất cả các cơ sở này đều có vai trò cung cấp dịch vụ chăm sóc trong trường hợp khẩn cấp và lâu dài. Việc đưa trẻ vào trong các cơ sở chăm sóc tập trung không cần đến hệ thống tư pháp và có rất ít các điều khoản pháp lý hay các biện pháp bảo vệ thực tế để đảm bảo rằng các cơ sở này là phù hợp nhất với trẻ hay tiếp tục là môi trường phù hợp nhất với trẻ.

Giám sát được thực hiện vừa không chính thức tại cộng đồng lại vừa chính thức bởi các cán bộ ngành LĐTB&XH, những người có thể thăm các gia đình và tiến hành thanh tra các cơ sở tập trung. Các hoạt động thanh tra bao gồm việc đọc các báo cáo và tài liệu và thăm các cơ sở tập trung, nhưng không bao gồm việc kiểm tra chính thức các cơ sở nhận nuôi trẻ.

Kết luận và khuyến nghị

Việt nam đã có những bước đi tích cực trong việc thực hiện các trách nhiệm với hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình theo Công ước QTQTE và đáp ứng các chuẩn

¹² *Phỏng vấn đại diện của Bộ Tư pháp, ngày 17 tháng 6 năm 2010.*

mục quốc tế khác. Hệ thống hiện nay có hai điểm mạnh đó là: sự quan tâm của xã hội trong việc phát triển một hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình; và văn hoá đoàn kết dân tộc với sự tham gia của cộng đồng.

Tuy nhiên, hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình hiện nay chưa đủ mạnh để đáp ứng những cam kết quốc tế và các chuẩn mực thực hành trên thế giới. Mối quan tâm lớn nhất hiện nay là chưa có hệ thống thống thể có lồng ghép để thực hiện các dịch vụ phòng ngừa, can thiệp sớm và can thiệp khẩn cấp và chưa có quy trình bảo vệ trẻ em trong hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em.

Chúng tôi khuyến nghị:

- Bước đầu tiên trong xây dựng hệ thống phải là xây dựng một tầm nhìn dài hạn cho các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam.
- Khi tầm nhìn này được xây dựng, điều cần thiết tiếp theo là xây dựng một chiến lược 10 năm cho sự thay đổi này, cùng với các kế hoạch thực hiện 5 năm với các chỉ tiêu hàng năm.

Luật pháp và chính sách

Khung pháp lý đã được xây dựng, nhưng có một số bất cập cần được giải quyết: 1) chưa có luật pháp bảo vệ trẻ em toàn diện; 2) khung pháp lý thiếu các định nghĩa và hướng dẫn đầy đủ về bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng.

Chúng tôi khuyến nghị:

- Xây dựng một luật pháp mới cho Bảo vệ trẻ em để bao phủ toàn bộ các giai đoạn phòng ngừa và can thiệp các trường hợp bị xâm hại, bạo hành, bóc lột và sao nhãng và dành cho mọi trẻ em dưới 18 tuổi.
- Nếu không thể xây dựng được một bộ luật mới, điều cần thiết là phải sửa đổi bộ luật hiện nay và các quy định dưới luật để:
 - Định nghĩa rõ và nghiêm cấm các hình thức bạo hành về thể chất và tinh thần, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng hay lơ đãng, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục;
 - Quy định rõ vai trò của chính phủ và các cơ quan liên quan khi có trường hợp trẻ em có nguy cơ bị tổn hại bởi xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng. Lưu ý rằng, nên có một cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm chính về các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình;
 - Quy định rõ các quy trình được tiến hành tại các bước trong hệ thống bảo vệ trẻ em bao gồm phòng ngừa, phát hiện, chuyển gửi, điều tra, đánh giá, giải quyết và giám sát;
 - Xây dựng các quy trình và tiêu chí chính thức cho các dịch vụ giám hộ và chăm nuôi tạm thời¹³; và
 - Đảm bảo rằng hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình áp dụng cho mọi trẻ em dưới 18 tuổi.

Cấu trúc thực hiện và tiến trình

¹³ Lưu ý rằng Việt Nam hiện đang xây dựng Luật con nuôi

Bên cạnh những bất cập trong hệ thống luật pháp và chính sách, cũng còn một vài điểm cần được quan tâm trong cấu trúc thực hiện và tiến trình. Nói chung, vấn đề ở đây là việc thiếu năng lực cán bộ và đào tạo, điều này dẫn đến việc thiếu các cán bộ chuyên nghiệp và có kỹ năng, đặc biệt ở cấp cộng đồng. Các dịch vụ còn hạn chế, đặc biệt dịch vụ cấp độ 3.

Chúng tôi khuyến nghị:

- Cần có một cơ quan nhà nước (Bộ LĐTB&XH) chịu trách nhiệm về các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Cơ quan này cần phối hợp với các tổ chức ban ngành khác, nhưng phải chịu trách nhiệm chính cho hệ thống này.
- Cần xây dựng tầm nhìn và chiến lược cho việc thay đổi và thực hiện một hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình;
- Cần chính thức hoá các cơ chế và thủ tục phối hợp để cùng hiểu rõ về tiến trình bảo vệ trẻ em, bao gồm việc làm rõ các vai trò và trách nhiệm cụ thể của các bên tham gia; và
- Xây dựng các chương trình đào tạo tổng thể cấp quốc gia, bao gồm các chương trình đào tạo bồi dưỡng nâng cao và các hướng dẫn thực hành.

Cung cấp dịch vụ

Các dịch vụ hiện nay cho trẻ em và gia đình tập trung chủ yếu ở dịch vụ cấp độ 1, với một vài dịch vụ cấp độ 2 như hỗ trợ tài chính và vật chất. Các dịch vụ cấp độ 3 được thực hiện theo cách can thiệp tự nguyện nơi trẻ em có nguy cơ hay đã bị tổn hại do bóc lột, bạo hành, xâm hại và sao nhãng. Ở cấp độ 3, các tiến trình thực hiện một cách không chính thức, không có các quy trình chính thức.

Chúng tôi khuyến nghị:

- Cần bổ sung thêm các dịch vụ cấp độ 1, 2 và 3 với sự tham gia của các tổ chức dân sự và các tổ chức phi chính phủ;
- Tăng cường đào tạo kỹ năng phát hiện các trường hợp bị xâm hại, bạo hành, bóc lột và sao nhãng để đảm bảo rằng tất cả các cán bộ đều có khả năng phát hiện trẻ em có nguy cơ hay đang bị tổn hại bởi xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng;
- Xây dựng các quy định cho trường hợp tách trẻ khẩn cấp khỏi gia đình, bao gồm: xây dựng các tiêu chí và quy trình tách trẻ; quy định các cơ sở đưa trẻ đến; và đảm bảo rằng tất cả các trường hợp này cần được toà án xét xử;
- Cần tiến hành đánh giá và lập kế hoạch chăm sóc trước khi thực hiện dịch vụ chăm sóc thay thế cho trẻ, trừ trường hợp tách trẻ khẩn cấp, trường hợp này cần được tiến hành đánh giá sớm nhất có thể được. Kế hoạch chăm sóc nên tập trung vào nhu cầu và mong muốn của trẻ về dịch vụ và cần được kiểm tra định kỳ;
- Xây dựng các quy trình và chuẩn mực tối thiểu cho các dịch vụ giám hộ, chăm nuôi tạm thời và nhận con nuôi. Các quy trình này cần được chính thức hoá và rõ ràng cho tất cả các cơ quan tham gia, có lẽ cán bộ ngành LĐTB&XH phải chịu trách nhiệm xác định cơ sở chăm sóc thay thế cho trẻ và giám sát việc thực hiện;
- Xây dựng các chuẩn mực tối thiểu cho chăm sóc tập trung và cần được thường xuyên thanh tra và kiểm tra, bao gồm cả hình thức thanh tra không thông báo trước;
- Tăng cường năng lực và vai trò của thanh tra Bộ LĐTB&XH hay cơ quan thanh tra chính phủ, bao gồm cả thẩm quyền tiến hành thanh tra và kiểm tra các dịch vụ chăm sóc thay thế và tiến hành thanh tra không báo trước.

- Xây dựng hệ thống quản lý ca và cơ sở dữ liệu về trẻ em có nguy cơ, bao gồm những quy định thực hiện ghi chép và lưu hồ sơ thống nhất trên toàn quốc để đảm bảo thông tin được chia sẻ;
- Trẻ em cần được tham gia vào tiến trình ra quyết định ảnh hưởng đến trẻ, điều này phù hợp với Điều 12 của Công ước QTQTE, và tham gia vào quyết định hạn chế hay tước quyền cha mẹ; và
- Mặc dù các cán bộ xã hội có trách nhiệm chung về các vấn đề xã hội tại cộng đồng, cũng như cho các gia đình, trẻ em cũng cần có những cán bộ xã hội chuyên nghiệp làm việc với trẻ em để chịu trách nhiệm về các vấn đề cụ thể liên quan đến trẻ em, không chỉ cho gia đình.

Hệ thống hiện nay của Việt nam về dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình là rất phức tạp và rất khó để thực hiện các luật pháp và chính sách và đưa vào thực tế các tiến trình, cấu trúc và dịch vụ cần thiết cho phòng ngừa và can thiệp các vấn đề bảo vệ trẻ em. Tuy nhiên, hệ thống hiện nay cũng có một vài điểm mạnh, ví dụ truyền thống về phối kết hợp và sự đoàn kết của cộng đồng, các bên tham gia rất quan tâm đến vấn đề bảo vệ trẻ em và một lịch sử cam kết với các chuẩn mực quốc tế về QTE. Vậy cần phải tăng cường ngay các điểm mạnh này và xây dựng một hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình toàn diện, điều này có thể thực hiện qua nhiều giai đoạn ở các cấp nhằm phòng ngừa và can thiệp các vấn đề về xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng trẻ em.

PHẦN 3 – GIỚI THIỆU

Đây là một nghiên cứu về hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam. Nghiên cứu này tập trung vào phân tích các quy định pháp lý, cấu trúc thực hiện và tiến trình thực hiện công tác phòng ngừa và can thiệp với các vấn đề bạo hành, xâm hại, bóc lột và sao nhãng trẻ em. Trong khi hệ thống bảo vệ trẻ em có 3 hợp phần gắn kết với nhau: Hệ thống pháp lý và các quy định; Hệ thống phúc lợi xã hội; và Hệ thống thay đổi hành vi xã hội, phạm vi của nghiên cứu này chỉ tập trung vào hợp phần của Hệ thống phúc lợi xã hội, sau đây được gọi là hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình.

3.1. MỤC ĐÍCH CỦA NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP

Nghiên cứu này được tiến hành trong khuôn khổ hợp tác giữa UNICEF Việt nam và Bộ LĐTB&XH, với hỗ trợ kỹ thuật của Trung tâm Pháp lý Trẻ em và thành viên của nhóm nghiên cứu quốc gia. Nghiên cứu có mục đích khảo sát khung pháp lý và quy phạm pháp luật; tiến trình và cơ chế; và cấu trúc và các dịch vụ liên quan đến hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, để so sánh thực trạng hiện nay với các chuẩn mực và thực hành quốc tế và để đưa ra những khuyến nghị thay đổi. Trung tâm Pháp lý trẻ em và các thành viên của nhóm nghiên cứu trong nước. Nghiên cứu đánh giá hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình sẽ tập trung hơn vào vấn đề của trẻ em hơn là gia đình.

Nghiên cứu được tiến hành làm hai giai đoạn. Thứ nhất, Trung tâm Pháp lý trẻ em đã tiến hành nghiên cứu tại chỗ các văn bản luật pháp và chính sách và các báo cáo có liên quan đến hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam. Kết quả nghiên cứu tại chỗ này đã cho nhóm nghiên cứu một cái nhìn tổng quát về hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Nhóm nghiên cứu sau đó đã hoàn thành báo cáo tại chỗ mô tả hệ thống này, bao gồm những thành tựu đạt được và những hạn chế trong khuôn khổ pháp lý và những mối quan tâm chính liên quan đến cấu trúc thực hiện và các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam.

Tiếp theo nghiên cứu tại chỗ, nhóm nghiên cứu đã lên kế hoạch khảo sát thực địa nhằm đánh giá việc thực hiện khuôn khổ pháp lý và phân tích xem cấu trúc thực hiện và các dịch vụ được thực hiện thế nào. Để làm được điều này, nhóm nghiên cứu đã xây dựng một phương pháp nghiên cứu, bao gồm phỏng vấn cá nhân và thảo luận nhóm với các đối tác từ cấp trung ương đến cấp tỉnh, huyện, xã và cụm dân cư. Do không thể thực hiện khảo sát trên toàn quốc, nhóm nghiên cứu đã quyết định thực hiện khảo sát 3 tỉnh và ở Hà nội. Công việc khảo sát thực địa diễn ra trong 2 tuần. Các tỉnh lựa chọn cho khảo sát được dựa trên các tiêu chí về khu vực và nhân chủng học, bao gồm Điện Biên, Tp Hồ Chí Minh và An Giang. Ở mỗi tỉnh, nhóm nghiên cứu được làm việc với các đối tác khác nhau từ các cơ quan của chính phủ, các tổ chức dân sự xã hội và người dân để tìm hiểu về các vấn đề khác nhau của hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Danh sách của các đối tác tham gia nghiên cứu được liệt kê trong Phụ lục A¹⁴. Báo cáo này đã được trình bày tại hội thảo ở Hà nội vào tháng 8 và tại một Hội nghị Quốc gia về Phòng ngừa Xâm hại và Bạo lực trẻ em vào tháng 9 và đã được điều chỉnh dựa trên phản hồi của các đối tác.

Mặc dù nghiên cứu này không đánh giá được việc thực hiện các luật pháp và chính sách trên toàn quốc, nghiên cứu thực địa cũng đưa ra một số hình ảnh về việc thực hiện hệ thống này

¹⁴ Nhóm nghiên cứu muốn gửi lời cảm ơn đến những người đã tổ chức các cuộc họp này tại địa phương, bao gồm các cán bộ tại ba Sở LĐTBXH.

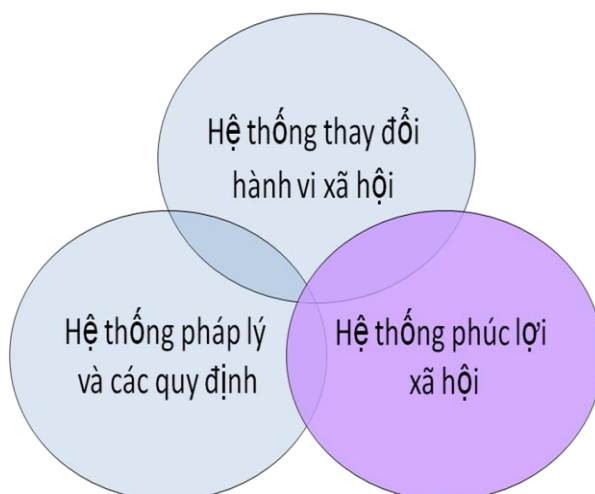
và cho phép nhóm nghiên cứu đưa ra những kết luận và khuyến nghị liên quan đến hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam.

3.2. KHUNG BẢO VỆ TRẺ EM

Các chuẩn mực Quốc tế được giới thiệu ở trên hình thành nên một khung pháp lý và chính sách theo đó các Quốc gia phải có bốn phần thành lập một cách có hiệu quả các hệ thống phúc lợi và dịch vụ bảo vệ gia đình và trẻ em để phòng ngừa và đối phó lại các hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng ở trẻ em. Mặc dù các chuẩn mực Quốc tế không mô tả chính xác hệ thống mà các Quốc gia phải thành lập nhưng theo các chuẩn mực thực hành tốt và Công ước QTQTE đã có những hướng dẫn về tiêu chuẩn của một hệ thống hiệu quả.

Một hệ thống bảo vệ trẻ em cấp quốc gia phải có 3 hệ thống nhỏ hơn: hệ thống luật pháp và các quy định, hệ thống phúc lợi xã hội, và hệ thống thay đổi hành vi xã hội. Tất cả các hệ thống này cùng phối hợp hình thành nên một hệ thống bảo vệ trẻ em chung. Nghiên cứu này chỉ tập trung vào hệ thống phúc lợi xã hội cho trẻ em và gia đình, bao gồm khuôn khổ pháp lý và chính sách, tiến trình, cấu trúc và dịch vụ.

Sơ đồ 1: Hệ thống bảo vệ trẻ em



Nguồn: Văn phòng UNICEF khu vực Đông á và Thái bình dương, Tài liệu Chiến lược Bảo vệ trẻ em khu vực Đông á và Thái bình dương, 2009, p. 11.

Theo các chuẩn mực thực hành tốt, có một vài yếu tố chính mà hệ thống bảo vệ trẻ em cần phải phối hợp các hợp phần nhỏ hơn để hướng tới bảo vệ và phúc lợi trẻ em. Có 3 hợp phần chính trong hệ thống bảo vệ trẻ em hiệu quả:

- 1) Một hệ thống pháp lý và chính sách toàn diện. Chúng tôi khuyến nghị hệ thống này cần có một chính sách cho hệ thống dịch vụ bảo vệ và phúc lợi trẻ em và gia đình thống nhất và tổng thể;
- 2) Một cơ chế có tổ chức và điều phối tốt bao gồm có những tiến trình thực hiện rõ ràng. Trong hệ thống này, chúng tôi đề nghị Chính phủ đề cử một cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm chỉ đạo trong hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em; và

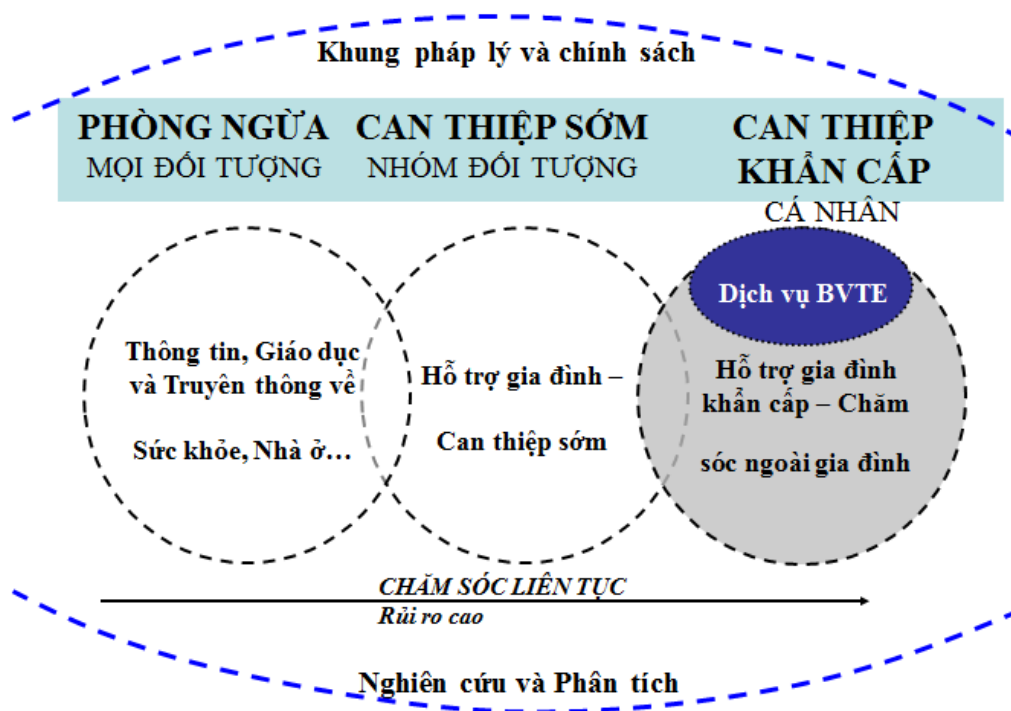
- 3) Một cấu trúc tổng thể có các dịch vụ hợp lý và đầy đủ để phòng ngừa và can thiệp các vấn đề bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em¹⁵.

Nghiên cứu này tập trung chủ yếu vào hệ thống phúc lợi xã hội và có đôi chút phân tích cho hệ thống pháp lý và các quy định và hệ thống thay đổi hành vi xã hội.

3.3. PHẠM VI NGHIÊN CỨU

Như đã trình bày ở trên, nghiên cứu này chỉ tập trung vào hệ thống phúc lợi xã hội liên quan đến hệ thống bảo vệ trẻ em ở Việt nam, được gọi là “Hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình”. Để phòng ngừa và can thiệp các vấn đề xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng trẻ em, cần có những dịch vụ ở 3 cấp độ: phòng ngừa, can thiệp sớm và can thiệp khẩn cấp. Sơ đồ sau đây cho thấy mối quan hệ giữa các dịch vụ này: mỗi dịch vụ nằm ở đâu trong hệ thống chính sách và pháp lý và được hỗ trợ bởi tiến trình nào để đảm bảo công tác thực hiện được hiệu quả và phù hợp. Mô hình cũng cho thấy hệ thống phúc lợi xã hội hoàn chỉnh (trong báo cáo này được biết đến là hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình). Nghiên cứu này tập trung vào lĩnh vực dịch vụ bảo vệ trẻ em ở cấp độ 3.

Sơ đồ 2: Hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình



Nguồn: Văn phòng UNICEF khu vực Đông á và Thái bình dương, Tài liệu Chiến lược Bảo vệ trẻ em khu vực Đông á và Thái bình dương, 2009, 5.2, 7.

Các dịch vụ phòng ngừa - cấp độ 1

Là các dịch vụ và hoạt động được hướng đến tất cả các đối tượng dân cư để và phòng ngừa các hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em. Cần phải phân biệt giữa các dịch

¹⁵ UNICEF khu vực Châu Á Thái bình dương, Cẩm nang Chiến lược Chương trình BVTE khu vực Châu Á Thái Bình Dương, 2009,5.2.7.

vụ phòng ngừa trong hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình với các dịch vụ cấp độ 1 nói chung như giáo dục phổ thông hay chăm sóc sức khỏe. Dịch vụ phòng ngừa hệ thống này bao gồm chăm sóc sức khỏe, giáo dục, thông tin và truyền thông hay các dịch vụ đóng góp cho bảo vệ trẻ em, ví dụ giáo dục về quyền trẻ em và phòng ngừa xâm hại thân thể.

Dịch vụ can thiệp sớm - cấp độ 2

Là các dịch vụ và hoạt động hướng đến các nhóm đối tượng cụ thể. Các nhóm này được lựa chọn do họ có nguy cơ bị tổn hại. Ví dụ, trẻ em và gia đình sống ở vùng biên giới có thể là nhóm đối tượng đích cho dịch vụ này nếu họ có nguy cơ bị buôn bán¹⁶. Nhóm dịch vụ cấp độ 2 cũng liên quan đến việc can thiệp sớm cho các gia đình có nhu cầu được quan tâm đặc biệt. Nhóm dịch vụ này bao gồm hoà giải và giải quyết xung đột, tham vấn, hỗ trợ kinh tế, chăm sóc trẻ em, bên cạnh những hoạt động nhóm khác như giáo dục cha mẹ và xét nghiệm HIV. Dịch vụ cấp độ 2 này mang tính chất phòng ngừa và chủ động – giúp can thiệp sớm các trường hợp bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng.

Các can thiệp khẩn cấp- dịch vụ cấp độ 3

Là các dịch vụ và can thiệp khẩn cấp như dịch vụ bảo vệ trẻ em và chăm sóc trẻ em ngoài gia đình. Dịch vụ này nhìn chung chỉ cung cấp cho một số lượng ít trẻ và gia đình đang bị hoặc có nguy bị tổn hại do bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Dịch vụ cấp độ 3 này bao gồm có sự can thiệp của tư pháp và tách trẻ em ra khỏi gia đình. Do dịch vụ cấp độ 3 này thực hiện những can thiệp bắt buộc nên cần phải có những cán bộ có năng lực và kỹ năng để xác định, đánh giá, chuyển gửi, điều tra, giải quyết và giám sát trẻ em.

Phát triển và hiệu quả của hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình có liên quan trực tiếp năng lực chuyên môn của những người tham gia. Đặc biệt, trình độ của nhân viên là cực kỳ quan trọng. Nhân viên có đủ khả năng và kỹ năng phù hợp để hoàn thành trách nhiệm của mình một cách hiệu quả và theo cách thân thiện với trẻ em và họ phải có đủ nguồn nhân lực và tài chính để thực hiện vai trò của mình¹⁷.

¹⁶ Để tìm hiểu thêm, hãy xem UNICEF khu vực Châu Á Thái bình dương, *Cẩm nang Chiến lược Chương trình BVTE khu vực Châu Á Thái Bình Dương, 2009* và *Trung tâm Pháp lý Trẻ em, Chương trình xây dựng năng lực của UNICEF khu vực Châu Á Thái bình dương, 2009*.

¹⁷ Để tìm hiểu thêm, hãy xem UNICEF khu vực Châu Á Thái bình dương, *Cẩm nang Chiến lược Chương trình BVTE khu vực Châu Á Thái Bình Dương, 2009* và *Trung tâm Pháp lý Trẻ em, Chương trình xây dựng năng lực của UNICEF khu vực Châu Á Thái bình dương, 2009*.

PHẦN 4 – KHUNG PHÁP LÝ QUỐC TẾ LIÊN QUAN ĐẾN DỊCH VỤ PHÚC LỢI VÀ BẢO VỆ TRẺ EM

Công cụ quốc tế chính quy định các quyền của trẻ em, bao gồm phúc lợi và bảo vệ trẻ em là Công ước Quốc tế về Quyền Trẻ em (QTQTE), đã được Việt nam phê chuẩn ngày 26 tháng 1 năm 1990¹⁸. Hai nghị định thư của Công ước QTQTE, bao gồm Nghị định thư không bắt buộc về Công ước Quyền của trẻ tham gia vào xung đột vũ trang¹⁹ và Nghị định thư không bắt buộc về Công ước Quyền của trẻ bị buôn bán, mại dâm và khiêu dâm²⁰, cũng đưa ra những yêu cầu cụ thể liên quan đến trách nhiệm của các quốc gia thành viên để đảm bảo quyền của trẻ em. Việt nam đã thông qua Nghị định thư không bắt buộc về Trẻ em tham gia xung đột vũ trang vào ngày 19 tháng 12 năm 2000²¹ và Nghị định thư không bắt buộc về buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và khiêu dâm trẻ em vào ngày 21 tháng 12 năm 2001²².

Theo Điều 4 của Công ước QTQTE, các quốc gia thành viên phải “tiến hành các biện pháp phù hợp về pháp lý, hành chính và biện pháp khác để thực hiện quyền trẻ em”²³. Ủy ban Quyền trẻ em cũng đã đưa ra những hướng dẫn cho các quốc gia thực hiện các trách nhiệm theo đúng Công ước QTQTE. Thông qua quan sát trực tiếp của mình và thông qua những Bình luận chung trong tiến trình báo cáo, Ủy ban QTE cũng đưa những khuyến nghị cho từng quốc gia để làm rõ hay tập trung vào các điều khoản của Công ước. Ủy ban Công ước QTQTE đã có những bình luận riêng cho Việt nam, bao gồm đánh giá những nỗ lực hoàn thành trách nhiệm theo Công ước và đưa khuyến nghị cải thiện hơn nữa trong năm 2003²⁴ và lặp lại năm 2012²⁵. Việc phát triển hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình ở Việt nam sẽ là một tài sản trong báo cáo lần này.

Có một vài Điều khoản trong Công ước QTQTE rất quan trọng cho hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình ở Việt nam. Điều 19 quy định trách nhiệm của chính phủ về bảo vệ trẻ em “khỏi các hình thức bạo hành thân thể và tinh thần, thương tích hoặc xâm hại, sao nhãng hay đối xử lơ là, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục, trong khi trẻ vẫn được chăm sóc bởi cha mẹ, người giám hộ pháp lý hay bất kể người nào khác”. Điều 20 trong Công ước QTQTE đưa ra các chỉ dẫn bổ xung để xử lý các trường hợp trẻ em bị tách khỏi gia đình. Điều 32 đến 36 đưa ra những khái niệm về các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em.

Theo Công ước QTQTE, trẻ em cũng được bảo vệ khỏi các hình thức bạo hành thân thể (Điều 19 và 28(2)) và các hình thức trừng phạt độc ác và tội tệ khác (Điều 19 và 37). Bình luận chung của Ủy ban QTE số.8 có nêu “Trẻ em có quyền được bảo vệ khỏi các hình thức trừng phạt thân thể và các hình thức trừng phạt độc ác hay tội tệ khác”²⁶. Bình luận chung

¹⁸ *Sưu tầm Hiệp ước LHQ ngày 31 tháng 7 năm 2010 tại*

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

¹⁹ G.A. Res. 54/263, Annex I, 54 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 7, U.N. Doc. A/54/49, Vol. III (2000), entered into force February 12, 2002

²⁰ G.A. Res. 54/263, Annex I, 54 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 7, U.N. Doc. A/54/49, Vol. III (2000), entered into force February 12, 2002

²¹ *Sưu tầm Hiệp ước LHQ ngày 31 tháng 7 năm 2010 tại*

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

²² *Sưu tầm Hiệp ước LHQ ngày 31 tháng 7 năm 2010 tại*

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

²³ Điều 4 của Công ước QTQTE của LHQ

²⁴ Ủy Ban QTE, tại <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/sessions.htm>.

²⁵ Ủy Ban QTE, tại <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/sessions.htm>.

²⁶ CRC/C/GC/8 (2006).

này cũng đưa ra hướng dẫn chi tiết về vấn đề này và nêu rõ trách nhiệm của chính phủ về việc bảo vệ trẻ em khỏi hình thức trừng phạt thân thể ở mọi lĩnh vực²⁷.

Trong những ngày thảo luận của Ủy ban LHQ về Vai trò của Gia đình trong việc thực hiện QTE²⁸ và Trẻ em không có sự chăm sóc của cha mẹ²⁹ cũng đưa ra những hướng dẫn cho chính phủ thực hiện trách nhiệm của mình trong việc thực hiện các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Tiếp theo Thảo luận Chung về Trẻ em không có sự chăm sóc của cha mẹ, cộng đồng quốc tế đã xây dựng các hướng dẫn LHQ về Chăm sóc thay thế cho trẻ em³⁰. Những hướng dẫn này đã được Đại Hội Đồng LHQ phê chuẩn vào ngày 20 tháng 11 năm 2009, đúng vào lễ kỷ niệm 20 năm ngày ký Công ước QTQTE. Những hướng dẫn này chỉ rõ chính phủ cần làm gì để đáp ứng nhu cầu và lợi ích của trẻ em về dịch vụ bảo vệ trẻ em và chính phủ phải chứng tỏ với cộng đồng quốc tế về những thực hành hiệu quả trong hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình.

Mối quan hệ của chính phủ với cha mẹ và gia đình

Mặc dù Điều 3(2) yêu cầu chính phủ tiến hành các biện pháp để bảo vệ và chăm sóc trẻ em, cha mẹ vẫn phải có trách nhiệm đầu tiên trong việc nuôi dạy và chăm sóc con cái họ³¹. Điều này có nghĩa là Chính phủ phải tôn trọng quyền và trách nhiệm của cha mẹ trong việc nuôi dạy và bảo vệ con cái³², và trẻ em phải có quyền biết và được chăm sóc bởi cha mẹ³³, và trẻ em và cha mẹ hay người giám hộ phải có quyền được bảo vệ khỏi những can thiệp bất hợp pháp đến cuộc sống của gia đình³⁴. Tính pháp lý được bảo vệ của gia đình được khẳng định trong lời mở đầu của Công ước quốc tế về quyền của trẻ em “Gia đình là nền tảng của xã hội và là môi trường tự nhiên cho sự phát triển và sống hạnh phúc dành cho tất cả các thành viên của gia đình đặc biệt là trẻ em, gia đình phải được bảo vệ và giúp đỡ. Thừa nhận sự quan trọng của gia đình, Công ước QTQTE yêu cầu các quốc gia hỗ trợ gia đình để giúp họ đáp ứng các quyền và lợi ích của trẻ và để đảm bảo sự tồn tại của gia đình. Vấn đề này được đưa ra trong Thoả ước quốc tế về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hoá năm 1966 [ICESCR]. Việt nam đã tham gia Thoả ước này ngày 24 tháng 9 năm 1982, qua đó bắt buộc các quốc gia phải “cung cấp sự trợ giúp và bảo vệ nhiều nhất có thể ...cho gia đình – thực thể tự nhiên và cơ bản của xã hội, đặc biệt khi nó được tạo dựng để thực hiện trách nhiệm chăm sóc và giáo dục trẻ em”³⁵.

Thừa nhận vai trò quan trọng của gia đình, Công ước QTQTE của LHQ yêu cầu các chính phủ phải hỗ trợ gia đình để cho giúp họ đáp ứng quyền và lợi ích của con cái họ và để đảm bảo gia đình được duy trì bền vững. Nghiên cứu này đã trích dẫn Hiệp ước Quốc tế và Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hoá [ICESCR] 1966 mà Việt nam đã đồng ý tham gia vào ngày 24 tháng 9 năm 1982³⁶. Hiệp ước này quy định chính phủ phải cung cấp “các dịch vụ hỗ trợ và

²⁷ CRC/C/GC/8 (2006).

²⁸ CRC/C/GC/8 (2006).

²⁹ CRC/C/GC/8 (2006).

³⁰ A/RES/64/142, ngày 24 tháng 2 năm 2010

³¹ Điều 18 Công ước QTQTE, Điều 27 Công ước QTQTE nêu rằng cha mẹ phải có trách nhiệm đầu tiên trong việc đảm bảo các điều kiện sống cần thiết cho sự phát triển của trẻ.

³² Điều 3(2) Công ước QTQTE.

³³ Điều 7 Công ước QTQTE

³⁴ Điều 16 Công ước QTQTE

³⁵ Phần Giới thiệu của Công ước QTQTE

³⁶ G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, có hiệu lực vào ngày 3 tháng 6 năm 1976

bảo vệ ở diện rộng...cho gia đình, nơi đóng vai trò nền tảng tự nhiên và cơ bản của xã hội, đặc biệt khi gia đình chịu trách nhiệm chăm sóc và giáo dục trẻ em”³⁷.

Nhằm đẩy mạnh sự tồn tại của gia đình, theo các Hướng dẫn của Liên hợp Quốc, các Quốc gia phải tiến hành một số biện pháp, bao gồm giải quyết các vấn đề gốc rễ của “trẻ bị bỏ rơi, không thừa nhận và tách khỏi gia đình”³⁸. Các quốc gia được khuyến khích thực hiện điều này “Bằng cách đảm bảo, không kể những thứ khác, quyền được đăng ký khai sinh, có nhà ở phù hợp, chăm sóc sức khỏe ban đầu, giáo dục và phúc lợi xã hội cũng như tăng cường các biện pháp xoá đói giảm nghèo, xoá bỏ phân biệt đối xử, bạo hành, đối xử tồi tệ, xâm hại tình dục trẻ em và sử dụng chất gây nghiện”³⁹. Bên cạnh đó, các quốc gia phải xây dựng “tiện ích và dịch vụ cho chăm sóc trẻ em”⁴⁰ để cung cấp đầy đủ trợ giúp cho cha mẹ và người giám hộ hợp pháp. Những trợ giúp đỡ và các dịch vụ hỗ trợ này phải được cung cấp cho tất cả cha mẹ, không chỉ dành riêng cho người nghèo.

Theo Điều 26 của Công ước QTQTE, trẻ em phải có quyền được tiếp cận đến an toàn, bảo hiểm xã hội và trợ giúp tài chính nếu cha mẹ không đủ khả năng. Tương tự trong Điều 27 của Công ước QTQTE, cha mẹ và người giám hộ hợp pháp phải được giúp đỡ tài chính và vật chất để họ có thể đảm bảo cho trẻ có được “mức sống đầy đủ về vật chất, trí tuệ, tinh thần, đạo đức và xã hội”. Công ước cũng thừa nhận rằng cha mẹ có thể cần đi làm ở bên ngoài và vì vậy, chính phủ phải “thực hiện các biện pháp phù hợp để đảm bảo rằng trẻ em của những người này có quyền được hưởng các dịch vụ chăm sóc và các tiện ích”⁴¹. Tuy nhiên những hỗ trợ xã hội và tài chính phải được xem như là một phần của hệ thống dịch vụ toàn diện về phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em và hệ thống này có đầy đủ các cơ chế hỗ trợ cho trẻ em và gia đình theo các cấp độ dịch vụ 1, 2 và 3.

Can thiệp của chính phủ về bảo vệ trẻ em

Công ước QTQTE thừa nhận rằng có những tình huống mà ở đó cha mẹ không thể hoặc sẽ không đáp ứng các nhu cầu hoặc mong muốn của trẻ. Trong trường hợp này, chính phủ phải can thiệp để đảm bảo sự an toàn của trẻ và hoàn thành nhiệm vụ của mình về bảo vệ trẻ em. Để thực hiện được các can thiệp hợp lý, chính phủ cần có một hệ thống toàn diện và hiệu quả để đáp ứng các vấn đề bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng đối với trẻ em. Có nhiều trường hợp không cần có sự can thiệp của toà án, nhưng theo Điều 19 của Công ước Chính phủ phải có khả năng thực hiện các biện pháp tư pháp để bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng:

“Các quốc gia phải đảm bảo rằng trẻ không bị cưỡng bức cách ly khỏi cha mẹ, trừ trường hợp khi cơ quan có thẩm quyền ra quyết định tư pháp, phù hợp với luật pháp và quy định quốc gia, để đảm bảo lợi ích tốt nhất của trẻ. Quyết định như vậy là cần thiết, đặc biệt với các trường hợp liên quan đến xâm hại hay sao nhãng bởi cha mẹ”⁴².

Khi trẻ bị tách khỏi gia đình, hoặc tạm thời hoặc vĩnh viễn, chúng phải được hưởng sự bảo vệ và hỗ trợ đặc biệt và được chăm sóc thay thế⁴³. Điều số 20 (3) của Công ước QTQTE đưa ra

³⁷ Điều 10 Hiệp ước Quốc tế về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa. G.A. res. 2200A (XXI),

³⁸ Hướng dẫn 10 của LHQ

³⁹ Hướng dẫn 31 của LHQ

⁴⁰ Hướng dẫn 37 của LHQ

⁴¹ Điều 18 (3) Công ước QTQTE của LHQ

⁴² Điều 6 Công ước QTQTE của LHQ.

⁴³ Điều 20 (2) Công ước QTQTE của LHQ

một danh sách các dịch vụ chăm sóc thay thế, bao gồm chăm nuôi tạm thời, *kafalah*⁴⁴, nhận con nuôi và đưa vào cơ sở tập trung. Đây không phải là những biện pháp tốt nhất và không phải là tất cả. Hướng LHQ đưa ra một hệ thống các biện pháp chăm sóc thay thế, với ưu tiên để trẻ sống cùng với các thành viên của gia đình, việc đưa trẻ vào các cơ sở tập trung chỉ là giải pháp cuối cùng. Theo Hướng dẫn LHQ, trẻ em dưới 3 tuổi phải được chăm sóc trong môi trường gia đình⁴⁵.

Khi trẻ được đưa vào môi trường chăm sóc thay thế, các quyền của trẻ phải được bảo vệ theo điều khoản số 3(3) của Công ước QTQTE “Các nước thành viên phải đảm bảo rằng các cơ sở tập trung, dịch vụ và các tiện ích sử dụng cho công tác chăm sóc và bảo vệ trẻ phải phù hợp với các chuẩn mực đã được thiết lập bởi các cơ quan có thẩm quyền, đặc về an toàn, sức khỏe, số lượng nhân viên và năng lực giám sát”. Điều này tạo ra một bồn phân tích cực từ phía Nhà nước để thực hiện các chuẩn mực phù hợp tối thiểu cho tất cả các cơ sở tập trung, dịch vụ và tiện ích tham gia vào tiến trình chăm sóc và bảo vệ trẻ em.

Bên cạnh giải pháp nhận con nuôi trong nước, ở một số quốc gia, trẻ em có thể được nhận con nuôi nước ngoài, bởi những người không phải là công dân nước này hay họ hàng, hoặc bởi người không phải là công dân nước này và không phải là họ hàng. Cộng đồng quốc tế đã đưa ra hướng dẫn bổ xung về việc nhận con nuôi nước ngoài thông qua Bản Tuyên bố năm 1986 về Nguyên tắc pháp lý và Xã hội liên quan đến phúc lợi bảo vệ trẻ em, với những điều khoản cụ thể về Chăm nuôi tạm thời và nhận con nuôi trong nước và nước ngoài⁴⁶. Năm 1993 Công ước Hague về Hợp tác và Bảo vệ trẻ em trong khía cạnh nhận con nuôi quốc tế đã trở thành công cụ quốc tế quan trọng cho việc kiểm soát nhận con nuôi quốc tế. Việt nam chưa tham gia Công ước Hague nhưng Bộ Tư pháp đang thực hiện các bước chuẩn bị để gia nhập Công ước này⁴⁷.

Sơ đồ 3: Can thiệp của chính phủ về bảo vệ trẻ em

Các điều khoản liên quan trong Công ước QTQTE	Mối quan hệ
Hỗ trợ cha mẹ nuôi dạy con cái	
Điều 18 – hỗ trợ chung Điều 26 – tiếp cận đến trợ cấp (hỗ trợ tài chính và vật chất) Điều 27 – mức sống đầy đủ	Cha mẹ → <i>nuôi dạy</i> → Con cái Chính phủ → <i>hỗ trợ</i> → Cha mẹ
Chính phủ có nhiệm vụ can thiệp bảo vệ trẻ em – hỗ trợ có mục tiêu	
Điều 3, 6, 19 và Điều 32-36 – bảo vệ khỏi các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng	Cha mẹ → <i>vi phạm hay có nguy cơ vi phạm bạo hành, bóc lột, xâm hại hay/và sao nhãng</i> → trẻ em Chính phủ → <i>hỗ trợ có mục đích để phòng ngừa xâm hại hoặc xâm hại tiếp tục</i> → cha

⁴⁴ Hình thức chăm sóc nhận nuôi lâu dài theo Luật của Islamic

⁴⁵ Hướng dẫn 21 của LHQ

⁴⁶ GA Res.41/85

⁴⁷ Thông tin có tại : <http://www.hcch.net/upload/conventions/txt33en.pdf>, thông tin kiểm tra tại : http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=69

	mẹ
Chính phủ có nhiệm vụ can thiệp bảo vệ trẻ em – can thiệp tư pháp	
Điều 9 – chính phủ được phép can thiệp	Cha mẹ /→ bị hạn chế hoặc cắt đứt mối quan hệ →/ trẻ em Chính phủ → can thiệp để tách trẻ và hỗ trợ trực tiếp → trẻ em

Các công cụ quốc tế khác cũng đưa ra hướng dẫn bổ sung về bảo vệ trẻ em và đặc biệt cho nhóm đối tượng dễ bị tổn thương. Ví dụ, Công ước LHQ về phòng chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia⁴⁸, Nghị định thư về phòng ngừa, ngăn chặn và trừng phạt buôn bán người, đặc biệt với phụ nữ và trẻ em (2000)⁴⁹ và Nghị định thư về phòng chống buôn lậu của những người di cư qua đường bộ, đường biển và đường hàng không⁵⁰; Công ước liên quan đến Lao động bắt buộc và tự nguyện (1930)⁵¹; và Công ước liên quan đến Tình trạng của những người Hồi hương (1951)⁵² cũng như Công ước của ILO số 182 về việc ngăn chặn và hành động tức thì để loại bỏ các hình thức lao động tồi tệ nhất⁵³; Công ước về loại bỏ tất cả các Hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ⁵⁴; và Công ước về Quyền của người khuyết tật⁵⁵.

Theo Điều 37 và 40 của Công ước QTQTE nêu rõ, Nhà nước phải cung cấp các dịch vụ hỗ trợ cho những trẻ em vi phạm pháp luật. Bản chất và cách thức xử lý của Nhà nước với các trường hợp trẻ em vi phạm pháp luật phải tuân theo Công ước QTQTE và các chuẩn mực và quy định quốc tế khác về tư pháp người chưa thành niên, bao gồm các Quy định tối thiểu của LHQ về Hành chính tư pháp người chưa thành niên (Nguyên tắc Bắc Kinh)⁵⁶. Hướng dẫn LHQ còn bổ sung hướng dẫn về Phòng ngừa tội phạm người chưa thành niên (Hướng dẫn Guidelines)⁵⁷, Nguyên tắc LHQ về Bảo vệ người chưa thành niên bị tước tự do (Nguyên tắc Havana hay JDLs)⁵⁸, Hướng dẫn LHQ của Hội đồng Kinh tế và Xã hội về Hành chính tư pháp Người chưa thành niên⁵⁹ và bình luận chung số 10 của Ủy Ban QTE, “Quyền trẻ em về

⁴⁸ *Phê duyệt ngày 15 tháng 11 năm 2000, G.A. Res. 55/25, Annex II, U.N. GAOR, 55th Sess., U.N. Doc. A/RES/55/25 (entered into force 29 September 2003)*

⁴⁹ *Phê duyệt ngày 15 tháng 11 năm 2000, G.A. Res. 55/25, Annex II, U.N. GAOR, 55th Sess., U.N. Doc. A/RES/55/25 (entered into force 29 September 2003)*

⁵⁰ *Phê duyệt ngày 15 tháng 11 năm 2000, G.A. Res. 55/25, Annex II, U.N. GAOR, 55th Sess., U.N. Doc. A/RES/55/25 (entered into force 29 September 2003)*

⁵¹ *Công ước số 29 của ILO, phê duyệt ngày 28 tháng 6 năm 1930, 39 U.N.T.S. 55 (có hiệu lực từ ngày 1 tháng 5 năm 1932)*

⁵² *Công ước liên quan đến Tình trạng Người Hồi hương, phê duyệt ngày 28 tháng 6 năm 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/108, 189 U.N.T.S. 150 (có hiệu lực từ ngày 22 tháng 4 năm 1954)*

⁵³ *Công ước số 182 của ILO, phê duyệt ngày 11 tháng 6 năm 1999, 39 U.N.T.S. 55 (có hiệu lực từ ngày 19 tháng 11 năm 2000)*

⁵⁴ *G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46, có hiệu lực từ ngày 3 tháng 9 năm 1981*

⁵⁵ *Công ước sẽ có hiệu lực khi có 20 quốc gia phê chuẩn. Vào ngày 10 tháng 3 năm 2007, có 17 quốc gia phê chuẩn và 125 quốc gia tham gia ký Công ước này*

⁵⁶ *Quy định về Nguyên tắc tối thiểu của LHQ về Hành chính Tư pháp Người chưa thành niên, G.A. res. 40/33, annex, 40 U.N. GAOR Supp. (No. 53) at 207, U.N. Doc. A/40/53 (1985).*

⁵⁷ *Hướng dẫn của LHQ về Phòng ngừa Tội phạm Người chưa thành niên, G.A. res. 45/112, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 201, U.N. Doc. A/45/49 (1990).*

⁵⁸ *Quy định của LHQ về Bảo vệ Người chưa thành niên bị tước quyền tự do, G.A. res. 45/113, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 205, U.N. Doc. A/45/49 (1990)*

⁵⁹ *ECOSOC Resolution 1997/30 (1997)*

tư pháp người chưa thành niên”⁶⁰. Xin lưu ý rằng vấn đề trẻ em vi phạm pháp luật không thuộc phạm vi chính của báo cáo này và chỉ đề cập tóm tắt một số nội dung liên quan đến hòa nhập cộng đồng sau khi bị tước quyền tự do.

PHẦN 5 – NHỮNG PHÁT HIỆN NGHIÊN CỨU

Phần này bao gồm những phát hiện của nghiên cứu tại chỗ và nghiên cứu thực địa. Phần này đưa ra những đánh giá tổng quan về hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình như đã mô tả trong khung pháp lý và trên thực tiễn tại các tỉnh tiến hành nghiên cứu.

5.1 TÌNH HÌNH TRẺ EM Ở VIỆT NAM

Theo tài liệu của UNICEF về Thế giới của trẻ em và Quyền trẻ em năm 2010, Việt Nam năm 2008 có dân số khoảng 87.10⁶¹ với phần lớn (72%) dân số sống trong khu vực nông thôn. Có khoảng 28,65 triệu trẻ em⁶² tương đương 33% dân số.

Kinh tế Việt nam phát triển nhanh từ năm 1986 kể từ khi áp dụng chính sách chính trị và kinh tế “đổi mới”⁶³ từ năm 1986, theo đó Việt Nam đã chuyển từ nền “Kinh tế kế hoạch tập trung” sang nền kinh tế thị trường Xã hội Chủ nghĩa⁶⁴. Kết quả phát triển kinh tế đã đạt được tăng trưởng 7.7% mỗi năm kể từ năm 2002 đến năm 2007⁶⁵. Tuy nhiên, phát triển kinh tế đã đi đôi với việc tăng khoảng cách giàu nghèo⁶⁶ cũng như các nguy cơ mới đối với trẻ em như lao động trẻ em - thường là nguy hiểm, bóc lột tình dục và buôn bán trẻ em như lao động trẻ em, xâm hại tình dục trẻ em và buôn bán trẻ em. Tình trạng của trẻ em Việt nam trong những năm gần đây đã được cải thiện trong nhiều lĩnh vực, tỷ lệ tiêm chủng đạt rất cao, phần lớn trẻ em được học tiểu học và trung học cơ sở⁶⁷. Tuy nhiên, tình trạng trẻ em nghèo đói, khó tiếp cận đến nước sạch, HIV/AIDS và thương tích trẻ em vẫn là những mối quan tâm lớn, đặc biệt đối với trẻ em thiểu số, chiếm 60% trong tổng số các trẻ em nghèo⁶⁸.

Theo truyền thống, những nỗ lực bảo vệ trẻ em chỉ tập trung vào hỗ trợ cụ thể cho nhóm đối tượng được coi là “trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt”, nhóm này những trẻ: “nghèo khổ, bị bỏ rơi, khuyết tật, là nạn nhân của chất độc hoá học, trẻ em bị nhiễm HIV/AIDS, trẻ em lao động nặng nhọc và nguy hiểm hoặc phải tiếp xúc với các chất độc hại, trẻ em phải làm việc xa gia

⁶⁰ Bình luận chung số 10 của Ủy ban QTE về Quyền trẻ em trong tư pháp người chưa thành niên (Phiên 44, 2007), U.N. Doc. CRC/C/GC/10(2007).

⁶¹ UNICEF, Tuyên bố của trẻ em trên thế giới: Quyền trẻ em, 2010, có tại <http://www.unicef.org/rightsite/sowc/statistics.php>

⁶² UNICEF, Tuyên bố của trẻ em trên thế giới: Quyền trẻ em, 2010, có tại <http://www.unicef.org/rightsite/sowc/statistics.php>

⁶³ Tiến trình ‘đổi mới’ hay ‘cải tổ’ được bắt đầu từ năm 1986 “Đại hội Đảng lần thứ 6 vào tháng 12 năm 1986 đã chính thức thông qua chương trình Đổi mới. Chương trình này phê duyệt một kế hoạch cải cách toàn diện với mục tiêu xây dựng ‘một quốc gia giàu mạnh, một cường quốc và xây dựng một xã hội công bằng và văn minh’. Các nội dung chính của Đổi mới bao gồm việc chuyển dịch từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, và thực hiện chính sách mở cửa cho phép Việt Nam tham gia tích cực và từ từ vào cộng đồng thế giới và khu vực. “Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia, Báo cáo Phát triển nguồn nhân lực Quốc gia năm 2001, “Đổi mới và Phát triển con người Việt Nam”, có tại http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/vietnam/vietnam_2001_en.pdf

⁶⁴ UNICEF Viet Nam, “Tổng quan” <http://www.unicef.org/vietnam/overview.html>

⁶⁵ Chính phủ Việt nam, Báo cáo Quốc gia thứ ba và thư tư về Thực hiện Công ước QTQTE của Việt nam, CRC/C/VNM/3-4(2008), para. 3

⁶⁶ UNICEF Viet Nam, “Tổng quan” <http://www.unicef.org/vietnam/overview.html>

⁶⁷ UNICEF Viet Nam, “Tổng quan” <http://www.unicef.org/vietnam/overview.html>

⁶⁸ UNICEF Viet Nam, “Tổng quan” <http://www.unicef.org/vietnam/overview.html>

đình, trẻ em đường phố, trẻ em nghiện hút ma túy hay các chất gây nghiện khác, trẻ vi phạm pháp luật⁶⁹. Bên cạnh các nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, có 4 nhóm khác cũng được xem xét là “nhóm có hoàn cảnh khó khăn”, bao gồm trẻ em bị buôn bán, trẻ em bị ngược đãi hay bạo hành, trẻ em nghèo và trẻ em bị thương tích⁷⁰. Theo số liệu thống kê quốc gia, Việt nam có 1,54 triệu trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và 2,75 triệu trẻ em cho hoàn cảnh khó khăn năm 2009 - 5% dân số và 18.2% dân số trẻ em⁷¹. Theo kết quả phỏng vấn, đói nghèo là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến trẻ em bỏ học để tham gia vào lao động - thường trong điều kiện độc hại và nguy hiểm⁷².

Thái độ và hành vi xã hội

Mặc dù nghiên cứu này không khảo sát thái độ và hành vi xã hội, nhưng kết quả nghiên cứu tại chỗ và nghiên cứu thực địa đã cho thấy một số dấu hiệu về thái độ và hành vi xã hội có tác động đến tình hình trẻ em ở Việt nam liên quan đến công tác phòng ngừa và can thiệp bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Tác động của thái độ và hành vi này phải được xem xét trong nỗ lực cải cách vì chúng có những tác động lớn trên cả khía cạnh tích cực và/hay tiêu cực liên quan đến phòng ngừa và can thiệp các vấn đề bạo hành, xâm hại, bóc lột và sao nhãng trẻ em.

Một nghiên cứu gần đây về xâm hại trẻ em cho thấy rằng các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng đã xảy ra trên toàn quốc⁷³, một vấn đề đã được đề cập trên toàn cầu. Dường như một trong những nguyên nhân chính của xâm hại thân thể trong gia đình thường liên quan đến thái độ và hành vi xã hội được chấp nhận đây là hình thức kỷ luật. Ví dụ, một vài đối tác thừa nhận rằng trẻ em có thể phải chịu các hình thức trừng phạt thân thể, nhưng không coi là xâm hại⁷⁴. Một cán bộ y tế cho biết xâm hại thể chất vẫn phổ biến ở cộng đồng vì trẻ em không nghe lời cha mẹ, nhưng vấn đề này không được báo cáo để ‘giải quyết một cách chính thức’⁷⁵. Nghiên cứu về Xâm hại trẻ em có giải thích rằng hình thức kỷ luật này được cha mẹ ưa dùng như một nét văn hoá ‘yêu cho roi cho vọt, ghét cho ngọt cho bù’⁷⁶. Mặc dù nhiều nỗ lực đã được tiến hành để giải quyết vấn đề trừng phạt thông qua giáo dục nâng cao nhận thức, dường như vấn đề này vẫn tiếp diễn tại các gia đình và ở ngoài xã hội, bao gồm cả ở trường học⁷⁷. Cả Nghiên cứu về Xâm hại trẻ em và đối tác tham gia nghiên cứu đều nhấn mạnh rằng trẻ em ‘có áp lực học tập cao’⁷⁸. Điều này có liên quan đến sự phát triển

⁶⁹ Điều 40, Luật BVCSGDTE, (Số 25/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004)

⁷⁰ Bộ LĐTBXH, Chương trình Quốc gia về Bảo vệ trẻ em, 2011-2015 (dự thảo), tháng 8,10.

⁷¹ Bộ LĐTBXH, Chương trình Quốc gia về Bảo vệ trẻ em, 2011-2015 (dự thảo), tháng 8,10.

⁷² Thảo luận trong các cuộc phỏng vấn, bao gồm, ví dụ, phỏng vấn với Phó phòng Giáo dục huyện Mường Ảng, Điện Biên, ngày 10 tháng 6 năm 2010.

⁷³ Xâm hại trẻ em ở Việt Nam: Báo cáo tóm tắt về khái niệm, bản chất và mức độ trẻ em xâm hại ở Việt Nam, 2004.

⁷⁴ Ví dụ, một cán bộ Dân số tại xã Hòa bình, Huyện Chợ Mới, tỉnh An Giang giải thích rằng đánh trẻ không phải là bạo hành (phỏng vấn vào ngày 9 tháng 6 năm 2010); tại phường Cẩn Kho, Quận 1, Tp HCM, một nhóm đối tác của phòng LĐTBXH và UBND cũng đề cập rằng hiện tượng đánh trẻ có xảy ra mặc dù không cho phép, nhưng cũng không được coi là bạo hành (phỏng vấn ngày 14 tháng 6 năm 2010).

⁷⁵ Phỏng vấn với cán bộ Y tế, quận Mường Ảng, tỉnh Điện Biên, ngày 10 tháng 6 năm 2010.

⁷⁶ Xâm hại trẻ em ở Việt Nam: Báo cáo tóm tắt về khái niệm, bản chất và mức độ trẻ em xâm hại ở Việt Nam, 2004, t.7.

⁷⁷ Ví dụ, tại một xã của Mùn Đăng, Điện Biên, nghiên cứu viên đã gặp trẻ và thảo luận về các hình thức trừng phạt thân thể và xâm hại. Trẻ chia sẻ rằng trừng phạt thân thể và xâm hại xảy ra thường xuyên (Thảo luận nhóm ngày 8 tháng 6 năm 2010).

⁷⁸ Thảo luận với Trung tâm tham vấn tại Tp HCM

của nền kinh tế và sự cạnh tranh về công việc và nơi học tập⁷⁹ nhưng cũng cho thấy rằng vấn đề này không được các gia đình coi là xâm hại.

Sự thiếu thừa nhận của xã hội về các hành vi bạo hành, xâm hại, bóc lột và sao nhãng ở Việt Nam đến từ 2 nguyên nhân chính. Nguyên nhân thứ nhất, thiếu nhận thức và hiểu biết xã hội về những yếu tố tạo nên hành vi xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng trẻ em. Điều này có nghĩa là các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng được chấp nhận là trừng phạt thân thể hay hành vi được xã hội chấp nhận. Nguyên nhân thứ 2, không sẵn lòng công nhận sự thực về bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng, nếu nó được coi là một vấn đề nhạy cảm và không được báo cáo⁸⁰.

Cả hai hình thái trên có thể đóng vai trò như một trở ngại cho sự phát triển hệ thống phúc lợi và các dịch vụ bảo vệ gia đình và trẻ em. Ở đâu mà cộng đồng không nhận ra hoặc không sẵn lòng nhận ra hình thức xâm hại trẻ em thì ở đó trẻ em có nguy cơ và vấn đề không được giải quyết. Vấn đề này có thể được giải quyết thông qua các chiến dịch nâng cao nhận thức, khuyến khích tất cả các thành viên của cộng đồng tìm hiểu các vấn đề bạo hành, bóc lột, xâm hại, sao nhãng trẻ em và tầm quan trọng của việc phòng ngừa và can thiệp với vấn đề này.

Liên quan đến hành vi xã hội với bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em, nhóm nghiên cứu cũng đã nhận thấy có một vài khó khăn trong việc đánh giá các dịch vụ hỗ trợ của chính phủ cho đối tượng dân tộc thiểu số. Những cản trở này xuất phát từ những rào cản về thái độ, truyền thống, ngôn ngữ hay văn hoá và có thể còn do sự cách biệt về mặt địa lý. Ví dụ, một đối tác tham gia phỏng vấn cho biết người dân tộc thiểu số ‘có những thủ tục lạc hậu’ hay ‘không quan tâm’ đến chăm sóc con cái họ⁸¹. Trong khi đó họ lại vận động cho vấn đề thực hiện quyền trẻ em tốt hơn. Những bình luận này cho thấy quan điểm rằng trẻ em và gia đình dân tộc thiểu số có thể gặp những khó khăn trong việc tiếp cận đến hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Điều này nhấn mạnh đến nhu cầu thực hiện một hệ thống hiệu quả và chặt chẽ trên toàn quốc.

Đề xuất:

- Nâng cao nhận thức và đẩy mạnh các hoạt động cộng đồng sẽ củng cố vững mạnh đến việc thay đổi thái độ nhằm chống lại bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng đối với trẻ em.

5.2 HỆ THỐNG DỊCH VỤ PHÚC LỢI VÀ BẢO VỆ TRẺ EM VÀ GIA ĐÌNH TẠI VIỆT NAM

5.2.1 Luật pháp và Chính sách

Các chuẩn mực thực hành quốc tế gợi ý rằng khuôn khổ pháp lý và chính sách liên quan đến bảo vệ trẻ em khỏi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng phải được nên:

- Nói rõ thẩm quyền và trách nhiệm về cung cấp các dịch vụ bảo vệ trẻ em, bao gồm phòng ngừa và can thiệp (kể cả điều phối)

⁷⁹ *Xâm hại trẻ em ở Việt Nam: Báo cáo tóm tắt về khái niệm, bản chất và mức độ trẻ em xâm hại ở Việt Nam, 2004, t.5.*

⁸⁰ *Một cán bộ Sở LĐTBXH tại Tp HCM cho biết rằng vì đây là một vấn đề nhạy cảm, xâm hại trẻ em tại nhà không được báo cáo. Họp với Sở LĐTBXH ngày 14 tháng 6 năm 2010.*

⁸¹ *Thảo luận với Phòng LĐTBXH Mường Ảng, Điện Biên.*

- Định nghĩa rõ các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng
- Đưa ra tiến trình và thủ tục giải quyết các trường hợp ghi vấn hay bị xâm hại được báo cáo.
- Làm rõ những dịch vụ giành cho trẻ em và gia đình; và
- Xác định rõ cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm đảm bảo rằng những dịch vụ này được cung cấp⁸².

Khung pháp lý và chính sách của Việt nam liên quan đến bảo vệ trẻ em bao gồm một số văn bản pháp lý quan trọng được đi cùng với các văn bản dưới luật và chính sách.

Hiến pháp của nước Cộng Hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt nam

Hiến pháp của nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt nam quy định “Gia đình là hạt nhân của xã hội”⁸³ và “Cha mẹ có nghĩa vụ đầu tiên trong việc nuôi dạy con cái trở thành người có ích cho xã hội”⁸⁴. Hiến pháp còn nêu rõ trách nhiệm cụ thể “Nhà nước, xã hội và gia đình có trách nhiệm bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em”⁸⁵. Điều này rất phù hợp với các chuẩn mực quốc tế đã đề cập đến vai trò của gia đình như “thực thể cơ bản”⁸⁶ trong xã hội và yêu cầu quốc gia phải hỗ trợ để gia đình chăm sóc con cái họ⁸⁷.

Luật Bảo vệ Chăm sóc và giáo dục trẻ em (BVCS&GDTE)

Một trong những tài liệu pháp lý quan trọng liên quan đến phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em ở Việt nam là bộ Luật BVCS&GDTE⁸⁸. Bộ luật này đã được Quốc Hội thông qua năm 1991 và sửa đổi năm 2004. Bộ luật này đã nêu những nguyên tắc cơ bản, vai trò và trách nhiệm của các đối tác tham gia hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình.

Bộ luật này đã cụ thể hoá quyền của trẻ em⁸⁹ và nêu rõ trách nhiệm cho các cơ quan chức năng để thực hiện các quyền này⁹⁰. Luật cũng nghiêm cấm các hành vi chống lại trẻ em, bỏ rơi, lao động trẻ em, ‘lôi kéo’ trẻ em sống trên đường phố hay làm mại dâm và trừng phạt hay ngược đãi trẻ em⁹¹. Theo Công ước QTQTE, cha mẹ và người giám hộ có trách nhiệm đầu

⁸² UNCEF khu vực Đông Á và Thái bình dương, *Cẩm nang về Chiến lược BVTE của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương*

⁸³ Điều 64 Hiến Pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 1992, sửa đổi vào ngày 25 tháng 12 năm 2001

⁸⁴ Điều 64 Hiến Pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 1992, sửa đổi vào ngày 25 tháng 12 năm 2001

⁸⁵ Điều 64 Hiến Pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, 1992, sửa đổi vào ngày 25 tháng 12 năm 2001

⁸⁶ Lời mở đầu của Công ước QTQTE

⁸⁷ Điều 18 (2) Công ước QTQTE và Hướng dẫn 3 của LHQ

⁸⁸ Luật BVCSGDTE, (Số 25/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004)

⁸⁹ Các quyền nêu trong Luật BVCSGDTE bao gồm: quyền được đăng ký giấy khai sinh, quyền được chăm sóc, quyền được sống cùng với cha mẹ, quyền được tôn trọng và bảo vệ sinh mạng, thân thể, nhân phẩm và lòng tự trọng; quyền được chăm sóc y tế; quyền được học tập; quyền được tham gia; quyền được tham gia các hoạt động vui chơi, giải trí, văn hóa, nghệ thuật, thể thao và du lịch; quyền được phát triển năng khiếu; quyền được hưởng tài sản và quyền được tiếp cận đến thông tin, bày tỏ ý kiến và tham gia vào các hoạt động xã hội. Điều 11-20 Luật BVCSGDTE (Số 25/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004)

⁹⁰ Chương III Luật BVCSGDTE (Số 25/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004)

⁹¹ Điều 7 Luật BVCSGDTE (Số 25/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004)

tiên chăm sóc và nuôi dưỡng con cái họ⁹². Tuy nhiên, tùy theo trường hợp Chính phủ có thể can thiệp và cắt đứt mối quan hệ giữa cha mẹ và trẻ. Điều này được nêu trong Luật Hôn nhân và Gia đình của Việt nam.

Việc thực thi luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em được hướng dẫn bởi **Nghị định số 36**⁹³. Nghị định này đưa ra các định nghĩa chi tiết về các loại hình bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em và quy định trách nhiệm cụ thể của cha mẹ, ví dụ, về đăng ký khai sinh cho trẻ⁹⁴. Nghị định 36 còn đưa ra trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ y tế miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi⁹⁵ và bảo vệ trẻ em bị tách khỏi gia đình hay can thiệp bảo vệ trẻ em khi cha mẹ không đủ điều kiện chăm sóc trẻ⁹⁶. Trong Luật BVCS&GDTE và Nghị định số 36, có sự chông chéo đáng kể về trách nhiệm giữa các tổ chức và cơ quan của Nhà nước. Có nhiều cơ quan và tổ chức được giao những vai trò giống nhau, điều này dẫn đến nguy cơ không có một cơ quan nào chịu trách nhiệm hay rất khó có thể khiến các cơ quan này chịu trách nhiệm về những thất bại trong khi thực hiện nhiệm vụ, do thẩm quyền bị dàn trải.

Một vài đề xuất:

- Sửa đổi luật Luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục trẻ em hoặc xây dựng các quy định đính kèm để:
 - Làm rõ định nghĩa về các hình thức bạo hành thể chất và tinh thần, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng hay đối xử lơ là, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm cả xâm hại tình dục.
 - Đưa ra cơ chế phòng ngừa bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng đối với trẻ, bao gồm các hoạt động truyền thông nâng cao nhận thức;
 - Đảm bảo rằng có một cơ quan chính phủ, Bộ LĐTB&XH, chịu trách nhiệm về dịch vụ phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em. Mặc dù có thể ủy quyền hay chuyển gửi các trường hợp trẻ em cho các cơ quan khác, nhưng cơ quan đầu mối này vẫn cần có trách nhiệm theo dõi các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình.
- Xem xét việc đưa một số điều khoản của Luật Hôn nhân và Gia đình vào trong Luật BVCS&GDTE để tạo nên cơ chế, ví dụ, chăm sóc thay thế, trong bối cảnh chỉ có một bộ luật giành cho trẻ em.
-

Luật Thanh niên

⁹² Điều 5 Luật BVCSGDTE (Số 25/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004)

⁹³ Nghị Định 36/2005/ND-CP “về quy định chi tiết thực hiện một số Điều của Luật BVCSGDTE”, 2005. Cần lưu ý rằng Nghị định này được thông qua khi Ủy Ban DSGDTE vẫn còn hoạt động và vì vậy nó đề cập đến Ủy Ban chứ không phải Bộ LĐTBXH khi xác định nhiệm vụ của các cơ quan chính phủ

⁹⁴ Nghị Định 36/2005/ND-CP “về quy định chi tiết thực hiện một số Điều của Luật BVCSGDTE”, 2005

⁹⁵ Điều 18 của Nghị Định 36/2005/ND-CP “về quy định chi tiết thực hiện một số Điều của Luật BVCSGDTE”, 2005

⁹⁶ Điều 16 và 17 của Luật Thanh Niên (Luật số 53/2005/QH11), ngày 29 tháng 11 năm 2005

Luật Thanh niên đóng một vai trò rất quan trọng trong thực hiện quyền và bảo vệ người trẻ tuổi 16, 17, những người không còn được coi là ‘trẻ em’ theo Luật BVCS&GDTE⁹⁷. Luật thanh niên áp dụng cho trẻ em và người trẻ tuổi từ 16 đến 30 và quy định cụ thể rằng “Nhà

nước phải thực hiện Công ước QTQTE mà Nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt nam đã phê chuẩn để áp dụng cho những người trẻ tuổi từ đủ 16 cho đến dưới 18 tuổi”⁹⁸. Luật cũng đưa ra trách nhiệm cụ thể của Nhà nước trong việc bảo vệ trẻ em lứa tuổi 16 và 17 khỏi “xâm hại tình dục và bóc lột lao động”⁹⁹. Luật này đã làm giảm đi khoảng cách và cho phép trẻ em từ 16-17 tuổi có được những dịch vụ và hỗ trợ từ hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em. Tuy nhiên, không rõ trên thực tế các quyền nêu trong Công ước QTQTE có được áp dụng cho trẻ em từ 16-17 tuổi không mặc dù không được đề cập trực tiếp trong văn bản luật pháp liên quan, ví dụ Luật BVCS&GDTE.

Đề xuất

- Theo Điều 31 của Luật Thanh niên, hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em nên được áp dụng cho mọi trẻ em dưới 18 tuổi, bao gồm độ tuổi từ 16-17.

Luật Hôn nhân và Gia đình

Luật hôn nhân và gia đình khẳng định sự quan trọng của gia đình trong xã hội Việt nam, bắt đầu bằng từ “Nhiều gia đình tốt tạo nên một xã hội tốt, xã hội tốt làm cho gia đình tốt hơn”¹⁰⁰. Luật này đề ra trách nhiệm của cha mẹ trong việc nuôi dạy con cái và cũng quy định việc áp dụng hạn chế hoặc tước đoạt quyền làm cha mẹ¹⁰¹ trong trường hợp cha mẹ không có khả năng, không sẵn lòng hoặc không đủ điều kiện chăm sóc cho con cái của họ¹⁰². Luật đưa ra các nguyên tắc cơ bản và thủ tục giám hộ và nhận con nuôi¹⁰³. Trong khi Luật này rất tán thành các nguyên tắc của Công ước QTQTE và các chuẩn mực thực hành quốc tế, ví dụ cố gắng tìm kiếm giải pháp duy trì tình trạng gia đình và thiết lập cơ chế hỗ trợ chăm sóc thay thế, các quy trình cụ thể thực hiện chăm sóc thay thế và trách nhiệm của các cơ quan khác nhau lại chưa được nêu rõ ràng và có sự chồng chéo trách nhiệm giữa các cơ quan và tổ chức. Ví dụ, có một vài cơ quan đều có thể đưa ra yêu cầu chấm dứt hoặc hạn chế quyền của cha mẹ. Việc quy định trách nhiệm không rõ ràng có thể dẫn đến các nhiệm vụ không được ai thực hiện.

⁹⁷ Điều 1 Luật BVCSGDTE nêu rằng: Trẻ em được nêu trong Luật này là công dân Việt Nam vừa đủ 16 tuổi.

⁹⁸ Điều 31 Luật Thanh Niên (Luật số 53/2005/QH11) ngày 29 tháng 11 năm 2005

⁹⁹ Chương IV Luật Thanh Niên (Luật số 53/2005/QH11) ngày 29 tháng 11 năm 2005

¹⁰⁰ Lời tựa của Luật Hôn nhân Gia đình (số. 22/2000/QH10 of June 9, 2000)

¹⁰¹ Điều 34 của Luật Hôn nhân Gia đình (số. 22/2000/QH10 of June 9, 2000)

¹⁰² Điều 41-2 của Luật Hôn nhân Gia đình (số. 22/2000/QH10 of June 9, 2000)

¹⁰³ Chương VIII và IX của Luật Hôn nhân Gia đình (số. 22/2000/QH10 of June 9, 2000)

Một vài đề xuất:

- Sửa đổi Luật hôn nhân và gia đình hoặc bổ sung thêm các văn bản pháp lý để:
 - Làm rõ trách nhiệm của các cơ quan và tổ chức khác nhau, bao gồm cả Bộ LĐTB&XH. Cần lưu ý rằng chỉ nên có một cơ quan Nhà nước chịu trách nhiệm về phúc lợi và các dịch vụ bảo vệ gia đình và trẻ em;
 - Giảm sự chồng chéo về trách nhiệm giữa các cơ quan và tổ chức nhà nước; và
 - Đưa ra các thủ tục rõ ràng cho các giải pháp chăm sóc thay thế, bao gồm cả việc chăm nuôi tạm thời, giám hộ và việc nhận con nuôi¹⁰⁴.
 - Xem xét việc đưa một số nội dung của Luật Hôn nhân và Gia đình vào Luật BVCS&GDTE để tạo nên cơ chế, ví dụ, cho chăm sóc thay thế, trong bối cảnh chỉ có một bộ luật giành cho trẻ em.

Luật phòng chống Bạo hành gia đình

Luật phòng chống Bạo hành gia đình định nghĩa bạo hành gia đình là “một hành động có chủ ý bởi một thành viên của gia đình mà điều này đã gây ra hoặc có khả năng gây ra tổn thương về thể xác, tinh thần và tài chính cho các thành viên khác trong gia đình”¹⁰⁵. Định nghĩa này đã bao gồm cả cho xâm hại liên quan đến trẻ em bởi một thành viên trong gia đình. Luật cũng quy định cơ chế phòng ngừa thông qua, ví dụ, thông tin truyền thông để đến với người dân và cộng đồng¹⁰⁶.

Luật cũng đưa ra cơ chế hoà giải gia đình nếu bạo hành gia đình được xác định. Theo Luật này, cách giải quyết xung đột trong các gia đình thường xảy ra bạo hành thường là hoà giải và được tiến hành bởi đại diện của các tổ chức dân sự xã hội, các tổ chức tại cộng đồng và chính quyền địa phương¹⁰⁷. Luật cũng đưa ra một loạt các biện pháp bảo vệ nạn nhân của bạo hành gia đình¹⁰⁸.

Khuyến nghị

Nên sửa đổi các điều khoản trong Luật Phòng chống Bạo hành Gia đình hoặc xây dựng hướng dẫn dưới Luật để làm rõ định nghĩa về các hình thức bạo hành thể chất và tinh thần, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng hay đối xử lơ là, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm cả xâm hại tình dục.

Luật Hình Sự

Điều 104 của Bộ Luật Hình sự quy định các hình thức tội phạm về “gây thương tích cố ý hay gây tổn hại đến sức khỏe của người khác”. Điều khoản này liệt kê một loạt các tình tiết cấu thành nên tội phạm và đưa ra các mức phạt tù theo mức độ tổn hại. Ví dụ, nếu một cá nhân bị gây tổn hại “mất sức lao động từ 11% và 30%, hoặc dưới 11% nhưng rơi vào một trong

¹⁰⁴ Lưu ý rằng Việt Nam hiện đang xây dựng Luật Con nuôi

¹⁰⁵ Điều 1(2) Luật Phòng chống Bạo hành Gia đình (số 02/2007/QH12, ngày 21 tháng 11 năm 2007)

¹⁰⁶ Chương II, Luật Phòng chống Bạo hành Gia đình (số 02/2007/QH12, ngày 21 tháng 11 năm 2007)

¹⁰⁷ Chương II, mục 2-3, Luật Phòng chống Bạo hành Gia đình (số 02/2007/QH12, ngày 21 tháng 11 năm 2007)

¹⁰⁸ Chương III, Luật Phòng chống Bạo hành Gia đình (số 02/2007/QH12, ngày 21 tháng 11 năm 2007)

những trường hợp sau đây...”. Một trong những khó khăn của việc thực thi Luật này là thiếu những định nghĩa rõ ràng.

Khuyến nghị

- Nên sửa đổi các điều khoản trong Bộ luật Hình sự hay đưa ra hướng dẫn để làm rõ các định nghĩa về các loại bạo hành thể chất và tinh thần, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng hay đối xử lơ là, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục

Các luật pháp và chính sách liên quan khác

Ở Việt Nam, có một văn bản pháp lý và chính sách quy định về trẻ em khỏi bạo hành, bóc lột, xâm hại, sao nhãng và đối phó với những vấn đề này khi chúng xảy ra. Các văn bản này được thảo luận dưới đây.

Buôn bán người và bóc lột

Khung chính sách và pháp lý của Việt nam gồm có một số các văn bản nhằm bảo vệ trẻ em khỏi bị buôn bán và bóc lột trẻ em và để giải quyết các vấn đề này khi chúng xảy ra. Ví dụ, Chương trình Hành động Quốc gia phòng chống buôn bán trẻ em và phụ nữ 2004-2010 đã đề mục đích và mục tiêu phòng ngừa buôn bán người và phân công trách nhiệm cụ thể cho các cơ quan và tổ chức, trong đó trọng tâm là Hội phụ nữ trong công tác phòng ngừa và giải quyết vấn đề buôn bán trẻ em và phụ nữ. Chương trình phòng ngừa trẻ em đường phố, xâm hại tình dục trẻ em và trẻ làm việc trong môi trường nguy hiểm và độc hại giai đoạn 2004 – 2010 (**Quyết định số 19**) cũng đặt ra các nhiệm vụ và kế hoạch hành động nhằm phòng ngừa bóc lột trẻ em. Các chương trình này đã đưa ra những thông tin chi tiết về trách nhiệm và nhiệm vụ cụ thể, nhưng cần phải đảm bảo rằng những người thực hiện trách nhiệm và nhiệm vụ cụ thể này phải được trang bị đầy đủ các kỹ năng, đặc biệt ở cấp cơ sở, để đáp ứng các nhu cầu và mong muốn của trẻ em mà họ tiếp xúc.

Trợ giúp xã hội.

Có nhiều văn bản pháp lý liên quan đến dịch vụ phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em tập trung vào cung cấp các hỗ trợ xã hội, đặc biệt là hỗ trợ tài chính cho các gia đình và trẻ có mức thu nhập thấp hơn ngưỡng nghèo hoặc trẻ em và gia đình đang sống trong “hoàn cảnh đặc biệt”. **Nghị định số 67**¹⁰⁹ đặt ra các tiêu chí cho trẻ em và gia đình có đủ tiêu chuẩn được hưởng trợ cấp từ quỹ “Bảo trợ xã hội”. Những đối tượng này bao gồm: trẻ mồ côi; trẻ nghèo khó; trẻ bị tách khỏi gia đình; trẻ em bị nhiễm HIV/ AIDS trong các gia đình nghèo. **Quyết định số 38**¹¹⁰ và **Quyết định số 65**¹¹¹ cũng đề ra các tiêu chí hỗ trợ tài chính dành cho đối tượng là trẻ em và gia đình cần được nhận hỗ trợ tài chính, bao gồm hỗ trợ cho người nhận nuôi tạm thời hay những người nhận nuôi trẻ em “có hoàn cảnh đặc biệt”.

Bên cạnh đó, có một số văn bản quy phạm pháp luật khác cũng đóng góp vào khung pháp lý liên quan đến hệ thống phúc lợi và các dịch vụ bảo vệ gia đình và trẻ em. Ví dụ như

¹⁰⁹ Nghị định 67/2007/ND-CP ngày 13 tháng 4 năm 2007 về Chính sách trợ cấp Xã hội.

¹¹⁰ Quyết định của Thủ tướng chính phủ số 38/2004/QĐ-TTg ngày 17/03/2004 về hỗ trợ tài chính cho gia đình và cá nhân nuôi dưỡng trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi

¹¹¹ Quyết định của Thủ tướng chính phủ số 65/2005/QĐ-TTg về “phê duyệt kế hoạch chăm sóc dựa vào cộng đồng cho trẻ mồ côi không nơi nuôi dưỡng, trẻ khuyết tật nặng, trẻ nhiễm chất độc hóa học và trẻ ảnh hưởng HIV/AIDS giai đoạn 2005-2010”

luật Lao động, luật Dân sự, luật Hình sự, luật Tố tụng Hình sự, luật Tố tụng Dân sự, luật Trợ giúp Pháp lý, Pháp lệnh Xử lý Vi phạm hành chính và Luật Giáo dục đều có các điều khoản liên quan tới phòng ngừa và ứng phó với bạo lực, bóc lột xâm hại và sao nhãng đối với trẻ em.

Các dịch vụ cấp 1, 2, 3 trong khung pháp lý

Các dịch vụ cấp 1

Dịch vụ phòng ngừa cấp độ 1 được đưa vào khung pháp lý và chính sách thông qua một vài điều khoản yêu cầu thực hiện các hoạt động thông tin và truyền thông. Ví dụ, Pháp lệnh về Phòng Chống Mại dâm có liệt kê các biện pháp phòng ngừa: “Nhà nước phải đồng thời thực hiện rộng rãi các biện pháp truyền thông, giáo dục, kinh tế-xã hội, hành chính, đấu tranh tội phạm và các biện pháp khác để phòng chống mại dâm; kết hợp chặt chẽ giữa phòng chống mại dâm với phòng chống ma túy cũng như phòng chống lây nhiễm HIV/AIDS”¹¹². Tương tự, Luật Phòng chống bạo hành gia đình yêu cầu các cơ quan và tổ chức đoàn thể thực hiện các biện pháp phòng ngừa bạo hành gia đình thông qua nâng cao nhận thức và giáo dục cộng đồng về vấn đề này¹¹³.

Các dịch vụ can thiệp sớm -cấp độ 2

Có một số điều khoản trong khung pháp lý liên quan đến phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em đã đề cập đến việc cung cấp các dịch vụ cho gia đình và trẻ em. Có lẽ ví dụ rõ nhất là việc hỗ trợ vật chất và tài chính cho gia đình và trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt cũng như các dịch vụ cho trẻ em bị thiệt thòi, bao gồm điều trị y tế và phục hồi, các hoạt động xã hội, văn hoá, thể thao và vui chơi cho trẻ cũng như giáo dục hoà nhập và giáo dục dạy nghề¹¹⁴.

Khung pháp lý cũng yêu cầu các hoạt động giáo dục và nâng cao nhận thức cho các nhóm đặc biệt có nguy cơ cao. Ví dụ, theo Chương trình “phòng ngừa trẻ em đường phố, trẻ em bị xâm hại tình dục, trẻ em làm việc trong điều kiện nguy hiểm và độc hại giai đoạn 2004 – 2010”, Nhà nước phải tổ chức các hoạt động giáo dục tập trung ở các khu vực trọng điểm, khu vực có tình hình kinh tế xã hội khó khăn và hướng tới nhóm đối tượng mục tiêu¹¹⁵.

Luật và chính sách khuyến khích các giải pháp dựa vào cộng đồng và các dịch vụ cấp độ 2 cho trẻ em và gia đình. Ví dụ, Luật Phòng chống Bạo hành gia đình khuyến khích dịch vụ tham vấn gia đình tại cấp cơ sở¹¹⁶, trong khi Chương trình Hành động quốc gia về Phòng chống buôn bán người đã đề các dịch vụ cho trẻ có nguy cơ bị buôn bán¹¹⁷ bao gồm giáo dục truyền thông ở những khu vực cũng như dịch vụ tham vấn cho nạn nhân và gia đình¹¹⁸. Hội phụ nữ (một tổ chức dân sự) có trách nhiệm cung cấp và điều phối các dịch vụ.

¹¹² Điều 7, Pháp lệnh về Phòng chống Mại dâm, ngày 1 tháng 7 năm 2003.

¹¹³ Luật về Phòng chống Bạo lực gia đình (số 02/2007/QH12 ngày 21 tháng 11 năm 2007)

¹¹⁴ Luật BVCSGDTE (số 25/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004

¹¹⁵ Quyết định số 19/2004/QĐ-TTg, ngày 12 tháng 2 năm 2004

¹¹⁶ Số 02/2007/QH12

¹¹⁷ Số 130/2004/QĐ-TTg

¹¹⁸ Mục 2.2 No. 130/2004/QĐ-TTg, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt Chương trình Quốc gia Phòng chống tội phạm buôn bán phụ nữ và trẻ em giai đoạn 2004-2010, ngày 14 tháng 7 năm 2004

Các dịch vụ can thiệp khẩn cấp – cấp độ 3

Khung pháp lý đã đưa ra một số dịch vụ cấp độ 3 cho trẻ em và gia đình và một số giải pháp can thiệp bắt buộc. Ví dụ, theo Điều 43 (3) của Luật BVCS&GDTE, UBND có thể tham gia cung cấp dịch vụ chăm sóc cho trẻ em khuyết tật, bao gồm việc tách trẻ khỏi gia đình. Theo Điều 4 của Luật Hôn nhân và Gia đình “Các cơ quan chức năng, các tổ chức và cá nhân có quyền yêu cầu toà án hoặc cơ quan có thẩm quyền tiến hành các biện pháp ngăn chặn khẩn cấp và xử lý nghiêm minh các cá nhân có hành vi vi phạm Luật hôn nhân và gia đình” và quyền của cha mẹ có thể bị hạn chế theo Điều 41 của Luật Hôn nhân và Gia đình, theo quyết định của Toà án. Nghị định số 36¹¹⁹ cũng quy định thủ tục để tách trẻ ra khỏi cha mẹ hay người giám hộ.

Các can thiệp khác ở cấp độ 3 nằm trong khung pháp lý còn bao gồm các dịch vụ phục hồi cho nạn nhân của buôn bán và mại dâm¹²⁰; đưa trẻ em mại dâm và nghiện ma túy vào các cơ sở y tế và trường giáo dưỡng hay trại giam cho trẻ vi phạm pháp luật.

7.2.2. Cấu trúc thực hiện và tiến trình

Theo Công ước QTQTE, Việt nam có trách nhiệm “thực hiện các biện pháp phù hợp về pháp lý, hành chính và các biện pháp khác để thực thi các điều khoản của Công ước”¹²¹. Các chuẩn mực thực hành Quốc tế nêu rằng tiến trình này cần có “các chính sách phúc lợi và bảo vệ toàn diện”, chỉ định một cơ quan chịu trách nhiệm trong việc “giám sát thực hiện chính sách và luật pháp quốc gia về bảo vệ trẻ em” và phân bổ đầy đủ các nguồn nhân lực và tài chính để đảm bảo trẻ em được bảo vệ khỏi bạo lực, bóc lột, xâm hại và sao nhãng¹²².

Hơn 10 năm qua, Chính phủ Việt nam đã thực hiện các bước để thành lập một hệ thống dịch vụ bảo vệ và phúc lợi gia đình và trẻ em. Năm 1999, Việt nam đã xây dựng Chính sách Quốc gia cho Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, chính sách này, lần đầu tiên, bao phủ một số lớn các đối tượng có tiêu chí ‘hoàn cảnh đặc biệt’, bao gồm cả trẻ em mồ côi, trẻ em khuyết tật. Năm 2004, Luật BVCS&GDTE đã cụ thể hoá quyền bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức bạo lực, bóc lột, xâm hại và sao nhãng, không chỉ dành riêng cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Luật này được triển khai cùng với các chính sách cụ thể, như đã thảo luận trong phần trên, để giải quyết các vấn đề cụ thể như buôn bán trẻ em, lao động trẻ em, trợ giúp trẻ em khuyết tật, trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS, trẻ em mồ côi và trẻ em bị bỏ rơi.

Hệ thống này cũng cho thấy một số hạn chế ở tất cả các giai đoạn can thiệp trẻ em thông qua hệ thống bảo vệ trẻ em, bao gồm phòng ngừa, phát hiện, điều tra, chuyển gửi, đánh giá và ứng phó, cũng như giám sát và rà soát. Tuy nhiên hiện nay có nhiều đối tác cùng tham gia thực hiện những phần nhỏ trong tiến trình này, mà họ cần phải phối hợp về làm việc hiệu quả hơn trong tương lai.

Vai trò và chức năng của các bên tham gia vào hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình

¹¹⁹ Nghị định 36/ND-CP về “Cung cấp chi tiết và Hướng dẫn thực hiện một số Điều của Luật BVCSGDTE”

¹²⁰ Mục 2.2 Số 130/2004/QĐ-TTg, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt Chương trình Quốc gia Phòng chống tội phạm buôn bán phụ nữ và trẻ em giai đoạn 2004-2010, ngày 14 tháng 7 năm 2004

¹²¹ Điều 4, Công ước QTQTE

¹²² Cẩm nang Chiến lược Chương trình Bảo vệ trẻ em của UNICEF khu vực Đông Á và Thái Bình Dương

Quản lý nhà nước về hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình ở Việt nam thuộc trách nhiệm của Bộ LĐTB&XH. Tuy nhiên, trách nhiệm hành chính về thực hiện hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em ở Việt lại được chia sẻ bởi nhiều cơ quan từ trung ương đến địa phương.

Cấp Quốc gia

Bộ LĐTB&XH

Ở cấp quốc gia, hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình được quản lý bởi Bộ LĐTB&XH¹²³, phối hợp với các Bộ ngành khác để cung cấp các dịch vụ và hình thành nên hệ thống hỗ trợ trẻ em và gia đình. Ví dụ: Bộ y tế chịu trách nhiệm trong việc đưa ra các chính sách cung cấp các dịch vụ chăm sóc y tế, Bộ giáo dục và Đào tạo cung cấp các dịch vụ giáo dục cho trẻ em và gia đình¹²⁴. Nghị định số 186¹²⁵ đã xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức, Bộ LĐTB&XH chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về các vấn đề liên quan đến lao động và xã hội, bao gồm chăm sóc và bảo vệ trẻ em¹²⁶. Trong lĩnh vực bảo vệ trẻ em, Bộ LĐTB&XH có trách nhiệm:

- Hướng dẫn thực hiện các điều khoản pháp lý và chính sách về bảo vệ và chăm sóc trẻ em;
- Quy định các điều kiện thành lập, tổ chức và vận hành các cơ sở hỗ trợ trẻ em;
- Quy định thủ tục tiếp nhận trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt vào các cơ sở hỗ trợ và đưa trẻ về với gia đình;
- Đảm đương trách nhiệm quan trọng với các bộ, ban ngành, địa phương, các tổ chức chính trị xã hội và các tổ chức khác trong việc thực hiện Chương trình Hành động Quốc gia vì Trẻ em; Chương trình bảo vệ và chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt; và các chương trình và kế hoạch khác liên quan đến giáo dục, chăm sóc và bảo vệ trẻ em.
- Quản lý và thực hiện Quỹ Bảo trợ Trẻ em Việt nam

Nghị định số 186 đã quy định việc thành lập Cục Bảo vệ Chăm sóc trẻ em. Cán bộ của Cục này có trách nhiệm xử lý các trường hợp và các vấn đề liên quan đến bảo vệ và chăm sóc trẻ em¹²⁷. Tại một cuộc họp phòng vấn cấp trung ương, một đại diện của Bộ LĐTB&XH cho biết rằng trong lĩnh vực phúc lợi và bảo vệ trẻ em, Bộ có vai trò điều phối và cung cấp dịch vụ bao gồm trợ giúp pháp lý cho gia đình; tổ chức các hoạt động tuyên truyền phổ biến và giáo dục; tham mưu cho các bộ khác về việc xây chính sách liên quan đến vấn đề bảo vệ trẻ em và hỗ trợ các cán bộ thuộc ngành LĐTB&XH cấp địa phương; cũng như quản lý các hoạt động thuộc trách nhiệm của Bộ như giám sát việc thực hiện chính sách khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ dưới 6 tuổi và quản lý việc thực hiện giáo dục phổ cập tiểu học¹²⁸.

Cục Bảo trợ Xã Hội của Bộ LĐTB&XH cùng phối hợp với Cục CSBVTE thực hiện 5 nhiệm vụ chính liên quan đến bảo vệ trẻ em: 1) Nghiên cứu chính sách xã hội, 2) Xây cơ sở pháp lý cho trẻ em mồ côi, trẻ em bị nhiễm HIV/AIDS và trẻ em bị bỏ rơi, 3) Xoá đói giảm đói

¹²³ Điều 1 Nghị Định số 186/2007/ND-CP về xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cấu trúc tổ chức của Bộ LĐTBXH

¹²⁴ Phòng vấn đại diện của Vụ Học sinh Sinh viên, Bộ GD&ĐT, ngày 16 tháng 6 năm 2010

¹²⁵ Số 186/2007/ND-CP

¹²⁶ Điều 1 Nghị định 186/2007/ND-CP về xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cấu trúc tổ chức của Bộ LĐTBXH

¹²⁷ Phòng vấn đại diện Thanh tra Bộ LĐTBXH, ngày 17 tháng 6 năm 2010

¹²⁸ Phòng vấn đại diện Bộ LĐTBXH, ngày 14 tháng 6 năm 2010

nghèo, 4) Tiến hành các biện pháp hỗ trợ khẩn cấp, và 5) Phát triển công tác xã hội. Cục Bảo trợ xã hội là đơn vị quản lý các cơ sở BTXH và các dịch vụ tại cộng đồng. Cục Phòng chống tệ nạn xã hội của Bộ LĐTB&XH cũng thực hiện một số chương trình liên quan đến dịch vụ phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em bao gồm: 1) Lạm dụng ma túy và mại dâm, 2) Trẻ em lang thang đường phố và 3) Buôn bán người. Cục này hiện đang xây dựng dự án thí điểm về nhà xã hội cho trẻ em.

Thanh tra của Bộ LĐTB&XH cũng có vai trò tiến hành các đợt thanh tra định kỳ hay đột xuất tại các tổ chức, cơ sở hay gia đình và những nơi cung cấp dịch vụ khác cho trẻ em. Bộ phận này cũng chịu trách nhiệm thanh tra việc thực hiện luật pháp và chính sách thuộc trách nhiệm của ngành LĐTB&XH.

Các bộ khác cũng có trách nhiệm thực hiện một vài hoạt động ở cấp trung ương cho hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình.

Bộ Y tế

Có trách nhiệm cung cấp dịch vụ chăm sóc và giám sát trẻ em có HIV/AIDS¹²⁹ và có trách nhiệm phối hợp với Bộ giáo dục và Đào tạo thực hiện công tác phòng ngừa bệnh tật tại các trường học và ‘chăm sóc sức khỏe cho trẻ em’¹³⁰.

Bộ giáo dục và đào tạo

Có trách nhiệm “giáo dục và truyền thông về bảo vệ trẻ em”¹³¹ bên cạnh việc thực hiện các chính sách chung liên quan đến giáo dục. Trong lĩnh vực phúc lợi và bảo vệ trẻ em, Bộ GD&ĐT đã lồng ghép các vấn đề bảo vệ trẻ em vào chương trình giáo dục tại nhà trường và phối hợp trực tiếp với Cục BVCSTE của Bộ LĐTB&XH¹³². Một trong những mối quan tâm chính ở đây là phải tạo ra được ‘môi trường học thân thiện’¹³³. Theo ý kiến của một đại diện của Bộ GD&ĐT đã tham gia phỏng vấn cho biết, Bộ có khoảng 500 cán bộ những không có ai được giao nhiệm vụ theo dõi mảng bảo vệ trẻ em¹³⁴.

Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch – Ban Gia đình

Có trách nhiệm tham gia vào hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình; thực hiện các chương trình ‘Gia đình văn hoá’; và xây dựng chính sách và giám sát việc thực hiện các chính sách để đảm bảo phát triển văn hóa cho trẻ em¹³⁵. Bộ phối hợp với các công ty du lịch để khuyến khích họ không sử dụng lao động trẻ em¹³⁶.

Bộ Tư pháp

¹²⁹ Phỏng vấn đại diện Ủy ban Phòng chống HIV/AIDS, Bộ Y tế, ngày 15 tháng 6 năm 2010

¹³⁰ Luật BVCSGDTE (No. 25/2004/QH11 ngày 15 tháng 6 năm 2004)

¹³¹ Phỏng vấn đại diện của Vụ Học sinh Sinh viên, Bộ GD&ĐT, ngày 16 tháng 6 năm 2010

¹³² Phỏng vấn đại diện của Vụ Học sinh Sinh viên, Bộ GD&ĐT, ngày 16 tháng 6 năm 2010

¹³³ Phỏng vấn đại diện của Vụ Học sinh Sinh viên, Bộ GD&ĐT, ngày 16 tháng 6 năm 2010

¹³⁴ Phỏng vấn đại diện của Vụ Học sinh Sinh viên, Bộ GD&ĐT, ngày 16 tháng 6 năm 2010

¹³⁵ Phỏng vấn đại diện của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, ngày 17 tháng 6 năm 2010

¹³⁶ Phỏng vấn đại diện của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, ngày 17 tháng 6 năm 2010. Trong cuộc thảo luận, đã không bàn đến giải pháp tiến hành để giải quyết những nguy cơ về BVTE liên quan đến ngành du lịch như buôn bán trẻ em và du lịch tình dục trẻ em.

Chịu trách nhiệm tiến hành các hoạt động nâng cao nhận thức và giáo dục về pháp luật liên quan đến bảo vệ trẻ em¹³⁷. Bộ tư pháp cũng chịu trách nhiệm về việc đăng ký khai sinh và phối hợp với cán bộ ngành LĐTB&XH và cộng tác viên cộng đồng và UBND để tiến thành các thủ tục làm giấy khai sinh và nhận con nuôi¹³⁸.

Cục Trợ giúp pháp lý của Bộ Tư pháp có trách nhiệm cung cấp các dịch vụ pháp lý cho trẻ em, cũng như các đối tượng có nhu cầu khác theo đúng quy định của Luật Trợ giúp pháp lý. Các dịch vụ trợ giúp pháp lý bao gồm tư vấn pháp lý, biện hộ cho các trường hợp phạm tội, hỗ trợ nạn nhân bị buôn bán, bạo lực gia đình và xâm hại tình dục¹³⁹. Cục Trợ giúp pháp lý cũng khuyến khích một cơ chế khiếu nại pháp lý có sự tham gia của trẻ em.

Viện kiểm sát Nhân dân tối cao

Có trách nhiệm đưa ra hướng dẫn khởi tố các trường hợp nghiêm trọng ví dụ: giết người, hiếp dâm, xâm hại tình dục và buôn bán người¹⁴⁰. Những trường hợp này được chuyển đến Viện kiểm soát nhân dân tối cao thông qua Viện kiểm sát nhân dân cấp Huyện và Tỉnh, hoặc thông qua Bộ công an hoặc Bộ tư pháp¹⁴¹.

Bộ Công an

Có trách nhiệm áp dụng các biện pháp phòng ngừa và giải quyết các trường hợp vi phạm hình sự quyền trẻ em, và ‘giáo dục’ và ‘cảm hoá’ trẻ em vi phạm pháp luật¹⁴². Bộ Công an cũng là cơ quan điều phối chương trình Hành động Quốc gia về buôn bán phụ nữ và trẻ em, và chương trình Phòng chống mại dâm¹⁴³.

¹³⁷ UNICEF Việt Nam và Bộ LĐTBXH, *Tạo một Môi trường Bảo vệ cho Trẻ em Việt nam: Rà soát luật pháp và chính sách bảo vệ trẻ em, đặc biệt là trẻ có hoàn cảnh đặc biệt tại Việt nam, 2009, 14*

¹³⁸ *Phỏng vấn đại diện Bộ Tư pháp, ngày 16 tháng 6 năm 2010.*

¹³⁹ *Phỏng vấn đại diện Trung tâm Trợ giúp pháp lý, ngày 16 tháng 6 năm 2010.*

¹⁴⁰ *Phỏng vấn Phó giám đốc Ban Điều tra các trường hợp xã hội, Tòa án Nhân Dân tối cao, ngày 16 tháng 6 năm 2010.*

¹⁴¹ *Phỏng vấn Phó giám đốc Ban Điều tra các trường hợp xã hội, Tòa án Nhân Dân tối cao, ngày 16 tháng 6 năm 2010*

¹⁴² UNICEF Việt Nam và Bộ LĐTBXH, *Tạo một Môi trường Bảo vệ cho Trẻ em Việt nam: Rà soát luật pháp và chính sách bảo vệ trẻ em, đặc biệt là trẻ có hoàn cảnh đặc biệt tại Việt nam, 2009, 14*

¹⁴³ UNICEF Việt Nam và Bộ LĐTBXH, *Tạo một Môi trường Bảo vệ cho Trẻ em Việt nam: Rà soát luật pháp và chính sách bảo vệ trẻ em, đặc biệt là trẻ có hoàn cảnh đặc biệt tại Việt nam, 2009, 14*

Các bộ khác cũng tham gia vào hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, bao gồm:

Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chịu trách nhiệm tổ chức và phân bổ nguồn lực và lập kế hoạch cho các hoạt động bảo vệ trẻ em¹⁴⁴.

Bộ Tài chính, có trách nhiệm hướng dẫn địa phương và các bộ khác lập kế hoạch ngân sách thực hiện các dịch vụ và chương trình bảo vệ trẻ em¹⁴⁵.

Đảng Cộng Sản Việt nam

Là một Đảng chính trị duy nhất tại Việt nam, Đảng Cộng sản tham gia vào hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình ở cả trung ương và địa phương. Theo ý kiến của một cán bộ từ Ban Tuyên giáo Trung ương, kể từ năm 1960, Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt nam đã có chỉ thị liên quan đến lao động trẻ em được thực thi bởi các thành viên của Đảng Cộng sản ở các cấp địa phương.

Đảng Cộng sản Việt nam cũng đảm nhiệm một số hoạt động quan trọng liên quan đến bảo vệ trẻ em¹⁴⁶. Theo ý kiến của một đại diện trong Ban Tuyên Giáo, từ năm 1960, Ủy ban Trung ương Đảng đã đưa ra những chỉ thị về vấn đề lao động trẻ em mà đã được thực hiện ở cấp địa phương¹⁴⁷. Ủy ban Trung ương Đảng cũng đã tiến hành một vài hoạt động liên quan đến bảo vệ trẻ em. Ví dụ, năm 2000, Ban Tuyên giáo trung ương đã có chỉ thị 55 về “Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng ở cấp cơ sở về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em”. Cũng theo ý kiến người cán bộ này, năm 2010, Đảng Cộng sản đã phối hợp với Bộ LĐTB&XH và các bộ khác để tiến hành báo cáo 10 năm thực thi chỉ thị số 55.

Cấp địa phương

Ba cấp chính quyền ở địa phương đều chia sẻ các nhiệm vụ về lập kế hoạch, giám sát và thực thi luật và các chính sách liên quan dịch vụ phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em. Cơ quan có thẩm quyền chính tham gia vào tiến trình này là UBND và các ban ngành liên quan như ngành LĐTB&XH, Y tế, Tư pháp, Công An, Giáo dục và Đào tạo, và Viện Kiểm sát. Trong Ủy ban Nhân dân thì Chủ tịch và Phó Chủ tịch, được sự trợ giúp của các cán bộ ngành LĐTB&XH, trực tiếp ra quyết định liên quan đến trẻ em.

Cấp tỉnh

Các cơ quan có thẩm quyền cấp tỉnh có 3 vai trò chính. Thứ nhất, họ chịu trách nhiệm thực thi luật và chính sách ở các lĩnh vực cụ thể, ví dụ, nhận con nuôi quốc tế, buôn bán người, quản lý trung tâm bảo trợ xã hội - tiếp nhận trẻ vào trung tâm. Thứ hai, họ chịu trách nhiệm lập kế hoạch thực hiện ở cấp tỉnh về việc thực thi pháp luật và chính sách và giám sát việc thực hiện ở các cấp.

¹⁴⁴ UNICEF Việt Nam và Bộ LĐTBXH, *Tạo một Môi trường Bảo vệ cho Trẻ em Việt nam: Rà soát luật pháp và chính sách bảo vệ trẻ em, đặc biệt là trẻ có hoàn cảnh đặc biệt tại Việt nam, 2009, 14*

¹⁴⁵ UNICEF Việt Nam và Bộ LĐTBXH, *Tạo một Môi trường Bảo vệ cho Trẻ em Việt nam: Rà soát luật pháp và chính sách bảo vệ trẻ em, đặc biệt là trẻ có hoàn cảnh đặc biệt tại Việt nam, 2009, 14*

¹⁴⁶ *Phỏng vấn Ban Tuyên Giáo, ngày 18 tháng 6 năm 2010*

¹⁴⁷ *Phỏng vấn Ban Tuyên Giáo, ngày 18 tháng 6 năm 2010*

Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý và thực thi pháp luật và chính sách ở cấp tỉnh. Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân sẽ ra quyết định cuối cùng liên quan đến nhận việc con nuôi và chăm sóc thay thế nếu trường hợp không được giải quyết ở cấp dưới¹⁴⁸. Một số vấn đề như nhận con nuôi quốc tế phải được phê duyệt của Chủ tịch ủy ban Nhân dân tỉnh¹⁴⁹ cùng với tham mưu của Sở Tư pháp. Tất cả các ban ngành cấp tỉnh đều có trách nhiệm cụ thể để thực hiện khung pháp lý cũng như phát triển chính sách cấp tỉnh, giám sát việc thực thi và tuyên truyền về chính sách và pháp luật đến các gia đình.

Ở cấp tỉnh, các ban ngành nằm dưới sự quản lý của Bộ chủ quản và có trách nhiệm thực thi pháp luật và chính sách mà Bộ chủ quản đề ra, cũng như xây dựng các chính sách cho hoạt động cấp tỉnh và cấp thấp hơn. Ví dụ, Sở Y tế, Sở GD&ĐT, Sở Văn hoá và Du lịch sẽ thực hiện các hoạt động cấp tỉnh và sẽ xây dựng các hoạt động cho cấp dưới thuộc quản lý của ngành. Ví dụ, Sở LĐTB&XH đóng vai trò xây dựng chương trình Hành động Quốc gia cho trẻ em cấp tỉnh và lập kế hoạch can thiệp¹⁵⁰.

Tuy nhiên, một số vấn đề cụ thể liên quan đến phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình được giải quyết ở cấp tỉnh. Ví dụ, Sở công an có trách nhiệm theo dõi vấn đề phòng ngừa buôn bán người và phối hợp với Hội phụ nữ cấp tỉnh để thực hiện các hoạt động phòng chống buôn bán người¹⁵¹. Tương tự như vậy, Sở LĐTB&XH chịu trách nhiệm trực tiếp về các cơ sở BTXH thuộc cấp tỉnh¹⁵². Ở cấp tỉnh, Sở Tư pháp có trách nhiệm phê duyệt các trường hợp nhận con nuôi trong nước và quốc tế cũng như thực hiện trợ giúp pháp lý cho vấn đề con nuôi và phối hợp với ngành LĐTB&XH để đảm bảo thực thi luật pháp và chính liên quan đến vấn đề con nuôi¹⁵³.

Các tổ chức quần chúng cấp tỉnh

Các tổ chức quần chúng đóng một vai trò quan trọng trong việc cung cấp dịch vụ trực tiếp cho cộng đồng ở cấp tỉnh. Ví dụ, Hội chữ thập đỏ cung cấp các dịch vụ liên quan đến hỗ trợ khẩn cấp cho gia đình và trẻ em, phối hợp với các tổ chức quần chúng tổ chức các hoạt động tuyên truyền và giáo dục. Ví dụ, phối hợp với Hội phụ nữ để tuyên truyền về an toàn trong mùa lũ¹⁵⁴.

Cấp Quận/Huyện

Ở cấp Quận/Huyện, cơ quan có thẩm quyền và cán bộ địa phương cũng tham gia vào việc lập kế hoạch và giám sát, nhưng chủ yếu chịu trách nhiệm về thực thi khung pháp lý trong những

¹⁴⁸ Nếu có thể, cấp xã sẽ cố gắng giải quyết các vấn đề theo thẩm quyền trước khi chuyển tuyến. Kết quả thảo luận nhóm tại Phường Cần Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

¹⁴⁹ Ý kiến của đại diện Sở LĐTBXH tại Chợ Mới, An Giang, vấn đề cho con nuôi quốc tế được thực hiện tại cấp tỉnh (phỏng vấn ngày 8 tháng 6 năm 2010). Điều này cũng được nhắc lại bởi đại diện của Quận 1, Tp HCM, Cấp huyện phối hợp với cấp tỉnh để đưa ra quyết định này (phỏng vấn ngày 14 tháng 6 năm 2010).

¹⁵⁰ Phỏng vấn đại diện của Phòng LĐTBXH, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010.

¹⁵¹ Thảo luận nhóm, Điện Biên, bình luận từ cán bộ Biên phòng, ngày 7 tháng 6 năm 2010.

¹⁵² Thảo luận nhóm, Điện Biên, bình luận từ cán bộ Thanh Tra, Sở LĐTBXH, ngày 7 tháng 6 năm 2010

¹⁵³ Phỏng vấn đại diện Hội Phụ nữ, Huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010

¹⁵⁴ Thảo luận nhóm, An Giang, bình luận từ cán bộ Hội Phụ nữ, ngày 10 tháng 6 năm 201

lĩnh vực cụ thể. Ví dụ, ở cấp huyện, Ủy ban nhân dân có quyền tước bỏ các quyền của cha mẹ¹⁵⁵ và tiến hành đánh giá ban đầu về việc trường hợp nhận con nuôi¹⁵⁶.

Ủy ban Nhân dân cấp Phường, Xã thường chuyển gửi các trường hợp lên cấp quận/huyện và cấp quận/huyện sẽ chuyển gửi lên cấp tỉnh. Nhìn chung, việc thực hiện và quản lý trực tiếp được dừng lại ở cấp quận/ huyện trừ khi có yêu cầu phê duyệt ở cấp cao hơn.

Ủy ban nhân dân Quận có nhiệm vụ điều hành các hoạt động bao gồm cả phúc lợi và bảo vệ trẻ em. Ủy ban Nhân dân phản hồi lại các báo cáo đưa lên từ cấp xã đến cấp tỉnh. Khi cần thiết Ủy ban Nhân dân triệu tập cuộc họp khẩn cấp để giải quyết các trường hợp bảo vệ trẻ em cụ thể¹⁵⁷. Họ cũng huy động nguồn lực để hỗ trợ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Nhìn chung, UBND có vai trò lãnh đạo trong việc tăng cường phối hợp giữa các ban ngành để hỗ trợ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Trong khi, UBND không cung cấp dịch vụ trực tiếp, họ chỉ có vai trò chỉ đạo cho các ban ngành cung cấp dịch vụ và tăng cường hợp tác cũng như giám sát hoạt động¹⁵⁸.

Hội Đồng Nhân Dân rất năng động ở các cấp, nhưng trong nghiên cứu này chỉ được tham vấn ở cấp huyện. Nhóm nghiên cứu được giải thích rằng Hội Đồng ND có thẩm quyền kiểm tra các hoạt động của UBND¹⁵⁹. Ví dụ, trong lĩnh vực phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, Hội Đồng ND giám sát kế hoạch của UBND liên quan đến các trường hợp cụ thể, và nếu họ không thống nhất, họ có thể đề nghị UBND thay đổi quyết định của mình¹⁶⁰.

Phòng LĐTB&XH cấp huyện chịu trách nhiệm điều phối và thực hiện các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và cán bộ phải tham gia vào các hoạt động trực tiếp liên quan đến dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, bao gồm điều phối các hoạt động điều tra và can thiệp, hỗ trợ các trường hợp nhận con nuôi¹⁶¹ – mặc dù ngành Tư pháp cấp huyện chịu trách nhiệm cao nhất về lĩnh vực này. Ở cấp huyện, phòng Tư pháp chịu trách nhiệm kiểm tra và làm rõ các vấn đề liên quan đến phúc lợi và bảo vệ trẻ em. Ví dụ, nếu phát hiện có một trẻ em bị bỏ rơi trên đường phố, hay tại cơ sở BTXH hay bệnh viện, cán bộ Tư pháp sẽ tiến hành xác minh trường hợp. Phòng GD&ĐT chịu trách nhiệm phòng ngừa học sinh bỏ học, dưới sự phối hợp của ngành LĐTB&XH và UBND. Phòng GD&ĐT ở Tỉnh Điện Biên cũng có Quỹ ‘Hỗ trợ học sinh nghèo’ để giúp đỡ những học sinh nghèo học giỏi, cũng như học sinh nghèo, khuyết tật và trẻ mồ côi¹⁶². Phòng GD&ĐT cũng phối hợp với Đoàn Thanh niên tổ chức các hoạt động vui chơi cho trẻ em.

Phòng Kế hoạch và Tài chính được dựa trên quy mô dân số cấp xã. Cấp huyện và xã cùng thống nhất các ưu tiên của địa phương mà những ưu tiên được thông tin trong các cuộc họp với UBND, trường thôn và các tổ chức dân sự. Liên quan đến lĩnh vực tài chính, địa phương

¹⁵⁵ Theo đại diện của Phòng LĐTB&XH của Quận 1, Tp HCM, UBND quận có trách nhiệm tước bỏ quyền cha mẹ (phỏng vấn ngày 8 tháng 6, năm 2010), tuy nhiên, nội dung này cũng được tranh luận trong thảo luận nhóm ở phường 11, Quận Bình Thạnh, Tp HCM, ở đây mọi người cho rằng Tòa án có trách nhiệm tước quyền cha mẹ.

¹⁵⁶ Nhận con nuôi trong nước do Sở Tư pháp phê duyệt (thảo luận nhóm tại Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010)

¹⁵⁷ Phỏng vấn Phó chủ tịch UBND huyện Chợ Mới, Tỉnh An Giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010

¹⁵⁸ Phỏng vấn Phó chủ tịch UBND huyện Chợ Mới, Tỉnh An Giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010

¹⁵⁹ Phỏng vấn Phó chủ tịch UBND huyện Chợ Mới, Tỉnh An Giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010

¹⁶⁰ Phỏng vấn Phó chủ tịch UBND huyện Chợ Mới, Tỉnh An Giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010

¹⁶¹ Nhận con nuôi trong nước do Sở Tư pháp phê duyệt (thảo luận nhóm tại Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010)

¹⁶² Phỏng vấn phó Phòng Giáo dục, Sở GD&ĐT, Điện Biên, ngày 10 tháng 6 năm 2010

có có ít thẩm quyền ra quyết định bởi vì việc lập kế hoạch và được điều phối và thực hiện ở cấp trung ương. Mỗi ban ngành có một kế hoạch xây dựng dựa trên ưu tiên ngành được tổng hợp ở cấp huyện để gửi lên cấp tỉnh xin ngân sách. Thuế của địa phương cũng có thể được sử dụng để thực hiện các ưu tiên của địa phương¹⁶³.

Các tổ chức dân sự xã hội, bao gồm cả Mặt Trận Tổ Quốc, Hội phụ nữ, Đoàn Thanh niên và Hội chữ thập đỏ cũng rất năng động ở cấp huyện trong việc cung cấp dịch vụ và lập kế hoạch hỗ trợ cấp xã.

Cấp xã/phường

Cấp xã/phường đóng vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện pháp luật và chính sách liên quan đến dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em. Các ban ngành đều có những hoạt động đặc thù theo ngành tiến hành ở cấp xã phường và có liên hệ thực tiếp với các cơ quan chủ quản ở cấp cao hơn.

UBND xã phường cũng như các trường thôn/bản cũng tham gia tích cực vào hỗ trợ đời sống của cộng đồng và báo cáo thường xuyên những gì xảy ra trong địa bàn dân cư¹⁶⁴. Vì vậy, khi trẻ em được phát hiện có nguy cơ, UBND hay chính quyền địa phương sẽ được thông báo bởi CTV và thành viên của tổ chức dân sự xã hội hoạt động tại địa bàn dân cư¹⁶⁵.

UBND xã chịu trách nhiệm chỉ đạo và thực hiện các hoạt động hỗ trợ trẻ em¹⁶⁶ và tham gia vào các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em cấp cơ sở như tổ chức các cuộc họp hoà giải trong trường hợp có bạo hành gia đình hay bạo hành trẻ em. UBND tiếp nhận báo cáo về các trường hợp bạo hành trẻ em từ các nguồn khác nhau, bao gồm các thành viên cộng đồng, CTV hay trưởng thôn¹⁶⁷. UBND, khi tiếp nhận được thông tin, sẽ ra quyết định xử lý, hay sẽ gửi trường hợp này cho cấp có thẩm quyền cao hơn. Các trường hợp không phức tạp sẽ được giải quyết tại cộng đồng¹⁶⁸. Ví dụ, một CTV tại An Giang cho biết nếu cô ta phát hiện được một trường hợp xâm hại trẻ em, cô ta trước hết sẽ nói chuyện trực tiếp với gia đình và, nếu không có tiến triển hay thay đổi về hành vi, cô ta sẽ thông báo sự việc này cho UBND¹⁶⁹.

Cán bộ ngành LĐTB&XH chủ yếu tham gia vào các hoạt động liên quan đến hỗ trợ xã hội và bảo hiểm xã hội. Cán bộ cộng đồng sẽ đến các hộ gia đình để nói chuyện về các vấn đề liên quan đến dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình¹⁷⁰. Họ thường thảo luận về các mối quan tâm liên quan đến kế hoạch hoá gia đình và xác định các đối tượng được hưởng trợ cấp tài chính. Trong khi cán bộ ngành LĐTB&XH chịu sự chỉ đạo của UBND cấp xã, họ cũng có trách nhiệm tham mưu cho UBND về việc xây dựng kế hoạch chăm sóc và hỗ trợ trẻ em.

¹⁶³ Phỏng vấn phó Phòng Kế hoạch Tài chính, huyện Mùong Ảng, Điện Biên, ngày 10 tháng 6 năm 2010

¹⁶⁴ Phỏng vấn trưởng thôn An Bình, xã Hòa Bình, huyện Chợ Mới, tỉnh An Giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010

¹⁶⁵ Phỏng vấn trưởng thôn An Bình, xã Hòa Bình, huyện Chợ Mới, tỉnh An Giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010; Phỏng vấn UBND, xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010

¹⁶⁶ Phỏng vấn UBND, xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010

¹⁶⁷ Phỏng vấn trưởng thôn An Bình, xã Hòa Bình, huyện Chợ Mới, tỉnh An Giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010; Phỏng vấn UBND, xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010; phỏng vấn cộng tác viên, xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010.

¹⁶⁸ Thảo luận nhóm, phường Cẩn Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

¹⁶⁹ Phỏng vấn cộng tác viên dân số, Xã Kiến An, huyện Chợ mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010

¹⁷⁰ Phỏng vấn cán bộ LĐTB&XH tại Xã Kiến An, huyện Chợ mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010

Cộng tác viên làm việc trong cộng đồng và phối hợp các ngành khác (có đại diện tại cấp xã). Cộng tác viên làm việc trong hệ thống bảo vệ và phúc lợi gia đình và trẻ em có trách nhiệm giám sát trẻ em và gia đình để xác định trẻ em có nguy cơ hoặc đã bị bạo lực, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Khi cộng tác viên xác định được vấn đề, họ thông báo cho cán bộ LĐTB&XH cấp xã. Cộng tác viên đóng vai trò trung tâm trợ giúp gia đình và trẻ em trong cộng đồng, họ cung cấp tư vấn cho gia đình cần tư vấn, giới thiệu họ đến các dịch vụ và sẵn sàng trợ giúp trẻ. Cộng tác viên làm việc trong lĩnh vực phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình không nhất thiết phải được đào tạo kiến thức và kỹ năng liên quan đến bảo vệ trẻ em, nhưng có thể được tham gia vào các khoá đào tạo về pháp luật, tâm lý trẻ em và các kỹ năng làm việc với trẻ em và gia đình¹⁷¹.

Trưởng thôn/bản làm việc trong cộng đồng để thực thi các kế hoạch được xây dựng cho cộng đồng¹⁷². Các lãnh đạo tổ chức các buổi họp hàng tháng với chi bộ Đảng cộng sản và nhóm quản lý thôn bản để thảo luận các vấn đề phát triển cộng đồng, bao gồm cả vấn đề liên quan đến trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Cũng có các cuộc họp thường kỳ của nhân dân trong thôn. UBND tiếp nhận các trường hợp trẻ em có nguy cơ hay đã bị tổn hại do bạo hành, bóc lột, xâm hại hay sao nhãng từ các trưởng thôn/bản hay CTV. Các đối tác tham gia phỏng vấn đều cho biết rằng trưởng thôn trước hết sẽ xử lý trường hợp tại cộng đồng trước khi đưa ra UBND xã¹⁷³.

Các tổ chức quần chúng đóng một vai trò to lớn trong việc cung cấp dịch vụ ở cấp xã. Ví dụ, Hội chữ Thập đỏ cung cấp các dịch vụ phục hồi chức năng cho trẻ khuyết tật, khám bệnh và tặng quà cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt¹⁷⁴.

Mặt trận tổ quốc tổ chức truyền thông và giáo dục để hỗ trợ gia đình, huy động nguồn lực cho “Quỹ vì người nghèo” để hỗ trợ các gia đình nghèo, xây dựng “Nhà tình thương” hay “Nhà đoàn kết” để trợ giúp các gia đình nghèo, giám sát các tổ chức khác trong việc thực hiện các hoạt động cho trẻ em¹⁷⁵.

Hội Phụ nữ cung cấp các chăm sóc và giúp đỡ cho trẻ em và phụ nữ tại cộng đồng, tổ chức các hoạt động vui chơi cho trẻ em và hỗ trợ trẻ em nghèo hoặc có các khó khăn khác thông qua việc cấp học bổng do huy động được từ các cá nhân và cộng đồng¹⁷⁶.

Điều phối trong nước

Điều phối trong nước là một phần quan trọng của hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Hệ thống này cần có sự tham gia của các ban ngành và phải có tiến trình rõ ràng cho cơ chế phối hợp giữa các ban ngành. Ở Việt nam, cơ chế phối hợp giữa các tổ chức rất chung chung nhưng lại là một phần rất quan trọng trong tiến trình thực hiện dịch vụ cho trẻ em. Tuy nhiên, các đối tác tham gia phỏng vấn đều cho biết cơ chế điều phối thực hiện các hoạt động và dịch vụ được hoạt động theo hình thức. Năng lực hay kinh nghiệm của mỗi ngành đóng vai trò quan trọng trong vấn đề điều phối.

¹⁷¹ Phỏng vấn cộng tác viên ở phường 1 và 2, Tp HCM, ngày 15 tháng 6 năm 2010

¹⁷² Phỏng vấn trưởng thôn, thôn An Bình, Xã Hòa Bình, huyện Chợ mới, An giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010

¹⁷³ Phỏng vấn trưởng thôn, thôn An Bình, Xã Hòa Bình, huyện Chợ mới, An giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010

¹⁷⁴ Phỏng vấn đại diện Hội Chữ Thập Đỏ Quận Bình Thạnh, Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010

¹⁷⁵ Phỏng vấn đại diện Mặt Trận Tổ Quốc, Quận Bình Thạnh, Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010

¹⁷⁶ Phỏng vấn đại diện Hội Phụ nữ, Phường 11, Quận Bình Thạnh, Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010

Có nhiều đối tác tham gia vào hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Nghiên cứu này phát hiện rằng có nhiều trách nhiệm và hoạt động chồng chéo giữa các ngành, đặc biệt liên quan đến hoạt động phòng ngừa và giải quyết các vấn đề bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em. Sự chồng chéo này có thể làm giảm hiệu quả của công tác phòng ngừa và giải quyết các vấn đề của trẻ em. Theo một đối tác của Tp HCM, nếu không cải thiện được cơ chế phối hợp, trẻ em sẽ tiếp tục bị “đá từ đơn vị này sang đơn vị khác”¹⁷⁷.

Khuyến nghị

- Chúng tôi khuyến nghị một cơ quan nhà nước (Bộ LĐTB&XH) nên chịu trách nhiệm chính thức về tất cả các khía cạnh của hệ thống dịch vụ phúc lợi xã hội và bảo vệ trẻ em và gia đình, bao gồm các dịch vụ được tiến hành bởi các bộ ngành khác. Bộ LĐTB&XH nên điều phối với các đối tác khác để chuyển gửi trẻ em đến các dịch vụ hỗ trợ hay thực hiện các thủ tục quy định, nhưng phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện ở từng khâu của tiến trình trong hệ thống này hay cho từng trường hợp trẻ em.
- Trách nhiệm và cơ chế điều phối với các đối tác chính phủ cần được làm rõ để đảm bảo cho hệ thống hoạt động hiệu quả.
- Chương trình Quốc gia về Bảo vệ trẻ em nên có một kế hoạch giành cho hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tổng thể và có lồng ghép; và
- Trên thực tế trẻ em từ 16-17 tuổi được bảo vệ bởi các điều khoản trong Công ước QTQTE đã được đưa vào Luật Thanh niên, hệ thống dịch vụ phúc lợi xã hội và bảo vệ trẻ em và gia đình nên được áp dụng cho tất cả trẻ em dưới 18 tuổi.

5.2.3. Cung cấp dịch vụ

i) Dịch vụ phòng ngừa – Cấp độ 1

Dịch vụ cấp độ 1 là các dịch vụ và hoạt động hướng đến toàn bộ dân chúng và có mục tiêu phòng ngừa các hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em. Dịch vụ cấp độ 1 hỗ trợ duy trì môi trường của gia đình và hỗ trợ cha mẹ và người giám hộ để nuôi dạy trẻ để đảm bảo rằng các gia đình có thể đảm ứng được trách nhiệm nuôi dạy con cái¹⁷⁸.

Nghiên cứu này đã xác định các bên tham gia vào cung cấp dịch vụ cấp độ 1 như giáo dục truyền thông cộng đồng. UBND, đại diện của các bộ ngành và tổ chức xã hội cũng đều tham gia vào các chiến dịch truyền thông nâng cao nhận thức bao gồm phân phát tờ rơi, panô áp phích, và qua các kênh thông tin đại chúng¹⁷⁹. Các hoạt động này đều lồng ghép nội dung liên quan quyền trẻ em như chăm sóc sức khỏe¹⁸⁰ và phòng ngừa bệnh tật¹⁸¹ cũng như các vấn đề phúc lợi và bảo vệ trẻ em bao gồm lao động trẻ em¹⁸² và buôn bán người¹⁸³. Các hoạt động

¹⁷⁷ Thảo luận nhóm với các Sở ngành tại Tp HCM, ngày 11 tháng 6 năm 2010

¹⁷⁸ Điều 18 (2) Công ước QTQTE

¹⁷⁹ Tất cả các bộ ngành và tổ chức quản chúng tham gia nghiên cứu này đều mô tả ít nhất một hình thức tuyên truyền hoặc nâng cao nhận thức

¹⁸⁰ Phỏng vấn Trưởng Trạm y tế, Xã Cầu Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

¹⁸¹ Phỏng vấn Trưởng Trạm y tế, Xã Cầu Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

¹⁸² Phỏng vấn Chủ tịch Hội Phụ nữ, Bí thư Đoàn Thanh Niên Quận 1, Tp HCM, ngày 11 tháng 6 năm 2010

truyền thông và nâng cao nhận thức này cũng được thực hiện thông qua các hình thức như họp nhóm ở đó người dân địa phương có thể trao đổi thông tin, bao gồm các thông tin liên quan đến bảo vệ trẻ em¹⁸⁴.

Có một vài mô hình cũng đóng góp cho việc hỗ trợ và duy trì môi trường gia đình, ví dụ, mô hình 'Làng văn hoá' và 'Gia đình văn hoá', thông qua các mô hình này các gia đình được khuyến khích hành động theo một số tiêu chí cụ thể và được khen thưởng theo kết quả đạt được¹⁸⁵. Phần lớn các dịch vụ cấp độ 1 là để hỗ trợ gia đình và phòng ngừa sự đổ vỡ của gia. Các dịch vụ này đều liên quan đến thông tin, giáo dục và truyền thông cho các nội dung về pháp luật liên quan¹⁸⁶ thông qua xây dựng và phân phát tờ rơi, qua phương tiện thông tin đại chúng, và các cuộc họp thôn để nâng cao nhận thức¹⁸⁷.

Các dịch vụ và hoạt động giành cho trẻ em và gia đình bao gồm: câu lạc bộ trẻ em, tham vấn tiền hôn nhân¹⁸⁸, các hoạt động vui chơi cho trẻ tổ chức trong dịp hè; hỗ trợ đăng ký giấy khai sinh, hỗ trợ làm thẻ khám chữa bệnh miễn phí cho trẻ dưới 6 tuổi, chương trình tiêm chủng mở rộng, phòng ngừa sốt rét, chương trình chăm sóc sức khoẻ cho bà mẹ và trẻ em tại thôn bản, bao gồm chăm sóc dinh dưỡng trước khi sinh, kế hoạch hoá gia đình và hỗ trợ nuôi con bằng sữa mẹ. Các dịch vụ cấp độ 1 cũng bao gồm các hoạt động tổ chức cho tháng hành động vì trẻ em, tại đó các tổ chức đều có các hoạt động và dịch vụ hỗ trợ trẻ em và gia đình¹⁸⁹.

Ở Việt nam, hệ thống dịch vụ phúc lợi xã hội và bảo vệ trẻ em và gia đình chủ yếu tập trung vào dịch vụ cấp độ 1. Các cơ quan nhà nước và tổ chức dân sự tập trung nhiều vào các dịch vụ truyền thông và nâng cao nhận thức với mục đích giáo dục trẻ em và gia đình về bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng¹⁹⁰. Tuy nhiên, Nghiên cứu này cho thấy rằng các hoạt động truyền thông này đôi khi hạn chế hiệu quả bảo vệ trẻ em và khó đảm bảo rằng các thông điệp đến được với tất cả trẻ em và gia đình, đặc ở các vùng nông thôn và miền núi¹⁹¹. Việc hạn chế này có thể do mức độ bao phủ của hoạt động truyền thông quá lớn (bao gồm các chủ đề về tai nạn thương tích hay HIV/AIDS) mà thiếu tập trung cho vấn đề bảo vệ trẻ em hay bảo vệ gia đình. Điều này cũng có thể do các bên tham gia chưa hiểu rõ công tác bảo vệ trẻ em. Nếu các đối tác tổ chức các hoạt động truyền thông mà lại chưa rõ bảo vệ trẻ em là gì thì rất khó thực hiện tốt.

¹⁸³ Thảo luận nhóm tại An Giang, đại diện của sở LĐTBXH – Phòng phòng chống tệ nạn xã hội, ngày 10 tháng 6 năm 2010. Đại diện này mô tả Phòng đã tham gia vào hoạt động nâng cao nhận thức như thế nào tại 10 xã gần biên giới

¹⁸⁴ Trong trường học, ví dụ, trẻ em tham gia lễ 'chào cờ', thảo luận cũng đề cập đến các vấn đề bảo vệ trẻ em quan trọng (phỏng vấn hiệu trưởng, xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010).

¹⁸⁵ Phỏng vấn đại diện Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, ngày 17 tháng 6 năm 2010

¹⁸⁶ Phỏng vấn phó giám đốc Sở Tư pháp, Điện Biên, ngày 7 tháng 6 năm 2010

¹⁸⁷ Ví dụ, cán bộ LĐTBXH xã Kiên An, huyện Chợ Mới, An Giang cho biết các cuộc họp xã là hình thức dịch vụ bảo vệ trẻ em dựa vào cộng đồng.

¹⁸⁸ Theo những người được phỏng vấn, bao gồm cả UBND xã của huyện Chợ Mới, họ đã mô tả các dịch vụ thực hiện bởi Hội Phụ nữ (phỏng vấn UBND, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010)

¹⁸⁹ Ngày Trẻ em Quốc gia rơi vào thời gian nghiên cứu và được nhiều bộ ngành, kể cả Bộ LĐTBXH, nhớ đến

¹⁹⁰ Như đã mô tả bởi Hội chức thập đỏ, Đoàn Thanh niên và Mặt trận tổ quốc trong thảo luận tại Điện Biên, ngày 7 tháng 6 năm 2010

¹⁹¹ Phỏng vấn với đại diện của Đoàn thanh niên tỉnh Điện Biên, ngày 7 tháng 6 năm 2010; Thảo luận nhóm với Mặt trận tổ quốc, Chữ thập đỏ, Đoàn TN, xã Ấng Càng, Huyện Mường Ảng, Điện Biên, ngày 9 tháng 6 năm 2010

Những đề xuất

- Xây dựng các hoạt động truyền thông nâng cao nhận thức, đặc biệt về chủ đề phòng chống bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em;
- Lồng ghép nội dung bảo vệ trẻ em vào các chương trình giảng dạy tại nhà trường; và
- Xây dựng năng lực cho các đối tác địa phương để nâng cao nhận thức hiệu quả.

ii) Dịch vụ can thiệp sớm – Dịch vụ cấp độ 2

Dịch vụ cấp độ 2 hướng đến nhóm đối tượng có nguy cơ cao rơi vào hoàn cảnh bị bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng, hay là những dịch vụ can thiệp tự nguyện cho trẻ em và gia đình cần hỗ trợ.

Một trong các dịch vụ cấp độ 2 thông thường nhất ở Việt nam là hỗ trợ vật chất. Trong các luật pháp và chuẩn mực quốc tế có thừa nhận rằng ‘an sinh xã hội’ cũng là một phần của các biện pháp cần thiết để hỗ trợ gia đình và bảo vệ gia đình và nên được tiến hành để thực hiện quyền trẻ em¹⁹². Nhà nước cũng nên có các chương trình hỗ trợ vật chất cho cha mẹ và gia đình “đặc biệt liên quan đến dinh dưỡng, quần áo và nhà ở”¹⁹³.

Trong hệ thống của Việt nam, một trong những hình thức thông dụng nhất của dịch vụ cấp độ 2 là hỗ trợ tài chính cho trẻ em và gia đình nghèo. Cán bộ ngành LĐTB&XH và các CTV cung cấp danh sách trẻ em và gia đình đủ tiêu chuẩn hỗ trợ tài chính theo Nghị định 67¹⁹⁴. Chính quyền địa phương cũng phối hợp với các tổ chức dân sự để quyên thu quần áo và sách vở hỗ trợ học sinh nghèo hay hỗ trợ sữa cho trẻ em suy dinh dưỡng¹⁹⁵. Ví dụ, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên đã huy động nguồn lực để hỗ trợ vật chất cho trẻ em có hoàn cảnh khó khăn¹⁹⁶. Đoàn Thanh niên và giáo viên cũng phối hợp để giảm tỉ lệ trẻ em bỏ học và khuyến khích trở lại trường. Ví dụ, tại phường Cầu Kho, Quận 1, Tp HCM, giáo viên và cán bộ Đoàn TN đã tổ chức các lớp học tình thương cho trẻ em di cư những em không thể đến trường do không có giấy khai sinh¹⁹⁷. Ở cấp cộng đồng, Hội Chữ thập đỏ xác định và hỗ trợ nhóm trẻ em và gia đình nghèo¹⁹⁸. Trong hệ thống còn một đối tác khác đó là Ngân hàng chính sách, Ngân hàng này cung cấp các dịch vụ thông qua hỗ trợ vốn cho các gia đình nghèo để giúp họ chăm sóc trẻ em tốt hơn¹⁹⁹. Đối tượng được nhận hỗ trợ từ Ngân hàng được các tổ chức xã hội giới thiệu cho UBND²⁰⁰.

¹⁹² Điều 26 Công ước QTQTE

¹⁹³ Điều 27 Công ước QTQTE

¹⁹⁴ Phỏng vấn cán bộ Dân số, xã Hòa Bình, Huyện Chợ Mới, An giang. Cần lưu ý rằng có sự nhầm lẫn trong việc lập danh sách. Ví dụ, một phụ nữ được phỏng vấn tại xã Hòa Bình cho biết cô ấy đã bị bỏ ra khỏi danh sách nhưng không biết tại sao. Cán bộ Dân số có mặt tại cuộc họp và có thể làm việc với cô ấy về vấn đề này.

¹⁹⁵ Thảo luận nhóm, Phường Phạm Ngũ Lão, Quận 1, Tp HCM, ngày 15 tháng 6 năm 2010.

¹⁹⁶ Phỏng vấn với đại diện Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010.

¹⁹⁷ Phỏng vấn với giáo viên, Phường Cầu Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

¹⁹⁸ Thảo luận cũng đề cập đến hoạt động phục hồi sau thiên tai, ví dụ hỏa hoạn, sạt lở đất, động đất hay lũ lụt, tất cả hình thức này xảy ra thường xuyên tại Việt nam, thường ở vùng nông thôn.

¹⁹⁹ Phỏng vấn đại diện Ngân hàng chính sách xã hội, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010

²⁰⁰ Phỏng vấn đại diện Ngân hàng chính sách xã hội, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010

Trong khi đã có các chương trình giáo dục và truyền thông cho trẻ em khuyết tật, trẻ em nhiễm HIV/AIDS hay những trẻ em có những khó khăn về hành vi trong trường học, dịch vụ cấp độ 2 để hỗ trợ gia đình dường như chỉ tập trung hỗ trợ tài chính và vật chất cho trẻ em và gia đình. Việc hỗ trợ tài chính và vật chất cho cha mẹ và người giám hộ là một phần trách nhiệm quan trọng của chính phủ Việt nam phù hợp với các chuẩn mực và quy định quốc tế, đặc biệt trong bối cảnh vấn đề đói nghèo vẫn còn lớn ở Việt nam. Tuy nhiên, những hỗ trợ này cần phải gắn với hệ thống cung cấp dịch vụ tổng thể về phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em. Hiện nay các tiêu chí tiếp nhận hỗ trợ vật chất phải được gắn với ‘các điều kiện đặc biệt’ hoặc đói nghèo, dưới ngưỡng nghèo. Những tiêu chí này không cho phép xem xét các trường hợp có khó khăn về hành vi hay đánh giá điều kiện của gia đình, chính vì vậy cần phải tiếp cận đến tất cả cha mẹ và người nuôi dưỡng có nhu cầu được giúp đỡ và có nguy cơ bị tan vỡ.

Ở Việt nam, có rất nhiều câu lạc bộ trẻ em và các dịch vụ khác tại cộng đồng hướng đến nhóm đối tượng có nguy cơ cao. Các dịch vụ dựa vào cộng đồng bao gồm Trung tâm Trẻ em Đường phố Thảo đàn tại Tp Hồ Chí Minh. Trung tâm này cung cấp các dịch vụ chăm sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ cho trẻ em, bao gồm trẻ em đường phố, trẻ em lao động sớm, trẻ em di cư, trẻ em có HIV/AIDS hay trẻ em có nguy cơ khác. Trung tâm tham vấn xã hội tại Tp Hồ Chí Minh là một dịch vụ khác cung cấp các dịch vụ tham vấn cho trẻ em và gia đình, bao gồm các dịch vụ cho trẻ em có nguy cơ hay trẻ em là nạn nhân của xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng²⁰¹. Bên cạnh đó, còn có nhiều dịch vụ chăm sóc sức khỏe khác dành cho trẻ em và gia đình. Ví dụ, tại Trung tâm y tế Mường Đăng ở Điện Biên có dịch vụ chăm sóc sức khỏe và điều trị cho trẻ em, bao gồm tiêm chủng mở rộng²⁰², chăm sóc dinh dưỡng và điều trị các bệnh thông thường²⁰³. Các tổ chức dân sự xã hội cũng tổ chức các câu lạc bộ trẻ em và cha mẹ cho các nhóm trẻ có nguy cơ và gia đình của các em để giải quyết các vấn đề cụ thể, ví dụ vấn đề học sinh học kém ở trường hay vấn đề lao động trẻ em²⁰⁴.

Cuối cùng, Đường dây Tư vấn và Hỗ trợ trẻ em cấp quốc gia, một dự án liên kết giữa Bộ LĐTB&XH và tổ chức Plan International, đang cung cấp lại dịch vụ cấp độ 2 cho trẻ em dưới 18 tuổi và cha mẹ có các vấn đề liên quan đến trẻ em. Đường dây Tư vấn và Hỗ trợ này đã nhận được 700,000 cuộc gọi từ năm 2004, hầu hết liên quan đến các vấn đề về tâm lý như các mối quan hệ, xâm hại tình dục và xâm hại bởi gia đình hay người chăm sóc²⁰⁵.

²⁰¹ *Phỏng vấn Phòng tham vấn, Tp HCM, ngày 15 tháng 6 năm 2010*

²⁰² *Tại Trạm y tế Mường Đăng, Giám đốc báo cáo rằng tỉ lệ tiêm chủng là 90%. Các hoạt động truyền thông được tổ chức thường xuyên, nhưng không bao phủ tất cả các xã do thiếu nhân sự.*

²⁰³ *Phỏng vấn tại Trạm y tế Mường Đăng, Điện Biên, ngày 10 tháng 6 năm 2010*

²⁰⁴ *Ví dụ, tại xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010, có câu lạc bộ cho trẻ lao động sớm*

²⁰⁵ *Phỏng vấn Phó giám đốc Helpline, Hà nội, ngày 14 tháng 6 năm 2010*

Khuyến nghị

- Đánh giá tác động của những chương trình hỗ trợ vật chất và an sinh xã hội đến việc làm giảm rủi ro về bạo hành, xâm hại, bóc lột và sao nhãng trẻ em; và
- Xem xét thành lập các dịch vụ bổ sung cho trẻ em và gia đình, bao gồm:
 - chăm sóc ban ngày, chăm sóc bán trú tại trường học;
 - chăm sóc cho cha mẹ, bao gồm cả cha mẹ của trẻ em khuyết tật
- Cần tổ chức truyền thông cho nhóm đối tượng đích, có gắn kết với hoạt động truyền thông ở cấp độ 1, để nâng cao nhận thức về các vấn đề cụ thể.

iii) Dịch can thiệp khẩn cấp – Dịch vụ cấp độ 3

Dịch vụ này hướng đến nhóm đối tượng trẻ em và gia đình nhỏ hơn ở đó trẻ em bị tổn hại hay có nguy cơ bị tổn hại do bạo hành, bóc lột, xâm hại và/hay sao nhãng. Dịch vụ cấp độ 3 bao gồm các dịch vụ bảo vệ trẻ em, thông qua đó chính phủ có thể phát hiện, chuyển gửi, điều tra, đánh giá, can thiệp và giám sát các trường hợp trẻ em có nguy cơ hay bị tổn hại do bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Trong khi hầu hết trẻ em và gia đình chỉ cần can thiệp ở dịch vụ cấp độ 1 và 2, thì có một số nhỏ cần can thiệp cấp độ 3. Theo Điều 19 của Công ước QTQTE, các quốc gia cần phải “tiến hành các biện pháp phù hợp về pháp lý, hành chính, xã hội và giáo dục để bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức bạo hành thể xác và tình thân, thương tích hay xâm hại, sao nhãng, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục trong khi vẫn có sự chăm sóc của cha (mẹ), người giám hộ pháp lý hay những người khác”²⁰⁶. Cũng trong Điều 19(2) của Công ước QTQTE:

“Các biện pháp bảo vệ, khi cần thiết, phải áp dụng quy trình hiệu quả để xây dựng các chương trình xã hội cung cấp hỗ trợ cần thiết cho trẻ em và những người chăm sóc trẻ, bao gồm các hình thức phòng ngừa, phát hiện, báo cáo, chuyển gửi, điều tra, xử lý và theo dõi mức độ ngược đãi như đã mô tả, và khi cần thiết, áp dụng biện pháp tư pháp”. Ở Việt nam, trẻ em và gia đình được hưởng lợi từ các dịch vụ cấp độ 3 chính thức và không chính thức:

Các dịch vụ chính thức: Chính phủ Việt nam cung cấp một số các dịch vụ cấp độ 3 chính thức để hỗ trợ đối tượng trẻ em có nguy cơ cao hay những em là nạn nhân của bạo hành và bóc lột. Các dịch vụ cấp độ 3 chính thức được thực hiện theo luật, bao gồm các hình thức giám hộ, chăm nuôi tạm thời và chăm sóc tập trung tại các cơ sở công lập.

Các dịch vụ không chính thức: Bên cạnh những dịch vụ chính thức ở cấp độ 3, các tổ chức dân sự xã hội và các tổ chức khác cũng cung cấp các dịch vụ hoà giải cho các gia đình để duy trì cuộc sống gia đình hạnh phúc²⁰⁷. Trong Nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu đã có dịp thăm một số các dịch vụ không chính thức này, bao gồm Trung tâm Trẻ em Đường phố Thảo đàn nơi cung cấp nhà ở tạm thời và lâu dài cho trẻ em²⁰⁸; Hội Bảo trợ Trẻ em tại Tp Hồ Chí

²⁰⁶ Điều 19 Công ước QTQTE

²⁰⁷ Đại diện của Hội Phụ nữ xã Cần Kho, Quận 1, Tp HCM cho biết họ đã thực hiện dịch vụ tham vấn cho gia đình có trẻ em lao động sớm và bị xâm hại. Phỏng vấn với Hội Phụ nữ Xã Cần Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

²⁰⁸ Phỏng vấn Trung tâm Trẻ em đường phố Thảo đàn, Tp HCM, ngày 15 tháng 6 năm 2010

Minh, đơn vị đã có 3 cơ sở dành cho trẻ em: một cơ sở cho trẻ em gái bị xâm hại tình dục từ 10-16 tuổi; một cơ sở dành cho trẻ em trai bị ngược đãi, trẻ đánh giày và làm việc sớm, bao gồm cả những người tình nguyện và giáo dục viên làm việc trên đường phố; và một cơ sở nữa dành cho trẻ em bị buôn bán²⁰⁹. Bên cạnh đó còn có một trung tâm Hỗ trợ Phụ nữ bị buôn bán và bạo hành tại Hà nội nhằm cung cấp các dịch vụ hỗ trợ cho trẻ em và phụ nữ²¹⁰.

Một trong những điểm mạnh của hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình là sự tham gia của cộng đồng vào trong đời sống và các vấn đề của gia đình. Điều này cho phép những người cung cấp dịch vụ có thể thực hiện các dịch vụ hỗ trợ tại cộng đồng cho trẻ em và gia đình. Tuy nhiên, việc cung cấp các dịch vụ tại cộng đồng lại gắn liền với các nguồn lực của địa phương. Ví dụ, tại Hà nội và Tp Hồ Chí Minh có nhiều dịch vụ hỗ trợ tại cộng đồng hơn các nơi khác. Có lẽ nhu cầu tại đây cao hơn như nhu cầu bảo vệ trẻ em sống và làm việc trên đường phố. Tuy nhiên dịch vụ dựa vào cộng đồng này nên được cung cấp ở mọi nơi cho trẻ em và gia đình.

Khuyến nghị

- Ủy ban Nhân dân cần phối hợp với các tổ chức Đoàn thể và các tổ chức phi chính phủ để lập kế hoạch xây dựng các dịch vụ dựa vào cộng đồng cho trẻ em và gia đình;
- Cần đẩy mạnh cơ chế chuyển gửi đến các dịch vụ dựa vào cộng đồng và chính thức hoá các dịch vụ này để có sự kết nối tốt hơn và cụ thể hơn giữa các dịch vụ với các đối tác thực hiện và chính quyền địa phương; và
- Phát triển cơ chế giám sát, đặc biệt cho các cán bộ không chuyên nghiệp.

Tiến trình bảo vệ trẻ em thuộc hệ thống bảo vệ trẻ em

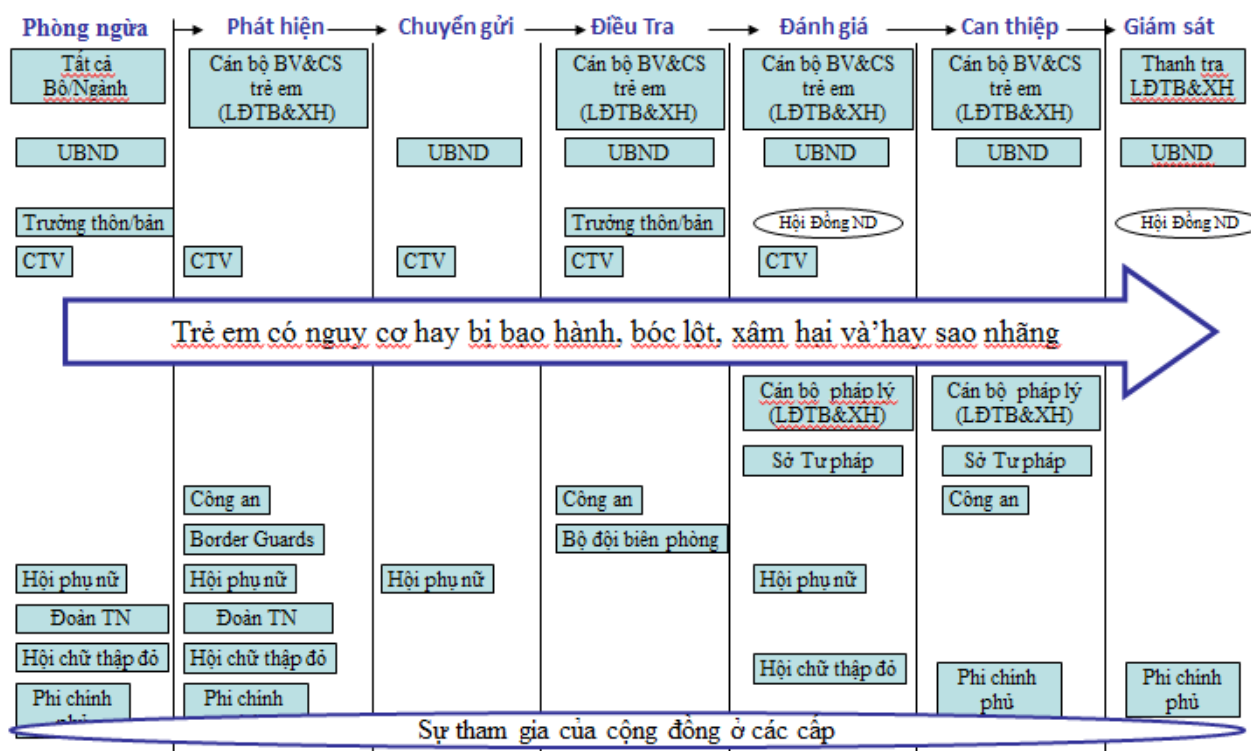
Một tiến trình can thiệp bảo vệ trẻ em hiệu quả cần có những bước sau (từ dịch vụ cấp độ 1): Phòng ngừa, phát hiện, chuyển gửi, điều tra, đánh giá, can thiệp và giám sát, cùng với những thông tin liên quan và các dịch vụ chính thức để thực hiện can thiệp trong suốt tiến trình này.

Sơ đồ sau đây cho thấy một bức tranh tổng quát về tiến trình bảo vệ trẻ em thuộc hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam. Sơ đồ này cho thấy các đối tác tham gia theo từng giai đoạn của tiến trình. Sơ đồ tiếp theo cho thấy các hoạt động do các đối tác này thực hiện trong quá trình bảo vệ trẻ em, dựa trên các thông tin đã thu thập được qua nghiên cứu.

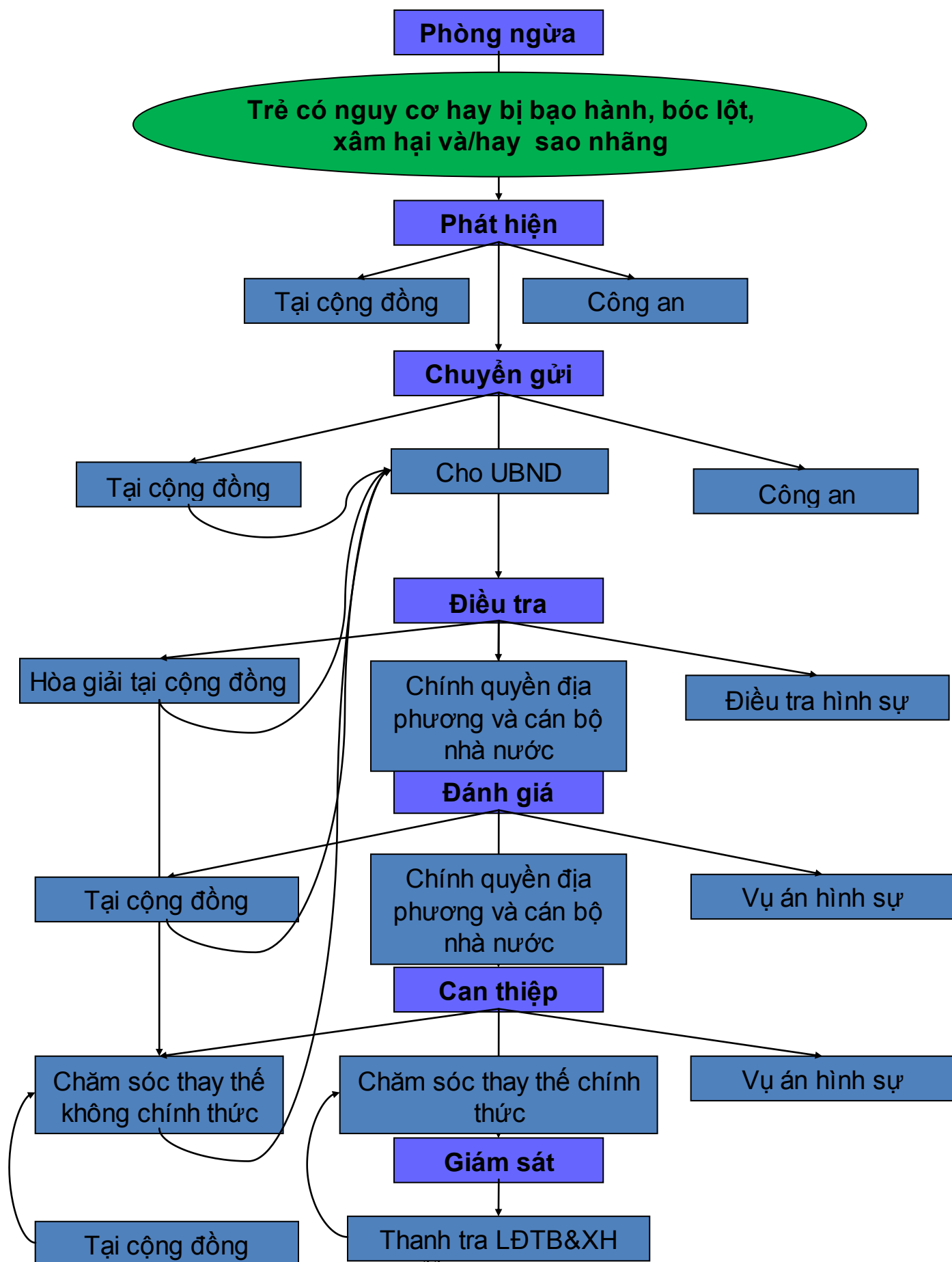
²⁰⁹ *Phỏng vấn Hội Bảo trợ Tp HCM, ngày 16 tháng 6 năm 2010*

²¹⁰ *Thăm Trung tâm Hỗ trợ phụ nữ bị buôn bán và bạo hành gia đình, Hà nội, ngày 14 tháng 6 năm 2010*

Sơ đồ 6 – Tổng quan về tiến trình bảo vệ trẻ em thuộc hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em



Sơ đồ 5 – Tổng quan về các hoạt động trong tiến trình bảo vệ trẻ em



Khuyến nghị

- Xây dựng hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình cấp địa phương để làm rõ trách nhiệm của các đơn vị tham gia theo từng giai đoạn của tiến trình bảo vệ trẻ em; và
- Tất cả đối tác tham gia hệ thống cần được đào tạo đầy đủ và được cung cấp nguồn lực để hoàn thành trách nhiệm của mình. Điều này có thể đạt được thông qua:
 - Xây dựng quy định về vai trò; và
 - Xây dựng thoả thuận liên ngành.

a) Phát hiện

Để xác định hiệu quả đối tượng trẻ em có nguy cơ hay đã bị bảo hành, bóc lột, xâm hại hay sao nhãng cần phải có các tiêu chí cụ thể để xác định các yếu tố cấu thành nên các nguy cơ và tổn hại; và cần kỹ năng và năng lực để tiến hành hoạt động xác định.

Theo Công ước QT QTTE, chính phủ cần phải tiến hành các biện pháp “pháp lý” để “bảo vệ trẻ khỏi các hình thức bạo hành về thể chất và tinh thần, xâm hại, sao nhãng”²¹¹. Để thực hiện được nhiệm vụ này, chính phủ phải đưa ra những quy định cấm thực hiện các hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng được nêu các văn bản pháp quy và phải đảm bảo những người thực hiện trong hệ thống hành chính phải nắm được những quy định này. Luật BVCS&GD trẻ em đã đưa ra quy định nghiêm cấm bỏ rơi trẻ em, xâm hại trẻ em, tra tấn trẻ em, buôn bán và bóc lột tình dục trẻ em, nhưng lại không đưa ra hướng dẫn về phương thức thực hiện. Tuy nhiên, Luật Bạo hành gia đình có định nghĩa ‘bạo hành gia đình’ là hành vi có ý của một thành viên gia đình gây ra hay nguy cơ gây ra tổn thương về thể chất, tinh thần và tài chính cho thành viên khác của gia đình và Bộ luật Hình sự cũng đưa thêm một số khái niệm liên quan đến xâm hại²¹². Cần phải lưu ý rằng vấn đề về bạo hành gia đình cần phải được hiểu một cách đầy đủ hơn và được thảo luận rộng rãi hơn.

Trách nhiệm xác định trẻ em cần được bảo vệ đặc biệt hiện nay đang được thực hiện bởi nhiều cá nhân và cán bộ. Cộng tác viên và cán bộ thuộc UBND có trách nhiệm xác định trẻ em và gia đình cần được hỗ trợ xã hội cũng như xác định trẻ em có nguy cơ hay những đối tượng bị xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng²¹³, trong khi đó công an có trách nhiệm xác định tội phạm có liên quan đến trẻ em, ví dụ, xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng trẻ em²¹⁴.

Hiện nay, các hoạt động chính để xác định ‘nguy cơ’ được gắn với các dịch vụ hỗ trợ tài chính và vật chất²¹⁵. Cộng tác viên hay cán bộ địa phương xác định trẻ em và gia đình có tiêu chuẩn được hỗ trợ thông qua những cuộc vãng gia nếu họ được cộng đồng thông báo hay do

²¹¹ Điều 19 Công ước QTQTTE

²¹² Điều 1(2), Luật Phòng chống bạo hành gia đình (Số 02/2007/QH12 ngày 21 tháng 11 năm 2007)

²¹³ Thảo luận nhóm tại An Giang, ngày 10 tháng 6 năm 2010

²¹⁴ Thảo luận nhóm tại An Giang, ngày 10 tháng 6 năm 2010

²¹⁵ Ví dụ tại Phường Phạm Ngũ Lão, Quận 1, Tp HCM về việc một đứa trẻ có nguy cơ bị bạo hành, bóc lột và sao nhãng được ưu tiên hỗ trợ tài chính

bản thân phát hiện được rằng gia đình có nhu cầu. Các cộng tác viên này sẽ thu thập thông tin về gia đình và trẻ em, ví dụ, về mức thu nhập hay tình trạng kinh tế²¹⁶.

Trong quá trình Nghiên cứu, các đối tác cấp địa phương cho biết rằng rất khó xác định các trường hợp xâm hại, cả ở trong gia đình, trường học và các khu vực khác. Có 3 lý do để thách thức vấn đề này: thiếu định nghĩa rõ ràng và hiểu biết về các vấn đề bạo hành, xâm hại, bóc lột và sao nhãng; thiếu tập huấn đầy đủ cho các bộ chịu trách nhiệm xác định vấn đề bảo vệ trẻ em và nhìn chung thiếu nhận thức về các yếu tố cấu thành nên vấn đề bạo hành, xâm hại, bóc lột và sao nhãng kết hợp với việc thiếu sự sẵn sàng công nhận vấn đề này.

Các cán bộ làm việc trực tiếp với trẻ em, bao gồm giáo viên, CTV, trưởng thôn và những người khác đều thiếu năng lực và cần được đào tạo để có khả năng nhận biết các vấn đề bảo vệ trẻ em và gia đình. Ví dụ, giáo viên cho biết rằng họ không được tập huấn về nội dung bảo vệ trẻ em như bạo hành và xâm hại và thay vào đó họ được giáo giải quyết các trường hợp trẻ em bỏ học hay hỗ trợ các em có hành vi khó khăn²¹⁷. Các CTV cũng thừa nhận rằng họ không được tập huấn đầy đủ để có khả năng xác định trẻ em trong hoàn cảnh bị bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Cũng thông qua các cuộc phỏng vấn, đối tác chia sẻ rằng không có một quy trình báo cáo bắt buộc cho những người làm việc với trẻ em để báo cáo về các trường hợp nghi ngờ hay đã khẳng định là nạn nhân của xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng.

Các cộng đồng tại Việt nam thường nằm san sát với nhau, đặc biệt ở khu vực đông dân cư. Nhiều đối tác địa phương cho biết vấn đề xâm hại rất khó được giữ kín tại gia đình và càng khó hơn trong các cộng đồng đông dân cư²¹⁸. Tuy nhiên, có hạn chế hiểu biết về những nguyên nhân tạo nên xâm hại, điều này không nhất thiết phải được thừa nhận bởi cộng đồng. Ví dụ, trong vấn đề liên quan đến trừng phạt thân thể trong trường học²¹⁹, tất cả giáo viên đều cho rằng, không có hiện tượng bạo hành học đường. Tuy nhiên, một số học sinh được phỏng vấn lại cho rằng chúng đã từng là nạn nhân hay chứng kiến của trừng phạt thân thể. Điều này nói lên rằng trên thực tế vấn đề xâm hại vẫn đang diễn ra, mặc dù giáo viên không thừa nhận hay không biết việc này.

²¹⁶ Thảo luận nhóm với đại diện của Phường 11, Quận Bình Thạnh, Tp HCM, ngày 16 tháng 6 năm 2010

²¹⁷ Phỏng vấn Hiệu trưởng trường trung học, xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010

²¹⁸ Thảo luận nhóm tại Phường Cần Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

²¹⁹ Gặp gỡ với trẻ và thảo luận về các hình thức xâm hại và trừng phạt tại xã Mùn Đăng, Điện Biên. Trẻ em cho biết rằng xâm hại và trừng phạt xảy ra rất nhiều (thảo luận nhóm, ngày 8 tháng 6 năm 2010).

Khuyến nghị

- Xây dựng các hướng dẫn làm rõ định nghĩa về các dạng bạo hành thể chất hay tinh thần, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng hay đối xử lơ là, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục để tất cả các đối tác tham gia cùng hiểu và xác định được các trường hợp này. Bổ sung các mẫu biểu cho khai báo;
- Đưa các quy trình điều tra liên ngành vào trong các văn bản quy phạm pháp luật để phù hợp với hướng dẫn quốc tế;
- Cần tổ chức tập huấn kỹ năng xác định vấn đề bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng để đảm bảo tất cả các cán bộ cấp cộng đồng có khả năng xác định trẻ em có nguy cơ hay bị xâm hại, bóc lột, bạo hành hay sao nhãng.
- Năng lực tài chính và con người cho cộng tác viên cần được tăng cường để đảm bảo rằng có đủ nguồn nhân lực để xác định các đối tượng trẻ em có nguy cơ hoặc bị xâm hại, bóc lột, bạo hành hay sao nhãng.
- Cần tăng cường khuyến khích phát hiện các trường hợp bạo hành, xao nhãng, bóc lột và xâm hại tại cộng đồng.

Tách trẻ trong trường hợp khẩn cấp: Theo Luật Hôn nhân và Gia đình và Điều 17(2)(a) của Nghị định số 36, các cơ quan chính phủ, Hội phụ nữ và các tổ chức khác có thể kiến nghị toà án hạn chế hoặc tước quyền làm cha mẹ nếu cha mẹ có hành vi gây tổn hại cho trẻ. Điều 17(2)(b) của Nghị định số 36²²⁰ quy định tách trẻ ra khỏi sự chăm sóc của cha mẹ trong trường hợp khẩn cấp:

“Trong trường hợp khẩn cấp, và có nhu cầu bảo vệ quyền lợi chính đáng của trẻ khi chưa có quyết định chính thức của Toà án, Ủy ban Dân số Gia đình và Trẻ em, Hội phụ nữ và các tổ chức và cá nhân khác, theo tố tụng dân sự, có thể yêu cầu Toà án ra quyết định tạm thời đưa trẻ đến gia đình họ hàng. Trong trường hợp không có họ hàng, trẻ có thể đưa đến gia đình chăm sóc thay thế hay vào cơ sở chăm sóc tập trung, để tách trẻ ra khỏi cha mẹ hoặc người giám hộ, trong khi chờ quyết định chính thức của toà án.”

Trên thực tế, trẻ rất ít khi bị tách khỏi gia đình trong trường hợp khẩn cấp mà chỉ trong trường hợp có thông báo về tội phạm và có điều tra tội phạm²²¹. Trong trường hợp này, công an có vai trò can thiệp để tách trẻ khỏi gia đình nếu họ thấy có vấn đề xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng trẻ, nhưng kết quả của Nghiên cứu này, có rất ít trường hợp này xảy ra²²². Nếu công an tách trẻ ra khỏi gia đình, họ có thể đưa trẻ đến các cơ sở y tế hay đưa đến gia đình họ hàng hay trung tâm bảo trợ xã hội để đảm bảo rằng trẻ được an toàn. Công an sau đó phải thông báo cho UBND về quyết định và UBND sẽ tiến hành theo quy trình chính thức²²³.

Các điều khoản hiện nay quy định về việc tách trẻ ra khỏi gia đình trong trường hợp khẩn cấp vẫn chưa được rõ ràng. Luật pháp có đề cập đến việc tách trẻ ra khỏi cha mẹ và người giám hộ, nhưng kết quả Nghiên cứu cho thấy, nếu một trẻ có nghi vấn bị tổn hại tức thì, đưa trẻ này sẽ được đưa đến nhà của họ hàng hay tạm thời đưa vào mái ấm trong cộng đồng, trước khi

²²⁰ Nghị Định 36/2005/ND-CP về “Quy định chi tiết việc thực hiện một số Điều trong Luật BVCSGDTE”, 2005

²²¹ Phòng vấn tổ chức Cứu Trợ Việt nam, Tp HCM, ngày 15 tháng 6 năm 2010

²²² Ở tất cả các cuộc phỏng vấn, người tham dự cho biết điều này chưa từng hoặc hiếm khi xảy ra

²²³ Phòng vấn đại diện của Phòng LĐTĐ Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

được xử lý thông qua quy trình can thiệp khẩn cấp chính thức được nêu trong luật²²⁴. Trong khi rất cần có một cơ chế tách trẻ trong những trường hợp khẩn cấp, việc đánh giá tình hình của trẻ cũng rất cần thiết và việc này phải được thực hiện bởi những cán bộ được đào tạo hay chuyên nghiệp trước khi trẻ được trả về với gia đình, để đảm bảo rằng trẻ được an toàn. Việc đánh giá này cũng phải được áp dụng khi đưa trẻ đến nơi tạm trú mới để đảm bảo rằng trẻ cũng được an toàn khi chuyển đến nơi mới.

Tại các địa phương tiến hành nghiên cứu, việc tách trẻ ra khỏi gia đình trong trường hợp khẩn cấp được cho biết là rất hiếm. Điều này có một số lý do như sau. Thứ nhất, do thiếu hiểu biết về nguy cơ và thiếu phát hiện về những nguy cơ này. Hơn nữa cũng do thói quen là các vụ việc thường được giải quyết trong nội bộ gia đình, có nghĩa là chính quyền ít khi tiến hành các bước can thiệp và tách trẻ ra khỏi gia đình. Cuối cùng, các cơ sở dành cho tạm trú ở các tỉnh rất khác nhau vì vậy cũng có thể không có một cơ sở nào để đưa trẻ đến.

Khuyến nghị

- Cần xây dựng các quy định tách trẻ ra khỏi gia đình trong trường hợp khẩn cấp để:
 - Xây dựng các tiêu chí tách trẻ
 - Xây dựng thủ tục tách trẻ
 - Có các cơ sở để đưa trẻ đến
 - Đảm bảo rằng tất cả các trường hợp tách trẻ cần phải được toà án ra quyết định (trong vòng 24 giờ)

b) Chuyển gửi

Cơ chế chuyển gửi cần phải được rõ ràng và chính xác để khi có một trẻ được phát hiện có nguy cơ hay đã bị tổn hại, trẻ nay sẽ được chuyển đến đúng đối tượng có trách nhiệm xử lý. Ở Việt nam, hầu hết các trường hợp trẻ em được xác định có nguy cơ hay bị tổn hại sẽ được chuyển cho UBND.

Hệ thống chuyển gửi ở Việt nam được tiến hành trực tiếp. Trẻ em được phát hiện có nguy cơ hay là nạn nhân của các vấn đề xâm hại trẻ thì được chuyển cho trưởng thôn và trưởng thôn chuyển lên UBND xã²²⁵. UBND xã chuyển lên UBND huyện đối với những trường hợp không có khả năng tự giải quyết, ví dụ trường hợp cần phải tham gia vào quy trình giải quyết ở cấp huyện như thủ tục nhận con nuôi hay đưa vào cơ sở tập trung²²⁶. Cũng tương tự như vậy, UBND cấp huyện sẽ cố gắng tự giải quyết trường hợp và chỉ chuyển lên cấp tỉnh khi cần thiết²²⁷. Tuy nhiên, trên thực tế hệ thống này phức tạp hơn. Theo ý kiến của các đối tác được

²²⁴ *Họp với trưởng thôn, xã Hòa Bình, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010; Điều này cũng được khẳng định bởi cán bộ công an xã Hòa Bình, huyện Chợ Mới, An Giang trong quá trình phỏng vấn ngày 9 tháng 6 năm 2010 và trong cuộc họp với Trung tâm BVTXH tại Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010*

²²⁵ *Điều này đã được khẳng định chung và được giải thích trong thảo luận nhóm tại phường Cần Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010, bên cạnh đó tại các cuộc phỏng vấn khác, bao gồm cả phỏng vấn với cộng tác viên tại xã này ngày 14 tháng 6 năm 2010 và đại diện của Đoàn Thanh Niên của xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010.*

²²⁶ *Thủ tục tiếp nhận, theo mô tả của Giám đốc Trung tâm BVTXH, Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010*

²²⁷ *Ví dụ như con nuôi quốc tế*

phỏng vấn, chưa có sự phân công rõ ràng tại các cơ quan hành chính về việc tiếp nhận chuyển gửi. Điều này dẫn đến việc trẻ em không được giải quyết hiệu quả và nhanh chóng²²⁸.

Một trong những mối quan tâm lớn nhất về hệ thống chuyển gửi là các trường hợp dường như không được chuyển gửi một cách chính thức tới các dịch vụ ngoài cộng đồng. Thay vào đó, các trường hợp bị bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng lại được giải quyết tại chính cộng đồng, đôi khi cũng không được thông báo cho chính quyền địa phương. Trong khi các chuẩn mực quốc tế²²⁹ khuyến khích hạn chế giải quyết tại gia đình, ²³⁰cần có cơ chế chuyển gửi hiệu quả để đảm bảo rằng trẻ em được bảo vệ khỏi các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng.

Khuyến nghị

- Hệ thống chuyển gửi cần phải được làm rõ và chính thức hoá để:
 - Có được một cơ chế đơn giản và dễ tiếp cận cho các cán bộ cộng đồng để thực hiện chuyển gửi tất cả các trường hợp cho chính quyền địa phương ở cấp xã;
 - Làm rõ trường hợp nào thì cần được chuyển gửi đến cơ quan nào và ở cấp nào, và
 - Có quy định thời gian chuyển gửi và bắt đầu điều tra.

C) Điều tra

Hiện nay, khi có một trường hợp chuyển gửi cho UBND hay trưởng thôn, có hai lựa chọn để tiến hành điều tra. Dường như hầu hết các trường hợp đều được tiến hành điều tra tại cộng đồng bởi trưởng thôn, thành viên các tổ chức xã hội, ví dụ Hội phụ nữ, hay bởi CTV. Theo lời giải thích của một trưởng thôn thì ông ta có thể đến gặp trực tiếp gia đình để tiến hành điều tra trước khi quyết định có đưa trường hợp ra cộng đồng hay không. Cộng đồng sau khi được thông báo sẽ tập hợp một vài người có uy tín như đại diện của các tổ chức xã hội và CTV để hoà giải cho trường hợp này²³¹. Trong trường hợp nghiêm trọng liên quan đến điều tra hình sự, công an hay lực lượng an ninh sẽ được điều động vào tiến hành điều tra²³². Tuy nhiên, trên thực tế, theo kết quả phỏng vấn, các trường hợp nhỏ sẽ được giải quyết bởi cộng đồng và không theo một quy trình chính thức nào²³³.

Liên quan đến vấn đề buôn bán người, bộ đội biên phòng có trách nhiệm xác định các trường hợp nghi vấn nhưng cũng nhận thông tin thông báo từ cộng đồng về các trường hợp buôn bán người. Khi bộ đội biên phòng nhận được thông báo, họ tiến hành điều tra chính thức trước khi chuyển trường hợp này cho cấp tỉnh²³⁴.

²²⁸ Những người được phỏng vấn cho biết, UBND, Sở Tư pháp và Tòa án ở các cấp có trách nhiệm thực hiện thủ tục tước quyền cha mẹ và thủ tục con nuôi nước ngoài

²²⁹ Thảo luận nhóm tại phường Cần Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010; phỏng vấn cộng tác viên xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm 2010

²³⁰ Lời tựa, Điều 3(2), Điều 9 Công ước QTQTE

²³¹ Phỏng vấn trưởng thôn, xã Hòa Bình, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010

²³² Thảo luận nhóm tại An giang, ngày 10 tháng 6 năm 2010

²³³ Thảo luận nhóm tại phường Cần Kho, quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

²³⁴ Thảo luận nhóm tại Điện Biên với Bộ đội biên phòng, ngày 7 tháng 6 năm 2010

Thủ tục điều tra trong hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em rất hạn chế và là một khâu yếu trong hệ thống này. Trong khi đó các trường hợp hình sự nghiêm trọng được điều tra theo quy trình chính thức, nghiên cứu này cho thấy rằng điều các trường hợp bảo vệ trẻ em hiện nay đang được tiến hành theo một hệ thống không chính thức dựa trên kinh nghiệm thực tiễn hơn là theo khung pháp lý. Như vậy, cơ sở điều tra và thông tin mà những người tiến hành điều tra tìm kiếm không được xây dựng trên quy trình chính thức. Việc thiếu các hướng dẫn rõ ràng cho điều tra có thể ảnh hưởng đến sự an toàn của trẻ, ví dụ, nếu điều tra diễn ra tại gia đình không có đánh giá ban đầu trẻ có thể có nguy cơ tổn hại nhiều hơn, hay nếu điều tra không theo một quy trình hướng dẫn chặt chẽ để đảm bảo tính bảo mật.

Khuyến nghị

- Cần xây dựng quy trình điều tra trong khuôn khổ pháp lý về các trường hợp bảo vệ trẻ em đáp ứng được hướng dẫn quốc tế, bao gồm
 - Hướng dẫn về nơi hợp lý thực hiện đánh giá, bao gồm cả đối tượng được tham gia;
 - Các tiêu chí hay hướng dẫn về thu thập thông tin để cho đánh giá;
 - Hướng dẫn xử lý thông tin bảo mật và thông tin nhạy cảm; và
 - Hướng dẫn về các biện pháp bảo vệ trẻ em, và những người khác cùng tham gia.
- Cán bộ cấp cộng đồng nên được tập huấn về quy trình, đặc biệt phải hiểu rằng các quy trình phải đảm bảo lợi ích tốt nhất cho trẻ.

e) Đánh giá

Theo hướng dẫn của Liên hợp quốc, đánh giá trẻ em có nhu cầu được bảo vệ và chăm sóc “cần được tiến hành một cách khẩn trương, cẩn thận và kỹ càng. Cần xem xét đến vấn đề an toàn tức thì và đời sống khoẻ mạnh của trẻ, cũng như quá trình chăm sóc và phát triển lâu dài của trẻ, và cũng nên xem xét đến các đặc điểm cá nhân và phát triển của trẻ, dân tộc, văn hoá, ngôn ngữ và tôn giáo, gia đình và môi trường xã hội, sức khoẻ và nhu cầu đặc biệt khác”²³⁵. Hướng dẫn Liên Hợp Quốc nêu rằng quyết định liên quan đến bảo vệ trẻ em cần được “dựa trên các đánh giá chính xác; cần phải tiến hành lập kế hoạch và rà soát, thông qua cấu trúc và cơ chế, cho những trường hợp cụ thể bởi những cán bộ chuyên nghiệp cùng làm việc trong một nhóm có đa ngành, nếu có thể được. Trong tất cả các giai đoạn, trẻ cần phải được hỏi ý kiến, phù hợp với năng lực của từng trẻ và cùng với cha mẹ hay người giám hộ pháp lý”²³⁶. Đánh giá cần phải hướng tới việc đảm bảo lợi ích tốt nhất cho trẻ để “xác định những nguyên nhân khiến trẻ phải tách khỏi cha mẹ, hoặc có nguy cơ bị tách khỏi cha mẹ, để đảm bảo nhu cầu và quyền lợi tốt nhất cho trẻ”²³⁷.

Nghiên cứu này cho thấy rằng, việc đánh giá chính thức và ra quyết định liên quan đến nhu cầu chăm sóc và bảo vệ trẻ chưa phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Đánh giá đã không được thực hiện một cách nhanh chóng để đảm bảo rằng nhu cầu và quyền lợi của trẻ được đảm bảo, thay vào đó, đánh giá chủ yếu tập chung vào kiểm tra các điều kiện để thực hiện môi trường chăm sóc mới²³⁸. Ví dụ, cán bộ cộng đồng sẽ đánh giá điều kiện để một gia đình

²³⁵ Hướng dẫn 58 của LHQ

²³⁶ Hướng dẫn 57 của LHQ

²³⁷ Hướng dẫn 7 của LHQ

²³⁸ Phòng vấn đại diện của Phòng LĐTĐ, quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

thực hiện chăm sóc cho trẻ dựa trên cơ sở tài chính của gia đình này, mối quan hệ của gia đình với trẻ và các hình thức khác như điều kiện sống có phù hợp. Tiến hành đánh giá theo cách này sẽ không có được các cơ hội để người đánh giá có thể đảm bảo rằng nhu cầu và quyền lợi của trẻ được đáp ứng đầy đủ, mà chỉ tập trung vào cha mẹ và người giám hộ tương lai.

Khuyến nghị

- Xây dựng một quy trình đánh giá chính thức đa chiều dựa trên nguyên tắc tất cả vì lợi ích của trẻ và được thực hiện bởi các cán bộ xã hội được đào tạo;

Can thiệp tư pháp

Điều 9 trong Công ước QTQTE có nêu trẻ em có thể được tách khỏi cha mẹ “khi chính quyền áp dụng biện pháp tư pháp phù hợp với luật pháp và quy định, và việc tách trẻ phải vì lợi ích tốt nhất cho trẻ.” Trong trường hợp như vậy “quyết định này là cần thiết đặc biệt cho các trường hợp liên quan đến xâm hại và sao nhãng bởi cha mẹ, hay khi cha mẹ không tách biệt và cần phải ra quyết định đưa trẻ vào cơ sở tập trung.”

Điều 41 và 42 trong bộ luật Hôn nhân và Gia đình đã đưa ra những quy định pháp lý về việc tước quyền cha mẹ và quy định những tổ chức có thẩm quyền yêu cầu tước bỏ quyền cha mẹ. Những quy định này bao gồm việc cha mẹ “đang thi thành án do vi phạm sức khỏe, nhân phẩm của trẻ hay có những hành vi vi phạm nghiêm trọng trách nhiệm chăm sóc và giáo dục trẻ” hay khi cha mẹ “phung phí tài sản của con cái; dẫn đến một cuộc sống khó khăn; lôi kéo hoặc ép buộc trẻ tham gia vào các hành vi vi phạm luật pháp và đạo đức”. Trong những trường hợp như vậy, một vài cơ quan nhà nước, bao gồm một số bộ liên quan, chính quyền địa phương hay tổ chức dân sự có thể yêu cầu Toà án tách trẻ ra khỏi gia đình và Toà án có thể, theo từng trường hợp, tách trẻ ra khỏi gia đình và hạn chế quyền cha mẹ. Theo nhóm nghiên cứu cho biết, Toà án có thể can thiệp tước quyền cha mẹ nhưng trên thực tế khó xảy ra. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng hầu hết các quyết định liên quan đến phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, ví dụ quyết định đưa trẻ vào cơ sở tập trung, được thực hiện bởi UBND, hơn là bởi Toà án.

Khuyến nghị

- Cần xác định rõ các tiêu chí để giới hạn hay tước quyền cha mẹ đối với các trường hợp trẻ bị tổn thương hay có nguy cơ bị tổn thương nếu trẻ vẫn được sống cùng với cha mẹ - hiện nay các tiêu chí này không rõ;
- Quyết định của Toà án về việc tước quyền cha mẹ phải được dựa trên các bằng chứng và nguyên tắc vì lợi ích tốt nhất cho trẻ; và
- Trẻ phải được hỏi ý kiến trong các phiên toà, phù hợp với Điều 12 trong Công ước QTQTE và trẻ cần có đại diện chính thức khi áp dụng biện pháp hạn chế hay tước quyền cha mẹ.

Lập Kế hoạch chăm sóc

Khi đã hoàn thành đánh giá trẻ em và gia đình, cần phải xây dựng một kế hoạch chăm sóc và sắp xếp cho trẻ một môi trường sống mới, tiến trình này cần tuân theo những quy trình chính thức để đảm bảo trẻ được bảo vệ. Kế hoạch chăm sóc cần phải làm rõ “mục tiêu của chăm sóc thay thế và biện pháp đạt được mục tiêu”²³⁹ và kế hoạch này cần phải dựa trên “bản chất gắn bó của trẻ với gia đình, năng lực gia đình để đảm bảo an toàn cho trẻ, mong muốn của trẻ là một thành viên gia đình, mong muốn của trẻ được sống cùng với cộng đồng và tổ quốc, văn hoá của trẻ, ngôn ngữ, tôn giáo, và mối quan hệ của trẻ với các anh chị em, với quan điểm tránh chia cắt.”²⁴⁰,

Trên địa bàn tiến hành nghiên cứu, quyết định cuối cùng liên quan đến môi trường sống của trẻ thường do UBND quyết định, với sự tham mưu của các ban ngành và tổ chức xã hội ở cùng cấp. Tuy nhiên, trên thực tế quyết định của UBND thường được dựa trên ý kiến tham mưu của chính cán bộ tiến hành đánh giá, hơn là dựa trên yêu cầu về một môi trường chăm sóc phù hợp nhất. Thiếu kế hoạch chăm sóc trẻ có thể có nguy cơ bị đưa vào một môi trường chăm sóc không phù hợp và vì vậy không phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Không có một kế hoạch chăm sóc tốt trước và sau khi thực hiện thay đổi môi trường sống của trẻ, trẻ em có nguy cơ phải sống ở những nơi không phù hợp và gặp nguy cơ khác về bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng.

Trẻ em có quyền được lắng nghe và bày tỏ quan điểm của mình ở tất cả các giai đoạn của tiến trình lập kế hoạch chăm sóc. Điều 12(1) của Công ước QTQTE có nêu “Các quốc gia thành viên phải đảm bảo trẻ em, những em có khả năng, được hình thành quan điểm của mình, có quyền bày tỏ tự do quan điểm của mình trong các vấn đề liên quan đến trẻ, và bày tỏ quan điểm về trẻ phù hợp với độ tuổi và mức độ trưởng thành.” Ủy ban QTQTE cũng nêu “Ủy ban nhấn mạnh rằng Điều 12 không quy định giới hạn độ tuổi về quyền trẻ được bày tỏ quan điểm, và không khuyến khích các quốc gia đưa giới hạn độ tuổi vào trong luật hay trong thực hành để hạn chế quyền trẻ được bày tỏ ý kiến trong các vấn đề liên quan đến trẻ”²⁴¹. Theo Điều 71(2) của Luật Hôn nhân và Gia đình, trẻ em trên 9 tuổi phải được hỏi ý kiến khi thực hiện dịch vụ nhận con nuôi. Các cán bộ được phỏng vấn cũng cho biết rằng trẻ em trên 9 tuổi cũng được hỏi ý kiến trong trường hợp quyết định môi trường sống mới của trẻ, không phải nhận con nuôi. Việc ấn định độ tuổi cho phép trẻ bày tỏ ý kiến là đi ngược lại với chuẩn mực thực hành quốc tế về quyền trẻ em và tước mất quyền của trẻ được lắng nghe trong tiến trình xây dựng kế hoạch chăm sóc.

²³⁹ Hướng dẫn 63 của LHQ

²⁴⁰ Hướng dẫn 62 của LHQ

²⁴¹ Ủy ban QTE, Bình luận chung số 12 “Quyền trẻ em được lắng nghe” CRC/C/GC/12,(2009), phần 9

Khuyến nghị

- Đánh giá và lập kế hoạch chăm sóc trước khi thực hiện môi trường chăm sóc mới cho trẻ, trừ trường hợp khẩn cấp, ở đó việc thực hiện biện pháp tách trẻ ra khỏi gia đình càng sớm càng tốt;
- Cần phải xây dựng hệ thống quản lý trường hợp chính thức để giám sát tất cả các trường hợp trẻ em trong hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em và cán bộ xã hội và những cán bộ liên quan khác phải được đào tạo về lĩnh vực này;
- Xây dựng kế hoạch chăm sóc để có thể tiến hành đánh giá và xây dựng kế hoạch chăm sóc trước khi đưa trẻ vào một môi trường mới phù hợp²⁴²;
- Hệ thống lập kế hoạch chăm sóc cần được xây dựng để các kế hoạch chăm sóc phải tập trung vào nhu cầu của trẻ và những yêu cầu về dịch vụ;
- Kế hoạch chăm sóc cần phải cụ thể theo nhu cầu của trẻ và các dịch vụ cần phải đáp ứng nhu cầu này;
- Kế hoạch chăm sóc cần phải được rà soát định kỳ, không quá 3 tháng sau khi thực hiện biện pháp chăm sóc thay thế và sau đó ít nhất 6 tháng 1 lần; và
- Quan điểm của trẻ phải được xem xét khi quyết định môi trường sống mới của trẻ để phù hợp với Điều 12 (1) của Công ước QTQTE.

Can thiệp tư pháp: Theo Điều 9 của Công ước QTQTE, trẻ có thể phải tách khỏi cha mẹ do các vấn đề của cha mẹ “khi cán bộ có thẩm quyền quyết định dựa trên đánh giá tư pháp, theo luật pháp và các quy định, việc tách trẻ là cần thiết vì lợi ích tốt nhất của trẻ”. Trong trường hợp này “quyết định có thể là cần thiết, ví dụ, một trường hợp bị cha mẹ xâm hại hay sao nhãng, hay cha mẹ đang sống ly thân và phải quyết định đưa trẻ vào cơ sở chăm sóc tập trung.”²⁴³

Điều 41 và 42 của Luật Hôn nhân và Gia đình ở Việt Nam đã đưa ra điều khoản tước quyền cha mẹ, bao gồm quy định cả những hoàn cảnh/điều kiện mà ở đó quyền của cha mẹ có thể bị tước bỏ và những tổ chức có thẩm quyền phải đề xuất việc chấm dứt quyền cha mẹ. Những hoàn cảnh này bao gồm việc cha và/hoặc mẹ “bị kết án cho một trong những tội phạm về cố ý vi phạm về sức khỏe, nhân phẩm hay danh dự của trẻ hay hành vi phạm tội vi phạm nghiêm trọng trách nhiệm của họ đối với việc chăm sóc, nuôi dưỡng và dạy dỗ con cái” hay khi cha mẹ “phung phí tài sản của con cái; dẫn đến cuộc sống trụy lạc; lôi kéo hoặc ép buộc trẻ vi phạm pháp luật hay đạo đức xã hội”. Trong những trường hợp này, các tổ chức, bao gồm các bộ ngành liên quan, chính quyền địa phương hay tổ chức dân sự xã hội có thể đề xuất Tòa án tách trẻ ra khỏi gia đình của mình và Tòa án, tùy theo từng trường hợp, có thể tách trẻ ra khỏi gia đình và hạn chế quyền cha mẹ. Trên thực tế, nhóm nghiên cứu đã được thông tin rằng Tòa án có thể can thiệp để tước quyền cha mẹ những hầu hết đều nói rằng trên thực tế chưa xảy ra²⁴⁴. Tuy nhiên, có thể lưu ý rằng hầu hết các quyết định liên quan đến trẻ trong hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em, bao gồm, ví dụ, quyết định cho trẻ sống trong trung tâm bảo trợ xã hội đều do UBND quyết định, hơn là do Tòa án.

²⁴² Có thể áp dụng hệ thống này từ các Quốc gia khác phù hợp

²⁴³ Điều 9 Công ước QTQTE

²⁴⁴ Ví dụ, Đại diện UBND, huyện Chợ Mới, An giang, ngày 8 tháng 6 năm 2010.

Khuyến nghị

- Cần xây dựng tiêu chí để giới hạn hay tước bỏ quyền cha mẹ đối với trường hợp trẻ bị tổn hại hay có nguy cơ bị tổn hại nếu trẻ vẫn sống cùng với cha mẹ - hiện nay, các tiêu chí này còn rất mờ nhạt;
- Quyết định của tòa án về tước quyền cha mẹ phải được hoàn toàn dựa trên bằng chứng, và lợi ích của trẻ phải được đặt lên hàng đầu ở bất kỳ quyết định nào liên quan đến quyền cha mẹ;
- Tất cả các quyết định tước quyền cha mẹ phải được thực hiện (trong vòng 24 giờ) khi Tòa án kháng định quyết định này; và
- Ý kiến của trẻ phải được xem xét tại phiên tòa, phù hợp với Điều 12 của Công ước QTQTE và trẻ cần có một đại diện hợp pháp trong trường hợp áp dụng quyết định tước bỏ hay hạn chế quyền cha mẹ.

Chăm sóc thay thế

Theo điều 20(3) trong Hướng dẫn LHQ, chính phủ cần thực hiện các biện pháp chăm sóc thay thế theo hình thức gia đình, bao gồm chăm sóc của họ hàng, nhận nuôi, con nuôi, và trong cơ sở tập trung. Ở Việt nam, luật có quy định dịch vụ này, nhưng trên thực tế ở những nơi tiến hành nghiên cứu, hầu hết trẻ em không sống cùng với cha mẹ thì được thu xếp một cách không chính thức sang một môi trường sống mới.

Giám hộ

Sự chăm sóc của thành viên gia đình được đề cập trong Chương IX của luật Hôn nhân và Gia đình. Ví dụ, Điều 84 quy định ông/bà có thể là người giám hộ chính thức cho cháu ruột của mình. Hơn nữa, Điều 81 quy định cha mẹ có thể chỉ định người giám hộ cho con mình nếu họ cảm thấy không có khả năng chăm sóc chúng đầy đủ. Tuy nhiên, dường như việc quyết định người giám hộ không nằm trong hệ thống chăm sóc thay thế chính thức. Ví dụ, nếu là trẻ mồ côi hay bỏ rơi, cộng đồng trước hết xác định thành viên họ hàng để đưa trẻ có thể ở cùng và UBND sẽ tiến hành kiểm tra xem người giám hộ thực sự có liên quan huyết thống với trẻ²⁴⁵. Người giám hộ phải đáp ứng được các tiêu chí được nêu trong Quyết định 38. Tuy nhiên, theo kết quả nghiên cứu, những tiêu chí này dường như không có một quy trình chính thức để công nhận vai trò giám hộ, hay đánh giá xem môi trường thay thế có phù hợp với trẻ không.

Vai trò giám hộ được thực hiện như một hình thức sắp xếp không chính thức của gia đình, không yêu cầu có quyết định hay đánh giá chính thức²⁴⁶. Ví dụ, thông qua nghiên cứu này chúng tôi thấy có rất nhiều trẻ sống cùng với các thành viên trong gia đình mở rộng ở tất cả

²⁴⁵ Một cán bộ Tư pháp đã mô tả tiến trình này như để kiểm tra các mối quan hệ để xem liệu hình thức chăm sóc tập trung có phù hợp không. Phỏng vấn cán bộ Tư Pháp, xã Hòa Bình, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010

²⁴⁶ Một cán bộ Dân số đã mô tả Chăm sóc bởi họ hàng như 'một hình thức thay thế không chính thức' mà dựa vào 'phương pháp thực hành mới'. Phỏng vấn cán bộ Dân số, xã Hòa bình, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010

các địa phương tiến hành nghiên cứu, tuy nhiên chỉ có một vài trường hợp vai trò giám hộ được phê duyệt chính thức²⁴⁷.

Chăm nuôi tạm thời

Có một số điều khoản cho chăm sóc nhận nuôi được đề cập trong Quyết định 38/2004 “chính sách hỗ trợ tài chính cho gia đình và cá nhân nhận nuôi trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi”. Quyết định này đưa ra những tiêu chí mà người muốn nhận nuôi trẻ phải đáp ứng. Tuy nhiên trên thực tế, có ít dịch vụ chăm nuôi tạm thời ở khu vực tiến hành nghiên cứu. Mặc dù trẻ em có thể được thành viên cộng đồng chăm sóc và họ có thể nhận trẻ làm con nuôi, nhưng trẻ không được tham gia vào chương trình chăm nuôi tạm thời chính thức²⁴⁸.

Nhận con nuôi

Có hai hình thức nhận con nuôi tại Việt nam: nhận con nuôi trong nước và nhận con nuôi nước ngoài. Theo số liệu của Bộ LĐTB&XH năm 2009, có 25,356 trẻ em được nhận con nuôi với 8,356 trẻ em được nhận con nuôi nước ngoài từ năm 2002-2008²⁴⁹. Cả 2 hình thức nhận con nuôi này được nêu trong Luật Hôn nhân và Gia đình và trong dự thảo Luật Con nuôi gần đây. Chương VIII của luật quy định các điều khoản về nhận con nuôi trong nước. Nhìn chung, chỉ có trẻ dưới 15 tuổi mới được nhận làm con nuôi²⁵⁰. Những trường hợp được nhận làm con nuôi trên 15 tuổi nếu họ là “thương binh chiến tranh, người khuyết tật hay người đã mất cả năng lực thực hiện các hoạt động dân sự hay nếu họ được nhận nuôi bởi người già cô đơn²⁵¹”.

Theo Điều 71 của bộ luật Hôn nhân và Gia đình, phải có sự đồng thuận của cha mẹ đẻ hay người giám hộ trẻ và bản thân trẻ, nếu trẻ đã trên 9 tuổi. Khi trẻ đã được nhận làm con nuôi, các thủ tục cần phải được đăng ký²⁵².

Trên thực tế, Sở tư pháp có thẩm quyền quyết định cuối cùng, mặc dù họ được cấp dưới cung cấp đầy đủ các thông tin tài liệu cần thiết²⁵³. Cán bộ tư pháp cấp dưới có trách nhiệm thu thập toàn bộ thông tin nhưng Bộ Tư pháp là cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm cuối cùng về các vấn đề con nuôi²⁵⁴. Theo ý kiến của các đối tác tham gia phỏng vấn cho nghiên cứu này, vấn đề con nuôi sau này nên có xác nhận bằng chữ ký của Công an, Hội Phụ nữ và người chứng kiến đã phát hiện ra đứa trẻ, nếu có thể, và phó chủ tịch hay chủ tịch của UBND²⁵⁵.

Vấn đề con nuôi quốc tế cũng được quy định trong luật Hôn nhân và Gia đình và được Bộ Tư pháp phê duyệt ở cấp tỉnh. Khi trẻ em được nhận con nuôi bởi người nước ngoài, cha mẹ

²⁴⁷ Theo báo cáo có một trường hợp giám hộ chính thức, nhưng có thể có nhiều trường hợp không chính thức khác mà không được báo cáo. Thảo luận nhóm với Phòng LĐTBXH và UBND, huyện Bình Thạnh, Tp HCM, ngày 16 tháng 6 năm 2010

²⁴⁸ Phỏng vấn đại diện Bộ Tư pháp, ngày 17 tháng 6 năm 2010

²⁴⁹ Bộ LĐTBXH, Chương trình Quốc gia Bảo vệ trẻ em, 2011-2015 (dự thảo), tháng 8 năm 2010, T.10

²⁵⁰ Điều 68(1) Luật Hôn nhân và Gia đình (số 22/2000/QH10 ngày 9 tháng 6 năm 2000)

²⁵¹ Điều 68(1) Luật Hôn nhân và Gia đình (số 22/2000/QH10 ngày 9 tháng 6 năm 2000)

²⁵² Điều 72 Luật Hôn nhân và Gia đình (số 22/2000/QH10 ngày 9 tháng 6 năm 2000)

²⁵³ Thảo luận nhóm với đại diện cấp thành phố, Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010

²⁵⁴ Họp với Bộ Tư pháp, ngày 17 tháng 6 năm 2010; Thảo luận nhóm với cấp thành phố tại Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010.

²⁵⁵ Thảo luận nhóm, phường Cần Kho, Quận 1, Tp HCM, ngày 14 tháng 6 năm 2010

nuôi được yêu cầu gửi báo cáo 6 tháng một lần thông qua một tổ chức con nuôi quốc tế. Tuy nhiên, trên thực tế, theo báo cáo việc kiểm tra chính thức rất khó thực hiện²⁵⁶.

Chăm sóc tập trung

Các chuẩn mực quốc tế đã nêu rõ biện pháp chăm sóc tập trung nên được hạn chế mà chỉ áp dụng đối với trường hợp đặc biệt, cần thiết và đem lại lợi ích tốt nhất cho trẻ²⁵⁷.

Ở Việt nam, có một vài hình thức chăm sóc tập trung cho trẻ những em không thể sống chung với gia đình. Các hình thức này bao gồm trung tâm bảo trợ xã hội do nhà nước quản lý và các cơ sở do tổ chức phi chính phủ quản lý như làng SOS và các cơ sở tạm thời khác, các cơ sở này có thể sử dụng cho cả tạm trú khẩn cấp và lâu dài.

Trong quá trình nghiên cứu, nhóm nghiên cứu đã có dịp thăm một số cơ sở bảo trợ xã hội.

Tại Điện Biên, có cả làng SOS và trung tâm bảo trợ xã hội. Để đưa trẻ vào làng SOS, giám đốc sẽ phải gửi thư thông báo đến từng xã trong tỉnh để thông báo đối tượng trẻ em được nhận vào đây và ban giám đốc sẽ phê duyệt danh sách trẻ được nhận vào. Theo kết quả phỏng vấn²⁵⁸, Trung tâm BTXH tiếp nhận trẻ từ chính quyền địa phương. Cán bộ Trung tâm BTXH tại Tp HCM cho biết việc đưa trẻ vào trung tâm cần có sự phê duyệt của Sở LĐTB&XH²⁵⁹.

Khuyến nghị

Cho Giám hộ

- Cần khuyến khích và trả công cho những người thực hiện vai trò giám hộ trẻ đối tượng không có sự chăm sóc của cha mẹ.
- Cần khuyến khích và quy định các hình thức giám hộ không phải trong các gia đình mở rộng và cần làm rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm, có lẽ là cán bộ ngành LĐTBXH, tìm kiếm những người giám hộ và giới thiệu trẻ với người giám hộ và giám sát tiến trình chăm sóc thay thế.
- Hiện nay chỉ có người giám hộ nhận nuôi các đối tượng chính sách mới được hưởng trợ cấp. Trong khi dịch vụ nhận nuôi chưa phát triển, cần tăng cường hình thức giám hộ trẻ thông qua việc hỗ trợ ngân sách.
- Cần có những quy định để xây dựng các tiến trình áp dụng cho người giám hộ và người uỷ thác trông nom trẻ.
- Cần có những quy định giám sát và đánh giá trẻ em được giám hộ. Chúng tôi đề nghị tiến trình đánh giá được thực hiện theo chu kỳ 6 tháng.

Cho Chăm nuôi tạm thời

- Cần phát triển dịch vụ chăm nuôi tạm thời chính thức, cùng với những người nhận nuôi chuyên nghiệp.

Cho con nuôi trong nước

²⁵⁶ Phỏng vấn với đại diện Bộ Tư Pháp, ngày 17 tháng 6 năm 2010

²⁵⁷ Hướng dẫn 21 của LHQ

²⁵⁸ Phỏng vấn Giám đốc, Làng SOS Điện Biên, ngày 7 tháng 6 năm 2010

²⁵⁹ Phỏng vấn Giám đốc, Trung tâm BTXH, HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010

- Cần phải xem xét tiến trình nhận con nuôi là một phần của hệ thống dịch vụ phúc lợi xã hội và bảo vệ trẻ em, vì đây là quyết định liên quan đến biên pháp chăm sóc thay thế được đặt trong tiến trình được đánh giá đầy đủ và có kiểm tra trẻ và gia đình nhận nuôi; và
- Nguyên tắc tất cả vì lợi ích của trẻ phải được xem xét trong quá trình ra quyết định vấn đề con nuôi.

Cho Con nuôi quốc tế

- Việt nam nên xem xét phê duyệt Công ước Hague về vấn đề con nuôi quốc tế

Cho Chăm sóc tập trung

- Giới thiệu các biện pháp bảo vệ an toàn cho trẻ để đảm bảo các cơ sở chăm sóc tập trung được phù hợp, bao gồm cả rà soát tư pháp
- Đưa trẻ vào cơ sở chăm sóc tập trung nên là một phần trong kế hoạch chăm sóc tổng thể, và cần được rà soát thường xuyên và ít nhất sau tháng đầu tiên, tháng thứ 3 và sau đó định kỳ 6 tháng; và
- Xây dựng chuẩn chăm sóc tối thiểu cho các cơ sở chăm sóc tập trung.

Hoà nhập cộng đồng

Trên thực tế, hoà nhập cộng đồng sau chăm sóc tập trung được tiến hành bởi các nhân viên của trung tâm những người sẽ làm việc với gia đình để đảm bảo hoà nhập được thành công. Tuy nhiên, tiến trình này có nhiều thách thức và chỉ thành công ở những trường hợp có ít nguy cơ. Nhân viên cũng làm việc với gia đình và chính quyền địa phương để có được thoả thuận của gia đình về việc họ sẽ chăm sóc con cái chu đáo²⁶⁰.

Khi trẻ rời Trung tâm BTXH, ví dụ tại TP HCM, cha mẹ và người giám hộ phải viết cam kết về những điều cần làm và những điều không nên làm, có sự chứng kiến của UBND.

Việc đưa trẻ vào cơ sở tập trung không yêu cầu có quyết định của bên tư pháp và có ít biện pháp bảo vệ về pháp lý cũng như thực hành để đảm bảo rằng việc đưa trẻ vào trung tâm là phù hợp nhất tại thời điểm đó hay sẽ tiếp tục vẫn là nơi phù hợp nhất cho trẻ.

Mặc dù Nghiên cứu này không tập trung vào đối tượng trẻ em làm trái pháp luật, nhưng hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em cũng cần phải xem xét đối tượng trẻ em làm trái pháp luật được xử lý thế nào và các em nhận được các dịch vụ hỗ trợ gì. Trẻ em làm trái pháp luật cần được hỗ trợ để hoà nhập cộng đồng sau thời hạn sống tại các cơ sở tập trung như trường giáo dưỡng, trung tâm bảo trợ xã hội hay các cơ sở khác.

g) Giám sát

Giám sát là một hợp phần quan trọng của hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em bởi vì, thông qua đây, chính phủ có thể đảm bảo được rằng các dịch vụ và hỗ trợ cung cấp cho trẻ em và gia đình phù hợp và đầy đủ và giúp phòng ngừa hay can thiệp các trường hợp xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng. Nghiên cứu này thấy rằng hiện nay công tác giám sát trường hợp chỉ thực hiện dưới dạng không chính thức tại cộng đồng vì cán bộ địa phương hay thành viên các tổ chức dân sự xã hội chỉ đánh giá sự thành công thông qua quan sát. Giám sát chính thức được thực hiện dưới dạng thanh tra có thông báo trong các cơ sở tập trung như đã nêu ở phần

²⁶⁰ Phòng vấn Giám đốc, Trung tâm BTXH, Tp HCM, ngày 10 tháng 6 năm 2010

trên. Tuy nhiên, việc tiếp tục giám sát các trường hợp của trẻ vẫn được thực hiện bởi các cơ sở tập trung (xem phần trên).

Từ điều 109 – 111 trong Hướng dẫn Liên Hợp Quốc có đưa ra tiêu chí ghi chép hồ sơ liên quan đến hệ thống chăm sóc thay thế cho trẻ: “cần phải duy trì hồ sơ ghi chép tổng thể và cập nhật về quy trình cung cấp dịch vụ chăm sóc thay thế cho trẻ, bao gồm hồ sơ chi tiết về tất cả trẻ em được chăm sóc, số nhân viên được tuyển dụng và những giao dịch tài chính”. Tình trạng ghi chép hồ sơ ở Việt nam trong hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, ở một khía cạnh nào đó, là rất hiệu quả. Các số liệu cơ bản liên quan đến gia đình và trẻ em được thu thập từ một số kênh, ví dụ từ cộng tác viên những người ghi chép số sinh và tử trong một cuốn sổ²⁶¹. Tương tự như vậy, mỗi xã đều có danh sách về số trẻ và gia đình được hưởng hỗ trợ tài chính theo Nghị Định 67²⁶². Tuy nhiên, chỉ có những thông tin đầy đủ về số trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Ví dụ, ở An giang, nhóm nghiên cứu được báo cáo có 19 em mồ côi, 2 em được nhận con nuôi quốc tế và 17 em được dạy nghề. Tại Tp HCM, thông tin về trẻ em được thu thập chi tiết hơn, đặc biệt nhóm trẻ có hoàn cảnh đặc biệt và nhóm trẻ bị xâm hại, bóc lột, sao nhãng và bạo hành. Ví dụ, cán bộ ngành LĐTB&XH giải thích rằng chỉ có 30-40 trường hợp cần được bảo vệ, bao gồm trẻ bị hiếp dâm, khiêu dâm, quấy rối tình dục, mại dâm, bắt cóc trẻ em, buôn bán, lao động trẻ em và bóc lột trẻ em. Ngành LĐTB&XH cũng thu thập số liệu hàng năm về trẻ em bị ảnh hưởng bởi một số vấn đề về bảo vệ và phúc lợi²⁶³.

Việc ghi chép hồ sơ về hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em hiện nay chưa đầy đủ thông tin để đáp ứng nhu cầu của trẻ có nguy cơ hoặc đã bị xâm hại, bạo hành, bóc lột và sao nhãng. Tuy nhiên, có cơ chế thu thập thông tin liên quan đến khai sinh và khai tử hay thu nhập. Để phát triển được hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, cần thiết phải phát triển được hệ thống thu thập thông tin về trẻ em và đảm bảo rằng việc thu thập thông tin phải được tiến hành bởi các cán bộ xã hội được đào tạo để có có trình độ ghi chép chính xác các sự kiện về xâm hại, bạo hành, bóc lột và sao nhãng.

Thanh tra Bộ LĐTBXH tiến hành thanh tra theo kế hoạch ở những cơ sở chăm sóc tập trung và ở những Trung tâm BTXH trên khoảng 10 tỉnh/thành phố mỗi năm.²⁶⁴ Các cơ sở muốn tiếp nhận chăm sóc trẻ tập trung thì phải tuân theo Nghị Định số 68, có những quy định liên quan đến diện tích sinh hoạt cho mỗi trẻ, khoảng không và phòng ở, giấy phép và giấy phép cho cán bộ xã hội và những tiêu chí khác. Những cơ sở này phải chịu thanh tra định kỳ trên cơ sở các quy định này, mặc dù vậy Thanh tra Bộ LĐTBXH cũng sẽ nói chuyện trực tiếp với trẻ trong thời gian thanh tra.²⁶⁵

²⁶¹ *Phỏng vấn cán bộ Tư Pháp, xã Hòa Bình, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 9 tháng 6 năm 2010; Họp với đại diện Phòng LĐTBXH huyện Mường Ảng, Điện Biên, ngày 10 tháng 6 năm 2010*

²⁶² *Phỏng vấn UBND xã Kiến An, huyện Chợ Mới, An Giang, ngày 7 tháng 6 năm, 2010*

²⁶³ *Trẻ nhiễm và ảnh hưởng HIV/AIDS, trẻ bị xâm hại tình dục, sử dụng ma túy, trẻ lang thang, trẻ lao động sớm, trẻ vi phạm pháp luật, trẻ ảnh hưởng chất độc màu da cam, trẻ nhận hỗ trợ tài chính và mái ấm, giáo dục đặc biệt cho trẻ khuyết tật, lớp tình thương cho trẻ yếu thế, câu lạc bộ trẻ em.*

²⁶⁴ *Phỏng vấn cán bộ thanh tra Bộ LĐTBXH, ngày 18 tháng 6 năm 2010.*

²⁶⁵ *Phỏng vấn cán bộ thanh tra Bộ LĐTBXH, ngày 18 tháng 6 năm 2010.*

Khuyến nghị

- Cần có một hệ thống thu thập số liệu bắt buộc để đóng góp cho cơ sở dữ liệu trẻ em, bao gồm trẻ em có nguy cơ và trẻ em bị xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng;
- Cần có một cơ sở dữ liệu về trẻ em có nguy cơ hay bị tổn thương bởi xâm hại, bạo hành, bóc lột và sao nhãng;
- Cần có một hệ thống quản lý ca, bao gồm việc ghi chép và lưu giữ hồ sơ thống nhất trên toàn quốc cho mục đích chia sẻ thông tin về các trường hợp được quản lý.
- Cần có quy trình thu thập số liệu quy định rõ ai sẽ thu thập số liệu, ai sẽ so sánh đối chiếu và tổ chức nào được chia sẻ những thông tin này. Chúng tôi khuyến nghị Bộ LĐTB&XH chịu trách nhiệm cho vấn đề thu thập số liệu;
- Cần sử dụng hệ thống máy tính cho ghi chép hồ sơ để hỗ trợ tiến trình chia sẻ thông tin; và
- Xây dựng tiêu chí chia sẻ thông tin.

PART 6 – KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Việt nam đã có những bước đi tích cực để hoàn thành mục tiêu cung cấp dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình phù hợp với Công ước QTQTE và đáp ứng những chuẩn mực quốc tế khác. Mỗi quan tâm trong việc xây dựng một hệ thống dịch vụ phúc lợi xã hội và bảo vệ trẻ em và văn hoá tham gia của cộng đồng là những điểm mạnh chính trong hệ thống hiện nay.

Trong hệ thống hiện nay, cộng đồng tích cực tham gia giải quyết các vấn đề của gia đình và trẻ em. Trên thực tế, đã có nhiều mối quan hệ phối hợp trong cộng đồng, ví dụ, giữa chính quyền và các tổ chức xã hội làm việc với trẻ em và gia đình. Trong 10 năm qua, chính phủ Việt nam đã đầu tư đáng kể vào công cuộc phát triển nghề CTXH. Đây là thành tựu lớn và đáng khen ngợi.

Tuy nhiên, hiện nay hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình đang đáp ứng được một phần cam kết quốc tế và các chuẩn mực thực hành quốc tế. Mối quan tâm lớn nhất đó là Việt nam chưa có một hệ thống cung cấp dịch vụ toàn diện cấp độ 1,2 và 3 và không có quy trình can thiệp cho trẻ em thông qua hệ thống bảo vệ trẻ em. Các phần trong hệ thống bao gồm phát hiện, đánh giá, chuyển gửi, điều tra, can thiệp và giám sát đều không rõ ràng và thiếu sự phối hợp đa ngành và thiếu nguồn lực. Sự thiếu sự hiểu biết về các vấn đề xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng đã ảnh hưởng đến toàn bộ tiến trình phòng ngừa, phát hiện, đánh giá, chuyển gửi, điều tra, can thiệp và giám sát. Xin lưu ý rằng ở tất cả các giai đoạn của quy trình can thiệp cần có bổ sung ngân sách và nhân lực, về cả chất lượng và số lượng nguồn lực.

Chúng tôi khuyến nghị:

- Để phát triển hệ thống, trước hết cần xây dựng một tầm nhìn dài hạn về các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam giành cho mọi trẻ em dưới 18 tuổi
- Khi tầm nhìn đã được xây dựng, cần xây dựng chiến lược cải cách trong 10 năm và xây dựng kế hoạch thực hiện 5 năm với những chỉ tiêu hàng năm.

8.1. Luật pháp và chính sách

Trong khi khung pháp lý đã được xây dựng và bao trùm rất nhiều lĩnh vực liên quan đến hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, vẫn còn một số điểm bất cập trong hệ thống pháp lý cần được giải quyết. Thứ nhất, Việt nam chưa có một bộ luật giành riêng cho bảo vệ trẻ em: các điều khoản liên quan đến phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình được đưa vào Luật BVCS&GDTE và Luật Hôn nhân và Gia đình, cũng như một số các quy định khác. Thứ hai, Việt nam thiếu các định nghĩa và hướng dẫn đầy đủ về bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Việc thiếu định nghĩa và hướng dẫn này đã ảnh hưởng đến cấp cơ sở ở đó các cán bộ làm việc trực tiếp thiếu hiểu biết cơ bản về các vấn đề liên quan đến phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình và vì vậy không có khả năng hoàn thành trách nhiệm của mình trong công tác phòng ngừa và can thiệp.

Hơn nữa, trong hệ thống pháp lý hiện nay còn thiếu những tiêu chí, quy trình và chuẩn mực tối thiểu rõ ràng về bảo vệ trẻ em, bao gồm các khâu phát hiện, đánh giá, chuyển gửi, điều tra, can thiệp và giám sát cũng như lập kế hoạch chăm sóc và ghi chép hồ sơ. Khung pháp lý và chính sách hiện nay cũng hạn chế trong việc đưa ra hướng dẫn cho các tiêu chí, quy trình và chuẩn mực tối thiểu cho các biện pháp chăm sóc thay thế như giám hộ, chăm nuôi tạm

thời, chăm sóc bởi họ hàng và con nuôi, mặc dù Bộ Tư pháp đang trong quá trình xây dựng Luật con nuôi.

Chúng tôi khuyến nghị một khung pháp lý cho hệ thống bảo vệ gia đình và trẻ em và hệ thống phúc lợi được xây dựng và đưa ra với các điều khoản kết nối đến các dịch vụ bảo vệ và phúc lợi gia đình và trẻ em trong cùng một bộ luật, Điều lý tưởng là sẽ có một bộ luật mới cho Bảo vệ trẻ em, nó sẽ bao gồm tất cả các giai đoạn của sự phòng tránh và ứng phó chống lại bạo lực, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em, giành cho tất cả trẻ em dưới 18 tuổi. Tuy nhiên, nếu một bộ luật mới tổng thể không được xây dựng thì cần điều chỉnh khung pháp lý hiện nay và bổ sung thêm các văn bản dưới luật để:

- *Định nghĩa rõ và có các điều khoản nghiêm cấm* các hình thức bạo thành thể chất và tinh thần, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng hay đối xử lơ là, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục;
- Xác định rõ vai trò của các cơ quan chính phủ và các tổ chức có liên quan khác khi trẻ có nguy cơ bị xâm hại, sao nhãng, bạo lực hoặc bị bóc lột;
- Xác định rõ quy trình can thiệp theo từng giai đoạn của hệ thống bảo vệ trẻ em bao gồm phòng ngừa, phát hiện, chuyển gửi, điều tra, đánh giá, can thiệp và giám sát; và
- Xây dựng quy trình chính thức và các tiêu chí cho các dịch vụ giám hộ, chăm nuôi tạm thời, và chăm sóc bởi họ hàng.

8.2. Cấu trúc thực hiện và tiến trình

Bên cạnh những thiếu hụt trong hệ thống pháp lý, còn có một số vấn đề liên quan đến cấu trúc và hệ thống dịch vụ. Xét trên khía cạnh rộng, Việt nam thiếu cán bộ có năng lực và được đào tạo chuyên nghiệp, do vậy việc thực hiện dịch vụ yếu, đặc biệt dịch vụ cấp độ 3. Có một vài biện pháp chăm sóc thay thế như giám hộ pháp lý hay chăm sóc nhận nuôi, và con nuôi trong nước. Hiện nay, có một số trẻ em được đưa vào cơ sở chăm sóc tập trung. Các cơ sở cung cấp dịch vụ, bao gồm chăm sóc tập trung, được thanh tra theo các tiêu chí logic hay thực tiễn hơn là theo nhu cầu và mối quan tâm của trẻ. Thiếu số trẻ được nhận dịch vụ cấp độ 3, điều này có thể hiểu rằng trẻ không tham gia vào hệ thống phúc lợi xã hội và bảo vệ trẻ em. Chúng tôi cho rằng đây là do có sự hạn chế trong công tác phát hiện và can thiệp các vấn đề bảo vệ trẻ em, điều này thực sự nghiêm trọng nếu các trường hợp nghiêm trọng không được báo cáo.

Quy trình phát hiện, chuyển gửi, đánh giá và điều tra phải được tăng cường. Trên thực tế, phát hiện rất ít các trường hợp có nguy cơ bị bóc lột, xâm hại, bạo hành hay sao nhãng và quy trình phát hiện không được thực hiện thường xuyên. Khi trẻ được xác định có nguy cơ hay là nạn nhân của xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng, tiến trình đánh giá, lập kế hoạch chăm sóc và ra quyết định không theo đúng chuẩn mực quốc tế.

Một trong những kết luận chính cho nghiên cứu này liên quan đến hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình là hệ thống có vấn đề trong cơ chế điều phối. Trong khi các cơ quan ban ngành đã phối hợp rất nhiều, đây là một điểm mạnh của hệ thống tại Việt nam, nhưng tiến trình phối hợp lại không rõ ràng và đôi khi không có sự phối hợp với nhau. Chính vì lý do này nên các cơ quan đã tự làm việc độc lập cho tới khi cùng đệ trình báo cáo cho UBND về một trường hợp trẻ em. Trong khi Bộ LĐTB&XH có trách nhiệm chung về quản lý nhà nước đối với hệ thống này, thì không có một cơ quan nào khác chịu trách nhiệm trong từng giai đoạn của tiến trình hay hệ thống này. Sự thiếu phối hợp đã dẫn đến kết quả là không có ai

chịu trách nhiệm cho các trường hợp của trẻ em và gia đình. Giám sát và thanh tra trong hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em cũng rất hạn chế. Ví dụ, có rất ít các hoạt động giám sát và thanh tra các cơ sở chăm sóc tập trung hay cơ sở chăm sóc thay thế, bao gồm cả hình thức chăm sóc bởi họ hàng hay chăm nuôi tạm thời.

Chúng tôi khuyến nghị: để tăng cường tiến trình và quy trình cho hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình,

- Cần có một cơ quan nhà nước, hiện nay là Bộ LĐTB&XH, chịu trách nhiệm về các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Ở cấp trung ương và ở mỗi tỉnh, cần có một cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện công tác bảo vệ trẻ em.
- Trong khi chúng tôi gợi ý Bộ LĐTB&XH chịu trách nhiệm ở cấp trung ương, cơ quan chịu trách nhiệm ở cấp địa phương có thể được quyết định bởi chính quyền địa phương. Tuy nhiên cần phải có một cơ quan chịu trách nhiệm về toàn bộ về quy trình can thiệp bảo vệ trẻ em. Cơ quan này có thẩm quyền chuyển gửi các trường hợp đến các dịch vụ hoặc chuyên ngành khác và có thể điều phối với cơ quan khác khi cần thiết.
- Trong khi đã có sự phối hợp chặt chẽ trong hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tại Việt nam, chúng tôi khuyến nghị rằng:
- Cơ chế và quy trình phối hợp nên xây dựng để có được sự hiểu biết rõ ràng về quy trình can thiệp bảo vệ trẻ em thông qua hệ thống, bao gồm việc làm rõ vai trò và trách nhiệm cụ thể của tất cả các bên tham gia.
- Để đảm bảo tăng cường được năng lực thực hiện hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, chúng tôi khuyến nghị:
- Xây dựng các chương trình đào tạo cấp quốc gia tổng thể, bao gồm năng lực nghề nghiệp và phát triển nghề nghiệp liên tục và hướng dẫn thực hành. Chương trình này sẽ giúp xây dựng năng lực và chất lượng nhân viên, đặc biệt ở cấp cơ sở và đảm bảo rằng họ có năng lực thực hiện các bước trong tiến trình bảo vệ trẻ em.

8.3. Cung cấp dịch vụ

Các dịch vụ hiện nay cho trẻ em và gia đình thường tập trung nhiều vào dịch vụ cấp độ 1 với một số dịch vụ cấp độ 2, hầu hết thực hiện theo hình thức hỗ trợ tài chính và vật chất, và một vài dịch vụ cấp độ 3 liên quan đến can thiệp tự nguyện cho trẻ em và gia đình nơi có nguy cơ hay tổn thương do bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Ở dịch vụ cấp độ 3, quy trình thường được tiến hành không chính thức tại cộng đồng, hơn là theo quy trình can thiệp chính thức. Các dịch vụ tại cộng đồng được cung cấp bởi cả cơ quan nhà nước và tổ chức dân sự xã hội, cũng như các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế.

Chúng tôi khuyến nghị:

- Bên cạnh những dịch vụ cấp độ 1 và 2, dịch vụ cấp độ 3 cần được xây dựng kết nối với hệ thống của các tổ chức xã hội và phi chính phủ và, rất quan trọng, phải có quy trình phối hợp rõ ràng giữa các bên tham gia.
- Tăng cường tập huấn về kỹ năng *phát hiện* các hình thức xâm hại, bạo hành, bóc lột và sao nhãng để đảm bảo tất cả các cán bộ cộng đồng và nhóm công tác liên ngành có đủ năng lực phát hiện các trường hợp trẻ em có nguy cơ hay bị tổn hại bởi xâm hại, bạo hành, bóc lột và sao nhãng;

- Xây dựng các quy định *tách trẻ ra khỏi gia đình* trong trường hợp khẩn cấp: xây dựng các tiêu chí và quy trình để tách trẻ; quy định cơ sở để đưa trẻ đến; và đảm bảo rằng tất cả các trường hợp trẻ bị tách khỏi gia đình phải được xử lý qua toà án;
- *Tiến hành đánh giá và lập kế hoạch chăm sóc* trước khi tiến hành các dịch vụ chăm sóc thay thế, trừ trường hợp tách trẻ khẩn cấp. Trong trường hợp này việc đánh giá và lập kế hoạch cần được tiến hành ngay khi có thể được. Kế hoạch chăm sóc cần tập trung vào nhu cầu của trẻ và những mong muốn về dịch vụ và việc thực hiện này cần được đánh giá định kỳ;
- Xây dựng *quy trình và chuẩn tối thiểu* cho các dịch vụ chăm sóc thay thế như giám hộ, chăm nuôi tạm thời và nhận con nuôi và chính thức hoá các quy trình trình và chuẩn này. Cần làm trách nhiệm của cơ quan điều phối, có lẽ ngành LĐTĐ&XH, trong việc các định cơ sở chăm sóc thay thế cho trẻ và giám sát việc thực hiện này.
- Xây dựng *chuẩn tối thiểu* cho chăm sóc tập trung và cần được thanh tra và kiểm tra định kỳ, bao gồm thanh tra không báo trước;
- Tăng cường năng lực và thẩm quyền của Thanh tra Bộ LĐTĐ&XH hay cơ quan thanh tra chính phủ để tiến hành đầy đủ thanh tra và kiểm tra các loại hình dịch vụ chăm sóc thay thế, bao gồm cả thanh tra không báo trước;
- Xây dựng hệ thống *quản lý ca và cơ sở dữ liệu* cho trẻ em có nguy cơ, bao gồm việc thống nhất ghi chép và lưu hồ sơ trên toàn quốc để đảm bảo tính thống nhất và chia sẻ thông tin về các trường hợp bị xâm hại;
- *Trẻ em cần được tham gia* vào các vấn đề liên quan đến trẻ để phù hợp với Điều 12 của Công ước QTQTE, và trẻ cần tham gia vào quyết định áp dụng biện pháp tước hay hạn chế quyền cha mẹ; và
- Cần tăng cường Chương trình đào tạo công tác xã hội của chính phủ vì đây là một cơ sở quan trọng.

Chúng tôi khuyến nghị:

- Trong khi cán bộ công tác xã hội chịu trách nhiệm chung về các vấn đề xã hội trong cộng đồng, cũng như các vấn đề của gia đình nói chung, trẻ em thuộc hệ thống bảo vệ trẻ em nên có một cán bộ xã hội chuyên nghiệp làm việc về các vấn đề trẻ em cụ thể.
- Phát triển của nền kinh tế thị trường đã đem lại những thay đổi tích cực cho Việt nam nhưng cũng đem lại những thách thức mới cần được giải quyết thông qua hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Sự phát triển của hệ thống này trong tương lai sẽ tiếp nối những cam kết của Việt nam trong việc thực hiện quyền trẻ em theo Công ước QTE mà Việt nam là nước thứ 2 phê duyệt Công ước này. Sẽ không thể tính hết được những hậu quả nếu không thực hiện được những thay đổi theo khuyến nghị. Trước hết, nếu không thay đổi sẽ không thể tiếp tục hoàn thành trách nhiệm quốc tế và đáp ứng các chuẩn mực thực hành quốc tế. Hơn nữa, việc không thay đổi có thể ảnh hưởng sâu sắc đến sự phát triển của nền kinh tế. Đầu tư sớm cho hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình tổng thể sẽ giảm được các chi phí sau này; điều này cho phép trẻ em có nguy cơ hay đã bị tổn thương bởi xâm hại, bóc lột, bạo hành và sao nhãng được tham gia đầy đủ vào tiến trình tăng trưởng của Việt nam. Để trẻ em trở thành công dân có

ích hay những nhà lãnh đạo tốt sau này, hiện nay các em phải được bảo vệ khỏi các hình thức bóc lột, xâm hại, bạo hành và sao nhãng.

PHỤ LỤC A: DANH SÁCH PHÒNG VẤN VÀ THẢO LUẬN NHÓM

NGÀY 7 THÁNG 6 NĂM 2010

Cấp tỉnh: Điện Biên

Thảo luận nhóm

Giám đốc Sở LĐTB&XH; Phó giám đốc Sở LĐTB&XH; cán bộ bảo vệ trẻ em của Sở LĐTB&XH; Cán bộ Sức khoẻ sinh sản của Sở Y tế; Cán bộ Sở Tư pháp; Viện Kiểm Sát; Công an; Phó giám đốc Sở GD&ĐT; Sở Văn hoá và Du lịch; chủ tịch Hội Chữ Thập Đỏ; MTTQ; Hội PN; làng SOS; Bộ đội biên phòng

Phòng vấn sâu

- Ngành LĐTB&XH, Y tế, GD&ĐT, Sở Văn hoá & Du Lịch, Đoàn TN, MTTQ, Hội Chữ Thập Đỏ, Tư pháp, Công An, Kiểm Sát, Bộ đội Biên phòng
- Thăm làng SOS

Cấp Huyện: Điện Biên

Phòng vấn sâu: cán bộ ngành LĐTB&XH, phó phòng Y tế, phó phòng GD&ĐT, Phó phòng Công an, Phó phòng Kiểm sát và phó phòng Tư pháp, phó phòng Tài chính, đại diện Văn hoá, đại diện MTTQ, Hội PN, Đoàn TN, phó chủ tịch Hội Chữ thập đỏ.

- Thăm Trung tâm Bảo trợ Xã hội

Cấp Xã: Xã Áng Càng, Điện Biên

Thảo luận nhóm: Chủ tịch và phó chủ tịch UBND; Chi bộ Đảng; Hội Cựu chiến binh; 3 trưởng thôn; Đoàn TN; Trưởng Công an xã; Hội Nông dân; Hội chữ thập đỏ; Cán bộ y tế; Cán bộ dân số, gia đình và trẻ em.

Phòng vấn sâu: Chủ tịch UBND và cán bộ dân số; trưởng thôn và chủ tịch Hội nông dân; Bí thư chi bộ Đảng; chủ tịch Hội cựu chiến binh; chủ tịch MTTQ; Đoàn TN; chủ tịch Hội chữ thập đỏ; cán bộ tư pháp và công an; trưởng trạm y tế và trung tâm sức khoẻ.

Cấp xã: Xã Mường Đăng, Điện Biên

Thảo luận nhóm: chủ tịch UBND; hiệu trưởng trường tiểu học; cán bộ tư pháp; chủ tịch Hội PN; cán bộ văn hoá; cán bộ xã hội; Đảng uỷ; cán bộ y tế; 4 trưởng thôn; chữ thập đỏ; trưởng công an xã; Đoàn TN; chủ tịch hội nông dân.

Phòng vấn sâu: Đảng uỷ; chủ tịch UBND; cán bộ tư pháp và công an; trưởng thôn; chữ thập đỏ, Hội PN và Đoàn TN; cán bộ y tế; trẻ em; Phụ nữ; trạm y tế.

NGÀY 8 THÁNG 6 NĂM 2010:

Cấp huyện: Huyện Chợ Mới, An Giang

- Phó chủ tịch UBND; Hội Đồng ND; Phòng LĐTB&XH; Phòng GD&ĐT; Cán bộ Tư pháp; Hội chữ thập đỏ; Công an; Hội Nông dân; Ngân hàng chính sách; Hội PN.

NGÀY 9 THÁNG 6 NĂM 2010

Cấp xã: Xã Hoà Bình, Huyện Chợ mới, An Giang

Phòng vấn sâu: UBND, cán bộ LĐTB&XH; cán bộ dân số; trưởng thôn; cán bộ tư pháp; công an; giáo viên; CTV; MTTQ; trạm y tế; chủ tịch Hội PN; giáo viên tiểu học.

- Thăm gia đình

Cấp xã: Xã Kiến An, huyện Chợ Mới, tỉnh An giang

Phòng vấn sâu: UBND, cán bộ LĐTB&XH; cán bộ dân số; trưởng thôn; cán bộ tư pháp; công an; giáo viên; CTV dân số; MTTQ; trạm y tế; Câu lạc bộ trẻ em, chủ tịch Hội PN; Đoàn TN, giáo viên tiểu học và giáo viên mẫu giáo

NGÀY 10 THÁNG 6 NĂM 2010

Cấp tỉnh: An Giang

Thảo luận nhóm: Đại diện Sở LĐTB&XH - cán bộ phòng chống tệ nạn xã hội; Sở GD&ĐT; Sở Tư pháp; Viện kiểm sát; Sở KH&ĐT; Sở Tài chính; Hội chữ thập đỏ; Hội PN; MTTQ.

Phòng vấn sâu: Đại diện Sở LĐTB&XH (cán bộ thanh tra, phòng chống tệ nạn xã hội; trung tâm BTXH)

Thăm trung tâm BTXH

NGÀY 11 THÁNG 6 NĂM 2010

Cấp thành phố: Tp Hồ Chí Minh

Thảo luận nhóm: Đại diện Sở Công an, Y tế, LĐTB&XH, Tư pháp, MTTQ, Văn hoá và Thông tin, ĐoànTN.

Phòng vấn sâu: Trung tâm BTXH

Cấp Quận: Quận 1, Tp HCM

Phòng vấn sâu: Đại diện phòng LĐTB&XH, Tư pháp, Văn hoá và Thông tin, GD&ĐT, Hội PN, Đoàn TN, cán bộ thanh tra phòng LĐTB&XH.

Cấp Quận: quận Thanh Bình

Thảo luận nhóm: UBND, Đảng uỷ, Phòng LĐTB&XH.

Phòng vấn sâu: Hội chữ thập đỏ, MTTQ, Đoàn TN, CTV khu 1, công an và cán bộ y tế

Cấp phường: Phường Cầu Kho, Quận 1, Tp HCM

Thảo luận nhóm: cán bộ văn hoá và xã hội; cán bộ phường; giáo viên, cán bộ ngành LĐTB&XH, UBND.

Phòng vấn sâu: Công an; cán bộ y tế; bí thư Đoàn; cán bộ Hội PN

Cấp phường: Phường Phạm Ngũ Lão, Quận 1, Tp HCM

Thảo luận nhóm: Đại diện Đảng Ủy; Văn hoá & Xã hội; CTV bảo vệ trẻ em; Cán bộ y tế; Trưởng cụm 2; Cán bộ trẻ em; UBND; Công an; Hội PN.

Phòng vấn sâu: MTTQ, công an, trung tâm tham vấn; cán bộ tổ chức Cứu trợ trẻ em; Trung tâm Thảo Đàn; CTV cụm 1 và 2.

Cấp phường: Phường 11, Quận Bình Thạnh, Tp HCM

Thảo luận nhóm: Cán bộ ngành LĐTB&XH, UBND, cán bộ bảo vệ trẻ em, quản lý CLB trẻ em.

Phòng vấn sâu: cán bộ ngành LĐTB&XH, tư pháp, công an, MTTQ, Đoàn TN, Hội chữ thập đỏ, quỹ Bảo trợ trẻ em.

NGÀY 14 THÁNG 6 NĂM 2010

Cấp trung ương

Phòng vấn sâu: Bộ LĐTB&XH và Trung tâm Tư vấn và Dịch vụ truyền thông

Thăm Trung tâm Hỗ trợ nạn nhân buôn bán và bạo hành

Thăm Hội Bảo vệ Quyền Trẻ em

NGÀY 15 THÁNG 6 NĂM 2010

Cấp trung ương

- Phòng vấn sâu: Bộ Công an; Cục Phòng chống AIDS, Bộ Y tế; Hội PN

NGÀY 16 THÁNG 6 NĂM 2010

Cấp trung ương

Phòng vấn sâu: Cục Trợ giúp pháp lý; Vụ Pháp luật hành chính và Hình sự - Bộ Tư pháp; Bộ GD&ĐT – Vụ sinh viên; Viên Kiểm sát nhân dân tối cao – phó giám đốc phòng điều tra xã hội; Đoàn TN.

NGÀY 17 THÁNG 6 NĂM 2010

Cấp trung ương

Phòng vấn sâu: Ban Khoa giáo trung ương; Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch; Thanh tra Bộ LĐTB&XH

PHỤ LỤC B – TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

B.I. TÌNH HÌNH TRẺ EM VIỆT NAM

Theo tài liệu của UNICEF về Tình trạng Trẻ em Thế giới: Quyền trẻ em 2010, trong năm 2008, Việt nam có dân số khoảng 87.10 triệu người, trong đó phần lớn (72%) dân số sống ở khu vực nông thôn. Có khoảng 28,65 triệu trẻ, tương đương 33% dân số.

Kinh tế Việt nam phát triển nhanh kể từ khi thực hiện chính sách Đổi mới về kinh tế và chính trị năm 1986, theo đó Việt nam đã chuyển từ nền “Kinh tế kế hoạch tập trung” sang nền kinh tế ‘Thị trường Xã hội Chủ nghĩa’. Phát triển kinh tế hiệu quả đã đem đến mức độ tăng trưởng cao là 7,7% mỗi năm vào những năm 2002 đến năm 2007. Tuy nhiên, kinh tế phát triển đồng hành với việc tăng khoảng cách giàu nghèo cũng như các nguy cơ mới đối với trẻ em như lao động trẻ em - thường là lao động độc hại, bóc lột tình dục và buôn bán trẻ em. Tình trạng của trẻ em Việt nam đã được cải thiện theo nhiều cách trong những năm gần đây, với tỷ lệ tiêm chủng đạt rất cao, phần lớn trẻ em được học tiểu học và trung học cơ sở. Tuy các vấn đề đối nghèo của trẻ em, thiếu tiếp cận đến hệ thống nước sạch, HIV/AIDS và trẻ bị thương tích là những vấn đề cần được quan tâm, cùng với những điều kiện khó khăn của các trẻ em dân tộc thiểu số, đối tượng chiếm 60% trong tổng số các trẻ em nghèo.

Theo số liệu chính thức của chính phủ, có 1,54 triệu trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và 2,75 trẻ em trong hoàn cảnh khó khăn trong năm 2009 – chiếm 5% dân số và 18,2% dân số trẻ em. Theo ý kiến của những người tham gia phỏng vấn đề cho rằng đói nghèo là nguyên nhân dẫn đến trẻ em bỏ học và tham gia lao động sớm – thường là lao động trong điều kiện độc hại và nguy hiểm.

Hành vi và Thái độ xã hội

Mặc dù nghiên cứu này không khảo sát sâu thái độ và hành vi xã hội, rà soát tại chỗ và nghiên cứu thực địa cho thấy một số phát hiện về thái độ và hành vi xã hội ảnh hưởng đến tình hình trẻ em Việt nam và, đặc biệt, trong công tác phòng ngừa và ứng phó với bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em. Kết quả nghiên cứu đã thừa nhận rằng trẻ em Việt nam có ít nguy cơ hay bị tổn hại bởi các hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Tuy nhiên một nghiên cứu gần đây về xâm hại trẻ em cho thấy có nhiều biểu hiện khác nhau của bạo hành, xâm hại và sao nhãng trẻ em xảy ra trên toàn Việt nam.

Các đề xuất

- Tăng cường công tác truyền thông nâng cao nhận thức để thay đổi thái độ liên quan đến bạo hành, bóc lột xâm hại và sao nhãng đối với trẻ em.

B.II. HỆ THỐNG DỊCH VỤ PHÚC LỢI VÀ BẢO VỆ TRẺ EM VÀ GIA ĐÌNH TẠI VIỆT NAM

B.II.a. Luật pháp và chính sách

Khung pháp lý của Việt nam về bảo vệ trẻ em bao gồm một vài văn bản pháp luật quan trọng đồng thời cùng với các các văn bản dưới luật và chính sách. Hiến pháp quy định rằng “Gia đình là hạt nhân của xã hội” và “Cha mẹ có trách nhiệm nuôi dưỡng và giáo dục con cái thành người có ích cho xã hội”. Hiến pháp cũng quy định cụ thể “Nhà nước, xã hội và gia đình có trách nhiệm...đề bảo vệ chăm sóc và giáo dục trẻ em”.

Luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục trẻ em

Một trong những văn bản chính pháp lý chính liên quan đến hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình ở Việt nam là luật Bảo vệ, Chăm sóc và Giáo dục trẻ em (Luật BVCS&GDTE). Luật này đã hệ thống hoá quyền của trẻ em ở Việt nam. Tuy nhiên, Luật này lại xác định trẻ em dưới 16 tuổi. Để thực hiện Luật BVCS&GDTE, chính phủ đã xây dựng Nghị Định hướng dẫn số 36, trong đó quy định các khái niệm cụ thể về bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng đối với trẻ và chi tiết các nghĩa vụ của cha mẹ, ví dụ, về đăng ký khai sinh.

Các khuyến nghị

- Sửa đổi Luật BVCS&GDTE hoặc xây dựng các quy định để:
- Làm rõ các khái niệm về các hình thức bạo hành tinh thần và thể xác, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng và đối xử lơ là với trẻ, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục.
- Xây dựng cơ cấu phòng ngừa bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng đối với trẻ, bao gồm cả truyền thông và nâng cao nhận thức.
- Đảm bảo có một cơ quan Nhà nước, Bộ LĐTB&XH, chịu trách nhiệm về các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em.
- Xem xét việc lồng ghép một số nội dung của Luật hôn nhân và Gia đình vào trong Luật BVCS&GDTE, để xây dựng các cơ chế cho trẻ em một cách rõ ràng trong luật pháp, ví dụ cơ chế chăm sóc thay thế.

Luật Thanh niên

Luật thanh niên đóng một vai trò quan trọng trong các quyền và bảo vệ người trẻ tuổi từ 16 và 17, những người không còn được coi là trẻ em theo Luật BVCS&GDTE. Luật Thanh niên quy định rằng “Nhà nước có trách nhiệm thực hiện Công ước QTQTE mà Nhà nước Cộng Hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt nam đã phê chuẩn để áp dụng cho người trẻ tuổi từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi phù hợp các điều kiện của người Việt nam”. Luật cũng đặt ra trách nhiệm cụ thể của Nhà nước về bảo vệ trẻ lứa tuổi 16 và 17 khỏi các hình thức “xâm hại tình dục và bóc lột lao động”.

Các khuyến nghị

- Để phù hợp với Điều 31 của Luật Thanh Niên, hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình nên áp dụng cho mọi trẻ em dưới 18 tuổi, bao gồm cả người chưa thành niên từ 16-17 tuổi.

Luật Hôn nhân và Gia đình

Luật hôn nhân và gia đình khẳng định tầm quan trọng của gia đình trong xã hội Việt nam, mở đầu với câu “Gia đình tốt tạo nên một xã hội tốt, xã hội tốt tạo nên nhiều gia đình tốt hơn”. Luật đặt ra nhiệm vụ cho cha mẹ trong việc nuôi dưỡng con cái của họ và cũng đưa ra những quy định về hạn chế hay tước đoạt quyền làm cha mẹ trong tình huống cha mẹ không có năng lực, không sẵn lòng hoặc không đủ tư cách chăm sóc trẻ. Luật cũng quy định tóm tắt các nguyên tắc cơ bản và các thủ tục thực hiện giám hộ pháp lý và nhận con nuôi. Các quy định cụ thể về chăm sóc thay thế và trách nhiệm của các cơ quan lại rất mờ nhạt và thường có sự trùng lặp giữa các cơ quan chính phủ và các tổ chức.

Các khuyến nghị

- - Sửa đổi Luật hôn nhân và gia đình hoặc xây dựng các quy định dưới luật đề:
- Làm rõ trách nhiệm cụ thể của các cơ quan và tổ chức, bao gồm cả Bộ LĐTB&XH, lưu ý rằng chỉ nên có một cơ quan đại diện chịu trách nhiệm cho các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em;
- Giảm bớt sự chồng chéo trách nhiệm giữa các cơ quan và tổ chức; và
- Quy định rõ các thủ tục cho giải pháp chăm sóc thay thế, bao gồm chăm sóc nhận nuôi, giám hộ và nhận con nuôi.
- Xem xét việc lồng ghép một số nội dung của Luật Hôn nhân và Gia đình với Luật BVCS&GDTE để đưa ra những cơ chế rõ ràng trong luật liên quan đến trẻ, ví dụ cơ chế chăm sóc thay thế.

Luật Phòng chống Bạo hành Gia đình

Luật Phòng chống Bạo hành Gia đình định nghĩa bạo hành gia đình là: "một hành động cố ý thực hiện bởi một thành viên gia đình mà gây ra hoặc có khả năng gây ra tổn hại về thân thể, tinh thần và tài chính cho các thành viên khác trong gia đình". Vì vậy định nghĩa này bao gồm cả hành vi xâm hại trẻ em bởi thành viên trong gia đình. Luật đã quy định các cơ chế phòng ngừa, ví dụ, bao gồm thông tin và truyền qua và các phương tiện để thông tin cho cộng đồng. Luật cũng quy định cơ chế hoà giải gia đình khi bạo hành gia đình được xác định.

Các khuyến nghị

- Các điều khoản trong Luật Phòng chống Bạo hành gia đình nên được sửa đổi hoặc có hướng dẫn làm rõ khái niệm các hình thức bạo hành thể chất và tinh thần, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng hay đối xử lơ là, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục.

Bộ luật Hình sự

Điều 104 của Bộ Luật Hình sự quy định các hình thức tội phạm về "gây thương tích cố ý hay gây tổn hại đến sức khỏe của người khác". Điều khoản này liệt kê một loạt các tình tiết cấu thành nên tội phạm và đưa ra các mức tù theo mức độ tổn hại nhưng rất khó thực hiện trong thực tế.

Các khuyến nghị

- Nên sửa đổi các điều khoản trong Bộ luật Hình sự hay đưa ra hướng dẫn để làm rõ các định nghĩa về các loại bạo hành thể chất và tinh thần, gây thương tích cố ý hay xâm hại, sao nhãng hay đối xử lơ là, ngược đãi hay bóc lột, bao gồm xâm hại tình dục.

Các luật pháp và chính sách liên quan khác

Khung pháp lý và chính sách của Việt nam có một số văn bản liên quan đến bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức buôn bán, bóc lột và để ứng phó với các vấn đề buôn bán người và bóc lột khi chúng xảy ra. Phần lớn khung pháp lý liên quan đến dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình đều tập trung vào việc cung cấp các dịch vụ trợ giúp xã hội, đặc biệt là trợ giúp tài chính cho trẻ và gia đình những người có thu nhập dưới ngưỡng nghèo, hoặc trẻ và gia đình sống trong "hoàn cảnh đặc biệt". Bên cạnh đó, các luật pháp có đóng góp cho khung

pháp lý và quy phạm pháp luật liên quan đến hệ thống phúc lợi và các dịch vụ bảo vệ gia đình và trẻ em

Các dịch vụ cấp độ 1,2 và 3 được nêu trong khuôn khổ pháp lý

Các dịch vụ cấp độ 1

Các dịch vụ cấp độ 1 được quy định trong các luật và chính sách liên quan đến phòng ngừa và ứng phó với các vấn đề bảo vệ trẻ em và phúc lợi ở Việt nam thông qua một số điều khoản liên quan đến các hoạt động thông tin và truyền thông

Các dịch vụ cấp độ 2

Một số điều khoản trong khung pháp lý liên quan đến bảo vệ và phúc lợi trẻ em và gia đình đã quy định các dịch vụ cho một số đối tượng trẻ em và các gia đình. Ví dụ điều khoản liên quan đến hỗ trợ tài chính và vật chất cho gia đình và trẻ em trong hoàn cảnh đặc biệt cũng như các dịch vụ cụ thể cho trẻ khuyết tật, bao gồm điều trị y tế và phục hồi, cũng như các hoạt động xã hội, văn hoá, thể thao và vui chơi cho trẻ và các hoạt động giáo dục đặc biệt và dạy nghề. Khung pháp lý này cũng quy định các hoạt động giáo dục cụ thể, nâng cao nhận thức, các giải pháp dựa vào cộng đồng và các dịch vụ cấp độ 2 cho gia đình và trẻ.

Các dịch vụ cấp độ 3

Khung pháp lý đưa ra một số dịch vụ cấp độ 3 cho trẻ em và gia đình và một vài lựa chọn can thiệp cường bức hiện nay. Theo điều 43(3) của Luật BVCS&GDTE, Ủy ban nhân dân (UBND) có thể tham gia chăm sóc và nuôi dưỡng trẻ em thiệt thòi, bao gồm việc tách trẻ khỏi gia đình. Theo Điều 4 Luật Hôn nhân và Gia đình, “các cơ quan, tổ chức và các cá nhân có quyền yêu cầu Tòa án hay các cơ quan có thẩm quyền khác tiến hành các biện pháp ngăn chặn khẩn cấp và xử lý nghiêm khắc đối tượng có hành vi vi phạm Luật hôn nhân và gia đình” và hạn chế quyền làm cha mẹ theo Điều 41 của Luật hôn nhân và gia đình, khi có quyết định của Tòa án.

B.II.b. Cấu trúc thực hiện và tiến trình

10 năm qua, Chính phủ Việt nam đã tiến hành các bước để thành lập hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Năm 1999, Việt nam đã xây dựng một chính sách quốc gia cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Đây là chính sách quốc gia đầu tiên giành cho một số lượng lớn trẻ em theo tiêu chí ‘hoàn cảnh đặc biệt’, bên cạnh nhóm đối tượng trẻ mồ côi hay khuyết tật. Năm 2004, Luật BVCS&GDTE đã hệ thống hoá quyền bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng cho tất cả trẻ em, không chỉ cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. Để thực hiện Luật này, chính phủ đã xây dựng một loạt các chính sách cụ thể, như đã thảo luận trong phần trước, để đáp ứng các vấn đề của cá nhân như buôn bán trẻ em, lao động trẻ em, hỗ trợ trẻ em khuyết tật, trẻ em ảnh hưởng HIV/AIDS, trẻ em mồ côi và trẻ bị bỏ rơi.

Hệ thống này được nhận thấy có một vài điểm hạn chế ở tất cả các giai đoạn thực hiện quy trình can thiệp cho trẻ, bao gồm phòng ngừa, phát hiện, điều tra, chuyển gửi, đánh giá và đáp ứng, và giám sát và đánh giá. Tuy nhiên, có nhiều đối tác tham gia vào thực hiện từng phần trong hệ thống này, những dịch vụ của các đối tác này có thể được tập trung với nhau để thực hiện thành công hơn trong tương lai.

Vai trò và chức năng của các cơ quan trong hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình

Cấp Quốc gia

Ở cấp quốc gia, các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình được quản lý bởi Bộ LĐTB&XH, với sự hợp tác của các Bộ ngành khác để cung cấp dịch vụ và xây dựng hệ thống hỗ trợ trẻ em và gia đình. Nghị định 186 đã xác định rõ các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức, Bộ LĐTB&XH chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước về các vấn đề liên quan đến lao động và các vấn đề xã hội, bao gồm cả bảo vệ và chăm sóc trẻ.

Cấp địa phương

Ở mỗi cấp địa phương đều có những trách nhiệm khác nhau trong việc lập kế hoạch, giám sát và thực thi luật và chính sách liên quan đến dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Cơ quan có thẩm quyền chính tham gia vào tiến trình này là UBND và các ban ngành, bao gồm ngành LĐTB&XH, Y tế, tư pháp, công an, giáo dục và đào tạo và viện kiểm sát ở các cấp. Trong Ủy ban Nhân dân, Chủ tịch và Phó Chủ tịch thường có trách nhiệm trực tiếp đưa ra các quyết định liên quan đến trẻ em, và được ủng hộ bởi các ngành chuyên môn như ngành LĐTB&XH ở các cấp.

Cấp Tỉnh

Các cơ quan có thẩm quyền cấp tỉnh có 3 vai trò chính. Thứ nhất, họ có trách nhiệm thực thi các luật pháp và chính sách ở các lĩnh vực cụ thể như nhận con nuôi quốc tế, buôn bán người hoặc tiếp nhận trẻ vào các trung tâm Bảo trợ Xã hội (BTXH). Thứ hai, họ cũng chịu trách nhiệm lập kế hoạch thực hiện các luật pháp và chính sách ở cấp tỉnh và giám sát việc thực hiện ở các cấp địa phương.

Cấp Huyện

Ở cấp Huyện, các cơ quan có thẩm quyền cũng tham gia vào việc lập kế hoạch và giám sát, nhưng chịu trách nhiệm chính về việc thực hiện khung pháp lý trong các lĩnh vực cụ thể. UBND cấp xã thường chuyển gửi các trường hợp lên cấp huyện và cấp huyện lại chuyển gửi lên cấp tỉnh.

Cấp xã

Cấp xã là nơi thực hiện các luật pháp và chính sách liên quan tới dịch vụ phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em. UBND cấp xã cũng như các trưởng thôn được tham gia nhiều trong đời sống của cộng đồng. Vì vậy, nếu một trẻ được coi có nguy cơ, thì UBND xã hay lãnh đạo địa phương sẽ được thông báo bởi các cộng tác viên và các tổ chức quần chúng đóng trên địa bàn xã.

Các khuyến nghị

- Trong tiến trình xây dựng hệ thống các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, cần phải đảm bảo rằng có một cơ quan (Bộ LĐTB&XH) chịu trách nhiệm về hệ thống các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Cơ quan này cần thiết phải phối hợp với các cơ quan khác, nhưng phải chịu trách nhiệm về hệ thống các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình.

Cơ chế điều phối trong nước

Điều phối là một phần quan trọng của hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Hệ thống cần có nhiều cơ quan ban ngành tham gia ở các lĩnh vực khác nhau, nhưng để thực hiện hệ thống có hiệu quả, cần phải có các quy trình điều phối rõ ràng giữa các cơ quan và tổ chức. Ở Việt Nam, vấn đề điều phối giữa các cơ quan và tổ chức được coi là phần chính của tiến trình can thiệp trẻ em thông qua các dịch vụ bảo vệ trẻ em. Tuy nhiên, các đối tác tham gia phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm đều cho rằng cơ chế điều phối các hoạt động và dịch vụ hiện nay chỉ mang tính hình thức.

Các khuyến nghị:

- Chúng tôi khuyến nghị có một cơ quan (Bộ LĐTB&XH) chịu trách nhiệm chính thức về các khía cạnh liên quan đến dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, bao gồm các dịch vụ được tiến hành bởi các cơ quan và tổ chức khác.
- Cần phải làm rõ trách nhiệm và cơ chế điều phối cho tất cả các cơ quan chính phủ để đảm bảo rằng hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em được vận hành hiệu quả.
- Tầm nhìn, chiến lược và kế hoạch hành động nên có riêng một dự án cho hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em tổng thể và được lồng ghép; và
- Trên thực tế, trẻ em độ tuổi 16-17 được bảo vệ bởi các điều khoản trong Công ước QTQTE, vậy hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em phải được thực hiện cho tất cả trẻ em dưới 18 tuổi.

B.II.c. Cung cấp dịch vụ

i) Các dịch vụ phòng ngừa (cấp độ 1)

Phần lớn các dịch vụ cấp độ 1 liên quan đến thông tin, truyền thông và giáo dục là để hỗ trợ gia đình và phòng ngừa đổ vỡ gia đình. Các dịch vụ này thực hiện các hoạt động truyền thông và phổ biến pháp luật thông qua sản xuất và phân phát tờ rơi; tuyên truyền qua các phương tiện thông tin đại chúng; tài liệu; chương trình y tế; và các cuộc họp thôn để nâng cao nhận thức.

Các khuyến nghị

- Phát triển các hoạt động truyền thông và nâng cao nhận thức, đặc biệt về các vấn đề liên quan đến bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em;
- Xây dựng chương giáo dục trường học để đảm bảo truyền thông và nâng cao nhận thức về các vấn đề liên quan về bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em; và
- Xây dựng năng lực cho các đối tác địa phương để thực hiện truyền thông hiệu quả

ii) Các dịch vụ can thiệp sớm (cấp độ 2)

Dịch vụ cấp độ 2 trong hệ thống các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ gia đình và trẻ em có xu hướng gắn kết với chương trình xóa đói giảm nghèo. UBND và ngành LĐTB&XH có trách nhiệm lập danh sách trẻ và gia đình có đủ điều kiện nhận trợ cấp tài chính theo nghị định 67. Họ cũng phối hợp với các tổ chức quần chúng để hỗ trợ vật chất cho trẻ em có nhu cầu.

Các khuyến nghị

- Cần đánh giá sự hỗ trợ vật chất và an sinh xã hội trên khía cạnh phòng ngừa rủi ro về bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em; và
- Xem xét việc bổ sung các dịch vụ cho trẻ em và gia đình, bao gồm:
 - Chăm sóc ban ngày, bao gồm bán trú cho học sinh
 - Chăm sóc giải trí cho cha mẹ, bao gồm cha mẹ của trẻ khuyết tật.
- Truyền thông cho nhóm đối tượng đích cũng là hoạt động cần thiết để nâng cao nhận thức về vấn đề cụ thể, tuy nhiên, cần phải phối hợp với hoạt động truyền thông thuộc dịch vụ cấp độ 1.

iii) Dịch vụ can thiệp khẩn cấp (dịch vụ cấp độ 3)

Dịch vụ cấp độ 3 được thực hiện cho một nhóm nhỏ trẻ em và gia đình nơi trẻ bị tổn thương hay có nguy cơ tức thì bị tổn thương bởi các hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và/hay sao nhãng.

Tại dịch vụ cấp độ 3 này, chính phủ Việt nam nên có một số các **dịch vụ chính thức** để đáp ứng nhu cầu của trẻ em có nguy cơ hay đã bị tổn hại bởi xâm hại, bóc lột và bạo hành. Các dịch vụ chính thức này cần được nêu trong các văn bản pháp lý và bao gồm các dịch vụ về giám hộ, chăm nuôi tạm thời và nhận con nuôi cũng như chăm sóc tập trung tại các cơ sở của nhà nước.

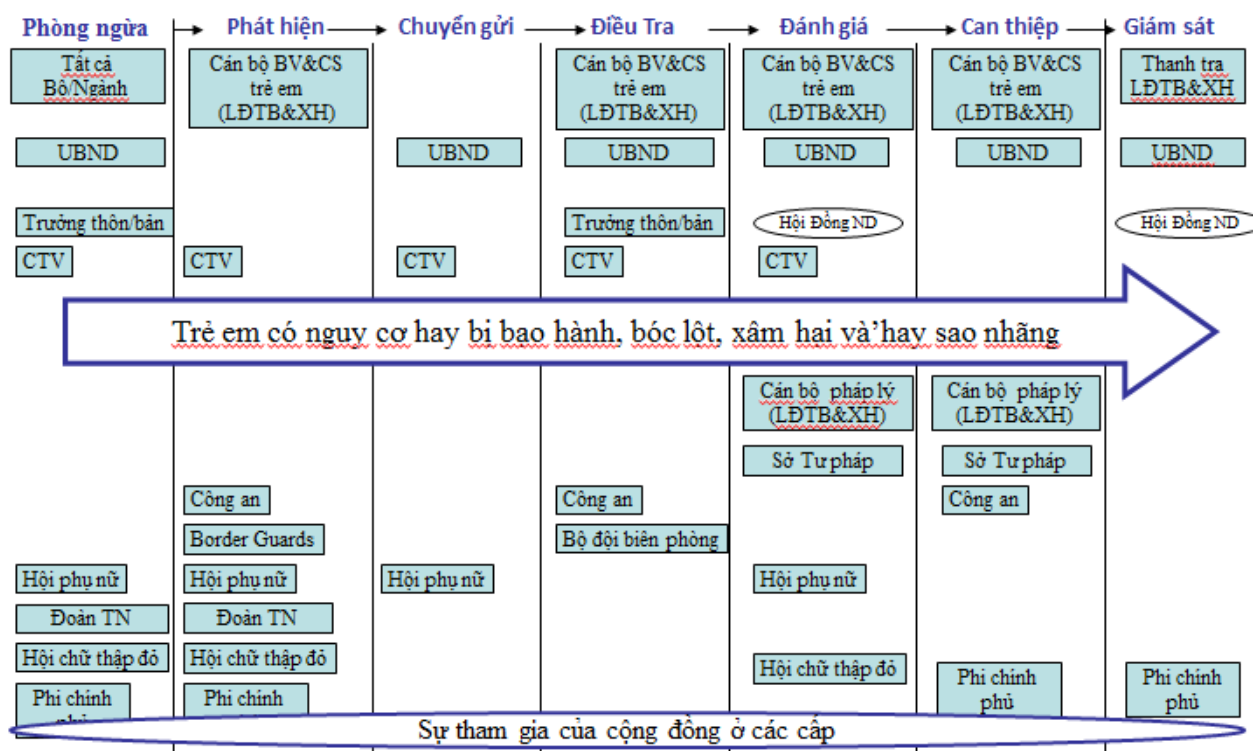
Bên cạnh các dịch vụ chính thức, các tổ chức dân sự xã hội và các đối tác khác cũng có thể cung cấp các **dịch vụ không chính thức** như các dịch vụ hoà giải trong gia đình để duy trì bảo vệ gia đình. Trong nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu đã tới thăm một số dịch vụ không chính thức, bao gồm các cơ sở chăm sóc tập trung tạm thời và lâu dài.

Một trong những điểm mạnh của hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình là sự tham gia của cộng đồng trong các vấn đề và đời sống của gia đình. Điều này hỗ trợ những người cung cấp dịch vụ tại cộng đồng thực hiện được các dịch vụ này tới tận trẻ em và gia đình. Tuy nhiên, việc cung cấp các dịch vụ tại cộng đồng cần gắn liền với các nguồn lực sẵn có tại khu vực này. Ví dụ, tại Tp HCM và Hà nội, các dịch vụ này phong phú và nhiều hơn, có lẽ tại 2 thành phố này nhu cầu về bảo vệ cao hơn như nhu cầu của trẻ em sống và làm việc trên đường phố. Tuy nhiên, các dịch vụ dựa vào cộng đồng nên được cung cấp ở tất cả các khu vực cho trẻ em và gia đình.

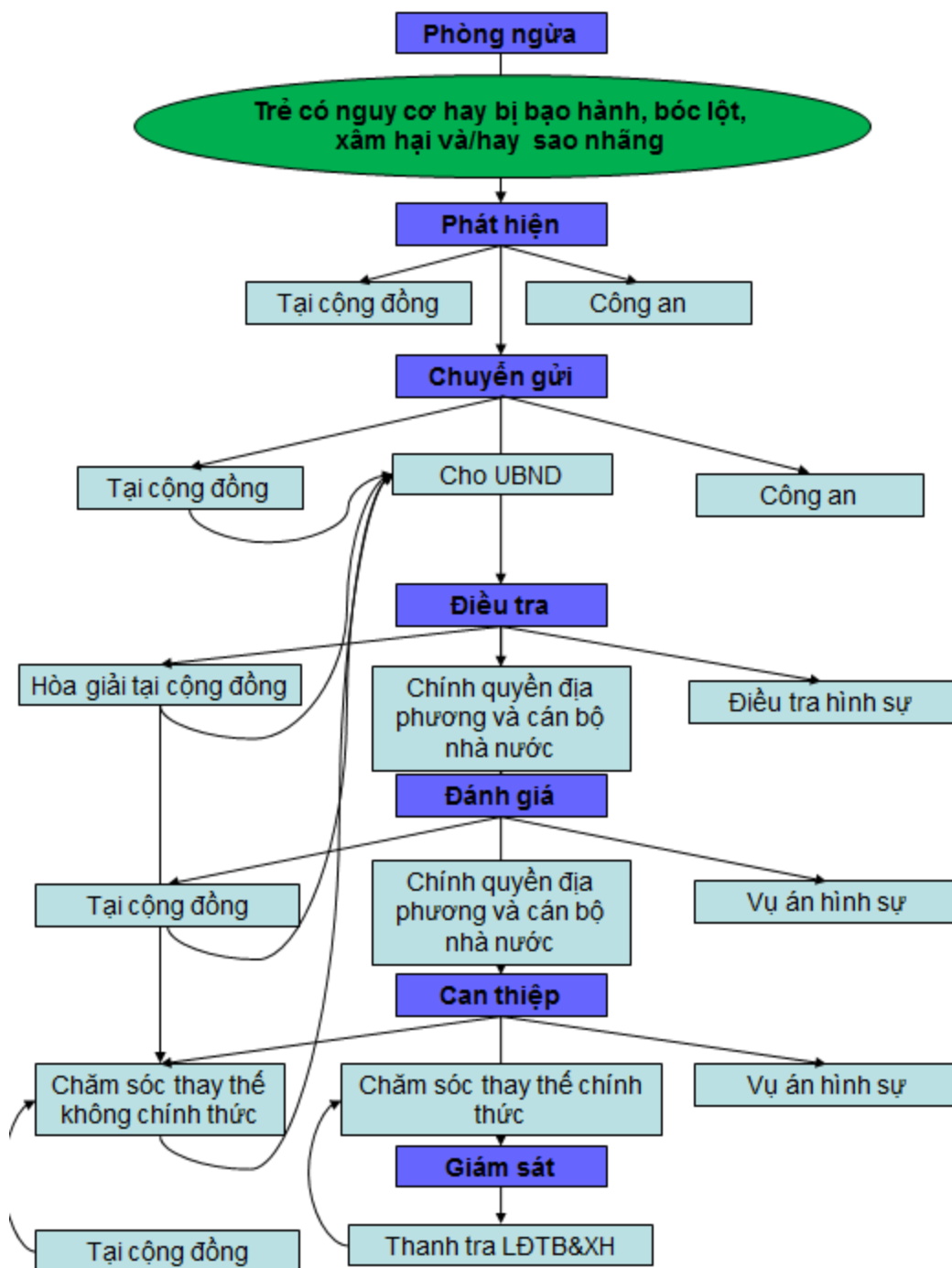
Tổng quan về tiến trình bảo vệ trẻ em trong hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em

Hai sơ đồ sau đây cho thấy một bức tranh tổng quan về tiến trình can thiệp bảo vệ trẻ em thông qua hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình hiện nay tại Việt nam. Bức tranh cũng cho thấy các đối tác tham gia vào từng giai đoạn của tiến trình. Sơ đồ 4 cho biết các đối tác tham gia vào các giai đoạn của tiến trình. Sơ đồ 5 cho biết các hoạt động diễn ra trong một tiến hình xử lý trường hợp, đây là thông tin thu được trong quá trình nghiên cứu.

Sơ đồ 6 – Tổng quan về tiến trình bảo vệ trẻ em



Sơ đồ 7 – Tổng quan về các hoạt động can thiệp với một trường hợp trẻ em



Các khuyến nghị

- Cần xây dựng một hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình mà ở đó trách nhiệm của các đơn vị tham gia cần được làm rõ tại mỗi giai đoạn của tiến trình bảo vệ trẻ em;
- Tất cả thành viên tham gia vào hệ thống này cần được đào tạo đầy đủ và được cung cấp nguồn lực để thực hiện trách nhiệm của mình. Điều này nên được thực hiện thông qua:
 - Xây dựng các quy định về vai trò tham gia;

- Xây dựng thoả thuận liên ngành; và
- Đào tạo và nâng cao nhận thức cho cán bộ thực hiện.

Phát hiện

Trách nhiệm xác định trẻ em cần được bảo vệ đặc biệt hiện nay được thực hiện bởi nhiều cá nhân và cán bộ. Các cộng tác viên và các cán bộ Ủy ban cấp xã chịu trách nhiệm xác định trẻ em và gia đình cần các trợ giúp xã hội cũng như xác định trẻ em có nguy cơ hoặc đang phải chịu bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Công an viên có trách nhiệm xác định tội phạm liên quan đến trẻ em như bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em. Hiện nay các hoạt động chính để xác định “nguy cơ” được gắn với các dịch vụ hỗ trợ tài chính và vật chất. Nó cho thấy việc xác định xâm hại tại gia đình và nhà trường và ở các khu vực khác là một thách thức lớn ở Việt nam. Vấn đề khó khăn này dường như bắt nguồn từ ba vấn đề chính: thiếu định nghĩa rõ ràng và sự hiểu biết về bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em; thiếu tập huấn đầy đủ cho các cán bộ có trách nhiệm xác định các vấn đề của trẻ em; và thiếu nhận thức về các yếu tố cấu thành bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em, đi đôi với thiếu sự sẵn sàng công nhận vấn đề này.

Các khuyến nghị

- Sửa đổi Luật BVCS&GDTE hoặc xây dựng các quy định để nâng cao việc xác định các hình thức của bạo hành thân thể và tinh thần, xâm hại gây tổn thương, sao nhãng và đối xử lơ là với trẻ
- Tăng cường tập huấn nhận biết bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng để đảm bảo cho các nhân viên cấp cơ sở có đủ năng lực nhận biết trẻ em có nguy cơ hoặc đang bị bạo hành, bóc lột, xâm hại hoặc sao nhãng
- Tăng cường nhân lực và ngân sách cho các cộng tác viên để đảm bảo họ có đủ khả năng nhận biết trẻ em có nguy cơ hoặc đang bị bạo hành, bóc lột, xâm hại hoặc sao nhãng
- Khuyến khích việc nhận biết bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng ở cấp cơ sở và theo dõi sau đánh giá

Tách trẻ ra khỏi gia đình trong trường hợp khẩn cấp: Theo luật hôn nhân và gia đình, điều 17(2)(a) nghị định số 36, Các cơ quan chính phủ, Hội phụ nữ và các tổ chức khác có thể gửi hồ sơ yêu cầu tòa án để hạn chế hoặc tước bỏ quyền làm cha mẹ nếu cha mẹ bị phát hiện có những hành vi vi phạm cụ thể để con cái họ đến nguy cơ bị tổn hại. Điều 17(2)(b) nghị định số 36 quy định có thể tách trẻ ra khỏi sự chăm sóc của cha mẹ trong trường hợp khẩn cấp. Nhìn chung nếu trẻ ở trong tình trạng nguy hiểm tức thì, trẻ sẽ được đưa đến cho họ hàng hay có thể tạm thời một thời gian ở một nơi cư trú không chính thức. Trong khi cần có một cơ chế để tách trẻ ra khỏi gia đình trong trường hợp khẩn cấp, để đảm bảo trẻ được an toàn, trước khi đưa trẻ về với gia đình thì cần thiết phải đánh giá lại hoàn cảnh gia đình của trẻ - việc đánh giá này phải được thực hiện bởi các nhân viên xã hội được đào tạo hoặc có kỹ năng.

Các khuyến nghị

- Cần có các quy định tách trẻ ra khỏi gia đình trong trường hợp khẩn cấp để
 - Xây dựng các tiêu chí tách trẻ
 - Xây dựng thủ tục tách trẻ
 - Xây dựng cơ sở để đưa trẻ đến

- Đảm bảo rằng tất cả các trường hợp tách trẻ phải được thực hiện (trong vòng 24 giờ) theo quyết định tách trẻ của toà án.

Chuyển gửi

Ở Việt nam hầu hết các trường hợp liên quan đến trẻ em đều được chuyển đến Ủy an Nhân dân các cấp, ngoại trừ những trường hợp trẻ em phạm tội và vi phạm pháp luật hoặc tội phạm nghiêm trọng sẽ được chuyển đến hệ thống tư pháp và không thông qua hệ thống hành chính. Thực tế xuất hiện các trường hợp được xử lý trong phạm vi cộng đồng mà không qua Ủy ban Nhân dân cấp xã.

Các khuyến nghị

- Hệ thống chuyển gửi cần phải rõ ràng và chính thức giúp xác định một cách rõ ràng các trường hợp phải chuyển đến cơ quan nào.

Điều tra

Khi có một trường hợp được gửi đến UBND hay trường thôn, có 2 hình thức tiến hành điều tra. Hình thức ưa thích hơn cả là tổ chức dân sự xã hội tiến hành điều tra, ví dụ là Hội Phụ nữ, hoặc các cộng tác viên tại cộng đồng. Họ đến và nói chuyện trực tiếp với gia đình của đối tượng và xác định bản chất của vấn đề và quyết định vấn đề có thể được giải quyết hay không, nếu trường hợp nghiêm trọng thì sẽ yêu cầu công an tiến hành điều tra. Trường hợp không nghiêm trọng sẽ được xử lý ở cộng đồng mà không cần phải tiến hành theo quy trình chính thức.

Các đề xuất

- Cần đưa các thủ tục điều tra có sự tham gia của đa ngành cho các trường hợp bảo vệ trẻ em phù hợp các hướng dẫn quốc tế vào trong khung pháp lý của Việt nam; và
- Cần đào tạo các cán bộ cấp địa phương để thực hiện các thủ tục này, đặc biệt cần phải hiểu các thủ tục đảm bảo nguyên tắc tất cả vì lợi ích của trẻ.

Đánh giá

Ở Việt nam hình thức đánh giá chính tập trung chủ yếu vào việc kiểm tra tình trạng của nơi chuyển đến. Ví dụ: cán bộ cấp xã của ngành lao động, thương binh và xã hội sẽ đánh giá gia đình nơi chuyển đến dựa vào tình trạng tài chính của gia đình, mối quan hệ với trẻ và các hình thức khác như điều kiện sống, đánh giá này không lấy trẻ làm trung tâm, nó không tiến hành xem xét một cách đầy đủ các nhu cầu và quyền của trẻ mà chỉ tập trung vào cha mẹ và người giám hộ sắp tới của trẻ.

Các khuyến nghị

- Xây dựng một quy trình đánh giá chính thức áp dụng phương pháp có sự tham gia đa ngành, bởi cán bộ xã hội được đào tạo và
- Trẻ cần được hỏi ý kiến khi đưa ra quyết định chăm sóc thay thế phù hợp với điều 12(1) của Công ước Quốc tế quyền trẻ em

Lập kế hoạch chăm sóc

Khi việc đánh giá trẻ và gia đình kết thúc, nếu quyết định tách trẻ ra khỏi gia đình được đưa ra thì phải xây dựng một kế hoạch chăm sóc để đưa ra quy trình và từng bước phải thực hiện để bảo vệ trẻ. Hiện nay việc lập kế hoạch chăm sóc ở Việt nam cực kỳ hạn chế. Không có một hệ thống lập kế hoạch chính thức nên thành công của việc chăm sóc thay thế phụ thuộc hoàn toàn vào năng lực của người lập kế hoạch. Việc thiếu lập kế hoạch chăm sóc dẫn đến trẻ có nguy cơ bị đưa vào môi trường chăm sóc thay thế không đáp ứng được các nhu cầu của trẻ và không phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Không lập kế hoạch chăm sóc phù hợp trước khi chăm sóc thay thế và rà soát sau khi trẻ được chăm sóc thay thế nên trẻ có nguy cơ bị tiếp tục xâm hại, bóc lột, xâm hại và sao nhãng.

Can thiệp tư pháp

Điều 41 và 42 trong bộ luật Hôn nhân và Gia đình đã đưa ra những quy định pháp lý về việc tước quyền cha mẹ, bao gồm cả hoàn cảnh/điều kiện bị hạn chế hay tước quyền cha mẹ và đơn vị có thẩm quyền đề nghị tước quyền cha mẹ. Cần lưu ý rằng hầu hết các quyết định liên quan đến trẻ em trong hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình, bao gồm cả quyết định đưa trẻ vào cơ sở tập trung, đều do UBND quyết định.

Chăm sóc thay thế

Theo điều 20(3) trong Hướng dẫn LHQ, chính phủ cần thực hiện các biện pháp chăm sóc thay thế theo hình thức gia đình, bao gồm chăm sóc của họ hàng, nhận nuôi, con nuôi, và trong cơ sở tập trung. Ở Việt nam đã có tất cả cơ sở pháp lý về việc cung cấp dịch vụ này, nhưng trên thực tế rất ít trẻ em được chăm sóc thay thế. Hầu hết trẻ em không có sự chăm sóc của cha mẹ được sống trong các cơ sở ngoài nhà nước.

Giám hộ

Vai trò giám hộ của các thành viên gia đình được đề cập trong Luật Hôn nhân và Gia đình Việt nam. Trên thực tế dường như sự chăm sóc của họ hàng không nằm trong hệ thống chăm sóc thay thế chính thức.

Chăm nuôi tạm thời

Có một số điều khoản được đưa ra trong Quyết định 38/2004 về các tiêu chí của chăm sóc nhận nuôi, hiện tại có ít dịch vụ chăm sóc nhận nuôi ở Việt nam thay vào đó trẻ có thể được chăm sóc bởi các thành viên của cộng đồng người nhận trẻ làm con nuôi nhưng họ lại không được quan tâm theo quy định của chương trình chăm sóc nhận nuôi chính thức.

Con nuôi

Có hai hình thức nhận con nuôi ở Việt nam: nhận con nuôi trong nước và nhận con nuôi nước ngoài, thực tế việc nhận con nuôi trong nước và nước ngoài do ngành Lao động và thương binh xã hội và ngành Tư pháp cấp huyện và tỉnh đảm nhiệm

Chăm sóc tập trung

Ở Việt nam, có một vài hình thức chăm sóc tập trung cho trẻ khi các em không thể sống chung với gia đình. Các hình thức này bao gồm trung tâm bảo trợ xã hội do nhà nước quản lý và các cơ sở do tổ chức phi chính phủ quản lý như làng SOS và các cơ sở tạm thời khác, các cơ sở này có thể sử dụng cho cả tạm trú khẩn cấp và lâu dài.

Các trung tâm chăm sóc tập trung không yêu cầu có quyết định của luật pháp mà chỉ áp dụng các pháp an toàn theo pháp luật hay thực tế để đảm bảo rằng chăm sóc tập trung là phù hợp nhất và nó tiếp tục là nơi phù hợp cho trẻ.

Giám sát

Hiện nay, việc giám sát các trường hợp trẻ em được thực hiện một cách không chính thức tại cộng đồng hoặc một cách chính thức thông qua công tác thanh tra tại các cơ sở tập trung. Các cơ sở chăm sóc tập trung, mặc dù không phải lúc nào cũng kém hiệu quả, cũng không được thường xuyên thanh tra theo các chuẩn mực tối thiểu. Thực vậy, các cơ sở này không có các chuẩn mực tối thiểu. Năng lực cán bộ thì thấp và ít được tập huấn về công tác với trẻ em. Các hoạt động thanh tra bao gồm việc đọc tài liệu và báo cáo và sau đó làm rõ những điểm chưa được rõ tại cấp tỉnh. Hoạt động thanh tra cũng thực hiện tại cấp huyện và xã, nhưng không tập trung kiểm tra các cơ sở chăm sóc kế tiếp. Trên thực tế, công việc hoà nhập cộng đồng sau khi rời cơ sở tập trung được tiến hành bởi chính cán bộ của cơ sở, những người này làm việc với gia đình để đảm bảo việc hoà nhập được thành công. Tuy nhiên, trên thực tế có rất nhiều thách thức và chỉ thành công với những trường hợp có nguy cơ thấp.

Hệ thống lưu trữ thông tin và hồ sơ hiện nay ở Việt nam không thu thập được đầy đủ thông tin để đáp ứng nhu cầu của trẻ có nguy cơ hay nạn nhân của bạo hành, bóc lột, xâm hại hay sao nhãng. Tuy nhiên, việc thu thập thông tin và số liệu liên quan đến sinh, tử hay thu nhập cho thấy rằng đã có các cơ chế để thu thập số liệu. Để phát triển hệ thống dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình ở Việt nam, cần phải phát triển hệ thống thu thập thông tin về trẻ em và đảm bảo rằng những người thu thập số liệu là các cán bộ xã hội được đào tạo hay đào tạo họ về kỹ năng công tác xã hội để họ có thể tiến hành lưu hồ sơ chính xác về các trường hợp bị bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng.

Các khuyến nghị

- Cần xây dựng một hệ thống quản lý ca chính thức để giám sát tất cả các trường hợp trẻ em thuộc hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em và cán bộ xã hội và những đối tác tham gia cần được tập huấn để tiến hành hệ thống này;
- Các cơ sở chăm sóc tập trung nên được thanh tra và kiểm tra định kỳ, bao gồm thanh tra không báo trước, dựa trên các chuẩn mực tối thiểu;
- Các hoạt động thanh tra nên có ý kiến tham vấn của trẻ;
- Cần có cơ chế khiếu nại cho trẻ em trong các cơ sở tập trung để trẻ có thể khiếu nại về các vấn đề liên quan đến bảo vệ trẻ em;
- Cần có một hệ thống thu thập số liệu bắt buộc để đóng góp cho cơ sở dữ liệu trẻ em có nguy cơ hay bị tổn hại do bạo hành, bóc lột, xâm hại hay sao nhãng;
- Cần phải làm rõ ai là người chịu trách nhiệm cung cấp số liệu, ai sẽ đối chiếu số liệu và cơ quan nào cần được chia sẻ thông tin. Chúng tôi đề xuất Bộ LĐTB&XH có trách nhiệm về việc thu thập số liệu;
- Cần sử dụng hệ thống máy tính để lưu trữ thông tin và chia sẻ số liệu; và
- Cần xây dựng cơ chế chia sẻ thông tin.

PHỤ LỤC C - TÓM TẮT KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Việt nam đã có những bước đi tích cực để hoàn thành mục tiêu cung cấp dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình phù hợp với Công ước QTQTE và đáp ứng những chuẩn mực quốc tế khác. Mỗi quan tâm trong việc xây dựng một hệ thống dịch vụ phúc lợi xã hội và bảo vệ trẻ em và văn hoá tham gia của cộng đồng là những điểm mạnh chính trong hệ thống hiện nay.

Trong hệ thống hiện nay, cộng đồng tích cực tham gia giải quyết các vấn đề của gia đình và trẻ em. Trên thực tế, đã có nhiều mối quan hệ phối hợp trong cộng đồng, ví dụ, giữa chính quyền và các tổ chức xã hội làm việc với trẻ em và gia đình. Trong 10 năm qua, chính phủ Việt nam đã đầu tư đáng kể vào công cuộc phát triển nghề CTXH. Đây là thành tựu lớn và đáng khen ngợi.

Tuy nhiên, hiện nay hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình chưa đủ để đáp ứng được các trách nhiệm quốc tế và các chuẩn mực thực hành tốt trên thế giới. Mối quan tâm lớn nhất ở đây là chưa có các dịch vụ toàn diện, lồng ghép giữa cấp độ 1,2 và 3 và chưa có quy trình can thiệp rõ ràng thông qua hệ thống bảo vệ trẻ em. Hơn nữa, cần phải xây dựng năng lực chuyên nghiệp cho các cán bộ thực hiện dịch vụ bảo vệ trẻ em cũng như đảm bảo những người làm việc ở cấp cơ sở có khả năng thực hiện được các bước của một hệ thống phức tạp về dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình.

Chúng tôi đề xuất

- Cần phải xây dựng một tầm nhìn dài hạn cho các dịch vụ phúc lợi xã hội và bảo vệ trẻ em ở Việt nam, đây là bước đầu tiên khi xây dựng hệ thống.
- Khi tầm nhìn đã được xây dựng, cần phải xây dựng một chiến lược cải cách 10 năm, bên cạnh một kế hoạch 5 năm với các mục tiêu hằng năm.

Khung pháp lý

Trong khi khung pháp lý hiện nay đã được xây dựng và bao phủ nhiều lĩnh vực liên quan đến hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em, thì vẫn có những điểm bất cập trong hệ thống pháp lý và cần phải được xử lý: 1) chưa có một luật pháp bảo vệ trẻ em tổng thể: các điều khoản liên quan đến phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình được đưa vào cả Luật BVCS&GDTE và Luật Hôn nhân và Gia đình, cũng như các quy định khác; 2) Luật thiếu các định nghĩa và hướng dẫn đầy đủ về bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng.

Chúng tôi đề xuất

- Xây dựng một Luật Bảo vệ trẻ em để bao phủ toàn bộ các giai đoạn từ phòng ngừa đến can thiệp các trường hợp bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng trẻ em và dành cho mọi trẻ em dưới 18 tuổi.
- Nếu không thể xây dựng được một Luật mới tổng thể, thì cần sửa đổi và bổ sung hệ thống luật pháp hiện nay và xây dựng các văn bản dưới luật hiện nay để:
 - o Xác định rõ và cấm các hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng;
 - o Làm rõ vai trò của nhà nước và các cơ quan có liên quan khi trẻ gặp rủi ro hay bị tổn hại do hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng

- Làm rõ quy trình cho từng giai đoạn của hệ thống dịch vụ bảo vệ trẻ em, bao gồm phòng ngừa, phát hiện, chuyển gửi, điều tra, đánh giá, can thiệp và giám sát; và
- Xây dựng các quy trình và tiêu chí chính thức cho giám hộ pháp lý, chăm sóc nhận nuôi và chăm sóc bởi họ hàng.

Khung cấu trúc bảo vệ trẻ em

Bên cạnh những bất cập trong hệ thống pháp lý, cũng còn một số điểm trong hệ thống cấu trúc và dịch vụ cũng cần phải quan tâm. Nói một cách rộng hơn, Việt nam còn thiếu một đội ngũ nhân sự có năng lực và được đào tạo, đặc biệt đội ngũ làm việc tại cộng đồng. Chính vì điều này nên việc cung cấp dịch vụ còn yếu, đặc biệt dịch vụ cấp độ 3. Có rất ít các hình thức giám hộ hay chăm sóc nhận nuôi chính thức và con nuôi trong nước.

Chúng tôi khuyến nghị rằng: Để tăng cường tiến trình và quy trình cho hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình,

- Cần có một cơ quan chính phủ, Bộ LĐTB&XH, được đề cử để chịu trách nhiệm về các dịch vụ phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình. Ở mỗi tỉnh và cấp quốc gia, cần phải có một cơ quan thực hiện chức năng bảo vệ trẻ em.
- Cần có cơ chế và quy trình phối hợp lồng ghép để cùng hiểu rõ về tiến trình can thiệp trẻ em thông qua hệ thống, bao gồm việc làm rõ vai trò và trách nhiệm của tất cả các bên tham gia.
- Cần phát triển các chương trình đào tạo tổng thể cấp quốc gia, bao gồm xây dựng năng lực chuyên nghiệp liên tục và có hướng dẫn thực hành tốt.

Cung cấp dịch vụ

Hiện nay, các dịch vụ hiện tại cho trẻ em và gia đình chủ yếu tập trung vào các dịch vụ cấp độ 1 với một số dịch vụ cấp độ 2, hầu hết là hình thức hỗ trợ về tài chính và vật chất, và một số dịch vụ cấp độ 3 liên quan đến can thiệp tình nguyện cho trẻ và gia đình khi có nguy cơ hay phát hiện có hành vi bạo hành, bóc lột, xâm hại và sao nhãng. Ở cấp độ 3, các quy trình thường được tiến hành một cách không chính thức tại cộng đồng, hơn là những can thiệp chính thức.

Chúng tôi khuyến nghị:

- Bên cạnh các dịch vụ cấp độ 1 và 2, dịch vụ cấp độ 3 nên được tăng cường dưới sự hợp tác với các tổ chức dân sự xã hội và phi chính phủ và, rất quan trọng, các quy chế giữa các thành viên và trong số các đối tác cần phải được làm rõ.
- Xây dựng hệ thống quản lý ca, bao gồm có một chính đồng bộ cấp quốc gia về ghi chép hồ sơ để đảm bảo tính thống nhất và tiêu chí chia sẻ thông tin về các trường hợp xâm hại;
- Xây dựng kế hoạch chăm sóc dựa trên nhu cầu của trẻ và những yêu cầu về cung cấp dịch vụ và cần được rà soát thường xuyên;
- Xây dựng chuẩn mực tối thiểu cho các cơ sở chăm sóc tập trung;
- Tăng cường năng lực và vai trò của thanh tra viên của Bộ LĐTB&XH hay thành lập cơ quan thanh tra cấp quốc gia, nơi có thẩm quyền tiến hành thanh tra và giám sát các dịch vụ chăm sóc thay thế. Cơ quan thanh tra này có quyền tiến hành thanh tra đột xuất không thông báo trước; và

- Trên thực tế, trẻ từ 16-17 tuổi được bảo vệ theo các điều khoản của Công ước QTQTE trong Luật Thanh niên, hệ thống phúc lợi và bảo vệ trẻ em và gia đình cần phải được áp dụng cho mọi trẻ em dưới 18 tuổi.
- Trong khi các cán bộ xã hội chịu trách nhiệm chung về các vấn đề xã hội tại cộng đồng cũng như cho gia đình, các vấn đề bảo vệ trẻ em nên có một cán bộ chuyên trách chịu trách nhiệm cho những đối tượng trẻ em rơi vào hệ thống bảo vệ trẻ em.