



# CHÍNH SÁCH BẢO VỆ, CHĂM SÓC VÀ GIÁO DỤC TRẺ EM Ở NƯỚC TA ĐẾN NĂM 2010 VÀ KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

TS. Lưu Bích Ngọc, PGS.TS. Nguyễn Thị Thiêng

Đại học Kinh tế Quốc dân

*Chính sách bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em nằm trong hệ thống chính sách xã hội nói chung của Nhà nước với các mục tiêu như đảm bảo phúc lợi, bình đẳng và hòa nhập cho mọi nhóm đối tượng trẻ em. Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã từng bước xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam nhằm bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, kịp thời điều chỉnh mọi mối quan hệ xã hội phát sinh, đồng thời từng bước làm hài hòa với pháp luật quốc tế, phù hợp với xu thế hội nhập của khu vực và thế giới. Các chiến lược, chương trình hành động vì trẻ em đã được ban hành trong suốt 30 năm qua. Bên cạnh thành tựu đã đạt được, việc thực hiện chính sách bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em còn gặp hạn chế do thiếu cách tiếp cận liên ngành, thiếu hệ thống dữ liệu, đặc biệt thiếu các dịch vụ đặc thù.*

**Từ khóa:** bảo vệ trẻ em, chăm sóc trẻ em, giáo dục trẻ em, quyền trẻ em, chính sách

## 1. Vị trí, vai trò của chính sách bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em trong hệ thống chính sách xã hội

Công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục (BVCSGD) trẻ em đã được Đảng và Nhà nước hết sức quan tâm. Rất nhiều nghị quyết, chỉ thị của Đảng và văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước liên quan đến lĩnh vực trẻ em đã được ban hành nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích của trẻ em.

Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam đã nêu: “Mọi trẻ em Việt Nam khi sinh ra phải được khỏe mạnh về thể lực và trí tuệ, được phát triển một cách toàn diện, được sống trong môi trường lành mạnh, an toàn và tràn đầy tình yêu thương, bảo vệ của gia đình, cộng đồng và được tiếp cận một nền giáo dục có chất lượng, sao cho khi trưởng thành, các em là lực lượng nắm chắc khoa học kỹ thuật và công nghệ mới trên cương vị công dân - chủ nhân thực sự của đất nước” (Hiến pháp, 1992).

Chính sách BVCSGD trẻ em nằm trong hệ thống chính sách xã hội nói chung của Nhà nước với các mục tiêu như đảm bảo phúc lợi, bình đẳng và hòa nhập cho mọi nhóm đối tượng trẻ em. Trong giai đoạn hiện nay, chính sách về trẻ em hướng tới mục tiêu: “Đảm bảo cho trẻ em có một tương lai tốt đẹp, với 5 nguyên tắc cơ bản là: Không phân biệt đối xử với trẻ em; các quyền của trẻ em phải được tôn trọng và thực hiện; BVCSGD trẻ em là trách nhiệm của gia đình, Nhà nước và toàn xã hội; Dành lợi ích

tốt nhất cho trẻ em; trẻ em thuộc diện chính sách xã hội, có hoàn cảnh đặc biệt được trợ giúp để được hòa nhập với gia đình và cộng đồng” (Ủy ban DSGĐTE, 2005:27).

Mới đây nhất, Nghị Quyết Đại hội lần thứ XI Đảng Cộng sản Việt Nam cũng đã khẳng định: “Bảo đảm các quyền cơ bản của trẻ em, tạo môi trường lành mạnh để trẻ em được phát triển toàn diện về thể chất và trí tuệ. Chú trọng bảo vệ và chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, trẻ em gia đình nghèo, trẻ em vùng sâu, vùng xa, vùng có nhiều khó khăn; ngăn chặn và đẩy lùi các nguy cơ xâm hại trẻ em. Nhân rộng các mô hình làm tốt việc bảo vệ, chăm sóc trẻ em dựa vào cộng đồng” (Đảng CSVN, 2011).

Khái niệm **trẻ em** được quốc tế sử dụng thống nhất và được đề cập trong Công ước của Liên Hợp Quốc về quyền trẻ em năm 1989 (Công ước về quyền trẻ em), Công ước số 138 của tổ chức lao động quốc tế (ILO) về tuổi tối thiểu làm công, Công ước số 182 của ILO về cấm và hành động ngay lập tức để xóa bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất. Tại nước ta, theo Luật BVCSGD trẻ em năm 1991 quy định: “Trẻ em là công dân Việt Nam dưới 16 tuổi” (Điều 1- Luật BVCSGDTE, 2004). Bộ phận dân số này hiện chiếm 27,7% tổng dân số nước ta vào thời điểm TĐT ngày 1.4.2009.

Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt là những trẻ em có hoàn cảnh không bình thường về thể chất hoặc tính

thần, không đủ điều kiện để thực hiện quyền cơ bản và hòa nhập với gia đình, cộng đồng. Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt bao gồm 10 nhóm đối tượng: “trẻ em mồ côi không nơi nương tựa, trẻ em bị bỏ rơi, trẻ em khuyết tật, tàn tật, trẻ em là nạn nhân của chất độc hóa học, trẻ em nhiễm HIV/AIDS; trẻ em phải làm việc nặng nhọc, nguy hiểm, tiếp xúc với chất độc hại; trẻ em phải làm việc xa gia đình; trẻ em lang thang; trẻ em bị xâm hại tình dục; trẻ em nghiện ma túy; trẻ em vi phạm pháp luật” (Luật BVCSGD trẻ em, 2004).

## 2. Thực trạng chính sách bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em hiện nay

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã từng bước xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật Việt Nam nhằm đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, kịp thời điều chỉnh mọi mối quan hệ xã hội phát sinh, đồng thời từng bước làm hài hòa với pháp luật quốc tế, phù hợp với xu thế hội nhập của khu vực và thế giới. Đó là cơ sở vững chắc cho việc bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, tạo cơ hội cho trẻ em phát triển toàn diện về thể chất, trí tuệ và tinh thần.

+ *Luật pháp và các quyền cơ bản của trẻ em:*

Việt Nam là quốc gia thứ hai trên thế giới ký Công ước về quyền trẻ em năm 1989. Trong hệ thống chính sách và pháp luật của Việt Nam, các quyền của trẻ em đã được phát triển và thể hiện đầy đủ trong Hiến pháp, Bộ Luật Dân sự 1995 (sửa đổi 2005), Bộ Luật Hình sự 1999 (sửa đổi 2003), Bộ Luật Lao động 1994 (sửa đổi 2002) và các luật như Luật hôn nhân gia đình năm 1986 (sửa đổi năm 2000), Luật bảo vệ chăm sóc sức khỏe nhân dân 1989, Luật giáo dục 2005, Luật phòng chống bạo lực gia đình 2007 và trên hết Luật BVCSGD trẻ em năm 1991 và sửa đổi năm 2004. Các quyền này bao quát mọi vấn đề liên quan đến BVCSGD trẻ em nói chung (Bảng 1).

Riêng đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, Luật BVCSGD trẻ em năm 2004 có riêng một chương, bao gồm 19 điều quy định nội dung chính sách về việc thành lập và hoạt động của cơ sở trợ giúp trẻ em; các biện pháp trợ giúp đối với từng đối tượng trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, nhằm giảm nhẹ tổn thương về thể chất hoặc tinh thần, được phục hồi sức khỏe, tinh thần và giáo dục đạo đức, được phát triển, sớm hòa nhập với gia đình và cộng đồng.

+ *Các chiến lược, chương trình hành động quốc gia và việc hiện thực hóa các quyền, tăng phúc lợi cho trẻ em:*

Trong giai đoạn hiện nay, đẩy mạnh việc thực

hiện các quyền trẻ em đã được đề ra trong các văn bản pháp luật, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 1408/CT-TTg ngày 01/9/2009 về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc trẻ em. Bên cạnh đó, hàng loạt các chương trình/ kế hoạch hành động quốc gia, chương trình mục tiêu quốc gia gắn với BVCSGD trẻ em đã được phê chuẩn.

*Chương trình hành động quốc gia về trẻ em* đã bước sang chu kỳ thứ 3 (1991-2000; 2001-2010, 2011-2015). Chương trình hành động quốc gia về trẻ em giai đoạn 2011-2015 có mục tiêu tổng quát là tạo dựng được môi trường sống mà ở đó tất cả trẻ em đều được bảo vệ, trong đó ưu tiên nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, nhóm trẻ em có nguy cơ cao. Chủ động phòng ngừa, giảm thiểu hoặc loại bỏ các nguy cơ gây tổn hại cho trẻ em, giảm thiểu tình trạng trẻ em rơi vào hoàn cảnh đặc biệt và trẻ em bị ngược đãi, xâm hại, bạo lực, buôn bán và sao nhãng. Trợ giúp, phục hồi kịp thời cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và trẻ em bị tổn hại, tạo cơ hội để các em tái hòa nhập cộng đồng và bình đẳng về cơ hội phát triển, thông qua phát triển hệ thống bảo vệ trẻ em đồng bộ và hoạt động có hiệu quả.

*Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo các giai đoạn (2006-2010, 2011-2015)* có một mục tiêu quan trọng là hỗ trợ con em của các hộ gia đình nghèo có thể tiếp tục đi học thông qua việc miễn hoặc giảm học phí và các khoản xây dựng trường cho học sinh.

*Chương trình mục tiêu quốc gia về phát triển KT-XH các xã đặc biệt khó khăn các giai đoạn (2006-2010, 2011-2015)* hướng tới cung cấp nước sạch, đường xá, cơ sở hạ tầng nhằm tăng tỷ lệ đi học của trẻ em ở độ tuổi đến trường.

5/13 chương trình mục tiêu quốc gia về y tế có nội dung liên quan đến các vấn đề sức khỏe trẻ em gồm: *Chương trình tiêm chủng mở rộng; Chương trình phòng chống suy dinh dưỡng trẻ em; Chương trình phòng chống sốt rét; Chương trình chăm sóc sức khỏe sinh sản; Chương trình phòng chống HIV/AIDS.* Ngoài ra, *Kế hoạch hành động quốc gia vì sự sống còn của trẻ giai đoạn 2009-2012; Kế hoạch hành động quốc gia vì trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS đến năm 2010 và tầm nhìn 2020* cũng đã được ban hành. *Kế hoạch hành động quốc gia phòng chống tai nạn thương tích trẻ em* được Bộ LĐ-TB-XH xây dựng năm 2007.

*Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới 2010-2020* đã đưa ra hệ thống 19 tiêu chí tổng hợp về kinh tế - xã hội, môi trường, an ninh trật tự xã hội vùng nông thôn giúp tăng phúc lợi của người dân nông thôn nói chung và trẻ em nói riêng.

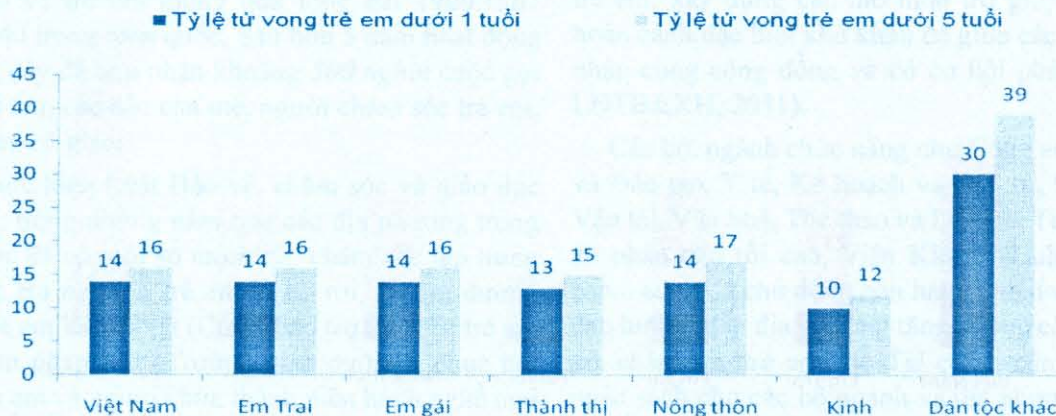


**Bảng 1: Các văn bản pháp luật chính của Việt Nam về bảo vệ quyền trẻ em**

Văn bản	Các quy định liên quan đến quyền trẻ em
Hiến pháp (1992)	Quy định các quyền cơ bản của công dân Việt Nam bao gồm quyền trẻ em.
Bộ Luật Dân sự (1995, sửa đổi 2005)	Quy định nguyên tắc đối xử bình đẳng đối với công dân Việt Nam, không phân biệt đối xử trên cơ sở dân tộc, giới tính, vị trí xã hội, kinh tế, tôn giáo, công nhận các quyền cá nhân bao gồm quyền của trẻ em.
Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em (2004)	Công nhận 10 nhóm quyền cơ bản của trẻ em: Quyền được khai sinh và có quốc tịch; Quyền được chăm sóc, nuôi dưỡng; Quyền được sống chung với cha mẹ; Quyền được tôn trọng, bảo vệ tính mạng, thân thể, nhân phẩm, danh dự; Quyền được chăm sóc sức khỏe; Quyền được học tập; Quyền được vui chơi, giải trí, hoạt động văn hóa, nghệ thuật, thể dục, thể thao du lịch; Quyền được phát triển năng khiếu; Quyền có tài sản; Quyền được tiếp cận với thông tin, bày tỏ ý kiến và tham gia hoạt động xã hội.
Luật Bình đẳng giới (2006)	Quy định các nguyên tắc và biện pháp nhằm bảo đảm bình đẳng giới trong xã hội và gia đình đối với trẻ em trai và trẻ em gái.
Luật chăm sóc sức khỏe nhân dân (1991)	Quy định quyền được hưởng các dịch vụ chăm sóc sức khỏe của trẻ em (Điều 46: Bảo vệ sức khỏe trẻ em; Điều 47: Chăm sóc trẻ em có khuyết tật).
Luật Giáo dục (2004)	Quyền được hưởng giáo dục của trẻ em. Giáo dục mầm non thực hiện việc nuôi dưỡng, chăm sóc và giáo dục trẻ em từ 3-6 tuổi (Điều 21, Điều 81); Trẻ em đến tuổi đến trường phải được đi học (Điều 26); Mọi cá nhân, gia đình và các tổ chức xã hội phải tôn trọng quyền được giáo dục của trẻ em (Điều 93, Điều 94, Điều 95); Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, trẻ em thuộc các nhóm đặc thù về các đặc trưng kinh tế - xã hội như người dân tộc thiểu số, hiện sinh sống ở vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn, trẻ em nghèo phải được hỗ trợ để đến trường (Điều 89, Điều 90, Điều 91, Điều 92).
Bộ Luật Lao động (1994, sửa đổi 2002)	Xác định độ tuổi tuyển dụng lao động và cấm mọi hình thức lao động trẻ em.
Luật Hôn nhân gia đình (sửa đổi 2000)	Khuyến khích bình đẳng giới trong hôn nhân, bình đẳng con trai và con gái, đối xử công bằng con trong và ngoài giá thú. “Trẻ em được gia đình, Nhà nước và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục” (Điều 65); “Cha mẹ có trách nhiệm nuôi dạy con thành những công dân tốt...” (Điều 64).
Luật phòng chống bạo lực gia đình (2007)	Quy định liên quan đến phát hiện, xử lý, bảo vệ hay phòng ngừa các hành vi bạo lực gia đình liên quan trực tiếp đến trẻ em hoặc tác động đến trẻ em.
Pháp lệnh phòng chống mại dâm (2003)	Quy định về phòng chống tệ nạn mại dâm và các biện pháp giải quyết tình trạng mại dâm trẻ em.
Luật Phòng chống HIV/AIDS (2006)	Quy định các biện pháp phòng chống HIV/AIDS, bao gồm chăm sóc, điều trị và hỗ trợ người nhiễm HIV/AIDS nói chung và trẻ em nói riêng.
Bộ Luật Hình sự 1999 (sửa đổi 2003)	Một số quy định liên quan đến đối xử với nạn nhân và nhân chứng là trẻ em
Bộ Luật Tố tụng dân sự (sửa đổi năm 2004)	Quy định các thủ tục trong kháng án dân sự, các thủ tục xem xét các vụ việc liên quan đến quyền trẻ em, phụ nữ.
Pháp lệnh xử phạt hành chính (2002)	Các quy định cụ thể đối với xử phạt vi phạm hành chính vi phạm pháp luật.
Luật đất đai (sửa đổi năm 2003)	Quy định cấp đất xây dựng các công trình vui chơi, giải trí dành cho trẻ em.
Luật Điện Ảnh (2006)	Quy định tỷ lệ phim sản xuất cho trẻ em, số lượng phim trẻ em được chiếu tại các rạp chiếu phim công cộng

Nguồn: Tác giả tổng hợp, Báo cáo phân tích tình hình trẻ em năm 2010

Hình 1: Tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, trẻ dưới 5 tuổi theo giới tính, địa phương và dân tộc, 2011



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2011). Điều tra đánh giá các mục tiêu về trẻ em và phụ nữ năm 2011

Một số chiến lược, chương trình hành động quốc gia về bảo vệ trẻ em cũng đã được phê chuẩn như: Chiến lược gia đình năm 2005-2010, Chương trình quốc gia về phòng ngừa, giải quyết tình trạng trẻ em đường phố, trẻ em bị xâm hại tình dục, trẻ em làm việc trong các điều kiện nặng nhọc, nguy hiểm, độc hại giai đoạn 2004-2010; Chương trình hành động phòng chống tội phạm buôn bán phụ nữ và trẻ em từ năm 2004-2010; Kế hoạch hành động quốc gia về chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn dựa vào cộng đồng giai đoạn 2005-2010. Hiện nay, Chiến lược quốc gia về Phòng chống bạo lực gia đình 2010-2020 đã được xây dựng và chờ phê duyệt

### 3. Đánh giá thành tựu, hạn chế và nguyên nhân hạn chế của chính sách bảo vệ và chăm sóc trẻ em hiện nay

#### Thứ nhất, thành tựu và nguyên nhân thành tựu trong hoạt động chăm sóc và bảo vệ trẻ em

Thành công trong thực hiện chính sách chăm sóc trẻ em thể hiện trước hết ở một số kết quả tích cực về thực trạng sức khỏe, giáo dục của trẻ em:

- Việt Nam đã được quốc tế công nhận đạt thành tựu ấn tượng trong giảm tử vong trẻ em dưới 1 tuổi và tử vong trẻ em nói chung. Tỷ lệ tử vong trẻ dưới 1 tuổi đã giảm từ 37% năm 2000 xuống còn 14% năm 2011<sup>1</sup>. Tỷ lệ tử vong trẻ dưới 5 tuổi đã giảm từ 58% năm 1990 xuống còn 16 năm 2011%<sup>2</sup>. Sự khác biệt về mức chết này giữa trẻ em trai và trẻ em gái đã thu hẹp (Hình 1).

- Chương trình tiêm chủng mở rộng cho trẻ em là một trong những chương trình y tế được ưu tiên nhất. Xuất phát với tỷ lệ tiêm chủng ban đầu chỉ có 39% năm 1986 đến nay đã đạt phổ cập quốc gia với tỷ lệ bao phủ tiêm chủng cho trẻ dưới 6 tuổi đạt trên 95%

(UNICEF, 2010). Tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng luôn được cải thiện qua các năm và tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi thiếu cân hay còi cọc tương ứng là 20% và 32,6% năm 2008, so với 11,7% và 22,7% năm 2011<sup>3</sup>. Khoảng cách chênh lệch giữa mức độ suy dinh dưỡng của bé trai và bé gái được thu hẹp (Hình 2).

- Giáo dục cho trẻ em đã có những tiến bộ đáng kể trong giai đoạn 2000-2010. Tỷ lệ nhập học bậc tiểu học và trung học cơ sở đã tăng mạnh. Tỷ lệ nhập học đúng tuổi ở cả tiểu học và trung học cơ sở đều đang được duy trì ở mức cao (Hình 3), đứng hàng thứ 4 trong 8 quốc gia ở Đông Nam Á (Sau Malaysia, Myanmar và Indonexia). Tỷ lệ nhập học bậc mầm non đã tăng từ 49% năm 2000 lên gần 70% năm 2010 (UNICEF, 2010).

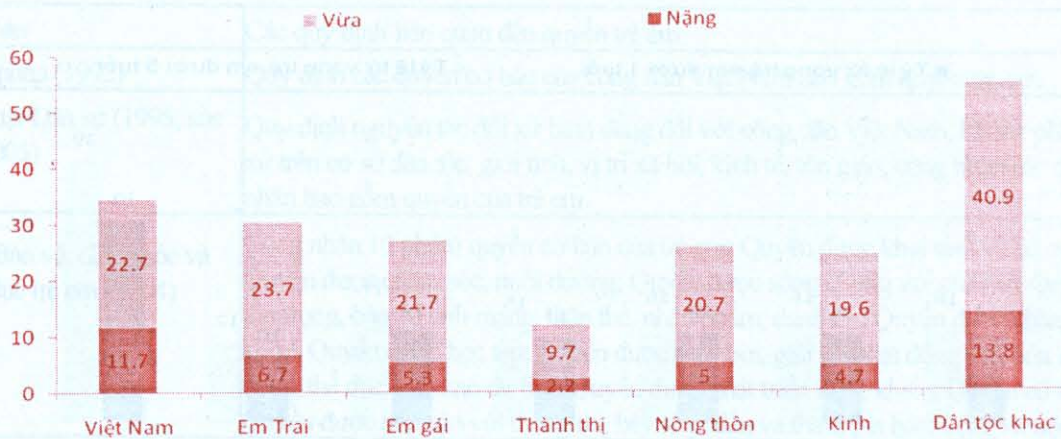
Đối với chính sách bảo vệ trẻ em, thành tựu được ghi nhận quan trọng là các hình thức bảo vệ trẻ em ngày càng hoàn thiện. Các hình thức chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt đã được đa dạng và phù hợp hơn với nhu cầu của từng nhóm đối tượng. Dịch vụ trợ giúp lao động trẻ em, trẻ em lang thang, dịch vụ tư vấn hỗ trợ cho trẻ em đã được hình thành và phát triển. Một số thành quả đã được ghi nhận trong giai đoạn 200-2010:

- Trẻ em đăng ký khai sinh đạt tỷ lệ trên 90%. 100% trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, trẻ em nghèo, trẻ em dân tộc thiểu số được trợ giúp pháp lý miễn phí khi gia đình trẻ em có nhu cầu trợ giúp.

- Tỷ lệ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt được chăm sóc trong giai đoạn 2001-2010 tăng lên khoảng 75%. Tỷ lệ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt đó là trẻ em mồ côi, trẻ em bị bỏ rơi không nguồn nuôi dưỡng; trẻ em khuyết tật nặng; trẻ em là nạn nhân chất độc hóa học; trẻ em nhiễm HIV/AIDS được hưởng



Hình 2: Tỷ lệ trẻ dưới 5 tuổi còi cọc theo giới tính, địa phương và dân tộc, 2011



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2011). Điều tra đánh giá các mục tiêu về trẻ em và phụ nữ năm 2011

chính sách trợ cấp<sup>4</sup> của Chính phủ đã tăng gấp đôi.

- Trên 42.000 lao động trẻ em trong điều kiện nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm; và trên 60.000 lượt trẻ em lang thang và trẻ em có nguy cơ lang thang và gia đình trẻ em được trợ giúp dưới các hình thức khác nhau như hỗ trợ hồi gia, trở lại trường học, tiếp cận với các dịch vụ y tế, hỗ trợ học nghề, tạo việc làm, phát triển kinh tế gia đình nhằm ổn định về sinh kế và tăng thu nhập.

- Trên 10.000 trẻ em bị xâm hại tình dục, trẻ em bị bạo lực được phát hiện và trợ giúp kịp thời, hầu hết số trẻ em này sau một thời gian ngắn đã được phục hồi và hòa nhập với cuộc sống của cộng đồng. Gần 9.000 trẻ em nghiện ma túy nhận được sự trợ giúp thông qua các hình thức cai nghiện tập trung hoặc cai nghiện tại cộng đồng.

- Trên 70.000 em khuyết tật nặng đã tham gia vào chương trình giáo dục hòa nhập và trên 7.000 em đã tham gia vào chương trình giáo dục chuyên biệt. Việc tiếp cận với giáo dục của hầu hết trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, trẻ em nghèo vào năm 2009 đã có sự cải thiện tốt hơn nhiều so với năm 2001. Trẻ em dân tộc thiểu số đều được trợ giúp khi đi học thông qua chính sách miễn giảm học phí và các hình thức trợ giúp khác.

- Việc tiếp cận với dịch vụ y tế đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, trẻ em nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi cũng có bước phát triển rất đáng khích lệ; hầu hết nhóm trẻ em này đều được cấp thẻ bảo hiểm y tế và được khám chữa bệnh, chăm sóc sức khỏe lúc ốm đau. Khoảng 69.750 trẻ em khuyết tật đã được phục hồi chức năng và phẫu thuật chỉnh hình, gần 5000 em đã được mổ tim bẩm sinh.

Hình 3: Tỷ lệ nhập học đúng tuổi bậc tiểu học và THCS của trẻ em Việt Nam các năm



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2009). Cơ sở dữ liệu phát triển Việt Nam;

Tổng cục Thống kê, UNICEF, UNFPA (2011). Điều tra đánh giá các mục tiêu về trẻ em và phụ nữ năm 2011

- Đường dây tư vấn và hỗ trợ trẻ em<sup>5</sup> đã triển khai hoạt động từ năm 2005 nhằm tư vấn và kết nối dịch vụ bảo vệ trẻ em thông qua tổng đài 1900.1567 miễn phí trong toàn quốc. Sau hơn 5 năm hoạt động đường dây đã tiếp nhận khoảng 500 nghìn cuộc gọi của trẻ em, các bậc cha mẹ, người chăm sóc trẻ em, các thầy cô giáo.

- Thực hiện Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, trong những năm qua các địa phương trong cả nước đã có một số mô hình chăm sóc tập trung cho trẻ em mồ côi, trẻ em bị bỏ rơi, trẻ em đường phố, trẻ em khuyết tật (Cơ sở bảo trợ xã hội); trẻ em vi phạm pháp luật (Trường giáo dưỡng); phục hồi cho trẻ em và người chưa thành niên hành nghề mại dâm (Trung tâm 05) và nghiện ma túy (Trung tâm 06). Hiện năm 2010, cả nước có trên 400 cơ sở chăm sóc tập trung các đối tượng xã hội trong đó có trên 300 cơ sở của Nhà nước và trên 100 cơ sở do các tổ chức xã hội, tôn giáo, tư nhân thành lập, nuôi dưỡng khoảng 20.000 trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.

- Song song với mô hình chăm sóc thay thế tập trung, Bộ LĐ-TB-XH cũng đã chỉ đạo các địa phương từng bước chuyển đổi từ mô hình chăm sóc tập trung sang mô hình gia đình chăm sóc thay thế hoặc nhà xã hội đối với trẻ em nhiễm HIV, trẻ em mồ côi, khuyết tật và trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khác; mô hình này giúp cho trẻ em phát triển toàn diện hơn, chỉ số thông minh (IQ) cũng cao hơn, khả năng hòa nhập cộng đồng cũng thuận lợi hơn và chi phí cũng đỡ tốn kém hơn so với nhóm trẻ em được chăm sóc trong các cơ sở tập trung (*chăm sóc tập trung tốn kém gấp 7 lần chăm sóc thay thế tại gia đình*). Mô hình gia đình chăm sóc thay thế cũng rất đa dạng với nhiều hình thức khác nhau như con nuôi quốc tế, trong nước, nhận nuôi dưỡng, nhận đỡ đầu (Tính đến hết năm 2009, có khoảng 93.356 trẻ em được chăm sóc theo mô hình này, trong đó nhận nuôi dưỡng 68.000 em, nhận làm con nuôi 25.356 em) (Bộ LĐTB&XH, 2009).

Đạt được những thành tựu trên trước hết là nhờ có sự quan tâm của Đảng và Nhà nước trong việc ban hành các chính sách và hệ thống các văn bản pháp lý liên quan đến BVCSGD trẻ em.

Bộ LĐ-TB-XH đã chủ động chỉ đạo các địa phương triển khai thực hiện các Nghị định, Quyết định, Chỉ thị của Bộ Chính trị, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, đồng thời cũng đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo các địa phương tăng cường công tác BVCSGD trẻ em, đặc biệt là phòng ngừa giải quyết tình trạng trẻ em bị ngược đãi, xâm hại tình dục, bạo lực; tình trạng trẻ em lang thang, lao động kiếm sống. Hàng năm chỉ đạo các địa phương tổ chức

Tháng hành động vì trẻ em từ 15/5- 30/6 và vận động toàn xã hội tham gia công tác bảo vệ, chăm sóc trẻ em, xây dựng các mô hình trợ giúp trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn để giúp các em tái hòa nhập cộng đồng và có cơ hội phát triển (Bộ LĐTB&XH, 2011).

Các bộ, ngành chức năng như Công an, Giáo dục và Đào tạo, Y tế, Kế hoạch và Đầu tư, Giao thông Vận tải, Văn hoá, Thể thao và Du lịch, Tư pháp, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao... cũng đã chủ động ban hành nhiều văn bản chỉ đạo hướng dẫn địa phương tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc trẻ em. Bộ Tài chính cũng đã bố trí ngân sách cho các bộ ngành và địa phương để thực hiện các mục tiêu bảo vệ chăm sóc trẻ em giai đoạn 2001- 2010 và ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các chế độ tài chính cho công tác này, ví dụ như Thông tư 87/2008/TT-BTC ngày 8/10/2008 Hướng dẫn quản lý và sử dụng Quỹ bảo trợ trẻ em; Thông tư 113/2010/TTLT-BTC-BLDTBXH ngày 3/8/2010 Hướng dẫn nội dung chi cho công tác xác minh, tiếp nhận và hỗ trợ phụ nữ và trẻ em bị buôn bán từ nước ngoài trở về tái hòa nhập cộng đồng; Thông tư 29/2011/TTLT-BGDĐT-BTC ngày 15/7/2011 Hướng dẫn thực hiện chi hỗ trợ ăn trưa cho trẻ em 5 tuổi ở các cơ sở giáo dục mầm non theo quy định tại Quyết định số 239/QĐ-TTg ngày 9/2/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án Phổ cập giáo dục mầm non cho trẻ em 5 tuổi giai đoạn 2010-2015...(Bộ LĐ-TB-XH, 2011).

**Thứ hai, những hạn chế và nguyên nhân hạn chế trong chính sách và thực hiện chính sách chăm sóc và bảo vệ trẻ em**

Công tác bảo vệ trẻ em đã được quan tâm hơn, khung luật pháp và chính sách trợ giúp trẻ em từng bước được hoàn thiện và mở rộng. Các hoạt động bảo vệ trẻ em bước đầu được triển khai thực hiện ở cả 3 cấp độ: (i) phòng ngừa, (ii) can thiệp giảm thiểu các nguy cơ, (iii) hỗ trợ phục hồi, hòa nhập cho trẻ em bị tổn thương và hoàn cảnh đặc biệt. Tuy nhiên, kết quả thực hiện các mục tiêu BVCSGD trẻ em đến năm 2010 chưa đạt theo kết quả mong muốn, trong số 36 chỉ tiêu đặt ra thì có tới 14 chỉ tiêu chưa đạt, trong đó có tới 5 chỉ tiêu thuộc về bảo vệ trẻ em. Công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em vẫn đang đứng trước nhiều khó khăn và thách thức. Cụ thể:

- Phúc lợi xã hội trong chăm sóc y tế và giáo dục dành cho trẻ em tuy đã từng bước được hoàn thiện, song nhiều nhu cầu bức xúc của trẻ em vẫn chưa được đáp ứng. Bất bình đẳng trong tiếp cận chăm sóc y tế giữa nhóm giàu với nhóm nghèo, giữa thành



thị và nông thôn, giữa người Kinh và người dân tộc vẫn còn tồn tại (Hình 1, 2, 3 ở trên, Bộ LĐ-TB-XH, 2011).

- Công bằng trong giáo dục cho trẻ em dân tộc thiểu số, trẻ em khuyết tật, trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS chưa được đảm bảo (UNICEF, 2010).

- Trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt vẫn có xu hướng gia tăng song các dịch vụ phúc lợi xã hội còn thiếu và việc tiếp cận với các dịch vụ vẫn còn khó khăn. Cả nước vẫn còn 1,53 triệu trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, chiếm 6% so với tổng số trẻ em. Nếu tính cả nhóm trẻ em nghèo (2,75 triệu), trẻ em bị bạo lực, bị buôn bán và bị tai nạn thương tích thì tổng cộng có khoảng 4,28 triệu chiếm khoảng 18,2% so với tổng số trẻ em. Bên cạnh đó còn có khoảng 6,7% trẻ em trong độ tuổi từ 5-14 tham gia các hoạt động kinh tế; trên 287 nghìn trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS; hàng triệu trẻ em sống trong các gia đình có vấn đề xã hội như bố mẹ ly hôn, ly thân, phạm tội phải vào tù, có người mắc tệ nạn xã hội, tình trạng trẻ em bị sao nhãng diễn ra khá phổ biến ở nhiều gia đình kể cả gia đình nghèo và gia đình khá giả... Hàng năm có khoảng 3.000-4.000 vụ ngược đãi, bạo lực trẻ em; đối tượng ngược đãi, bạo lực chủ yếu là người lớn, người sử dụng lao động trẻ em và có khoảng một phần ba số vụ bạo lực là giữa học sinh với học sinh. Trong giai đoạn 2006-2010, trung bình một năm có khoảng 800 vụ xâm hại tình dục trẻ em với khoảng 900 em là nạn nhân, đặc biệt nghiêm trọng là một số nạn nhân mới chỉ ở độ tuổi 5-8 tuổi... Trong khi đó các dịch vụ bảo vệ trẻ em còn nhiều khoảng trống, việc cung cấp các dịch vụ bảo vệ trẻ em chưa đầy đủ và chưa liên tục; thiếu các quy định về trách nhiệm phát hiện, báo cáo; quy trình can thiệp, trợ giúp trẻ em trong trường hợp khẩn cấp, chuyển tuyến, phục hồi và tái hòa nhập. Tiêu chuẩn đánh giá nguy cơ trong trường hợp bị xâm hại chưa được áp dụng; hệ thống tư pháp thân thiện với trẻ em chưa đầy đủ và đồng bộ (Bộ LĐ-TB-XH, 2011).

Có nhiều nguyên nhân hạn chế chính sách bảo vệ và chăm sóc trẻ em ở nước ta hiện nay. Có thể nêu lên một số nguyên nhân chủ yếu sau:

- *Khung pháp lý toàn diện về bảo vệ trẻ em vẫn còn nhiều điểm hạn chế.* Một số quy định của luật pháp còn chưa cụ thể và thiếu tính đồng bộ, ví dụ như độ tuổi trẻ em, độ tuổi thanh niên, độ tuổi lao động, độ tuổi là người chưa thành niên. Pháp luật còn thiếu quy định về các thủ tục đặc biệt cho việc điều tra, đánh giá các trường hợp xâm hại trẻ em; thủ tục tố giác riêng để khai báo và tiếp nhận khai báo các trường hợp ngược đãi, xâm hại, bóc lột trẻ

em; quy định đặc biệt trong trường hợp nhận thông tin tố giác từ trẻ em; chưa bắt buộc những người phát hiện, nghi ngờ trẻ em bị xâm hại phải khai báo trừ phi các hành vi đó có yếu tố hình sự; chưa có quy định về tước bỏ tạm thời quyền nuôi dạy con cái khi cha mẹ vi phạm nghiêm trọng quyền của trẻ em; chưa có các quy định cụ thể về bảo vệ trẻ em là nạn nhân, nhân chứng; thiếu các quy trình và thủ tục can thiệp, trợ giúp, bảo vệ trẻ em trong trường hợp trẻ em bị xâm hại; các tiêu chuẩn, quy trình điều tra, xét xử thân thiện với trẻ em trong trường hợp trẻ em liên quan đến pháp luật (vi phạm pháp luật, nạn nhân, nhân chứng) cũng chưa được xác lập (Bộ LĐ-TB-XH, 2011).

- *Môi trường sống an toàn và thân thiện cho trẻ em chưa được tạo dựng.* Việc thực thi pháp luật, ý thức chấp hành các quy định của luật pháp chưa nghiêm; hình thức xử lý đối với người có hành vi xâm hại trẻ em còn chưa kịp thời và còn nương nhẹ; nhiều trường hợp bị bỏ qua, không có tác dụng răn đe hoặc giáo dục dẫn đến một bộ phận cán bộ có chức năng bảo vệ trẻ em làm việc thiếu trách nhiệm, người dân còn coi thường pháp luật (Bộ LĐ-TB-XH, 2009).

Môi trường xã hội tiềm ẩn nhiều nguy cơ dẫn đến trẻ em bị bạo lực, bị xâm hại và vi phạm pháp luật. Những âm mưu, internet, phim ảnh bạo lực, khiêu dâm... cùng với các hiện tượng tiêu cực khác ngoài xã hội đã tác động mạnh đến tư tưởng, lối sống của trẻ em.

- *Nhận thức và trách nhiệm bảo vệ trẻ em chưa đầy đủ, kiến thức, kỹ năng bảo vệ trẻ em của gia đình, cộng đồng còn hạn chế.* Việc ngược đãi, xâm hại, bóc lột đối với trẻ em chưa được cộng đồng chủ động phát hiện sớm và báo cho các cơ quan chức năng xử lý, can thiệp kịp thời. Tình trạng thiếu trách nhiệm của cha mẹ trong việc chăm sóc, giáo dục con cái hay còn gọi là sự "sao nhãng" còn khá phổ biến (Bộ LĐ-TB-XH, 2011). Thiếu hiểu biết về luật pháp về bảo vệ trẻ em, không nhận thức được các hành vi vi phạm quyền trẻ em, dẫn đến tình trạng người thân trong gia đình xâm hại tình dục, bạo lực trẻ em (chiếm khoảng 50% tổng số vụ vi phạm). Trong xã hội, nhiều vụ phạm tội nghiêm trọng đối với trẻ em đến mức phải xử lý hình sự (Bộ LĐ-TB-XH, 2009).

- *Hệ thống tổ chức bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em chậm được củng cố, kiện toàn.* Đội ngũ cán bộ bảo vệ, chăm sóc trẻ em từ Trung ương đến cơ sở, đặc biệt mạng lưới cộng tác viên, tình nguyện viên tham gia công tác bảo vệ, chăm sóc trẻ em ở địa bàn thôn, bản, khu, ấp... chậm được kiện toàn, chưa đủ

số lượng và chất lượng để thực hiện công tác bảo vệ trẻ em có hiệu quả. Trước năm 2007, cả nước có khoảng 160 nghìn công tác viên ở cấp thôn bản, hiện nay chỉ còn trên 7 nghìn. Ở cấp xã trước đây, nhiệm vụ BVCSTE do cán bộ DSGĐTE đảm nhận, hiện nay do cán bộ LĐ-TB-XH kiêm nhiệm, song công việc vừa mới mẻ vừa quá tải. Hiện nay chúng ta vẫn đang thiếu đội ngũ cán bộ xã hội có tính chuyên nghiệp, có đủ năng lực thực hiện các hoạt động phát hiện, can thiệp, trợ giúp trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và trẻ em có nguy cơ bị tổn thương. Việc phối hợp hoạt động giữa các cơ quan, tổ chức chưa hiệu quả do có sự chông chéo về chức năng nhiệm vụ và do năng lực chuyên môn hạn chế...

- *Ngân sách phân bổ cho hoạt động sự nghiệp bảo vệ trẻ em quá thấp.* Ngân sách dành cho hoạt động sự nghiệp BVTE chưa tương xứng với tăng trưởng kinh tế và đầu tư cho các lĩnh vực khác ở cả cấp trung ương và địa phương. Mặc dù phần trăm ngân sách trung ương dành cho các lĩnh vực giáo dục, y tế và phúc lợi xã hội khác có liên quan đến trẻ em trên tổng ngân sách liên tục tăng trong giai đoạn 2000-2010 (UNICEF, 2010). Song tại thời điểm 2010, ngân sách nhà nước dành cho các hoạt động sự nghiệp bảo vệ trẻ em chỉ đạt mức bình quân là 3.700 đồng một em trong một năm; nếu tính cả huy động từ cộng đồng và các tổ chức quốc tế thì đạt mức 8.300 đồng một em trong một năm (Bộ LĐ-TB-XH, 2010).

#### 4. Một số khuyến nghị hoàn thiện chính sách bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em những năm tới

Việc ban hành chính sách đã thu được những

1. Bộ YT và nhóm đối tác Y tế (2009). *Báo cáo chung tổng quan ngành y tế năm 2009*; Tổng cục Thống kê, UNICEF, UNFPA (2011). *Điều tra đánh giá các mục tiêu về trẻ em và phụ nữ năm 2011*
2. Bộ KH&ĐT (2008). *Việt Nam tiếp tục đạt được các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ*; Tổng cục Thống kê, UNICEF, UNFPA (2011). *Điều tra đánh giá các mục tiêu về trẻ em và phụ nữ năm 2011*.
3. Tổng cục Thống kê, UNICEF, UNFPA (2011). *Điều tra đánh giá các mục tiêu về trẻ em và phụ nữ năm 2011*.
4. Nghị định 67/2007/NĐ-CP và sửa đổi theo Nghị định 13/2010/NĐ-CP.
5. Thuộc Bộ Lao động – Thương binh – Xã hội.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Bộ LĐ-TB-XH (2011). *Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp năm 1992 liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Lao động – Thương Binh – Xã hội*. Hà Nội, Việt Nam.
2. Bộ LĐ-TB-XH (2010). *Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em giai đoạn 2011-2015*. Hà Nội, Việt Nam.
3. Bộ LĐ-TB-XH (2009). *Báo cáo đánh giá giám sát thực hiện các mục tiêu BVCSTE 2009*. Hà Nội, Việt Nam.
4. Chính phủ (1995) *Báo cáo quốc gia của Chính phủ Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về Phát triển xã hội*. Báo cáo của Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại Hội nghị thượng đỉnh Thế giới về phát triển xã hội Copenhagen 6-12 tháng 3 năm 1995. Hà Nội, tháng 12 năm 1995.
5. UNICEF (2010). *Báo cáo phân tích tình hình trẻ em tại Việt Nam 2010*. Hà Nội, Việt Nam.
6. Ủy ban Dân số Gia đình Trẻ em (2005). *Nội dung chủ yếu câu Pháp luật bảo vệ chăm sóc và giáo dục trẻ em*. Hà Nội, Việt Nam.

thành quả đáng ghi nhận song vẫn cần phải thúc đẩy việc ban hành chính sách dựa trên bằng chứng. Cần thúc đẩy cách tiếp cận liên ngành và lồng ghép trong thực hiện chính sách về quyền trẻ em.

Các Chương trình hành động quốc gia hiện đã phân công trách nhiệm cụ thể cho Bộ Lao động-Thương binh- Xã hội là cơ quan đầu mối quản lý Chương trình. Các cơ quan bộ ngành khác có trách nhiệm thực hiện Chương trình. Tuy nhiên, trong các văn bản pháp lý liên quan đến bảo vệ và chăm sóc trẻ em, vẫn chưa có các quy định về kiểm tra giám sát thi hành luật và thực thi các chương trình. Đồng thời, các văn bản này cũng thiếu các quy định về xử lý cán bộ không thực hiện các điều khoản ghi trong Luật. Vì vậy, việc rà soát lại các văn bản pháp luật đã ban hành là rất cần thiết nhằm sửa đổi những điểm còn chông chéo và cần bổ sung các quy định vừa nêu.

Kiện toàn bộ máy làm công tác CSBVGD trẻ em nhằm hướng tới mô hình bộ máy thực hiện quản lý nhà nước về công tác CSBVGD trẻ em một cách hiệu quả là một trong những điểm cần được chú trọng. Cần có các chính sách nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác bảo vệ và chăm sóc trẻ em, đặc biệt là năng lực về công tác xã hội đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt.

Cần cải thiện chất lượng, độ tin cậy, tính chính xác và hiểu biết về dữ liệu liên quan đến các quyền trẻ em. Cần có các chính sách khuyến khích các dịch vụ bảo vệ và chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt. □