

CHÍNH SÁCH BẢO VỆ TRẺ EM CÓ BỐ, MẸ ĐI LAO ĐỘNG NƯỚC NGOÀI: KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ GỢI Ý CHO VIỆT NAM

PHẠM THỊ TÍNH*

Từ khóa: lao động nước ngoài, quyền trẻ em, chính sách bảo vệ trẻ em.

Ngày nhận bài: 06/10/2019, *ngày gửi phản biện:* 07/10/2019, *ngày duyệt đăng bài:* 16/12/2019.

1. Vai trò của chính sách trong lĩnh vực bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em

“Chính sách” là thuật ngữ được sử dụng rất rộng rãi trong đời sống xã hội, đặc biệt là trong các vấn đề liên quan đến chính trị và pháp luật. Theo *Từ điển tiếng Việt* do Hoàng Phê (chủ biên) thì: chính sách *được hiểu là sách lược và kế hoạch cụ thể nhằm đạt một mục đích nhất định, dựa vào đường lối chính trị chung và tình hình thực tế để đề ra chính sách...* (Hoàng Phê, 1997, tr. 157).

Xuất phát từ thực tế, chính sách cần được nhìn từ nhiều góc độ khác nhau. Nếu nhìn chính sách như một hiện tượng tĩnh và tương đối độc lập thì đó là những tư tưởng, định hướng, những mong muốn của đảng cầm quyền trong quản lý các hoạt động: kinh tế, chính trị, xã hội, hay văn hóa, pháp luật,... Nếu xem xét chính sách trong mối quan hệ với chính trị và pháp quyền thì nội hàm khái niệm chính sách được hiểu rộng hơn (Đình Dũng Sĩ, 2008), đó là:

- Chính sách là sự thể hiện cụ thể đường lối chính trị chung. Trên cơ sở đường lối, cương lĩnh chính trị của đảng đề ra chính sách.

- Chính sách là cơ sở nền tảng để chế định nên pháp luật. Có thể có chính sách chưa được luật hóa, hoặc không bao giờ được luật hóa khi nó không còn phù hợp với thực tiễn, nhưng không có pháp luật phi chính sách hay pháp luật ngoài chính sách. Chính sách là linh hồn, là nội dung của pháp luật.

- Chính sách luôn gắn với quyền lực chính trị, với đảng cầm quyền và bộ máy quyền lực công - nhà nước.

Chính sách là do Đảng đề ra trên cơ sở những quan điểm, mục tiêu chính trị được thể hiện trong các nghị quyết, văn kiện của đảng (không có tính bắt buộc phải thực hiện).

* TS.; Viện Nghiên cứu Con người, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Các chính sách được nhà nước thể chế hóa bằng những quy định chặt chẽ về trình tự, thủ tục thành các quy tắc xử sự có giá trị pháp lý mang tính bắt buộc chung và được bảo đảm bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước được gọi là pháp luật. Chính sách và pháp luật là hai phạm trù rất gần gũi, có những điểm giao nhau, phụ thuộc và tương hỗ lẫn nhau. Chính sách là nội dung, pháp luật là hình thức. Chính sách có vai trò chi phối, quyết định đối với pháp luật. Chính sách muốn đi vào thực tiễn thì phải được luật hóa, nếu không chính sách rất có thể chỉ là chiếc “bánh vẽ”. Khi chính sách thay đổi thì pháp luật cũng phải thay đổi. Ngược lại, pháp luật là công cụ thực tiễn hóa chính sách; là hình thức, phương tiện thể hiện của chính sách.

Về lý thuyết, pháp luật là công cụ để quản lý Nhà nước, quản lý xã hội, bảo vệ chế độ xã hội, bảo vệ trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Tuy nhiên, do pháp luật và chính sách có tính tương hỗ và phụ thuộc lẫn nhau nên khi thực hiện bất kì chức năng nào thì cũng cần có cả chính sách và pháp luật. Do đó, khi đề cập đến chính sách trong một lĩnh vực, hoạt động nào đó ta cần nghĩ ngay đến trong đó bao gồm cả các chính sách và pháp luật.

Trong hoạt động bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em cũng vậy, các chính sách và pháp luật không chỉ là công cụ hữu hiệu để quản lý nhà nước trong việc bảo vệ các quyền của trẻ em, tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển và hoàn thiện nhân cách của trẻ; mà còn có tác dụng phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý các hành vi xâm hại và bóc lột trẻ em, bao gồm cả việc loại bỏ những nguy cơ gây tổn hại và ngăn chặn các yếu tố đang gây tổn hại cho trẻ nhằm tạo dựng môi trường an toàn, lành mạnh cho mọi trẻ em. Mặc dù vậy, hiện nay đạo đức, lối sống và hành vi ứng xử của một bộ phận trẻ em đang trở thành nỗi lo của gia đình và xã hội. Tình trạng trẻ em bị xao nhãng, bị xâm hại, bị bạo lực, bị lạm dụng; trẻ vi phạm pháp luật;... đang là những vấn đề gây bức xúc xã hội. Nguyên nhân có rất nhiều, nhưng trong số đó có nhiều trường hợp là do trẻ có bố mẹ li hôn, đi lao động nước ngoài,... Việc trẻ em thiếu sự quan tâm sát sao trực tiếp của bố, mẹ khiến không ít trẻ bị ảnh hưởng đến tâm lý, sức khỏe và đạo đức, lối sống. Trong đó phải kể đến trường hợp trẻ em có bố, mẹ đi lao động nước ngoài. Điều đó đòi hỏi chúng ta phải xem xét lại các chính sách có liên quan và học hỏi kinh nghiệm của một số quốc gia trong việc giải quyết vấn đề này vì sự bình đẳng và quyền lợi của mọi trẻ em.

2. Kinh nghiệm của một số quốc gia trong việc bảo vệ trẻ em trong các gia đình có bố mẹ đi lao động nước ngoài

2.1. Kinh nghiệm của Romania

Theo Cơ quan bảo vệ quyền trẻ em của Romania (National Authority for Child Rights Protection - ANPDC), thời điểm năm 2007 có hơn 82.464 trẻ em có ít nhất bố

hoặc mẹ hoặc cả hai bố mẹ đi làm việc ở nước ngoài. Trong đó, có 26.406 trẻ có cả bố và mẹ đi làm việc ở nước ngoài; 47.154 trẻ có bố hoặc mẹ đi làm việc ở nước ngoài và 8.904 trẻ trong các gia đình bố/mẹ đơn thân đi làm việc ở nước ngoài. ANPDC cũng cho rằng, số trẻ em có cha mẹ đi làm việc ở nước ngoài thực tế còn cao hơn nhiều so với con số mà cơ quan này công bố. Các ước tính từ dữ liệu một cuộc khảo sát với các đối tượng học sinh từ lớp 5 đến lớp 8 cho thấy 170.000 trẻ em có bố hoặc mẹ làm việc ở nước ngoài (trong đó, gần 35.000 trẻ có cả cha và mẹ ở nước ngoài, 55.000 trẻ chỉ có mẹ và 80.000 trẻ chỉ có cha ở nước ngoài (Miriam Munteanu, Elena Tudor, 2007, tr. 8 - 12). Một nghiên cứu cấp quốc gia của Romania thực hiện năm 2008 do UNICEF tài trợ ước tính có khoảng 350.000 trẻ em (7% tổng dân số, độ tuổi từ 0 - 18) có bố mẹ đi lao động nước ngoài. Trong đó, khoảng 1/3 (126.000 trẻ) có cả bố và mẹ di cư (một nửa trong số đó là trẻ dưới 10 tuổi, hơn một nửa số trẻ này nằm giữa 2 và 6 tuổi và một nửa khác là trên 7 tuổi; 4% trong số đó là dưới 1 tuổi, 3% trẻ phải trải qua trên 4 năm không có bố, mẹ bên cạnh); 157.000 trẻ có bố di cư và 67.000 trẻ có mẹ di cư (UNICEF and Alternative Sociale Association, 2008, tr.3).

Việc người lao động ở Romania di cư ra nước ngoài tìm việc làm là khá cao, tương ứng với đó là hàng trăm nghìn trẻ em thiếu sự chăm sóc trực tiếp của bố mẹ mặc dù phần lớn các trẻ em này có thể được bảo đảm hơn về đời sống kinh tế nhưng với nhiều trẻ em, sự thiếu vắng bố mẹ ở những giai đoạn phát triển đầu đời không gì có thể bù đắp được. Theo luật, các gia đình có toàn quyền lựa chọn việc làm và nơi làm việc, chính phủ không thể can thiệp. Tuy nhiên, để ngăn ngừa các tác động không mong muốn xảy ra với trẻ em khi bố mẹ vắng nhà thì luật pháp Romania đã có những quy định nhằm bảo vệ quyền trẻ em, như:

Điều 140 khoản 1, Luật số 272/2004 quy định để bảo vệ và phát huy quyền của trẻ em trong các gia đình có bố, mẹ đi lao động nước ngoài: Người chuẩn bị đi lao động nước ngoài có nghĩa vụ thông báo cho Hệ thống dịch vụ xã hội địa phương tối thiểu 40 ngày trước khi đi, và thời hạn đi không quá một năm, cùng với đó là việc đưa chỉ định người thay thế chăm sóc trẻ trong thời gian bố, mẹ đi làm việc ở nước ngoài. Căn cứ vào giấy chỉ định đó, Tòa án sẽ thẩm tra và cấp tạm quyền chăm sóc trẻ cho người được chỉ định. Trong 6 tháng đầu, Văn phòng Phúc lợi xã hội sẽ giám sát và định kì 2 tháng một lần đến kiểm tra điều kiện và việc nuôi dạy, giáo dục trẻ rồi báo cho chính quyền địa phương, từ đó chính quyền có những biện pháp phù hợp để bảo vệ quyền lợi của trẻ. Nếu trong quá trình giám sát thấy có bất kì nghi ngờ nào cho rằng trẻ bị ngược đãi, bị xao nhãng, bị lạm dụng,... thông tin sẽ ngay lập tức được báo cho Tổng cục An sinh xã hội

và bảo vệ trẻ em; Nếu phát hiện trẻ có biểu hiện giao du với các đối tượng tội phạm, thông tin sẽ được báo cho Sở Dịch vụ hỗ trợ xã hội và Tổng cục trưởng Tổng cục Xã hội hỗ trợ và bảo vệ trẻ em, đồng thời yêu cầu sự hỗ trợ của cảnh sát; Nếu phát hiện trẻ có dấu hiệu cảm xúc, tinh thần hay sức khỏe có vấn đề,... chuyên gia tâm lý hoặc bác sĩ sẽ được cử đến để can thiệp nhằm cải thiện tình trạng tâm lý, sức khỏe của trẻ. Trường hợp bố mẹ không tuân thủ nghĩa vụ thông báo cho hệ thống dịch vụ công địa phương hoặc chỉ định người thay thế chăm sóc trẻ khi đi làm ở nước ngoài theo các điều 142, 143 của Luật số 272/2004 sẽ bị xử phạt tiền từ 500 đến 1000 lei. Hệ thống dịch vụ xã hội địa phương sẽ cử người chăm sóc trẻ trong khi đợi chính quyền có quyết định chính thức (Adrian Nicolescu, 2017, (4) 2 209-214).

2.2. Kinh nghiệm của Philippines

Tại châu Á, Philippines là nhà cung cấp lao động cho hơn 100 quốc gia và vùng lãnh thổ. Đến năm 2008, có khoảng 10%/tổng dân số 85 triệu người Philippines (hơn 8 triệu) đang làm việc ở nước ngoài, trong đó 72% là lao động nữ (Melanie M. Reyes, 2008. tr.1). Từ những năm 1980, xuất khẩu lao động đã được coi là mũi nhọn để phát triển kinh tế ở Philippines. Những năm gần đây, Philippines chú trọng xuất khẩu lao động có tay nghề, chuyên gia thay vì lao động phổ thông dài hạn như trước. Năm 2017, lao động xuất khẩu giúp Philippines có nguồn ngoại hối lên tới 28,1 tỉ USD (năm 2003 là 7,6 tỉ USD) (Phuong Linh, 2018). Do đó, chính sách đối với người đi lao động nước ngoài cũng được điều chỉnh. Những người đi lao động nước ngoài được coi là “người hùng”, được hưởng các chính sách ưu đãi của Chính phủ, như: được miễn thuế giá trị gia tăng, con cái được giảm học phí và bảo hiểm y tế, không phải xếp hàng khi xuất nhập cảnh,... Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả về kinh tế, lao động ra nước ngoài cũng gây ra không ít ảnh hưởng tiêu cực. Một trong những ảnh hưởng đó là, những đứa trẻ bị bỏ lại quê nhà có nguy cơ cao trở thành nạn nhân của các tệ nạn xã hội hoặc gặp vấn đề về tâm lý ảnh hưởng đến sức khỏe, học tập và sự phát triển,...

Là một trong những quốc gia có số lao động di cư ra nước ngoài lớn nhất thế giới, Philippines luôn quan tâm đến việc thúc đẩy và bảo vệ quyền con người, quyền trẻ em. Điều này được ghi nhận trong Hiến pháp (Điều 13 về Công lý xã hội và Nhân quyền). Nguồn lợi thu được từ ngoại hối do xuất khẩu lao động được dùng để đầu tư phát triển phúc lợi cộng đồng làm điều kiện để thực hiện chính sách về đánh giá nhân phẩm con người và đảm bảo sự tôn trọng đầy đủ về quyền con người. Đến nay, Philippines đã kí kết 07 văn kiện quốc tế cốt lõi về nhân quyền và 08 hiệp định về an sinh xã hội, trong đó có an sinh trẻ em với các quốc gia và vùng lãnh thổ, như: Vương quốc Anh, Pháp, Áo, Tây Ban Nha, Hà Lan, Canada, Thụy Sĩ, Bỉ và Quebec.

Bên cạnh đó, các tổ chức xã hội dân sự cũng ra đời nhằm hỗ trợ các gia đình và trẻ em có người đi lao động nước ngoài. Năm 2002, có 25 Văn phòng Phúc lợi gia đình được thành lập với chức năng cung cấp thông tin, tư vấn và xây dựng các mô hình can thiệp. Sở Lao động - Việc làm và Cục quản lý Phúc lợi lao động ngoài nước cung cấp thông tin và tư vấn cho các gia đình di cư. Các chuyên gia đưa ra đề xuất để giáo viên quan tâm/giám sát trẻ em có bố, mẹ đi làm ăn xa. Nếu phát hiện trẻ gặp vấn đề thì chính giáo viên sẽ có những tư vấn, thậm chí là can thiệp để giúp trẻ có những lựa chọn đúng đắn. Năm 2005, Tổ chức di cư ở Manila và Trung tâm di cư Scalabrini thực hiện chương trình đánh giá, tư vấn cho người đi lao động nước ngoài và trẻ em có bố, mẹ đi lao động nước ngoài về tác động của việc đi xuất khẩu lao động tới phúc lợi của trẻ, và phổ biến thông tin ra cộng đồng. Bên cạnh đó, các nhà hoạt động chính sách về bảo vệ người di cư và trẻ em cũng đưa ra các khuyến cáo nhằm làm cho các chương trình có hiệu quả và giảm bớt những ảnh hưởng tiêu cực gây ra cho trẻ em khi bố, mẹ vắng nhà (Melanie M. Reyes, 2008, tr. 10). Theo các chuyên gia, sự thiếu vắng bố, mẹ trong thời gian dài ở những giai đoạn phát triển đầu đời có ảnh hưởng rất lớn tới sức khỏe, giáo dục và việc hoàn thiện nhân cách của trẻ. Trong khi đó ở Philippines, tình trạng trẻ có bố, mẹ đi lao động nước ngoài diễn ra khá phổ biến, sự ra đời của các trung tâm dịch vụ là nhằm cung cấp những phúc lợi tốt nhất cho trẻ.

2.3. Kinh nghiệm của Moldova

Trước thực trạng người lao động di cư ra nước ngoài ngày càng tăng ở Moldova, Nhóm chuyên gia bảo vệ trẻ em gồm: nhân viên xã hội, giáo viên, nhà tâm lý học, bác sĩ gia đình, cảnh sát, đại diện chính quyền của địa phương đã sớm được thành lập. Với sứ mệnh cao cả là bảo vệ trẻ em khỏi những nguy cơ và rủi ro có thể xảy ra. Mỗi chuyên gia có trách nhiệm và quyền hạn riêng khi phát hiện một gia đình đang có ý định đi làm việc ở nước ngoài hoặc đã đi ra nước ngoài và trẻ em bị bỏ lại. Quy trình giám sát, phát hiện cũng như các hoạt động tư vấn, hỗ trợ đối với cha mẹ/trẻ em để họ có những quyết định sáng suốt trong việc chọn lựa người giám hộ cho con khi họ đi lao động ở nước ngoài đều được nhóm thực hiện bài bản. Nhóm đề ra quy định các bước thiết lập sự giám hộ đối với trẻ em có bố, mẹ đi lao động nước ngoài, như: Trước tiên là sự thỏa thuận giữa phụ huynh, đứa trẻ và người giám hộ. Sau khi có sự đồng thuận về người giám hộ, văn bản sẽ được gửi tới cơ quan có thẩm quyền và Nhóm chuyên gia bảo vệ trẻ em địa phương về quyết định lựa chọn người giám hộ. Người giám hộ phải nộp đơn xin giám hộ cho người đứng đầu địa phương và bản khai thông tin địa chỉ liên lạc, số điện thoại, nơi làm việc của cha mẹ trẻ và thời hạn hợp đồng. Sau khi được cấp quyền giám hộ, thông báo sẽ được gửi cho Cục Trợ giúp xã hội và Cục Bảo vệ gia đình về

quyết định ủy thác đưa trẻ cho người giám hộ. Khi giấy Chứng nhận giám hộ có hiệu lực cũng là lúc hoạt động của nhóm chuyên gia bảo vệ trẻ em được thực hiện. Quy định này áp dụng với mọi trẻ em có bố, mẹ/người giám hộ là công dân Moldova đi làm việc ở nước ngoài bằng bất kì con đường nào. Về chính sách, có thể kể đến:

- Quyết định số 290 của Chính phủ Moldova về việc phê duyệt *Quy chế ban hành giấy chứng nhận giám hộ trẻ em dành cho những trẻ có bố, mẹ đi làm việc ở nước ngoài* quy định chi tiết: trình tự, thủ tục và các thông tin về nhân thân người đề nghị giám hộ (bản sao lí lịch của bố, mẹ trẻ; giấy chứng nhận kết hôn/li hôn/khai tử của bố hoặc mẹ trẻ; giấy khai sinh, địa chỉ nơi cư trú) và người giám hộ cùng các thông tin về đưa trẻ được đề nghị giám hộ. Trong đó có các tình huống:

Trường hợp bố hoặc mẹ ở nhà, một người đi thì người ở nhà cũng phải xuất trình giấy chứng nhận xác nhận rằng họ có quyền và trách nhiệm của cả bố và mẹ theo quy định của Bộ luật Gia đình. Bản chứng nhận được lưu tại chính quyền địa phương nơi họ cư trú dưới sự giám sát của các cá nhân, tổ chức có liên quan đến việc chăm sóc và bảo vệ trẻ vị thành niên tại địa phương.

Nếu trẻ ở các gia đình có bố, mẹ/người giám hộ đã đi lao động nước ngoài mà không có người đại diện hợp pháp thì chính quyền địa phương sẽ chỉ định hình thức bảo vệ trẻ theo khoản 2, điều 12 của Luật số 140 (14/06/2013) về việc bảo vệ đặc biệt đối với trẻ em có nguy cơ và trẻ em bị tách khỏi bố mẹ.

Các tổ chức/phòng, ban trợ giúp xã hội và bảo vệ gia đình; Bộ Chăm sóc và bảo vệ người chưa thành niên sẽ cấp giấy chứng nhận cho trường hợp bố hoặc mẹ trẻ ở lại nhà; giấy chứng nhận đối với trường hợp cả bố và mẹ đều đi mà trẻ chưa có người giám hộ theo quy định tại phụ lục số 1 và số 2 của Quyết định 290.

Giấy chứng nhận cũng được cấp cho đưa trẻ để biết về người giám hộ. Sau khi người lao động được cấp giấy phép đi lao động nước ngoài, nhiệm vụ của nhóm chuyên gia về bảo vệ trẻ em bắt đầu. Bất kể hoàn cảnh của đưa trẻ và lí do ra nước ngoài của bố mẹ chúng như thế nào, mọi đưa trẻ đều được bảo vệ trên cơ sở bình đẳng. Quy trình, kĩ năng, nguyên tắc làm việc, đạo đức nghề nghiệp được quy định chi tiết: với các chuyên gia, người có thẩm quyền ở địa phương, giáo viên, nhân viên công tác xã hội, chuyên gia tâm lí, bác sĩ đa khoa, cảnh sát. Những người tham gia có nghĩa vụ đảm bảo tính bí mật của dữ liệu được thu thập khi thực hiện nghiệp vụ, thậm chí cả sau khi chấm dứt hoạt động bảo vệ, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

- Luật số 180 (10/07/2008) về di cư lao động, tại Điều 16, điểm d và Điều 22 khoản 3 (d) quy định: bố mẹ/người giám hộ (công nhân nhập cư) có nghĩa vụ nộp cho cơ quan tuyển dụng đã được Chính phủ phê duyệt một bản xác nhận do tổ chức bảo vệ trẻ em ở

địa phương (nơi di cư) của cha mẹ, về việc ủy quyền giám hộ trẻ vị thành niên (con của người lao động) ở lại trong nước.

- Luật số 140 (14/06/2013) Điều 1 quy định các thủ tục xác định, đánh giá, hỗ trợ, giới thiệu, giám hộ và giám sát trẻ em có nguy cơ và trẻ em bị cách li với bố mẹ, cũng như cơ quan chính quyền và các tổ chức chịu trách nhiệm thực thi luật. Điều 2 đưa ra các định nghĩa pháp lý về: “Trẻ em bị tách khỏi bố mẹ”; “Thẩm quyền của chính quyền địa phương”; “Cơ quan phụ trách khu vực”,... trong việc bảo vệ trẻ em có bố mẹ đi lao động nước ngoài. Điều 13 khoản 4 quy định bố mẹ có ý định đi lao động nước ngoài phải thông báo cho chính quyền địa phương biết trước 3 tháng ai sẽ chăm sóc trẻ em khi họ đi.

Ngoài ra còn có Quyết định số 270 (08/04/2014) về việc phê duyệt *Hướng dẫn liên ngành cơ chế hợp tác để xác định, đánh giá, phát hiện, hỗ trợ và giám sát các nạn nhân trẻ em và các nạn nhân có nguy cơ bị bạo lực, xao nhãng, bị bóc lột*; Điều 16 Luật di cư lao động (10/07/2008); Bộ luật Gia đình (26/10/2000) - Chương 10 quy định về bảo vệ trẻ em trong các gia đình có bố mẹ di cư.

Có thể nói, các quốc gia có chiến lược xuất khẩu lao động lớn đều có những chính sách, kế hoạch nhằm bảo vệ trẻ em bất kể họ đi nước ngoài bằng con đường chính ngạch hay tiểu ngạch. Các chính sách, các hoạt động do chính phủ, tổ chức phi chính phủ hay các tổ chức xã hội dân sự thực hiện cũng đều được quy định rất chặt chẽ và rất bài bản, tất cả đều nhằm bảo vệ tốt nhất cho những đứa trẻ thiếu vắng bố mẹ. Các nghiên cứu đều cho rằng, nhóm trẻ có bố mẹ đi lao động nước ngoài dễ gặp các vấn đề về tâm lý, bị stress ảnh hưởng đến sức khỏe, xao nhãng việc học hành, bị lạm dụng, bị bạo lực, bị lôi kéo vào các hoạt động tội phạm và tệ nạn xã hội,... Do đó, trẻ cần được bảo vệ, được giúp đỡ kịp thời để có thể hạn chế thấp nhất các tình huống xấu xảy ra.

3. Lao động nước ngoài và chính sách bảo vệ trẻ em của Việt Nam

Theo số liệu thống kê của Cục quản lý lao động ngoài nước (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội), lao động Việt Nam di cư ra nước ngoài làm việc tăng nhanh liên tiếp 6 năm liền, tất cả đều năm sau cao hơn năm trước gần chục nghìn người. Cụ thể, năm 2014: 106.840 nghìn; năm 2015 là 115.980 nghìn; năm 2016 là 126.289 nghìn; năm 2017 là 134.751 nghìn; năm 2018 là 142.860 nghìn và 10 tháng đầu năm 2019 con số lên đến hơn 118 nghìn (Bích Trâm, 2019). Bên cạnh đó, số lao động di cư bất hợp pháp và số lao động hết hạn hợp đồng trốn ở lại ngày càng phổ biến. Chẳng hạn, năm 2016 tại Hàn Quốc có 56% số người lao động Việt Nam trốn ở lại sau khi hết hạn hợp đồng, đến năm 2019, tỉ lệ này còn 26% (Mĩ Anh, 2019). Tại Đài Loan, số lao động Việt Nam chiếm một nửa trong số lao động nước ngoài trốn ở lại (khoảng 25.000); tại Thái Lan, Angola, Malaysia và một số nước khu vực châu Âu,... lao động Việt Nam di cư bất hợp pháp ngày càng tăng.

Có thể nói, lao động Việt Nam ra nước ngoài làm việc đã có những đóng góp rất tích cực vào sự phát triển đất nước. Theo ước tính của chính phủ, lượng kiều hối do lực lượng này gửi về mỗi năm từ 2,5 - 3 tỉ USD. Riêng tỉnh Hà Tĩnh, có năm lượng tiền gửi về là hơn 4.000 tỉ đồng, xấp xỉ bằng 50% tổng thu nội địa của tỉnh (Kim Thanh, 2019). Chính sách xuất khẩu lao động không chỉ giúp giải quyết vấn đề việc làm, tăng thu nhập cho người lao động mà còn giúp thay đổi diện mạo nhiều vùng quê. Ở những địa phương có đông người đi lao động nước ngoài, hệ thống cơ sở hạ tầng khang trang, đời sống người dân được cải thiện giúp công cuộc xóa đói nghèo và xây dựng nông thôn mới hoàn thành sớm hơn kế hoạch. Tuy nhiên, nó cũng kéo theo nhiều hệ lụy, trong đó đặc biệt phải kể đến việc trẻ em thiếu sự chăm sóc, giáo dục trực tiếp của bố mẹ.

Trẻ em do còn non nớt về thể chất và trí tuệ, cần sự chăm sóc và bảo vệ đặc biệt để có thể phát triển hài hòa cả về thể chất, trí tuệ và nhân cách. Sự thiếu vắng bố, mẹ nhiều năm liền trong những giai đoạn phát triển đầu đời là những tổn thất vô cùng lớn đối với bản thân trẻ cũng như với gia đình và xã hội. Vậy làm thế nào để các gia đình có thể vừa phát triển kinh tế vừa thực hiện được các chức năng gia đình và xã hội, đặc biệt là chức năng bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, việc này đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm trong suốt nhiều năm qua. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX đã nêu: “Chính sách chăm sóc, bảo vệ trẻ em tập trung vào thực hiện quyền trẻ em, tạo điều kiện cho trẻ em được sống trong môi trường an toàn và lành mạnh, phát triển hài hòa về thể chất, trí tuệ, tinh thần và đạo đức”. Điều này đã được cụ thể trong Chỉ thị số 20/2012/CT-TW về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác chăm sóc, giáo dục và bảo vệ trẻ em trong tình hình mới. Trong Chiến lược quốc gia về bảo vệ trẻ em đến năm 2020 cũng khẳng định: “Đảm bảo cho mọi trẻ em đều được bảo vệ để giảm nguy cơ rơi vào trường hợp đặc biệt, chú trọng bảo vệ trẻ em để không bị xâm hại; trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt được trợ giúp, chăm sóc để phục hồi, hòa nhập cộng đồng và có cơ hội phát triển”.

Quyền trẻ em được bảo đảm bằng văn bản pháp lí có giá trị cao nhất, đó là Hiến pháp năm 2013: “Trẻ em được Nhà nước, gia đình và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục; được tham gia vào các vấn đề về trẻ em. Nghiêm cấm xâm hại, hành hạ, ngược đãi, bỏ mặc, lạm dụng, bóc lột sức lao động và những hành vi khác vi phạm quyền trẻ em” (Điều 37). Và, rất nhiều các văn bản luật, như: Luật Trẻ em; Luật Hôn nhân và gia đình; Luật Phòng chống bạo lực gia đình; Luật Bình đẳng giới; Luật Hình sự; Luật Dân sự; Luật Lao động; Luật Bảo hiểm y tế;... nhiều văn bản dưới luật:

- Nghị định số 67/NĐ-CP (13/4/2007) về chính sách trợ giúp các nhóm đối tượng bảo trợ xã hội liên quan đến trẻ em và các hình thức, mức trợ giúp ở cộng đồng, tại nhà và các cơ sở bảo trợ xã hội; Nghị định số 13/2010/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung Nghị định 67;

- Quyết định số 38/2004/QĐ-TTg về chính sách trợ giúp kinh phí cho gia đình, cá nhân nuôi dưỡng trẻ em mồ côi và trẻ bị bỏ rơi;
- Nghị định số 118/2010/NĐ-CP quy định chính sách bảo trợ đối với trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS ở các cơ sở giáo dục và trường giáo dưỡng...;
- Quyết định số 17/2007/QĐ-TTg ban hành quy chế tiếp nhận và hỗ trợ tái hòa nhập cộng đồng cho phụ nữ, trẻ em bị buôn bán từ nước ngoài trở về: chế độ trợ cấp; hỗ trợ về y tế, về tâm lý, về thủ tục pháp lý, hỗ trợ học văn hóa, học nghề;
- Nghị định số 62/2009/NĐ-CP quy định trẻ em được hưởng trợ cấp xã hội; trẻ em thuộc hộ gia đình nghèo; người dân tộc thiểu số đang sinh sống tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, đặc biệt khó khăn được nhà nước tặng thẻ bảo hiểm y tế và được hưởng 95% chi phí khám, chữa bệnh;
- Quyết định số 797/QĐ-TTg (26/06/2012) nâng mức hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho người thuộc hộ gia đình cận nghèo, trẻ em bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS thuộc hộ cận nghèo được hỗ trợ tối thiểu bằng 70% mức đóng bảo hiểm y tế;
- Quyết định số 239/QĐ-TTg (09/02/2010) về phê duyệt Đề án Phổ cập giáo dục mầm non cho trẻ em 5 tuổi giai đoạn từ năm 2010 - 2015;
- Nghị định số 49/NĐ-CP (14/05/2010) quy định miễn giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập và cơ chế thu, sử dụng học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân từ năm học 2010 - 2011 đến năm học 2014 - 2015;
- Thông tư số 39/TT-BGDĐT (29/12/2009) của Bộ Giáo dục ban hành quy định giáo dục hòa nhập cho trẻ em có hoàn cảnh khó khăn;
- Quyết định số 85/2010/QĐ-TTg ban hành một số chính sách hỗ trợ học sinh bán trú và trường phổ thông dân tộc bán trú;...

Có rất nhiều chính sách và pháp luật điều chỉnh hoạt động bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em nhằm tạo môi trường an toàn và lành mạnh cho trẻ em. Tuy nhiên, cũng giống như các chính sách đối với xuất khẩu lao động, cho đến nay chưa có chính sách nào đề cập tới việc bảo vệ hay trợ giúp cho nhóm trẻ có bố, mẹ đi lao động nước ngoài trong khi tỉ lệ lao động xuất khẩu mỗi năm đều tăng.

Với vai trò là người nghiên cứu chính sách và quan tâm tới thực tiễn của nhóm trẻ này, có thể nói: đây là khoảng trống luật pháp và chính sách của Việt Nam trong việc bảo vệ quyền trẻ em. Có lẽ bất kì ai cũng không khỏi nặng lòng trước những làng (phố) quê có rất nhiều ngôi nhà nguy nga, kiến trúc hiện đại nhưng phần lớn cửa khóa, rất hiếm nhà có hơi ấm như vẫn gọi là nhà, là "tổ ấm". Chủ nhân các ngôi nhà phần lớn vẫn đang bươn trải phương xa để kiếm tiền hoàn thiện nhà hoặc để mua nội thất sang, hầu hết họ

là lao động phổ thông và có thâm niên lao động nước ngoài trên 10 năm và hơn thế nữa. Điều đó đồng nghĩa với tuổi thơ của con thiếu vắng sự chăm sóc của bố mẹ. Nhiều gia đình trong số này có bố hoặc mẹ không ra nước ngoài nhưng họ cũng đi làm công ty, hoặc đi làm xa quê và ông, bà bắt buộc dĩ trở thành người chăm sóc chính cho trẻ. Việc người còn lại ở trong nước đi làm xa xảy ra phổ biến ở các gia đình trẻ có mẹ đi lao động nước ngoài.

Có thể nói, gia tăng xuất khẩu lao động là chính sách mang tầm chiến lược trong giải quyết việc làm, tăng thu nhập cho người lao động. Tuy nhiên, nó cần được xem xét trong mối quan hệ với các đối tượng có liên quan, đặc biệt là trẻ em để có biện pháp hạn chế sự ảnh hưởng. Theo quy định tại Điều 5 Luật Trẻ em (2016) thì trong mọi quyết định có liên quan đến trẻ em, nguyên tắc bảo đảm lợi ích tốt nhất của trẻ luôn được đặt lên hàng đầu. Do đó, để mọi trẻ em đều có cơ hội phát triển lành mạnh, trẻ em trong các gia đình có bố, mẹ đi lao động nước ngoài cũng được quan tâm và chăm sóc kịp thời cả về thể chất và tinh thần là việc làm cần thiết trong bối cảnh di cư lao động ra nước ngoài ngày càng tăng như hiện nay.

Việc bảo đảm và bảo vệ trẻ em trong mọi trường hợp không chỉ vì Việt Nam đã cam kết khi tham gia Công ước Quyền trẻ em (1990) mà quan trọng nhất là vì tương lai của trẻ, tương lai của gia đình và xã hội. Trẻ em là các chủ nhân tương lai của nước nhà *cần được bảo vệ và chăm sóc đặc biệt, kể cả sự bảo vệ đặc biệt về mặt pháp lý trước và sau khi ra đời* (Lời nói đầu Công ước Quyền trẻ em).

Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia có chiến lược phát triển việc làm ngoài nước như Romania, Philippines, Moldova cho thấy: các nước đều có các chính sách và các quy định rất cụ thể về bảo vệ trẻ em trong các gia đình có bố, mẹ đi lao động nước ngoài. Bên cạnh đó, các tổ chức xã hội dân sự, tổ chức phi chính phủ cũng tham gia rất tích cực vào các hoạt động tư vấn, giám sát, hỗ trợ kịp thời cho trẻ em trong các gia đình này. Philippines là nước có điều kiện kinh tế, nguồn nhân lực gần giống với Việt Nam nhưng có kinh nghiệm nhiều năm trong vấn đề xuất khẩu lao động và giải quyết các vấn đề liên quan đến trẻ em trong các gia đình này. Nghiên cứu liên quốc gia của Elspeth Graham và Lucy P Jordan về sự di cư của bố mẹ và sức khỏe tâm lý của trẻ em được thực hiện ở 4 quốc gia: Indonesia, Philippines, Thái Lan và Việt Nam đã đưa ra kết luận, trẻ em trong các gia đình có bố, mẹ đi lao động nước ngoài của Philippines ít bị ảnh hưởng về mặt tâm lý nhất do Philippines có kinh nghiệm trong vấn đề này. Philippines có hệ thống dịch vụ và đã làm tốt công tác truyền thông, tư vấn cũng như

công tác lựa chọn người chăm sóc thay thế và vai trò của nhà trường được đề cao. Các kinh nghiệm trong xây dựng chính sách về bảo vệ trẻ em trong các gia đình có bố, mẹ đi lao động nước ngoài của Rumania và Moldova về trình tự và các thủ tục bắt buộc đối với người di cư trong việc tìm người chăm sóc, người giám hộ trẻ và sự tham gia tích cực của chính quyền, các thành viên nhóm bảo vệ trẻ em là những gợi ý hay cho Việt Nam.

Có thể nói, không phải tất cả trẻ em trong các gia đình có bố, mẹ đi lao động nước ngoài đều lâm vào tình cảnh bị xao nhãng, bị ảnh hưởng đến tâm lý hay bị kẻ xấu lôi kéo vào con đường vi phạm pháp luật. Thực tế đã có những trường hợp trẻ em trong các gia đình này được bố hoặc mẹ ở nhà, hoặc ông bà quan tâm, chăm sóc và động viên các em học tập rất tốt và rèn được tính tự lập rất cao. Tuy nhiên cũng có rất nhiều trẻ bị xao nhãng, lơ là việc học, bị kẻ xấu lợi dụng và gây ra nhiều chuyện đáng tiếc. Điều này trước tiên ảnh hưởng trực tiếp đến trẻ và gia đình, mặt khác nó ảnh hưởng đến trật tự xã hội, kỉ cương pháp luật và tương lai là gánh nặng cho gia đình và xã hội. Do đó, để giảm thiểu nguy cơ trẻ em nói chung và trẻ trong các gia đình có bố, mẹ đi lao động nước ngoài rơi vào tình trạng trẻ có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, tác giả xin có một vài đề xuất:

Một là, trong cơ chế đưa lao động đi làm việc ở nước ngoài, đối với các lao động đã có con cần có thêm điều kiện bắt buộc là giấy cam kết giữa người đi và người giám hộ hợp pháp về việc chăm sóc, nuôi dạy và đảm bảo cho trẻ học hết phổ thông trung học (cấp 3) có xác nhận của chính quyền địa phương.

Hai là, chính quyền địa phương, ban Bảo vệ và chăm sóc trẻ em địa phương có trách nhiệm giám sát, hỗ trợ các gia đình này. Trường hợp trẻ em trong các gia đình này bỏ học hoặc có các biểu hiện bất thường (giao du với kẻ xấu), hoặc người giám hộ có biểu hiện vi phạm cam kết (có hành vi ngược đãi, lạm dụng,...) thì Lãnh đạo địa phương, ban Bảo vệ và chăm sóc trẻ em phải có trách nhiệm can thiệp.

Ba là, các địa phương có người đi lao động nước ngoài cần tăng cường truyền thông nâng cao trách nhiệm của gia đình, chính quyền địa phương, các tổ chức đoàn thể, nhà trường và họ hàng, làng xóm trong việc bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Sự quan tâm, chia sẻ, giúp đỡ của những người xung quanh giúp họ yên tâm và cởi mở hơn.

Bốn là, ban Bảo vệ và chăm sóc trẻ em nên có kế hoạch định kì hàng tháng hoặc hàng quý đến thăm hỏi, động viên và chia sẻ với gia đình có người đi lao động nước ngoài để phát hiện và hỗ trợ hoặc can thiệp, động viên kịp thời các tình huống xảy ra. Do rất nhiều gia đình này thường chỉ còn ông bà và cháu nhỏ hoặc chỉ có ông hoặc bà với các cháu nhỏ nên dễ có các tình huống bất ngờ, khó giải quyết.

Kết luận

Di cư lao động ra nước ngoài ở tầm vĩ mô là vấn đề kinh tế - xã hội, một xu hướng mang tính phổ biến trong chiến lược lao động - việc làm và thu hút kiều hối góp phần phát triển đất nước. Ở tầm vi mô, việc lựa chọn việc làm và nơi làm việc là quyền của mỗi cá nhân và gia đình, tuy nhiên, việc đi lao động nước ngoài của nhiều gia đình lại ảnh hưởng đến xã hội, đặc biệt là các gia đình có trẻ em. Vì vậy, việc học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia trong giải quyết các vấn đề giữa Chiến lược quốc gia về việc làm với Chiến lược quốc gia về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, trong đó có việc thực hiện cam kết quốc tế về quyền trẻ em là hết sức cần thiết nhằm hài hòa hóa lợi ích giữa trẻ em, gia đình và xã hội vì sự phát triển bền vững, vì trẻ em là tương lai của mỗi gia đình và xã hội.

Thực tế cho thấy, ngày càng có nhiều trẻ em phải sống xa bố mẹ vì thực trạng lao động Việt Nam ra nước ngoài làm việc ngày càng nhiều nhưng chưa có chính sách nào liên quan đến hỗ trợ cho trẻ em trong các gia đình này. Bên cạnh đó, việc thực hiện các chính sách cho trẻ em cũng còn nhiều bất cập, đặc biệt là đối với trẻ em nông thôn, trẻ em vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn. Các chính sách xã hội thường chậm đổi mới hơn so với các chính sách kinh tế. Do đó, trong khi chờ sự thay đổi của chính sách ở tầm vĩ mô, các địa phương cần chủ động đưa ra các chính sách quản lý linh hoạt, hợp tình nhưng không trái với pháp luật. Pháp luật thường đi sau thực tiễn, phản ánh thực tiễn. Trong khi đó, các làng quê này đều ở nông thôn và chỉ là số ít so với cả nước, nên những mặt trái bất cập, tình trạng trẻ bỏ học nhiều, tỉ lệ li hôn cao, người vướng vào các tệ nạn xã hội tăng,... cũng chưa đủ bằng chứng để đưa ra những đề nghị lớn như điều chỉnh chính sách (xuất khẩu lao động), hay sửa đổi luật. Do đó, những đề nghị ở trên thiết nghĩ cũng là hợp lý và không ảnh hưởng đến Chiến lược xuất khẩu lao động quốc gia và đối với địa phương cũng có đủ điều kiện và nguồn lực để thực hiện.

Tài liệu tham khảo

1. Adrian Nicolescu. 2017. *The protection of children with parents left for work abroad*. (Social Sciences and Education Research Review 4/2017).
2. Mĩ Anh. 2019. “Người dân không nên đi lao động nước ngoài theo đường bất hợp pháp”, (<http://dangcongsan.vn/thoi-su/nguoi-dan-khong-nen-di-lao-dong-nuoc-ngoai-theo-duong-bat-hop-phap-541775.html>), ngày truy cập 05/10/2019.
3. Elspeth Graham and Lucy P Jordan. 2011. “Migrant Parents and the Psychological Well-Being of Left-Behind Children in Southeast Asia”. *Journal of Marriage and the Family*.

4. Phương Linh. 2018. “Xuất khẩu lao động Philippines: Con dao hai lưỡi”, (<https://tuoitrethudo.com.vn/xuat-khau-lao-dong-philippines-con-dao-hai-luoi-d2053585.html>), ngày truy cập 12/08/2018.
5. Kingdom of the Netherlands and Terre National analysis of the phenomenon of children left home by their parents who migrate abroad for employment des Hommes: Families Without Borders; Children left behind? Parents gone abroad? Answers for professionals, (<http://farahotare.md/wp-content/uploads/2016/10/Guide-for-professionals.pdf>).
6. National study produced by Help Age International and UNICEF. Moldova. 2010. *Staying behind: The effects of migration on older people and children in Moldova*.
7. Melanie M. Reyes. 2008. *Migration and Filipino Children Left-Behind: A Literature Review*. (Miriam College -Women and Gender Institute (WAGI) for the United Nations Children's Fund (UNICEF).(https://www.academia.edu/35222751/Migration_and_Filipino_Children_Left-Behind_A_Literature_Review
8. Miriam Munteanu and Elena Tudor. 2007. *Impact of parents' migration on children left at home*. Salvati Copiii Save the Children Romania.
9. Hoàng Phê. 1997. Từ điển tiếng Việt. Nxb. Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học.
10. Đinh Dũng Sỹ. 2008. “Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp”, (<https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2008/09/16/1673/>), ngày truy cập 16/09/2008.
11. Kim Thanh. 2019. “Lao động xuất khẩu của Việt Nam đang ở đâu so với các nước?”, (<http://dangcongsan.vn/xa-hoi/lao-dong-xuat-khau-cua-viet-nam-dang-o-dau-so-voi-cac-nuoc-538257.html>), truy cập ngày 04/10/2019.
12. Bích Trâm. 2019. “Xuất khẩu lao động: Tiềm năng nhưng chỉ nên là giải pháp ngắn hạn”, (<https://forbesvietnam.com.vn/tin-cap-nhat/xuat-khau-lao-dong-tiem-nang-nhung-chi-nen-la-giai-phap-ngan-han-8212.html>), ngày truy cập 15/11/2019.
13. Unicef Moldova. 2008. *Migration and the Rights of Children in Moldova*.
14. UNICEF and Alternative Sociale Association. 2008.
15. Jean A. Pardeck. 2012. *Children's Rights; Policy and Practice*.