

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI ĐỊNH HƯỚNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG QUY ĐỊNH TRONG DỰ THẢO LUẬT PHÒNG, CHỐNG MUA BÁN NGƯỜI (SỬA ĐỔI) NHẪM THỰC HIỆN CÓ HIỆU QUẢ QUYỀN BÌNH ĐẲNG GIỚI

■ PHẠM THỊ PHƯƠNG THẢO*

Tóm tắt: Bài viết đánh giá kết quả đạt được từ góc độ bảo đảm bình đẳng giới trong dự thảo Luật Phòng, chống mua bán người (sửa đổi) so với Luật Phòng, chống mua bán người năm 2011 và đưa ra một số khuyến nghị đối với định hướng sửa đổi, bổ sung quy định trong dự thảo Luật nhằm thực hiện có hiệu quả hơn quyền bình đẳng giới.

Từ khóa: Mua bán người; nạn nhân; bình đẳng giới; dự thảo Luật Phòng, chống mua bán người (sửa đổi).

Nhận bài: 10/9/2024

Hoàn thành biên tập: 28/9/2024

Duyệt đăng: 05/10/2024

Abstract: The article evaluates the results achieved from the perspective of ensuring gender equality in the draft Law on Prevention and Combating Human Trafficking (amended) compared to the 2011 Law on Prevention and Combating Human Trafficking and makes some recommendations for the direction of amending and supplementing the provisions in the draft Law to more effectively implement the right to gender equality.

Keywords: Human trafficking; victims; gender equality; draft Law on Prevention and Combating Human Trafficking (amended).

Article received: 10/9/2024

Editing completed: 28/9/2024

Approved for publication: 05/10/2024

Đặt vấn đề

Trong những năm qua, Việt Nam luôn cam kết, thúc đẩy và theo đuổi mục tiêu bình đẳng giới. Các hành động, nỗ lực mạnh mẽ của Việt Nam hướng tới bình đẳng thực chất, trong đó, nam và nữ được bảo đảm bình đẳng về quyền trong luật cũng như tiếp cận các cơ hội trong thực tế. Là một trong những quốc gia tham gia Nghị định thư về phòng ngừa, trừng trị, trấn áp tội buôn bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em (bổ sung cho Công ước chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia của Liên Hợp quốc), Công ước ASEAN về phòng, chống buôn bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em, việc Việt Nam sửa đổi, bổ sung Luật Phòng,

chống mua bán người năm 2011 là bằng chứng về cam kết chính trị của Việt Nam trong công tác phòng, chống mua bán người nói chung và việc bảo đảm bình đẳng giới nói riêng. Bởi lẽ, thực tiễn được phản ánh qua các số liệu và phương tiện thông tin đại chúng cho thấy, nạn nhân của các vụ việc buôn bán người là phụ nữ và trẻ em, đặc biệt là khu vực biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn. Dự thảo Luật Phòng, chống mua bán người (sửa đổi)¹ (sau đây gọi là dự thảo Luật) không giải quyết trực tiếp vấn đề bình đẳng giới, nhưng sẽ giải quyết các vấn đề phòng, chống buôn bán người có khía cạnh giới; vậy nên, có thể

* Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp

nói, dự thảo Luật lần này có tác động giới và thúc đẩy bình đẳng giới trong các quy định là rất lớn.

1. Bảo đảm bình đẳng giới trong dự thảo Luật Phòng, chống mua bán người (sửa đổi)

Qua rà soát nội dung dự thảo Luật lần này từ góc độ giới cho thấy, vấn đề bảo đảm bình đẳng giới đã được giải quyết khá tốt so với Luật Phòng, chống mua bán người năm 2011. Cụ thể như sau:

1.1. Bảo đảm các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới

Về cơ bản, dự thảo Luật đã thể hiện nguyên tắc bình đẳng nam, nữ trong quy định các chính sách; trong đó, không phân biệt đối xử, bảo đảm quyền lợi bình đẳng cho nam và nữ như nhau theo quy định của pháp luật; đồng thời, bảo đảm chế độ hỗ trợ cho các nạn nhân đặc thù là phụ nữ mang thai, đang nuôi con nhỏ, trẻ em, người đồng tính, song tính, chuyển giới, người khuyết tật...

Nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới theo quy định tại Điều 6 Luật Bình đẳng giới năm 2006 đã được Ban soạn thảo luật hóa tại Điều 4 dự thảo Luật, quy định nguyên tắc phòng, chống mua bán người, cụ thể: (i) Thực hiện đồng bộ các biện pháp phòng ngừa, phát hiện, xử lý hành vi bị nghiêm cấm về mua, bán người theo quy định của Luật bảo đảm lấy nạn nhân, người đang trong quá trình xác định là nạn nhân làm trung tâm; bảo đảm bình đẳng giới; (ii) Bảo đảm nạn nhân, người đang trong quá trình xác định là nạn nhân được sử dụng ngôn ngữ mà họ có thể hiểu được và được hưởng các chế độ hỗ trợ phù hợp tín ngưỡng, tôn giáo của họ trong khuôn khổ pháp luật Việt Nam, phù hợp với lứa tuổi, giới

tính, đặc điểm cá nhân của họ. Có thể nói, đây là nguyên tắc bao trùm, định hướng toàn bộ công tác phòng, chống mua bán người; trong đó, việc sử dụng ngôn ngữ mà nạn nhân và những người đang trong quá trình xác định là nạn nhân có thể hiểu được và được hưởng chế độ hỗ trợ phù hợp với giới tính sẽ có tác động tích cực đến nạn nhân của mua bán người là phụ nữ nghèo và trình độ thấp.

1.2. Thông tin, tuyên truyền, giáo dục về phòng, chống mua bán người (Điều 7 dự thảo Luật)

Dự thảo Luật quy định một trong những nội dung thông tin, giáo dục, truyền thông về phòng, chống mua bán người là vấn đề “chống kỳ thị, phân biệt đối xử với nạn nhân” và “trách nhiệm của cá nhân, gia đình... trong phòng, chống mua bán người”. Đây được coi là những nội dung có liên quan trực tiếp đến vấn đề bình đẳng giới, vai trò và vị trí quan trọng của người phụ nữ trong gia đình và xã hội (khoản 2 Điều 7).

1.3. Quy định về quyền và trách nhiệm bảo vệ bí mật thông tin của nạn nhân và người đang trong quá trình xác định là nạn nhân

Dự thảo Luật quy định cụ thể hơn các quyền và trách nhiệm bảo vệ bí mật thông tin của nạn nhân và người đang trong quá trình xác định là nạn nhân, như: Quyền và nghĩa vụ của nạn nhân trong việc bảo vệ bí mật thông tin (điểm d khoản 1 Điều 6); trách nhiệm của cơ quan thông tin đại chúng tham gia phòng ngừa mua bán người trong việc giữ bí mật thông tin, dữ liệu về nạn nhân, người đang trong quá trình xác định là nạn nhân (khoản 2 Điều 18); trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc giữ bí mật

các thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình của nạn nhân, người đang trong quá trình xác định là nạn nhân; Tòa án xem xét, quyết định việc xét xử kín, không công bố trên Cổng thông tin điện tử của Tòa án đối với vụ án mua bán người theo yêu cầu của nạn nhân hoặc người đại diện hợp pháp của nạn nhân theo quy định của pháp luật (Điều 36).

Những quy định này giúp các nạn nhân nhận thức rõ hơn về quyền của mình, đồng thời, là căn cứ để các cơ quan thực thi pháp luật bảo vệ nạn nhân hiệu quả hơn trước dư luận.

Bên cạnh đó, dự thảo Luật cũng xác định rõ quyền của nạn nhân, người đang trong quá trình xác định là nạn nhân. Theo đó, họ có quyền đề nghị cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền áp dụng các biện pháp bảo vệ mình, người thân thích của mình khi bị xâm hại, đe dọa xâm hại hoặc có nguy cơ bị xâm hại về tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm, tài sản, quyền và lợi ích hợp pháp khác có liên quan đến phòng, chống mua bán người; từ chối biện pháp bảo vệ do cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền áp dụng đối với cá nhân mình (trừ trường hợp bị đe dọa, ép buộc từ chối); được hưởng các chế độ hỗ trợ theo quy định của Luật này; được bảo vệ bí mật thông tin, dữ liệu về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình, nơi cư trú, nơi làm việc và các thông tin khác theo quy định của pháp luật; bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật...

1.4. Một số kết quả khác đạt được

- Dự thảo Luật bổ sung 01 điều luật về “đối tượng bảo vệ” (Điều 34), đây là điều khoản quan trọng, một biện pháp thúc đẩy bình

đẳng giới cho cả nam, nữ, người đồng tính, song tính, chuyển giới, mà không cần quy định nhóm chuyên biệt về giới cũng như các biện pháp bảo vệ cho riêng một giới.

- Dự thảo Luật bổ sung 01 điều luật về “trách nhiệm của Bộ Tài chính” (Điều 58): Đây là điều kiện tiên quyết cho việc triển khai các quy định của dự thảo Luật khi được thông qua, bảo đảm có nguồn nhân lực và tài chính; bởi lẽ, với các điều khoản được sửa đổi, bổ sung khi được triển khai thực hiện sẽ giải quyết được vấn đề hỗ trợ tài chính cho nạn nhân của buôn bán người, chủ yếu là phụ nữ và trẻ em. Đây là một trong những biện pháp bảo đảm việc thực hiện quy định của Luật, góp phần giảm thiểu và tiến đến xóa bỏ các bất bình đẳng giới đang tồn tại mà văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh.

2. Một số khuyến nghị đối với định hướng xây dựng dự thảo Luật nhằm thực hiện có hiệu quả quyền bình đẳng giới

Vấn đề giới trong dự thảo Luật cần được xem xét đối với 02 đối tượng:

Một là, nạn nhân bị mua bán chủ yếu là phụ nữ và trẻ em với mục đích là để cưỡng ép kết hôn, phục vụ cho các hoạt động mại dâm và bóc lột sức lao động. Từ năm 2012 đến tháng 2/2023, lực lượng chức năng đã giải cứu, tiếp nhận, xác minh khoảng 10.000 trường hợp, trong đó, xác định 7.962 người là nạn nhân. Phân tích về tình hình nạn nhân cho thấy, chủ yếu là phụ nữ, trẻ em (chiếm khoảng 90%) và đa số thuộc các dân tộc ít người (chiếm trên 80%), thường tập trung ở những vùng nông thôn, nhất là vùng sâu, vùng xa, đa phần trong số họ có hoàn cảnh kinh tế khó khăn (chiếm hơn 80%), chỉ làm ruộng hoặc không có việc làm (chiếm hơn

70%), gặp những chuyện “éo le” về gia đình, tình cảm, trình độ học vấn thấp (không biết chữ chiếm trên 35%), thiếu hiểu biết về xã hội và kỹ năng sống, tâm lý nhẹ dạ cả tin; hoặc một số cô gái trẻ, học sinh, sinh viên (chiếm khoảng 6%) thích hưởng thụ, ăn chơi, đua đòi, thiếu cảnh giác, nên dễ tin theo lời hứa của đối tượng về việc làm ổn định, thu nhập cao hoặc lấy chồng nước ngoài khá giả, dẫn đến bị lừa bán. Nạn nhân bị bán ra nước ngoài chiếm trên 90%, trong đó, chủ yếu là bán sang Trung Quốc, chiếm khoảng 90%. Đa số nạn nhân là phụ nữ, khi bị lừa bán ra nước ngoài bị cưỡng ép kết hôn, làm vợ người dân bản địa và bóc lột tình dục (chiếm gần 80%), cưỡng bức lao động... Hình thức trở về: Tự trở về, chiếm hơn 48%; qua giải cứu hoặc trao trả song phương, chiếm gần 52%. Nạn nhân trở về lần đầu chiếm gần 90%².

Một trong những nguyên nhân khiến đối tượng mua bán người tập trung ở nhóm đối tượng phụ nữ, trẻ em là do xuất phát từ định kiến giới tồn tại trong xã hội (phụ nữ/trẻ em là đối tượng mua vui, để duy trì giống nòi, con gái không cần học hành nhiều...), đặc biệt, ở khu vực biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn. Tại những khu vực này, trẻ em gái và phụ nữ trẻ không được đào tạo, hướng dẫn đầy đủ cả về kiến thức và kỹ năng sống, thiếu những thông tin cần thiết để có thể phòng ngừa và giải thoát cho bản thân, nên “nhẹ dạ, cả tin” và dễ bị các đối tượng lừa đảo, trở thành nạn nhân của mua bán người.

Hai là, nạn nhân của mua bán người là nam giới trong những năm gần đây cũng có xu hướng tăng, mục đích chủ yếu để bóc lột sức lao động. Điều này cũng xuất phát từ

quan niệm nam giới là trụ cột chính trong gia đình, cần phải đi làm kiếm tiền, nên nạn nhân cũng dễ bị các đối tượng lừa với chiêu trò “việc nhẹ lương cao”, nhưng thực tế bị bán sang nước ngoài để bị bóc lột sức lao động.

Vì vậy, dự thảo Luật cần quy định rõ hơn nữa các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới hướng tới 02 đối tượng nêu trên. Cụ thể như sau:

2.1. Về chính sách của Nhà nước trong phòng, chống mua bán người (Điều 5 dự thảo Luật)

Một trong những nguyên tắc phòng, chống mua bán người mà dự thảo Luật quy định là thực hiện đúng cam kết của Việt Nam đối với các tổ chức quốc tế, thỏa thuận, điều ước quốc tế về phòng, chống mua bán người mà Việt Nam là thành viên. Điều 9 Chương III Nghị định thư về phòng ngừa, trừng trị, trấn áp tội buôn bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em (bổ sung cho Công ước chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia của Liên Hợp quốc) quy định về biện pháp ngăn ngừa việc buôn bán người, trong đó, đặc biệt chú trọng bảo vệ nhóm người dễ không trở thành nạn nhân của việc buôn bán người là phụ nữ và trẻ em. Thực hiện cam kết này, dự thảo Luật quy định tại khoản 5 Điều 7 về công tác thông tin, tuyên truyền, giáo dục về phòng, chống mua bán người cần được tăng cường đối với phụ nữ, thanh niên, thiếu niên, nhi đồng, học sinh, sinh viên và những người cư trú tại khu vực biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và những địa bàn xảy ra nhiều vụ việc mua bán người. Tuy nhiên, xem xét dưới góc độ giới, dường như các chính sách của Nhà nước

về phòng, chống mua bán người tại Điều 5 dự thảo Luật đang tập trung vào việc hỗ trợ cán bộ - người làm công tác phòng, chống mua bán người nhiều hơn là các nạn nhân và người đang trong quá trình xác định là nạn nhân, như: Khuyến khích cơ quan, tổ chức, cá nhân trong nước và ngoài nước tham gia, hợp tác, tài trợ cho hoạt động phòng, chống mua bán người; khen thưởng cơ quan, tổ chức, cá nhân có thành tích trong công tác phòng, chống mua bán người; bảo đảm chế độ, chính sách đối với người tham gia phòng, chống mua bán người; Nhà nước bố trí ngân sách cho công tác phòng, chống mua bán người...

Do vậy, dự thảo Luật cần nghiên cứu toàn diện hơn các quy định mang tính nguyên tắc, để có chính sách hỗ trợ phù hợp, cũng như biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới, nhằm bảo đảm bình đẳng giới thực chất, hướng tới các đối tượng đã phân tích ở trên, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em ở khu vực biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn.

2.2. Về chế độ hỗ trợ nạn nhân và người đang trong quá trình xác định là nạn nhân (Chương V dự thảo Luật)

Để bảo đảm nạn nhân và người đang trong quá trình xác định là nạn nhân được hưởng các chế độ hỗ trợ toàn diện và bảo đảm bình đẳng giới, cần cân nhắc bổ sung một số chính sách hỗ trợ sau:

Thứ nhất, bổ sung quy định chế độ hỗ trợ cơ sở chuyên biệt cho nạn nhân mua bán người dành riêng cho nam và nữ. Điều này xuất phát từ thực tiễn hiện nay, các cơ sở bảo trợ xã hội đón tiếp nạn nhân bị mua bán không có khu vực trợ giúp chuyên biệt, mà nạn nhân được sắp xếp ở chung với các nhóm đối tượng

khác, dẫn đến lúng túng trong việc triển khai thực hiện công tác hỗ trợ, vì chưa có quy trình tiếp nhận nạn nhân phù hợp hay quy trình hỗ trợ nạn nhân đặc thù. Bên cạnh đó, một số cơ sở cung cấp dịch vụ hỗ trợ có thể hướng tới nữ giới và trẻ em nhiều hơn, trong khi nạn nhân là nam giới cũng có xu hướng gia tăng. Để bảo đảm đầy đủ quyền lợi của nạn nhân và người đang trong quá trình xác định là nạn nhân, dự thảo Luật cần bổ sung quy định cụ thể về chế độ hỗ trợ cơ sở chuyên biệt, đáp ứng nhu cầu giới, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của từng nạn nhân; bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án Luật Phòng, chống mua bán người (sửa đổi).

Thứ hai, cần có chính sách hỗ trợ phù hợp đối với nạn nhân của mua bán người trong quá trình hòa nhập cuộc sống. Như đã dẫn chứng ở trên, nạn nhân bị mua bán chủ yếu là phụ nữ và trẻ em. Những người này, sau khi được giải cứu và quay trở lại hòa nhập cuộc sống, gặp phải nhiều rào cản hơn liên quan đến định kiến giới so với nhóm khác. Vì thế, quy định các chính sách hỗ trợ nạn nhân tại dự thảo Luật cũng là một trong các biện pháp góp phần thúc đẩy bình đẳng giới thực chất.

Theo quy định tại Điều 43 dự thảo Luật, “nạn nhân khi về nơi cư trú có nhu cầu vay vốn để sản xuất, kinh doanh được xem xét cho vay tại Ngân hàng Chính sách xã hội với các chính sách tín dụng ưu đãi theo quy định của pháp luật”; tuy nhiên, tại Điều 23 dự thảo Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Phòng, chống mua bán người quy định:

“1. Nạn nhân khi trở về nơi cư trú được hỗ trợ một lần tiền trợ cấp khó khăn ban đầu theo mức do Bộ Tài chính quy định.

2. Nạn nhân có nhu cầu vay vốn để sản xuất, kinh doanh thuộc đối tượng được hưởng các chính sách tín dụng ưu đãi tại Ngân hàng Chính sách xã hội thì được ưu tiên cho vay vốn theo quy định về chính sách tín dụng.

Điều kiện, thời hạn và mức vốn cho vay thực hiện theo quy định về chính sách tín dụng”.

Có thể thấy, người là nạn nhân của mua bán người khi trở về thường gặp rất nhiều khó khăn trong việc ổn định cuộc sống, tìm kiếm kế sinh nhai. Vì vậy, hỗ trợ nguồn lực ban đầu để họ có vốn làm ăn là điều rất quan trọng. Tuy nhiên, nếu quy định: “Nạn nhân có nhu cầu vay vốn để sản xuất, kinh doanh thuộc đối tượng được hưởng các chính sách tín dụng ưu đãi tại Ngân hàng Chính sách xã hội thì được ưu tiên cho vay vốn theo quy định về chính sách tín dụng” có thể thu hẹp cơ hội tiếp cận nguồn vốn của họ. Do đó, đề nghị quy định trực tiếp các đối tượng này là đối tượng được hưởng các chính sách tín dụng ưu đãi tại Ngân hàng Chính sách xã hội.

Thứ ba, Điều 44 dự thảo Luật và Điều 24 dự thảo Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Phòng, chống mua bán người đều quy định theo hướng hỗ trợ chi phí phiên dịch trong thời gian làm các thủ tục xác minh là nạn nhân của mua bán người, nếu nạn nhân không biết, không hiểu tiếng Việt. Để tạo thuận lợi cho người là nạn nhân

và người dưới 18 tuổi đi cùng họ không biết tiếng Việt, cần quy định theo hướng trách nhiệm của cơ quan nhà nước phải bố trí phiên dịch (trừ trường hợp họ có nhu cầu nhận hỗ trợ bằng tiền) để tạo thuận lợi cho họ, vì trong bối cảnh mới về nước, nạn nhân có thể chưa tìm được người thân thích, đang bị khủng hoảng tinh thần, không biết tiếng, không có các mối quan hệ, nên việc hỗ trợ kinh phí để thuê phiên dịch cũng khó có thể thực hiện được.

Kết luận

Về nguyên tắc, một văn bản quy phạm pháp luật được lồng ghép vấn đề bình đẳng giới hiệu quả không phải là văn bản có các quy định dành riêng cho một giới. Điều quan trọng, các quy định của văn bản quy phạm pháp luật khi được triển khai thực hiện trong thực tiễn, đem lại những tác động tích cực lên một giới mà trước đây luôn gặp hoặc vẫn gặp bất lợi khi áp dụng từ khía cạnh giới. Qua việc tiến hành rà soát các quy định của dự thảo Luật so với Luật Phòng, chống mua bán người năm 2011 và các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên có liên quan đến vấn đề bình đẳng giới, bài viết đã đánh giá mức độ đáp ứng các quy định của dự thảo Luật trong việc bảo đảm quyền bình đẳng giới và đề xuất một số khuyến nghị đối với định hướng xây dựng Luật Phòng, chống mua bán người (sửa đổi) nhằm thực hiện có hiệu quả quyền bình đẳng giới □

1. Bài viết sử dụng bản dự thảo Luật Phòng, chống mua bán người (sửa đổi) - bản dự thảo 5 - trình tháng 5/2024.

2. Theo Báo cáo số 949/BC-BCA ngày 27/6/2023 của Bộ Công an về tổng kết thi hành Luật Phòng, chống mua bán người.