

Số: 289 /BC-BTP

Hà Nội, ngày 11 tháng 12 năm 2013

BÁO CÁO

**Đánh giá giữa kỳ Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em
giai đoạn 2011- 2015**

Kính gửi: Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội

Thực hiện Công văn số 4007/LĐTBXH-BVCSTE ngày 17 tháng 10 năm 2013 của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội về việc báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em giai đoạn 2011-2015, là cơ quan đầu mối của Tiểu dự án 1 thuộc Dự án 5 của Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em (Tiểu dự án hoàn thiện hệ thống tư pháp cho người chưa thành niên), Bộ Tư pháp báo cáo đánh giá giữa kỳ việc thực hiện Quyết định số 267/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em như sau:

I. Mục đích yêu cầu

Đánh giá tình hình triển khai và kết quả hơn 02 năm thực hiện tiểu dự án 1 thuộc Dự án 5 của Chương trình quốc gia Bảo vệ trẻ em; nêu bật những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện tiểu dự án và đề xuất, kiến nghị giải pháp thực hiện Tiểu dự án 1.

II. Nội dung đánh giá

1. Về công tác chỉ đạo, triển khai Chương trình

1.1. Xây dựng và phê duyệt kế hoạch thực hiện Quyết định số 267/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

Sau khi Quyết định 267/QĐ-TTg ngày 22/2/2011 của Thủ tướng Chính phủ được ban hành, Bộ Tư pháp đã xây dựng và ban hành kế hoạch chi tiết triển khai thực hiện tiểu dự án theo giai đoạn từng năm. Hàng năm, Bộ Tư pháp ban hành kế hoạch cụ thể để triển khai hoạt động này với sự tham gia của một số cơ quan hữu quan thuộc Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và một số đơn vị thuộc Bộ.

1.2. Ban hành văn bản chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện Chương trình theo hệ thống ngành, tổ chức

Để thực hiện Tiểu dự án 1 thuộc Dự án 5 của Chương trình Quốc gia bảo vệ trẻ em giai đoạn 2011-2015, trong hơn 02 năm thực hiện, Bộ Tư pháp đã ban hành một số văn bản chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện Chương trình sau:

- Quyết định số 248/QĐ-BTP ngày 22/2/2012 ban hành Kế hoạch hoạt động và dự trù kinh phí cho các hoạt động triển khai thực hiện Chương trình Quốc gia bảo vệ trẻ em của Bộ Tư pháp năm 2012.

- Quyết định số 1825/QĐ-BTP ban hành Kế hoạch hoạt động và dự trù kinh phí thuộc Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em của Bộ Tư pháp năm 2012 và thay thế Quyết định số 248/QĐ-TTg ngày 22/02/2012.

- Quyết định số 80/QĐ-TTg ngày 16/01/2013 ban hành Kế hoạch hoạt động và dự trù kinh phí cho các nội dung hoạt động triển khai thực hiện Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em của Bộ Tư pháp năm 2013.

1.3. Nguồn lực thực hiện

Để thực hiện các hoạt động thuộc Chương trình, Bộ Tư pháp đã sử dụng nguồn ngân sách Nhà nước từ Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em.

2. Về việc thực hiện các nhiệm vụ của Bộ Tư pháp

2.1. Kết quả thực hiện

a) Những nội dung hoạt động do Bộ Tư pháp chủ trì thực hiện

Lãnh đạo Bộ giao cho Vụ Pháp luật hình sự - hành chính làm đơn vị đầu mối thực hiện hoạt động và hướng dẫn, đôn đốc các đơn vị thuộc Bộ, các cơ quan liên quan triển khai thực hiện các hoạt động thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình. Tính đến nay, các nội dung hoạt động thuộc nhiệm vụ của Bộ Tư pháp đã được thực hiện xong với chất lượng, hiệu quả cao, cụ thể như sau:

Thứ nhất, tiến hành khảo sát tại 09 tỉnh, thành phố trên cả nước về tình hình miễn trách nhiệm hình sự đối với người chưa thành niên theo quy định tại khoản 2 Điều 69 BLHS và tình hình áp dụng các quy định của BLHS đối với người chưa thành niên phạm tội và người chưa thành niên là bị hại trong các vụ án hình sự. Việc khảo sát được tiến hành dưới hình thức phát phiếu điều tra khảo sát cho từng cá nhân là cán bộ điều tra, kiểm sát viên, thẩm phán, luật sư, cán bộ tư pháp, cán bộ phụ nữ, đoàn thanh niên. Bên cạnh đó, tại mỗi tỉnh khảo sát, đoàn khảo sát tổ chức tọa đàm lấy ý kiến và trao đổi trực tiếp với các đại biểu tham dự tọa đàm về vấn đề miễn trách nhiệm hình sự đối với người chưa thành niên phạm tội và việc áp dụng các quy định của BLHS đối với người chưa thành niên phạm tội và người chưa thành niên là người bị hại.

Sau khi khảo sát, Bộ Tư pháp đã chỉ đạo Vụ Pháp luật hình sự - hành chính xử lý phiếu điều tra và xây dựng Báo cáo kết quả khảo sát về tình hình áp dụng quy định miễn trách nhiệm hình sự cho người chưa thành niên phạm tội theo khoản 2 Điều 69 BLHS và Báo cáo về tình hình áp dụng các quy định của BLHS đối với người chưa thành niên phạm tội và người chưa thành niên là người bị hại. Hai báo cáo này là nguồn tư liệu tham khảo quan trọng cho việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các chính sách hình sự đối với người chưa thành niên.

Thứ hai, triển khai nghiên cứu chuyên sâu các quy định của BLHS, BLTTHS liên quan đến người chưa thành niên, kể cả người chưa thành niên là người phạm tội và người chưa thành niên là nạn nhân của hành vi xâm hại. Bên cạnh đó, các vấn đề về tư pháp người chưa thành niên cũng bước đầu được nghiên cứu. Các chuyên đề nghiên cứu tập trung phân tích những mặt được, những vướng mắc, bất cập hiện hữu của các quy định tại BLHS, BLTTHS cũng như thực trạng hệ thống tư pháp cho người chưa thành niên, từ đó đưa ra một số kiến nghị, đề xuất nhằm hoàn thiện các chính sách hình sự đối với người chưa thành niên phạm tội. Từ những chuyên đề nghiên cứu chuyên sâu này đã hình thành Báo cáo tổng thuật các vấn đề được nghiên cứu. Kết quả nghiên cứu đã được chia sẻ tại 03 cuộc tọa đàm, hội thảo về các chính sách của pháp luật hình sự, pháp luật tố tụng hình sự và những vấn đề liên quan đến tư pháp người chưa thành niên, bao gồm cả người chưa thành niên là người phạm tội và người chưa thành niên bị xâm hại với sự tham gia của đại diện các cơ quan công an, kiểm sát, tòa án, văn phòng quốc hội, văn phòng chính phủ, tư pháp, lao động thương binh và xã hội, Trường Đại học Luật Hà Nội, đoàn luật sư, hội phụ nữ... Trong giai đoạn hiện nay, khi dự án BLHS (sửa đổi) đang được Bộ Tư pháp chủ trì triển khai thực hiện thì những đánh giá, kiến nghị, đề xuất về chính sách hình sự đối với người chưa thành niên là vô cùng quan trọng và cần thiết. Đây là những định hướng quan trọng cho quá trình hoàn thiện chính sách hình sự với người chưa thành niên.

Thứ ba, cùng với việc sửa đổi, bổ sung BLHS, Bộ Tư pháp cũng được giao chủ trì nghiên cứu, xây dựng các quy định của Bộ luật tố tụng hình sự liên quan đến người chưa thành niên. Để phục vụ nhiệm vụ này, từ kết quả nghiên cứu, đánh giá các quy định hiện hành về thủ tục tố tụng đối với người chưa thành niên, không chỉ người chưa thành niên phạm tội mà bao gồm cả người chưa thành niên là người bị hại và nhân chứng, Bộ đã tiến hành soạn thảo các quy định về thủ tục tố tụng đối với người chưa thành niên liên quan đến quá trình tố tụng của BLTTHS. Hoạt động này góp phần không nhỏ vào việc xây dựng, hoàn thiện các thủ tục tố tụng với người chưa thành niên.

Thứ tư, BLHS và BLTTHS là hai bộ luật nòng cốt trong việc xử lý người chưa thành niên phạm tội cũng như các tội phạm xâm hại người chưa thành niên. Tuy nhiên, việc bảo vệ người chưa thành niên không chỉ phụ thuộc vào hai bộ luật này mà còn ở nhiều đạo luật chuyên ngành khác. Do vậy, để có cơ sở lý luận và thực tiễn lập luận cho sự cần thiết xây dựng Luật tư pháp người chưa thành niên, Bộ Tư pháp đã tổ chức nghiên cứu bước đầu một số vấn đề liên quan đến tư pháp người chưa thành niên.

Thứ năm, sau khi Luật Xử lý vi phạm hành chính được thông quan, Bộ Tư pháp đã triển khai việc nghiên cứu, quy định chi tiết thi hành các quy định về xử lý người chưa thành niên trong Luật Xử lý vi phạm hành chính. Hoạt động nghiên cứu được thực hiện nhằm phân tích các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính về người chưa thành niên, cùng với việc đánh giá thực tiễn những văn bản quy định

chi tiết Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính trước đây và việc áp dụng những văn bản này, đề xuất hướng quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các nội dung của Luật Xử lý vi phạm hành chính để phục vụ cho việc soạn thảo các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật trong thời gian sắp tới.

Thứ sáu, sau khi Luật hòa giải cơ sở được thông qua, Bộ Tư pháp tiến hành các hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật cho người dân, trong đó cần kể tới việc tuyên truyền chính sách xử lý người chưa thành niên theo hướng tăng cường áp dụng biện pháp hòa giải tại cơ sở đối với những các em có vi phạm nhỏ, giúp các em sớm nhận thức được những sai lầm của mình.

Thứ bảy, Bộ Tư pháp đã chú trọng tới công tác trợ giúp pháp lý cho trẻ em thông qua một số hoạt động như tổ chức biên soạn, in ấn, cấp phát hàng chục ngàn tờ gấp giới thiệu quy định của pháp luật về bảo vệ, chăm sóc trẻ em và quyền được trợ giúp pháp lý của trẻ em tới các trung tâm trợ giúp pháp lý. Bên cạnh đó, Bộ cũng chỉ đạo tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý cho trẻ em trong nhiều vụ án.

Để hoạt động trợ giúp pháp lý cho trẻ em đạt chất lượng và hiệu quả, Bộ Tư pháp đã tổ chức hội nghị tập huấn cho trợ giúp viên pháp lý, cộng tác viên trợ giúp pháp lý về kỹ năng trợ giúp pháp lý cho trẻ em. Sau gần 03 năm thực hiện Quyết định số 267/QĐ-TTg, trên toàn quốc đã thực hiện được 7.548 vụ việc trợ giúp pháp lý cho trẻ em. Đây được xem là kết quả đáng khích lệ trong công tác trợ giúp pháp lý.

Thứ tám, trong công tác quản lý con nuôi, Bộ Tư pháp đã từng bước nghiên cứu, tham mưu cho Chính phủ hoàn thiện thể chế, chính sách trong lĩnh vực nuôi con nuôi. Bên cạnh đó, Bộ tăng cường công tác tuyên truyền, hướng dẫn thực hiện Luật Nuôi con nuôi cũng như Công ước Lahay thông qua nhiều hình thức khác nhau.

Đối với công tác quản lý con nuôi nước ngoài, Bộ đã khởi xướng Chương trình thí điểm tìm gia đình thay thế cho trẻ em có nhu cầu đặc biệt. Qua công tác tổng kết, đánh giá 01 năm thực hiện Chương trình này (năm 2012) thì thấy rằng, Chương trình đã đạt được những thành công bước đầu và đang được Bộ cân nhắc tiếp tục mở rộng ra những tỉnh, thành phố khác trên cả nước.

Đối với công tác quản lý con nuôi trong nước, Bộ Tư pháp đã rất tích cực triển khai việc đăng ký nuôi con nuôi thực tế theo quy định của Luật nuôi con nuôi. Công tác này được triển khai đến cấp xã, phường tại nhiều địa phương

b) Với tư cách là cơ quan chủ trì thực hiện việc triển khai Tiểu dự án 1 thuộc tiểu Dự án 5

Sau khi ban hành Kế hoạch hoạt động chi tiết từng năm, Bộ Tư pháp đã gửi Kế hoạch hoạt động tới các đơn vị thuộc Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và một số đơn vị liên quan khác và đề nghị các cơ quan, đơn vị này thực hiện những nội dung hoạt động của mình theo đúng Kế hoạch. Để đảm

bảo tiến độ cũng như chất lượng của hoạt động, Bộ Tư pháp luôn chủ động, sát sao trong việc đôn đốc các cơ quan, đơn vị thực hiện các hoạt động thuộc nhiệm vụ của mình, kịp thời nắm bắt tiến độ, những khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai công việc để có biện pháp xử lý.

2.2. Những khó khăn, vướng mắc

- Ngoài mục tiêu bổ sung, sửa đổi hệ thống pháp luật, chính sách về tư pháp cho người chưa thành niên, Tiểu dự án 1 thuộc Dự án 5 do Bộ Tư pháp chủ trì còn có nhiệm vụ tăng cường nhận thức và nâng cao năng lực về tư pháp đối với người chưa thành niên cho đội ngũ cán bộ thực thi pháp luật, cán bộ làm việc với người chưa thành niên là nạn nhân, nhân chứng, người chưa thành niên vi phạm pháp luật; xây dựng và thực hiện thí điểm việc xử lý chuyển hướng thân thiện hơn đối với người chưa thành niên phạm tội. Để thực hiện được các mục tiêu này, Bộ Tư pháp đã phối hợp chặt chẽ với Tòa án nhân dân tối cao (Viện khoa học xét xử) và Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Vụ 1A) để cùng triển khai các hoạt động. Tuy nhiên, trong cả 02 năm (2012 và 2013), các hoạt động như tổ chức tập huấn các cán bộ Tòa án, Viện kiểm sát về thủ tục tố tụng thân thiện đối với người chưa thành niên, tổ chức phiên tòa mẫu xét xử thân thiện với người chưa thành niên được giao cho Tòa án nhân dân tối cao (Viện khoa học xét xử) và Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Vụ 1A) đều không thực hiện được. Đây được xem là khó khăn lớn nhất để hoàn thành được mục tiêu của dự án này.

- Nguồn lực thực hiện còn hạn chế (về nhân lực, kinh phí, cơ sở vật chất...) nên một số hoạt động để đạt được mục tiêu của Chương trình còn chưa đạt hiệu quả như mong muốn.

2.3. Nguyên nhân

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới khó khăn, vướng mắc nêu trên, nhưng có thể tập trung vào một số nguyên nhân sau:

Một là, như trên đã đề cập, với mục tiêu mà tiểu dự án đề ra là bổ sung, sửa đổi hệ thống pháp luật, chính sách về tư pháp cho người chưa thành niên, tăng cường nhận thức và nâng cao năng lực về tư pháp đối với người chưa thành niên cho đội ngũ cán bộ thực thi pháp luật, cán bộ làm việc với người chưa thành niên là nạn nhân, nhân chứng, người chưa thành niên vi phạm pháp luật; xây dựng và thực hiện thí điểm việc xử lý chuyển hướng thân thiện hơn đối với người chưa thành niên phạm tội, Bộ Tư pháp đã phối hợp với các cơ quan hữu quan để xây dựng kế hoạch hoạt động cụ thể cho từng năm nhằm hướng tới mục tiêu trên. Tuy nhiên, mức kinh phí phục vụ cho việc thực hiện một số hoạt động mà các cơ quan hữu quan dự kiến thực hiện, như hoạt động tập huấn nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ kiểm sát viên, thẩm phán hay hoạt động tổ chức phiên tòa mẫu cho người chưa thành niên là rất thấp, thậm chí có hoạt động không có mục chi theo các Thông tư hướng dẫn chi nguồn ngân sách Nhà nước, nên các cơ quan chịu trách nhiệm thực

hiện hoạt động đã không triển khai thực hiện được (Viện khoa học kiểm sát, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Viện khoa học xét xử, Tòa án nhân dân tối cao). Do vậy, trong 02 năm (2012 và 2013), cả hai cơ quan này đều không tiến hành được các hoạt động đã đề ra tại Kế hoạch hoạt động của từng năm.

Hai là, ở một số nơi, nhận thức về quyền trẻ em còn hạn chế, công tác lãnh đạo, chỉ đạo, đôn đốc, hướng dẫn tại một số cơ quan còn chưa thực sự sát sao. Đây cũng là nguyên nhân ảnh hưởng tới chất lượng, hiệu quả của tiêu dự án.

3. Đề xuất, kiến nghị cho việc thực hiện Chương trình

3.1. Điều chỉnh, bổ sung các chỉ tiêu

Cùng với các chiến lược phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, trong nhiều năm qua, Đảng và Nhà nước luôn chú trọng và tăng cường các chính sách bảo vệ, chăm sóc và thực hiện các quyền của trẻ em. Chính sách này được cụ thể hóa trong nhiều văn bản pháp luật về nhiều lĩnh vực khác nhau, đặc biệt là tại Quyết định 267/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, qua nhiều nghiên cứu mà Bộ Tư pháp đã triển khai thực hiện liên quan đến vấn đề tư pháp cho người chưa thành niên thì có thể nhận thấy rằng, hiện nay, vấn đề tư pháp người chưa thành niên vẫn chưa có cách hiểu thống nhất trong các cơ quan của Chính phủ. Chính sách chăm sóc, bảo vệ đối với người chưa thành niên, đặc biệt là đối với người chưa thành niên có liên quan đến pháp luật còn nằm rải rác ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Do đó, để các quyền và lợi ích của người chưa thành niên ngày càng được bảo đảm tốt hơn thì chúng ta cần tính tới việc xây dựng một dự án độc lập nghiên cứu về tư pháp người chưa thành niên. Đây có thể coi là cơ sở lý luận quan trọng cho việc hoàn thiện các chính sách pháp luật đối với người chưa thành niên.

3.2. Cơ chế hoạt động và chính sách hỗ trợ

Bộ Tư pháp cho rằng, để khắc phục, hạn chế một phần những khó khăn, vướng mắc nêu trên, chúng ta cần có một cơ chế tài chính linh hoạt áp dụng cho các hoạt động này, tạo điều kiện để các cơ quan hữu quan có cơ sở pháp lý chắc chắn về chi tiêu tài chính cho triển khai các hoạt động của mình.

3.3. Các biện pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ trẻ em

Để tiếp tục nâng cao chất lượng hiệu quả trong công tác bảo vệ trẻ em, chúng ta cần tiếp tục thực hiện hiệu quả một số biện pháp sau:

- Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về chính sách hình sự, tố tụng hình sự đối với người chưa thành niên, bao gồm cả người chưa thành niên phạm tội và người chưa thành niên là người bị hại và nhân chứng.

- Tiếp tục tăng cường công tác thông tin, truyền thông về các quyền và lợi ích của người chưa thành niên tới mọi đối tượng người dân trong xã hội, đặc biệt chú trọng tới vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số.

- Tiếp tục kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức làm việc với người chưa thành niên theo hướng chuyên nghiệp hơn.

- Đảm bảo nguồn kinh phí phù hợp, tương xứng, cơ chế tài chính linh hoạt cho việc thực hiện các hoạt động bảo vệ trẻ em có chất lượng và hiệu quả; tiếp tục huy động các nguồn lực xã hội cho công tác bảo vệ trẻ em.

Trên đây là tình hình và một số kết quả đã đạt được của Bộ Tư pháp sau hơn 02 năm triển khai thực hiện Quyết định số 267/QĐ-TTg ngày 22/02/2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia bảo vệ trẻ em giai đoạn 2011-2015, Bộ Tư pháp xin gửi Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ./. ✓

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/cáo);
- Lưu: VT, Vụ PLSHC.

