



ĐỀ ÁN

GIẢM THIỂU TÌNH TRẠNG TẢO HÔN VÀ HÔN NHÂN CẬN HUYẾT THỐNG
TRONG VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ GIAI ĐOẠN 2015 - 2025

Báo cáo | 2015-2020
Rà soát 5 năm thực hiện

Cơ quan Liên Hợp Quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho Phụ nữ (UN Women) là tổ chức thuộc Liên Hợp Quốc (LHQ) hoạt động về bình đẳng giới và nâng cao địa vị phụ nữ. Là tổ chức toàn cầu đi đầu bảo vệ phụ nữ và trẻ em gái, UN Women được thành lập nhằm thúc đẩy sự tiến bộ trong việc đáp ứng các nhu cầu của phụ nữ và trẻ em toàn thế giới. UN Women hỗ trợ các quốc gia thành viên LHQ trong việc xây dựng những chuẩn mực mang tính toàn cầu nhằm thực hiện bình đẳng giới và cộng tác với các chính phủ cũng như với xã hội dân sự trong việc xây dựng các luật pháp, chính sách, chương trình và dịch vụ cần thiết để thực hiện các chuẩn mực trên. UN Women ủng hộ phụ nữ tham gia bình đẳng vào mọi mặt của đời sống, tập trung vào năm lĩnh vực ưu tiên dưới đây: Tăng cường vai trò lãnh đạo và sự tham gia của phụ nữ; Chấm dứt tình trạng bạo lực đối với phụ nữ; Huy động phụ nữ tham gia vào mọi mặt của tiến trình hòa bình và an ninh; Thúc đẩy việc nâng cao địa vị kinh tế của phụ nữ; và Làm cho bình đẳng giới trở thành nội dung trung tâm của quá trình xây dựng kế hoạch và ngân sách phát triển quốc gia. UN Women cũng điều phối và thúc đẩy hoạt động của hệ thống LHQ ở lĩnh vực xúc tiến bình đẳng giới.

Báo cáo rà soát 5 năm thực hiện Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 – 2025”

Xuất bản lần thứ nhất, năm 2020

Bản quyền © Cơ quan Liên Hợp Quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho Phụ nữ (UN Women)

Tất cả các quyền bản quyền được bảo hộ. Việc tái bản và phổ biến các tài liệu trong ấn phẩm này nhằm mục đích giáo dục và phi thương mại đều được phép mà không cần xin phép UN Women bằng văn bản, với điều kiện phải dẫn nguồn đầy đủ. Việc tái bản ấn phẩm này nhằm mục đích bán lại hay vì các mục đích thương mại khác đều bị cấm nếu không xin phép UN Women. Đơn xin phép có thể gửi đến địa chỉ registry.vietnam@unwomen.org

Cơ quan Liên Hợp Quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho Phụ nữ (UN Women)

304 Kim Mã, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: +84 24 38500100

Fax: +84 4 3726 5520

<http://vietnam.unwomen.org>

Các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là quan điểm của các tác giả và không nhất thiết đại diện cho quan điểm của UN Women, của Liên Hợp Quốc hay của bất cứ tổ chức nào khác trực thuộc Liên Hợp Quốc.

Mục lục

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT	4
DANH MỤC HÌNH, BIỂU ĐỒ	4
DANH MỤC HỘP	4
LỜI CẢM ƠN	5
LỜI NÓI ĐẦU	7
1. Mục tiêu rà soát.....	9
2. Phương pháp thực hiện.....	9
PHẦN THỨ NHẤT: TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI VÀ KẾT QUẢ THỰC HIỆN ĐỀ ÁN “GIẢM THIỂU TÌNH TRẠNG TẢO HÔN VÀ HÔN NHÂN CẬN HUYẾT THỐNG TRONG VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ” GIAI ĐOẠN 2015-2020	11
I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ TÌNH HÌNH TẢO HÔN VÀ HÔN NHÂN CẬN HUYẾT THỐNG TRONG VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ MIỀN NÚI GIAI ĐOẠN 2015-2020	11
1. Thực trạng tảo hôn trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020	12
2. Thực trạng kết hôn cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020	14
3. Nguyên nhân của tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS.....	16
II. TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI, KẾT QUẢ THỰC HIỆN.....	19
1. Công tác lãnh đạo và hướng dẫn triển khai thực hiện	19
2. Công tác kiểm tra, giám sát và báo cáo kết quả thực hiện Đề án 498.....	20
3. Kết quả thực hiện Đề án	22
3.1 Về công tác truyền thông.....	22
3.2. Triển khai Mô hình điểm thực hiện Đề án 498	24
3.3. Công tác nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ cơ sở để triển khai thực hiện Đề án 498.....	28
III. ĐÁNH GIÁ CHUNG VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM	31
1. Ưu điểm, nguyên nhân của ưu điểm	31
1.1. Ưu điểm.....	31
1.2. Nhược điểm, hạn chế.....	31
1.3. Nguyên nhân.....	33
2. Bài học kinh nghiệm	33
PHẦN THỨ HAI: NHIỆM VỤ, GIẢI PHÁP NHẪM THỰC HIỆN CÓ HIỆU QUẢ ĐỀ ÁN 498 GIAI ĐOẠN II (2021-2025)	35
I. NHIỆM VỤ, GIẢI PHÁP	35
II. ĐỀ XUẤT, KHUYẾN NGHỊ	40
1. Đối với Chính phủ, Quốc hội	40
2. Đối với Lãnh đạo Ủy ban Dân tộc và Ủy ban Nhân dân các tỉnh.....	40
3. Khuyến nghị, đề xuất với các tổ chức quốc tế	41
PHỤ LỤC	43
Phụ lục 1. Danh sách các địa phương Báo cáo sơ kết 5 năm (2015-2020) thực hiện Quyết định 498/QĐ-TTg, ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2025”	43
Phụ lục 2. Kinh phí thực hiện Quyết định 498/QĐ-TTg, ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2025”giai đoạn 2015-2020 của một số địa phương	44
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	45

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

CBCCVC	Cán bộ công chức viên chức
CHXHCN	Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa
DTTS	Dân tộc thiểu số
DTTS&MN	Dân tộc thiểu số và miền núi
ISEE	Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường
LHPN	Liên hiệp phụ nữ
QLDA	Quản lý dự án
UBDT	Ủy ban dân tộc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UN Women	Cơ quan của Liên hợp quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho phụ nữ
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
SDGs	Các mục tiêu phát triển bền vững

DANH MỤC HÌNH, BIỂU ĐỒ

Hình 1	Tỷ lệ tảo hôn của người dân tộc thiểu số theo giới tính và vùng kinh tế - xã hội, năm 2018	13
Hình 2	Tỷ lệ người dân tộc thiểu số có trình độ chuyên môn kỹ thuật theo tình trạng tảo hôn và giới tính, năm 2018	14
Hình 3	Tỷ lệ kết hôn cận huyết thống của một số dân tộc thiểu số, năm 2018	15
Biểu 1	Tỷ lệ tảo hôn của người dân tộc thiểu số theo vùng kinh tế - xã hội, năm 2018 và năm 2014	13
Biểu 2	Tỷ lệ kết hôn cận huyết thống của một số dân tộc thiểu số, năm 2014 và năm 2018	15

DANH MỤC HỘP

Hộp 1	Mục tiêu của Đề án 498 về giảm tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số	12
Hộp 2	Tảo hôn là hiện tượng đa chiều chứa đựng nhiều nghịch lý	17
Hộp 3	Triển khai các hoạt động truyền thông ở cấp trung ương trong giai đoạn 2015-2020	23
Hộp 4	Kết quả triển khai Mô hình điểm can thiệp về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống	25
Hộp 5	Mục tiêu của Đề án 498 về công tác tập huấn nâng cao năng lực	28
Hộp 6	Hoạt động nâng cao năng lực cho cán bộ tham gia Mô hình điểm Đề án 498	29

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này được thực hiện trong khuôn khổ Dự án “Trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái dân tộc thiểu số” giữa Cơ quan Liên hợp quốc về Bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ (UN Women) và Vụ dân tộc thiểu số - Ủy ban dân tộc (giai đoạn 2018-2021) với sự tài trợ của Chính phủ Ireland.

Báo cáo được xây dựng bởi Thạc sĩ Nguyễn Thị Bích Thúy - Chuyên gia độc lập của UN Women dưới sự điều phối chung của Tiến sĩ Vũ Phương Ly - Chuyên gia chương trình UN Women. Trong quá trình hoàn thiện báo cáo, chúng tôi đã nhận được ý kiến của nhiều chuyên gia độc lập trong lĩnh vực dân tộc thiểu số: Thạc sĩ Nguyễn Thị Tư - Nguyên Vụ trưởng Vụ Dân tộc thiểu số, ông Lưu Xuân Thủy - Vụ trưởng Vụ Dân tộc thiểu số và đại diện Ban Dân tộc thiểu số các tỉnh Hà Giang, Cà Mau và Sơn La. Báo cáo cũng đã được tham vấn tại Hà Nội với sự tham gia tích cực của 60 đại biểu từ các Vụ của Ủy ban dân tộc và Ban dân tộc các tỉnh Hòa Bình, Sơn La, Bắc Kạn, Yên Bái, Thái Nguyên, Thanh Hóa, Tuyên Quang, Lào Cai, Cao Bằng, Ninh Thuận, Lâm Đồng, Quảng Ngãi, Hà Giang, và Vụ Tổng hợp, Vụ Chính sách dân tộc, Văn phòng điều phối Chương trình 135, Học viện Dân tộc, Trung tâm thông tin, Vụ Hợp tác quốc tế, Tạp chí Dân tộc, Báo Dân tộc và phát triển, Vụ Tuyên truyền của Ủy ban dân tộc. Các ý kiến đóng góp và phản biện lại báo cáo là nguồn thông tin quan trọng để báo cáo độc lập được hoàn thiện, qua đó đóng góp một cách nhìn độc lập về những kết quả, thách thức và khó khăn sau năm năm thực hiện Đề án 498 về giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số.

UN Women và Vụ Dân tộc thiểu số xin được trân trọng cảm ơn Chính phủ Ireland đã hỗ trợ tài chính để chúng tôi thực hiện báo cáo quan trọng này.



LỜI NÓI ĐẦU

Ủy ban Dân tộc là cơ quan ngang Bộ của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác dân tộc trong phạm vi cả nước. Trong thời gian qua, Ủy ban Dân tộc đã tham mưu cho Đảng và Nhà nước ban hành nhiều chủ trương, chính sách từng bước phát triển mọi mặt của vùng DTTS và miền núi. Các chương trình chính sách về giảm nghèo, phát triển vùng DTTS đã đạt được nhiều kết quả khả quan, đời sống đồng bào DTTS đang dần được nâng cao, hệ thống cơ sở hạ tầng ngày một được đồng bộ và hoàn thiện hơn, góp phần nâng cao khả năng tiếp cận các dịch vụ giáo dục, y tế của đồng bào DTTS, trong đó có phụ nữ DTTS. Tuy nhiên, kết quả các cuộc Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS ở Việt Nam do Tổng cục Thống kê thực hiện (lần đầu tiên vào năm 2015 và lần thứ hai vào năm 2019) đã chỉ ra một số vấn đề giới ở vùng DTTS đang nghiêm trọng hơn so với vấn đề giới nói chung ở Việt Nam và rất cần được quan tâm giải quyết. Khoảng cách giới trong các DTTS và khoảng cách giữa DTTS với dân tộc Kinh - Hoa vẫn còn khá lớn và tồn tại dai dẳng, đặc biệt trong các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, việc làm-thu nhập, chăm sóc y tế và gia đình. Trong cộng đồng người DTTS, phụ nữ và trẻ em gái thường là những đối tượng thiệt thòi hơn về khả năng tiếp cận các cơ hội, các nguồn lực, do các chuẩn mực xã hội đã áp đặt vị trí thấp kém hơn cho họ, giới hạn họ ở các hoạt động sinh con và sản xuất hộ gia đình. Sự đan xen của nhiều hình thức phân biệt đối xử trên cơ sở giới tính và dân tộc có ảnh hưởng phổ biến nhất. Trong bối cảnh Việt Nam cam kết thực hiện Các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) của Liên hợp quốc, với nguyên tắc **“Không bỏ ai ở lại phía sau”** thì những vấn đề DTTS và thúc đẩy bình đẳng giới, vì sự tiến bộ của phụ nữ ở vùng DTTS&MN càng cần được quan tâm đặc biệt.¹

Một trong những vấn đề tồn tại dai dẳng trong các DTTS ở Việt Nam là tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

Tảo hôn là việc lấy vợ, lấy chồng khi một trong hai bên hoặc cả hai bên chưa đủ tuổi kết hôn theo quy định của Luật Hôn nhân và Gia đình 2014 (nam chưa đủ 20 tuổi và nữ chưa đủ 18 tuổi).² Việc kết hôn sớm, mang thai và sinh đẻ trong lứa tuổi chưa thành niên ảnh hưởng lớn tới sức khỏe bà mẹ, sự phát triển của thai nhi và trẻ sơ sinh.³ Đây là nguyên nhân làm gia tăng tỉ lệ suy dinh dưỡng trẻ em, tăng tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 1 tuổi và dưới 5 tuổi, tăng tỷ lệ tử vong của bà mẹ liên quan đến thai sản.⁴

¹ UN Women và Ủy ban Dân tộc, 2018. Các khuyến nghị chính sách nhằm thúc đẩy bình đẳng giới trong các DTTS ở Việt Nam.

² Luật Hôn nhân và Gia đình (2015) Điều 8, Khoản 1, mục a quy định điều kiện về độ tuổi được phép kết hôn là nam từ đủ 20 tuổi trở lên, nữ từ đủ 18 tuổi trở lên.

³ Ngô Thị Vân Phong, 2019. (Vụ Giáo dục Dân tộc, Bộ Giáo dục và Đào tạo). Tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở vùng dân tộc thiểu số.

⁴ Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019 cho thấy, Tỷ suất chết của trẻ em dưới 1 tuổi (IMR) của 53 DTTS năm 2019 là 22,13‰; trong đó, của nam là 24,82‰, của nữ là 19,29‰. Có sự khác biệt khá lớn về IMR giữa các dân tộc, IMR của dân tộc La Hủ cao nhất trong các DTTS (66,23‰), cao gấp 5,5 lần IMR của dân tộc Hoa (11,94‰).



© UN Women/ Aidan Dockery

Hôn nhân cận huyết thống là một trong những tập tục có từ lâu đời trong các nhóm DTTS ở Việt Nam.⁵ Luật Hôn nhân và gia đình của Việt Nam⁶ quy định về các trường hợp cấm kết hôn, trong đó có “kết hôn hoặc chung sống như vợ chồng giữa những người cùng dòng máu về trực hệ, giữa những người có họ trong phạm vi ba đời”. Khoa học đã chỉ ra rằng hôn nhân cận huyết thống là nguyên nhân gây suy thoái giống nòi bởi cùng dòng máu trực hệ, những đứa trẻ sinh ra sẽ tiềm ẩn nguy cơ cao về các dị tật hoặc mắc các bệnh di truyền như mù màu, bạch tạng, da vảy cá, đặc biệt là bệnh tan máu bẩm sinh Thalassaemia (Thal).⁷

Trong những năm qua, tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống đã gây những ảnh hưởng nặng nề đến sức khỏe bà mẹ, trẻ em; làm suy giảm chất lượng dân số; ảnh hưởng đến chất lượng nguồn nhân lực và là một trong những lực cản đối với sự phát triển kinh tế-xã hội và sự phát triển bền vững của vùng DTTS. Ngày 14/4/2015, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 498/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “**Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS giai đoạn 2015-2025**” (Đề án 498) nhằm nâng cao nhận thức, ý thức pháp luật về hôn nhân và gia đình, góp phần giải quyết tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết, nâng cao chất lượng dân số và nguồn nhân lực ở vùng DTTS.

Báo cáo này rà soát tình hình triển khai thực hiện Đề án “**Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS**” trong thời gian từ năm 2015 đến nay. Nội dung báo cáo sẽ tập trung rà soát các kết quả đạt được trong giai đoạn 2015-2020 theo các mục tiêu, nhiệm vụ chủ yếu; xác định các thuận lợi, khó khăn, thách thức trong triển khai thực hiện Đề án; rút ra bài học kinh nghiệm và đề xuất khuyến nghị để tiếp tục triển khai có hiệu quả Đề án trong giai đoạn 2021-2025.

⁵ Ngô Thị Vân Phong, 2019. (Vụ Giáo dục Dân tộc, Bộ Giáo dục và Đào tạo). Tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở vùng dân tộc thiểu số.

⁶ Luật hôn nhân và gia đình số 52/2014/QH13 có hiệu lực kể từ 01/01/2015.

⁷ TS. Dương Bá Trực, Trưởng khoa Huyết học Di truyền, Bệnh viện Nhi Trung ương cho biết: Thực tế y học đã chứng minh hôn nhân cận huyết thống là cơ sở cho những gen lặn bệnh lý tương đồng ở những ông bố, bà mẹ kết hợp với nhau và kết quả là dù khỏe mạnh, họ vẫn có thể sinh ra con dị dạng hoặc bệnh di truyền như mù màu (không phân biệt được màu đỏ và màu xanh), bạch tạng, da vảy cá, đặc biệt là bệnh tan máu bẩm sinh (Thalassemia) khiến trẻ có thể bị biến dạng xương mặt, bụng phình to, nguy cơ tử vong rất cao.



1. Mục tiêu rà soát

- Rà soát các kết quả đạt được theo các mục tiêu, nhiệm vụ chủ yếu từ năm 2015 đến nay;
- Xác định các thuận lợi, khó khăn, thách thức trong triển khai thực hiện và giám sát, đánh giá;
- Xem xét việc lồng ghép việc thực hiện Đề án 498 vào quá trình xây dựng và thực hiện các chính sách, chương trình của Ủy ban Dân tộc từ năm 2015 đến nay;
- Rà soát ngân sách cho triển khai thực hiện Đề án 498; tìm hiểu những điển hình tốt trong thực tế về huy động nguồn lực cho triển khai thực hiện Đề án;
- Đề xuất khuyến nghị để tiếp tục triển khai có hiệu quả Đề án 498 trong giai đoạn 2021-2025.



2. Phương pháp thực hiện

Báo cáo rà soát đã sử dụng các phương pháp nghiên cứu định tính để thu thập thông tin và rà soát các tài liệu, báo cáo, số liệu thứ cấp liên quan đến tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống của người DTTS nói riêng và các vấn đề kinh tế-xã hội ở vùng DTTS từ năm 2015 đến nay. Cụ thể:

- **Phương pháp rà soát tài liệu:** Được sử dụng để rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật và chính sách hiện hành có liên quan đến tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống của người DTTS từ năm 2015 đến nay.

Các nguồn tư liệu gồm: Các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực dân tộc thiểu số từ năm 2015 đến nay; các báo cáo hành chính về thực hiện Đề án 498 của các cơ quan trung ương và địa phương từ năm 2015 đến nay⁸; các số liệu thống kê về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống⁹; các báo cáo, thông tin, số liệu từ các nghiên cứu, khảo sát, điều tra chuyên đề về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

⁸ Xem phụ lục 1: Danh sách các báo cáo hành chính về thực hiện Đề án 498 của các cơ quan Trung ương và địa phương.

⁹ Tổng cục Thống kê. Kết quả Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2015 và 2019; Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2019; Điều tra Dân số và Nhà ở giữa kỳ thời điểm 1/4/2014; Điều tra Mức sống Hộ gia đình năm 2014 và 2018.

- **Phương pháp chuyên gia:** Các cuộc phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm, hội thảo tham vấn được sử dụng nhằm thu thập thông tin, ý kiến phản hồi của các chuyên gia, các cán bộ của Ủy ban Dân tộc và Ban Dân tộc các tỉnh/thành phố về tính đúng đắn, xác thực của các kết quả rà soát. Bên cạnh đó, thu thập các ý kiến, nhận định của các chuyên gia về thực tiễn triển khai Đề án 498 ở Ủy ban dân tộc, hệ thống cơ quan về công tác dân tộc và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Một số kết quả chính từ rà soát thực hiện Đề án 498 như sau:



PHẦN THỨ NHẤT: TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI VÀ KẾT QUẢ THỰC HIỆN ĐỀ ÁN “GIẢM THIỂU TÌNH TRẠNG TẢO HÔN VÀ HÔN NHÂN CẬN HUYẾT THỐNG TRONG VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ” GIAI ĐOẠN 2015-2020

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ TÌNH HÌNH TẢO HÔN VÀ HÔN NHÂN CẬN HUYẾT THỐNG TRONG VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ MIỀN NÚI GIAI ĐOẠN 2015-2020

Việt Nam có 53 dân tộc thiểu số với trên 14 triệu người (chiếm 14,7% dân số cả nước),¹⁰ cư trú thành cộng đồng ở 51 tỉnh, thành phố, 548 huyện, 5266 đơn vị hành chính cấp xã, trong đó có 382 xã biên giới (tiếp giáp với Trung Quốc, Lào và Campuchia). Trong các vùng dân tộc thiểu số có 1.957 xã (khu vực III) và 20.139 thôn, bản (ngoài xã khu vực III) thuộc diện đặc biệt khó khăn. Quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở vùng DTTS & miền núi (MN) chậm, tỷ trọng lao động làm việc trong khu vực nông nghiệp chiếm tỷ lệ cao (hơn 80%), cơ sở hạ tầng kỹ thuật còn thấp kém, chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội.¹¹

Đồng bào các DTTS được tiếp cận và hưởng thụ các dịch vụ xã hội cơ bản ở mức rất thấp so với bình quân chung cả nước. Vùng DTTS & MN đã và đang là “lõi nghèo của cả nước”, thu nhập bình quân đầu người của DTTS chỉ bằng khoảng 30% so với bình quân chung cả nước; tỷ lệ hộ nghèo DTTS chiếm 63,35% trong tổng số hộ nghèo của cả nước.¹² Tỷ lệ nghèo và cận nghèo của các hộ DTTS năm 2018 vẫn đang cao gấp 3,5 lần tỷ lệ nghèo và cận nghèo chung của toàn quốc. Dân tộc Chứt có tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo cao nhất (89,3%), dân tộc Hoa có tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo thấp nhất (2,9%). Tỷ lệ hộ DTTS nghèo và cận nghèo ở khu vực nông thôn cao gấp 4 lần khu vực thành thị (39,4% so với 11,0%). Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung là vùng có tỷ lệ hộ DTTS nghèo và cận nghèo cao nhất. Gần một nửa (48,2%) hộ DTTS của các xã vùng DTTS ở khu vực này thuộc diện nghèo và cận nghèo. Hai vùng có tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo cao tiếp theo là Trung du và miền núi phía Bắc (39,1%) và Tây Nguyên (35,5%).¹³

¹⁰ Theo kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019, tính đến 0 giờ ngày 01/4/2019.

¹¹ Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, 2019. Dự thảo Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi.

¹² Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, 2019. Dự thảo Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi.

¹³ Tổng cục Thống kê, 2019. Điều tra về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019.

Bên cạnh đó, tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống tồn tại dai dẳng trong các DTTS ở Việt Nam, gây ra nhiều vấn đề về sức khỏe, ảnh hưởng đến chất lượng nguồn nhân lực và là một trong những lực cản đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, tiến bộ xã hội và sự phát triển bền vững của vùng DTTS.

1. Thực trạng tảo hôn trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020

Hộp 1: Mục tiêu của Đề án 498 về giảm tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số

Mục tiêu cụ thể: Giảm bình quân 2% - 3%/năm số cặp tảo hôn và 3% - 5%/năm số cặp kết hôn cận huyết thống đối với các địa bàn, dân tộc thiểu số có tỷ lệ tảo hôn, kết hôn cận huyết thống cao. Đến năm 2025, phấn đấu ngăn chặn, hạn chế tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số.

Nguồn: Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 – 2025” theo Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/04/2015 của Thủ tướng Chính phủ.

Tỷ lệ tảo hôn trong vùng dân tộc thiểu số có xu hướng giảm dần. Cụ thể kết quả Điều tra về thực trạng kinh tế - xã hội của 53 DTTS cho thấy, tỷ lệ người DTTS tảo hôn năm 2018 là 21,9%, giảm 4,7 điểm phần trăm so với năm 2014 (26,6%), tương ứng với mức giảm trung bình khoảng xấp xỉ 1 điểm phần trăm/năm. Tuy nhiên, nếu so sánh với mục tiêu của Đề án 498 là giảm 2 đến 3 điểm phần trăm/năm thì kết quả thực hiện trong giai đoạn 2015-2020 chưa đạt.

Tuổi kết hôn trung bình của người DTTS tảo hôn **năm 2018 là 17,5 tuổi đối với nam và 15,8 tuổi đối với nữ**. Tình trạng tảo hôn của người DTTS năm 2018 đã có sự cải thiện so với năm 2014, tuy nhiên tỷ lệ tảo hôn vẫn ở mức cao tại những vùng tập trung nhiều đồng bào DTTS sinh sống. Trong 6 vùng kinh tế-xã hội, Tây Nguyên vẫn tiếp tục có tỷ lệ tảo hôn cao nhất năm 2018 là 27,5% (giảm 2,1 điểm phần trăm so với năm 2014); tiếp theo là Trung du và miền núi phía Bắc là 24,6% (giảm 5,1 điểm phần trăm so với năm 2014) và Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung là 22,4% (giảm 3,2 điểm phần trăm so với năm 2014). Đồng bằng sông Hồng, nơi không có nhiều người DTTS sinh sống (3,3%), là vùng có tỷ lệ người DTTS tảo hôn thấp nhất cả nước năm 2018 (7,8%).¹⁴

Theo dân tộc, tỷ lệ tảo hôn cao nhất là **Mông (51,5%), Cơ Lao (47,8%), Mảng (47,2%), Xinh Mun (44,8%), Mạ (39,2%)**.¹⁵

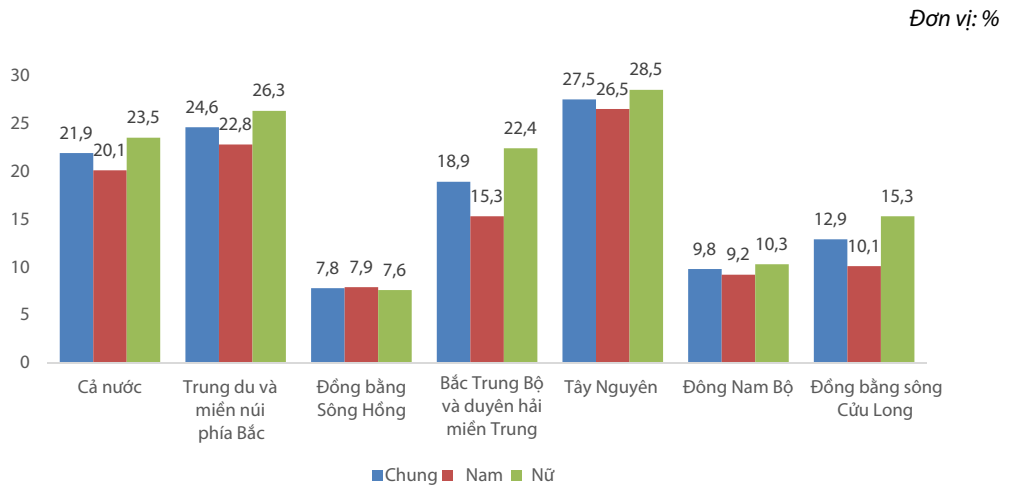
Theo giới tính, tỷ lệ tảo hôn của nữ DTTS năm 2018 vẫn cao hơn so nam DTTS (**năm 2018: nam 20,1% và nữ 23,5%**). So với năm 2014, tỷ lệ tảo hôn của nam DTTS đã giảm được 5,9 điểm phần trăm, cao hơn so với mức giảm tương ứng của nữ DTTS là 3,6 điểm phần trăm (năm 2014: nam 26,0% và nữ 27,1%). Tỷ lệ tảo hôn của nữ DTTS luôn cao hơn nam ở tất cả các vùng, ngoại trừ Đồng bằng sông Hồng.¹⁶

¹⁴ Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019

¹⁵ Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019

¹⁶ Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019

Hình 1: Tỷ lệ tảo hôn của người dân tộc thiểu số theo giới tính và vùng kinh tế - xã hội, năm 2018



Nguồn: Tổng cục thống kê, Kết quả Điều tra về Thực trạng kinh tế-xã hội 53 Dân tộc thiểu số năm 2019.

Biểu 1: Tỷ lệ tảo hôn của người dân tộc thiểu số theo vùng kinh tế - xã hội, năm 2018 và năm 2014

Đơn vị: %

	2018	2014
Cả nước	21,90	26,60
Trung du và miền núi phía bắc	24,60	29,7
Đồng bằng sông Hồng	7,80	14,6
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	18,90	25,6
Tây Nguyên	27,50	29,6
Đông Nam Bộ	9,80	13,0
Đồng bằng sông Cửu Long	12,90	14,2

Nguồn: Tổng cục thống kê, Kết quả Điều tra về Thực trạng kinh tế-xã hội 53 Dân tộc thiểu số năm 2019 và năm 2015.

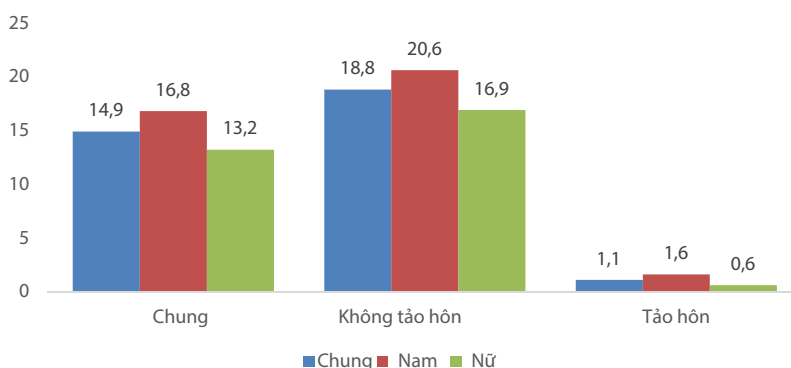
Theo trình độ chuyên môn kỹ thuật¹⁷, chỉ có 1,1% người DTTS tảo hôn có trình độ chuyên môn kỹ thuật, trong khi tỷ lệ này ở những người không tảo hôn cao gấp gần 18 lần (18,8%). Có 31/53 DTTS có tình trạng 100% số người tảo hôn không có trình độ chuyên môn kỹ thuật.¹⁸ Có 1,6% nam giới có trình độ chuyên môn kỹ thuật tảo hôn, so với tỷ lệ tương ứng của nữ là 0,6%.

¹⁷ Theo Tổng cục Thống kê, Trình độ chuyên môn kỹ thuật gồm sơ cấp, trung cấp, cao đẳng và đại học trở lên. Một người được coi là người có trình độ “Sơ cấp”, nếu trình độ chuyên môn kỹ thuật cao nhất đã được đào tạo và được cấp chứng chỉ là sơ cấp hoặc dạy nghề dưới 3 tháng. Một người được coi là người có trình độ “Trung cấp”, nếu trình độ chuyên môn kỹ thuật cao nhất đã được đào tạo và được cấp bằng là trung cấp chuyên nghiệp hoặc trung cấp nghề. Một người được coi là người có trình độ “Cao đẳng”, nếu trình độ chuyên môn kỹ thuật cao nhất đã được đào tạo và được cấp bằng là cao đẳng hoặc cao đẳng nghề. Một người được coi là người có trình độ “Đại học trở lên”, nếu người đó đã được đào tạo và được cấp bằng đại học, thạc sỹ hoặc tiến sỹ.

¹⁸ Tổng cục Thống kê, Kết quả Điều tra Thực trạng kinh tế-xã hội 53 Dân tộc thiểu số năm 2019.

Hình 2: Tỷ lệ người dân tộc thiểu số có trình độ chuyên môn kỹ thuật theo tình trạng tảo hôn và giới tính, năm 2018

Đơn vị: %



Nguồn: Tổng cục thống kê, Kết quả Điều tra về Thực trạng kinh tế-xã hội 53 Dân tộc thiểu số năm 2019.

Việc kết hôn sớm, mang thai và sinh đẻ trong lứa tuổi vị thành niên, khi cơ thể người mẹ chưa phát triển hoàn thiện, thiếu hiểu biết, kinh nghiệm và chưa sẵn sàng về mặt tâm lý để mang thai và sinh con gây ảnh hưởng lớn tới sức khỏe bà mẹ, sự phát triển bình thường của thai nhi và trẻ sơ sinh.¹⁹ Đây là nguyên nhân làm gia tăng tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em DTTS,²⁰ tăng tỷ lệ tử vong ở trẻ em DTTS dưới 1 tuổi và dưới 5 tuổi,²¹ tăng tỷ lệ tử vong của bà mẹ DTTS liên quan đến thai sản.²²

2. Thực trạng kết hôn cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020

Tỷ lệ kết hôn cận huyết trong vùng dân tộc thiểu số có xu hướng giảm nhưng không đáng kể. Kết quả Điều tra về thực trạng kinh tế - xã hội của 53 DTTS cho thấy, tỷ lệ người DTTS kết hôn cận huyết thống năm 2018 là 5,6%, giảm 0,9 điểm phần nghìn so với năm 2014 (6,5%).

Theo giới tính, tỷ lệ hôn nhân cận huyết thống năm 2018 của nam DTTS là 5,29%, giảm 1,26 điểm phần nghìn so với năm 2014 là 6,55%; và tỷ lệ hôn nhân cận huyết thống của nữ DTTS năm 2018 là 5,87%, giảm 0,5 điểm phần nghìn so với năm 2014 là 6,37%.

Tỷ lệ hôn nhân cận huyết thống cao nhất năm 2018 gồm Mnông 37,7%, (nam 40,57% và nữ 35,38%), La Chí 30,8% (nam 27,43% và nữ 33,64%), Bru Vân Kiều 28,6% (nam 28,81% và nữ 28,41%), Cơ Tu 28,0% (nam 10,92% và nữ 43,21%) và Lô Lô 22,4% (nam 25,41% và nữ 20,02%).²³

¹⁹ Ngô Thị Vân Phong, 2019. (Vụ Giáo dục Dân tộc, Bộ Giáo dục và Đào tạo). Tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở vùng dân tộc thiểu số.

²⁰ Ngân hàng thế giới và Viện Dinh dưỡng quốc gia, 2019. Báo cáo "Suy dinh dưỡng dai dẳng trong Cộng đồng Các dân tộc Thiểu Số tại Việt Nam: Vấn đề và các Giải pháp can thiệp": Trong 3 trẻ DTTS thì có 1 em thấp còi; và trong 5 trẻ thì có 1 em nhẹ cân.

²¹ Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019 cho thấy, Tỷ suất chết của trẻ em dưới 1 tuổi (IMR) của 53 DTTS năm 2019 là 22,13%; trong đó, của trẻ em trai là 24,82%, của trẻ em gái là 19,29%. Có sự khác biệt khá lớn về IMR giữa các dân tộc, IMR của dân tộc La Hủ cao nhất trong các DTTS (66,23%), cao gấp 5,5 lần IMR của dân tộc Hoa (11,94%).

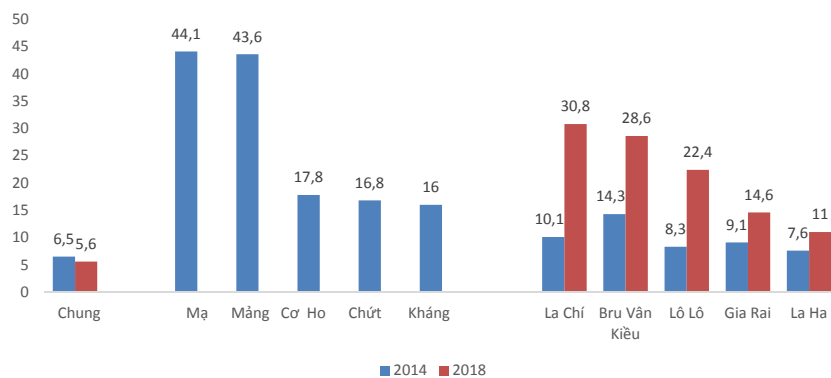
²² UN Women và Ủy ban Dân tộc (2015). Tóm tắt về tình hình phụ nữ và trẻ em gái DTTS ở Việt Nam. Tỷ lệ tử vong bà mẹ ở một số nhóm DTTS (Mông, Thái, Ba Na, Tày, Dao, Nùng), tỷ lệ này vẫn cao gấp bốn lần so với phụ nữ Kinh-Hoa.

²³ Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019.

Tình trạng kết hôn cận huyết thống của người DTTS đã giảm nhưng vẫn tăng cao ở một số dân tộc. Một số DTTS có tỷ lệ hôn nhân cận huyết thống cao năm 2014, đến năm 2018 đã không còn tình trạng này như Mạ, Mảng, Cơ Ho, Kháng, Chứt. Tuy nhiên, năm 2018 cũng ghi nhận sự gia tăng của tỷ lệ kết hôn cận huyết thống ở một số DTTS như: La Chí (tăng từ 10,1% năm 2014 lên 30,8% năm 2018), Bru Vân Kiều (tăng từ 14,3% năm 2014 lên 28,6% năm 2018), Lô Lô (tăng từ 8,3% năm 2014 lên 22,4% năm 2018), Gia Rai (tăng từ 9,1% năm 2014 lên 14,6% năm 2018) và La Ha (tăng từ 7,6% năm 2014 lên 11,0% năm 2018).²⁴

Hình 3: Tỷ lệ kết hôn cận huyết thống của một số dân tộc thiểu số, năm 2018

Đơn vị: %



Nguồn: Tổng cục thống kê, Kết quả Điều tra về Thực trạng kinh tế-xã hội 53 Dân tộc thiểu số năm 2019.

Biểu 2: Tỷ lệ kết hôn cận huyết thống của một số dân tộc thiểu số, năm 2014 và năm 2018

Đơn vị: %

	2014		2018
Cả nước	6,5	Cả nước	5,6
Mạ	44,1	Mnông	37,2
Mảng	43,6	La Chí	30,1
Cơ Ho	17,8	Bru Vân Kiều	28,6
Chứt	16,8	Cơ Tu	28,4
Kháng	16,0	Lô Lô	22,4
La Chí	10,1	Gia Rai	14,6
Bru Vân Kiều	14,3	La Ha	11,3
Lô Lô	8,3	Thổ	9,2
Gia Rai	9,1	Xtiêng	9,1
La Ha	7,6	Chăm	9,0

Nguồn: Tổng cục thống kê, Kết quả Điều tra về Thực trạng kinh tế-xã hội 53 Dân tộc thiểu số năm 2015 và năm 2019.

Mặc dù tỷ lệ hôn nhân cận huyết thống không cao như tảo hôn nhưng hậu quả lại rất nặng nề, làm suy giảm nghiêm trọng đến sức khỏe, chất lượng dân số, mắc các bệnh phổ biến như dị tật, tan máu bẩm sinh (Thalassemia).²⁵

²⁴ Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019.

²⁵ TS. Dương Bá Trực, Trưởng khoa Huyết học Di truyền, Bệnh viện Nhi Trung ương cho biết: Thực tế y học đã chứng minh hôn nhân cận huyết thống là cơ sở cho những gen lặn bệnh lý tương đồng ở những ông bố, bà

Những hệ lụy này, gây ảnh hưởng lớn đến đời sống hạnh phúc gia đình và là nguyên nhân dẫn đến tình trạng nghèo đói trong đồng bào DTTS.²⁶

3. Nguyên nhân của tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS

Tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong các DTTS ở Việt Nam là một vấn đề mang tính bối cảnh phụ thuộc cả vào bối cảnh lịch sử và các thay đổi trong đời sống chính trị, kinh tế và xã hội. Đây không chỉ đơn thuần là vấn đề xã hội mà còn đi kèm với văn hóa của các DTTS. Nói cách khác, văn hóa DTTS có thể góp phần vào việc gia tăng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.²⁷

Một số nguyên nhân cụ thể gồm:

Thứ nhất, khó khăn về kinh tế là một yếu tố rõ ràng dẫn đến tảo hôn ở các DTTS. Trong bối cảnh điều kiện tự nhiên không thuận lợi cho phát triển sinh kế và đời sống, tình trạng nghèo đói dai dẳng ở vùng DTTS&MN khiến cho việc tảo hôn trở thành một phương thức đối phó với các biến động xã hội; trở thành “chiến lược” về an toàn sinh kế.²⁸ Hôn nhân được coi đồng nghĩa với việc mang lại an ninh về sinh kế. Các em gái DTTS sau khi kết hôn sẽ trở thành lao động chính trong gia đình nhà chồng và làm hầu hết công việc nội trợ, chăm sóc.²⁹

Các hoạt động trong đời sống của người DTTS hầu như để phục vụ mục đích sinh tồn. Do sống trong điều kiện đòi hỏi đứa trẻ tham gia vào việc đóng góp sức lực, kinh tế cho gia đình, trẻ em DTTS được xem là trưởng thành khá sớm so với độ tuổi qui định kết hôn trong luật pháp. Nam và nữ DTTS đến tuổi trưởng thành được trông đợi phải tập trung vào lao động sản xuất. Học hành nếu không đáp ứng cho mục tiêu đó cũng trở thành thứ yếu.

Nguồn: iSEE Việt Nam, 2019. Kết hôn trẻ em ở một số cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam: Một phân tích từ góc nhìn nhân học.

Thứ hai, do ảnh hưởng của những quan niệm, phong tục tập quán thói quen có hại trong các DTTS gây áp lực kết hôn sớm và hôn nhân cận huyết thống ở người DTTS. Áp lực xã hội có thể ảnh hưởng đến quyết định tảo hôn của em gái và thường liên quan đến việc bảo vệ danh dự của gia đình. Dưới áp lực danh dự và kinh tế, cha mẹ ở hộ gia đình DTTS thường đồng ý với quyết định kết hôn của con

mẹ kết hợp với nhau và kết quả là dù khoẻ mạnh, họ vẫn có thể sinh ra con dị dạng hoặc bệnh di truyền như mù màu (không phân biệt được màu đỏ và màu xanh), bạch tạng, da vảy cá, đặc biệt là bệnh tan máu bẩm sinh (Thalassemia) khiến trẻ có thể bị biến dạng xương mặt, bụng phình to, nguy cơ tử vong rất cao. Hiện tại chưa có phương pháp điều trị khỏi bệnh, người bệnh phải điều trị suốt cả cuộc đời với chi phí rất tốn kém.

²⁶ Ngô Thị Vân Phong, 2019. (Vụ Giáo dục Dân tộc, Bộ Giáo dục và Đào tạo). Tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở vùng dân tộc thiểu số.

²⁷ UN Women và Ủy ban Dân tộc, 2018. Các khuyến nghị chính sách nhằm thúc đẩy bình đẳng giới trong các DTTS ở Việt Nam.

²⁸ iSEE Việt Nam, 2019. Kết hôn trẻ em ở một số cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam: Một phân tích từ góc nhìn nhân học.

²⁹ Báo cáo hội thảo quốc gia về Phòng ngừa, chấm dứt tảo hôn và kết hôn trẻ em: Bài học kinh nghiệm từ thực tiễn, trang 8, 9. Ủy ban Dân tộc và UN Women, tháng 6 năm 2017.

cái, mặc dù chưa đủ tuổi kết hôn theo quy định của pháp luật. Hôn nhân có thể được xem là mong đợi để hoàn thành vai trò giới. Tuy nhiên, cũng không ít trường hợp, trẻ em là người ra quyết định kết hôn sớm bất chấp sự phản đối của cha mẹ. Các em gái quyết định kết hôn sớm vì lo ngại khó có cơ hội lấy chồng khi tuổi lớn hơn.³⁰

.... áp lực kết hôn sớm để giữ gìn thể diện và danh dự của bản thân và gia đình, đến 18 tuổi mới kết hôn là kém cỏi,... con gái Mông 18 tuổi mà chưa kết hôn thì bị coi là “ế chồng” rồi đấy,....

... Nhiều DTTS quan niệm họ hàng kết hôn với nhau thì của cải cứ “xoay vòng” trong dòng họ, không thất thoát ra người ngoài....

Nguồn: Báo cáo của Ban Dân tộc tỉnh Lào Cai, Quảng Ninh và Kon Tum.

Thứ ba, đời sống kinh tế-xã hội ở các vùng DTTS&MN thay đổi, theo hướng hiện đại hóa cũng làm tăng nguy cơ tảo hôn (tăng rủi ro và tính dễ bị tổn thương của trẻ em DTTS). Trong những năm gần đây, ở các vùng DTTS&MN đã được đầu tư phát triển mạnh hệ thống hạ tầng công nghệ thông tin, internet. Bên cạnh đó, các thiết bị công nghệ cá nhân như điện thoại di động, máy tính có kết nối internet và mạng xã hội, dịch vụ giải trí hiện đại cũng ngày càng phổ biến và thu hút mạnh giới trẻ DTTS. Trẻ em DTTS tiếp xúc sớm với những thông tin có hại từ internet và bị ảnh hưởng của các tệ nạn xã hội ở địa phương; thiếu sự quan tâm, giáo dục của cha mẹ và nhà trường cũng là nguyên nhân thúc đẩy tảo hôn.³¹

Hộp 2: Tảo hôn là hiện tượng đa chiều chứa đựng nhiều nghịch lý

Trẻ em là chủ thể tự quyết định hôn nhân của mình, nhưng trong những mối quan hệ bất bình đẳng của xã hội dựa trên các giá trị phụ quyền; đặc biệt là sự bất bình đẳng giới trong xã hội mà các em gái bị giới hạn cơ hội lựa chọn.

Đời sống xã hội càng thay đổi theo hướng hiện đại hoá và toàn cầu hoá (qua internet, facebook) kết hôn trẻ em lại càng tăng (tăng tính rủi ro và tổn thương)

Tạo điều kiện giáo dục tập trung tại các trường nội trú cũng tiềm ẩn nguy cơ trẻ em DTTS có điều kiện yêu nhau và kết hôn. Vì vậy vai trò của nhà trường, đặc biệt là trường nội trú trong giáo dục về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống rất quan trọng.

Phong tục tập quán tộc người vừa là nhân tố duy trì, lại vừa là nhân tố giảm thiểu kết hôn sớm.

Nguồn: iSEE Việt Nam, 2019. Kết hôn trẻ em ở một số cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam: Một phân tích từ góc nhìn nhân học.

³⁰ UN Women và Ủy ban Dân tộc, 2018. Các khuyến nghị chính sách nhằm thúc đẩy bình đẳng giới trong các DTTS ở Việt Nam.

³¹ iSEE Việt Nam, 2019. Kết hôn trẻ em ở một số cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam: Một phân tích từ góc nhìn nhân học.

Thứ tư, quy định của luật pháp nhằm ngăn ngừa tảo hôn và kết hôn cận huyết thống thông qua cấm và xử phạt không thực sự hiệu quả.³² Bên cạnh đó, nhận thức về pháp luật nói chung, Luật Hôn nhân và Gia đình nói riêng và ý thức chấp hành, tuân thủ pháp luật của người DTTS còn hạn chế.³³

Chính quyền địa phương ở các vùng DTTS&MN khó có thể kiểm soát được việc chung sống của những cặp tảo hôn và kết hôn cận huyết thống. Việc áp đặt lệnh cấm đôi khi còn tạo ra xung đột giữa chính quyền và cộng đồng người DTTS ở địa phương và giữa các thành viên của cộng đồng.³⁴ Trách nhiệm của chính quyền địa phương trong xử lý, can thiệp đối với các trường hợp tảo hôn, hôn nhân cận huyết thống còn chưa mạnh mẽ, thiếu kiên quyết. Cán bộ thực thi pháp luật ở cơ sở chưa cương quyết xử lý loại hình vi phạm này, đa số áp dụng hình thức xử phạt hành chính và không cho đăng ký kết hôn. Khi xảy ra các trường hợp cố tình vi phạm pháp luật về tảo hôn và hôn nhân cận huyết, các cơ quan chính quyền lại thụ động, lúng túng, không giải quyết triệt để.³⁵

... Cán bộ chính quyền ở địa phương cũng là thành viên của cộng đồng tại vùng DTTS&MN. Những cán bộ này có thể phải tham gia đám cưới của các cặp tảo hôn hoặc kết hôn cận huyết thống, ...

Các trường hợp tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống chủ yếu được sự đồng ý của hai gia đình, tổ chức cưới theo phong tục truyền thống mà không đăng ký kết hôn hoặc chờ đủ tuổi (theo đúng quy định của pháp luật) mới đăng ký kết hôn, ...

PVS cán bộ Ủy ban Dân tộc.

Thứ năm, trình độ học vấn thấp và nhận thức hạn chế về các hệ lụy của tảo hôn, hôn nhân cận huyết thống của một bộ phận người DTTS ở vùng đặc biệt khó khăn.³⁶

³² Luật Hôn nhân và Gia đình (2014), Điều 10, Khoản 3 quy định « Cá nhân, cơ quan, tổ chức khác khi phát hiện việc kết hôn trái pháp luật thì có quyền đề nghị cơ quan, tổ chức quy định tại các điểm b, c và d khoản 2 Điều này yêu cầu Tòa án hủy việc kết hôn trái pháp luật.» Trường hợp bị xử phạt vi phạm hành chính: Điều 47 Nghị định số 110/2013/NĐ-CP quy định về hành vi tảo hôn và tổ chức tảo hôn như sau: “Cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với hành vi tổ chức lấy vợ, lấy chồng cho người chưa đủ tuổi kết hôn; Phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng đối với hành vi cố ý duy trì quan hệ vợ chồng trái pháp luật với người chưa đủ tuổi kết hôn mặc dù đã có quyết định của Tòa án nhân dân buộc chấm dứt quan hệ đó”. Bổ sung Nghị định số 82/2020/NĐ-CP: “Phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng đối với hành vi tổ chức lấy vợ, lấy chồng cho người chưa đủ tuổi kết hôn; Phạt tiền từ 3.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng đối với hành vi duy trì quan hệ vợ chồng trái pháp luật với người chưa đủ tuổi kết hôn mặc dù đã có bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án”.

³³ Ủy ban Dân tộc, 2020. Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số (giai đoạn 2015-2020) và triển khai nhiệm vụ giai đoạn 2021-2025.

³⁴ UN Women và Ủy ban Dân tộc, 2018. Các khuyến nghị chính sách nhằm thúc đẩy bình đẳng giới trong các DTTS ở Việt Nam.

³⁵ Ủy ban Dân tộc, 2020. Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số (giai đoạn 2015-2020) và triển khai nhiệm vụ giai đoạn 2021-2025.

³⁶ Ủy ban Dân tộc, 2020. Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số (giai đoạn 2015-2020) và triển khai nhiệm vụ giai đoạn 2021-2025.

II. TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI, KẾT QUẢ THỰC HIỆN

1. Công tác lãnh đạo và hướng dẫn triển khai thực hiện

Kết quả đạt được

Ngay sau khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 498/QĐ-TTg, ngày 14/4/2015 phê duyệt Đề án, Ủy ban Dân tộc đã ban hành Quyết định số 439/QĐ-UBND ngày 13/8/2015 của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Dân tộc về việc ban hành Kế hoạch thực hiện Đề án (giai đoạn I); và văn bản số 834/UBND-DTTS ngày 13/8/2015 gửi Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố về việc hướng dẫn các địa phương xây dựng kế hoạch thực hiện Đề án; đồng thời đề nghị UBND các tỉnh/thành phố giao cho Ban Dân tộc tỉnh là đầu mối, chủ trì, phối hợp với các cơ quan chức năng liên quan xây dựng Kế hoạch thực hiện Đề án 498.

Hằng năm, Ủy ban Dân tộc xây dựng Kế hoạch triển khai và ban hành văn bản chỉ đạo, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra các cơ quan công tác dân tộc địa phương triển khai thực hiện Đề án 498.³⁷

Thực hiện Quyết định số 239/QĐ-TTg ngày 05/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc phân bổ nguồn vốn thực hiện Đề án, Ủy ban Dân tộc phối hợp với Bộ Tài chính hướng dẫn địa phương về sử dụng các nguồn kinh phí được cấp để thực hiện Đề án 498.³⁸

Ủy ban Dân tộc đã ban hành Quyết định số 484/QĐ-UBND ngày 18/7/2019 về việc Kế hoạch triển khai thực hiện Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình Nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững (Mục tiêu 5.3 Hạn chế tiến tới xóa bỏ các thủ tục như tảo hôn, kết hôn sớm và hôn nhân ép buộc).³⁹

Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố trực tiếp chỉ đạo các cơ quan quản lý nhà nước về công tác dân tộc để xây dựng kế hoạch và triển khai thực hiện Đề án 498 tại địa phương. Một số địa phương đã triển khai Đề án 498 kịp thời, tích cực.

Hạn chế, tồn tại

Thứ nhất, trong 2 năm đầu triển khai thực hiện Đề án 498 (2015-2016), vẫn còn một số **Ủy ban nhân dân tỉnh/thành phố vẫn chưa thật sự quan tâm chỉ đạo thực hiện Đề án 498**. Một số địa phương ban hành kế hoạch, văn bản hướng dẫn thực hiện còn chậm; cá biệt có tỉnh/thành phố chậm 02 năm. Nguyên nhân gồm: (i) Cán bộ một số địa phương chưa đủ kiến thức, kỹ năng và kinh nghiệm về xây dựng Kế hoạch thực hiện Đề án, về xây dựng khung mô hình điểm phù hợp với tình hình thực tế của địa phương; (ii) Thiếu thông tin, số liệu chính xác về tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở địa phương, được tách biệt đầy đủ theo giới tính, độ tuổi, vị trí địa lý, hoàn cảnh kinh tế-

³⁷ Công văn số 216/UBND-DTTS ngày 17/3/2016, Công văn số 677/UBND-DTTS ngày 15/7/2016, Công văn số 376/UBND-DTTS ngày 08/7/2016 về việc triển khai thực hiện Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ.

³⁸ Văn bản số 12159/BTC-NSNN ngày 01/9/2015 của Bộ Tài chính về kinh phí thực hiện Đề án; văn bản số 17793/BTC-NSNN ngày 30/11/2015; Văn bản số 138/UBND-DTTS ngày 28/02/2018. Hướng dẫn một số địa phương được hỗ trợ kinh phí để thực hiện Đề án.

³⁹ Quyết định 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững, Mục tiêu 5.3: Hạn chế tiến tới xóa bỏ các thủ tục như tảo hôn, kết hôn sớm và hôn nhân ép buộc (Mục tiêu 5.3 toàn cầu).

xã hội, trình độ học vấn và những yếu tố cơ bản khác. Chưa thực hiện rà soát, đánh giá để cung cấp các bằng chứng khoa học và thực tiễn về tình hình và nguyên nhân tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở những cộng đồng khác nhau, từ đó có thể đề xuất các giải pháp can thiệp, ứng phó phù hợp và (iii) Thiếu tài liệu hướng dẫn kỹ thuật về xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện Đề án (gồm hướng dẫn thu thập thông tin, phân tích tình hình và xác định mục tiêu, chỉ tiêu, giải pháp, hoạt động).⁴⁰

Thứ hai, theo quy định thì kinh phí thực hiện Đề án 498 là từ nguồn ngân sách địa phương. Tuy nhiên, hầu hết các tỉnh/thành phố trong vùng DTTS&MN đều có điều kiện kinh tế-xã hội khó khăn, nguồn ngân sách địa phương không có kinh phí để phân bổ cho Đề án 498.⁴¹ Do phải trông chờ vào sự hỗ trợ từ ngân sách trung ương nên việc bố trí kinh phí để thực hiện Đề án 498 ở các địa phương còn thiếu hụt, bị động, khó khăn. (xem Phụ lục 2)

2. Công tác kiểm tra, giám sát và báo cáo kết quả thực hiện Đề án 498

Kết quả đạt được

Về công tác kiểm tra: Hàng năm, Ủy ban Dân tộc tiến hành kiểm tra việc thực hiện Đề án 498 ở các địa phương. Tính đến cuối năm 2019, đã tổ chức được 10 đoàn kiểm tra tại 9 tỉnh/thành phố trong cả nước.⁴² Nội dung kiểm tra tập trung vào các hoạt động, các mô hình, tình hình phân bổ, sử dụng kinh phí và cơ chế phối hợp trong việc triển khai thực hiện Đề án. Các đoàn kiểm tra có trách nhiệm lắng nghe ý kiến từ các địa phương về những khó khăn vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện; đề xuất phương hướng giải quyết phù hợp với tình hình thực tế. Nhìn chung, trong 5 năm qua, công tác kiểm tra đã được thực hiện theo đúng kế hoạch, đạt được yêu cầu, và đã hỗ trợ kịp thời, hiệu quả cho việc triển khai thực hiện Đề án ở các địa phương và trong phạm vi cả nước.

Về công tác báo cáo: Định kỳ 6 tháng và hàng năm, Ủy ban Dân tộc yêu cầu các địa phương xây dựng báo cáo về tình hình thực hiện Đề án 498; nội dung gồm tiến độ triển khai các hoạt động, các mô hình thí điểm và kết quả đạt được. Nhìn chung, các địa phương đã nghiêm túc thực hiện và gửi báo cáo theo đúng tiến độ.

⁴⁰ Ủy ban Dân tộc, 2020. Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số (giai đoạn 2015-2020) và triển khai nhiệm vụ giai đoạn 2021-2025.

⁴¹ Trong 2 năm 2015-2016, chỉ có một số ít tỉnh được nhận kinh phí thực hiện Đề án 498 của Trung ương, gồm: Gia Lai (200 triệu đồng), Sơn La (200 triệu đồng), Lai Châu (200 triệu đồng), Tuyên Quang (200 triệu đồng), Quảng Nam (200 triệu đồng), Hà Nội (80 triệu đồng), v.v. Với mức kinh phí hạn hẹp được cấp, các địa phương chưa thể triển khai các hoạt động Đề án 498. Trong những năm tiếp theo (2017-2020), nguồn kinh phí từ Trung ương cấp cho các địa phương đã tăng lên, tuy nhiên mới chỉ đáp ứng được 50-70% nhu cầu kế hoạch. Tính chung trong giai đoạn 2015-2020, các tỉnh được nhận kinh phí từ Trung ương nhiều nhất là Sơn La (2.169 triệu đồng, bằng 100% tổng kinh phí thực hiện), Đắk Lắk (1.718 triệu đồng, bằng 86,5% tổng kinh phí thực hiện), Yên Bái (1.600 triệu đồng, bằng 84,2% tổng kinh phí), Điện Biên (1.460 triệu đồng, bằng 88,6% tổng kinh phí thực hiện), Lai Châu (1.460 triệu đồng, bằng 94,8% tổng kinh phí thực hiện), Hòa Bình (1.320 triệu đồng, bằng 77,3% tổng kinh phí thực hiện), Lạng Sơn (1.320 triệu đồng, bằng 100% tổng kinh phí thực hiện), Kon Tum (560 triệu đồng, bằng 86,2% tổng kinh phí thực hiện), Gia Lai (760 triệu đồng, bằng 45,2% tổng kinh phí thực hiện), Phú Thọ (437 triệu đồng, bằng 49,2% tổng kinh phí thực hiện), v.v. Một số địa phương sử dụng 100% nguồn ngân sách địa phương để triển khai Đề án 498 như Sóc Trăng, An Giang, Long An, Bà Rịa-Vũng Tàu, Quảng Bình, Thanh Hóa, Quảng Ninh, v.v.

⁴² Các tỉnh Tuyên Quang, Lạng Sơn, Đắk Nông, Kon Tum, Quảng Bình, Quảng Trị (2 lần), Thừa Thiên Huế, Lâm Đồng, Thanh Hóa.



© UN Women/ Hoàng Hiệp

Hạn chế, tồn tại

Thứ nhất, do những hạn chế về thời gian, nguồn lực nên kết quả kiểm tra, giám sát chưa phản ánh đầy đủ, cụ thể tình hình triển khai thực hiện Đề án 498 ở địa phương, chưa đánh giá đầy đủ những thuận lợi, khó khăn và đề xuất giải pháp, phương hướng khắc phục.

Thứ hai, cách thức triển khai công tác tổng kết, báo cáo về thực hiện Đề án 498 còn nặng về hình thức, quá trình triển khai chưa tập trung vào các nội dung then chốt, chất lượng và hiệu quả thực hiện. Cụ thể, việc thu thập, tổng hợp thông tin, tư liệu từ các địa phương, đơn vị phục vụ sơ kết, tổng kết, báo cáo chưa thành nề nếp, hệ thống; công tác đánh giá kết quả, hiệu quả thực hiện còn chung chung, chưa xây dựng tiêu chí đánh giá rõ ràng; chưa phát hiện và biểu dương kịp thời những đơn vị, cá nhân điển hình, có đóng góp quan trọng trong triển khai thực hiện Đề án 498; chưa chú trọng đề xuất các điều chỉnh, giải pháp để nâng cao hiệu quả thực hiện. Chất lượng báo cáo của nhiều địa phương chưa đạt yêu cầu, nội dung sơ sài, thiếu thông tin và số liệu cụ thể.

Thứ ba, công tác rà soát và báo cáo các trường hợp tảo hôn và kết hôn cận huyết thống ở địa phương còn nhiều bất cập, không đảm bảo phản ánh đúng tình hình thực tế. Cụ thể, (i) các địa phương chỉ báo cáo về những trường hợp tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống đã được xử lý theo pháp luật; (ii) một số địa phương lo ngại ảnh hưởng đến công nhận làng văn hóa và danh hiệu thi đua của tổ chức đảng địa phương nên còn né tránh việc thu thập thông tin và báo cáo đầy đủ số liệu về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

3. Kết quả thực hiện Đề án

3.1 Về công tác truyền thông

Kết quả đạt được

Ở cấp trung ương

Trong thời gian từ 2015-2020, Ủy ban Dân tộc đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan thông tin đại chúng tổ chức nhiều hoạt động truyền thông, tuyên truyền thực hiện Đề án 498; đồng thời phối hợp với các địa phương tổ chức tập huấn, cung cấp thông tin. Cụ thể, đã phối hợp với Đài Truyền hình Việt Nam và Đài phát thanh và truyền hình của 15 địa phương vùng DTTS&MN có tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cao: (i) xây dựng và phát sóng các sản phẩm cổ động tuyên truyền; (ii) thực hiện các cuộc tọa đàm trên sóng phát thanh và truyền hình; (iii) xây dựng phóng sự chuyên đề, các chương trình chuyên đề bằng 12 thứ tiếng dân tộc thiểu số để phát trên sóng của các đài phát thanh và truyền hình; (iii) phối hợp với Báo Dân tộc và Phát triển xây dựng chuyên trang/chuyên mục và các tin, bài trên Báo Dân tộc và Phát triển (Ủy ban Dân tộc) và chuyên trang truyền thông về Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS” trên Cổng thông tin điện tử của Ủy ban Dân tộc để tuyên truyền về tảo hôn/hôn nhân cận huyết thống và các hoạt động triển khai thực hiện Đề án.

Ủy ban Dân tộc đã tổ chức biên soạn, in ấn một số tài liệu truyền thông về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống bằng Tiếng Việt và dịch sang tiếng DTTS để cung cấp cho Cơ quan công tác dân tộc các tỉnh, thành phố, và các xã, trường học ở các địa phương để sử dụng làm tài liệu tuyên truyền tại cơ sở.⁴³ Các sản phẩm truyền thông có nhiều hình thức đa dạng như sổ tay, panô (poster), tờ rơi/tờ gấp, đĩa DVD, CD, báo ảnh, tin, bài, phóng sự, phim ngắn, v.v. Nội dung truyền thông tập trung vào: (i) tác hại của tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống tới sức khỏe, giáo dục và tình trạng nghèo đói; (ii) luật pháp, chính sách liên quan đến tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống như Luật Hôn nhân và Gia đình (2014), Luật Bình đẳng giới (2006), Luật Phòng chống bạo lực gia đình (2007), các quy định của pháp luật về xử phạt các trường hợp vi phạm về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; (iii) các hoạt động của Đề án 498 và các chương trình, dự án có liên quan đang triển khai ở địa phương; (iv) giới thiệu các dịch vụ tư vấn, can thiệp các trường hợp tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở địa phương. Ủy ban Dân tộc đã chủ trì, phối hợp với cơ quan chuyên môn xây dựng 02 Tiểu phẩm về hậu quả của tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số đại diện cho 02 vùng (Tây Bắc và Đông Bắc) cung cấp cho Cơ quan công tác dân tộc các tỉnh, thành phố triển khai thực hiện.

Hợp tác quốc tế để tổ chức các hoạt động truyền thông về tảo hôn, hôn nhân cận huyết thống và Đề án 498: (i) Phối hợp Chính phủ Cộng hòa Ailen và Cơ quan phụ nữ của Liên Hợp Quốc về Bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ (UN Women) tổ chức nhiều cuộc Hội thảo tham vấn xây dựng kế hoạch thực hiện Quyết định số 498/QĐ-TTg; (ii) phối hợp với UN Women, UNFPA, UNICEF và các tổ chức phi chính phủ (World Vision, Plan International, Childfund, iSEE) để tổ chức một số hội nghị, hội thảo quốc tế và quốc gia về chủ đề phòng ngừa, chấm dứt tảo hôn và kết hôn trẻ em và hôn nhân cận huyết thống. Trong các hội nghị này, Ủy ban Dân tộc đã mời các chuyên gia quốc tế chia sẻ các kinh nghiệm hiệu quả của các quốc gia về phòng ngừa và chấm dứt tảo hôn và kết hôn ở trẻ em; đồng thời đưa ra những khuyến nghị chính sách cho Việt Nam để giải quyết vấn đề này.

⁴³ Dịch sang ngôn ngữ Mông, Thái, Tày, Ba Na, Gia Rai, Khmer, Chăm, La Ha, Cơ Tu.

Hộp 3: Triển khai các hoạt động truyền thông ở cấp trung ương trong giai đoạn 2015-2020

Phối hợp với Đài Truyền hình Việt Nam

- Xây dựng và phát sóng 3 phim ngắn/đoạn phim quảng cáo cổ động tuyên truyền về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trên các kênh VTV1, VTV2, VTV5 của Đài Truyền hình Việt Nam và Đài Phát thanh và Truyền hình của 15 địa phương vùng dân tộc thiểu số và miền núi có tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cao;
- Thực hiện 03 tọa đàm trên VTV1 phát sóng tại một số chương trình như: Sự kiện & bình luận, Vấn đề hôm nay; 02 tọa đàm trên đài truyền hình tỉnh Hà Giang và Gia Lai (phát sóng 01 lần/đài); 04 phóng sự trên VTV1 (phát sóng 01 lần/phóng sự); 05 phóng sự chuyên đề trên VTV2 (phát sóng 01 lần/phóng sự). Lựa chọn 03 phóng sự chuyên đề đã xây dựng phát trên VTV2 để chuyển phát 15 đài truyền hình địa phương có tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cao (phát sóng 01 lần/đài); 04 phóng sự đặc thù về DTTS có tỷ lệ tảo hôn cao phát trên 04 đài truyền hình địa phương (dân tộc Mông tại tỉnh Hà Giang; dân tộc La Ha và Thái tại tỉnh Sơn La; dân tộc Raglay tại tỉnh Ninh Thuận; dân tộc Cơ Tu tại tỉnh Quảng Nam) (phát sóng 02 lần/đài);
- Phát sóng các đoạn phim quảng cáo cổ động trên 15 đài địa phương có tỷ lệ tảo hôn & hôn nhân cận huyết thống cao (phát sóng 16 lần/đài); Phát sóng 3 phim ngắn cổ động trên các kênh: VTV1 (18 lần/phim ngắn); VTV2 (14 lần/phim ngắn); VTV5 (13 lần/phim ngắn);
- In đĩa: 03 phim ngắn cổ động, 05 Phóng sự VTV2, 04 Phóng sự trên VTV1 in đĩa mỗi phóng sự và phim ngắn cổ động 60 đĩa. Riêng phóng sự đặc thù in 10 đĩa/1 phóng sự để cung cấp cho các địa phương làm tài liệu tuyên truyền.

Phối hợp với Đài tiếng nói Việt Nam

- Xây dựng và phát 13 chương trình trên sóng Hệ Thời sự - Chính trị - Tổng hợp VOV1 và dịch 05 bài sang 12 tiếng dân tộc thiểu số (Mông, Dao, Thái, Ê Đê, Gia-rai, Ba Na, Cơ ho, Chăm, Khmer, Mnông, Xê Đăng, Cơ tu) phát trên sóng Hệ Phát thanh Dân tộc (VOV4).
- Các Chương trình và các bài dịch sang tiếng DTTS sau khi phát sóng đã được đăng trên báo điện tử <http://vov.vn/> của Đài Tiếng nói Việt Nam và in ra đĩa để cung cấp cho các địa phương làm tài liệu tuyên truyền.

Nguồn: Dự thảo Báo cáo của Ủy ban Dân tộc và Ban Dân tộc các tỉnh, thành phố về tình hình thực hiện Đề án 498 trong giai đoạn 2015-2020.



Ở cấp địa phương

Trong thời gian từ 2015-2020, các Cơ quan công tác dân tộc đã chủ động triển khai các hoạt động tuyên truyền ở địa phương gồm: (i) tổ chức được 7.245 lớp tập huấn, bồi dưỡng kiến thức pháp luật và kỹ năng truyền thông cho 478.298 người tại các xã triển khai mô hình điểm. Đối tượng tham dự là các thành viên trong Ban Chỉ đạo cấp xã; Bí thư Chi bộ, Trưởng bản, Trưởng ban Công tác Mặt trận, Bí thư Chi đoàn, Chi hội trưởng Chi hội phụ nữ, người có uy tín; (ii) Tổ chức truyền thông về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở cơ sở: 120.774 cuộc với 4.070.148 người tham gia. Nội dung tuyên truyền về những hệ lụy của tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; (iii) Thiết kế, phát hành 2.704.757 sản phẩm truyền thông (pa nô, áp phích, tờ rơi/tờ gấp, sổ tay hỏi đáp pháp luật) tới 1.412.363 người dân tộc thiểu số tại các xã có tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cao; (iv) Phát sóng các chương trình tuyên truyền, phóng sự, phim ngắn trên Đài phát thanh và truyền hình tỉnh.

Đánh giá chung: Công tác truyền thông, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống đã được triển khai ở trung ương và địa phương, với nhiều hình thức. Thông qua đó, nhận thức của các cấp, các ngành và người dân vùng DTTS về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống đã từng bước được cải thiện.

Hạn chế, tồn tại

Thứ nhất, triển khai các hoạt động truyền thông tại địa phương có nhiều khó khăn do: (i) rào cản về ngôn ngữ (nhiều người DTTS không biết nói tiếng Kinh); (ii) trình độ học vấn thấp (mù chữ, học vấn thấp); và (iii) đối tượng chính cần được tuyên truyền là thanh, thiếu niên ít tham gia, nên hiệu quả tuyên truyền không cao.

Thứ hai, quá trình xây dựng kế hoạch, nội dung, phương pháp, công cụ, tài liệu truyền thông chưa dựa trên kết quả khảo sát, đánh giá, phân tích thực trạng và nhu cầu một cách khách quan và khoa học, theo từng nhóm đối tượng (nam, nữ, trình độ), theo khu vực và nhóm dân tộc thiểu số.

Thứ ba, một số tài liệu đào tạo, tuyên truyền có nội dung và cách trình bày chưa phù hợp với trình độ và điều kiện thực tế của cán bộ và người dân vùng DTTS, vẫn còn tài liệu chưa được biên soạn bằng tiếng dân tộc thiểu số.

Thứ tư, tình trạng thiếu cán bộ có đủ kiến thức, kỹ năng, kinh nghiệm về truyền thông trong lĩnh vực tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở vùng DTTS; cán bộ địa phương phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ, khó bố trí thời gian để thực hiện nhiệm vụ truyền thông về Đề án 498.

3.2. Triển khai Mô hình điểm thực hiện Đề án 498

Kết quả đạt được

Ủy ban Dân tộc đã lựa chọn 15 tỉnh có tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cao để xây dựng mô hình điểm gồm các tỉnh: Hòa Bình, Sơn La, Lai Châu, Điện Biên, Lào Cai, Yên Bái, Cao Bằng, Lạng Sơn, Hà Giang, Tuyên Quang, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Ninh Thuận, Gia Lai, Kon Tum. Năm 2017, Ủy ban Dân tộc tiếp tục lựa chọn thêm một số tỉnh để triển khai thực hiện mô hình điểm.⁴⁴ Sau 5 năm triển khai thực hiện,

⁴⁴ gồm: Bắc Kạn, Nghệ An, Quảng Bình, Thừa Thiên Huế, Phú Yên, Bình Phước, Đắk Lắk; 04 mô hình điểm thực hiện trên 04 tỉnh: Điện Biên, Hà Giang, Ninh Thuận và Gia Lai; Năm 2018, duy trì hoạt động 04 mô hình điểm năm 2017 và xây dựng mới 08 mô hình điểm cũng tại 04 tỉnh: Điện Biên, Hà Giang, Ninh Thuận và Gia Lai; Năm 2019, Ủy ban Dân tộc đã hỗ trợ 02 tỉnh duy trì 05 mô hình điểm tại 02 tỉnh Ninh Thuận và tỉnh Gia Lai; Năm 2020, tiếp tục hỗ trợ 03 mô hình điểm tại tỉnh Ninh Thuận.

đã đạt được một số kết quả cụ thể như hộp dưới đây:

Hộp 4: Kết quả triển khai Mô hình điểm can thiệp về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống

(i) Đã thành lập Ban Chỉ đạo thực hiện mô hình điểm tại 27 tỉnh. Đã có 27/50 các tỉnh thực hiện khảo sát, thu thập thông tin, số liệu về tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống tại địa phương, làm căn cứ để đề xuất các Mô hình điểm.

(ii) Đã đề xuất một số mô hình điểm như: “Tổ phụ nữ không có con tảo hôn”, “Câu lạc bộ tiền hôn nhân”; “Câu lạc bộ nói không với tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống”, v.v .

(iii) Triển khai xây dựng, duy trì và nhân rộng các mô hình điểm: Tính đến năm 2020, đã xây dựng và vận hành được 2.892 mô hình điểm tại 3.481 xã, thôn, bản, buôn.

(iv) Thành lập các tổ tư vấn, can thiệp với thành viên là cán bộ thôn với sự hỗ trợ của cán bộ tỉnh, huyện, xã với nhiệm vụ truyền truyền, tư vấn hỗ trợ cho các hộ gia đình trong thôn thường xuyên, hoặc khi có phát sinh các trường hợp có thể dẫn tới tảo hôn và hôn nhân cận huyết (bằng tiếng phổ thông và tiếng dân tộc tại chỗ).

(v) Tổ chức 211.805 cuộc tư vấn, tuyên truyền về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cho 494.838 lượt đồng bào tại các xã thực hiện mô hình điểm.

(vi) Tổ chức ký cam kết không tảo hôn và kết hôn cận huyết thống cho người dân sinh sống trên địa bàn các xã thực hiện mô hình điểm.

(vii) Tổ chức hội nghị sơ kết, đánh giá kết quả thực hiện Mô hình điểm tại xã để kịp thời rút kinh nghiệm và nhân rộng trên địa bàn tỉnh/thành phố.

Nguồn: Dự thảo Báo cáo của Ủy ban Dân tộc và Ban Dân tộc các tỉnh, thành phố về tình hình thực hiện Đề án 498 trong giai đoạn 2015-2020.

Đánh giá chung

Việc thành lập và triển khai thực hiện mô hình điểm ở khu vực miền núi phía Bắc, Duyên hải miền Trung, Tây Nguyên, nơi có tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cao là cần thiết phù hợp với yêu cầu thực tế và cho thấy những kết quả ban đầu khá tích cực. Đặc biệt, việc thành lập Tổ tư vấn về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống là một sáng kiến tốt, phù hợp với đặc điểm của vùng DTTS&MN, cần tiếp tục nhân rộng.

Những điểm tốt của Tổ tư vấn: (i) Thành viên của tổ tư vấn là cán bộ thôn, là người dân tộc thiểu số tại địa phương, am hiểu phong tục tập quán, biết rõ thông tin về các hộ gia đình, giao tiếp được bằng tiếng Kinh và tiếng dân tộc tại chỗ; (ii) Các thành viên của Tổ tư vấn được tham gia các khóa tập huấn, đào tạo các kiến thức, kỹ năng cần thiết. Cán bộ tỉnh, huyện, cán bộ xã (được tập huấn, đào tạo các kiến thức, kỹ năng về phòng chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống) có trách nhiệm theo dõi và hỗ trợ cho Tổ tư vấn trong trường hợp cần thiết. (iii) Nhiệm vụ của Tổ tư vấn thường xuyên thực hiện truyền truyền, tư vấn cho các hộ gia đình và đối tượng có nguy cơ; và nhanh chóng thực hiện can thiệp, hỗ trợ khi xảy ra/có nguy cơ xảy ra tảo hôn và hôn nhân cận huyết.

Một số mô hình điểm đã vận hành, can thiệp có kết quả trong một số trường hợp tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trên địa bàn; giúp thay đổi nhận thức của một số thanh, thiếu niên về tác hại của tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống và nhận thức đúng đắn hơn về hôn nhân và gia đình. Kết quả từ báo cáo của các địa phương có mô hình thí điểm⁴⁵ cho thấy, 100% các xã có mô hình điểm đã bước đầu giảm được số trường hợp tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống, mặc dù mức độ giảm vẫn chưa đạt được mục tiêu của Đề án 498.⁴⁶

Hạn chế, tồn tại

Mặc dù đã có một số kết quả ban đầu khá tích cực, tuy nhiên triển khai Mô hình điểm trong thời gian qua đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế như sau:

Thứ nhất, các mô hình điểm về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống được thiết kế dựa trên kết quả rà soát sơ bộ, chưa bảo đảm tính khoa học và khách quan; đề xuất những giải pháp can thiệp chưa mang tính chiến lược, chưa bảo đảm bền vững, cụ thể:

Trước khi xây dựng Mô hình điểm ở các địa phương: (i) Tiến hành rà soát sơ bộ, chưa đảm bảo tính khoa học và thực tiễn, chưa xác định chính xác thực trạng tình hình, nguyên nhân và các yếu tố tác động đến hành vi tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong bối cảnh cụ thể ở từng nhóm DTTS, từng địa phương, làm căn cứ cho đề xuất các mô hình can thiệp, ứng phó có tính chiến lược và bền vững, phù hợp với thực tiễn địa phương; (ii) Chưa nghiên cứu thấu đáo về các chuẩn mực, văn hóa, tập quán của các DTTS địa phương, một mặt giúp xác định được những yếu tố gây ảnh hưởng/tác động tiêu cực đến tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết; đồng thời cũng giúp thấy rõ những yếu tố có thể có ảnh hưởng/tác động tích cực đến công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết. Vì thiếu những rà soát, đánh giá đảm bảo khoa học và tin cậy nên các hoạt động tư vấn, can thiệp của các mô hình điểm còn mang tính chủ quan, hình thức; áp dụng cứng nhắc theo hướng dẫn của Trung ương hoặc sao chép giữa các địa phương; chưa bảo đảm phù hợp với nhu cầu và điều kiện thực tế của các nhóm đối tượng tham gia và hưởng lợi từ mô hình (ví dụ, hầu hết các hoạt động can thiệp được triển khai chung cho các nhóm dân tộc, giới tính, nhóm tuổi, trình độ, hoàn cảnh kinh tế), chưa bảo đảm bền vững.

Thứ hai, thiếu thông tin, số liệu phản ánh chính xác, có hệ thống về thực trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở các địa phương. Các thông tin, số liệu chưa được tách biệt đầy đủ theo giới tính, độ tuổi, khu vực, vùng/miền, hoàn cảnh kinh tế xã hội, trình độ học vấn và những yếu tố cơ bản khác để phục vụ cho việc xây dựng, thực hiện và giám sát, đánh giá các Mô hình điểm. Do đó, khó phản ánh chính xác kết quả, hiệu quả của những hoạt động can thiệp và những thay đổi về nhận thức và hành vi về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống của các nhóm DTTS.

Thứ ba, Ban chỉ đạo ở một số địa phương còn chậm trễ, lúng túng trong triển khai Mô hình thí điểm ở địa phương. Nguyên nhân gồm: (i) Nguồn kinh phí cấp cho triển khai mô hình từ năm 2016, chậm hơn 1 năm so với kế hoạch; (ii) Sự tham gia, phối hợp của các cơ quan, tổ chức ở địa phương chưa

⁴⁵ Xem phụ lục 1 về danh sách chi tiết các tỉnh/thành phố có báo cáo Sơ kết 5 năm thực hiện Đề án 498.

⁴⁶ Mục tiêu Đề án 498 là Giảm bình quân 2% - 3%/năm số cặp tảo hôn và 3% - 5%/năm số cặp kết hôn cận huyết thống đối với các địa bàn, dân tộc thiểu số có tỷ lệ tảo hôn, kết hôn cận huyết thống cao.



© UN Women/ Hoàng Hiệp

kịp thời, chưa hiệu quả; (iii) Thiếu tài liệu hướng dẫn kỹ thuật về xây dựng và triển khai Mô hình điểm (tài liệu hướng dẫn khảo sát thu thập thông tin; phân tích thực trạng nhu cầu một cách khách quan và khoa học; và đề xuất các giải pháp, hoạt động can thiệp phù hợp; giám sát-đánh giá).

Thứ tư, triển khai Mô hình điểm, các hoạt động tư vấn, can thiệp tại địa phương còn nhiều khó khăn và chưa đạt hiệu quả như mong đợi, lý do gồm: (i) rào cản về ngôn ngữ, các tài liệu về Mô hình chưa được dịch đầy đủ sang ngôn ngữ của các DTTS; (ii) trình độ học vấn của người DTTS thấp, tỷ lệ mù chữ cao; (iii) đối tượng cần được tuyên truyền nhất là thanh, thiếu niên; tuy nhiên rất khó vận động họ tham gia các hoạt động của mô hình điểm, làm hạn chế hiệu quả của mô hình.

Thứ năm, tình trạng thiếu cán bộ người DTTS có đủ kiến thức, kỹ năng, kinh nghiệm về tư vấn, can thiệp, triển khai mô hình điểm trong lĩnh vực tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở vùng DTTS&MN.⁴⁷

Thứ sáu, ngân sách cho triển khai mô hình hạn chế và một số địa phương chậm phân bổ và hạn hẹp

⁴⁷ Báo cáo Sơ kết 5 năm thực hiện Đề án 498 của các tỉnh/thành phố.

3.3. Công tác nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ cơ sở để triển khai thực hiện Đề án 498

Kết quả đạt được

Hộp 5: Mục tiêu của Đề án 498 về công tác tập huấn nâng cao năng lực

Mục tiêu cụ thể: Trên 90% cán bộ làm công tác dân tộc các cấp, cán bộ văn hóa - xã hội xã được tập huấn nâng cao năng lực, kỹ năng vận động, tư vấn, truyền thông thay đổi hành vi về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số vào năm 2025.

Nguồn: Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 – 2025” theo Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/04/2015 của Thủ tướng Chính phủ.

Hàng năm, Ủy ban Dân tộc đã phối hợp với Ban Dân tộc các tỉnh để tổ chức các hoạt động nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ cấp cơ sở đang tham gia triển khai Đề án 498. Cụ thể:

Các hình thức tổ chức: Tập huấn, đào tạo, thăm quan thực tế để học tập mô hình tốt.

Đối tượng gồm: (i) **Cấp huyện:** Lãnh đạo và cán bộ của phòng Dân tộc; và lãnh đạo các phòng chuyên môn của cấp huyện; (ii) **Cấp xã** gồm thành viên trong Ban Chỉ đạo Đề án các cấp, cụ thể: Bí thư chi bộ xã, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, cán bộ văn phòng, Trưởng ban Công tác mặt trận, Bí thư Chi đoàn, Hội trưởng Hội phụ nữ và Chi hội trưởng các Chi hội phụ nữ thôn, các Trưởng thôn, người có uy tín trong đồng bào DTTS.



Nội dung tập huấn, đào tạo: (i) Kiến thức chung về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; hệ lụy của tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; (ii) phổ biến giáo dục pháp luật liên quan đến tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống như Luật hôn nhân và gia đình, Luật Bình đẳng giới; Luật Phòng chống bạo lực gia đình, Luật Trẻ em; (iii) Thông tin về Đề án 498, hướng dẫn kỹ năng xây dựng kế hoạch và triển khai thực hiện các hoạt động của Đề án; hướng dẫn kỹ năng thu thập thông tin và xây dựng báo cáo tình hình thực hiện Đề án; (iv) Kiến thức, kỹ năng truyền thông về tảo hôn và hôn nhân cận huyết cho đồng bào dân tộc thiểu số.

Hộp 6: Hoạt động nâng cao năng lực cho cán bộ tham gia Mô hình điểm Đề án 498

Theo báo cáo của 50/53 tỉnh/thành phố, từ năm 2015 đến nay đã tổ chức được 7.245 lớp cho 478.298 lượt người tham gia.

Ủy ban Dân tộc đã chủ trì, phối hợp với Ban Dân tộc các tỉnh/thành phố tổ chức 20 cuộc tập huấn, triển khai thực hiện Đề án và triển khai mô hình điểm đối với các tỉnh ở miền núi phía Bắc, khu vực miền Trung, Tây Nguyên, Tây Nam bộ. Ủy ban Dân tộc đã tổ chức 01 đoàn thăm quan học tập mô hình điểm cho 15 tỉnh triển khai mô hình điểm năm 2016 tại tỉnh Hòa Bình.

Một số tỉnh/thành phố đã tổ chức nhiều đoàn công tác đi học tập, trao đổi kinh nghiệm thực hiện Mô hình điểm thành công như Bắc Kạn, Cao Bằng, Lạng Sơn, v.v.

Nguồn: Báo cáo của Ủy ban Dân tộc và Ban Dân tộc các tỉnh, thành phố về tình hình thực hiện Đề án 498 trong giai đoạn 2015-2020.

Đánh giá chung: Thông qua hoạt động nâng cao năng lực đã giúp đội ngũ cán bộ chính quyền, cán bộ các cơ quan công tác dân tộc, cán bộ các tổ chức chính trị-xã hội, đoàn thể có kiến thức tốt hơn về pháp luật nói chung, pháp luật về bình đẳng giới và hôn nhân gia đình nói riêng; có kiến thức và kỹ năng cần thiết để triển khai các hoạt động trong khuôn khổ Đề án 498, đặc biệt là hoạt động truyền thông, tư vấn, can thiệp về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

Hạn chế, tồn tại

Thứ nhất, ở hầu hết các địa phương chưa bảo đảm đạt mục tiêu của Đề án 498 là trên 90% cán bộ làm công tác dân tộc các cấp, cán bộ văn hóa - xã hội xã được tập huấn nâng cao năng lực, kỹ năng vận động, tư vấn, truyền thông thay đổi hành vi về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, các hoạt động nâng cao năng lực để thực hiện Đề án 498 trong thời gian qua còn mang tính hình thức, chưa đáp ứng nhu cầu cả về số lượng và chất lượng. Còn thiếu các hoạt động hỗ trợ sau đào tạo, tập huấn để giúp cán bộ người dân tộc thiểu số thực hành, áp dụng các kiến thức, kỹ năng vào thực tế công việc; từ đó có thể không phát huy được hết hiệu quả của các hoạt động tập huấn, đào tạo.

Vẫn còn nhiều cán bộ cơ sở chưa có đủ kiến thức, kỹ năng để thực hiện các nhiệm vụ được giao trong khuôn khổ Đề án 498.

Thứ hai, Ủy ban Dân tộc chưa có đủ nguồn lực (nhân lực và tài chính) để xây dựng các tài liệu kỹ thuật, tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ, tài liệu tập huấn, đào tạo về phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống phù hợp với đặc điểm và điều kiện thực tế của các cán bộ cơ sở trong các cơ quan công tác dân tộc.

Thứ ba, một số chính sách đối với người tham gia đào tạo, bồi dưỡng chưa đảm bảo nhạy cảm giới, chưa xem xét đầy đủ tới các điều kiện và nhu cầu thực tế của cán bộ nữ và nam (ví dụ, khi xây dựng kế hoạch nâng cao năng lực thực hiện Đề án 498 hàng năm, chưa có chính sách ưu tiên cho cán bộ nữ được đăng ký tham gia đào tạo, bồi dưỡng theo nguyện vọng cá nhân, phù hợp với kế hoạch sinh đẻ và nuôi con).

Thứ tư, chưa huy động được hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính của các tổ chức trong nước và quốc tế trong hoạt động nâng cao năng lực thực hiện Đề án 498 cho đội ngũ cán bộ các cấp, đặc biệt là cấp cơ sở.



III. ĐÁNH GIÁ CHUNG VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

1. Ưu điểm, nguyên nhân của ưu điểm

1.1. Ưu điểm

Qua 5 năm triển khai thực hiện Đề án 498 đã từng bước tạo được những chuyển biến tích cực về tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số và miền núi.

Ủy ban Dân tộc đã chỉ đạo cơ quan công tác dân tộc trong cả nước tổ chức tuyên truyền, phổ biến và triển khai thực hiện Đề án 498 và truyền thông về tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở vùng DTTS&MN.

Các hoạt động truyền thông, triển khai mô hình điểm, nâng cao năng lực được triển khai trong những năm qua đã góp phần thay đổi nhận thức của người DTTS về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; đồng thời nâng cao kiến thức, kỹ năng về công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cho cán bộ, công chức của Ủy ban Dân tộc và các cơ quan công tác dân tộc trong phạm vi cả nước.

1.2. Khuyết điểm, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình triển khai thực hiện Đề án 498 vẫn còn một số tồn tại, hạn chế, đó là:

Thứ nhất, công tác lãnh đạo, chỉ đạo triển khai thực hiện Đề án 498 tại Ủy ban Dân tộc và các cơ quan dân tộc trong cả nước đôi lúc còn chưa sát sao, chậm trễ, chưa bắt kịp yêu cầu thực tiễn; công tác kiểm tra, giám sát chưa được thực hiện thường xuyên; công tác sơ kết, tổng kết, báo cáo tình hình thực hiện Đề án 498 còn nặng về hình thức, chưa phản ánh đầy đủ, toàn diện về kết quả, hiệu quả và tác động của Đề án đối với nhận thức và hành động của cán bộ và người dân vùng DTTS&MN về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

Thứ hai, kết quả thực hiện Đề án 498 chưa đồng đều giữa các vùng, các địa phương; thành quả phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống chưa vững chắc, chưa bảo đảm tính bền vững. Một số vùng có tỷ lệ tảo hôn giảm rất chậm như “Tây Nguyên”, “Đồng bằng sông Cửu long”.⁴⁸ Tình trạng hôn nhân cận huyết thống ở một số DTTS còn tăng lên như La Chí, Bru Vân Kiều, Lô Lô, Gia Rai và La Ha.⁴⁹

Thứ ba, công tác truyền thông, tuyên truyền về Đề án 498, tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở một số địa phương, đơn vị còn triển khai chậm; cách làm còn nặng về hình thức; kết quả chưa rõ ràng. Xây dựng kế hoạch, nội dung, phương pháp, công cụ, tài liệu truyền thông chưa dựa trên kết quả khảo sát, đánh giá, phân tích thực trạng và nhu cầu một cách khách quan và khoa học, theo

⁴⁸ TCTK (2015, 2019), Kết quả Điều tra về Thực trạng Kinh tế-Xã hội 53 Dân tộc thiểu số. Tỷ lệ người DTTS tảo hôn của “Tây Nguyên” năm 2018 là 29,60% so với tỷ lệ tương ứng năm 2014 là 27,50%; Đồng bằng sông Cửu long năm 2018 là 12,90% và 2014 là 14,20%

⁴⁹ TCTK (2015, 2019), Kết quả Điều tra về Thực trạng Kinh tế-Xã hội 53 Dân tộc thiểu số. La Chí (tăng từ 10,1% năm 2014 lên 30,8% năm 2018), Bru Vân Kiều (tăng từ 14,3% năm 2014 lên 28,6% năm 2018), Lô Lô (tăng từ 8,3% năm 2014 lên 22,4% năm 2018), Gia Rai (tăng từ 9,1% năm 2014 lên 14,6% năm 2018) và La Ha (tăng từ 7,6% năm 2014 lên 11,0% năm 2018).

từng nhóm đối tượng (nam, nữ, trình độ, khu vực và nhóm DTTS). Một số tài liệu đào tạo, tuyên truyền có nội dung và cách trình bày chưa phù hợp với trình độ và điều kiện thực tế của cán bộ và người dân vùng DTTS, vẫn còn tài liệu chưa được biên soạn bằng tiếng DTTS.

Thứ tư, các mô hình điểm về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống chưa được thiết kế dựa trên tiếp cận tổng thể, đa ngành. Cụ thể, việc rà soát thực trạng tình hình, phân tích nguyên nhân và đánh giá tác động tổng hợp của các yếu tố tới hành vi tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống chưa bảo đảm tính khách quan và khoa học. Việc đề xuất các giải pháp, hoạt động tư vấn, can thiệp của mô hình điểm còn áp dụng cứng nhắc theo hướng dẫn của Trung ương hoặc sao chép giữa các địa phương; chưa dựa vào đánh giá tổng thể các đặc điểm về văn hóa, phong tục, tập quán, điều kiện kinh tế-văn hóa-xã hội của người DTTS; chưa có các biện pháp để bảo đảm tính bền vững của Mô hình. Công tác chỉ đạo và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức trong triển khai mô hình điểm còn chưa kịp thời, chưa hiệu quả. Thiếu tài liệu hướng dẫn kỹ thuật về xây dựng và triển khai Mô hình điểm (tài liệu hướng dẫn khảo sát thu thập thông tin, đánh giá nhu cầu một cách khách quan và khoa học; hướng dẫn kỹ thuật/nghiệp vụ triển khai các hoạt động can thiệp và giám sát-đánh giá).

Thứ năm, vẫn còn nhiều cán bộ cơ sở chưa có đủ kiến thức, kỹ năng để thực hiện các nhiệm vụ được giao trong khuôn khổ Đề án 498. Bên cạnh đó, đa số cán bộ trực tiếp tham gia thực hiện Đề án 498, đều phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ, thường xuyên bị thay đổi vị trí công tác, gây khó khăn cho thực hiện cũng như ảnh hưởng đến hiệu quả Đề án 498.

Thứ sáu, công tác nâng cao năng lực cho cán bộ tham gia Đề án 498 ở cả cấp trung ương và địa phương còn hạn chế, chưa dựa vào đánh giá nhu cầu thực tế của các nhóm đối tượng hưởng lợi như: Chưa xây dựng được Bộ tài liệu hướng dẫn kỹ thuật, nghiệp vụ và tài liệu tập huấn, đào tạo về công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở vùng DTTS&MN nhằm phục vụ đa dạng các đối tượng và mục đích sử dụng khác nhau. Cụ thể, còn thiếu tài liệu đào tạo, tập huấn kỹ thuật, nghiệp vụ chuyên sâu (về truyền thông, hoạt động can thiệp, v.v); đồng thời chưa dịch đầy đủ sang ngôn ngữ DTTS. Hầu hết các địa phương chưa có chính sách đào tạo, bồi dưỡng nhạy cảm giới, quan tâm đầy đủ tới các điều kiện và nhu cầu thực tế của cán bộ nữ và nam DTTS.

Thứ bảy, chưa xây dựng cơ sở dữ liệu về tảo hôn và hôn nhân cận huyết đầy đủ, cập nhật ở các địa phương và trong phạm vi toàn quốc. Đa số các địa phương đều phản ánh chất lượng thu thập số liệu không bảo đảm phản ánh chính xác thực trạng tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; số liệu chưa được tách biệt đầy đủ theo giới tính, độ tuổi, khu vực, vùng/miền, hoàn cảnh kinh tế xã hội, trình độ học vấn và những yếu tố cơ bản khác để phục vụ cho việc xây dựng, thực hiện và giám sát, đánh giá Đề án 498 nói riêng và công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết hống nói chung.

Thứ tám, kinh phí thực hiện Đề án 498 từ nguồn ngân sách địa phương. Tuy nhiên, hầu hết các tỉnh ở vùng DTTS&MN còn khó khăn, hầu hết không thể bố trí ngân sách cho thực hiện đề án. Do phải phụ thuộc vào nguồn ngân sách trung ương hạn hẹp nên triển khai Đề án bị động, khó khăn.

Thứ chín, công tác huy động nguồn lực cho triển khai Đề án 498 chưa đạt kết quả như mong đợi, chưa có nguồn ngân sách đảm bảo đầu tư một cách hệ thống và bền vững. Đa số các hỗ trợ kỹ thuật

và tài chính nhận được từ các cơ quan, tổ chức quốc tế và trong nước vẫn mạnh mẽ theo từng hoạt động hoặc theo từng năm, quy mô hỗ trợ còn chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ.

1.3. Nguyên nhân

Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế đó là:

Thứ nhất, một số Cấp ủy Đảng, Chính quyền địa phương chưa coi trọng đúng mức nhiệm vụ phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; chưa quan tâm chỉ đạo và bố trí ngân sách địa phương đầy đủ cho thực hiện Đề án 498. Công tác phối hợp giữa các đơn vị, các tổ chức đoàn thể trong thực hiện Đề án 498 chưa thường xuyên liên tục, thiếu đồng bộ.

Thứ hai, đội ngũ công chức, viên chức của Ủy ban Dân tộc và hệ thống cơ quan công tác dân tộc chưa được trang bị đầy đủ các kiến thức, kỹ năng để thực hiện có chất lượng các nhiệm vụ về phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống nói chung và triển khai Đề án 498 nói riêng. Bên cạnh đó, hoạt động nâng cao năng lực trong khuôn khổ Đề án 498 còn hạn chế về nguồn lực thực hiện nên chưa đạt kết quả như mong đợi.

Thứ ba, chưa xây dựng được chiến lược và các giải pháp can thiệp đa chiều, toàn diện, bền vững để phòng ngừa và xóa bỏ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở trung ương và địa phương.

Thứ tư, công tác kiểm tra, đánh giá, giám sát, rút kinh nghiệm việc thực hiện Đề án 498 ở một số địa phương chưa được quan tâm đúng mức.

Thứ năm, kinh phí dành cho việc thực hiện các hoạt động Đề án 498 còn hạn chế và chậm; nhiều hoạt động không đủ nguồn lực kinh phí để triển khai thực hiện.

Thứ sáu, một bộ phận không nhỏ trong đồng bào dân tộc thiểu số chưa nhận thức đầy đủ về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống. Một số hộ gia đình DTTS có hoàn cảnh kinh tế khó khăn thường cho con tham gia lao động sớm, kết hôn sớm (từ trên 10 tuổi), để giảm áp lực về kinh tế cho hộ gia đình. Những yếu tố này đã gây khó khăn, cản trở trong việc triển khai thực hiện Đề án 498. Việc thay đổi nhận thức và hành động của các hộ gia đình này cần phải có hệ thống giải pháp tổng thể về phát triển kinh tế xã hội, đồng bộ, lâu dài và cách thức thực hiện cần phù hợp với phong tục tập quán, văn hóa của từng dân tộc.

2. Bài học kinh nghiệm

Từ những kết quả đạt được và những hạn chế nêu trên, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm như sau:

Thứ nhất, về công tác lãnh đạo, chỉ đạo và trách nhiệm giải trình: Cần quán triệt vai trò của lãnh đạo, đặc biệt là người đứng đầu về tầm quan trọng và ý nghĩa của công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; thực hiện thành công các mục tiêu, chỉ tiêu của Đề án 498 ở cấp quốc gia và địa phương. Sự cam kết, thái độ tích cực, sự quan tâm chỉ đạo sát sao của lãnh đạo là một trong những điều kiện tiên quyết cho sự thành công của công tác này. Điều này đã được chứng minh từ những bài học thành công của một số địa phương. Người đứng đầu phải chịu trách nhiệm bố trí đủ ngân sách cho thực hiện Đề án 498, bố trí đủ cán bộ có năng lực để triển khai các hoạt động; bảo

đảm thu thập số liệu chính xác, trung thực về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống. Tăng cường trách nhiệm giải trình của từng địa phương, đơn vị, cá nhân trong triển khai thực hiện và hoàn thành các nhiệm vụ được giao trong khuôn khổ Đề án 498. Cần có chế tài đối với các địa phương, đơn vị không thực hiện đúng các quy định/yêu cầu triển khai Đề án 498.

Thứ hai, về đầu tư nguồn lực: Để bảo đảm Đề án 498 đạt được kết quả, hiệu quả, cần chú trọng nâng cao năng lực cho cán bộ chủ chốt của ngành, địa phương, của các cán bộ trực tiếp tham gia vào các hoạt động của Đề án về kiến thức liên quan đến tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; các kiến thức và kỹ năng về xây dựng và thực hiện các hoạt động về truyền thông, xây dựng mô hình điểm, hoạt động tư vấn, can thiệp về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống phù hợp với phong tục, tập quán của người DTTS địa phương. Đảm bảo nguồn lực cần thiết cho việc thực hiện Đề án 498 gồm nhân lực, tài chính và kỹ thuật. Trong điều kiện nguồn lực có giới hạn, cần nhận diện và tập trung nguồn lực để giải quyết có trọng điểm những vấn đề bức xúc nhất về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống tại một số địa bàn, một số nhóm DTTS.

Thứ ba, về công tác theo dõi, giám sát, đánh giá; kiểm tra và báo cáo: Cần xây dựng và vận hành hệ thống theo dõi, giám sát, đánh giá Đề án 498 ở cấp quốc gia và địa phương, với các chỉ tiêu cụ thể để phản ánh đầy đủ, khách quan về kết quả, hiệu quả và tác động của Đề án 498. Trên cơ sở đó, kịp thời điều chỉnh các mục tiêu, chỉ tiêu, giải pháp can thiệp phù hợp với điều kiện thực tế ở từng địa phương và phong tục, tập quán của từng DTTS. Cần bố trí đủ nguồn lực cho thực hiện hoạt động theo dõi, giám sát, đánh giá. Xây dựng cơ chế giám sát, đánh giá độc lập; thực hiện song song với hệ thống báo cáo hành chính nhằm thu thập được thông tin khách quan, đáng tin cậy và phản ánh thực tế từ các góc độ khác nhau.

Thứ tư, về phối hợp liên ngành và trong hệ thống cơ quan công tác dân tộc: Xây dựng cơ chế phối hợp có hiệu quả giữa các cơ quan, đơn vị trong phạm vi ngành và địa phương đều hết sức quan trọng, có ảnh hưởng quyết định trong tổ chức thực hiện và hoàn thành mục tiêu, chỉ tiêu Đề án 498. Phối hợp hiệu quả sẽ tiết kiệm nguồn lực, nhân rộng các sáng kiến, các bài học thành công và kinh nghiệm.

Thứ năm, cần xác định tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong đồng bào DTTS đã tồn tại từ rất lâu đời, là tập tục đã ăn sâu vào lối sống và quan niệm hôn nhân của mỗi cá nhân, cộng đồng. Việc xóa bỏ tảo hôn là công việc rất khó khăn, đòi hỏi phải có cách tiếp cận toàn diện và hệ thống giải pháp đồng bộ và kiên trì thực hiện. Bên cạnh can thiệp bằng các biện pháp pháp luật và hành chính từ chính quyền; thì việc sử dụng các giải pháp “mềm” từ chính những giá trị tốt đẹp của văn hóa, phong tục tập quán, thiết chế quản lý xã hội của từng dân tộc sẽ mang lại hiệu quả lớn và bền vững (như lồng ghép các quy định của Luật hôn nhân và gia đình vào quy ước, hương ước thôn bản; phát huy vai trò của người có uy tín già làng, trưởng thôn, bản, trưởng dòng họ và các chức sắc, chức việc tôn giáo trong cộng đồng DTTS).

PHẦN THỨ HAI:

NHIỆM VỤ, GIẢI PHÁP NHẪM THỰC HIỆN CÓ HIỆU QUẢ ĐỀ ÁN 498 GIAI ĐOẠN II (2021-2025)

I. NHIỆM VỤ, GIẢI PHÁP

Để bảo đảm đạt được mục tiêu chung của Đề án 498 là “*Phấn đấu đến năm 2025 cơ bản ngăn chặn, đẩy lùi tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số*” và mục tiêu cụ thể “*Giảm bình quân 2% - 3%/năm số cặp tảo hôn và 3% - 5%/năm số cặp kết hôn cận huyết thống đối với các địa bàn, dân tộc thiểu số có tỷ lệ tảo hôn, kết hôn cận huyết thống cao*”, “*Trên 90% cán bộ làm công tác dân tộc các cấp, cán bộ văn hóa - xã hội xã được tập huấn nâng cao năng lực, kỹ năng vận động, tư vấn, truyền thông thay đổi hành vi về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số vào năm 2025*”, cần tập trung thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm như sau:

1. Tiếp tục tăng cường sự chỉ đạo, định hướng của cơ quan quản lý nhà nước về công tác dân tộc các cấp, tăng cường phối hợp chặt chẽ với các bộ, ngành, địa phương trong việc xây dựng kế hoạch và triển khai thực hiện Đề án 498 giai đoạn II, đảm bảo lồng ghép tuyên truyền hiệu quả giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS&MN.
2. Tiếp tục nghiên cứu toàn diện và sâu sắc hơn về tình hình, nguyên nhân của tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở từng cộng đồng, từng nhóm dân tộc, từng địa phương (nghiên cứu, lập bản đồ và đánh giá), làm căn cứ cho đề xuất các chiến lược, giải pháp can thiệp, ứng phó phù hợp. Cần kết hợp phương pháp nghiên cứu định tính và nghiên cứu định lượng để có thể xác định chính xác những nguyên nhân của tảo hôn và kết hôn cận huyết thống ở các cộng đồng, các địa phương khác nhau.⁵⁰

Các nghiên cứu cụ thể cần triển khai gồm: (i) Nghiên cứu về hành vi tình dục, sức khỏe sinh sản, sức khỏe tình dục; các chuẩn mực xã hội liên quan đến kết hôn, tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở các cộng đồng người DTTS; (ii) Nghiên cứu những trường hợp ít phổ biến hơn về tảo hôn và hôn nhân cận huyết, (ví dụ trường hợp tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở địa bàn thành thị, ở người Kinh, ở nhóm có trình độ học vấn cao), thông qua đó có thể thấy được một bức tranh toàn cảnh về tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở Việt Nam và (iii) Bên cạnh nghiên cứu các chuẩn mực và tập tục có hại, ảnh hưởng tiêu cực tới tảo hôn, hôn nhân cận huyết; cần nghiên cứu cả chuẩn mực và tập tục có lợi, giúp gắn kết cả cộng đồng tham gia vào việc đẩy lùi và xóa bỏ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

⁵⁰ Ví dụ, nghiên cứu sử dụng tiếp cận nhân chủng học do iSEE tiến hành năm 2018.



© UN Women/ Hoàng Hiệp

3. Cần áp dụng cách tiếp cận đa chiều, toàn diện để xây dựng một chiến lược can thiệp tổng thể và bền vững đối với tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở vùng DTTS&MN. Cụ thể:

(i) Tăng quyền năng cho trẻ em gái DTTS, đặt trẻ em gái DTTS là trung tâm của chiến lược và các giải pháp can thiệp về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS&MN.

Tăng cường tiếp cận thông tin và giáo dục cho trẻ em ở lứa tuổi từ 13 tuổi đến 18 tuổi về sức khỏe sinh sản và nhận thức về hôn nhân phù hợp với đặc điểm văn hóa của các dân tộc khác nhau trong trường học và trong cộng đồng. “Bình thường hóa” việc sử dụng các biện pháp tránh thai trong quan niệm đạo đức của người DTTS.

Bảo đảm cho thanh, thiếu niên DTTS (nam và nữ) có khả năng tiếp cận các dịch vụ chất lượng về chăm sóc sức khỏe sinh sản; dịch vụ tư vấn về tâm lý, tình dục; nhà tạm lánh và các dịch vụ xã hội khác.

(ii) Tăng cường tiếp cận của trẻ em DTTS (nam và nữ) tới cơ hội có chất lượng trong thị trường lao động và trong hoạt động cộng đồng. Cụ thể, tăng cường cơ hội cho trẻ em DTTS tham gia các khóa học nghề có chất lượng và phù hợp với lứa tuổi; từ đó tạo cơ hội tiếp cận tới những việc làm có chất lượng.

(iii) Tăng cường sự tham gia của trẻ em DTTS (nam và nữ) vào quá trình ra các quyết định có liên quan đến trẻ em; nâng cao năng lực để trẻ em DTTS (nam và nữ) có thể tự tin, độc lập, tự chủ khi tham gia các hoạt động ở nhà trường và cộng đồng.

(iv) Tăng cường cung cấp các dịch vụ hỗ trợ tư vấn và can thiệp cho nữ và nam DTTS dưới 18 tuổi; mở rộng hơn so với quy định của pháp luật Việt Nam về độ tuổi ‘trẻ em là người dưới 16 tuổi’.⁵¹

⁵¹ Luật Trẻ em (2016), Điều 1 “Trẻ em là người dưới 16 tuổi”.



© UN Women/ Hoàng Hiệp

Tăng cường hỗ trợ kỹ thuật, hướng dẫn cho cán bộ các cơ quan, tổ chức chính trị-xã hội địa phương để thực hiện tốt nhiệm vụ rà soát, phát hiện các trường hợp có nguy cơ tảo hôn và kết hôn cận huyết thống; cung cấp dịch vụ tư vấn, can thiệp ngăn chặn kịp thời, hiệu quả các trường hợp tảo hôn và kết hôn cận huyết thống.

(v) Phối hợp chặt chẽ và chia sẻ thông tin kịp thời giữa các bộ, ngành và các cơ quan, tổ chức liên quan là điều kiện căn bản để áp dụng thành công tiếp cận đa chiều, toàn diện và bền vững trong phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

(vi) Cần bảo đảm việc xây dựng kế hoạch và triển khai chiến lược, giải pháp can thiệp có nhạy cảm về văn hóa và nhạy cảm giới. Trẻ em trai và trẻ em gái, gia đình và cộng đồng của các em cần được tham gia bình đẳng và thực chất trong toàn bộ tiến trình lập kế hoạch, triển khai thực hiện, giám sát và đánh giá về phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

(vii) Tăng cường công tác giám sát, đánh giá việc xây dựng kế hoạch và thực hiện các chiến lược, chính sách nhằm bảo đảm tính hiệu quả; đồng thời phát hiện kịp thời những đối tượng yếu thế trong tiếp cận, tham gia và thụ hưởng từ các chiến lược, can thiệp về phòng chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

(viii) Đánh giá nhu cầu về chi phí cho công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở các địa bàn một cách chính xác và cụ thể; từ đó có giải pháp huy động các nguồn lực của địa phương và hỗ trợ của các cơ quan, tổ chức trong nước và quốc tế.

4. Trong giai đoạn 2021-2025, cần đặt vấn đề tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong bối cảnh rộng lớn và đa chiều hơn. Cần thúc đẩy bình đẳng giới và tăng quyền năng của phụ nữ, bảo đảm cho phụ nữ tham gia lãnh đạo, cũng như tham gia vào quá trình ra quyết định trong hộ gia đình và ở cộng đồng. Cụ thể:

(i) Tăng quyền năng cho phụ nữ DTTS thông qua bảo đảm quyền hợp pháp của họ về sở hữu tài sản và tiếp cận các nguồn vốn tín dụng ưu đãi để phát triển sinh kế bền vững; giảm gánh nặng công việc nội trợ và chăm sóc không được trả lương của phụ nữ DTTS.

(ii) Xóa bỏ bạo lực đối với phụ nữ DTTS trong gia đình và cộng đồng; bảo đảm sự tiếp cận của nạn nhân tới các dịch vụ hỗ trợ cần thiết (chăm sóc sức khỏe, dịch vụ xã hội và hỗ trợ pháp lý).

(iii) Đẩy mạnh các hoạt động phòng ngừa và ứng phó với mọi hình thức bạo lực đối với trẻ em gái và trẻ em trai DTTS, trong đó có tảo hôn.

(iv) Xóa bỏ bất bình đẳng trong cộng đồng DTTS thông qua ưu tiên hỗ trợ phát triển kinh tế-xã hội vùng DTTS&MN nhằm cải thiện mức sống của người dân.

(v) Chia sẻ bài học kinh nghiệm và những thực hành hay với các quốc gia trong việc thực hiện Kế hoạch hành động của ASEAN về Xóa bỏ bạo lực đối với trẻ em và phụ nữ, Chương trình hành động của Hội nghị quốc tế về Dân số và phát triển, Cương lĩnh hành động Bắc Kinh, Mục tiêu phát triển bền vững, Khuyến nghị của Ủy Ban Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ (CEDAW), Ủy Ban về quyền trẻ em và Báo cáo định kỳ phổ quát về quyền con người.

5. Về công tác truyền thông về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống:

(i) Phân tích nhu cầu của nhóm đối tượng nam và nữ trong cộng đồng người dân tộc thiểu số trước khi triển khai xây dựng kế hoạch, nội dung, phương pháp, công cụ, tài liệu tập huấn và truyền thông về giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số.

(ii) Biên soạn tài liệu truyền thông đơn giản, dễ hiểu, trọng tâm và phù hợp với trình độ của cán bộ và người dân vùng DTTS. Tài liệu cần được biên soạn, dịch sang ngôn ngữ DTTS; ưu tiên dịch sang ngôn ngữ các DTTS có tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống cao, các DTTS có chữ viết như Mông, Khmer, Gia Rai, Ê Đê, Ba Na, Chăm, Cơ Ho, Cơ Tu, Bru Vân Kiều, Xơ Đăng, Mnông, v.v

(iii) Hình thức tuyên truyền phải đặc thù riêng cho đối tượng đặc thù là người dân tộc thiểu số, vùng dân tộc thiểu số, gắn với những tình huống phát sinh trong đời sống hằng ngày, phù hợp với tập quán, văn hóa của đồng bào dân tộc thiểu số. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác tuyên truyền trong giai đoạn 2021-2025.

(iv) Phát huy vai trò của đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền viên, cộng tác viên tuyên truyền ở địa phương để phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật về Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Trẻ em, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, Luật Bình đẳng giới, Dân số và Gia đình và các văn bản liên quan đến công tác triển khai thực hiện Đề án 498.

Phối hợp với bộ đội biên phòng, các hội, đoàn thể, già làng, người có uy tín, trưởng thôn, chức sắc, chức việc ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số để kết hợp tuyên truyền về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống với tuyên truyền về công tác dân số và giáo dục giới tính.

6. Về công tác nâng cao năng lực cho cán bộ tham gia Đề án 498: Đảm bảo cán bộ tham gia Đề án

498 các cấp phải được trang bị kiến thức về lĩnh vực tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở vùng DTTS&MN. Cụ thể:

(i) Tiến hành đánh giá nhu cầu đào tạo, nâng cao năng lực cho cán bộ tham gia Đề án 498 ở trung ương và địa phương, làm căn cứ cho xây dựng kế hoạch nâng cao năng lực giai đoạn 2021-2025.

(ii) Tiến hành xây dựng Bộ tài liệu hướng dẫn kỹ thuật, nghiệp vụ và tài liệu tập huấn, đào tạo về công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở vùng DTTS&MN nhằm phục vụ đa dạng các đối tượng và mục đích sử dụng khác nhau. Xây dựng tài liệu đào tạo, tập huấn kỹ thuật, nghiệp vụ chuyên sâu về truyền thông, hoạt động can thiệp, v.v; và tài liệu tập huấn bằng tiếng dân tộc bản địa.

(iii) Phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền viên pháp luật, nhất là báo cáo viên pháp luật am hiểu văn hóa, tập quán, tâm lý và biết tiếng dân tộc thiểu số, có kỹ năng tuyên truyền, phổ biến pháp luật về hôn nhân, gia đình, trẻ em và dân số kế hoạch hóa gia đình....

Hỗ trợ cho các cán bộ tham gia tập huấn có cơ hội để thực hành, áp dụng các kiến thức vào thực tế công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở địa phương.

(iv) Bảo đảm các chính sách đào tạo, bồi dưỡng có nhạy cảm giới, đáp ứng nhu cầu và điều kiện thực tế của cán bộ nữ và nam. Cụ thể, cần có chính sách ưu tiên cho cán bộ nữ được đăng ký tham gia đào tạo, bồi dưỡng theo nguyện vọng cá nhân, phù hợp với kế hoạch sinh đẻ và nuôi con.

7. Về mô hình điểm về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống

(i) Triển khai rà soát để xác định chính xác thực trạng tình hình, nguyên nhân và các yếu tố tác động đến hành vi tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong bối cảnh cụ thể ở từng nhóm DTTS, từng địa phương, làm căn cứ cho đề xuất các mô hình can thiệp, ứng phó có tính chiến lược và bền vững, phù hợp với thực tiễn địa phương.

(ii) Triển khai một số nghiên cứu về các chuẩn mực, văn hóa, tập quán của các DTTS địa phương, một mặt giúp xác định được những yếu tố gây ảnh hưởng/tác động tiêu cực đến tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết; đồng thời cũng giúp thấy rõ những yếu tố có thể có ảnh hưởng/tác động tích cực đến công tác phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết.

(iii) Triển khai hoạt động của Mô hình về tư vấn, can thiệp cần thực hiện bằng tiếng dân tộc bản địa.

(iv) Có biện pháp phù hợp để khuyến khích thanh, thiếu niên DTTS tham gia các hoạt động của Mô hình điểm, đặc biệt là các nhóm có nguy cơ cao về tảo hôn và kết hôn cận huyết thống.

(v) Chú trọng triển khai nhân rộng mới mô hình điểm và các mô hình chuyên đề “Can thiệp làm giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống” cho các đối tượng học sinh THCS và THPT, thanh niên, vị thành niên là người dân tộc thiểu số chưa kết hôn, đã kết hôn, tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Tăng cường lồng ghép giáo dục trong các nhà trường về hậu quả, tác hại của tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống. Tổ chức các hội thi bằng hình thức

sân khấu hóa về tìm hiểu kiến thức pháp luật về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống tại các trường PTCS, PTTH và các trường dân tộc nội trú của tỉnh.

8. Tiến hành xây dựng cơ sở dữ liệu về tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở quốc gia và các địa phương; bảo đảm thu thập số liệu định kỳ theo 6 tháng và hàng năm; bảo đảm các số liệu được tách biệt theo giới tính, tuổi tác, vị trí địa lý, hoàn cảnh kinh tế xã hội, trình độ học vấn và những yếu tố cơ bản khác. Việc bảo đảm cung cấp số liệu cập nhật, chính xác sẽ tạo thuận lợi cho theo dõi, giám sát, đánh giá tình hình thực tế và đồng thời cũng xác định những vấn đề đó trong hoàn cảnh bị gạt ra ngoài lề và dễ bị tổn thương nhất.

9. Xóa bỏ tiêu chí về giảm tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống vào các tiêu chí thi đua ở địa phương để tránh áp lực thành tích dẫn đến che giấu, báo cáo không trung thực về tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở địa phương.

Cơ quan thực thi pháp luật tăng cường truy tố, dẫn đê thí điểm đối với một số đối tượng có hành vi dụ dỗ, giao cấu, kết hôn với trẻ em chưa đến tuổi vị thành niên theo quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015.

10. Tăng cường công tác hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra, tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm trong việc triển khai thực hiện Đề án, phát huy tính chủ động, sáng tạo của cơ sở, triển khai các hoạt động Đề án 498 đạt kết quả, hiệu quả.

11. Đẩy mạnh huy động các nguồn kinh phí từ trung ương và địa phương, huy động sự hỗ trợ kỹ thuật và kinh phí của các cơ quan, tổ chức trong và ngoài nước để triển khai các hoạt động của Đề án 498 giai đoạn II (2021-2025).

II. ĐỀ XUẤT, KHUYẾN NGHỊ

1. Đối với Chính phủ, Quốc hội

Đề nghị Chính phủ, Quốc hội bố trí đủ ngân sách để thực hiện các cơ chế, chính sách, chương trình, dự án hiện hành về mục tiêu quốc gia về phát triển kinh tế-xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi trong đó ưu tiên đầu tư, bố trí đủ nguồn lực và cần có sự phân bổ nguồn lực công bằng trong bối cảnh có sự bất bình đẳng lớn về kinh tế và xã hội để hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần đối với những khu vực sự chênh lệch lớn về tỷ lệ tảo hôn, hôn nhân cận huyết thống cao nhằm tạo điều kiện giúp đồng bào dân tộc thiểu số tăng cường khả năng tiếp cận, mở rộng giao thương, giao lưu với cộng đồng góp phần giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.

2. Đối với Lãnh đạo Ủy ban Dân tộc và Ủy ban Nhân dân các tỉnh

- Tăng cường tập trung công tác lãnh đạo, chỉ đạo quản lý và nâng cao trách nhiệm của chính quyền, các tổ chức đoàn thể trong thực hiện các quy định của pháp luật về hôn nhân và gia đình từ Trung ương đến địa phương. Đưa mục tiêu, nhiệm vụ về hôn nhân và gia đình, về phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống vào Nghị quyết của cấp ủy đảng, chương

trình, kế hoạch hoạt động hằng năm của chính quyền và các đoàn thể ở địa phương; Tăng cường kiểm tra, kịp thời phát hiện, ngăn ngừa và xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật về hôn nhân và gia đình.

- Cơ quan công tác dân tộc cấp tỉnh và các Sở, ngành tại địa phương tiếp tục triển khai thực hiện các hoạt động thực hiện Đề án 498 theo kế hoạch được Chủ tịch UBND tỉnh/thành phố phê duyệt (giai đoạn II) 2021-2025 theo đúng kế hoạch và tiến độ; có phân công trách nhiệm rõ ràng và đánh giá kết quả, hiệu quả thực hiện hàng năm.
- Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, Đoàn thanh niên, Hội liên hiệp phụ nữ, già làng, trưởng bản, người có uy tín trong vùng DTTS tham gia tuyên truyền, vận động đồng bào xóa bỏ những tập tục và phong, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.
- Lãnh đạo Ủy ban Dân tộc và UBND các tỉnh tạo điều kiện về nhân lực, bố trí đủ kinh phí cho việc triển khai thực hiện Đề án 498 ở cấp trung ương và các địa phương.
- Thường xuyên quan tâm nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ trong Ủy ban Dân tộc và các cơ quan công tác dân tộc trong cả nước về các kiến thức, kỹ năng liên quan đến tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; và các kiến thức, kỹ năng cần thiết cho triển khai thực hiện Đề án 498.
- Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống và thực hiện thu thập thông tin, số liệu theo định kỳ.
- Định kỳ triển khai các hoạt động kiểm tra, giám sát, sơ kết, tổng kết đánh giá việc triển khai thực hiện Đề án 498 trong Ủy ban Dân tộc và hệ thống cơ quan công tác dân tộc. Trên cơ sở đó, rà soát, bổ sung vào kế hoạch tổng thể và kế hoạch hàng năm cho phù hợp với yêu cầu thực tế.

3. Khuyến nghị, đề xuất với các tổ chức quốc tế

Tiếp tục hỗ trợ Ủy ban Dân tộc và hệ thống các cơ quan công tác dân tộc trong:

- Thực hiện các hoạt động nghiên cứu, khảo sát để đề xuất các khuyến nghị chính sách, giải pháp thúc đẩy phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở vùng DTTS&MN. Các nghiên cứu cần triển khai gồm: (i) Nghiên cứu về hành vi tình dục, sức khỏe sinh sản, sức khỏe tình dục; các chuẩn mực xã hội liên quan đến kết hôn, tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở các cộng đồng người DTTS; (ii) Nghiên cứu những trường hợp ít phổ biến hơn về tảo hôn và hôn nhân cận huyết, (ví dụ trường hợp tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở địa bàn thành thị, ở người Kinh, ở nhóm có trình độ học vấn cao), thông qua đó có thể thấy được một bức tranh toàn cảnh về tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở Việt Nam (iii) Bên cạnh nghiên cứu các chuẩn mực và tập tục có hại, ảnh hưởng tiêu cực tới tảo hôn, hôn nhân cận huyết; cần nghiên cứu cả chuẩn mực và tập tục có lợi, giúp gắn kết cả cộng đồng tham gia vào việc đẩy lùi và xóa bỏ tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống.
- Hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho áp dụng cách tiếp cận đa chiều, toàn diện trong xây dựng chiến lược và hệ thống các giải pháp can thiệp tổng thể và bền vững của Đề án 498 giai đoạn II (2021-2025).

- Hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho xây dựng các tài liệu hướng dẫn kỹ thuật, tài liệu tập huấn kiến thức, kỹ năng về phòng, chống tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống ở vùng DTTS&MN, phù hợp với đặc thù về văn hóa, phong tục tập quán của từng dân tộc thiểu số và điều kiện kinh tế-xã hội của từng địa phương.
- Hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho các hoạt động nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ làm công tác dân tộc và cán bộ thực hiện Đề án 498 tại Ủy ban Dân tộc và hệ thống cơ quan công tác dân tộc trong phạm vi cả nước.
- Hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho triển khai các hoạt động Mô hình điểm về tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống tại một số khu vực có tỷ lệ tảo hôn và hôn nhân cận huyết cao; hoặc chậm thay đổi.



PHỤ LỤC

Phụ lục 1.

Danh sách các địa phương Báo cáo sơ kết 5 năm (2015-2020) thực hiện Quyết định 498/QĐ-TTg, ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2025”

Tỉnh/Thành phố			
1	Gia Lai	16	Bạc Liêu
2	Yên Bái	17	Ninh Bình
3	Kon Tum	18	Bình Định
4	An Giang	19	Lào Cai
5	Sơn La	20	Quảng Trị
6	Thanh Hóa	21	Nghệ An
7	Bà Rịa-Vũng Tàu	22	Quảng Ninh
8	Bình Định	23	Sóc Trăng
9	Cà Mau	24	Thừa Thiên-Huế
10	Dak Lak	25	Tuyên Quang
11	Điện Biên	26	Hà Nội
12	Hòa Bình	27	Lạng Sơn
13	Khánh Hòa	28	Phú Thọ
14	Lai Châu	29	Quảng Bình
15	Long An	30	Quảng Nam

Phụ lục 2.

Kinh phí thực hiện Quyết định 498/QĐ-TTg, ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2025” giai đoạn 2015-2020 của một số địa phương

Đơn vị: 1000 đồng

	Tổng kinh phí	Ngân sách Trung ương	Ngân sách địa phương
Gia Lai	1683	760	923
Yên Bái	1900	1600	300
Kon Tum	650	560	90
An Giang	200	0	200
Sơn La	2169	2169	0
Thanh Hóa	5081	0	5081
Bà Rịa-Vũng Tàu	1433	0	1433
Bình Định	3012	840	2172
Cà Mau	1270	635	635
Dak Lak	1988	1718	270
Điện Biên	1647	1460	187
Hòa Bình	1470	1320	150
Khánh Hòa	1112	0	1112
Lai Châu	1540	1460	80
Long An	420	0	420
Phú Thọ	889	437	452
Quảng Bình	1270	0	1270
Quảng Nam	2482	1000	1482
Quảng Ninh	188	0	188
Sóc Trăng	663	0	663
Thừa Thiên-Huế	1400	560	840
Tuyên Quang	1708	1320	388
Hà Nội	376	160	216
Lạng Sơn	1320	1320	0

Danh mục tài liệu tham khảo

1. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, 2006. Luật Bình đẳng giới
2. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, 2007. Luật Phòng chống bạo lực gia đình
3. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, 2014. Luật Hôn nhân gia đình
4. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, 2019. Dự thảo Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi
5. iSEEE Việt Nam, 2019. Kết hôn trẻ em ở một số cộng đồng dân tộc thiểu số ở Việt Nam: Một phân tích từ góc nhìn nhân học.
6. Ngân hàng thế giới và Viện Dinh dưỡng quốc gia, 2019. Báo cáo “HYPERLINK “<https://documents.worldbank.org/curated/en/812701574927927468/Persistent-Malnutrition-in-Ethnic-Minority-Communities-of-Vietnam-Issues-and-Options-for-Policy-and-Interventions>” Suy dinh dưỡng dai dẳng trong Cộng đồng Các dân tộc Thiểu Số tại Việt Nam: Vấn đề và các Giải pháp can thiệp”
7. Ngô Thị Vân Phong, 2019. Tảo hôn và hôn nhân cận huyết ở vùng dân tộc thiểu số.
8. Quyết định số 498/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS giai đoạn 2015-2025
9. Tổng cục Thống kê, 2015. Kết quả Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2015
10. Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả Điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2019.
11. Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở, tính đến 0 giờ ngày 01/4/2019.
12. Tổng cục Thống kê, 2019. Kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ, tính đến 0 giờ ngày 01/4/2014.
13. Tổng cục Thống kê, 2014. Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2014.
14. Tổng cục Thống kê, 2018. Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2018.
15. UN Women và Ủy ban Dân tộc (2015). Tóm tắt về tình hình phụ nữ và trẻ em gái DTTS ở Việt Nam.
16. UN Women và Ủy ban Dân tộc, 2018. Các khuyến nghị chính sách nhằm thúc đẩy bình đẳng giới trong các DTTS ở Việt Nam.
17. Ủy ban Dân tộc và UN Women, 2017. Báo cáo hội thảo quốc gia về Phòng ngừa, chấm dứt tảo hôn và kết hôn trẻ em: Bài học kinh nghiệm từ thực tiễn, trang 8, 9.

18. Ủy ban Dân tộc, 2020. Báo cáo sơ kết 5 năm thực hiện Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số (giai đoạn 2015-2020) và triển khai nhiệm vụ giai đoạn 2021-2025.
19. Ủy ban Dân tộc, 2020. Báo cáo về tình hình thực hiện Đề án 498 trong giai đoạn 2015-2020.
20. Bộ Tài chính, 2015. Văn bản số 12159/BTC-NSNN ngày 01/9/2015 của Bộ Tài chính về kinh phí thực hiện Đề án
21. Quyết định số 439/QĐ-UBND ngày 13/8/2015 của Bộ trưởng
22. Bộ Tài chính, 2015. Văn bản số 17793/BTC-NSNN ngày 30/11/2015
23. Ủy ban Dân tộc, 2016. Công văn số 216/UBND-DTTS ngày 17/3/2016
24. Quyết định số 239/QĐ-TTg ngày 05/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc phân bổ nguồn vốn thực hiện Đề án 498.
25. Ủy ban Dân tộc, 2016. Công văn số 677/UBND-DTTS ngày 15/7/2016
26. Quyết định HYPERLINK "<https://vanbanphapluat.co/quyet-dinh-376-qd-ubdt-dieu-chinh-giam-tao-hon-hon-nhan-can-huyet-thong-vung-dan-toc-thieu-so-2016>" \o "Quyết định 376/QĐ-UBND điều chỉnh giảm tảo hôn hôn nhân cận huyết thống vùng dân tộc thiểu số 2016" 376/QĐ-UBND ngày 08/7/2016 về việc điều chỉnh, bổ sung Kế hoạch thực hiện Quyết định số 498/QĐ-TTg ngày 14/4/2015 của Thủ tướng Chính phủ
27. Quyết định 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững
28. Ủy ban Dân tộc, 2018. Văn bản số 138/UBND-DTTS ngày 28/02/2018 hướng dẫn một số địa phương được hỗ trợ kinh phí để thực hiện Đề án
29. Ủy ban Dân tộc, 2019. Quyết định số 484/QĐ-UBND ngày 18/7/2019 về việc Kế hoạch triển khai thực hiện Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình Nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững



Cơ quan Liên Hợp Quốc về Bình đẳng giới và Trao quyền cho Phụ nữ (UN Women)

304 Kim Mã, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: +84 24 38500100

Fax: +84 4 3726 5520

Website: <http://vietnam.unwomen.org>



Vụ Dân tộc thiểu số

Ủy ban Dân tộc

80 Phan Đình Phùng, Quận Ba Đình, Hà Nội

Điện thoại: +84 24 37349892

Website: www.cema.gov.vn