

CÁC BIỆN PHÁP THỨC ĐẨY BÌNH ĐẲNG GIỚI

LƯƠNG THỊ THUY *

1. Bình đẳng giới là một trong những vấn đề được quan tâm ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, tự nó là một mục tiêu phát triển và là yếu tố nâng cao khả năng tăng trưởng của quốc gia, xoá đói giảm nghèo và góp phần quản lí nhà nước hiệu quả. Xây dựng xã hội bình đẳng giới là một phần quan trọng trong chiến lược phát triển nhằm bảo đảm để tất cả mọi người - cả nam và nữ, nâng cao chất lượng sống, đảm bảo công bằng xã hội. Ở nước ta, nam nữ bình quyền và bình đẳng đã được Đảng và Nhà nước quan tâm từ rất sớm bằng các chính sách cụ thể. Tuy nhiên, do ảnh hưởng của tư tưởng Nho giáo, vấn đề bình đẳng giới và sự tiến bộ, phát triển của phụ nữ Việt Nam, bên cạnh những thành tựu cơ bản vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế và thách thức.

2. Xét về nguyên tắc, là con người, phụ nữ và nam giới hoàn toàn bình đẳng. Các quy định của pháp luật và các cơ quan, tổ chức thực thi pháp luật phải tạo cơ hội như nhau cho cả hai giới. Tuy nhiên, do những nguyên nhân như sự khác biệt về giới tính, liên quan đến chức năng sinh sản và khoảng cách giới thực tế... phụ nữ và nam giới sử dụng cơ hội không giống nhau. Do vậy, Luật bình đẳng giới đã xác định rất rõ biện pháp bảo đảm bình đẳng giới với 3 khía cạnh: Thúc đẩy bình đẳng giới, quy định chính sách bảo vệ, hỗ trợ người mẹ (khoản 4 Điều

6), người cha (điểm g khoản 2 Điều 32). Trong đó, đáng quan tâm là các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới.

Để nâng cao nhận thức về vấn đề này, Luật bình đẳng giới định nghĩa cụ thể: "*Biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới là biện pháp nhằm bảo đảm bình đẳng giới thực chất, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành trong trường hợp có sự chênh lệch lớn giữa nam và nữ về vị trí, vai trò, điều kiện, cơ hội phát huy năng lực và thụ hưởng thành quả của sự phát triển mà việc áp dụng các quy định như nhau giữa nam và nữ không làm giảm được sự chênh lệch này. Biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới được thực hiện trong một thời gian nhất định và chấm dứt khi mục đích bình đẳng giới đã đạt được*" (khoản 6 Điều 5 Luật bình đẳng giới).

Luật cũng quy định rõ các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới gồm: a) Quy định tỉ lệ nam, nữ hoặc bảo đảm tỉ lệ nữ thích đáng tham gia, thụ hưởng; b) Đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao trình độ năng lực cho nữ hoặc nam; c) Hỗ trợ để tạo điều kiện, cơ hội cho nữ hoặc nam; d) Quy định tiêu chuẩn, điều kiện đặc thù cho nữ hoặc nam; đ) Quy định nữ được quyền lựa chọn trong trường hợp nữ có đủ điều kiện, tiêu chuẩn như nam; e) Quy định việc ưu tiên nữ trong trường hợp nữ có

* Ban luật pháp - chính sách
Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam

đủ điều kiện, tiêu chuẩn như nam (khoản 1 Điều 19 Luật bình đẳng giới).

Các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới mang tính nguyên tắc trên đã được cụ thể hoá trong nhiều nhiều lĩnh vực, ở nhiều điều luật khác:

Trong lĩnh vực chính trị, các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới là: Bảo đảm tỉ lệ thích đáng nữ đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân phù hợp với mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới; bảo đảm tỉ lệ nữ thích đáng trong việc bổ nhiệm các chức danh trong cơ quan nhà nước phù hợp với mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới (khoản 5 Điều 11 Luật bình đẳng giới).

Trong lĩnh vực kinh tế, các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới là: Doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động nữ được ưu đãi về thuế và tài chính theo quy định của pháp luật; lao động nữ khu vực nông thôn được hỗ trợ tín dụng, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư theo quy định của pháp luật (khoản 2 Điều 12 Luật bình đẳng giới).

Trong lĩnh vực lao động, các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới là: Quy định tỉ lệ nam, nữ được tuyển dụng trong lĩnh vực lao động; đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cho lao động nữ; người sử dụng lao động tạo điều kiện vệ sinh an toàn lao động cho lao động nữ làm việc trong một số ngành nghề nặng nhọc, nguy hiểm hoặc tiếp xúc với các chất độc hại (khoản 3 Điều 13 Luật bình đẳng giới).

Trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo, các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới là: Quy định tỉ lệ nam, nữ tham gia học tập, đào tạo;

lao động nữ khu vực nông thôn được hỗ trợ dạy nghề theo quy định của pháp luật (khoản 5 Điều 14 Luật bình đẳng giới).

Những quy định trên trở thành cơ sở quan trọng để cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các quy định cụ thể khi trong lĩnh vực nào đó có sự chênh lệch lớn giữa nam và nữ về vị trí, vai trò, điều kiện, cơ hội phát huy năng lực và thụ hưởng thành quả của sự phát triển.

3. Trong lịch sử phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam, không phải đây là lần đầu tiên các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới được đề cập, nhất là sau khi Việt Nam phê chuẩn Công ước Liên hợp quốc về xoá bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW) vào ngày 17/2/1982. Trước và sau khi tham gia Công ước, hệ thống pháp luật của nước ta đã thể hiện rõ các quy định khẳng định nguyên tắc nam, nữ bình quyền và bình đẳng giới đồng thời cũng có những quy định thúc đẩy bình đẳng giới, chủ yếu trong lĩnh vực đào tạo và chính trị.

Trong đào tạo, được thể hiện bằng các quy định khuyến khích, tạo điều kiện cho phụ nữ học tập nâng cao trình độ, năng lực như trợ cấp đào tạo cho nữ cao hơn nam, mở lớp tập huấn, bồi dưỡng, đào tạo riêng cho phụ nữ...

Trong chính trị, để nâng cao vị thế của phụ nữ, tăng tỉ lệ nữ đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân trong quá trình chuẩn bị bầu cử, tuyên truyền, vận động bầu cử, Đảng và Nhà nước đều có văn bản chỉ đạo, hướng dẫn về việc đảm bảo tỉ lệ nữ tham chính. Ví dụ, Chỉ thị của Bộ chính trị

số 46-CT/TW ngày 6/12/2004 về Đại hội đảng bộ các cấp tiến tới Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng quy định: “Đảm bảo tỉ lệ cấp uỷ viên là nữ không dưới 15%”. Điều 10a Luật bầu cử đại biểu Quốc hội (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: “Số đại biểu Quốc hội là phụ nữ do Ủy ban thường vụ Quốc hội dự kiến trên cơ sở đề nghị của Đoàn chủ tịch Ban chấp hành trung ương Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, đảm bảo để phụ nữ có số đại biểu thích đáng”. Điều 14 Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân năm 2003 quy định: “... đảm bảo số lượng thích đáng đại biểu hội đồng nhân dân là phụ nữ...”. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 49/QĐ-TTg ngày 8/01/2004 về việc ban hành hướng dẫn tiêu chuẩn, cơ cấu đại biểu hội đồng nhân dân các cấp và quy trình công tác nhân sự hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân nhiệm kì 2004 - 2009 quy định: “Tuỳ theo tình hình cụ thể của mỗi đơn vị hành chính, mỗi cấp hành chính để dự kiến và điều chỉnh thành phần, cơ cấu theo hướng:

1. Đảm bảo để có tỉ lệ thích đáng đại biểu hội đồng nhân dân là phụ nữ, người dân tộc ít người (đối với các địa phương có nhiều dân tộc); là đại diện các tôn giáo đối với những nơi có đông đồng bào có đạo;

2. Tăng tỉ lệ người ứng cử đại biểu hội đồng nhân dân là phụ nữ, trẻ tuổi (dưới 35 tuổi); người ngoài Đảng và đại diện cho các thành phần kinh tế;

...

Phân đấu thực hiện các chỉ tiêu định hướng cơ cấu sau đây: ... Về cơ cấu đại biểu

là phụ nữ phấn đấu đạt tỉ lệ chung không dưới 25%, ở các thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng phấn đấu đạt tỉ lệ 27%”.

Như vậy, từ Hiến pháp đến luật, văn bản dưới luật, dù quy định mang tính nguyên tắc hay cụ thể đều thể hiện tinh thần bảo đảm bình đẳng giới thực chất ở mức độ nhất định. Thực tế, đã có nhiều quy định được ban hành để giải quyết khoảng cách và mong muốn đạt mục tiêu bình đẳng giới, bảo vệ tốt nhất các quyền cơ bản của con người, cả nam và nữ, tạo điều kiện, cơ hội phát huy năng lực, thụ hưởng thành quả như nhau cho cả nam và nữ.

4. Tuy nhiên, trên thực tế, còn khá nhiều người, trong đó, có cả các nhà hoạch định chính sách, pháp luật chưa nhận thức đầy đủ về bình đẳng giới và các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới. Nhiều người còn nhầm lẫn các quy định về biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới với các quy định mang tính chính sách dành riêng cho phụ nữ trên cơ sở sự khác biệt về giới tính liên quan đến chức năng sinh sản như “lao động nữ có quyền hưởng chế độ thai sản...”,⁽¹⁾ vợ đang mang thai và nuôi con dưới 12 tháng tuổi được xin li hôn (quy định này không áp dụng đối với người chồng);⁽²⁾ người mẹ có hành vi giết con mới đẻ hoặc vứt bỏ đứa trẻ dẫn đến hậu quả đứa trẻ chết mà nguyên nhân của hành vi đó là do sức ép của tư tưởng phong kiến lạc hậu trong gia đình cũng như ngoài xã hội (mang thai ngoài giá thú, sinh con gái một bề, sinh con dị tật...) phải chịu trách nhiệm hình sự nhưng chỉ bị áp dụng hình phạt như

cải tạo không giam giữ đến hai năm hoặc phạt tù từ ba tháng đến hai năm⁽³⁾... Và cũng có không ít người đã dựa trên những quy định này để so sánh về sự công bằng giữa phụ nữ và nam giới.

Trong bối cảnh thực tiễn đó, những quy định trong Luật bình đẳng giới đã cho thấy rõ sự khác nhau giữa biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới và chính sách bảo vệ, hỗ trợ người mẹ. Các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới được quy định đã bổ sung và hoàn thiện hệ thống các quy định về bình đẳng giới cho phù hợp tình hình mới, khi những bất cập và khoảng cách giới vẫn còn hiện hữu trong các lĩnh vực của đời sống xã hội và gia đình. Việc ban hành đạo luật về bình đẳng giới, quy định rõ ràng các biện pháp cần thiết để thúc đẩy bình đẳng giới đã khẳng định mạnh mẽ quyết tâm của Đảng và Nhà nước ta trong việc thực hiện thực tế quyền con người và bình đẳng giới. Nó cũng chính là điều kiện thuận lợi cho các cơ quan thực thi pháp luật trên thực tế. Trong bối cảnh thực tế hiện nay thì việc quy định và thực hiện các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới là nhu cầu tất yếu, khách quan của xã hội, của quản lý nhà nước và xu hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong phát triển và hội nhập.

Đồng thời, Luật cũng đã khẳng định rõ *“biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới không bị coi là phân biệt đối xử về giới”* (khoản 3 Điều 6) với tư cách là nguyên tắc cơ bản. Chừng nào mục tiêu bình đẳng giới chưa đạt được thì còn phải cần đến các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới nên đương nhiên, các biện pháp đó không bị coi là phân biệt đối

xử giữa nam và nữ. Do những bất lợi thực tế về giới hiện tại chủ yếu nghiêng về phía nữ nên những biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới trên thực tế cũng chủ yếu dành cho nữ. Theo đó, một cơ chế “quota” hoặc “cơ cấu” trong chính trị, một chính sách ưu tiên trong tuyển dụng, đề bạt phụ nữ ở những nơi có tỉ lệ thấp... là những biện pháp cần và nhất định phải được áp dụng để giảm khoảng cách giới. Đây không phải là những quy định ưu tiên cho phụ nữ hoặc làm hoán đổi vị trí, vai trò từ nam giới sang phụ nữ hoặc ngược lại mà chính là những quy định cần thiết để giảm khoảng cách giới, trả lại vị trí xuất phát điểm ngang nhau cho phụ nữ và nam giới.

Như vậy, Luật bình đẳng giới đã tạo ra một cách “tiếp cận thực chất” hay còn gọi là “tiếp cận mang tính điều chỉnh”. Cách tiếp cận này thừa nhận sự khác biệt giữa phụ nữ và nam giới nhưng thay vì chấp nhận sự khác biệt là tìm ra những nguyên nhân, hậu quả của sự khác biệt đó và quy định các giải pháp loại bỏ sự khác biệt dẫn đến hậu quả bất lợi. Nói như tinh thần của CEDAW, việc đối xử khác nhau giữa phụ nữ và nam giới tự thân nó không phải là phân biệt đối xử nhưng sự đối xử khác nhau làm tổn hại hoặc vô hiệu hoá quyền và tự do của mỗi giới thì đó mới là phân biệt đối xử.

5. Tuy mang những ý nghĩa to lớn nhưng các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới vẫn không thể tránh khỏi những rào cản trong quá trình thực hiện. Để hướng dẫn thi hành Luật bình đẳng giới, để các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới được thực thi đồng bộ và hiệu quả, chúng tôi kiến nghị

một số giải pháp sau:

Thứ nhất, cần xem xét một cách thấu đáo và hợp lí vai trò của phụ nữ với tư cách là người mẹ và với tư cách là người lao động để phân định ranh giới quy định biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới và chính sách bảo vệ và hỗ trợ người mẹ. Không phải cả cuộc đời của người phụ nữ lúc nào cũng gắn trọn vẹn với con cái nên trong các quy định về chính sách bảo vệ và hỗ trợ người mẹ chỉ nên xác định trong phạm vi cần thiết. Đến một khoảng thời gian nhất định, khi đã cơ bản hoàn thành chức năng sinh đẻ và nuôi con, các biện pháp bảo vệ và hỗ trợ với tư cách là bảo vệ người mẹ không còn là vấn đề quan trọng nữa. Lúc đó, người phụ nữ cần được quan tâm đến với tư cách là người lao động đã có thời gian hi sinh cho gia đình nên cần phải thực hiện các biện pháp thúc đẩy cần thiết để được bình đẳng với lao động nam. Nếu không quan tâm đến điều này, thực tế sẽ làm nảy sinh bất lợi về việc làm cho phụ nữ. Ví dụ, quy định về công việc cấm sử dụng lao động nữ với mục đích tốt đẹp là thông qua việc bảo vệ phụ nữ, gián tiếp bảo vệ thế hệ trẻ tương lai. Tuy nhiên, quy định này nên thay đổi khi phụ nữ đã sinh đủ số con theo chính sách kế hoạch hoá gia đình hoặc không còn khả năng sinh đẻ... để không chặn cơ hội tìm kiếm việc làm của phụ nữ. Mặt khác, liên quan đến chất lượng của thế hệ tương lai, pháp luật cũng cần quan tâm bảo vệ nam giới với tư cách là người cha.

Quy định tại khoản 3 Điều 13 Luật bình đẳng giới buộc người sử dụng lao động phải tạo điều kiện an toàn cho lao động nữ khi

làm việc trong môi trường nặng nhọc, độc hại chính là gợi ý quan trọng cho phân tích trên. Mối quan tâm chính của các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới hay phương pháp “tiếp cận thực chất” trong vấn đề này là tạo cơ hội bình đẳng về việc làm, giải quyết những nguy cơ đối với phụ nữ để họ được làm việc chứ không lựa chọn cách không cho họ làm việc. Như vậy, nó cần được cụ thể hoá trong văn bản hướng dẫn hoặc được quy định đồng bộ khi xem xét sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan mang tính chuyên ngành (ví dụ hệ thống pháp luật lao động).

Thứ hai, mặc dù Việt Nam được bạn bè quốc tế đánh giá là một trong những quốc gia có hệ thống pháp luật về bình đẳng giới tương đối tiên bộ nhưng từ các quy định của pháp luật đến thực tế là một khoảng cách khá xa, chúng ta đã, đang và sẽ còn tiếp tục gặp phải những rào cản, thách thức không nhỏ trong quá trình triển khai thực hiện, khi xã hội vẫn còn tồn tại quan niệm, tư tưởng “*trọng trai khinh gái là một thói quen mấy nghìn năm để lại. Vì nó ăn sâu trong đầu óc của mọi người, mọi gia đình, mọi tầng lớp xã hội*”.⁽⁴⁾ Đặc biệt, trong nhận thức của nhân dân và kể cả những đại biểu, những người có vai trò hoạch định chính sách cũng vẫn còn mang nặng định kiến “*công việc nội trợ là thiên chức bẩm sinh của người phụ nữ*”⁽⁵⁾ hoặc cho rằng phụ nữ được quá nhiều so với nam giới vì có những quy định riêng... Do vậy, các quy định hướng dẫn thi hành Luật bình đẳng giới cần quan tâm nhiều đến khía cạnh làm thay đổi nhận thức, thái độ và

hành vi của các chủ thể, không phân biệt cơ quan, tổ chức hay cá nhân, vì nếu nhận thức không thông thì khó có thể đạt được mục tiêu như mong muốn.

Thứ ba, các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới chủ yếu dành cho nữ, nó chỉ có thể đạt được khi có được nỗ lực từ cả hai phía: Nhà nước tạo cơ hội và một số điều kiện nhất định còn bản thân người phụ nữ phải tự vươn lên, tạo cho mình hành trang cần thiết cả về trình độ và năng lực. Tuy vậy, thực tế cho thấy, một bộ phận không nhỏ trong số phụ nữ còn tự ti, an phận, chấp nhận với định kiến xã hội, không có ý chí vươn lên... Do đó, phụ nữ cần quan tâm hơn đến chính bản thân mình, đấu tranh với những tư tưởng lạc hậu, định kiến và các cơ quan đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho phụ nữ cần tăng cường nhiều biện pháp để hỗ trợ họ. Cần làm cho lời căn dặn, nhắc nhở của Chủ tịch Hồ Chí Minh khi sinh thời *"Mọi người Việt Nam phải hiểu biết quyền lợi của mình, bổn phận của mình, phải có kiến thức..."* và *"Phụ nữ càng cần phải học, đã lâu chị em bị kìm hãm, đây là lúc chị em phải cố gắng để kịp nam giới, để xứng đáng mình là một phần tử trong nước, có quyền bầu cử và ứng cử..."*⁽⁶⁾ được phổ biến rộng rãi đến từng gia đình, từng phụ nữ, từng nam giới để cùng sẻ chia và nỗ lực vươn lên. Điều này sẽ góp phần giảm thiểu và tiến tới xoá bỏ tư tưởng định kiến của Nho giáo theo kiểu "nhất nam viết hữu, thập nữ viết vô", "tại gia tòng phụ, xuất giá tòng phu, phu tử tòng tử"... đã tồn tại hàng ngàn năm trong đời sống xã hội.

Thứ tư, việc cụ thể hoá các quy định về

biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới cần thể hiện rõ cả nội dung và cơ chế thực thi, trong đó, cơ chế thực thi là yếu tố tối quan trọng để các biện pháp đi vào cuộc sống có hiệu quả. Chẳng hạn, "tỉ lệ thích đáng", "phù hợp với mục tiêu bình đẳng giới" phải được hiểu như thế nào cho đúng và làm thế nào để đạt được... trong đó, cần bảo đảm các quy định sát thực tế trên cơ sở phân tích thấu đáo mối quan hệ giữa chi phí, lợi ích, hiệu quả và công bằng xã hội, bảo đảm mục tiêu bình đẳng giới...

Đồng thời, cũng cần quy định rõ các căn cứ, điều kiện, thời điểm, mức độ, đối tượng áp dụng biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới trong từng lĩnh vực; trình tự và thủ tục áp dụng; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc áp dụng các biện pháp; xác định nguồn kinh phí, quy định một khoản kinh phí nhất định cho việc tổ chức thực hiện các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới; thanh tra, kiểm tra thực trạng áp dụng các biện pháp để kịp thời phát hiện những sai phạm và xử lí nghiêm khắc những hành vi vi phạm; rà soát lại hệ thống các văn bản pháp luật để tránh áp dụng tuỳ tiện, chồng chéo.../.

(1).Xem: Điều 63 Hiến pháp năm 1992.

(2).Xem: Luật hôn nhân và gia đình năm 2000.

(3).Xem: Bộ luật hình sự năm 1999, tội giết con mới đẻ (Điều 94).

(4).Xem: Hồ Chí Minh toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tập 6, tr. 433.

(5).Trích biên bản thảo luận tại phiên họp cho ý kiến lần thứ nhất đối với Dự án Luật bình đẳng giới, ngày 02/6/2006 tại Hà Nội của Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam.

(6).Xem: Hồ Chí Minh toàn tập, Sđd, tập 4, tr.36, 37.