BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 16 CỦA UỶ BAN QUYỀN TRẺ EM VỀ NGHĨA VỤ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI TÁC ĐỘNG CỦA KHU VỰC DOANH NGHIỆP LÊN QUYỀN TRẺ EM

•TS. Chu Thị Thúy Hằng*

Tóm tắt: *Bình luận chung số 16 về nghĩa vụ của nhà nước đối với tác động của hoạt động kinh doanh đến quyền trẻ em là một văn kiện không yêu cầu ràng buộc thực hiện bởi các quốc gia thành viên, nhưng vẫn có ý nghĩa pháp lý quan trọng góp phần bổ sung và cập nhật những điểm mới của quyền trẻ em trong kinh doanh. Bài viết phân tích những nội dung quan trọng của Bình luận chung, đồng thời đánh giá về khả năng thực hiện các cam kết quốc tế về trách nhiệm tôn trọng quyền trẻ em trong kinh doanh của Việt Nam.*

Từ khóa: *Kinh doanh, quyền trẻ em, Bình luận chung số 16, Công ước quyền trẻ em.*

Abstract: *General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights is a non-legally binding document that is required to be implemented by member states. However, the General Comment is still significant as an important legal document to supplement and update new points of children's rights in the business context. The paper analyzes the important contents of the General Comment, and at the same time assessing Vietnam's ability to fulfill international commitments on the responsibility of respecting children's rights in business*

Keywords: *Business, children's rights, General Comment No.16, Convention on the Rights of the Child.*

Ngày nhận: 28/9/2020 Ngày phản biện, đánh giá: 22/10/2020 Ngày duyệt: 11/11/2020

1. Giới thiệu

Công ước về quyền trẻ em được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua ngày 20/11/1989, là một văn kiện về quyền con người mang đậm tính nhân văn và được nhiều quốc gia phê chuẩn

(*) Viện Quyền con người, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

nhất trên thế giới. Việt Nam là quốc gia đầu tiên ở Châu Á và quốc gia thứ hai trên thế giới phê chuẩn Công ước vào ngày 20/2/1990.[1] Với tư cách là quốc gia thành viên, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc thực hiện các nguyên tắc và chuẩn mực về quyền trẻ em đã được quy định trong Công ước. Tuy nhiên, nội dung bảo vệ quyền trẻ em trong lĩnh vực kinh doanh mới chỉ được Uỷ ban Công ước bổ sung sau này cùng với quá trình toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế. Năm 2013 đánh dấu thời điểm nội dung này được quan tâm chính thức bởi Uỷ ban Công ước cũng như cộng đồng quốc tế bằng sự thông qua Bình luận chung số 16 về nghĩa vụ của nhà nước đối với tác động của hoạt động kinh doanh đến quyền trẻ em (*Bình luận chung số 16*). Mặc dù không có tính chất bắt buộc thực hiện với các quốc gia thành viên, nhưng Bình luận chung vẫn có ý nghĩa là văn kiện pháp lý quan trọng góp phần bổ sung và cập nhật những điểm mới của quyền trẻ em trong kinh doanh.[2] Đồng thời, Uỷ ban Công ước mong đợi các quốc gia thành viên quan tâm tới những tác động tích cực cũng như rủi ro của hoạt động kinh doanh đến quyền trẻ em, đưa ra khuyến nghị cụ thể để các quốc gia có biện pháp bảo vệ trẻ em phù hợp. Đặc biệt, khi có vi phạm quyền trẻ em xảy ra, quốc gia thành viên cần thực hiện các biện pháp tôn trọng, bảo vệ và khắc phục hiệu quả.

2. Nội dung bình luận chung số 16 về nghĩa vụ của nhà nước đối với tác động của khu vực doanh nghiệp lên quyền trẻ em

Năm 2013, Uỷ ban Công ước về quyền trẻ em thông qua Bình luận chung số 16 về nghĩa vụ của nhà nước đối với tác động của khu vực doanh nghiệp lên quyền trẻ em nhằm cung cấp hướng dẫn cụ thể cho quốc gia trong việc đưa ra quy định pháp luật và hành động cụ thể để bảo đảm việc tôn trọng quyền trẻ em của doanh nghiệp. Với mục tiêu đó, Uỷ ban Công ước yêu cầu các quốc gia cần thực hiện các biện pháp phù hợp để bảo đảm hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp không gây tác động tiêu cực đến quyền trẻ em. Đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi để doanh nghiệp tôn trọng quyền trẻ em trong mọi hoạt động, vận hành và quan hệ kinh doanh. Doanh nghiệp cũng cần chịu trách nhiệm khắc phục hậu quả trong trường hợp xảy ra vi phạm quyền trẻ em.

Khuyến nghị chung số 16 cũng làm rõ phạm vi, cách thức áp dụng bốn nguyên tắc cơ bản của Công ước quyền trẻ em trong hoạt động kinh doanh, nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực thi của nhà nước trong môi trường kinh doanh và trong một số bối cảnh kinh doanh cụ thể như trong nền kinh tế phi chính thức, chuỗi kinh doanh toàn cầu và trong môi trường kinh doanh có xung đột, hay vấn đề khẩn cấp cũng như làm rõ khuôn khổ pháp luật quốc gia về vấn đề này. Đồng thời, khẳng định sự cần

thiết phải áp dụng 4 nguyên tắc cơ bản đã được ghi nhận trong Công ước quyền trẻ em là trong mọi hoạt động, vận hành và quan hệ kinh doanh, bao gồm: 1) Không phân biệt đối xử; 2) lợi ích tốt nhất cho trẻ; 3) sống còn và phát triển; 4) sự tham gia.

Thứ nhất, nguyên tắc không bị phân biệt đối xử (Điều 2 CRC)*:* Bình luận chung đưa ra yêu cầu các chính phủ cần bảo đảm pháp luật, chính sách và quyết định liên quan đến doanh nghiệp không ảnh hưởng đến toàn thể hoặc một bộ phận trẻ em nhất định. Các quy định, chính sách hay chương trình cụ thể của các quốc gia cần hướng đến các biện pháp bảo đảm rằng các em đều có thể hưởng lợi công bằng từ các sản phẩm và dịch vụ của doanh nghiệp nhằm góp phần thực hiện quyền trẻ em, đặc biệt là những trẻ em khuyết tật.[3] Phân biệt đối xử trong khu vực tư nhân cần yêu cầu được xoá bỏ. Nếu có hiện tượng này xảy ra, nhà nước cần có biện pháp khắc phục hiệu quả. Nhà nước cần thu thập số liệu thống kê để xác định việc phân biệt đối xử với trẻ em trong bối cảnh các hoạt động và vận hành của doanh nghiệp; thiết lập các cơ chế giám sát và điều tra các hành vi phân biệt đối xử trong lĩnh vực doanh nghiệp.[4] Doanh nghiệp cần được khuyến khích tạo môi trường thuận lợi để tôn trọng quyền được bảo vệ khỏi sự phân biệt đối xử thông qua việc tìm hiểu về quyền trong khu vực doanh nghiệp, kể cả ở những lĩnh vực truyền thông, tiếp thị và báo chí. Đối với nhóm trẻ em ở những hoàn cảnh dễ bị tổn thương, các doanh nghiệp càng cần đặc biệt coi trọng nâng cao nhận thức nhằm hướng đến xóa bỏ những thái độ phân biệt đối xử với trẻ.

Thứ hai, nguyên tắc lợi ích tốt nhất dành cho trẻ, Công ước quy định tại điều 3 khoản 1 nội dung lợi ích tốt nhất của trẻ phải được các nhà nước cân nhắc trong tất cả hành động liên quan đến trẻ em. Các quy định pháp luật, hành chính và tư pháp có liên quan đến trẻ em cần được áp dụng nguyên tắc này. Đồng thời, điều này cũng áp dụng cho các doanh nghiệp hoạt động như các cơ quan phúc lợi xã hội công hoặc tư thông qua việc cung cấp bất kỳ dịch vụ nào cho trẻ em, bao gồm các dịch vụ chăm sóc, nuôi dưỡng thay thế, y tế, sức khỏe và việc quản lý các cơ sở lưu trú hay giam giữ.[5]

Khuôn khổ để đánh giá và xác định lợi ích tốt nhất của trẻ em cũng được quy định trong Công ước và các nghị định thư kèm theo. Nguyên tắc này có vai trò quan trọng khi nhà nước cân nhắc các ưu tiên. Trong điều kiện như vậy, nhà nước cần phải đặt ra câu hỏi rằng mình đã cân nhắc lợi ích tốt nhất cho trẻ chưa, quyền này đã được coi trọng so với các quyền khác như thế nào.

Thứ ba, nguyên tắc quyền sống, tồn tại và phát triển. Để thực hiện nguyên tắc này, các biện pháp thực hiện liên quan đến khu vực doanh nghiệp cần được điều chỉnh theo tình hình thực tế, bao gồm các quy định về giám sát ngành công nghiệp quảng cáo, tiếp thị và tác động môi

Các diễn giả chia sẻ tại Diễn đàn doanh nghiệp: Tái định hình doanh nghiệp có trách nhiệm vì một thế giới tốt đẹp hơn cho trẻ em, do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và UNICEF đồng tổ chức. Nguồn: enternews.vn.

trường của doanh nghiệp. Để giúp doanh nghiệp tôn trọng Điều 6 của Công ước, Bình luận chung yêu cầu tạo một môi trường thân thiện thông qua giới thiệu chính sách nơi làm việc hướng đến chăm sóc trẻ em, đặc biệt là trẻ nhỏ. Cụ thể, các quốc gia cần phải tính đến tác động giờ làm việc của người lớn đến sự sống còn và phát triển của trẻ em ở mọi giai đoạn phát triển và phải bao gồm quy định nghỉ phép có lương dành cho cha mẹ một cách thích đáng.[6] Nguyên tắc sống còn và phát triển (Điều 2 CRC) cũng được Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF) giải thích, yêu cầu các chính phủ cần tiến hành các biện pháp để bảo đảm sự phát triển của trẻ em trên mọi phương diện, nỗ lực ngăn ngừa, giảm thiểu và khắc phục các tác động tiêu cực thực tế và tiềm ẩn trong kinh doanh tại nơi làm việc, thị trường, cộng đồng và môi trường.

Thứ tư, nguyên tắc tham gia của trẻ (Điều12 CRC). Theo đó, các chính phủ cần khuyến khích trẻ em tự do bày tỏ quan điểm về các pháp luật, chính sách và quyết định có liên quan đến kinh doanh có thể ảnh hưởng đến các em, coi trọng và cân nhắc các quan điểm đó, đồng thời hướng dẫn các doanh nghiệp thu hút sự tham gia của những trẻ em có thể bị ảnh hưởng bởi các hoạt động của họ.[7]

Quyền trẻ em có thể bị tác động tích cực hoặc tiêu cực thông qua các hoạt động và vận hành của doanh nghiệp. Trong một số trường hợp, sự tác động mang tính chất rõ ràng hơn, đặc biệt những quy định pháp luật còn chưa chặt chẽ và đầy đủ, ví dụ cung cấp các dịch vụ thụ hưởng quyền trẻ em, kinh tế phi chính thức, các doanh nghiệp vận hành

toàn cầu, các tổ chức quốc tế, tình huống khẩn cấp và xung đột… Nhà nước cũng cần tuân thủ Điều 32 của Công ước để bảo đảm việc cấm bóc lột kinh tế và những công việc nguy hại đối với sức khoẻ, sự an toàn hay sự phát triển về đạo đức của trẻ.[8] Để thực thi hiệu quả điều này, nhà nước cần quy định tuổi lao động tối thiểu, quy định thời giờ và điều kiện làm việc phù hợp. Đồng thời, hệ thống thanh tra lao động và hành pháp cần thực hiện tốt và đảm bảo năng lực thông qua phê chuẩn các công ước ILO về lao động trẻ em.[9] Theo Điều 39, nhà nước cần tiến hành tất cả các biện pháp phù hợp để thúc đẩy việc phục hồi về thể chất và tâm lý cũng như tái hòa nhập xã hội của trẻ đã chịu bất kỳ hình thức bạo lực, sao nhãng hay xâm hại nào, bao gồm việc bóc lột kinh tế.

Ngoài ra, các cam kết quốc tế về quyền trẻ em mà nhà nước tự nguyện tham gia cũng cần phải được thực hiện nghiêm túc. Đó là Công ước khung về kiểm soát thuốc lá của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), Bộ nguyên tắc quốc tế về tiếp thị các sản phẩm thay thế sữa mẹ cũng như các nghị quyết của Hội đồng Y tế Thế giới về các chủ đề này. Với quan điểm cho rằng, các hoạt động và vận hành của lĩnh vực dược có thể tác động sâu sắc lên sức khỏe của trẻ em. Vì thế, các công ty dược cần có hành động để cải thiện việc tiếp cận, tình trạng sẵn có, mức độ chấp nhận được và chất lượng của thuốc cho trẻ em, có tính đến những hướng dẫn liên quan.[10] Bên cạnh ngành dược, các ngành công nghiệp mà trẻ em có thể bị lạm dụng bao gồm quảng cáo và tiếp thị, truyền thông đại chúng, truyền thông số cũng cần phải xây dựng các hướng dẫn nhằm bảo vệ trẻ. Nhà nước cũng cần thiết lập những ngoại lệ về bản quyền cho phép sao chép sách hoặc các ấn phẩm khác dưới dạng tiếp cận được cho trẻ em có hạn chế về thị lực hoặc các khuyết tật khác.

Bên cạnh việc xác định các biện pháp cần được thực hiện để tôn trọng các nguyên tắc cơ bản của Công ước CRC, Bình luận chung số 16 còn nêu các biện pháp chính sách, điều phối và giám sát, đánh giá tác động quyền trẻ em, các biện pháp hợp tác và nâng cao nhận thức… Những nội dung cơ bản này góp phần cung cấp cho các quốc gia, các doanh nghiệp khuôn khổ pháp lý cũng như hướng dẫn cụ thể nhằm bảo vệ quyền của trẻ em trong bối cảnh kinh doanh.

3. Nghĩa vụ và hành động về quyền trẻ em và kinh doanh: hướng dẫn thực hiện bình luận chung số 16

Nhằm hỗ trợ các chính phủ trong quá trình thực hiện Bình luận chung số 16, UNICEF và Uỷ ban Luật gia Quốc tế (ICJ) đã hợp tác xây dựng Hướng dẫn thực hiện Bình luận, góp phần phân tích chi tiết các nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến kinh doanh và quyền trẻ em và giải thích cách hoàn thành những nghĩa vụ này. Hướng dẫn được soạn thảo thông qua quá trình tham vấn với sự đóng góp của nhiều chuyên gia

từ các tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp, cơ quan chính phủ từ nhiều nước trên thế giới.

Theo đó, các quốc gia cần thiết lập khuôn khổ thể chế và pháp lý rõ ràng để điều tiết và giám sát hoạt động kinh doanh ở nước ngoài vì chúng liên quan đến quyền trẻ em. Các chính phủ tiến hành hỗ trợ, tạo điều kiện kinh doanh ở nước ngoài, gồm cả thông qua các doanh nghiệp quốc doanh, cũng phải hành động theo các nghĩa vụ trẻ em trong quá trình hoạt động.

Hướng dẫn cũng khuyến nghị đưa toàn bộ hoặc trực tiếp nội dung của Công ước quốc tế về quyền trẻ em vào một đạo luật duy nhất và toàn diện của quốc gia để xác định rõ các quyền cốt lõi áp dụng với tất cả trẻ em thuộc thẩm quyền của quốc gia đó. Trong các hệ thống pháp luật phức tạp hơn, các quốc gia có thể cần công nhận Công ước trong Hiến pháp hoặc xây dựng một đạo luật riêng về quyền trẻ em để làm cơ sở hài hoà các quy định, chính sách hiện hành và thực hành, bao gồm các quy định đang điều chỉnh, cách thức tiến hành kinh doanh.

Các chính phủ có thể sử dụng các đòn bẩy để bảo đảm việc áp dụng quy trình rà soát. Ví dụ các chính phủ có thể yêu cầu các doanh nghiệp xuất trình bằng chứng về quy trình rà soát khi đấu thầu cho một hợp đồng công, yêu cầu tài trợ công hoặc xin niêm yết trên thị trường chứng khoán. Trong trường hợp mà hoạt động kinh doanh có nguy cơ cao gây tác động tiêu cực nghiêm trọng đối với quyền trẻ em, các chính phủ nên có vai trò tích cực hơn trong việc xây dựng và giám sát việc tuân thủ nghiêm ngặt hơn quy trình rà soát.[11]

Việt Nam đã tham gia các điều ước quốc tế quan trọng nhất về quyền trẻ em. Việt Nam cũng cam kết bảo vệ trẻ em trong môi trường kinh doanh theo các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới là CPTPP và EVFTA. Để triển khai thực hiện các cam kết và chuẩn mực này, Việt Nam đã tích cực nội luật hóa các quy định của luật quốc tế vào trong hệ thống pháp luật quốc gia, đồng thời thực thi chính sách bảo đảm quyền trẻ em. Cho đến nay, về cơ bản, hệ thống pháp luật quốc gia về bảo vệ, chăm sóc trẻ em đã tương đối đầy đủ, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, hài hoà với pháp luật quốc tế và ứng phó kịp thời với những mối quan hệ xã hội mới, tạo hành lang pháp lý toàn diện bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức bạo lực, lạm dụng bóc lột và ngược đãi, nhất là đối với các nhóm trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt theo quy định của pháp luật.

Việt Nam cũng triển khai nhiều chương trình có tác dụng ngăn ngừa và xoá bỏ tình trạng lao động trẻ em, như Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em Việt Nam giai đoạn 2001-2010; Chương trình ngăn ngừa và giải quyết tình trạng trẻ em lang thang, trẻ em bị xâm phạm tình dục và trẻ em phải lao động nặng nhọc, trong điều kiện độc hại, nguy hiểm giai đoạn 2003-2010;

Chương trình hành động quốc gia chống tội phạm buôn bán phụ nữ, trẻ em giai đoạn 2004-2010; Chiến lược phát triển giáo dục giai đoạn 2001-2010; Chương trình hỗ trợ trực tiếp giải quyết việc làm; Chương trình quốc gia về xoá đói giảm nghèo… Những chương trình đó đã thu hút sự tham gia của các cơ quan, tổ chức xã hội và mọi người. Mặc dầu vậy, việc thực hiện các cam kết quốc tế về quyền trẻ em và kinh doanh ở Việt Nam hiện nay vẫn còn một số trở ngại sau:

Thứ nhất, Việt Nam vẫn chưa thực sự chủ động trong việc tham gia và thực hiện các cam kết quốc tế dưới các hình thức tuyên ngôn, tuyên bố và hướng dẫn. Đây là các văn bản nằm trong hệ thống luật mềm, có tính chất khuyến nghị thực hiện. Mặc dù Việt Nam khá tích cực trong việc thực hiện các nghĩa vụ pháp lý của các công ước quốc tế đã phê chuẩn, gia nhập như: phổ biến nội dung công ước (chẳng hạn Công ước quyền trẻ em), nội luật hoá các quy định của công ước vào hệ thống pháp luật trong nước, nộp báo cáo thực hiện công ước theo yêu cầu của Uỷ ban nhưng việc chưa chủ động tham gia các văn bản khuyến nghị vẫn là điểm hạn chế trong quá trình thực thi.

Thứ hai, pháp luật Việt Nam về cơ bản đã nội luật hóa các công ước cơ bản mà Việt Nam đã phê chuẩn, gia nhập trong đó có Công ước quốc tế về quyền trẻ em. Tuy nhiên, vẫn còn khoảng trống giữa pháp luật trong nước và các quy định của pháp luật quốc tế. Chẳng hạn, vấn đề tuổi trẻ em, lao động trẻ em trong các khu vực phi chính thức, vi phạm quyền trẻ em trong chuỗi cung ứng v.v.. Bên cạnh đó, Việt Nam vẫn chưa ký Nghị định thư của Công ước quyền trẻ em về thủ tục khiếu nại cá nhân nên nạn nhân của các vi phạm quyền trẻ em do doanh nghiệp gây ra khó có cơ hội tiếp cận các cơ chế khắc phục quốc tế.■

Tài liệu tham khảo

1. Đại hội đồng Liên hợp quốc, Công ước quốc tế về quyền trẻ em.

2. Cao uỷ Nhân quyền Liên hợp quốc, Các cơ quan điều ước – Các bình luận chung, https://www.ohchr.org/en/hrbodies/pages/tbgeneralcomments.aspx.

3. Bình luận chung số 16 của Uỷ ban Công ước Quyền trẻ em về nghĩa vụ của nhà nước đối với tác động của khu vực doanh nghiệp lên quyền trẻ em. Tài liệu có tại: https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.16.pdf.

4. Bình luận chung số 7(2005) về thực hiện quyền trẻ em ở giai đoạn ấu thơ, Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Kỳ họp thứ 61, Phụ chương số 41 (A/61/41), phụ lục III.

5. UNICEF và Uỷ ban Luật gia quốc tế, Nghĩa vụ và hành động về quyền trẻ em và kinh doanh, Tài liệu Hướng dẫn các quốc gia về cách thức thực hiện Bình luận chung số 16 của Uỷ ban về Quyền trẻ em của Liên hợp quốc, 2015.

6. Bình luận chung số 17 (2013) về quyền nghỉ ngơi, rảnh rỗi, chơi, các hoạt động giải trí, đời sống văn hóa và nghệ thuật (điều 31).

7. Công ước ILO số 182 (1999) về việc Cấm và hành động lập tức để xóa bỏ những hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất và 138 (1973) về Tuổi lao động tối thiểu.