

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CHÍNH SÁCH HÔN NHÂN VÀ GIA ĐÌNH Ở VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ BIÊN GIỚI VIỆT NAM - TRUNG QUỐC¹

TS. Hoàng Phương Mai
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: Vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc với mạng lưới thân tộc, quan hệ kinh tế, di động dân cư vùng biên, hôn nhân xuyên biên giới... khiến cho cấu trúc gia đình các dân tộc nơi đây trở nên cơ động và mềm dẻo. Vì vậy, chính sách và việc thực hiện chính sách hôn nhân và gia đình đối với đồng bào dân tộc thiểu số vùng biên giới cũng mang những đặc thù riêng biệt. Từ thực tiễn vấn đề chính sách về hôn nhân và gia đình ở vùng biên này, bài viết tập trung vào các khía cạnh tảo hôn, hôn nhân cận huyết thống, hôn nhân xuyên biên giới, kết hôn không giá thú và sự khó khăn khi triển khai thủ tục đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài của đồng bào ở vùng biên giới hai nước. Qua đó, đưa ra một số khuyến nghị góp phần xây dựng chính sách hôn nhân và gia đình ở vùng biên giới ngày càng hoàn thiện.

Từ khóa: Chính sách hôn nhân gia đình, dân tộc thiểu số vùng biên giới, biên giới Việt Nam - Trung Quốc.

Abstract: The family structure of ethnic groups in the Vietnam – China border region is flexible and dynamic due to the cross-border kinship network, economic relationships, migration, and marriage, etc. Therefore, family and marriage policy towards ethnic minority groups in the border regions and its implementation embrace distinguished features. This article focuses on the real condition of the marriage issue of ethnic minorities, such as under-age marriage, consanguine marriage, cross-border marriage, unregistered marriage. It also discusses the barriers of marriage registration for ethnic people with foreigners in the border regions of the two countries which share the border. The article recommends some solutions to complete the family marriage policymaking in the border regions.

Keywords: Family and marriage policy, ethnic minorities in border regions, China – Vietnam border.

Ngày nhận bài: 28/9/2020; ngày gửi phản biện: 9/10/2020; ngày duyệt đăng: 28/11/2020

¹ Bài viết là kết quả của đề tài cấp Cơ sở năm 2020: “Tổng quan nghiên cứu về chính sách dân tộc ở vùng biên giới Việt Nam” do Viện Dân tộc học chủ trì, TS. Phạm Quang Linh và ThS. Trần Hồng Thu làm đồng chủ nhiệm.

Mở đầu

Các dân tộc thiểu số nước ta sinh sống chủ yếu ở miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới với điều kiện kinh tế còn nhiều khó khăn, vì vậy việc thực thi có hiệu quả chính sách, pháp luật của Nhà nước về hôn nhân và gia đình còn nhiều bất cập. Trong đời sống sinh hoạt của các dân tộc thiểu số (DTTS), phong tục, tập quán truyền thống, nhất là lĩnh vực hôn nhân và gia đình đã ăn sâu trong tiềm thức, chi phối và điều chỉnh mọi hành vi của người dân từ nhiều đời nay. Thực tiễn thi hành chính sách về hôn nhân và gia đình trong những năm qua cho thấy, thói quen ứng xử theo phong tục và sự hạn chế về nhận thức là lực cản lớn nhất đối với việc xây dựng nếp sống hôn nhân và gia đình văn minh, tiến bộ.

Biên giới Việt - Trung trải dài qua 7 tỉnh nước ta, tiếp giáp với hai tỉnh của Trung Quốc là Quảng Tây và Vân Nam; có vị trí quan trọng về an ninh - quốc phòng, kinh tế, xã hội, đồng thời là địa bàn đa dạng về thành phần tộc người. Các vấn đề về lịch sử, quá trình tộc người, giao thương, hôn nhân xuyên biên giới... là những yếu tố tạo nên các mối quan hệ tộc người liên/xuyên biên giới, ảnh hưởng nhất định đến hôn nhân và gia đình của các DTTS nơi đây. Do đó, chính sách về hôn nhân và gia đình đối với các DTTS vùng biên giới luôn cần có sự linh hoạt, chứa đựng tính đặc thù, tính pháp chế cao, song lại cần sự mềm dẻo trong công tác dân vận để triển khai chính sách, pháp luật được hiệu quả, kịp thời.

1. Một số chính sách về hôn nhân và gia đình đối với đồng bào dân tộc thiểu số

Đảng và Nhà nước ta trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật đã sớm quan tâm đến việc xây dựng Luật Hôn nhân và Gia đình. Năm 1959, Luật Hôn nhân và Gia đình ra đời và được bổ sung chi tiết hơn vào năm 1986, trong đó có những quy định mang tính nguyên tắc áp dụng luật này đối với người DTTS ở miền núi, biên giới, vùng sâu vùng xa (Điều 35, Luật Hôn nhân và Gia đình năm 1959 và Điều 55, Luật Hôn nhân và Gia đình năm 1986). Đến năm 2000, Luật Hôn nhân và Gia đình sửa đổi đã bổ sung vấn đề bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Đặc biệt đối với tình trạng di cư tự do, kết hôn không giá thú còn nổi cộm như vùng biên giới Việt - Trung thì những điều luật cụ thể đã góp phần thiết lập và bảo đảm sự an toàn cho các quan hệ tài sản phát sinh trong nội bộ các thành viên gia đình; ghi nhận quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài (các điều 6, 7, 101, 102, 103). Song, các DTTS vùng biên giới hiện nay vẫn có thói quen thực hành các tập tục truyền thống, tảo hôn, hôn nhân cận huyết, kết hôn không đăng ký với chính quyền, chưa nhận thức đúng mức về ranh giới, chủ quyền lãnh thổ quốc gia.

Nghị định số 32/2002/NĐ-CP ngày 27/3/2002 đã quy định việc áp dụng Luật Hôn nhân và Gia đình đối với các DTTS. Trong đó, đưa ra danh mục các phong tục tập quán cần vận động xóa bỏ như kết hôn trước tuổi quy định (tảo hôn), cưỡng ép kết hôn do xem "lá số" và do mê tín, dị đoan; cản trở hôn nhân do khác dân tộc và tôn giáo, không bảo đảm quyền bình đẳng giữa vợ và chồng, giữa con trai, con gái..., và các phong tục, tập quán trái với quy định Luật Hôn nhân và Gia đình bị nghiêm cấm đó là: chế độ hôn nhân đa thê, tục cướp vợ để cưỡng ép

người phụ nữ làm vợ, thách cưới cao mang tính chất gả bán, phong tục "nối dây", đòi lại của cải, phạt vạ khi vợ chồng ly hôn,... Nhận thức được tiến trình phát triển không ngừng của xã hội, tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIII, ngày 19/6/2014, Luật Hôn nhân và Gia đình 2014 sửa đổi chính thức được thông qua và có hiệu lực từ 01/01/2015. Trong đó, nội dung đáng chú ý của luật đã thể hiện việc tôn trọng bản sắc của mỗi DTTS, phát huy phong tục tập quán truyền thống tốt đẹp, vận động nhân dân xóa bỏ tập quán không còn phù hợp, xây dựng quan hệ hôn nhân và gia đình tiến bộ (Điều 7), vấn đề tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống được thể hiện ở Mục 2 (Điều 5); xử lý việc kết hôn trái pháp luật (Điều 11),...

Vấn đề quan hệ hôn nhân có yếu tố nước ngoài tại Luật Hôn nhân và Gia đình 2014, đã được cụ thể hóa hơn trong Nghị định 126/2014/NĐ-CP ngày 31/12/2014, tại Chương III, các điều từ 19 đến 26 đã chỉ rõ thủ tục đăng ký kết hôn, hồ sơ, trình tự, thời hạn, thủ tục kết hôn có yếu tố nước ngoài. Có thể nhận thấy, đây là nỗ lực của Nhà nước ta trong việc hoàn thiện Luật Hôn nhân và Gia đình đối với người DTTS có quan hệ hôn nhân xuyên biên giới, có yếu tố nước ngoài luôn được quan tâm đáng kể.

2. Thực trạng triển khai và một số vấn đề đặt ra đối với chính sách hôn nhân và gia đình ở các dân tộc thiểu số vùng biên giới Việt Nam - Trung Quốc

2.1. Tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống

Một trong những nội dung liên quan đến bản sắc dân tộc và các quy tắc áp dụng của Luật Hôn nhân và Gia đình ở các DTTS là vấn đề tảo hôn và hôn nhân cận huyết. Hiện tượng tảo hôn cần được giải quyết triệt để hơn nữa, mặc dù những năm gần đây Nhà nước đã có rất nhiều nỗ lực trong triển khai chính sách. Song, tảo hôn vẫn là một thách thức không nhỏ đối với sự phát triển của phụ nữ DTTS, đặc biệt là các dân tộc có tỷ lệ nghèo cao, tỷ lệ trẻ em gái đến trường thấp. Tảo hôn ảnh hưởng rất lớn đến thể chất, tâm sinh lý, sức khỏe sinh sản của người phụ nữ, nhất là trẻ em gái do chưa đủ tuổi trưởng thành, họ bị mất đi cơ hội về học tập, việc làm tốt để cải thiện điều kiện sống.

Theo kết quả Điều tra thực trạng kinh tế - xã hội của 53 dân tộc thiểu số năm 2015 của Ủy ban Dân tộc phối hợp với Tổng cục thống kê cho thấy, tỷ lệ tảo hôn chung của 53 DTTS là 26,6%, trong đó tỷ lệ tảo hôn cao nhất thuộc các DTTS sinh sống ở vùng biên giới Việt - Trung như: Hmông 59,7%, Xinh-mun 56,3%, La-ha 52,7%; sau đó là các dân tộc ở vùng Trường Sơn - Tây Nguyên như: Rơ-măm 50%, Brâu 50%, Gia-rai 42%, Ra-glay 38,3%, Bru-Vân Kiều 38,9%,... Các tỉnh có tỷ lệ tảo hôn, hôn nhân cận huyết cao nhất trong cả nước cũng là các tỉnh có địa bàn biên giới Việt - Trung gồm: Lai Châu, Hà Giang, Điện Biên, Sơn La, Lào Cai, Cao Bằng,... Các DTTS có tỷ lệ tảo hôn cao gấp 6 lần so với dân tộc Kinh và gấp gần 3,5 lần so với tỷ lệ chung của cả nước (Ủy ban Dân tộc và Tổng cục Thống kê, 2016). Ở một số tộc người, mặc dù nam, nữ chưa đủ tuổi kết hôn nhưng người dân "lách luật" bằng cách cho họ chung sống và sinh con, khi đủ tuổi mới đến chính quyền đăng ký kết hôn. Đối với những trường hợp này, cán bộ và chính quyền địa phương rất khó xử lý. Việc

xử phạt đều gặp phải những rào cản về văn hóa, phong tục, nên tình trạng tảo ở vùng DTTS thuộc các địa phương nói trên vẫn diễn ra, trong đó có những trường hợp kết hôn khi chỉ mới 14 tuổi. Các DTTS không đặt nặng vấn đề kết hôn sớm, qua phỏng vấn cho thấy rất nhiều người không nhớ mình kết hôn năm bao nhiêu tuổi và có tảo hôn hay không.

Hiện nay, hôn nhân cận huyết ở các DTTS đã giảm đáng kể, song vẫn tiềm ẩn nguy cơ bùng phát trở lại, nhất là ở một số tộc người có tập quán kết hôn giữa con cô với con cậu, con dì với con chú bác. Kết quả điều tra thực trạng kinh tế - xã hội 53 DTTS năm 2015 của Ủy ban Dân tộc phối hợp với Tổng cục Thống kê cho thấy, vẫn còn tồn tại các trường hợp hôn nhân cận huyết thống khu vực biên giới Việt - Trung ở các dân tộc Lô Lô, Hà Nhi, Phù Lá, Si La, Pu Péo, Hmông... (Ủy ban Dân tộc và Tổng cục Thống kê, 2016). Theo quy định tại khoản 17, Điều 3 Luật Hôn nhân và Gia đình năm 2014, “Người cùng huyết thống trực hệ là những người có quan hệ huyết thống, trong đó người này sinh ra người kia kế tiếp nhau”, và tại khoản 18, Điều 3 quy định người có họ trong phạm vi ba đời là “Những người cùng một gốc sinh ra gồm cha mẹ là đời thứ nhất; anh, chị, em cùng cha mẹ, cùng cha khác mẹ, cùng mẹ khác cha là đời thứ hai; anh, chị, em con chú, con bác, con cô, con cậu, con dì là đời thứ ba”. Đối với xã hội, hôn nhân cận huyết là một trong những lực cản cho phát triển kinh tế, tiến bộ xã hội và sự phát triển bền vững của vùng DTTS, lớn hơn là với quốc gia. Một số DTTS ở Việt Nam đang đứng trước nguy cơ suy thoái giống nòi, vì thế tăng thêm áp lực chi phí của xã hội để chăm sóc, điều trị các bệnh di truyền.

Đánh giá về thực thi chính sách của Nhà nước cho thấy, tảo hôn và hôn nhân cận huyết là rào cản của việc hoàn thành các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ mà Việt Nam đã cam kết thực hiện với Liên Hợp Quốc: giảm đói nghèo, phổ cập giáo dục tiểu học, tăng cường bình đẳng nam nữ, giảm tử vong trẻ em, cải thiện sức khỏe bà mẹ, trẻ em và đấu tranh chống các bệnh dịch (Đặng Thị Hoa, 2016). Trước tình hình tảo hôn và hôn nhân cận huyết vùng DTTS với tỷ lệ lớn ở miền núi biên giới, gây ảnh hưởng xấu đến sức khỏe bà mẹ trẻ em, làm suy giảm chất lượng dân số, tác động tiêu cực đến phát triển của xã hội khu vực biên giới..., 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*, với mục tiêu: Nâng cao nhận thức và ý thức pháp luật, chuyển đổi hành vi trong hôn nhân của đồng bào DTTS góp phần giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết trong vùng DTTS. Hướng tới giảm bình quân 2 - 3%/năm số cặp tảo hôn và 3 - 5%/năm số cặp kết hôn cận huyết thống trên địa bàn, DTTS có tỷ lệ cao. Đến năm 2025, cơ bản hạn chế tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống vùng DTTS. Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố chỉ đạo cơ quan công tác dân tộc tỉnh và các cơ quan chức năng liên quan xây dựng kế hoạch cụ thể để việc triển khai thực hiện đề án có hiệu quả. Đến nay, Đề án bước đầu đã đạt được một số kết quả nhất định, các DTTS đã được tuyên truyền sâu rộng hơn về Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Bình đẳng giới, Luật Phòng chống bạo lực gia đình..., cải

thiện đáng kể và nâng cao nhận thức về tảo hôn và hôn nhân cận huyết. Một số phong tục, tập quán ảnh hưởng trực tiếp đến tình trạng tảo hôn, hôn nhân cận huyết đã dần được hủy bỏ.

Thực tế cho thấy, các tỉnh có tỷ lệ tảo hôn, hôn nhân cận huyết cao cũng là địa bàn với tỷ lệ hộ nghèo cao, các chủ thể này luôn rơi vào vòng luẩn quẩn: đói nghèo - thất học - đói nghèo. Bên cạnh hậu quả với cá nhân bà mẹ và những đứa trẻ sinh ra từ các cuộc hôn nhân có tảo hôn và hôn nhân cận huyết còn ảnh hưởng đến văn hóa, đạo đức gia đình, phá vỡ các mối quan hệ đang tồn tại giữa các dòng tộc, gia đình; làm biến đổi giá trị truyền thống văn hóa tốt đẹp của dân tộc Việt Nam.

Theo số liệu từ chính quyền địa phương có biên giới giáp Trung Quốc, tình trạng tảo hôn, hôn nhân cận huyết vẫn còn tồn tại. Cụ thể, huyện Vị Xuyên tỉnh Hà Giang, theo thống kê của Phòng Dân tộc huyện, từ năm 2016 đến 2018, trong 2.449 cặp kết hôn có 36 cặp tảo hôn, chiếm 1,47%, chủ yếu là người Hmông. Vì vậy, năm 2017, UBND huyện đã triển khai mô hình thí điểm “Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thông trong vùng đồng bào DTTS” chủ yếu ở vùng dân tộc Hmông, Dao, Tày sinh sống. Để triển khai chính sách mang tính đặc thù này, chính quyền địa phương xác định việc xóa bỏ tảo hôn, hôn nhân cận huyết là chiến dịch lâu dài nhằm thay đổi nhận thức, tư tưởng của người dân; nên rất cần sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị. Ngoài vai trò của đội ngũ cán bộ, các tổ chức hội, đoàn thể; địa phương lấy nòng cốt là những người có uy tín, già làng, trưởng bản để đẩy mạnh tuyên truyền, vận động nhân dân bỏ các hủ tục; đồng thời chấp hành nghiêm các quy ước, hương ước của thôn/bản, dòng họ trong việc cưới.

2.2. Hôn nhân xuyên biên giới, kết hôn không giá thú và thủ tục kết hôn có yếu tố nước ngoài

Các dân tộc thiểu số nằm dọc biên giới Việt - Trung đều có mối quan hệ đồng tộc với bên kia biên giới từ rất lâu đời. Đặc biệt, quan hệ họ hàng đồng tộc ở người Hmông còn vượt ra ngoài phạm vi cư trú và xuyên quốc gia. Các dân tộc như Tày (Cao Bằng, Lạng Sơn), Hà Nhì (Điện Biên, Lai Châu)... cũng có quan hệ đồng tộc xuyên biên giới, nhất là quan hệ họ hàng, thông gia trên cơ sở các cuộc hôn nhân (Lý Hành Sơn, 2016). Với một số dân tộc, gia tăng hôn nhân xuyên biên giới là yếu tố trọng tâm để thiết lập, duy trì quan hệ họ hàng, đồng tộc.

Người dân vùng biên giới lấy chồng Trung Quốc hầu như tự do, gắn với phong tục. Song, kết hôn do lao động di cư, mục đích kinh tế... là vấn đề nảy sinh nhiều hơn trong xã hội hiện nay và rất phức tạp, do đó cần sự kiểm soát đúng mức của các cơ quan chức năng. Công dân Việt Nam ở khu vực biên giới Việt - Trung sống như vợ chồng không đăng ký kết hôn với công dân nước láng giềng là hiện tượng phổ biến, bởi vì đường biên giới đã phân định rõ ràng nhưng thực tế người dân hai bên có mối quan hệ họ hàng, thân tộc vẫn qua lại với nhau rất dễ dàng. Về khách quan, thủ tục đăng ký kết hôn đối với các trường hợp này rất phức tạp, mức thu lệ phí lên đến 2.000.000 đồng (Phạm Trọng Cường, 2013), đây là mức thu

cao đối với điều kiện của người DTTS kinh tế còn nhiều khó khăn, do vậy ý thức tự giác đăng ký kết hôn của họ cũng không phổ biến.

Hôn nhân xuyên biên giới và kết hôn không giá thú đặt ra cho công tác quản lý hộ tịch, hộ khẩu và an ninh biên giới không ít khó khăn. Bên cạnh tình cảm tự nhiên của con người, không ít những kẻ xấu đã lợi dụng quan hệ hôn nhân để xây dựng đường dây buôn người, đưa người qua biên giới bất hợp pháp, vận chuyển buôn bán hàng cấm,... Nghiêm trọng nhất là vấn đề buôn bán phụ nữ và trẻ em gái đang diễn ra rất phức tạp ở các khu vực biên giới. Lợi dụng phụ nữ và trẻ em gái DTTS thường thiếu tự tin, ít hiểu biết, ít giao tiếp với xã hội, những kẻ buôn người thường dễ dàng lôi kéo và đưa người phụ nữ trở thành nạn nhân buôn bán tình dục, lấy chồng người nước ngoài, buôn bán mại dâm². Tuy Nhà nước và chính quyền các địa phương có đường biên giới đã rất nỗ lực trong việc đưa ra các khuôn khổ pháp lý và chính sách nhằm quản lý, hỗ trợ đời sống người dân, song thực tế phức tạp của vấn đề vẫn đặt ra nhiều thách thức trong quản lý xã hội vùng biên giới.

Hiện nay, vấn đề hôn nhân xuyên biên giới ở Việt Nam vẫn được quản lý trong khuôn khổ pháp luật liên quan đến hôn nhân có yếu tố nước ngoài. Pháp luật Việt Nam không ngăn cấm việc kết hôn giữa công dân Việt Nam và công dân có quốc tịch ở các nước khác. Các bộ Luật như Luật Hôn nhân và Gia đình 2000, Luật Dân sự 2005, Luật Quốc tịch 2008, Luật Cư trú 2006... đã khẳng định vai trò của Nhà nước trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân Việt Nam trong quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố nước ngoài (Đặng Thị Hoa, 2016).

Chi riêng tỉnh Hà Giang, tình hình phụ nữ trên địa bàn tỉnh kết hôn xuyên biên giới với người Trung Quốc có chiều hướng gia tăng với gần 21.500 lượt phụ nữ di cư qua biên giới, trong đó có trên 800 trường hợp phụ nữ lấy chồng người Trung Quốc. Hầu hết các cuộc hôn nhân xuyên biên giới đều bất hợp pháp, không thực hiện các thủ tục pháp lý về đăng ký kết hôn. Đối với những trường hợp cuộc hôn nhân không thể tiếp tục duy trì, đa số phụ nữ quay trở về địa phương với đôi bàn tay trắng, không có giấy tờ tùy thân nên gặp rất nhiều khó khăn trong cuộc sống. Trước tình hình trên, Hội Liên hiệp phụ nữ tỉnh Hà Giang tổ chức cuộc hội thảo đề thảo luận với các cơ quan chức năng liên quan, trao đổi về tình trạng phụ nữ kết hôn xuyên biên giới. Phân tích độ tuổi, hoàn cảnh gia đình, nguyên nhân dẫn đến việc không duy trì được các cuộc hôn nhân khi phụ nữ kết hôn xuyên biên giới, góp phần tháo gỡ những khó khăn khi phụ nữ quay trở về địa phương. Theo số liệu từ hội thảo, hiện có trên 50

² Theo báo cáo của Bộ Công an, trong 5 năm (2012 - 2017), có khoảng hơn 3.000 nạn nhân bị mua bán và nghi vẫn bị mua bán, trong đó 90% nạn nhân bị bán sang Trung Quốc. Số nạn nhân bị mua bán và nghi vẫn bị mua bán là 3.090 người, trong đó chủ yếu là phụ nữ, trẻ em (chiếm trên 90%), đa số thuộc các DTTS (chiếm trên 80%), thường tập trung ở những vùng nông thôn, miền núi biên giới, phần lớn có hoàn cảnh kinh tế khó khăn,... Hàng năm có tới hàng nghìn vụ bắt cóc, mua bán người bị phát hiện, hàng nghìn nạn nhân trong đó chủ yếu là phụ nữ, trẻ em bị đưa sang Trung Quốc và các nước khác đang diễn biến phức tạp ở các tỉnh biên giới phía Bắc như Hà Giang, Lào Cai, Sơn La, Nghệ An, Điện Biên,... (Tài liệu Hội thảo Bàn về giải pháp tăng cường hỗ trợ nạn nhân của nạn mua bán người, tổ chức ngày 10/12/2019, tại thành phố Vinh, tỉnh Nghệ An).

phụ nữ đã quay trở về và có 38 trẻ em là con lai được mang theo về nên rất khó khăn trong việc cấp giấy khai sinh (Hội Liên hiệp phụ nữ tỉnh Hà Giang, 2018). Trên thực tế, quản lý những đối tượng sang Trung Quốc lấy chồng mà không đăng ký kết hôn còn khá nhiều, khó có thể thống kê hết được, do không thể chắc chắn rằng họ có lấy chồng bên đó hay không.

Thông thường, Sở Tư pháp tỉnh có trách nhiệm trong nghiên cứu thẩm tra hồ sơ, sau đó báo cáo kết quả lên UBND tỉnh cấp quyết định. Quá trình thẩm định hồ sơ cũng kéo dài, phải xin nhiều loại giấy tờ trong thời hạn cụ thể. Đồng bào DTTS đôi khi lại có những bất đồng về ngôn ngữ, dè dặt trong giao tiếp nên gây hạn chế trong các cuộc phỏng vấn trực tiếp, nên người dân có tâm lý ngại thực hiện các thủ tục liên quan. Với tập tục văn hóa truyền thống ở các DTTS vùng biên giới chủ yếu tuân theo các nghi thức từ lâu đời của cộng đồng, nên không dành sự quan tâm đến những quy định pháp lý hay các thủ tục cần thiết khi kết hôn xuyên biên giới.

Để giải quyết tình trạng trên, Chính phủ ban hành Nghị định số 68/2002/NĐ-CP ngày 10/7/2002, sau đó là Nghị định số 24/2013/NĐ-CP ngày 28/3/2013 về trình tự đăng ký kết hôn đối với trường hợp công dân Việt Nam đã chung sống như vợ chồng với công dân nước láng giềng ở khu vực biên giới. Hồ sơ đăng ký kết hôn được quy định đơn giản hơn, thẩm quyền cấp chứng nhận kết hôn là UBND xã nơi một trong hai người vợ hoặc chồng có hộ khẩu thường trú. Điều này tạo thuận lợi cho hai bên đăng ký kết hôn, đảm bảo phù hợp pháp luật và giảm thiểu tình trạng kết hôn không giá thú, lợi dụng hôn nhân xuyên biên giới vào những hoạt động trái pháp luật, từ đó bảo vệ tốt hơn công dân Việt Nam. Thực tiễn cho thấy tính hiệu quả của chủ trương này, bởi người dân tiếp cận được các thủ tục hành chính dễ dàng hơn, thuận tiện trong việc đi lại giải quyết các giấy tờ cần thiết. Song, nhiều cán bộ tư pháp xã lại chưa được đào tạo kiến thức quản lý nhà nước về kết hôn, hộ tịch... nên vẫn còn gặp những vướng mắc, khó khăn. Để tăng cường khuyến khích người dân đăng ký quốc tịch, hộ tịch và kết hôn có thủ tục hợp pháp, năm 2017 Việt Nam tiếp tục ban hành Thông tư số 64/2017/TT-BTC ngày 27/6/2017 của Bộ Tài chính *Hướng dẫn miễn lệ phí quốc tịch, lệ phí hộ tịch, đăng ký cư trú cho người được phép cư trú*. Đối tượng được miễn lệ phí là người được cơ quan chức năng Việt Nam cho phép cư trú, gồm người kết hôn không giá thú sau khi đăng ký kết hôn theo quy định của pháp luật mỗi nước có nguyện vọng xin phép cư trú trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam cũng thuộc đối tượng được miễn lệ phí (Bộ Tài Chính, 2017).

Thủ tục pháp lý dành cho các trường hợp đặc thù như con của những người kết hôn xuyên biên giới trở về Việt Nam sinh sống được Nhà nước ta có những hướng dẫn cụ thể để khuyến khích người chăm sóc trẻ nhanh chóng khai báo, làm giấy khai sinh và các thủ tục hộ tịch, hộ khẩu cho trẻ em để được hưởng các chính sách hỗ trợ về giáo dục và y tế. Chính quyền địa phương sẽ xác nhận những trường hợp con theo mẹ về Việt Nam sinh sống, cấp giấy khai sinh theo thủ tục con ngoài giá thú. Tuy nhiên, không ít phụ nữ có những cuộc kết hôn xuyên biên giới không thành công mang theo con trở về nước luôn có tâm lý mặc cảm,

họ không có việc làm, trình độ học vấn thấp, không có giấy tờ tùy thân, điều kiện kinh tế rất khó khăn, sống dựa vào họ hàng, nên thường lảng tránh các cuộc giao tiếp trong cộng đồng và với các cơ quan chức năng. Những trở ngại đó khiến cán bộ hỗ trợ pháp lý khó khăn trong quá trình tiếp cận và động viên đăng ký khai sinh, nhập tịch cho trẻ, vẫn còn những trường hợp trẻ thiệt thòi không được hưởng các chế độ an sinh xã hội của Việt Nam và ở nước láng giềng.

Như vậy, vấn đề hỗ trợ pháp lý trong hôn nhân và gia đình ở vùng biên giới có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Song, nguồn nhân lực triển khai các chính sách, pháp luật về hôn nhân và gia đình đối với đồng bào DTTS vùng này chưa thật mạnh do nhiều yếu tố khách quan, nên còn gặp nhiều trở ngại trong thực hiện có hiệu quả chính sách, nhất là ở cấp cơ sở. Việc hỗ trợ pháp lý về hôn nhân và gia đình ở vùng biên giới, đặc biệt là những nghiệp vụ, thủ tục kết hôn có yếu tố nước ngoài cho đồng bào DTTS rất cần đội ngũ cán bộ có năng lực chuyên môn vững vàng, do đó vấn đề năng lực cán bộ pháp lý là một yêu cầu bức thiết đặt ra hiện nay. Bên cạnh đó, yếu tố tình cảm, quan hệ xã hội, quan hệ tộc người liên/xuyên biên giới khiến cho đối tượng của vấn đề trở nên nhạy cảm và khó quản lý trong khuôn khổ nhất định của pháp luật, bởi phong tục, tập quán và tình hình thực tế luôn đa dạng. Điều đó khiến Nhà nước ta phải nắm bắt được thực trạng, ban hành luật, các văn bản dưới luật, các nghị định, thông tư hướng dẫn các quy định liên quan kịp thời, phù hợp với thực tiễn.

Kết luận và khuyến nghị

Với địa bàn còn nhiều khó khăn như vùng DTTS thuộc biên giới nước ta, thực hiện tốt chính sách hôn nhân và gia đình là một trong những yếu tố không nhỏ góp phần nâng cao chất lượng dân số cũng như nguồn nhân lực sau này, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của mỗi tộc người, bắt kịp với tiến trình đi lên của đất nước. Qua thực trạng và một số vấn đề đặt ra trong triển khai chính sách, pháp luật về hôn nhân và gia đình đối với đồng bào DTTS vùng biên giới Việt - Trung cho thấy, thực tế triển khai chính sách này cho đến nay vẫn gặp nhiều trở ngại, đặc biệt là ở cấp cơ sở. Vì vậy, chúng tôi đưa ra một số khuyến nghị như sau:

Một là, cần xác định, nhận thức hạn chế là một trong những yếu tố quyết định dẫn đến hiện tượng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống; đói nghèo, thiếu việc làm và sự phức tạp trong quan hệ xã hội tộc người dẫn đến hôn nhân xuyên biên giới, kết hôn không làm thủ tục đăng ký. Để giải quyết tận gốc căn nguyên của vấn đề cần tăng cường các biện pháp giảm nghèo hiệu quả, giảm nghèo bền vững; có chính sách phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với đặc điểm cư dân là tộc người thiểu số vùng biên giới; có chính sách quan tâm, hỗ trợ các chị em phụ nữ khi quay trở về địa phương tái hòa nhập cộng đồng; giải quyết việc đăng ký kết hôn giữa công dân Việt Nam với người nước ngoài một cách linh hoạt, hiệu quả hơn.

Hai là, đối với vấn đề hôn nhân xuyên biên giới không đăng ký kết hôn với chính quyền, các địa phương cần rà soát, xác minh chính xác những đối tượng di cư tự do, kết hôn không giá thú để có biện pháp giúp đỡ họ nhập quốc tịch, đăng ký kết hôn đúng luật định. Từ đó làm các thủ tục theo trình tự pháp luật cho những người được phép tiếp tục cư trú hay buộc

phải trở về quê hương. Nhà nước nên tiếp tục có chính sách hỗ trợ về chi phí ăn ở, phương tiện trở về cho người dân thuộc diện không được định cư ở Việt Nam. Đồng thời, rà soát giúp cho những người đã hoàn tất thủ tục đăng ký kết hôn, nhập quốc tịch được cấp đất ở, đất sản xuất cũng như đào tạo nghề. Do đó, để giải quyết tận gốc của vấn đề cần tăng cường các biện pháp giảm nghèo hiệu quả, có chính sách phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với đặc điểm cư dân là DTTS vùng biên giới Việt - Trung.

Ba là, để giảm thiểu tình trạng kết hôn không giá thú cần đẩy mạnh hơn nữa công tác tuyên truyền trong đồng bào DTTS vùng biên giới, đặc biệt với đối tượng phụ nữ, trẻ em gái. Cán bộ tuyên truyền phải nắm bắt thực tế khó khăn của đồng bào, tâm tư của từng hoàn cảnh gia đình, đổi mới nội dung, thông điệp, hình thức truyền thông phù hợp với đặc điểm của văn hóa, phong tục tập quán các DTTS, để đồng bào nắm bắt được chính sách hôn nhân và gia đình của Nhà nước ta đúng, đầy đủ và thực hiện có hiệu quả. Việc nâng cao nhận thức cho cộng đồng DTTS nói chung về các vấn đề hôn, nhân gia đình là một chiến lược lâu dài mới có thể thay đổi được hành vi tồn tại từ lâu đời và đã trở thành tập quán của họ.

Bốn là, với đặc điểm vùng biên giới Việt - Trung luôn tiềm ẩn những nguy cơ vượt biên trái phép, đi lại thăm thân tự do, lợi dụng quan hệ đồng tộc, quan hệ hôn nhân xuyên biên giới để buôn bán hàng cấm, bắt cóc phụ nữ, trẻ em..., Nhà nước cần có những biện pháp mạnh mẽ hơn trong quản lý, khung pháp chế mạnh để ổn định tình hình an ninh và chính trị tại các địa phương có đường biên giới với Trung Quốc.

Năm là, đối với những rào cản trong việc triển khai các thủ tục đăng ký kết hôn có yếu tố nước ngoài dành cho đối tượng DTTS, cần có cái nhìn khách quan rằng biên giới là địa bàn khó khăn, nên nguồn nhân lực thực thi pháp luật của Nhà nước còn tương đối mỏng, đội ngũ tuyên truyền chưa đủ mạnh. Do vậy, để thu hút cán bộ có trình độ cao và công tác lâu dài tại địa phương, cần có chế độ đãi ngộ phù hợp để khuyến khích mỗi cán bộ yên tâm hoàn thành tốt mọi nhiệm vụ.

Có thể nhận thấy, chính sách hôn nhân và gia đình của Nhà nước ta đã tăng cường tính pháp chế xã hội chủ nghĩa, cải thiện quyền và lợi ích hợp pháp của mỗi cá nhân. Đồng thời, góp phần quan trọng trong bảo vệ an ninh, quốc phòng khu vực biên giới. Sự di động dân cư vùng biên, mạng lưới thân tộc hai bên biên giới, quan hệ kinh tế qua biên giới... khiến cho đặc điểm cấu trúc của gia đình các tộc người ở nơi đây trở nên cơ động và mềm dẻo hơn. Vì vậy, để chính sách hôn nhân và gia đình được thực thi có hiệu quả cao nhất, cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp, với sự phối hợp của các ban ngành chức năng và cả những tư vấn chính sách từ các nhà nghiên cứu khoa học xã hội. Từ đó, mỗi gia đình các tộc người được phát triển ổn định, phát huy truyền thống phong tục tập quán tốt đẹp, được hưởng những chế độ chính sách đủ và đúng với quy định, pháp luật của Nhà nước.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài chính (2017), Thông tư số 64/2017/TT-BTC *Hướng dẫn miễn lệ phí quốc tịch, lệ phí hộ tịch, đăng ký cư trú cho người được phép cư trú*, ban hành ngày 27/6/2017, trên trang <https://hethongphapluat.com/> (Truy cập ngày 12/4/2020).
2. Phạm Trọng Cường (2013), *Hỏi đáp về Luật Hôn nhân gia đình với đồng bào DTTS và quan hệ hôn nhân - gia đình có yếu tố nước ngoài*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Đặng Thị Hoa (2016), *Hôn nhân xuyên biên giới với phát triển xã hội*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
4. Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam phối hợp với Hội Liên hiệp Phụ nữ tỉnh Hà Giang (2018), *Thực trạng và đề xuất giải pháp hỗ trợ phụ nữ kết hôn xuyên biên giới khu vực miền núi phía Bắc*, Kỷ yếu Hội thảo, ngày 8/6/2018.
5. Nguyễn Hữu Minh (2014), *Gia đình Việt Nam trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập từ cách tiếp cận so sánh*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
6. Lý Hành Sơn, Trần Thị Mai Lan (Đồng chủ nhiệm, 2015), *Quan hệ dân tộc xuyên quốc gia của một số tộc người vùng miền núi phía Bắc*, Báo cáo kết quả đề tài cấp Bộ, Viện Dân tộc học, Hà Nội.
7. Lý Hành Sơn (2016), “Quan hệ dân tộc xuyên quốc gia của một số tộc người vùng miền núi phía Bắc: Thực trạng và tác động”, *Tạp chí Khoa học công nghệ Việt Nam*, Số 5/2016.
8. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, Nghị định số 32/2002/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 27/3/2002: *Quy định việc áp dụng Luật Hôn nhân và Gia đình đối với các dân tộc thiểu số*.
9. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Luật Hôn nhân và Gia đình năm 2014*, Số: 52/2014/QH13, Ban hành ngày 19/6/2014.
10. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, *Luật Hôn nhân và Gia đình năm 2000*, Số: 22/2000/QH10, Ban hành ngày 09/6/2000.
11. Thủ tướng chính phủ, 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*, ngày 14/4/2015.
12. Ủy ban Dân tộc (2016), Cổng thông tin điện tử <http://www.cema.gov.vn/ket-qua-dieu-tra-thuc-trang-kt-xh-53-dan-toc-thieu-so-nam-2015.htm> (Truy cập ngày 22/7/2020).
13. Tổng cục Thống kê (2019), *Tư liệu kinh tế xã hội 713 huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh Việt Nam*, tập 1, Nxb. Thống kê.