

# QUYỀN THAM CHÍNH CỦA PHỤ NỮ DÂN TỘC THIỂU SỐ THEO PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ PHÁP LUẬT VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ HỒNG YẾN \*

ĐỖ QUÍ HOÀNG \*\*

**Tóm tắt:** Việt Nam là một trong những quốc gia đầu tiên trên thế giới kí tham gia Công ước xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ vào ngày 29/7/1980 phê chuẩn vào ngày 27/11/1981. Từ đó đến nay, Việt Nam đã nỗ lực không ngừng trong việc thực thi các cam kết quốc tế trong Công ước và tạo không gian pháp lí bình đẳng cho việc thụ hưởng các quyền con người của nữ giới, đặc biệt trong lĩnh vực chính trị. Bài viết phân tích khung pháp luật quốc tế về quyền tham chính của phụ nữ dân tộc thiểu số và quá trình nội luật hoá các quy định này trong hệ thống pháp luật Việt Nam; chỉ ra những rào cản trong thực tiễn thực hiện quyền tham chính của phụ nữ dân tộc thiểu số tại Việt Nam hiện nay, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao khả năng thực hiện quyền tham chính của phụ nữ dân tộc thiểu số ở Việt Nam trong thời gian tới.

**Từ khoá:** Công ước CEDAW; phụ nữ dân tộc thiểu số; quyền con người; quyền tham chính; quyền của phụ nữ

Nhận bài: 22/9/2020

Hoàn thành biên tập: 19/02/2021

Duyệt đăng: 22/02/2021

ENSURING THE RIGHT TO PARTICIPATE IN POLITICS OF ETHNIC MINORITY WOMEN IN INTERNATIONAL LAW AND VIETNAMESE LAW

**Abstract:** Vietnam is one of the first countries who signed the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women on 29 July 1980 and ratified on 27 November 1981. From that, Vietnam has made continuous efforts in implementing international commitments in the Convention and created equal legal space for the enjoyment of human rights by women, especially in political field. The article analyzes the international legal framework on the rights of ethnic minority women to participate in politics and the transformation process into Vietnamese legal system to point out the barriers and solutions for enhancing the ability of ethnic minority women to enjoy the political rights in Vietnam in the future.

**Keywords:** CEDAW Convention; ethnic minority women; human rights; right to participate in politics; women's rights

Received: Sept 22<sup>nd</sup>, 2020; Editing completed: Feb 19<sup>th</sup>, 2021; Accepted for publication: Feb 22<sup>nd</sup>, 2021

\* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội

E-mail: nguyenhongyen@hlu.edu.vn

\*\* Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội

E-mail: doquihoang@hlu.edu.vn

(1). Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài “Nghiên cứu hoàn thiện pháp luật đáp ứng các khuyến nghị của Liên Hợp quốc đối với việc thực hiện Công ước ICCPR tại Việt Nam”, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Tư pháp, 2020.

## 1. Quyền tham chính của phụ nữ dân tộc thiểu số trong các văn kiện pháp luật quốc tế phổ cập về quyền con người

Quyền của người dân tộc thiểu số (DTTS) là một trong những quyền cơ bản của con người, được ghi nhận và bảo vệ bởi pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia.

Các nghiên cứu gần đây đã chỉ rõ tính dễ bị tổn thương do người DTTS thường là cá nhân, nhóm, cộng đồng người gặp nhiều rào cản trong việc tiếp cận quyền. Những hạn chế về địa bàn, điều kiện sinh sống, nhận thức, ngôn ngữ... khiến họ thường có vị thế thấp hơn các nhóm khác về kinh tế, xã hội, văn hóa hay chính trị. Họ trở thành nhóm người dễ bị tổn thương hơn so với nhóm người dân tộc chiếm đa số trong một quốc gia. Bởi vậy, họ có nguy cơ cao hơn bị “bỏ quên” hay bị vi phạm các quyền con người nên cần được chú ý bảo vệ đặc biệt hơn bằng những bảo đảm pháp lí (legal guarantees) cụ thể và đặc thù.<sup>(1)</sup>

Nếu như phụ nữ nói chung phải chịu sự bất bình đẳng xuất phát từ đặc thù về giới thì phụ nữ người DTTS còn phải chịu sự thiệt thòi “kép” đến từ cả góc độ giới và góc độ dân tộc. Ngoài những khó khăn khi thụ hưởng quyền từ góc độ giới, phụ nữ dân tộc thiểu số (PNDTTS) còn gặp phải những rào cản để tiếp cận quyền bởi những đặc điểm riêng về ngôn ngữ (tiếng nói và chữ viết), bản sắc văn hoá, phong tục tập quán của dân tộc mình... Đặc biệt, PNDTTS hầu như không nhận thức được về các quyền con người của mình xuất phát từ sự thiếu hụt kiến thức và năng lực tiếp cận truyền thông.

Quyền tham chính có thể hiểu là quyền tham gia vào các hoạt động khác nhau của đời sống chính trị như: quyền bầu cử, ứng cử, quyền tham gia vào các cơ quan, tổ chức nhà nước... Quyền tham chính là một trong

các quyền dân sự, chính trị cơ bản của con người và đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy dân chủ, pháp quyền, phát triển kinh tế-xã hội một cách bền vững. Quyền này gắn bó chặt chẽ với các quyền con người khác như nhánh quyền dân sự, chính trị mà tiêu biểu là quyền lập hội và hội họp hòa bình, quyền tự do ngôn luận và bày tỏ ý kiến, quyền đối với giáo dục và quyền tiếp cận thông tin... Cùng với đó, biểu hiện của quyền tham chính cũng vô cùng đa dạng, đơn cử như việc tham gia một cách trực tiếp hay gián tiếp trong việc thực hiện quyền lực chính trị (bao gồm cả ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp); tham gia quản lí hành chính, xây dựng và thực hiện các chủ trương, chính sách cho quốc gia từ trung ương đến địa phương; bầu cử, ứng cử, tiếp xúc với các chính trị gia, các nhà chức trách, tranh luận, chất vấn, bày tỏ quan điểm chính trị của mình đối với các vấn đề của quốc gia...

Văn bản pháp lí quốc tế đầu tiên đề cập vị thế bình đẳng của phụ nữ để thực hiện các quyền chính trị là Công ước năm 1952 về các quyền chính trị của phụ nữ. Mục đích chính của Công ước là tạo ra bộ tiêu chuẩn quốc tế cơ bản cho các quyền chính trị của phụ nữ. Ngay từ lời mở đầu, Công ước đã nhắc lại các nguyên tắc được nêu trong Điều 21 của Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948, theo đó tất cả mọi người đều có quyền tham gia vào chính phủ của đất nước họ và tiếp cận các dịch vụ công cộng. Tiếp đến, các điều khoản đầu tiên của Công ước đã cụ thể hoá quyền tham chính của phụ nữ trên ba phương diện là: 1) quyền bỏ phiếu trong mọi cuộc bầu cử trên cơ sở bình đẳng với nam giới; 2) quyền được bầu

---

(1). Đỗ Mạc Ngân Doanh, *Quyền của người dân tộc thiểu số tại Việt Nam hiện nay*, Nxb Lao động - xã hội, Hà Nội, 2019, tr. 32.

vào các cơ quan của nhà nước và 3) quyền làm việc tại các cơ quan nhà nước cũng như thực hiện mọi chức năng công quyền theo quy định của pháp luật. Điểm đáng chú ý là cả ba điều khoản này đều kết thúc với cú pháp “...trên cơ sở bình đẳng với nam giới, không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào”. Việc thiết kế điều khoản như vậy nhằm khẳng định một cách liên tục quyền bình đẳng và chống lại mọi sự phân biệt đối xử với phụ nữ, đặc biệt trong vấn đề tham chính. Mặc dù còn những hạn chế nhất định nhưng Công ước này bước đầu đã đặt nền móng trong tư tưởng, khơi dậy ý thức của cộng đồng về quyền tự do và bình đẳng của phụ nữ khi tham gia vào đời sống chính trị.

Dù không có nhiều quy định trực tiếp về quyền tham chính của PNDTTS nhưng Công ước về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (viết tắt là ICCPR) là văn bản tiếp nối quan trọng nhằm làm rõ hơn các quy định về quyền tham chính của phụ nữ, trong đó có PNDTTS. Điều 2 và Điều 25 của Công ước một lần nữa khẳng định việc không có bất kỳ sự phân biệt đối xử hay bất kỳ sự hạn chế bất hợp lí nào trong việc tham gia vào các khía cạnh khác nhau của đời sống chính trị giữa nam và nữ. Theo đó, mọi người đều có quyền: 1) Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn; 2) Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình; 3) Được tiếp cận với các dịch vụ công cộng ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng... Bên cạnh đó, ICCPR cũng xác nhận rằng cả ba khía cạnh

quyền này luôn luôn phải dựa trên cơ sở bình đẳng và không phân biệt đối xử. Ngoài ra, Điều 27 của Công ước cũng chính thức ghi nhận và đề cập quyền của nhóm người thiểu số: “Ở những quốc gia có nhiều nhóm thiểu số về sắc tộc, tôn giáo và ngôn ngữ, những cá nhân thuộc các nhóm thiểu số đó, cùng với những thành viên khác của cộng đồng mình, không bị khước từ quyền có đời sống văn hoá riêng, quyền được theo và thực hành tôn giáo riêng, hoặc quyền được sử dụng ngôn ngữ riêng của họ”. Ủy ban nhân quyền Liên Hợp quốc cũng giải thích thêm một số khía cạnh của Điều 25 trong Những Bình luận chung số 25 tại phiên họp thứ 57 năm 1996 của Ủy ban. Theo đó, Ủy ban nhận định rằng, Điều 25 ghi nhận và bảo đảm quyền được tham gia vào hoạt động quản lí nhà nước, quyền bầu cử, ứng cử cũng như quyền tiếp cận các dịch vụ công của mọi cá nhân, không có sự phân biệt đối xử. Chính vì vậy, Ủy ban cũng yêu cầu các quốc gia phải thực hiện những biện pháp pháp lí và các biện pháp cần thiết khác để đảm bảo cho mọi tầng lớp nhân dân đều có cơ hội tiếp cận và thụ hưởng đầy đủ các quyền này.<sup>(2)</sup>

Nhằm làm sâu sắc hơn nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử trong việc thực hiện quyền tham chính, đồng thời đề xuất những cơ chế đặc thù nhằm thủ tiêu những sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ trong

---

(2). Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote)*, *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, <https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>, truy cập 08/8/2020.

việc thụ hưởng các quyền con người mà họ đã được thừa nhận trong các điều ước quốc tế trước đây, CEDAW tái khẳng định hàng loạt những nguyên tắc về quyền tự do cơ bản và sự bình đẳng, không phân biệt đối xử đã được ghi nhận tại các văn kiện trước đó. Công ước này cũng lưu ý lại rằng, sự bình đẳng nam nữ không đồng nghĩa với việc đối xử với phụ nữ giống như nam giới trong mọi trường hợp (bình đẳng hình thức), bởi điều này vô hình trung lại làm tăng thêm sự phụ thuộc của phụ nữ vào nam giới. Mô hình lí tưởng mà CEDAW hướng tới là sự bình đẳng có tính thực chất, tức là bình đẳng không mang ý nghĩa “cào bằng” về sự tham gia hay đóng góp của phụ nữ so với nam giới trong mọi hoạt động chính trị, kinh tế, văn hoá và xã hội; bình đẳng ở đây là sự bình đẳng về vị thế cũng như bình đẳng trong cơ hội tiếp cận và thụ hưởng các quyền cơ bản trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Công ước cũng nhắc lại rằng sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ trong vấn đề thụ hưởng các quyền con người nói chung và quyền tham chính nói riêng là vi phạm các nguyên tắc bình đẳng về các quyền và tôn trọng nhân phẩm, là một trở ngại với sự tham gia của phụ nữ, trên cơ sở bình đẳng với đàn ông, vào đời sống văn hoá, kinh tế, xã hội và chính trị của quốc gia họ, làm ảnh hưởng tới sự thịnh vượng của xã hội và gia đình, và gây ra nhiều khó khăn cho sự phát triển đầy đủ các khả năng tiềm tàng của phụ nữ trong việc phục vụ đất nước và nhân loại. Công ước bày tỏ sự tin tưởng và khẳng định rằng, sự phát triển đầy đủ và toàn diện của một quốc gia, sự giàu mạnh của thế giới và sự bền vững của nền hoà bình, an ninh quốc tế

luôn đòi hỏi sự tham gia tối đa của phụ nữ vào tất cả các lĩnh vực, trên cơ sở bình đẳng với nam giới.

Điều 7 của Công ước ghi nhận: *“Các quốc gia thành viên Công ước phải tiến hành tất cả các biện pháp thích hợp nhằm xoá bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ trong đời sống chính trị và công cộng của đất nước, cụ thể, phải đảm bảo cho phụ nữ, trên cơ sở bình đẳng với nam giới, các quyền:*

a) *Bỏ phiếu trong tất cả các cuộc bầu cử, trung cầu ý dân, và ứng cử vào tất cả các cơ quan mà áp dụng chế độ tuyển cử công khai;*

b) *Tham gia vào việc xây dựng và thực hiện các chính sách của chính phủ, giữ các chức vụ trong các cơ quan công cộng và thực hiện tất cả chức năng công cộng ở mọi cấp chính quyền;*

c) *Tham gia các tổ chức và hiệp hội phi chính phủ liên quan đến đời sống công cộng và chính trị của đất nước”.*

Có thể thấy, quy định này chính là cơ sở pháp lí quốc tế cho việc tham gia vào các hoạt động chính trị và công tác lãnh đạo, quản lí, đóng góp cho sự phát triển chung của một xã hội bền vững của phụ nữ. Ngoài ra, Điều 7 cũng đặt ra yêu cầu cho các quốc gia thành viên phải tiến hành *“tất cả các biện pháp thích hợp”* để xoá bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ trong việc thụ hưởng quyền tham chính. Uỷ ban của Công ước CEDAW cũng đã giải thích thêm về vấn đề này thông qua Khuyến nghị chung số 23 như sau: *Thứ nhất*, để đảm bảo quyền bầu cử, ứng cử của phụ nữ, các quốc gia cần lưu tâm trong việc thiết lập một tỉ lệ cân bằng giữa phụ nữ và nam giới trong việc nắm giữ

các vị trí lãnh đạo, các chức vụ quản lí. Song song với đó, quốc gia có nghĩa vụ trong việc khắc phục và giúp phụ nữ vượt qua những rào cản như sự yếu thế về trình độ văn hoá, ngôn ngữ, sự nghèo khó và những trở ngại khác ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền tham chính của phụ nữ. *Thứ hai*, khuyến nghị cũng đề cập vấn đề các biện pháp bảo đảm quyền của phụ nữ khi tham gia xây dựng chính sách, pháp luật cũng như quyền tham gia vào các tổ chức xã hội, các liên hiệp chính trị thông qua công tác đào tạo, vận động tuyên truyền và trợ giúp tài chính cho phụ nữ, đặc biệt có lưu ý đến phụ nữ người DTTS.<sup>(3)</sup>

Bên cạnh đó, Công ước cũng xác định rằng, quyền tham chính không chỉ dừng lại ở hoạt động bầu cử, tranh cử, cũng không chỉ dừng lại ở việc phụ nữ “bước chân” vào nghị trường, nắm giữ các vị trí lãnh đạo, quản lí trong bộ máy chính quyền từ trung ương cho đến địa phương... Quyền tham chính còn bao gồm cả việc được trở thành đại diện cho quốc gia trong các vấn đề đối ngoại cũng như trong các cơ quan đại diện ngoại giao và lãnh sự của quốc gia ở nước ngoài; quyền có đại diện là phụ nữ thay mặt cho quốc gia tại các hội nghị, diễn đàn, tại các thiết chế quốc tế... Đây vừa là một cách tiếp cận mới của Công ước và cũng chính là những điều mà phụ nữ chưa từng làm trong các giai đoạn trước đây. Điều này chỉ có thể thực hiện được trên nền tảng quyền tham chính trong

nước được bảo đảm một cách thực sự. Từ những phân tích này có thể thấy, mặc dù chưa có những quy định trực tiếp, cụ thể liên quan đến quyền tham chính của PNDTTS trong các văn kiện pháp lí quốc tế phổ cập, tuy nhiên do quyền tham chính của PNDTTS là một nội dung nằm trong nhóm quyền dân sự và chính trị của phụ nữ đã được pháp luật nhân quyền quốc tế ghi nhận, nên dựa trên nền tảng của nguyên tắc bình đẳng và không phân biệt đối xử - hai nguyên tắc được coi là xương sống của luật nhân quyền quốc tế, có thể viện dẫn và áp dụng chính các quy định liên quan đến quyền tham chính của phụ nữ nói chung để làm cơ sở pháp lí cho việc nghiên cứu quyền tham chính của PNDTTS. Mặc dù vậy, các văn kiện quốc tế về quyền của phụ nữ bước đầu mới chỉ xác lập một khuôn khổ pháp lí quốc tế nhằm đảm bảo vị thế bình đẳng của phụ nữ, hầu như chưa có các quy định mang tính đặc thù để đảm bảo cho họ thụ hưởng đầy đủ các quyền và lợi ích trên thực tế. Bản thân CEDAW là một văn kiện đặc thù với những cơ chế riêng biệt nhưng cũng là một trong những điều ước quốc tế về quyền con người có số lượng các quốc gia đưa ra tuyên bố bảo lưu nhiều nhất. Điều này vừa là thách thức cũng vừa là trở ngại lớn trong tiến trình hiện thực hóa các quyền của phụ nữ nói chung và quyền tham chính của PNDTTS nói riêng.

## **2. Quyền tham chính của phụ nữ dân tộc thiểu số trong pháp luật Việt Nam**

*2.1. Đảm bảo nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử trong thực hiện quyền tham chính của phụ nữ dân tộc thiểu số*

Điều 5 Hiến pháp năm 2013 quy định: “... Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn

(3). Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendation Recommendation No. 23: Political and Public Life, 1997, A/52/38, <https://www.refworld.org/docid/453882a622.html>, truy cập 08/8/2020.

trọng và giúp nhau cùng phát triển; nghiêm cấm mọi hành vi kì thị, chia rẽ dân tộc... Nhà nước thực hiện chính sách phát triển toàn diện và tạo điều kiện để các DTTS phát huy nội lực, cùng phát triển với đất nước”; đồng thời, “mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội”.<sup>(4)</sup> Tiếp đó, Điều 26 quy định: “nghiêm cấm sự phân biệt đối xử về giới” và “công dân nam, nữ bình đẳng về mọi mặt. Nhà nước có chính sách bảo đảm quyền và cơ hội bình đẳng giới”... Trên thực tế, không phải cho đến Hiến pháp năm 2013 vấn đề bình đẳng, không phân biệt đối xử mới được nhắc đến, vấn đề đảm bảo quyền bình đẳng cho các dân tộc sinh sống trên lãnh thổ đã được quan tâm và đề cập từ những bản hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta và được cụ thể hoá trong toàn bộ hệ thống pháp luật. Đặc biệt, từ sau Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 12/3/2003 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa IX tại Hội nghị lần thứ 7 về công tác dân tộc, nhiều chương trình, chính sách về bình đẳng giới và công tác cán bộ nữ DTTS cũng đã được ban hành như: Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 27/4/2007 của Bộ Chính trị về công tác phụ nữ thời kì đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và mới đây nhất là Quyết định số 402/QĐ-TTg ngày 14/3/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức người dân tộc thiểu số trong thời kì mới; Nghị quyết số 53/NQ-CP ngày 15/6/2016 của Chính phủ về đẩy mạnh phát triển

nguồn nhân lực các dân tộc thiểu số giai đoạn 2016 - 2020; Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2015 - 2020; Chương trình hành động quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2016 - 2020; Chương trình mục tiêu phát triển hệ thống trợ giúp xã hội - Dự án 3: Hỗ trợ thực hiện các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới...

Đối với vấn đề tham chính, nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử tiếp tục được coi như kim chỉ nam cho việc xây dựng các chính sách, pháp luật về dân tộc của Đảng và Nhà nước, trong đó có các quy định về quyền tham chính như: Luật Bình đẳng giới năm 2006, Luật Bầu cử Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp năm 2015, Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014), Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017); Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015; Bộ luật Dân sự năm 2015; Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015; Luật Giáo dục đại học năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018, Chiến lược quốc gia về Bình đẳng giới giai đoạn 2011-2020 với mục tiêu nâng cao nhận thức, thu hẹp khoảng cách về giới và nâng cao vị thế của phụ nữ trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác<sup>(5)</sup>... Theo Sách trắng về quyền con người năm 2018, trong thời gian

---

(5). Bộ Ngoại giao, *Sách trắng về quyền con người*, tr. 46 - 47, <https://pbgdpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Lists/HoatDongPGBDPLTW/Attachments/725/Sach%20trang%20ve%20quyen%20con%20nguoi%202018.pdf>, truy cập ngày 10/9/2020; Nguyen Thi To Uyen “Thực hiện quyền chính trị của phụ nữ ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Lí luận chính trị*, số 4/2018, <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/nguyen-cuu-ly-luan/item/2596-thuc-hien-quyen-chinh-tri-cua-phu-nu-o-viet-nam-hien-nay.html>, truy cập 01/5/2020.

---

(4). Điều 16 Hiến pháp năm 2013.

qua, Quốc hội Việt Nam đã ban hành 151 luật với 38 luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của các DTTS.<sup>(6)</sup> Nhìn chung, hầu hết các văn bản này đều ghi nhận, công dân Việt Nam, không phân biệt tôn giáo, dân tộc, giới tính... đều được bảo đảm quyền tham gia vào hệ thống chính trị, tham gia quản lý nhà nước và xã hội, ứng cử vào Quốc hội và hội đồng nhân dân theo quy định tại Điều 27 và Điều 28 của Hiến pháp năm 2013. Điều này cũng đồng nghĩa với việc, PNDTTS cũng được pháp luật ghi nhận và bảo đảm quyền được tham gia vào các khía cạnh khác nhau trong đời sống chính trị của quốc gia.

Về thể chế, Hội đồng Dân tộc do Quốc hội bầu có nhiệm vụ nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội về công tác dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội miền núi và vùng có đồng bào DTTS. Chủ tịch Hội đồng Dân tộc được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ bàn về việc thực hiện chính sách dân tộc. Khi ban hành quy định thực hiện chính sách dân tộc, Chính phủ phải lấy ý kiến của Hội đồng Dân tộc. Trong Chính phủ có một cơ quan cấp bộ là Ủy ban Dân tộc, chuyên trách công tác dân tộc. Ngoài ra, hệ thống các cơ quan, tổ chức tham mưu và thúc đẩy sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam bao gồm Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Ủy ban quốc gia Vì sự tiến bộ của phụ nữ và Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam. Hệ thống này được thiết lập ở tất cả các cấp trong toàn quốc (phường/xã, quận/huyện, tỉnh/thành phố và trung ương).

---

(6). Bộ Ngoại giao, tldd, tr.43 - 44.

## 2.2. Ghi nhận và đảm bảo quyền tham gia vào bộ máy quản lý nhà nước, quyền bầu cử và ứng cử ở các cấp của phụ nữ dân tộc thiểu số

Đảm bảo quyền tham gia vào các cơ quan quản lý nhà nước đặc biệt là quyền bầu cử, ứng cử, đảm bảo các DTTS có tiếng nói tại Quốc hội là điều kiện tiên quyết, là quyền mang tính chất tiền đề để đảm bảo các quyền khác về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá-xã hội của người DTTS và có ý nghĩa quan trọng trong thực hiện chính sách, pháp luật, công tác đảm bảo an ninh trật tự vùng DTTS.

Tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp vào các cơ quan Nhà nước là sự cụ thể hoá một trong các nội dung của quyền tham chính của PNDTTS. Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận, tất cả công dân Việt Nam (không phân biệt dân tộc, giới, tôn giáo...) “...đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân”;<sup>(7)</sup> “công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân”;<sup>(8)</sup> đồng thời “có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân”.<sup>(9)</sup> Các quy định này đã tạo khuôn khổ pháp lý vững chắc bảo đảm cho công dân được thực sự tham gia quản lý nhà nước và Quốc hội.

---

(7). Điều 27 Hiến pháp năm 2013.

(8). Điều 28 Hiến pháp năm 2013.

(9). Điều 29 Hiến pháp năm 2013.

Ngoài Hiến pháp, quyền bầu cử, ứng cử, tham gia quản lí nhà nước và xã hội còn được quy định tại nhiều văn bản luật như: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Luật Trưng cầu ý dân năm 2015; Luật Tiếp công dân năm 2013; Luật Khiếu nại năm 2011; Luật Tố cáo năm 2018; Pháp lệnh Thực hiện dân chủ cơ sở ở xã, phường, thị trấn năm 2007. Đặc biệt, việc Quốc hội thông qua Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân năm 2015 cũng đã tạo hành lang pháp lí quan trọng trong việc bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử của công dân. Trong đó, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân năm 2015 cũng xác định rõ nguyên tắc bầu cử được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Ngoài ra, Việt Nam cũng đã ban hành nhiều chương trình nhằm đảm bảo nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt có tính chất đặc thù như: Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2015 - 2020; Chương trình hành động quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2016 - 2020; Chương trình mục tiêu phát triển hệ thống trợ giúp xã hội - Dự án 3: Hỗ trợ thực hiện các mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới, Đề án “Hỗ trợ hoạt động bình đẳng giới vùng dân tộc thiểu số” năm 2017... Ngoài ra, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 402/QĐ-TTg ngày 14/3/2016 phê duyệt đề án “Phát triển đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức người dân tộc thiểu số trong thời kì mới” nhằm đảm bảo sự tham gia của người DTTS làm việc trong các cơ quan của nhà nước từ trung ương đến cấp xã.

Ngoài việc tiếp tục thừa nhận nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử nói chung, các văn bản này cũng ghi nhận, trong việc thực hiện quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan nhà nước, người DTTS nói chung và PNDTTS nói riêng phải có tỉ lệ đại biểu thích đáng trong Quốc hội, hội đồng nhân dân. Theo đó, “*số lượng người DTTS được giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội do Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự kiến trên cơ sở đề nghị của Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, bảo đảm có ít nhất mười tám phần trăm tổng số người trong danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu Quốc hội là người DTTS*”.<sup>(10)</sup> Bên cạnh đó, “*số lượng phụ nữ được giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội 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, bảo đảm có ít nhất ba mươi lăm phần trăm tổng số người trong danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu Quốc hội là phụ nữ*”.<sup>(11)</sup> Còn trong dự kiến cơ cấu, thành phần và phân bổ số lượng người được giới thiệu ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân thì “*bảo đảm có ít nhất ba mươi lăm phần trăm tổng số người trong danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân là phụ nữ; số lượng người ứng cử là người DTTS sẽ được xác định phù hợp với tình hình cụ thể của từng địa phương*”.<sup>(12)</sup>

(10). Điều 8 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân năm 2015.

(11). Điều 8 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân năm 2015.

(12). Các khoản 1, 2 Điều 9 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân năm 2015.

Báo cáo về việc thực hiện CEDAW lần 7&8 của Việt Nam năm 2012 tiếp tục khẳng định những cơ sở pháp lí quan trọng làm nền tảng cho việc bảo đảm quyền tham chính của phụ nữ, trong đó có PNDTTS tại Việt Nam.<sup>(13)</sup> Trong báo cáo này, Chính phủ Việt Nam nhấn mạnh: Dựa trên nguyên tắc bình đẳng giới trong lĩnh vực chính trị được Hiến pháp ghi nhận, các bộ luật, luật liên quan đến quyền lợi chính trị đều không có sự phân biệt đối xử giữa nam và nữ. Nam, nữ có cơ hội như nhau trong việc tham gia hoạt động xã hội, tham gia hoạt động quản lí nhà nước, giữ các chức vụ lãnh đạo trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội; quyền được tham gia hoạt động đối ngoại, hội thảo, diễn đàn trong nước và quốc tế, quyền được thể hiện chính kiến, quyền khiếu nại, tố cáo... theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, do sự khác biệt về giới tính, phụ nữ có những đặc điểm riêng về tâm sinh lí, điều kiện sức khoẻ và gánh vác thiên chức làm mẹ, do đó còn có nhiều thiệt thòi so với nam giới. Chính vì vậy, các chính sách pháp luật quan tâm đến phụ nữ là phù hợp với quy luật và thực tiễn cuộc sống.

Trên cơ sở các chủ trương của Đảng, Chiến lược quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ, Luật Bình đẳng giới năm 2006 đã quy định những nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới trong lĩnh vực chính trị. Trong đó các kì

bầu cử Quốc hội, hội đồng nhân dân các cấp, phụ nữ luôn được các cấp, các ngành tạo điều kiện thuận lợi để tham gia bầu cử và ứng cử bình đẳng với nam giới. Mặc dù vậy, tỉ lệ PNDTTS tham gia vào các cơ quan nhà nước đến nay vẫn còn khá thấp so với nam giới và phụ nữ người Kinh. Bên cạnh những điểm sáng về sự tham gia của PNDTTS trong vị trí lãnh đạo cấp cao của bộ máy Đảng và Nhà nước (1/3 nữ Ủy viên Bộ Chính trị, 32.3% nữ đại biểu Quốc hội là người DTTS trong nhiệm kì 2016-2021), nhìn chung, tỉ lệ PNDTTS tham gia hệ thống chính trị thấp hơn nhiều so với tỉ lệ chung và so với nam giới. Ở cấp xã, có 14.56% PNDTTS tham gia cơ quan Đảng, 13.25% tham gia hội đồng nhân dân, 24.99% tham gia cơ quan hành chính, 29.92% tham gia tổ chức chính trị-xã hội so với nam giới ở các cơ quan tương đương trên địa bàn.<sup>(14)</sup> Đại biểu là người DTTS tham gia hội đồng nhân dân cấp tỉnh nhiệm kì 2011 - 2016 là 688 người, chiếm 18%; cấp huyện là 4.237 người, chiếm 20.1%; cấp xã là 62.383 người, chiếm 22.46%,<sup>(15)</sup> trong đó, nữ cán bộ công chức là người DTTS chiếm 23.79% tổng số cán bộ công chức các xã vùng DTTS.<sup>(16)</sup>

---

(14). Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt nam, Ủy ban Dân tộc, *Để phụ nữ dân tộc thiểu số không bị bỏ lại phía sau*, Hà Nội, tháng 10/2019, tr. 12.

(15). Lê Xuân Trình, *Đảm bảo quyền bầu cử, ứng cử của người dân tộc thiểu số*, <http://www.bienphong.com.vn/dam-bao-quyen-bau-cu-ung-cu-cua-nguoi-dan-toc-thieu-so/>, truy cập 08/8/2020.

(16). Figures on Ethnic Minority Women and Men in Viet Nam 2015, [http://www.un.org.vn/en/publications/doc\\_details/559-figures-on-ethnic-minority-women-and-men-in-viet-nam-2015.html](http://www.un.org.vn/en/publications/doc_details/559-figures-on-ethnic-minority-women-and-men-in-viet-nam-2015.html), truy cập 08/8/2020.

---

(13). Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Seventh and eighth periodic reports of States parties due in 2011, Viet Nam, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fVNM%2f7-8&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fVNM%2f7-8&Lang=en), truy cập 08/8/2020.

Như vậy, tỉ lệ PNDTTS giữ các vị trí lãnh đạo có quyền quyết định các chính sách vẫn còn tương đối thấp, điều này cũng cho thấy vẫn còn tồn tại sự bất bình đẳng giới trong tham gia xây dựng và thực hiện chính sách của PNDTTS. Mặc dù được đánh giá là một trong những quốc gia xoá bỏ kháng cách về giới nhanh trên thế giới, tuy nhiên trên thực tế vẫn có hàng triệu người, chủ yếu là PNDTTS vẫn chưa tiếp cận được một cách đầy đủ về các cơ hội phát triển, đồng nghĩa với việc họ vẫn bị tụt hậu trong các ưu tiên phát triển. Trong tất cả các lĩnh vực quan trọng của đời sống, trong đó có quyền tham gia vào đời sống chính trị, PNDTTS đều chậm hơn so với phụ nữ người Kinh và phụ nữ ở các khu vực đồng bằng. Điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, cả từ phía Nhà nước, xã hội, gia đình và cả chính bản thân của PNDTTS.

### *2.3. Quyền được tham gia các tổ chức chính trị-xã hội và thực hiện chức năng giám sát các hoạt động của cơ quan nhà nước*

Tham gia vào các tổ chức chính trị-xã hội cũng là một trong những hoạt động nhằm cụ thể hoá quyền tham chính của phụ nữ nói chung và PNDTTS nói riêng. Thông qua các tổ chức này, PNDTTS có thể góp thêm tiếng nói của mình vào quá trình góp ý, xây dựng và thực thi các chính sách chung của quốc gia.

Báo cáo quốc gia thực hiện CEDAW lần 7&8 chỉ ra rằng, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam là tổ chức thành viên của Mặt trận tổ quốc, có vai trò quan trọng trong đời sống chính trị-xã hội. Hiến pháp và các văn bản của Việt Nam đều quy định rõ quyền tự do, không phân biệt nam nữ, mọi công dân Việt

Nam đều có quyền lập hội, tham gia hội, bao gồm cả các Hội đặc thù thuộc các tổ chức chính trị-xã hội như: Đoàn Thanh niên, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam... Cho đến nay, tỉ lệ PNDTTS tham gia các tổ chức chính trị-xã hội ngày càng tăng, thậm chí đã có cán bộ, công chức là PNDTTS đã nắm giữ các chức vụ lãnh đạo quan trọng trong các tổ chức chính trị-xã hội, góp phần cùng các cơ quan nhà nước thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, văn hoá và xã hội của đất nước.

Trên thực tế, mặc dù được khuyến khích và đảm bảo quyền được tham gia các hội này, tuy nhiên số lượng PNDTTS tham gia vào các tổ chức chính trị-xã hội còn khá khiêm tốn. Điều này cũng đã được phản ánh trong báo cáo điều tra tình trạng văn hoá-xã hội của 53 DTTS tại Việt Nam năm 2015. Theo đó, tại khu vực thành thị, tỉ lệ PNDTTS tham gia các tổ chức chính trị-xã hội là 41.9% trong tổng số 100% người DTTS tham gia, tỉ lệ này tại khu vực nông thôn còn thấp hơn rất nhiều, chỉ chiếm 29.17%.

Ngoài việc tham gia trực tiếp vào bộ máy nhà nước và thực hiện các quyền bầu cử, ứng cử của mình, Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật của Việt Nam cũng ghi nhận quyền giám sát hoạt động của các cán bộ công chức và cơ quan nhà nước của người dân nói chung, trong đó có PNDTTS thông qua hoạt động tố cáo các hành vi sai phạm. Điều 30 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, tổ chức,*

*cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo*"; đồng thời, *"Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác"*. Quy định này tiếp tục được cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật như Luật Tố cáo năm 2018, Luật Tiếp công dân năm 2013... và các văn bản hướng dẫn thi hành, trong đó, bên cạnh việc ghi nhận quyền được tố cáo và các quyền, lợi ích của người tố cáo, các văn bản này cũng quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tiếp nhận các tố cáo. Điều 5 Luật Tố cáo năm 2018 quy định: *"Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm: a) Tổ chức việc tiếp nhận và giải quyết tố cáo theo đúng quy định của pháp luật; áp dụng biện pháp cần thiết nhằm ngăn chặn thiệt hại có thể xảy ra; bảo đảm an toàn cho người tố cáo; xử lý nghiêm minh người có hành vi vi phạm pháp luật và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình; b) Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tố cáo khi chưa có kết luận nội dung tố cáo của người giải quyết tố cáo"*.<sup>(17)</sup> Những trường hợp có trách nhiệm, thẩm quyền trong việc tiếp nhận, giải quyết tố cáo mà không tiếp nhận, không giải quyết tố cáo theo đúng quy định của pháp luật, thiếu trách nhiệm trong việc tiếp nhận, giải quyết tố cáo hoặc giải quyết tố cáo trái pháp luật thì phải bị xử lý nghiêm minh; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường, bồi hoàn theo quy định của pháp luật.

---

(17). Điều 5 Luật Tố cáo năm 2018.

Những phân tích trên đây cho thấy, mặc dù đã có nhiều thành tựu nhằm đảm bảo nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử trong thụ hưởng và thực thi quyền, tuy nhiên xuất phát từ nhiều lí do mà quá trình thực hiện quyền này của PNDTTS vẫn còn những hạn chế nhất định. Điều này xuất phát từ cả những nguyên nhân nội tại và bên ngoài, sẽ được trình bày cụ thể trong phần dưới đây của nghiên cứu.

### **3. Nhận diện một số rào cản trong đảm bảo quyền tham chính của phụ nữ dân tộc thiểu số tại Việt Nam hiện nay**

#### *3.1. Vấn đề định kiến giới, bạo lực gia đình và các hủ tục địa phương*

Một trong những thách thức lớn trong việc đảm bảo quyền bình đẳng của PNDTTS tại Việt Nam hiện nay là vấn đề định kiến giới. Luật Bình đẳng giới năm 2006 quy định: *"Bình đẳng giới là việc nam, nữ có vị trí, vai trò ngang nhau, được tạo điều kiện và cơ hội phát huy năng lực của mình cho sự phát triển của cộng đồng, của gia đình và thụ hưởng như nhau về thành quả của sự phát triển đó"* (khoản 3 Điều 5). Cùng với Luật Bình đẳng giới, Chính phủ cũng đã ban hành nhiều văn bản và chương trình hành động cụ thể nhằm lồng ghép và cụ thể hoá nguyên tắc bình đẳng giới trong thực tiễn.

Quan niệm phụ nữ chủ yếu chăm lo con cái và các công việc gia đình phần nào hạn chế sự tiếp cận của họ đối với các cơ hội phát triển của chính mình. Điều đáng nói là, trẻ em gái và phụ nữ nói chung, đặc biệt là PNDTTS còn là nạn nhân và là đối tượng hưởng đến của các hủ tục lạc hậu ở địa phương: như nạn tảo hôn, hôn nhân cận huyết hay tục bắt vợ... tuy chiếm tỉ lệ nhỏ so

với toàn cảnh đời sống văn hoá, xã hội khu vực miền núi, vùng DTTS nhưng tiềm ẩn nguy cơ lan rộng và đe dọa đến sự an toàn của phụ nữ. Theo kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội 53 DTTS năm 2019 cho thấy tỉ lệ tảo hôn của người DTTS năm 2018 là 21.9%. So với năm 2014, tỉ lệ tảo hôn giảm 4.7 điểm phần trăm, tức giảm trung bình hơn 1%/năm, qua đó góp phần thực hiện mục tiêu “giảm bình quân 2%-3%/năm số cặp tảo hôn” theo Đề án Giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng DTTS giai đoạn 2015-2025. Dân tộc Mông có tỉ lệ tảo hôn cao nhất với 51.5% dân số kết hôn trước tuổi quy định, tiếp đến là dân tộc Cơ Lao (47.8%), Mảng (47.2%), Xinh Mun (44.8%). Một số dân tộc có tỉ lệ tảo hôn thấp (dưới 7%) như: Hoa, Tày, Thổ, Si La...<sup>(18)</sup> Cũng theo kết quả điều tra này, tỉ 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%). Một số DTTS có tỉ lệ hôn nhân cận huyết thống cao năm 2014, đến năm 2018 đã không còn tình trạng này như: Mạ, Mảng, Cơ Ho, Kháng, Chút. Tuy nhiên, năm 2018 cũng ghi nhận sự gia tăng của tỉ lệ kết hôn cận huyết thống ở một số DTTS như: La Chí, Bru Vân Kiều, Lô Lô, Gia Rai, La Ha.<sup>(19)</sup>

Rào cản tiếp theo trong việc thực hiện các quyền của PNDTTS là vấn đề bạo lực gia đình và tội phạm buôn bán người. Theo

thống kê chưa đầy đủ, trung bình mỗi năm, Việt Nam xảy ra 36.000 vụ bạo lực gia đình. Trong đó, nạn nhân là phụ nữ chiếm trên 80%. Điều đáng nói là trong số 36.000 vụ bạo lực gia đình mỗi năm, có tới 87% nạn nhân bị bạo lực gia đình không tìm kiếm sự hỗ trợ của cộng đồng. Thậm chí có tới 50% nạn nhân của các vụ bạo lực âm thầm chịu đựng, không chia sẻ với bất kỳ ai về chuyện mình bị bạo hành.<sup>(20)</sup>

Khó khăn về điều kiện kinh tế, cơ sở vật chất, sự tù túng và trói buộc bởi những hủ tục và bạo lực... đã làm cho PNDTTS trở thành đối tượng yếu thế nhất và cần phải được bảo vệ hơn cả. Họ thu mình và tránh xa khỏi mọi sự trợ giúp của cộng đồng và xã hội, chính vì vậy cơ hội để nói lên tiếng nói của chính mình đã khó chừa nói đến việc mạnh dạn để tham gia các hoạt động trong đời sống chính trị, văn hoá, xã hội.

### *3.2. Hạn chế trong tiếp cận đến các dịch vụ công của Nhà nước*

Báo cáo đánh giá kinh tế-xã hội của 53 DTTS năm 2015 cũng đã chỉ ra, một trong những nguyên nhân làm giảm “tiếng nói” của PNDTTS trong mọi lĩnh vực của cuộc sống là mù chữ và bỏ học sớm.

Nhằm nâng cao vai trò và khuyến khích tạo dựng đội ngũ cán bộ công chức tham gia vào bộ máy quản lí nhà nước, Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương

(18). Ủy ban Dân tộc, Tổng cục Thống kê, *Kết quả điều tra thu thập thông tin về thực trạng kinh tế-xã hội 53 dân tộc thiểu số năm 2019*, Nxb. Thống kê, 2019, tr. 60 - 61.

(19). Ủy ban Dân tộc, Tổng cục Thống kê, *ltdđ*, tr. 62.

(20). Lam Hạnh, *Thiếu hiểu biết nhiều phụ nữ dân tộc thiểu số là nạn nhân bạo lực gia đình*, <https://bao-phap-luat.vn/ban-doc/thieu-hieu-biet-nhieu-phu-nu-dan-toc-thieu-so-la-nan-nhan-bao-luc-gia-dinh-368545.html>, truy cập 08/8/2020.

khóa IX cũng chỉ rõ: “*Vấn đề dân tộc và đoàn kết dân tộc là vấn đề chiến lược cơ bản, lâu dài đồng thời là vấn đề cấp bách hiện nay của cách mạng Việt Nam*”.<sup>(21)</sup> Để thực hiện thành công các vấn đề về chính trị, kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại ở vùng DTTS và miền núi, tạo thế và lực cho cách mạng, vai trò của cán bộ nói chung, cán bộ người DTTS nói riêng luôn được xem là một khâu then chốt, trọng yếu và có tính quyết định. Mặc dù đã có nhiều chương trình, hành động nhằm khuyến khích sự tham gia của đội ngũ PNDTTS, tuy nhiên một thực tế không thể phủ nhận là hiện nay tỉ lệ PNDTTS có trình độ học vấn vẫn còn quá thấp so với tiềm năng. Kết quả điều tra năm 2019 cho thấy, có sự khác biệt về giới và khu vực thành thị, nông thôn về khả năng đọc thông viết thạo chữ phổ thông của người DTTS. Nam DTTS có tỉ lệ đọc thông viết thạo chữ phổ thông cao hơn nữ DTTS 11.6 điểm phần trăm (86.7% so với 75.1%). Tỉ lệ này của người DTTS sống ở khu vực thành thị cao hơn khu vực nông thôn 8.9 điểm phần trăm (88.7% so với 79.8%). Về cơ cấu lao động, có 8.03 triệu người DTTS từ 15 tuổi trở lên tham gia lực lượng lao động; trong đó, nữ giới chiếm 47.9%. Tỉ trọng nữ trong lực lượng lao động DTTS của khu vực thành thị thấp hơn khu vực nông thôn, 46.8% so với 48.1%. Tỉ trọng này thấp nhất tại

vùng Đồng bằng sông Cửu Long (42.6%) và cao nhất tại trung du và miền núi phía Bắc (49.1%).<sup>(22)</sup> Theo nhóm tuổi, độ tuổi càng cao thì tỉ lệ lực lượng lao động nữ DTTS không biết đọc, biết viết chữ phổ thông càng cao và khoảng cách so với lực lượng lao động nam DTTS càng tăng nhanh.<sup>(23)</sup> Về cơ cấu nghề nghiệp của nữ DTTS, cũng theo kết quả điều tra này, nhóm nghề “Lao động giản đơn” vẫn thu hút nhiều lao động DTTS nhất với tỉ lệ 68.6% và chủ yếu là lao động giản đơn trong khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản (92.2% lao động giản đơn làm việc trong khu vực này). Tuy nhiên, so với năm 2015, tỉ trọng lao động làm công việc giản đơn đã giảm 6.8 điểm phần trăm.<sup>(24)</sup> Những số liệu trên đây cho thấy, PNDTTS biết chữ trong độ tuổi trưởng thành và cống hiến còn rất hạn chế, với những trường hợp được đào tạo và có tay nghề thì cũng dừng lại ở các công việc giản đơn, chưa có tính chuyên môn hoá cao. Thực tế này bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, ngoài tâm lí tự ti, ngại giao tiếp với bên ngoài, tập quán hôn nhân và gia đình... thì một phần cũng do điều kiện kinh tế nghèo nàn, cơ sở vật chất còn yếu kém, trình độ dân trí thấp, mạng lưới dịch vụ còn hạn chế dẫn đến khả năng tiếp cận của PNDTTS khó khăn... hay việc PNDTTS ít biết tiếng phổ thông cũng là rào cản với họ trong quá trình tham gia vào các hoạt động cộng đồng và khiến họ bỏ qua các cơ hội phát triển của chính mình.

(21). Nghị quyết hội nghị lần thứ 7 Ban C hấp hành Trung ương Đảng khóa IX về công tác dân tộc, <http://www.cema.gov.vn/nghi-quyet-hoi-nghi-lan-thu-bay-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-ix-ve-cong-tac-dan-toc.htm>, truy cập 08/8/2020.

(22). Ủy ban Dân tộc, Tổng cục Thống kê, tldd, tr. 77 - 80.

(23). Ủy ban Dân tộc, Tổng cục Thống kê, tldd, tr. 82.

(24). Ủy ban Dân tộc, Tổng cục Thống kê, tldd, tr. 86.

### 3.3. Hạn chế trong tiếp cận thông tin và truyền thông

Tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của con người nhằm được thông tin và chủ động tìm kiếm các thông tin cần thiết, phục vụ cho việc nâng cao kiến thức, hiểu biết của mình. Để đảm bảo quyền này cho mọi người, Hiến pháp năm 2013 đã quy định công dân có quyền tiếp cận thông tin. Riêng đối với đồng bào các DTTS, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 13/2018/NĐ-CP ngày 23/01/2018 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Tiếp cận thông tin nêu rõ các biện pháp tạo điều kiện thuận lợi để người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn và người khuyết tật thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Nghị định cũng quy định việc cung cấp thông tin được thực hiện bằng nhiều hình thức phù hợp với các đối tượng, điều kiện khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn, gồm: thông qua cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước; hệ thống phát thanh, truyền hình trung ương, địa phương và các hệ thống truyền phát tin khác của địa phương; các chương trình phát thanh, truyền hình tiếng dân tộc và các phương tiện thông tin đại chúng khác tại địa phương; tài liệu chuyên đề, tờ rơi, ấn phẩm; trong trường hợp cần thiết và khả thi thì có thể được chuyển tải bằng ngôn ngữ dân tộc; sinh hoạt chuyên đề, sinh hoạt cộng đồng để chia sẻ thông tin cho công dân; chia sẻ kinh nghiệm về hoạt động cung cấp thông tin cho các khu vực biên giới, hải đảo, miền

núi, vùng có điều kiện kinh tế-xã hội đặc biệt khó khăn...<sup>(25)</sup> Đồng thời khoản 2 Điều 2 Nghị định cũng nêu rõ: “*Căn cứ vào loại thông tin, đối tượng cần cung cấp thông tin, cơ quan nhà nước trên địa bàn quyết định lựa chọn một hoặc các hình thức cung cấp thông tin công khai rộng rãi quy định ở trên hoặc các hình thức khác phù hợp với khả năng tiếp cận thông tin của công dân*”.

Nhìn chung, Chính phủ Việt Nam đã dành sự quan tâm đặc biệt đến vấn đề thông tin cho các nhóm DTTS, trong đó có phụ nữ. Trên thực tế, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc triển khai các chương trình nhằm mang thông tin đến với mọi người, tuy nhiên do hầu hết các nhóm DTTS sinh sống tại các khu vực vùng núi, nơi có địa hình phức tạp, đi lại khó khăn, các điều kiện kinh tế-xã hội còn thấp kém nên PNDTTS cũng bị hạn chế nhiều trong tiếp cận thông tin và các vấn đề xã hội. Các kênh truyền hình tiếng dân tộc cũng đã được triển khai, tuy nhiên số lượng còn hạn chế. Bên cạnh đó, số lượng các hộ gia đình DTTS có vô tuyến và có thể xem truyền hình quốc gia hoặc tỉnh cũng khá ít. Tình trạng mù chữ và không biết tiếng phổ thông cao làm cho PNDTTS gặp khó khăn trong tiếp cận các thông tin liên quan trực tiếp đến mình thông qua sách, báo, các ấn phẩm in, việc phổ biến các chính sách, chủ trương và pháp luật của Đảng và Nhà nước do đó cũng gặp nhiều khó khăn, việc tham gia vào các hoạt động của đời sống chính trị còn những bất cập, tính đại diện không cao.

(25). Điều 2 Nghị định số 13/2018/NĐ-CP ngày 23/01/2018 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Tiếp cận thông tin.

**4. Một số giải pháp nhằm nâng cao vị thế và khả năng thực hiện quyền tham chính của phụ nữ dân tộc thiểu số tại Việt Nam trong thời gian tới**

Từ những nguyên nhân nêu trên, nhằm đảm bảo và nâng cao khả năng thực hiện quyền tham chính của PNDTTS tại Việt Nam trong thời gian tới, cần triển khai thực hiện một số giải pháp sau:

- Tiếp tục hoàn thiện pháp luật và triển khai có hiệu quả các chính sách, chương trình đặc thù đối với các nhóm DTTS, đặc biệt lưu ý đến các chính sách dành riêng cho PNDTTS trong các lĩnh vực giáo dục, đào tạo, tiếp cận các dịch vụ công và các công cụ pháp lý nhằm thực hiện và bảo vệ các quyền hợp pháp của mình, trong đó có quyền tham chính. Theo báo cáo của Ủy ban Dân tộc, tính đến tháng 10/2018, có tổng cộng 118 chính sách, trong đó có 54 chính sách trực tiếp và 64 chính sách gián tiếp<sup>(26)</sup> tập trung chủ yếu vào các mảng giáo dục, văn hoá, thông tin, mà chưa có nhiều chính sách về kinh tế, lao động, việc làm, phát triển hạ tầng, giải quyết đất ở, đất sản xuất, tạo sinh kế bền vững cho vùng DTTS và miền núi. Ngoài ra, trong các chính sách này, cũng có khá ít các chính sách tập trung phát triển quyền tham chính của PNDTTS. Trong khi đó, như đã phân tích ở trên, PNDTTS là đối tượng chịu sự phân biệt kép, họ chịu nhiều áp lực và hạn chế trong cuộc sống dẫn đến việc thụ hưởng và thực hiện các quyền con người của họ còn nhiều khó khăn, bất cập. Chính sách xây dựng cho

họ cần dựa trên những số liệu phân tích theo nhiều khía cạnh khác nhau như: vấn đề giới, mức độ trao quyền, khả năng thực hiện quyền trên thực tế... Riêng đối với nhóm DTTS nói chung, có thể tính đến một đề xuất mạnh dạn hơn với việc cho ra đời một luật riêng về DTTS, trong đó ngoài những quy định chung thì tập trung quy định những ưu tiên, khuyến khích đặc thù dành riêng cho họ, nhằm tạo khung pháp lý thống nhất để họ có thể viện dẫn trong quá trình thực hiện các quyền chính đáng của mình.

- Cần có những biện pháp cụ thể, thiết thực và hiệu quả nhằm động viên, khuyến khích PNDTTS mạnh dạn tham gia đóng góp ý kiến, có thể gián tiếp hoặc trực tiếp, cho quá trình xây dựng các chính sách của quốc gia như: dành chỉ tiêu cụ thể cho PNDTTS trong các cơ quan và tổ chức chính trị-xã hội ngoài các chỉ tiêu chung cho nhóm DTTS như hiện nay; mở rộng các kênh truyền hình tiếng địa phương và tiếp nhận các góp ý bằng tiếng địa phương cho PNDTTS nhưng khả năng sử dụng tiếng phổ thông bị hạn chế; nâng cao chất lượng đời sống vật chất và tinh thần của PNDTTS; tạo điều kiện để họ thực hiện có hiệu quả các quyền cơ bản và phát huy vai trò của mình trong mọi lĩnh vực của đời sống; mở rộng cơ hội tiếp cận các dịch vụ công cho PNDTTS bằng cách đầu tư thêm nguồn kinh phí và cơ sở vật chất đến tận các thôn, bản...

- Xây dựng các chính sách nhằm đào tạo, bồi dưỡng cán bộ nữ DTTS có đủ trình độ và năng lực tham gia các vị trí công tác trong hệ thống chính trị và các tổ chức chính trị xã hội. Để làm được điều đó, Nhà nước cần kết hợp nhiều biện pháp tác động từ nhiều phía như: xây dựng kế hoạch cụ thể nhằm xoá mù

(26). Mai Trang, *Hệ thống chính sách dân tộc thiểu số và miền núi ngày càng đồng bộ và toàn diện*, <https://quochoi.vn/gioithieu/Pages/default.aspx?ItemID=37748>, truy cập 08/8/2020.

chữ và công nghệ thông tin cho PNDTTS; đầu tư nguồn kinh phí phù hợp nhằm xây dựng cơ sở vật chất cho người DTTS.

- Đẩy mạnh hơn nữa việc thực hiện pháp luật và các chính sách, chương trình bình đẳng giới; thực hiện hiệu quả lồng ghép giới trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật ở nước ta.

- Thực hiện giám sát, đánh giá kết quả việc triển khai thực hiện pháp luật về bình đẳng giới, đồng thời có biện pháp xử lý nghiêm đối với những hành vi vi phạm luật về bình đẳng giới và xâm phạm các quyền của phụ nữ. Đặc biệt liên quan đến vấn đề bạo lực gia đình, cần có những hỗ trợ và giới thiệu những công cụ hỗ trợ pháp lý quan trọng nhằm giúp PNDTTS có thể tự bảo vệ mình trước các hành vi bạo lực gia đình.

- Tăng cường và đổi mới công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật thông qua các phương tiện thông tin đại chúng với nhiều hình thức khác nhau, phù hợp với đặc thù của người DTTS nhằm nâng cao nhận thức về bình đẳng giới, về vai trò, vị trí của phụ nữ, cán bộ nữ, đặc biệt phụ nữ và trẻ em DTTS ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng DTTS. Đa dạng hoá nội dung và hình thức tuyên truyền để họ nhận thức và tăng cường khả năng tự bảo vệ quyền lợi của mình. Đặc biệt, vận động và tuyên truyền để dần tiến tới xoá bỏ các hủ tục lạc hậu, không phù hợp và tác động trực tiếp đến tính mạng, sức khỏe và các quyền lợi của PNDTTS.

Tóm lại, đảm bảo và thúc đẩy các quyền của PNDTTS là một trong những mục tiêu trong đảm bảo và thúc đẩy các quyền cơ bản của con người nói chung tại Việt Nam. Mặc dù quá trình này vẫn còn những khó khăn,

thách thức nhưng cũng không thể phủ nhận rằng trong suốt những năm vừa qua, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã dành sự quan tâm đặc biệt và có những chính sách cụ thể dành riêng cho nhóm DTTS, trong đó có phụ nữ và trẻ em gái. Việc gỡ bỏ những rào cản để PNDTTS có thể mạnh dạn nói lên tiếng nói của mình vốn không phải dễ dàng, vì bên cạnh sự nỗ lực của cả hệ thống chính trị, thì bản thân PNDTTS cũng cần chủ động và sẵn sàng trong việc tiếp nhận sự trao quyền, dám phá bỏ “vỏ kén” để bước ra ngoài xã hội một cách mạnh mẽ và tự tin hơn nữa. Những giải pháp đưa ra trong phân tích này, mặc dù chủ yếu là những giải pháp đảm bảo của Nhà nước, tuy nhiên hiện thực hoá được những quy định, chính sách ưu đãi đó hay không thì cần sự góp sức rất lớn từ phía các nhóm DTTS, trong đó có phụ nữ và trẻ em gái./.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Ngoại giao, *Sách trắng về quyền con người*, <https://pbgdpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Lists/HoatDongPGBDPLTW/Attachment/s/725/Sach%20trang%20ve%20quyen%20con%20nguoi%202018.pdf>
2. Đỗ Mạc Ngân Doanh, *Quyền của người dân tộc thiểu số tại Việt Nam hiện nay*, Nxb. Lao động - xã hội, Hà Nội, 2019.
3. Figures on Ethnic Minority Women and Men in Viet Nam 2015, [http://www.un.org.vn/en/publications/doc\\_details/559-figures-on-ethnic-minority-women-and-men-in-viet-nam-2015.html](http://www.un.org.vn/en/publications/doc_details/559-figures-on-ethnic-minority-women-and-men-in-viet-nam-2015.html)
4. Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Ủy ban Dân tộc, *Để phụ nữ dân tộc thiểu số không bị bỏ lại phía sau*, Hà Nội, tháng 10/2019.

(Xem tiếp trang 81)