

# Nhận con nuôi từ Việt Nam

Những phát hiện  
và khuyến nghị của  
Nhóm chuyên gia  
đánh giá



International Social Service  
Service Social International  
Servicio Social Internacional

2009

## Nội dung

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Từ viết tắt.....</b>                                                                         | <b>4</b>  |
| <b>Lời mở đầu.....</b>                                                                          | <b>5</b>  |
| <b>Lời cảm ơn.....</b>                                                                          | <b>8</b>  |
| <b>Tóm tắt thông tin cơ bản.....</b>                                                            | <b>9</b>  |
| <br>                                                                                            |           |
| <b>1. Bối cảnh nuôi con nuôi tại Việt Nam.....</b>                                              | <b>11</b> |
| 1.1. Thực trạng nuôi con nuôi quốc tế hiện nay.....                                             | 11        |
| 1.2. Khái quát tình hình nuôi con nuôi tại Việt Nam .....                                       | 12        |
| <br>                                                                                            |           |
| <b>2. Những lĩnh vực chính liên quan đến các hình thức chăm sóc thay thế tại Việt Nam .....</b> | <b>16</b> |
| 2.1. Tách khỏi cha mẹ và gia đình .....                                                         | 16        |
| 2.1.1 Nguyên nhân tách rời khỏi gia đình và cha mẹ.....                                         | 16        |
| 2.1.2. Các hình thức tách rời khỏi cha mẹ.....                                                  | 17        |
| 2.1.3. Ảnh hưởng của việc nhận nuôi khi trẻ bị tách khỏi gia đình .....                         | 20        |
| 2.2. Con nuôi và hệ thống chăm sóc thay thế .....                                               | 21        |
| 2.2.1 Tổng quan về hệ thống chăm sóc thay thế .....                                             | 21        |
| 2.2.2 Vị trí của nhận con nuôi trong hệ thống chăm sóc thay thế.....                            | 23        |
| <br>                                                                                            |           |
| <b>3. Những vấn đề chính liên quan đến con nuôi tại Việt Nam.....</b>                           | <b>24</b> |
| 3.1. Quyết định nhu cầu, tính pháp lý của việc nhận nuôi một đứa trẻ.....                       | 24        |
| 3.1.1. Điều tra nguồn gốc và thực trạng trẻ.....                                                | 24        |
| 3.1.2. Thủ tục đồng ý cho con nuôi.....                                                         | 27        |
| 3.1.3. Trách nhiệm của việc công bố đứa trẻ được cho làm “con nuôi” .....                       | 28        |
| 3.2. Ưu tiên nuôi con nuôi trong nước .....                                                     | 29        |
| 3.2.1. Thủ tục và cách thức hiện thời .....                                                     | 29        |
| 3.2.2. Khuyến khích nuôi con nuôi trong nước.....                                               | 30        |
| 3.2.3. Con nuôi trong nước và tuân thủ “nguyên tắc phụ trợ” .....                               | 30        |
| 3.3. Giới thiệu .....                                                                           | 33        |
| 3.3.1. Thủ tục giới thiệu con nuôi trong nước.....                                              | 33        |
| 3.3.2. Thủ tục giới thiệu nuôi con nuôi quốc tế.....                                            | 33        |
| 3.4. Ra quyết định về việc nhận nuôi.....                                                       | 34        |
| 3.4.1 Hệ thống phân cấp.....                                                                    | 34        |
| 3.4.2 Thiếu nguồn lực cho Cơ quan Quản lý Con nuôi cấp Trung ương.....                          | 34        |
| 3.4.3 Phân tán trách nhiệm .....                                                                | 35        |
| 3.4.4 Giám đốc các cơ sở nuôi dưỡng.....                                                        | 35        |

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4. Đặc điểm của con nuôi Việt Nam được nước ngoài nhận nuôi.....</b>                             | <b>37</b> |
| 4.1 Tuổi của trẻ được nước ngoài nhận nuôi .....                                                    | 37        |
| 4.2 Nhận nuôi trẻ lớn tuổi hơn .....                                                                | 39        |
| 4.3 Nhận nuôi trẻ khuyết tật.....                                                                   | 40        |
| 4.4 Nhận nuôi trẻ là người dân tộc thiểu số .....                                                   | 40        |
| 4.5 Đáp ứng những kỳ vọng của cha mẹ nuôi?.....                                                     | 41        |
| <b>5. Ảnh hưởng của nhân tố nước ngoài trong việc nhận con nuôi.....</b>                            | <b>43</b> |
| 5.1 Chính phủ và quản lý cấp Trung ương của nước nhận con nuôi.....                                 | 43        |
| 5.1.1. Xây dựng cơ chế nuôi con nuôi quốc tế .....                                                  | 43        |
| 5.1.2. Điều phối giữa các “nước nhận nuôi” .....                                                    | 45        |
| 5.1.3. Thoả thuận song phương.....                                                                  | 46        |
| 5.1.4. Giám sát về con nuôi đối với các nước nhận nuôi .....                                        | 49        |
| 5.2 Các cơ quan con nuôi.....                                                                       | 50        |
| 5.2.1. Cấp phép hoạt động và giám sát .....                                                         | 50        |
| 5.2.2. Ảnh hưởng đối với chính sách nuôi con nuôi quốc tế .....                                     | 52        |
| 5.2.3. Ảnh hưởng tài chính .....                                                                    | 53        |
| 5.3. Các câu hỏi về tài chính .....                                                                 | 53        |
| 5.3.1. Chi phí và phí .....                                                                         | 53        |
| 5.3.2. Các yêu cầu “Viện trợ nhân đạo” .....                                                        | 57        |
| <b>6. Vấn đề pháp lý.....</b>                                                                       | <b>66</b> |
| 6.1. Đề xuất liên quan đến quy định của Tổ chức .....                                               | 66        |
| 6.2. Gia nhập và thực hiện Công ước Lahay.....                                                      | 66        |
| 6.2.1. Thời gian gia nhập và cải cách pháp lý .....                                                 | 66        |
| 6.2.2. Vai trò và trách nhiệm của Cơ quan Trung ương theo quy định của Công ước Lahay .....         | 66        |
| <b>7. Những đề xuất chính.....</b>                                                                  | <b>70</b> |
| 7.1. Đối với các cơ quan hữu quan của Việt nam .....                                                | 70        |
| 7.2. Đối với các cơ quan ở nước ngoài .....                                                         | 73        |
| 7.3. Đối với các cơ quan con nuôi .....                                                             | 74        |
| 7.4. Đối với các tổ chức chính phủ ở nước ngoài .....                                               | 74        |
| <b>Phụ lục 1: Danh sách những người đã gặp.....</b>                                                 | <b>76</b> |
| <b>Phụ lục 2: Thủ tục nhận nuôi nước ngoài với trẻ vô thừa nhận.....</b>                            | <b>77</b> |
| <b>Phụ lục 3: Đề xuất của ISS về các quy định đối với tổ chức nuôi con nuôi quốc tế tại VN.....</b> | <b>78</b> |

## TỪ VIẾT TẮT

|        |                                                                                           |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| AAB    | Tổ chức được cấp Giấy phép hoạt động trong lĩnh vực con nuôi                              |
| CAI    | Commissione per le Adozioni Internazionali (Ủy ban Con nuôi Quốc tế của Ý)                |
| CRC    | Công ước LHQ về Quyền Trẻ em                                                              |
| DOJ    | Sở Tư pháp                                                                                |
| DOH    | Sở Y tế                                                                                   |
| DOLISA | Sở LĐ-TBXH                                                                                |
| ICA    | Nuôi con nuôi quốc tế                                                                     |
| MOH    | Bộ Y tế                                                                                   |
| MOJ    | Bộ Tư pháp                                                                                |
| MOLISA | Bộ LĐ-TBXH                                                                                |
| MPS    | Bộ Công an                                                                                |
| SPC    | Trung tâm Bảo trợ Xã hội                                                                  |
| PAPs   | Cha mẹ nuôi tiềm năng                                                                     |
| THC-93 | Công ước Lahay ngày 29/5/1993 về Bảo vệ Trẻ em và Hợp tác trong Lĩnh vực Con nuôi Quốc tế |
| UNCRC  | Ủy ban của LHQ về Bảo vệ Quyền Trẻ em                                                     |
| VND    | Đồng tiền Việt Nam                                                                        |

Nghiên cứu đánh giá này được thực hiện bởi một nhóm chuyên gia tư vấn độc lập. Do đó, các quan điểm và đề xuất trình bày trong Báo cáo này không nhất thiết thể hiện các chính sách và quan điểm của UNICEF hay Bộ Tư pháp Việt Nam.

## LỜI MỞ ĐẦU

Đánh giá này do Hervé Boéchat, Nigel Cantwell và Mia Dambach của Tổ chức Dịch vụ Xã hội Quốc tế (ISS)<sup>1</sup> tiến hành. Đây là đánh giá độc lập được Cơ quan UNICEF tại Hà Nội, và Cục Con Nuôi Bộ Tư pháp Việt Nam đồng ý để Cơ quan ISS thực hiện.

Mục đích của đánh giá được tóm tắt như sau:

- Xác định và nêu những vấn đề liên quan đến quy trình nhận con nuôi trong nước và nước ngoài, nhằm mục đích hỗ trợ Chính phủ Việt Nam trong quá trình chuẩn bị tham gia Công ước Lahay 1993 về Nuôi con nuôi quốc tế (dưới đây gọi tắt là THC- 93);
- Xem xét dự thảo Luật Nuôi Con nuôi mới và đưa ra đề xuất thay đổi cần thiết để thực hiện tốt và phù hợp với chuẩn mực quốc tế.

Đến nay, ngoài việc rà soát các tư liệu có sẵn, Nhóm chuyên gia đã sang Việt Nam từ ngày 4 đến ngày 13/5/2009. Trong thời gian đó Đoàn đã thảo luận với các bên hữu quan, cụ thể: Cục Con nuôi và các cơ quan địa phương, đại diện Chính phủ nước ngoài, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức con nuôi được cấp phép hoạt động tại Việt Nam. Đoàn đã có các chuyến công tác tại tỉnh Bắc Kạn và Vũng Tàu và một số trung tâm nuôi dạy trẻ tại TP Hà Nội. Trong các đợt khảo sát và thảo luận, đều có sự tham gia của đại diện Cục Con nuôi và Cơ quan UNICEF.

Sau khi thực hiện các phần việc trên, Báo cáo sơ bộ đã được nộp cho UNICEF và Bộ Tư pháp vào tháng 6/2009. Sau đó, Bộ Tư pháp đã gửi Báo cáo này để xin ý kiến nhận xét của các cơ quan, đơn vị của Việt Nam (ở cấp Trung ương và địa phương) tại những nơi mà Nhóm chuyên gia đã tiến hành khảo, cũng như các Đại sứ quán nước ngoài tại Hà Nội mà Nhóm chuyên gia đã liên hệ. Trong khi đó, Nhóm chuyên gia của ISS vẫn tiếp tục tiến hành nghiên cứu thêm. Nội dung dự thảo Báo cáo đã được trình bày và thảo luận tại hội thảo do Cục Con nuôi Bộ Tư pháp phối hợp với UNICEF tổ chức tại Hà Nội ngày 18/9/2009. Trong quá trình hoàn thiện Báo cáo, Nhóm chuyên gia đã nghiên cứu những yêu cầu, đề nghị và dữ liệu bổ sung được thông qua Hội thảo này.

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, nêu trên, chúng tôi đã dành trọng tâm ưu tiên cho vấn đề con nuôi quốc tế, trên cơ sở mục tiêu chính của chúng ta là hướng tới tham gia Công ước Lahay. Báo cáo này được thể hiện theo trọng tâm ưu tiên đó.

---

<sup>1</sup>ISS là một tổ chức phi chính phủ quốc tế thường được mời làm tư vấn cho Hội đồng Kinh tế - Xã hội LHQ (ECOSOC) cũng như UNICEF và các cơ quan liên chính phủ khác. Hervé Boéchat là Giám đốc Trung tâm Quốc tế về Quyền của trẻ em bị tách ly khỏi gia đình (IRC) do ISS quản lý. Nigel Cantwell là chuyên gia quốc tế về các chính sách bảo vệ trẻ em. Mia Dambach là Chuyên gia đặc biệt về Quyền trẻ em của IRC

Đồng thời, chúng tôi cũng đã có những quan tâm đáng kể đến vấn đề nhận con nuôi trong nước - và tình hình phúc lợi trẻ em và bảo vệ trẻ em trên bình diện rộng hơn – đặc biệt là từ góc độ những tác động trực tiếp và gián tiếp đối với nuôi con nuôi quốc tế.

Riêng về Dự thảo Luật Nuôi con nuôi, chúng tôi đã có rất nhiều buổi thảo luận hiệu quả với Tổ Biên tập dự thảo Luật. Theo yêu cầu của Cục Con nuôi Bộ Tư pháp, trong thời gian công tác tại Hà Nội (ngày 12/5), chúng tôi đã đưa ra một bản đánh giá rất dài về dự thảo luật này. Đến tháng 9, dự thảo luật đã được chỉnh sửa đáng kể, trên cơ sở cân nhắc những đề xuất của chúng tôi cùng nhiều yếu tố khác. Một lần nữa, theo đề nghị của Cục Con nuôi Bộ Tư pháp, chúng tôi lại đưa ra những ý kiến nhận xét sâu hơn về bản dự thảo mới (Dự thảo 5) vào ngày 25/9. Như đã thống nhất với Cục Con nuôi Bộ Tư pháp, do quá trình chỉnh sửa dự thảo Luật vẫn còn tiếp diễn, những ý kiến nhận xét của chúng tôi đối với dự thảo này ở các thời điểm khác nhau không đưa vào phần Phụ lục của Báo cáo.

Trước khi bắt tay vào công việc, các bên đã nhất trí rằng Báo cáo đánh giá này sẽ dựa trên quan điểm nhìn về phía trước. Vì vậy, mục đích của việc đánh giá không phải là điều tra những vấn đề đã qua mà là xem xét bất kỳ vấn đề gì liên quan đến quy trình hiện tại hoặc gần đây nhằm tìm ra cách để giải quyết một cách có hiệu quả trong tương lai. Trên quan điểm đó, những vấn đề đã được tìm ra sẽ được nêu và phân tích trong Báo cáo này.

Các thành viên trong đoàn đánh giá cũng đã làm việc trên cơ sở nhận thức rằng trách nhiệm đảm bảo quy trình nhận con nuôi quốc tế một cách phù hợp, xét về chính bản chất của hoạt động này, không chỉ thuộc về các quốc gia cho con nuôi mà còn cần có sự cam kết đầy đủ và tích cực từ các cơ quan hữu quan và các cơ quan con nuôi của nước nhận nuôi. Dựa trên kết quả đánh giá, Báo cáo đưa ra đề xuất cho cả Chính phủ Việt Nam, Chính phủ các nước và các tổ chức con nuôi.

Trong khi tiến hành đánh giá, chúng tôi tập trung vào những vấn đề thông dụng nhất với hệ thống con nuôi của Việt Nam. Do tính chất phức tạp của vấn đề, do không đủ chức năng và hạn chế về nguồn lực, nên chúng tôi không thể đề cập được mọi vấn đề theo mong muốn của mình chẳng hạn như hai hệ thống cùng áp dụng đối với trẻ thừa nhận/ vô thừa nhận tại thời điểm tiến hành nghiên cứu, đặc điểm cụ thể của con nuôi trong nước (ví dụ: nhận con nuôi “thực tế”, nhận con nuôi trọn vẹn và nhận con nuôi đơn giản) và những vấn đề liên quan đến buôn bán trẻ em.

Nghiên cứu đánh giá của chúng tôi được tiến hành một cách hệ thống, dựa trên các chuẩn mực quốc tế phù hợp, đặc biệt phải kể đến Công ước Liên Hợp Quốc (LHQ) về Quyền Trẻ em và Công ước Lahay. Nếu chúng tôi có bất cứ định kiến gì trong quá trình thực hiện nhiệm vụ này thì định kiến đó cũng chỉ là ủng hộ

việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền trẻ em đã được công nhận trên khắp thế giới. Chúng tôi phải công nhận rằng không phải lúc nào chúng tôi cũng có được những dữ liệu cần thiết, và chúng tôi cũng không thể đi hết cả chiều dài và chiều rộng của Việt Nam để thu thập thông tin và tham khảo ý kiến của tất cả các tổ chức, cá nhân có liên quan. Hơn thế nữa, trong giới hạn quyền hạn của mình, không phải lúc nào chúng tôi cũng có thể xác minh và kiểm tra chéo các thông tin thu được một cách có hệ thống, nhưng chúng tôi đã cố gắng hết mình để phản ánh những gì mà chúng tôi cho rằng “chân thực” nhất. Chúng tôi đặc biệt biết ơn những người đã giúp chỉ ra những lỗi dữ liệu thực tế trong Báo cáo ban đầu của chúng tôi, và qua đó hy vọng rằng trong phạm vi có thể, Báo cáo đã được chỉnh sửa này có ít lỗi như vậy nhất

Cuối cùng, chúng tôi nhận thức rõ rằng Báo cáo của chúng tôi không nhất thiết đem lại cảm giác dễ chịu cho người đọc là những người có liên quan đến vấn đề cho, nhận con nuôi trong và ngoài Việt Nam, dù cho đó là các cơ quan Chính phủ, hoặc ở một chừng mực nào đó, là các cha mẹ nuôi tiềm năng và trẻ em Việt Nam đã được cho làm con nuôi. Tuy nhiên, khi chúng tôi chuẩn bị nộp Báo cáo cuối cùng này thì hệ thống tư pháp của Việt Nam (Tòa án Nhân dân tỉnh Nam Định) vừa mới kết án 16 người do đã nhận hối lộ để làm giả giấy tờ cho 266 trẻ em Việt Nam từ năm 2005 đến năm 2008 nhằm đáp ứng nhu cầu con nuôi của người nước ngoài. Đây không phải là lần đầu tiên Việt Nam công nhận sự tồn tại của vấn đề này và thể hiện quyết tâm giải quyết nó. Tuy nhiên, những sự thật được hé lộ qua vụ việc này cung cấp thêm những bằng chứng rất kịp thời, cho thấy các vấn đề chúng ta nêu lên cần tiếp tục tìm cách giải quyết – cả ở trong và ngoài Việt Nam – nếu như chúng ta muốn việc người nước ngoài nhận nuôi con nuôi Việt Nam, trên cơ sở tôn trọng đầy đủ quyền của trẻ em được nhận làm con nuôi, và thực hiện vai trò theo luật pháp quốc tế.

Hervé Boéchat

Nigel Cantwell

Mia Dambach

Geneva, 7/10/2009

## LỜI CẢM ƠN

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn những người đã dành thời gian để thảo luận với chúng tôi tại Việt Nam (xem Phụ lục 1) và những đóng góp quý báu của họ cho đánh giá này. Đặc biệt chúng tôi xin cảm ơn sâu sắc các chuyên viên của Cục Con nuôi như Ông Nguyễn Văn Bình, Bà Lê Thị Hoàng Yến, Ông Đặng Minh Đạo (tại thời điểm tiến hành nghiên cứu) và các cán bộ khác về sự hợp tác và tận tình của họ. Chúng tôi cũng rất trân trọng và cảm ơn Cục Con nuôi Bộ Tư Pháp đã cho chúng tôi cơ hội được tham gia tranh luận tại buổi hội thảo lấy ý kiến đóng góp về bản Báo cáo sơ bộ. Chúng tôi xin cảm ơn các cán bộ của Cơ quan UNICEF tại Hà Nội, đặc biệt là Ông Jesper Morch, Ông Jean Dupraz, Bà Lê Hồng Loan, Bà Naira Avetisyan, Bà Nguyễn Thị Hà và Chị Văn Thị Minh Hiền đã hỗ trợ chúng tôi rất nhiều trong công việc của mình bằng nhiều hình thức khác nhau.

## TÓM TẮT THÔNG TIN CƠ BẢN

**Mức độ và tính chất của nuôi con nuôi quốc tế ở Việt Nam chủ yếu bị ảnh hưởng bởi nhu cầu từ nước ngoài.** Do vậy, số lượng trẻ em có thể cho làm “con nuôi” tương ứng với số lượng cha mẹ nuôi tiềm năng ở nước ngoài lớn hơn nhu cầu thực tế của những đứa trẻ bị “bỏ rơi” và trẻ mồ côi. Vì vậy, hầu hết số trẻ được nhận làm con nuôi là dưới 1 tuổi, độ tuổi mà phần lớn cha mẹ nuôi mong muốn. Do chỉ có rất ít và ngày càng ít các “nước cho con nuôi” đang cho phép trẻ em ở độ tuổi này “được nhận nuôi” ở nước ngoài, các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế sẵn sàng chấp nhận các điều kiện do Chính phủ Việt Nam quy định để xin con nuôi. Cũng có rất nhiều áp lực từ nước ngoài đối với Việt Nam để Việt Nam tiếp tục là “nguồn cung cấp” con nuôi là trẻ rất nhỏ tuổi.

**Hoàn cảnh trẻ nhỏ được “cho làm con nuôi” không rõ ràng và thiếu chính xác.** Những công bố về sự việc “trẻ bị bỏ rơi”, vốn đã được biết đến là khó điều tra, diễn ra thường xuyên một cách đáng ngạc nhiên, và không giải thích về “cao điểm khi có nhiều trẻ bị bỏ rơi” và “trầm xuống khi có ít trẻ bị bỏ rơi”. Thủ tục xác minh thực trạng đứa trẻ, và những vấn đề khác để đảm bảo có sự tự do và sự đồng ý trước khi làm con nuôi là không phù hợp và thiếu nhất quán. Việc ra quyết định về đứa trẻ có đủ điều kiện để làm con nuôi quốc tế khi không còn giải pháp nào trong nước (kể cả quay trở về với gia đình của trẻ) dường như không xem xét đến tính chất phụ trợ của con nuôi quốc tế, với rất ít hoặc hầu như không có sự cố gắng để xác định nhu cầu thực sự của đứa trẻ hoặc để tìm ra cơ hội chăm sóc ở trong nước.

**Quy trình nuôi con nuôi quốc tế bị ảnh hưởng bởi mối quan hệ không lành mạnh có thể tồn tại giữa các tổ chức con nuôi và các cơ sở nuôi dưỡng tập trung.** Vấn đề này liên quan đến các khoản đóng góp bắt buộc và tương đối lớn từ các tổ chức dưới hình thức “viện trợ nhân đạo” cho các cơ sở nuôi dưỡng mà bản thân họ thấy là “đôi tác” tiềm năng cho nuôi con nuôi quốc tế (ICA). Vấn đề “viện trợ nhân đạo” dường như quan trọng hơn nhiều so với việc đảm bảo rằng chỉ coi nuôi con nuôi quốc tế như một biện pháp ngoại lệ cho từng trường hợp cụ thể. Các tổ chức cạnh tranh nhau để đón được trẻ và thường kỳ vọng rằng trẻ sẽ được “giới thiệu” cho họ để làm con nuôi quốc tế theo giá trị viện trợ nhân đạo mà họ cung cấp. Hầu như không có hoặc có rất ít việc giám sát hoạt động của các tổ chức này, và bản thân tổ chức của họ hoặc cơ sở nuôi dưỡng mà họ cùng làm việc không có động cơ gì để giải quyết hoặc thông báo các vấn đề bởi vì phương thức hoạt động của hệ thống hiện thời đều có lợi cho cả hai bên.

**Chính phủ và Cơ quan trung ương của “nước nhận nuôi” nói chung và trong một số trường hợp nói riêng – không hoàn toàn cam kết áp dụng những nguyên tắc cơ bản của Công ước Lahay ngày 29/5/1993 về Bảo vệ Trẻ em và Hợp tác trong lĩnh vực con nuôi quốc tế (THC-93), hoặc những đề xuất của Ủy ban đặc biệt về việc áp dụng các điều ước khi giải quyết vấn đề con nuôi Việt Nam.** Vì vậy họ đã gửi những thông điệp đan xen và không giúp ích gì cho việc chấp nhận hệ thống hiện thời. Những thông điệp này dường như làm giải tỏa bớt những áp lực trong nội bộ nước họ thay vì xử lý những vấn đề nảy sinh. Trong hầu hết các trường hợp, các Đại sứ quán hầu như không nắm được hoạt động của các tổ chức con nuôi của nước họ, ngoài việc xác nhận sự tuân thủ các chuẩn mực quốc tế về con nuôi đối với nước họ.

**Việc Việt Nam mong muốn sớm tham gia Công ước Lahay 1993 là dấu hiệu tích cực.** Việc này đòi hỏi không chỉ có sự thay đổi về hệ thống pháp lý mà Việt Nam đã biết trước, mà còn thay đổi cơ bản về cách nhìn, đặc biệt là sự xoá bỏ hoàn toàn “viện trợ nhân đạo” hoặc những đóng góp khác về tài chính và nuôi con nuôi quốc tế chỉ là biện pháp cho những đứa trẻ thực sự có nhu cầu. Sự thành công của những cố gắng này không chỉ phụ thuộc vào chính Việt Nam mà còn phụ thuộc vào sự sẵn sàng và khả năng của các tổ chức nước ngoài, các tổ chức cung cấp viện trợ tích cực, trong đó có cả việc phát triển các biện pháp bảo vệ phúc lợi trẻ em, các hệ thống bảo vệ trẻ em có hiệu quả dựa trên chiến lược phi tập trung hóa và mở rộng các hình thức chăm sóc thay thế cho những trẻ có nguy cơ.

# 1. BỐI CẢNH NUÔI CON NUÔI VIỆT NAM

## 1.1. Thực trạng nuôi con nuôi quốc tế hiện nay

Nuôi con nuôi quốc tế là một hiện tượng mang tính toàn cầu với đặc thù riêng của “từng nước”. Vì vậy cần nhấn mạnh thực tế rằng Báo cáo này được lập vào thời điểm mà sau khi số lượng trẻ được cho làm con nuôi ở các nước nhận nuôi chính đã tăng tới mức cao nhất trong các năm ở thập kỷ 80 và 90, và sau đó hoặc là ổn định hoặc giảm xuống kể từ những năm đầu thế kỷ 21, trừ Ý (xem bảng 1).

**Bảng 1: Tổng số trẻ trên thế giới được nhận làm con nuôi quốc tế (tới các nước nhận nuôi chính)**

**Năm 2001 – 2008 (năm cao nhất được in đậm)<sup>2</sup>**

|                    | 2001       | 2002         | 2003         | 2004          | 2005         | 2006   | 2007   | 2008         |
|--------------------|------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------|--------|--------------|
| <i>Hoa Kỳ*</i>     | 19'237     | 20'099       | 21'616       | <b>22'884</b> | 22'728       | 20'679 | 19'613 | 17'433       |
| <i>Ý</i>           | 1'797      | 2'225        | 2'772        | 3'402         | 2'874        | 3'188  | 3'420  | <b>3'977</b> |
| <i>Pháp</i>        | 3'095      | 3'551        | 3'995        | 4'079         | <b>4'136</b> | 3'977  | 3'162  | 3'271        |
| <i>Tây Ban Nha</i> | 3'428      | 3'625        | 3'951        | <b>5'541</b>  | 5'423        | 4'472  | 3'648  | 3'156        |
| <i>Đức</i>         | 1'789      | <b>1'919</b> | 1'720        | 1'632         | 1'453        | 1'388  | 1'432  | 1'251        |
| <i>Canada</i>      | 1'874      | 1'926        | <b>2'180</b> | 1'955         | 1'871        | 1'535  | 1'712  | 1'908        |
| <i>Thụy Điển</i>   | 1'044      | 1'107        | 1'046        | <b>1'109</b>  | 1'083        | 879    | 800    | 793          |
| <i>Hà Lan</i>      | 1'122      | 1'130        | 1'154        | <b>1'307</b>  | 1'185        | 816    | 782    | 767          |
| <i>Đan Mạch</i>    | <b>631</b> | 609          | 522          | 527           | 586          | 448    | 429    | 395          |
| <i>Thụy Sĩ</i>     | 543        | 558          | <b>722</b>   | 658           | 452          | 455    | 394    | 279          |
| <i>Na Uy</i>       | 713        | <b>747</b>   | 714          | 706           | 582          | 448    | 426    | 304          |
| <i>Tổng số</i>     | 34'730     | 36'938       | 39'670       | <b>43'142</b> | 41'921       | 38'285 | 35'818 | 33'534       |

Trong bối cảnh quốc tế này, việc giữ nguyên hay giảm dần số lượng không thể là do giảm số lượng đơn ở nước nhận con nuôi – rõ ràng rằng số lượng cha mẹ nuôi tiềm năng trên toàn thế giới vẫn cao hơn rất nhiều so với số lượng trẻ được nhận làm con nuôi – nhưng ngày càng có nhiều nước cho con nuôi đưa ra nhiều hạn chế lâu dài hoặc tạm thời trong việc nuôi con nuôi quốc tế. Ví dụ, có nhiều nước cho con nuôi đang đặt ra các quy định hạn chế nghiêm ngặt hơn cho người nước

<sup>2</sup>Nguồn: Công dân và Xuất nhập cảnh (Canada), Vụ Gia đình (Đan Mạch), Cơ quan nuôi con nuôi quốc tế (Pháp), Hội đồng nuôi con nuôi quốc tế (Ý), Bộ Tư pháp (Hà Lan), Bufdir (Na Uy), BLĐXH (Tây Ban Nha), Hội đồng Quốc gia Thụy Điển về ICA, MIA (Thụy Điển), Ủy ban TW về nuôi con nuôi quốc tế (Thụy Sĩ), Cục Thống kê (Đức), Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ (Mỹ)

\* Năm tài khóa (từ tháng 10 năm trước đến tháng 9 năm sau như đã nêu)

ngoài mong muốn nhận con nuôi (sức khỏe, độ tuổi v.v), đồng thời họ khuyến khích con nuôi trong nước và đã có một số thành công nhất định. Ngoài ra việc tăng số lượng các nước có nghĩa là sẽ có ít trẻ cần cho làm con nuôi ở nước ngoài hơn, hoặc, về nguyên tắc, chỉ những trẻ cần đến nuôi con nuôi quốc tế sẽ là trẻ lớn tuổi và/ hoặc trẻ “có nhu cầu đặc biệt”<sup>3</sup>.

Tất cả những nhân tố này tạo ra tình huống nhu cầu nuôi con nuôi trên toàn thế giới lớn hơn nhiều so với số trẻ em có thể cho làm con nuôi. Kết quả là các nước nhận nuôi và các cơ quan con nuôi thường phải cố gắng hơn để tìm các nước có trẻ nhỏ tuổi hơn được cho làm con nuôi. Trong tình huống đặc biệt này, khi mà “cầu” vượt “cung” chắc chắn dẫn đến những biểu hiện không tốt và mâu thuẫn lẫn với nhau. Ở những nước mà hệ thống bảo trợ xã hội không tốt thì các gia đình bị áp lực phải cho con đi làm con nuôi. Khi các thực tiễn đó trở nên quá thông dụng thì các nước cho con nuôi phải tiến hành các biện pháp ngăn chặn<sup>4</sup> hoặc phải tăng thêm áp lực đối với nước nhận con nuôi<sup>5</sup>.

**Vì vậy cần lưu ý tới bối cảnh chung khi bàn luận vấn đề liên quan đến quy định về nuôi con nuôi quốc tế tại một quốc gia như Việt Nam.**

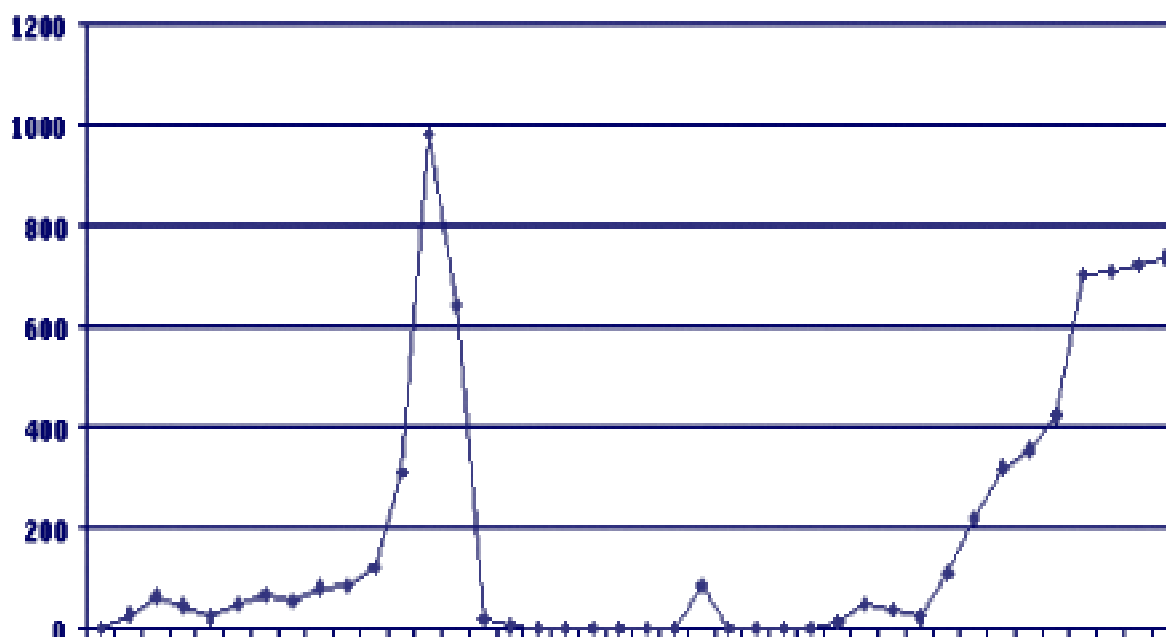
## **1.2. Khái quát tình hình con nuôi tại Việt Nam cho đến nay**

Nuôi con nuôi quốc tế tại Việt Nam bắt đầu từ những năm 70, với số lượng rất ít trong những năm 80 và bắt đầu tăng trở lại vào những năm 90. Chiến tranh Mỹ đóng vai trò quan trọng trong việc khởi xướng nhận con nuôi Việt Nam, đặc biệt là vào cuối thời kỳ chiến tranh khi bắt đầu một chương trình con nuôi ồ ạt<sup>6</sup>. Biểu đồ dưới đây cho thấy những thay đổi của nuôi con nuôi quốc tế giữa Việt Nam và Mỹ từ năm 1962 đến năm 2001 (tổng số: 7.093). Nếu cộng thêm con số của các năm từ 2002 đến 2008 có 11.011 trẻ em Việt Nam đã được người Mỹ nhận nuôi trong 46 năm.

<sup>3</sup>Trong “Chiến dịch Babylift” vào tháng 4/1979, có hơn 3.000 trẻ em Việt Nam rời Việt Nam để làm con nuôi ở Mỹ, Canada, Úc và Châu Âu. Nghiên cứu sau đó đã làm sáng tỏ các điều kiện gây tranh cãi (nếu xác minh tình trạng trẻ, không có đủ tư liệu v.v...) mà ở đó có nhiều trường hợp con nuôi được thực hiện.

<sup>7</sup>Viện con nuôi Evan B. Donaldson: <http://www.adoptioninstitute.org/FactOverview/international.html>

**Bảng 1: Con nuôi Việt Nam sang Mỹ từ năm 1962 đến 2001<sup>7</sup>**



Tính đến cuối thập kỷ 90, Việt Nam vẫn là một trong các quốc gia đứng đầu với tư cách là nước cho con nuôi, với ít nhất 10.000 trẻ được cho làm con nuôi ở tất cả các nước trong thập kỷ trước. Số liệu thống kê từ các cơ quan con nuôi ở cấp Trung ương (xem Bảng 2 dưới đây) cho thấy số lượng con nuôi đi từ Việt Nam là tương đối nhiều và nhìn chung đã tăng trong những năm gần đây, dĩ nhiên là tăng với những nước có quan hệ gần gũi và với những nước đã ký Thỏa thuận song phương với Việt Nam.

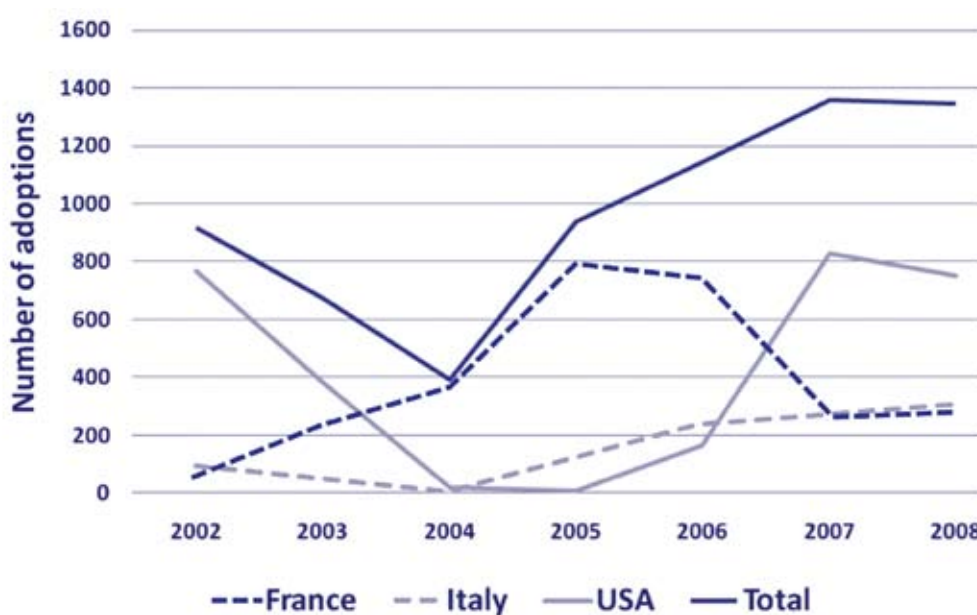
**Bảng 2: Con nuôi từ Việt Nam đến các nước nhận nuôi với số lượng lớn từ năm 2002 – 2008**

|                  | 2002        | 2003       | 2004       | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | Tổng số     |
|------------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Canada</i>    | 84          | 45         | 6          | 5           | 34          | 54          | 45          | 189         |
| <i>Đan Mạch</i>  | 75          | 19         | 13         | 72          | 44          | 51          | 39          | 313         |
| <i>Pháp</i>      | 61          | 234        | 363        | 790         | 742         | 268         | 284         | 2742        |
| <i>Ai len</i>    | 81          | 39         | 16         | 92          | 68          | 130         | 181         | 607         |
| <i>Ý</i>         | 90          | 59         | 6          | 140         | 238         | 263         | 313         | 1109        |
| <i>Thụy Điển</i> | 86          | 32         | 6          | 80          | 67          | 54          | 45          | 370         |
| <i>Thụy Sĩ</i>   | 24          | 47         | 31         | 4           | 3           | 5           | 5           | 119         |
| <i>Hoa Kỳ</i>    | 766         | 382        | 21         | 7           | 163         | 828         | 751         | 2918        |
| <b>Tổng số</b>   | <b>1183</b> | <b>857</b> | <b>462</b> | <b>1190</b> | <b>1359</b> | <b>1648</b> | <b>1658</b> | <b>8357</b> |

Tính trung bình hàng năm có ít nhất 1.000 trẻ em Việt Nam được cho làm con nuôi ở nước ngoài, trong năm 2007 và 2008 mỗi năm có trên 1.600 trẻ em làm con nuôi. Dự kiến rằng con số này sẽ giảm trong năm 2009 khi Thỏa thuận song phương với Mỹ, Ailen và Thụy Điển không được gia hạn, mặc dù vẫn còn rất nhiều trường hợp vẫn “tiếp tục làm” để cho sang Mỹ tại thời điểm đang giám sát. Tuy nhiên trong những năm gần đây Việt Nam vẫn tiếp tục là nước thu hút nhiều nước khác như Ý và Pháp, Việt Nam là nước lớn thứ 5 hay thứ 6 về “nguồn” con nuôi và việc này dường như vẫn xảy ra trong năm 2009.

Bảng dưới đây cho thấy những thay đổi của ba nước cho con nuôi trong 6 năm vừa rồi. Cần lưu ý rằng, số lượng con nuôi sang Pháp trong các năm từ 2004 đến 2006 dường như tăng lên do số con nuôi đến Mỹ đã giảm đi trong thời kỳ đó<sup>8</sup>. Tuy nhiên sự giảm nhanh và đột ngột về số lượng con nuôi sang Pháp vào năm 2007, khi Mỹ chính thức bắt đầu lại các hoạt động của họ, không phản ánh hiện tượng này. Có vẻ như hiện tượng này có nguồn gốc từ hai yếu tố chính: việc công nhận hệ thống nuôi con nuôi quốc tế của Pháp được thực hiện vào thời gian đó; và quyết định (rất được hoan nghênh) của Chính phủ Việt Nam trong năm 2006 nhằm ngăn cấm việc giải quyết trực tiếp cho trẻ em Việt Nam làm con nuôi các cá nhân, gia đình người Pháp (không thông qua tổ chức con nuôi được cấp phép), trong thời kỳ đó, phần lớn trẻ sang làm con nuôi ở Pháp theo cách thức này (gia đình cha mẹ nuôi trực tiếp sang Việt Nam xin nhận con nuôi). Sau đó các tổ chức con nuôi của Pháp không có khả năng nhận thêm đơn để bù lại.

**Biểu đồ 2: Số lượng con nuôi Việt Nam sang Pháp, Ý và Mỹ (năm 2002 – 2008)**



<sup>8</sup>Việc đi xuống là do thời kỳ đàm phán để ký hiệp định song phương. Việc này cũng xảy ra ở các nước nhận nuôi khác.

Trong năm 2003, Chính phủ Việt Nam đã điều chỉnh quy định về nuôi con nuôi, thành lập Cục Con nuôi quốc tế thuộc Bộ Tư pháp để xét duyệt việc nhận con nuôi và đưa ra những yêu cầu đối với nước nhận nuôi để ký kết thoả thuận song phương với Việt Nam. Các thoả thuận song phương đã được ký với Pháp (năm 2000), và các nước khác như Đan Mạch (2003), Ý (2003), Thụy Điển (2004), Ailen (năm 2004), Canada (năm 2005), tỉnh bang Québec (năm 2005), Mỹ (năm 2005), Thụy Sĩ (năm 2005), và Tây Ban Nha (năm 2009). Các nước nhận con nuôi trong khuôn khổ Hiệp định song phương đã uỷ quyền cho một số tổ chức con nuôi quốc tế phát triển hoạt động con nuôi ở Việt Nam. Vào giữa năm 2008 có gần 70 tổ chức con nuôi nước ngoài.

Trong những năm gần đây, có một số nước đã thử đánh giá tính thực tế của hệ thống con nuôi tại Việt Nam (trong đó phải kể đến Phái đoàn hỗn hợp của Thụy Điển và Đan Mạch vào năm 2008, Phái đoàn của Văn phòng Tòa án Úc năm 2007, Báo cáo điều tra khoảng 300 trường hợp con nuôi do Phòng Công dân và xuất nhập cảnh Mỹ<sup>9</sup> thực hiện năm 2008). Ngoài ra, theo đánh giá của các cuộc gặp mới đây, vấn đề nuôi con nuôi quốc tế luôn là chủ đề được các cơ quan ngoại giao của nước nhận nuôi quan tâm. Vì vậy, nuôi con nuôi quốc tế trong thời điểm hiện nay là vấn đề nhạy cảm cho Việt Nam. Một mặt, một số nước nhận nuôi đang yêu cầu tăng số lượng đơn xét duyệt hàng năm, nhưng mặt khác họ lại nêu những quan ngại về hệ thống con nuôi ở Việt Nam - với một số lý do.

Chúng tôi muốn nhấn mạnh rằng việc cải tổ hệ thống con nuôi ở bất kỳ quốc gia nào sẽ không thành công nếu nước nhận nuôi, các tổ chức con nuôi ở nước ngoài và cha mẹ nuôi tiềm năng không chia sẻ trách nhiệm. Hiện nay ở Việt Nam, những yếu tố này chưa hội tụ đầy đủ. Vì vậy, **nuôi con nuôi quốc tế ở Việt Nam chủ yếu bị ảnh hưởng bởi nhu cầu**, đặc biệt nếu chúng ta xem xét độ tuổi của trẻ được nhận làm con nuôi. Thực tế này rất quan trọng để hiểu về một số bất cập như đã ghi trong Báo cáo này.

---

<sup>9</sup>[http://vietnam.usembassy.gov/irreg\\_adoption042508.html#top](http://vietnam.usembassy.gov/irreg_adoption042508.html#top)

## 2. NHỮNG VẤN ĐỀ CHÍNH LIÊN QUAN ĐẾN CHĂM SÓC THAY THẾ TẠI VIỆT NAM

Phần này xem xét các điều kiện mà trẻ phải tách khỏi cha mẹ và gia đình và để hiểu về việc nuôi con nuôi trong một tổng thể khuôn khổ pháp lý lớn hơn về bảo vệ trẻ em ở Việt Nam.

### 2.1. Tách trẻ khỏi cha mẹ và gia đình

Năm 2007, Bộ LĐ-TBXH ước tính có trên 2,6 triệu trẻ em Việt Nam sống trong hoàn cảnh “đặc biệt”, chiếm 9% trong tổng số 30,2 triệu trẻ em<sup>10</sup>. Con số này bao gồm 1,2 triệu trẻ khuyết tật; 168.000 trẻ mồ côi và trẻ bị cha mẹ bỏ rơi, 27.000 trẻ phải làm việc và 3.000 trẻ em đường phố. Bộ LĐ-TBXH báo cáo thống kê có khoảng trên 14.000 trẻ sống trong các cơ sở bảo trợ của Nhà nước<sup>11</sup>. Trên cơ sở số liệu này, tỉ lệ trẻ sống trong các cơ sở bảo trợ tương đối thấp, chiếm dưới 0,05% tổng số trẻ. Chúng tôi không có thông tin gì thêm liên quan đến giới tính, nhóm dân tộc, độ tuổi hoặc tỉnh có tỉ lệ cao trẻ phải rời cha mẹ và cần đến sự chăm sóc thay thế khác.

#### 2.1.1 Nguyên nhân tách rời khỏi gia đình và cha mẹ

Không có nghiên cứu tổng thể về nguyên nhân trẻ phải tách khỏi cha mẹ mặc dù chúng tôi quan sát thấy người ta cho rằng nghèo đói thường là nguyên nhân cơ bản. Đói nghèo được nói tới là nguy cơ làm cho trẻ phải xa cha mẹ, cộng với các khó khăn trở ngại khác như phụ nữ đơn thân phải chịu sự kỳ thị của mọi người, và nhu cầu chăm sóc cho trẻ có hoàn cảnh đặc biệt. Việc thiếu cơ chế ngăn ngừa trong khung pháp lý tổng thể và ngăn ngừa tại cộng đồng càng làm tăng thêm tính rủi ro.

Nguy cơ trẻ bị tách rời dễ xảy ra ở các **bà mẹ đơn thân** bởi họ không đủ tài chính để nuôi con một mình và họ có thể phải đối mặt với sự kỳ thị trong cộng đồng do truyền thống văn hoá và quan điểm tôn giáo. Báo cáo của Chính phủ trong năm 2008 cho thấy tỷ lệ ly hôn gia tăng (ví dụ có 9.715 trường hợp vào năm 2002 và 58.623 trường hợp trong năm 2005), đó là một trong các nguyên nhân chính vì sao trẻ phải xa cha mẹ và trở thành trẻ lang thang đường phố<sup>12</sup>. Trong quá trình điều tra, chúng tôi đã gặp hai bà mẹ đơn thân mang con cho đi làm con nuôi. Do không có khả năng và trong hoàn cảnh đơn thân, cả hai phụ nữ này cảm thấy không thể chăm sóc con mình, tuy nhiên họ vẫn giữ quan hệ với cha mẹ nuôi của con mình ở nước ngoài<sup>13</sup>.

<sup>10</sup>Theo Luật Việt Nam, thuật ngữ “trẻ em” có nghĩa là trẻ dưới 16 tuổi

<sup>11</sup>Thông tin do UNICEF Việt Nam cung cấp, 2009

<sup>12</sup>Mục “tách rời gia đình” viết bằng tiếng Việt trong Báo cáo Quốc gia lần thứ 3, thứ 4 – Việt Nam thực hiện Công ước quốc tế về quyền trẻ em gửi UNCRC, Mục 66

<sup>13</sup>Để khắc phục sự kỳ thị, Bộ Y tế và Bộ LĐTBXH đang bàn bạc về khả năng lập nhóm các gia đình để chăm sóc trẻ sơ sinh cũng như là nhóm các bà mẹ và trẻ em cung cấp tư vấn cho các bà mẹ có nguy cơ

Khi các gia đình sống trong đói nghèo lại phải đối mặt với trách nhiệm chăm sóc một đứa con bị HIV/ AIDS và các nhu cầu đặc biệt khác thì sẽ có nhiều rủi ro lớn trong việc bỏ rơi hoặc khước từ quyền nuôi con. Cha mẹ không được chuẩn bị cho việc sinh ra đứa con có nhu cầu đặc biệt bởi vì bệnh viện không được trang bị đầy đủ. Ở Việt Nam chỉ có duy nhất một bệnh viện có thiết bị sàng lọc thai nhi kiểm tra xem trẻ có bị vấn đề về sức khỏe khi còn là bào thai<sup>14</sup>. Các Giám đốc Trung tâm Bảo trợ xã hội xác nhận rằng trẻ có nhu cầu đặc biệt chiếm một tỉ lệ tương đối trong các trung tâm này. Những trẻ đó không thể cho làm con nuôi được bởi cha mẹ chúng thường xuyên liên hệ với trẻ, tuy nhiên họ cho rằng ở trung tâm thì con họ được chăm sóc tốt hơn ở nhà.

Liên quan tới các nhân tố rủi ro đó việc **thiếu chính sách phòng ngừa phù hợp** cũng là tác nhân gây ra sự tách rời gia đình. Việt Nam thiếu hệ thống chính sách phòng ngừa tốt và điều đó không có gì là đáng ngạc nhiên, bởi nguyên nhân sâu xa của việc bỏ mặc con cái, khước từ quyền nuôi con và tách rời chưa được tìm hiểu một cách thấu đáo. **Chúng tôi đã quan sát thấy rằng có rất ít sự hỗ trợ dành cho các bà mẹ có ý định bỏ rơi hoặc khước từ nuôi con trong cộng đồng dân cư hoặc trong bệnh viện.** Chúng tôi biết rằng ở Hà Nội có một bệnh viện có dịch vụ tư vấn. Còn hầu hết các tỉnh khác như Bắc Kạn không có các dịch vụ này.<sup>15</sup>

### **2.1.2. Hình thức tách rời**

Một nghiên cứu về các hình thức tách rời cho thấy thế nào và tại sao trẻ cần có giải pháp lâu dài về gia đình, chẳng hạn như cho làm con nuôi. Ở khía cạnh này, chúng tôi đã tìm ra những vấn đề nhất định về mặt khái niệm trong khi cố gắng tìm hiểu rõ hơn các vấn đề trẻ bỏ rơi và vô thừa nhận trong bối cảnh Việt Nam. Trên thực tế, không có định nghĩa được công nhận trên toàn thế giới cho những thuật ngữ này và việc sử dụng chúng ở các quốc gia khác nhau là rất khác nhau, đôi khi tùy thuộc vào việc hành động bỏ rơi đó có bị giấu danh tính hay không, đôi khi lại tùy thuộc vào việc có văn bản “từ bỏ” chính thức được ký hay không.

Theo cách nhìn nhận của Việt Nam trẻ bị bỏ rơi trước hết là những trẻ em được tìm thấy mà không có bất cứ thông tin gì về nguồn gốc của chúng. Những trẻ bị mẹ/cha/người giám hộ bỏ rơi tại bệnh viện, trung tâm bảo trợ xã hội (TT BTXH), v.v. cũng được coi là “bị bỏ rơi” nhưng thuộc một nhóm định nghĩa hẹp hơn, đó là trẻ em có gia đình đã được xác định nhưng gia đình có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn và không thể chăm sóc chúng. Những em này được gửi đến TT BTXH và có thể được đề xuất cho làm con nuôi trong nước hoặc quốc tế.<sup>16</sup>

<sup>14</sup>Phòng vấn tại Bệnh viện Phụ sản Trung ương ngày 7/5/2009

<sup>15</sup>Xem Báo cáo quốc gia lần thứ 3 và 4 năm 2008 Việt nam thực hiện Công ước quốc tế về Quyền trẻ em gửi UNCRC để biết một số chính sách phòng ngừa đang áp dụng

Trong khi định nghĩa về “trẻ bị bỏ rơi” của Việt Nam trùng khớp với định nghĩa của chúng tôi, nhóm định nghĩa thứ hai lại có vẻ gần hơn với cách nhìn nhận của chúng tôi về “trẻ vô thừa nhận”. Theo cách nhìn của chúng tôi thì “vô thừa nhận” là hành động vĩnh viễn từ bỏ đứa trẻ cho một cá nhân, dịch vụ hoặc cơ sở nào đó chăm sóc ban đầu cho một cá nhân, dịch vụ hoặc cơ sở nào đó, với giả định rằng sẽ có những thu xếp để đảm bảo đứa trẻ tiếp tục được hưởng phúc lợi và chăm sóc, hoặc thông qua cá nhân, tổ chức đã chăm sóc ban đầu cho trẻ, hoặc thông qua các hình thức khác như nhận con nuôi.

Để tránh nhầm lẫn, định nghĩa về trẻ vô thừa nhận không nên bao gồm trẻ bị bỏ rơi, bởi vì ở đây nguồn gốc của trẻ đã được xác định, theo như định nghĩa của cơ quan chức năng Việt Nam.

Sự phân biệt giữa hai khái niệm này là hết sức quan trọng đối với nghiên cứu đánh giá của chúng tôi ở Việt Nam, bởi vì thực tế là một phần lớn các trường hợp nuôi con nuôi quốc tế có liên quan đến trẻ “bị bỏ rơi”. Ở bất cứ quốc gia nào, một khi trẻ được công bố là “bị bỏ rơi”, chứ không phải là không được mẹ thừa nhận, thì việc điều tra và xác minh rõ hơn nguồn gốc và nhân thân của đứa trẻ sẽ rất khó khăn. Hệ quả là trẻ “bị bỏ rơi” nhanh chóng được đưa vào đối tượng “có thể nhận làm con nuôi” mà không có bất cứ hiểu biết thực sự gì về nguồn gốc cũng như hoàn cảnh đứa trẻ đó bị tách khỏi sự chăm sóc của mẹ đẻ. Những quan ngại liên quan đến vấn đề này đã được xác thực bởi những sự thật bị hé lộ trong vụ việc mới đây tại Nam Định, mà kết quả là 16 người đã bị kết án do tham gia môi giới cho 266 trẻ nhỏ làm con nuôi người nước ngoài thông qua làm giả giấy tờ để công nhận những đứa trẻ đó là trẻ “bị bỏ rơi”.<sup>17</sup>

### **a) Bỏ rơi**

Mặc dù Điều 6 và Điều 7 Luật Bảo vệ và Chăm sóc Trẻ em năm 2004 nghiêm cấm việc bỏ rơi trẻ em nhưng bỏ rơi trẻ vẫn còn là hình thức chính làm trẻ bị tách rời khỏi gia đình ở Việt Nam. Trong khi không có con số thống kê đầy đủ về số lượng trẻ em bị bỏ rơi, những nguyên nhân bỏ rơi và hậu quả của môi trường chăm sóc, một số chuyên gia đã tìm ra được nguyên nhân sâu xa. Có khoảng 180 – 200 trẻ em bị HIV/ AIDS tại thành phố Hồ Chí Minh và 30 – 40 trẻ ở Hà Nội bị bỏ rơi hàng năm tại các bệnh viện<sup>18</sup>. Một bệnh viện lớn cho rằng một số trẻ bị bỏ rơi khi các em là con thứ ba, không đúng với chính sách của Việt Nam về hạn chế số trẻ trong gia đình<sup>19</sup>. Trong năm 2008, có hơn 10.000 trẻ trong các trung tâm bảo trợ bị bỏ rơi, chiếm số lượng cao hơn nhiều so với các nhóm đối tượng trẻ khác cùng sống trong các trung tâm bảo trợ này<sup>20</sup>.

<sup>16</sup>Các định nghĩa dựa trên ý kiến nhận xét của cơ quan chức năng Việt Nam đối với dự thảo Báo cáo đánh giá.

<sup>17</sup><http://www.thanhniennews.com/society/?catid=3&newsid=52777>, 28 tháng 9/ 2009

<sup>18</sup>Phòng y tế Bộ Y tế ngày 7/5/2009

<sup>19</sup>Phòng y tế Bệnh viện Phụ sản TW ngày 7/5/2009

<sup>20</sup>Phòng y tế Bộ LĐTBXH ngày 6/5/2009

Thông thường thì có rất ít thông tin để lại nếu một đứa trẻ bị bỏ rơi ở ngoài đường phố, trong chùa, gần Trung tâm Bảo trợ Xã hội và v.v. Việc thiếu thông tin liên quan đến nguồn gốc của đứa trẻ là cản trở lớn để đảm bảo tính pháp lý về việc nhận con nuôi ở Việt Nam. Do phần lớn trẻ nhận nuôi là trẻ bị bỏ rơi nên điều cốt lõi là cần có quy định rõ ràng đối với quá trình xác minh nguồn gốc của trẻ (xem Mục 3.1.1). Nếu không có xác minh đầy đủ thì trẻ sẽ được coi là bị bỏ rơi trong khi thực tế thì “sự bỏ rơi” đó có tác động của bên thứ ba (xem Mục 2.1.3). Theo điều tra của Mỹ, các nhà nghiên cứu đã nhận được nhiều Báo cáo đầy đủ, có độ tin cậy cao từ các cán bộ ở trại mồ côi rằng nhân viên của trại đã cố tình đưa ra những tình huống không có thật (bỏ rơi) để che giấu thông tin về cha mẹ đẻ của đứa trẻ<sup>21</sup>.

## **b) Vô thừa nhận**

Số liệu thống kê có sẵn cho thấy trẻ vô thừa nhận thường được cho làm con nuôi quốc tế do cha mẹ nuôi trong nước ít nhận nuôi nhóm trẻ này bởi họ e ngại rằng cha mẹ đẻ của trẻ có thể thay đổi ý định. Ví dụ, trẻ vô thừa nhận chiếm 14% (42 trên 313) tổng số trẻ được nhận làm con nuôi ở Ý năm 2008<sup>22</sup>.

Cần có một sự tách bạch rõ ràng giữa những người mẹ khước từ quyền nuôi con và người đề nghị Nhà nước chăm sóc con mình trong Trung tâm Bảo trợ Xã hội với mục đích duy trì quan hệ với con. Khi cha mẹ khước từ quyền nuôi con, họ sẽ không có tiếng nói về việc chăm sóc sau này của Nhà nước đối với con mình. Tuy nhiên, nếu chăm sóc đó được cung cấp bởi một gia đình cố định thì cần có thêm quy trình để có được sự đồng ý của gia đình gốc về việc cho con làm con nuôi, hoặc làm con nuôi ở trong nước hay nước ngoài (xem Mục 3.1.2).

Hiện tại, việc bảo vệ các bà mẹ không khước từ quyền nuôi con có vẻ như chưa đầy đủ. Việc nhận con nuôi là một số trẻ em người Rục – như đã ghi trong nghiên cứu của Tiến sỹ Peter Bille Larsen, một nhà nhân chủng học người Đan Mạch làm việc tại Gionevor - cho thấy vấn đề có thể trở nên nghiêm trọng như thế nào<sup>23</sup>. Theo Tiến sỹ Larsen, “trong một vài năm qua, một số gia đình đã chấp nhận cho con mình tạm thời vào trung tâm nuôi dưỡng của tỉnh, mãi sau họ mới phát hiện rằng con mình đã được cho làm con nuôi quốc tế. Một bà mẹ giải thích bà đã lo lắng như thế nào khi lên thị trấn để gặp con và sau đó mới được thông báo rằng con bà đã ra nước ngoài. Cán bộ Trung tâm nói rằng do bà ở xa nên họ không thông báo được việc con bà được cho làm con nuôi”. Mặc dù đã có quy định (tại khoản 4, điều 44 Nghị định 68/2002/NĐ-CP) là phải có ý kiến chấp thuận bằng văn bản của cha mẹ đẻ trước khi quá trình nhận con nuôi bắt đầu nhưng trên thực tế quy định

<sup>21</sup>[http://vietnam.usembassy.gov/irreg\\_adoptions042508.html#top](http://vietnam.usembassy.gov/irreg_adoptions042508.html#top)

<sup>22</sup>Báo cáo năm 2008 về nuôi con nuôi quốc tế <http://www.commissioneadozioni.it/it/per-una-famiglia-adottiva/rapporto-statistico.aspx>

<sup>23</sup><http://vietnamnews.vnagency.com/showarticle.php?num=01CAS150708>

<http://vietnamnews.vnagency.com/showarticle.php?num=02COM16078>, truy cập ngày 14/10/2008 và <http://english.vietnamnet.vn/politics/2008/08/800516/> truy cập ngày 14/10/2008

này thường bị bỏ qua, “như vậy tạo điều kiện cho cán bộ ở trung tâm nuôi dưỡng cho con của họ làm con nuôi mà không có sự đồng ý của cha mẹ. Việc này đã xảy ra, mặc dù đã có văn bản chính thức từ các cơ sở bảo trợ đã ghi rõ rằng sẽ trả lại con cho các gia đình sau khi đời sống gia đình được cải thiện<sup>24</sup>.”

### **c) Trẻ mồ côi**

Theo thông tin có sẵn, trong năm 2006 có khoảng 170.000 trẻ mồ côi được coi là trẻ có hoàn cảnh khó khăn với 74,38% trong số đó được Nhà nước chăm sóc<sup>25</sup>. Có khoảng 25% trẻ mồ côi cả cha lẫn mẹ<sup>26</sup>. Con số thống kê hàng năm có thể là không chính xác, nhưng có thể suy ra rằng phần lớn trẻ mồ côi được chăm sóc trong môi trường ngoài gia đình, bởi vì trong năm 2008 chỉ có khoảng 5.000 trẻ sống trong các trung tâm nuôi dưỡng là trẻ mồ côi<sup>27</sup>. Hơn thế nữa, càng ngày càng ít con nuôi là trẻ mồ côi, chẳng hạn trong tổng số 313 trẻ được Ý nhận nuôi trong năm 2008, chỉ có 6 trẻ là mồ côi (chiếm 2%)<sup>28</sup>.

### **d) Cha mẹ bị tước quyền làm cha mẹ (do lạm dụng, sao nhãng, bóc lột trẻ)**

Việc tước quyền cha mẹ trong các trường hợp hành hạ, ngược đãi, lăng nhục, gây tổn thương hoặc gây rối loạn tinh thần cho trẻ được quy định trong Điều 17, Nghị định của Chính phủ số 36/2005/NĐ-CP năm 2005. Chúng tôi được biết rằng các hình thức trên ít xảy ra và rất ít số trẻ em bị các hình thức ngược đãi trên được cho làm con nuôi quốc tế.

### **e) Các trường hợp khác**

Các trường hợp khác khi trẻ bị tách khỏi gia đình là những trường hợp trẻ lang thang đường phố<sup>29</sup> và trẻ phải tách khỏi gia đình để đi làm, mặc dù không có con số chính xác. Giám đốc một Trung tâm Bảo trợ Xã hội nói rằng có một phần nhỏ trẻ hiện đang sống ở trung tâm trước đây là trẻ đường phố<sup>30</sup>. Tất cả các em đều trên 8 tuổi, hầu hết là trẻ em trai và không được cho làm con nuôi bởi TTBTXH không thể tìm kiếm được cha mẹ đẻ của các em này để biết được họ có sẵn lòng đưa ra ý kiến chấp thuận cần có để con họ được nhận làm con nuôi hay không.

### **2.1.3. Ảnh hưởng của việc nhận con nuôi đối với việc tách trẻ khỏi gia đình**

Phần này sẽ đề cập đến mối liên quan giữa nguyên nhân tách rời, một số hình thức tách rời và quá trình được cho làm con nuôi. Theo lời của một số nhân viên các

<sup>24</sup>Tạp chí ISS hàng tháng 11/12/2008. Phỏng vấn ông Larsen 22/4/2009

<sup>25</sup>Báo cáo quốc gia lần thứ 3 và thứ 4 năm 2008 thực hiện Công ước quốc tế Quyền trẻ em (UNCRC), Phụ lục 5 trang 147

<sup>26</sup>Phân tích tình hình các Chương trình Chăm sóc trẻ trong các cơ sở nuôi dưỡng tại Việt Nam, UNICEF Hanoi 2004 trang 24

<sup>27</sup>Phỏng vấn Bộ LĐTBXH ngày 6/5/2009

<sup>28</sup>Báo cáo hàng năm CAI <http://www.commissioneadozioni.it/it/per-una-famiglia-adottiva/rapporto-statistico.aspx>

<sup>29</sup>Trong năm 2002, có 19.753 trẻ và năm 2006 có 6.321 trẻ theo Báo cáo Quốc gia lần thứ 3 và thứ 4 năm 2008 thực hiện Công ước quốc tế Quyền trẻ em (UNCRC) trang 119

<sup>30</sup>Phỏng vấn Bà Lê Thị Trang Đài, Giám đốc Trung tâm BTXH Vũng Tàu ngày 11/5/2009

Đại sứ quán và Giám đốc Trung tâm Bảo trợ Xã hội thì trẻ bị bỏ rơi là nguyên nhân chính cho việc trẻ cần có hình thức chăm sóc thay thế và sau đó tuyên bố cho làm con nuôi. Điều này được thể hiện qua con số thống kê năm 2008 của Ý, trong tổng số 313 trẻ em Việt Nam sang nước đó làm con nuôi thì không dưới 258 trẻ được cho là “bị bỏ rơi” (84%)<sup>31</sup>.

Điều đáng quan tâm là sự “bỏ rơi” dường như bị chấp nhận một cách thụ động và là sự bật đèn xanh cho con nuôi, và có vẻ như nó không được đặt dấu hỏi một cách nghiêm túc mặc dù trong thực tế có vẻ như nó chiếm một tỷ lệ lớn về nuôi con nuôi quốc tế. Nhân viên các Đại sứ quán đã chỉ ra rằng dường như từng câu chuyện “bỏ rơi” có sự giống nhau (chẳng hạn: trẻ bị đặt bên đường, gần cánh đồng, gần Trung tâm Bảo trợ Xã hội) hoặc được dựng lên một cách giả tạo (chẳng hạn câu chuyện xảy ra vào những ngày nóng bức trong năm khi sự sống của đứa trẻ bị đe dọa nghiêm trọng), và đó là một trong những vấn đề cần quan tâm. Theo Báo cáo điều tra của Mỹ thì có một vài tình huống bỏ rơi là không có thực<sup>32</sup>. Ngoài ra cũng không lý giải được hiện tượng “cao điểm khi có nhiều trẻ bị bỏ rơi” hoặc “trầm xuống khi có ít trẻ bị bỏ rơi”. Cái gọi là “bỏ rơi” không bị nghi ngờ do đưa ra quá nhiều các tình huống khó tin và mập mờ và dẫn đến việc chính con nuôi đang là vấn đề.

Dường như có cả động cơ tài chính khi “bỏ rơi” hoặc không thừa nhận một đứa trẻ. Ví dụ, một Báo cáo điều tra của Mỹ cho biết rằng “75% cha mẹ đẻ được nhân viên lãnh sự phỏng vấn (...) cho biết đã được nhận tiền của trại trẻ mồ côi (...). Có rất nhiều gia đình nói rằng, khoản tiền đó là lý do chính để họ đưa con vào trung tâm nuôi dưỡng trẻ mồ côi.”<sup>33</sup>

**Thực tế trên đã gây nên sự nghi ngờ lớn về thực tế trẻ bị bỏ rơi và cho thấy nhu cầu con nuôi là trẻ sơ sinh đã đóng góp phần lớn vào việc rất nhiều trẻ nhỏ được cho là “bỏ rơi”<sup>34</sup>.**

## **2.2. Con nuôi và hệ thống chăm sóc thay thế**

### **2.2.1 Tổng quan về hệ thống chăm sóc thay thế<sup>35</sup>**

Có ba loại chăm sóc thay thế đối với trẻ bị tách khỏi gia đình ở Việt Nam:

#### **a) Chăm sóc tại nhà:**

Chính phủ trợ cấp cho các gia đình và cá nhân chăm sóc trẻ mồ côi và trẻ bị bỏ rơi (xem Quyết định của Thủ tướng số 38/2004/QĐ-TTg) và cho các gia đình nghèo

<sup>31</sup>Báo cáo CAI hàng năm 2008

<sup>32</sup><http://Viet Nam .usembasy.gov/irreg - adoptions 042508.html#top>

<sup>33</sup><http://Viet Nam .usembasy.gov/irreg - adoptions 042508.html#top>

<sup>34</sup>Xem ví dụ về vụ việc ở Nam Định đã nêu ở trên.

(xem Nghị định của Chính phủ số 67/2007-NN-CP năm 2007 về Chính sách trợ giúp các đối tượng Bảo trợ Xã hội). Năm 2006, có hơn 63.900 trẻ được nhận trợ cấp để được chăm sóc tại cộng đồng<sup>36</sup>. Các Trung tâm Bảo trợ Xã hội cũng hỗ trợ cho cộng đồng chăm sóc con của họ trên cơ sở có nguồn tài chính từ các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế<sup>37</sup>. Vấn đề ở đây là cha mẹ nuôi trong nước sẽ nhận nuôi đứa trẻ trực tiếp từ gia đình trẻ bởi vì điều này chưa được quy định trong luật.

### **b) Chăm sóc không chính thức và giải pháp hỗ trợ:**

Chưa có các hình thức chính thức về chăm sóc đỡ đầu được Nhà nước công nhận và hỗ trợ. Có một số hình thức chăm sóc đỡ đầu không chính thức được tiến hành giữa các thành viên trong họ tộc. Có một số nhóm hỗ trợ tại các gia đình nhưng tồn tại theo hình thức thử nghiệm<sup>38</sup>. Các tổ chức tư nhân và tôn giáo cũng có một số hình thức chăm sóc khác nhau như Mái ấm tình thương hoặc cung cấp chỗ ở tạm thời. Chúng tôi khó có thể xác định được liệu có thể nhận con nuôi từ các hình thức chăm sóc không chính thức đó hay không? Đó còn chưa kể đến việc giám sát hoạt động của họ.

### **c) Các trung tâm chăm sóc:**

Trung tâm Bảo trợ xã hội của Nhà nước (hoặc nói cách khác là các cơ sở nuôi dưỡng) chịu sự quản lý của Bộ LĐ-TBXH và Bộ Y tế. Có một số Trung tâm chỉ dành cho trẻ nhỏ và trẻ có nhu cầu đặc biệt. Các trung tâm khác nuôi cả trẻ em lẫn người cao tuổi. Bộ LĐTBXH thống kê có khoảng 20.000 trẻ sống trong các cơ sở nuôi dưỡng của Nhà nước và cơ sở tư nhân trong đó 14.000 trẻ sống trong các cơ sở của Nhà nước. Năm 2008, trong số các trẻ sống ở cơ sở nuôi dưỡng thì có trên 10.000 trẻ là bị bỏ rơi, trên 5.000 trẻ mồ côi và trên 2.000 trẻ khuyết tật<sup>39</sup>. Chi tiết cụ thể về trẻ sống trong các cơ sở này liên quan đến độ tuổi, giới tính, dân tộc, trẻ có nhu cầu đặc biệt hay lý do vào cơ sở nuôi dưỡng là không có.

Trẻ vào sống trong các cơ sở nuôi dưỡng sẽ phụ thuộc vào ai sẽ chịu trách nhiệm chăm sóc. Nhìn chung khi trẻ bị bỏ rơi, Sở LĐTBXH sẽ ra quyết định có nên đưa trẻ vào cơ sở nuôi dưỡng hay không<sup>40</sup>. Ở một số tỉnh, Sở Tư pháp và UBND sẽ chịu trách nhiệm với đứa trẻ bị bỏ rơi. Ngoài ra chúng tôi còn thấy rằng một số tình huống khác cũng dẫn đến việc trẻ được đưa vào các cơ sở nuôi dưỡng<sup>41</sup>, và mặc dù có các tiêu chí chính thức của Chính phủ về việc tiếp nhận những trẻ này vào các cơ sở nuôi dưỡng (Nghị định 67/2007/NĐ-CP), có vẻ như những tiêu chí này được áp dụng một cách khá tự phát.

<sup>35</sup>Để hiểu tổng quan hơn, tham khảo Mục Phân tích Tình hình Chương trình Chăm sóc tại các cơ sở nuôi dưỡng và chăm sóc thay thế tại Việt Nam, UNICEF Hà Nội năm 2004

<sup>36</sup>Báo cáo Quốc gia lần 3 và lần 4 năm 2008, Việt Nam thực hiện công ước quốc tế Quyền trẻ em ( gửi UNCRC), trang 71

<sup>37</sup>Một Trung tâm BTXH chăm sóc 100 trẻ em trong cộng đồng sống với họ hàng bằng việc cấp cho họ mỗi tháng US\$10. Trung tâm Bảo trợ Xã hội Vũng Tàu cấp học bổng cho 500 trẻ thuộc các gia đình nghèo và đồng viên các cháu tiếp tục đi học. Trung tâm còn hỗ trợ 71 trẻ trong cộng đồng thông qua trợ cấp 2.4 triệu VNĐ (US\$135) mỗi năm

<sup>38</sup>Theo Bộ LĐTBXH chỉ có 14 nhóm hỗ trợ tại gia đình trong cả nước tính tại thời điểm này

<sup>39</sup>Phỏng vấn với Bộ LĐTBXH ngày 6/5/2009

<sup>40</sup>Phỏng vấn với Sở Y tế và Sở LĐTBXH Vũng Tàu ngày 11/5/2009

Nếu một đứa trẻ bị bỏ rơi ở Bệnh viện thì Sở Y tế sẽ quyết định xem có nên đưa trẻ vào Bệnh viện (ví dụ do nhẹ cân) hoặc vào Trung tâm Bảo trợ Xã hội hay không? Ở một số tỉnh như Hải Phòng, trẻ bị bỏ rơi ở Bệnh viện sẽ còn ở đó cho đến khi 4 tuổi bởi vì Trung tâm Bảo trợ xã hội địa phương không có đủ cơ sở vật chất cần thiết. Bộ Y tế nói rằng việc cung cấp các giải pháp chăm sóc thay thế có thể là gánh nặng cho các Bệnh viện, đặc biệt là khi không có trợ giúp gì thêm của Chính phủ<sup>42</sup>.

Chúng tôi nhận thấy rằng các Giám đốc Trung tâm nuôi dưỡng có nhiều trách nhiệm và quyền hạn liên quan đến con nuôi bởi vì hầu hết trẻ được nhận nuôi từ các cơ sở nuôi dưỡng (xem Mục 3.4.4). Chúng tôi lo rằng theo Bộ LĐTBXH mặc dù đã có cơ chế giám sát, nhưng thiếu sự giám sát thường xuyên. Bộ LĐTBXH nói rằng, họ chỉ bị kiểm tra khi có vi phạm xảy ra<sup>43</sup>.

### **2.2.2 Con nuôi trong hệ thống chăm sóc thay thế**

Theo chúng tôi hiểu thì hệ thống chăm sóc thay thế không được áp dụng bình đẳng cho các trẻ. Thứ nhất, do một số Trung tâm Bảo trợ xã hội có quyền cho con nuôi còn Trung tâm khác lại không có, nên trẻ không những bị phụ thuộc vào lý do phải tách khỏi ra gia đình, chẳng hạn như bị bỏ rơi mà còn phụ thuộc vào nơi chúng được chăm sóc. Những lý do khác nữa có thể ảnh hưởng đến việc trẻ được cho làm con nuôi là: hình thức của trẻ, sức khỏe, độ tuổi (xem Phần 3.3). Phức tạp hơn nữa là có sự khác nhau trong tính tự chủ ở các tỉnh và việc có hay không có các tổ chức con nuôi quốc tế tại tỉnh đó. Tóm lại, việc đưa trẻ có được nhận làm con nuôi hay không lại không phụ thuộc vào hệ thống bảo vệ trẻ có tốt và nhất quán hay không, trong đó làm con nuôi quốc tế là lựa chọn cuối cùng. Lý do trẻ được cho làm con nuôi tùy thuộc vào các nhân tố khác nhau và các nhân tố này thay đổi tùy từng nơi.

<sup>41</sup>Giám đốc Trung tâm Bảo trợ trẻ em Vũng Tàu giải thích rằng trẻ em ở Trung tâm của Bà đến từ các quận huyện khác nhau do chính quyền địa phương giới thiệu với nhiều lý do khác nhau trong đó có cả trẻ mất cả cha lẫn mẹ, cha mẹ bị đi tù, hoặc trẻ bị bỏ rơi ở bệnh viện (khoảng 20 – 30 trẻ mỗi năm) hoặc trẻ đường phố - Phòng vấn Bà Lê Thị Trang Đài, Giám đốc TT bảo trợ trẻ em Vũng Tàu ngày 11/5/2009

<sup>42</sup>Phòng vấn với Bộ Y tế ngày 7/5/2009

<sup>43</sup>Phòng vấn với Bộ LĐTBXH ngày 6/5/2009

### 3. NHỮNG VẤN ĐỀ CHÍNH LIÊN QUAN ĐẾN NUÔI CON NUÔI TẠI VIỆT NAM

#### 3.1. Quyết định nhu cầu, tính hợp pháp khi nuôi con nuôi

##### 3.1.1. Điều tra nguồn gốc và thực trạng đứa trẻ

Ở Việt Nam, việc điều tra nguồn gốc đứa trẻ được tiến hành trước khi công bố trẻ được cho làm con nuôi. Lần xác minh thứ hai có thể tiến hành sau khi giới thiệu trẻ với cha mẹ nuôi nhận trẻ nuôi. Những mô tả dưới đây được dựa trên những quan sát của Nhóm chuyên gia ISS trong quá trình tiến hành đánh giá.<sup>44</sup>

Trước khi công bố đứa trẻ được cho làm con nuôi, điều quan trọng là có thông tin rõ ràng về nguồn gốc và thực trạng của trẻ, đặc biệt là với trẻ được cho là “bị bỏ rơi”; Tất cả các buổi làm việc với các Đại sứ quán trong quá trình tiến hành nghiên cứu đánh giá đã cho thấy điểm yếu trong việc xác minh nguồn gốc trẻ, dẫn đến nghi ngờ về sự nhất quán của quá trình nhận nuôi. Nhân viên Đại sứ quán nói rằng “có vấn đề về sự thiếu minh bạch về nguồn gốc đứa trẻ” và rằng “đáng nghi ngờ khi câu chuyện về bỏ rơi được lặp đi lặp lại”.

##### Quá trình điều tra phụ thuộc vào nơi trẻ bị bỏ rơi.

Theo Điều 45 của Nghị định 68/2002/NĐ-CP, Sở Tư pháp có nhiệm vụ xác minh hồ sơ của trẻ. Điều này quy định rằng nếu một đứa trẻ có nguồn gốc không rõ ràng hoặc có những vấn đề khác trong hồ sơ của mình mà cần xác minh của Cơ quan Công an thì Sở Tư pháp cần yêu cầu tiến hành xác minh. Trên thực tế, có vẻ như việc tiến hành xác minh phụ thuộc vào nơi đứa trẻ bị bỏ rơi.

Về nguyên tắc, Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm chung trong việc kiểm tra nguồn gốc trẻ vào thời điểm trẻ bị bỏ rơi. Trên thực tế, Sở Tư pháp có trách nhiệm điều tra nguồn gốc đứa trẻ, nhưng việc điều tra này phần lớn do một số cơ quan đảm nhận trong đó có cả công an khu vực và nhân viên bệnh viện. Mỗi khi có đứa trẻ nào bị bỏ rơi thì “Biên bản xác nhận trẻ Bỏ rơi” được lập, trong đó có cả bản khai do người tìm thấy đứa trẻ và được công an khu vực xác nhận, đồng thời có mô tả về đồ vật đi kèm với đứa trẻ cùng với thư gửi kèm. Ngoài Biên bản xác nhận tình trạng bỏ rơi, còn có các quy trình điều tra khác tùy thuộc từng nơi mà trẻ bị bỏ rơi và các chi tiết để lại. Chúng tôi thấy rằng khi có các chi tiết để lại thì hầu như chi tiết đó không sử dụng được<sup>45</sup>.

<sup>44</sup>Cơ quan chức năng Việt Nam mô tả quá trình điều tra như sau: Bước 1: ngay sau khi ghi nhận một trường hợp trẻ bị bỏ rơi, công an cấp xã phải cố gắng xác định nguồn gốc của đứa trẻ. Nếu người mẹ để lại địa chỉ liên hệ, công an cần làm rõ người mẹ có mong muốn bỏ rơi con mình hay không. Bước 2: nếu có dấu hiệu vi phạm luật về bảo vệ trẻ em, hoặc nếu có yêu cầu của Sở Tư pháp, Công an tỉnh/ phải điều tra nguồn gốc của đứa trẻ hoặc thăm tra lại mong muốn từ bỏ đứa trẻ của người mẹ. Bộ Công an cho biết rằng công an xã và các cơ quan có thẩm quyền cần phải xác nhận việc đứa trẻ bị bỏ rơi.

Nếu một đứa trẻ bị bỏ rơi ở Trung tâm Bảo trợ Xã hội, thì cả Trung tâm và UBND xã phải chuẩn bị thông báo trẻ bỏ rơi để cho cộng đồng cùng biết sự việc này. Trung tâm sẽ phải đăng chi tiết về trẻ bỏ rơi trong ba số báo lớn và đài truyền hình. UBND cấp xã sẽ phải niêm yết thông báo tương tự ở trụ sở của Ủy ban nhân dân.

Nếu một đứa trẻ bị bỏ rơi ở bệnh viện thì có nhiều cách làm khác nhau. Ở một bệnh viện, sẽ có hai lần gửi thư và một lần gọi điện để mời các bà mẹ đã bỏ con lại đến đón con về<sup>46</sup>. Ở đây nhân viên bệnh viện đôi khi qua địa chỉ mà các bà mẹ để lại sẽ về quê tìm họ. Nếu không tìm được người mẹ đó thì bệnh viện sẽ đề nghị công an tiến hành điều tra. Bệnh viện cũng sẽ thông báo rằng có đứa trẻ bị bỏ rơi. Ở các tỉnh khác như Bắc Kạn, các bệnh viện không có nhiệm vụ gì ngoài việc chuyển đứa trẻ sang trung tâm. Việc thiếu cố gắng điều tra là vấn đề đáng quan tâm, nhất là khi số trẻ bị bỏ rơi không để lại dấu vết chiếm tỷ lệ lớn trong các trường hợp bị bỏ rơi ở Bắc Kạn<sup>47</sup>.

Bộ Tư pháp và Bộ Công an cho biết nếu một đứa trẻ bị bỏ rơi trên đường phố, ở chùa hoặc ở nơi nào đó thì công an địa phương chịu trách nhiệm điều tra nguồn gốc đứa trẻ<sup>48</sup>. Bệnh viện Phụ sản Trung ương nói rằng công an sẽ đến tận nơi đứa bé được tìm thấy và điều tra những phụ nữ có thai mới sinh con<sup>49</sup>. Tuy nhiên, Công an ở tỉnh Bắc Kạn và tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu không đồng ý quan điểm rằng họ chịu trách nhiệm về các cuộc điều tra này. Họ nói rằng nhiệm vụ của họ chỉ hạn chế ở việc xác nhận đứa trẻ bị bỏ rơi tại một thời điểm nào đó với lời khai của người tìm ra đứa trẻ bị bỏ rơi. Công an tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu nói rằng trong một số trường hợp đặc biệt, khi có địa chỉ để lại thì họ có thể điều tra thêm.

**Mặc dù đã có những quy định như trên nhưng trên thực tế, dường như chất lượng điều tra phụ thuộc vào người có trách nhiệm thực hiện của từng địa phương. Theo chúng tôi thì việc thiếu nhất quán trong quy trình điều tra và thiếu rõ ràng về việc ai sẽ là người chịu trách nhiệm đã dẫn tới tình huống không đảm bảo rằng nguồn gốc của đứa trẻ đã được điều tra kỹ càng.**

Thông báo trên các phương tiện đại chúng sau khi tìm được trẻ bỏ rơi. Dường như có rất ít người đáp lại các thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng về việc đứa trẻ bị bỏ rơi, tính thực tế và hiệu quả của việc làm này đang là dấu hỏi<sup>50</sup>. Chúng tôi còn được biết rằng có một số cản trở thực tế nhằm đảm bảo sự tuân thủ yêu cầu về thông báo ba lần, liên tục trong ba ngày. Chẳng hạn như Sở Tư pháp tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu nói rằng cơ quan phát thanh ở đây chỉ cho đăng một lần<sup>51</sup>.

<sup>45</sup>Phòng vấn tại Bệnh viện Phụ sản TW ngày 7/5/2009

<sup>46</sup>Bộ Tư pháp nói rằng công an khó thu thập được thông tin đặc biệt ở vùng miền núi và do thiếu nguồn. Phòng vấn với Bộ Tư pháp ngày 5/5/2009

<sup>47</sup>Phòng vấn với cán bộ ở Bắc Kạn ngày 6/5/2009

<sup>48</sup>Phòng vấn tại Bệnh viện phụ sản TW ngày 7/5/2009

<sup>49</sup>Chỉ có một lần đăng báo thành công; trường hợp bà mẹ tự tử sau

Sau khi đăng trên báo, Trung tâm Bảo trợ Xã hội sẽ lập hồ sơ của trẻ bao gồm thông tin về việc bỏ rơi. Sở Tư pháp tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu nói rằng họ có nhiệm vụ xác nhận nội dung hồ sơ trước khi đưa trẻ được công bố cho làm con nuôi và các chi tiết được gửi cho Cục Con nuôi Bộ Tư pháp. Đối với một số trường hợp còn nghi vấn ví dụ như Biên bản không logic thì họ có thể đề nghị công an điều tra thêm.

**Chúng tôi thấy rằng công bố trên đài báo chỉ mang tính hình thức hơn là phương tiện có hiệu quả để gây sự chú ý của cha mẹ để hoặc những người khác về đứa trẻ bị bỏ rơi.** Thông báo không phát trong cả nước mà chỉ thu gọn ở một tỉnh cụ thể nào đó, chỉ có những người có thể và có đọc báo hoặc người có ti vi mới có được thông tin. Ngoài ra dường như không có sự kiểm duyệt về chất lượng của nội dung thông báo, sự kiểm duyệt của cấp có thẩm quyền để đảm bảo chuẩn mực tối thiểu. Công bố trên báo đài chỉ được áp dụng như một biện pháp hành chính ban đầu đối với đứa trẻ được tuyên bố cho làm con nuôi, sau khi có thông báo thì Trung tâm Bảo trợ Xã hội lập sẽ hồ sơ cho trẻ.

Bất kỳ điều tra nào diễn ra sau khi công bố đứa trẻ được cho làm con nuôi và cần tìm cha mẹ nuôi, sẽ do Cục Con nuôi Bộ Tư pháp thực hiện nhằm đảm bảo rằng hồ sơ của trẻ đều tuân theo trình tự và phù hợp với luật pháp. Rất tiếc Cục Con nuôi Bộ Tư pháp là Cơ quan trung ương, nhưng lại không được giao đầy đủ trách nhiệm điều tra<sup>52</sup>, đơn vị điều tra lại phân ở cấp tỉnh. Nếu Cục Con nuôi Bộ Tư pháp thấy có sự không nhất quán hoặc thiếu thông tin thì Cục Con nuôi sẽ gửi đề nghị đến Sở Tư pháp để xác minh thêm, tuy nhiên sự hợp tác này với các tỉnh là rất khác nhau.

Trả lời của Sở Tư pháp thường hạn chế ở ba loại: câu hỏi đó là đúng, chưa đúng, hoặc “không phải là vấn đề an ninh quốc gia” mà không đưa thêm chi tiết gì. Lựa chọn duy nhất mà Cục Con nuôi Bộ Tư pháp tiến hành khi cần tìm kiếm thêm sự hợp tác với người thực hiện ở cấp tỉnh là hoãn lại quá trình xét hồ sơ đứa trẻ cho đến khi được Cơ quan công An cung cấp thêm thông tin<sup>53</sup>. Việc này có nghĩa rằng Cục Con nuôi Bộ Tư pháp phụ thuộc vào quy trình và có thể kéo dài thời gian xét hồ sơ<sup>54</sup> và rất lệ thuộc vào tỉnh. Một vấn đề đáng quan tâm nữa là trong một số trường hợp phải cung cấp thông tin trong một khoảng thời gian ngắn, do vậy gây nên sự lo ngại lớn về chất lượng và tính xác thực của thông tin được cung cấp.<sup>55</sup>

<sup>50</sup>Chỉ có một lần đăng báo thành công; trường hợp bà mẹ tự tử sau khi sinh do người bạn trai của cô không công nhận đứa trẻ. Bà của đứa trẻ đến bệnh viện nhận dạng người mẹ. Phỏng vấn với Sở Tư pháp Vũng Tàu ngày 11/5/2009.

<sup>51</sup>Chia xẻ của UBND tỉnh và Sở Tư pháp tỉnh Bà Rịa -Vũng tàu về con nuôi trong lúc phỏng vấn với Sở ngày 11/5/2009.

<sup>52</sup>Có rất ít Đại sứ quán có trách nhiệm điều tra liên quan đến nguồn gốc đứa trẻ. Chỉ có Đại sứ quán Mỹ có nhiệm vụ này

<sup>53</sup>Phỏng vấn với Bộ Tư pháp ngày 5/5/2009

<sup>54</sup>Bộ Công an đưa ra ví dụ về sự cần thiết phải làm rõ Khai sinh của đứa trẻ và việc này rất mất thời gian. Cảnh sát khu vực phải đi đến đúng nơi đứa trẻ sinh ra và trong một số trường hợp sổ đăng ký khai sinh bị thất lạc. Phỏng vấn với Bộ Công an ngày 6/5/2009.

<sup>55</sup>Cơ quan chức năng của Việt Nam cho biết trong một số trường hợp đặc biệt, cảnh sát tỉnh phải mất một năm hoặc hơn thế để hoàn tất quá trình điều tra.

### 3.1.2. Quy trình đồng ý cho con nuôi

Điều 4 Công ước Lahay 1993 quy định rất rõ sự cần thiết phải đảm bảo rằng người đồng ý cho con nuôi phải được thông báo rõ về hệ quả sau khi cho con, họ không có quyền khiếu nại gì nữa, và nếu cần thiết họ sẽ chỉ đồng ý sau khi được tư vấn. Các điều kiện cho con nuôi được quy định trong Điều 74 Luật Hôn nhân và Gia đình (số 22/2000/QH10 ngày 9/6/2000) rằng cần có sự đồng ý bằng văn bản của cha mẹ đẻ, người giám hộ và những trẻ được cho làm con nuôi từ 9 tuổi trở lên không chịu nhiều quy định bởi Công ước Lahay 1993. Do thiếu các quy định chặt chẽ liên quan đến việc đồng ý cho làm con nuôi nên ở Việt Nam việc này chưa được thực hiện tốt, và điều này cũng được thể hiện trong Báo cáo Quốc gia lần thứ 3 và thứ 4 về thực hiện Công ước quốc tế về quyền Trẻ em.

#### Trách nhiệm xin ý kiến chấp thuận

Theo các tỉnh có tham gia trong quá trình nghiên cứu đánh giá, chúng tôi được biết rằng việc xin ý kiến chấp thuận cho con nuôi được tiến hành ở cấp cơ sở bởi nhiều cơ quan khác nhau. Bộ Công an và Sở Tư pháp nói rằng Cảnh sát khu vực xác minh sự đồng thuận của cha mẹ đẻ khi cho con làm con nuôi<sup>56</sup>. Tuy nhiên các cuộc phỏng vấn với Công an tỉnh Bắc Kạn và BR-VT<sup>57</sup> cho thấy trên thực tế họ không có trách nhiệm này và vai trò của họ chỉ hạn chế ở việc xác minh nguồn gốc đứa trẻ (xem Mục 3.1.1). Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã và Giám đốc các Trung tâm Bảo trợ Xã hội cũng nói đến trách nhiệm lấy ý kiến đồng ý của cha mẹ khi cho con làm con nuôi trong nước.

**Theo ý kiến chúng tôi, việc người nào chịu trách nhiệm lấy ý kiến chấp thuận là chưa rõ ràng. Nhiều biện pháp khác nhau được áp dụng nhưng không có biện pháp nào đảm bảo có được sự đồng ý theo phương thức tuân thủ các quy định quốc tế<sup>58</sup>.**

#### Trình độ và tính độc lập của người lấy ý kiến chấp thuận

Bất kỳ ai chịu trách nhiệm lấy ý kiến chấp thuận thì cũng phải được trang bị kiến thức nhất định. Họ phải có khả năng giải thích rõ ràng về hệ quả khác nhau đối với việc nuôi con nuôi dù đơn giản hay phức tạp. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh Việt Nam nơi mà các phương thức xin con nuôi truyền thống được áp dụng phổ biến ở cộng đồng, nếu đứa trẻ được cho làm con nuôi quốc tế thì rất có khả năng rằng đứa con nuôi sẽ là con nuôi trọn vẹn (điều 27 Công ước Lahay

<sup>56</sup>Phỏng vấn với Bộ Công an ngày 6/5/2009 và Phỏng vấn với Sở Tư pháp Vũng Tàu ngày 11/5/2009.

<sup>57</sup>Phỏng vấn với Sở Tư pháp tỉnh BR-VT ngày 11/5/2009. Công an tỉnh BR-VT xác minh rằng sự đồng thuận của cha mẹ đẻ hoặc người giám hộ sau khi đã tìm được người nhận nuôi, áp dụng phương pháp “bí mật” và không bình luận gì thêm.

<sup>58</sup>Phần này không đề cập cách lấy được sự đồng ý của Giám đốc Trung tâm Bảo trợ trẻ em trong vai trò giám hộ cho trẻ, quy trình này tỏ ra đi đúng quy định trên phương diện pháp lý.

1993). Họ cần phải có khả năng giải thích các phương án khác nhau để tìm các hình thức chăm sóc thay thế cho trẻ, trong đó con nuôi chỉ là một lựa chọn. Lý tưởng hơn cả là họ cần có khả năng tư vấn nếu cần thiết.

Có rất ít thông tin về các phương thức cụ thể. Tuy nhiên Giám đốc Trung tâm Bảo trợ Vũng Tàu đã miêu tả về phương thức của Bà đó là tư vấn cho cha mẹ để cùng bàn về các phương án khác nhau, tuy nhiên không nói rõ sự khác biệt giữa cho con nuôi đơn giản và cho con nuôi trọn vẹn<sup>59</sup>. Cần phải nói rằng chúng tôi không tìm thấy chứng cứ “cố tình” nào của các Giám đốc Trung tâm BTXH nhằm lợi dụng vị trí của mình để có được sự đồng ý. Ngược lại Giám đốc Trung tâm BTXH ở Vũng Tàu tỏ ra rất nghiêm túc trong cương vị của Bà và đã cố gắng rất nhiều để tìm ra các giải pháp trong cộng đồng<sup>60</sup>.

### ***3.1.3. Trách nhiệm công bố đưa trẻ có đủ điều kiện làm “con nuôi”***

Quan điểm về việc nhận nuôi một đứa trẻ cần được xác định từ góc độ tâm lý, y tế, xã hội và pháp lý. Việc đánh giá ba yếu tố ban đầu bao gồm đánh giá khả năng gắn bó với cha mẹ, liệu rằng cho con nuôi có phải là giải pháp phù hợp đối với đứa trẻ và cần tìm ra những đặc tính cần thiết của một gia đình mà đứa trẻ sẽ được nhận nuôi. Việc đánh giá ba yếu tố này không có ở Việt Nam và dường như chưa có ai chịu trách nhiệm ở giai đoạn này.

Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm xác định tính hợp pháp của con nuôi. Trách nhiệm này được trao cho Sở Tư pháp cấp tỉnh, họ sẽ lập danh sách những “đứa trẻ” có đủ điều kiện làm con nuôi trên cơ sở thông tin mà trung tâm BTXH cung cấp cho họ. Tại Tỉnh BR-VT danh sách hiện thời bao gồm những đứa trẻ dưới 2 và 3 tuổi (70 – 80%) và một số trẻ trên 5 tuổi và một trẻ 14 tuổi. Hầu hết chúng đều có bệnh như lao phổi, tim, và trên 40% mắc các chứng bệnh nguy hiểm. Sở Tư pháp giải thích rằng danh sách đó phản ánh thực tế là “người nước ngoài thích trẻ nhỏ tuổi hơn”<sup>61</sup>. **Chúng tôi lo rằng một số Giám đốc có thể tự chọn, trước khi chọn những đứa trẻ có thể “cho làm con nuôi” trong số những đứa trẻ có đủ điều kiện làm con nuôi, ngoại trừ những đứa trẻ lớn tuổi hơn hoặc trẻ có nhu cầu đặc biệt.**

<sup>59</sup>Phỏng vấn với bà Lê Thị Trang Đài, Giám đốc Trung tâm Bảo trợ trẻ em Vũng Tàu ngày 11/5/2009

<sup>60</sup>Phỏng vấn với bà Lê Thị Trang Đài, Giám đốc Trung tâm Bảo trợ trẻ em Vũng Tàu ngày 11/5/2009

<sup>61</sup>Phỏng vấn với Sở Tư Pháp BR-VT ngày 11/5/2009 và Phỏng vấn với Giám đốc Trung tâm Bảo trợ Xã hội về Trẻ Khuyết tật và Trẻ bị bỏ rơi tại Hà Nội ngày 8/5/2009

## 3.2. Ưu tiên cho con nuôi trong nước

### 3.2.1. Quy trình và thủ tục hiện thời

Có một số điều quy định về con nuôi trong nước như Luật dân sự ngày 28/5/1995, Luật Hôn nhân và Gia đình (số 22/2000/QH10 ngày 9/6/2000) và Luật Quốc tịch Việt Nam (Số 7/1998/HQ ngày 20/5/1998). Những luật này nhằm quy định về con nuôi trong nước bằng việc xác định đứa trẻ nào có thể được cho làm con nuôi (Điều 68 Luật Hôn nhân và Gia đình), các tiêu chuẩn của cha mẹ nuôi (Điều 69 Luật Hôn nhân và Gia đình) và chấp thuận cha mẹ nuôi (Điều 71 Luật Hôn nhân và Gia đình) v.v.

Mặc dù đã có các quy định đó nhưng các quy trình nhận con nuôi trong nước vẫn không theo đúng trình tự và thiếu sự giám sát. Không có các tổ chức con nuôi Việt Nam do Bộ Tư pháp cấp phép để hỗ trợ quá trình nhận con nuôi. Không có nhân viên xã hội làm việc với các gia đình người Việt Nam, lại càng không có giám sát sau khi nhận nuôi. Việc nuôi con nuôi trong nước cũng không được cộng đồng hiểu rõ như một hình thức bảo vệ đứa trẻ mà coi đó là sự đáp ứng nhu cầu của cha mẹ nuôi tiềm năng trong nước.

**Điều cần quan tâm là cha mẹ nuôi trong nước được phép nhận con nuôi mặc dù không có sự giám sát và chuẩn bị hợp lý.** Chúng tôi thừa nhận rằng có nhiều nước (kể cả ở Châu Âu) đã coi việc nuôi con nuôi không chỉ là biện pháp để bảo vệ đứa trẻ mà còn là cách để cho bản thân người nhận con nuôi được hưởng lợi về sau (bằng việc được chăm sóc khi về già, ví dụ, có “người nối dõi”, để thừa kế của cải. Tuy nhiên việc thiếu hẳn các khâu sàng lọc kết hợp với thực tế là cha mẹ nuôi trong nước có thể “chọn” những đứa con mà họ mong muốn tại Trung tâm BTXH – và thậm chí, chọn trực tiếp ở bệnh viện<sup>62</sup> – là nguyên nhân rõ ràng đối với vấn đề con nuôi tại Việt Nam và chắc chắn gây ảnh hưởng đến quyền của đứa trẻ. Một số người tỏ ra e ngại rằng việc nhận con nuôi bởi các gia đình cựu chiến binh có thể xuất phát từ động cơ rằng họ sẽ được nhận trợ cấp từ Chính phủ<sup>63</sup>.

Chúng tôi cũng lo ngại rằng việc nuôi con nuôi trong nước không được coi là một giải pháp vĩnh viễn, do dễ dàng nên có thể bị hủy giữa chừng. Luật pháp hiện hành đã dự báo ba lý do chính dẫn đến việc hủy đăng ký nuôi con nuôi: do hai bên cùng đồng tình; do con nuôi xâm phạm tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm hay danh dự của cha mẹ nuôi; và do cha mẹ nuôi ngược đãi hay hành hạ con nuôi, hoặc hủy hoại tài sản của cha mẹ nuôi.<sup>64</sup> Trên thực tế, trong một số trường hợp những lý do này được hiểu theo nghĩa rộng hơn nhiều. Ví dụ, chúng tôi đã được cho biết rằng trẻ có thể bị đưa trở về Trung tâm BTXH vì nhiều lý do khác nhau, trong đó có

<sup>62</sup>Phòng vấn với Bộ Y tế ngày 7/5/2009

<sup>63</sup>Về nguyên tắc, điểm cuối cùng này sẽ được giải quyết trong luật nuôi con nuôi sẽ được ban hành tới đây. Bản dự thảo gần đây nhất (dự thảo 5) có quy định cấm các hình thức lạm dụng này.

cả những lý do nhỏ nhất như trẻ ương bướng hay không chịu làm bài tập về nhà. Chúng tôi đã bày tỏ lo ngại rằng dự thảo hiện có (dự thảo 5) của Luật Nuôi con nuôi trong tương lai chưa thể hiện được tính chất rất ngoại lệ của bất cứ quyết định hủy việc đăng ký nuôi con nuôi nào, bởi vì điều đó có nghĩa là chấp thuận cho việc “từ bỏ” đưa trẻ lần thứ hai. Chúng tôi cũng đã bày tỏ lo ngại rằng, ngoài việc phản ánh những lý do nêu trên trong Luật Hôn nhân và Gia đình, dự thảo luật cho phép hủy đăng ký nuôi con nuôi nếu cha mẹ nuôi “gặp sự cố bất ngờ về sức khỏe, tài chính, môi trường gia đình và xã hội, dẫn đến không đủ điều kiện và khả năng để bảo đảm việc nuôi con nuôi”.

**Vì vậy chúng tôi lo ngại về việc đưa ưu tiên của cha mẹ nuôi trong nước lên trên lợi ích tốt nhất của trẻ, và các quyền khác của trẻ - một cách tiếp cận đã được thể hiện trong điều 40 của Bộ luật Dân sự, quy định về “quyền được nhận con nuôi”.**

### ***3.2.2. Hỗ trợ nhận con nuôi trong nước***

Bộ Tư pháp và Bộ LĐTBXH giải thích rằng không có những khuyến khích tích cực về việc nhận con nuôi trong nước thông qua trợ cấp hoặc quảng bá bởi vì nhìn chung cha mẹ nuôi trong nước có đủ tài chính và không cần trợ cấp gì thêm<sup>65</sup>. Chúng tôi không nhận thấy bất kỳ sự cố gắng nào của Giám đốc các Trung tâm BTXH trong việc thúc đẩy hoạt động con nuôi trong nước. Việc khuyến khích nhận con nuôi trong nước bị hạn chế hơn bởi thiếu thông tin giữa các tỉnh với nhau về “trẻ có thể cho làm con nuôi” và sự có sẵn của cha mẹ nuôi trong nước để hỗ trợ việc tìm cha mẹ nuôi<sup>66</sup>. **Việc này có thể dễ dàng được cải thiện nếu Sở Tư pháp gửi cho Bộ Tư pháp một danh sách những “trẻ có thể cho làm con nuôi”.**

Văn phòng Holt cho biết họ khuyến khích việc nhận con nuôi trong nước và đã giúp đỡ 27 trường hợp (so với 46 trường hợp con nuôi ở nước ngoài vào năm 2008<sup>67</sup>). Rõ ràng rằng chính Chính phủ Việt Nam cũng đã đầu tư tương đối vào việc phát triển hình thức con nuôi trong nước như là biện pháp chăm sóc thay thế cho trẻ em, là một phần khi thực hiện nghĩa vụ của mình phải cung cấp sự trợ giúp đặc biệt cho trẻ bị tách khỏi gia đình và đang sống trong đất nước của mình (theo Điều 20, 1CRC).

### ***3.2.3. Con nuôi trong nước và việc tuân thủ với “nguyên tắc phụ trợ”***

Có rất ít thông tin về con nuôi trong nước tại Việt Nam, và không có thông tin về nhóm các loại cha mẹ nuôi, số lượng và động cơ xin con nuôi. Từ năm 2000

<sup>64</sup>Luật Hôn nhân và Gia đình (2000), Điều 76.

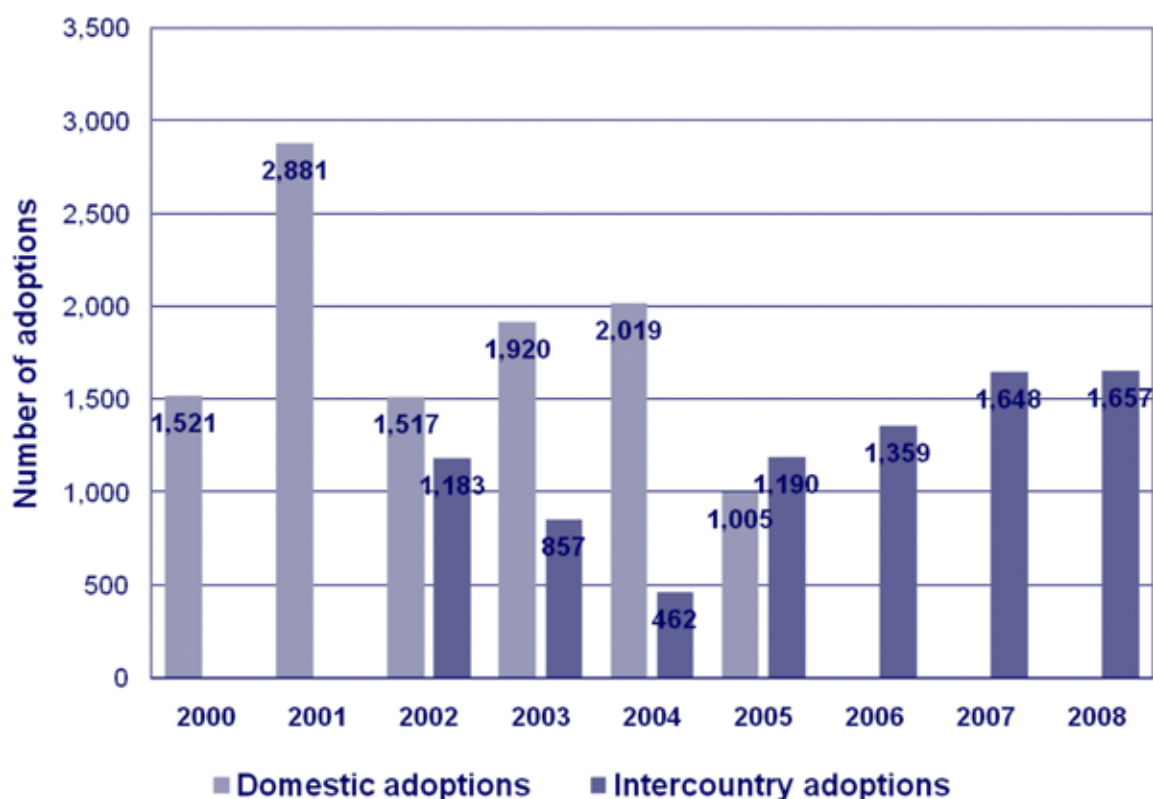
<sup>65</sup>Phỏng vấn với Bộ LĐTBXH ngày 6/5/2009

<sup>66</sup>Sở Tư pháp tỉnh BR-VT xác minh rằng họ có một danh sách trẻ “có thể cho làm con nuôi” nhưng không cung cấp danh sách này cho các tỉnh khác do không có quy định trong Luật

<sup>67</sup>Phỏng vấn với Ông Hồ Đăng Hoà, Đại diện văn phòng Holt ngày 11/5/2009

đến năm 2005<sup>68</sup> có một số thống kê trong Báo cáo của Chính phủ Việt Nam gửi Ủy Ban Quyền Trẻ em về việc thực hiện Công ước về quyền Trẻ em. Bộ Tư pháp công bố rằng có 17.000 trường hợp con nuôi trong nước đăng ký tại UBND cấp xã từ năm 2003 đến năm 2008<sup>69</sup>. Con số duy nhất về nuôi con nuôi quốc tế từ năm 2006 đến năm 2008 được các Tổ chức nuôi con nuôi quốc tế cung cấp.

**Hình 3: Con nuôi trong nước và nước ngoài từ năm 2003 – 2008**



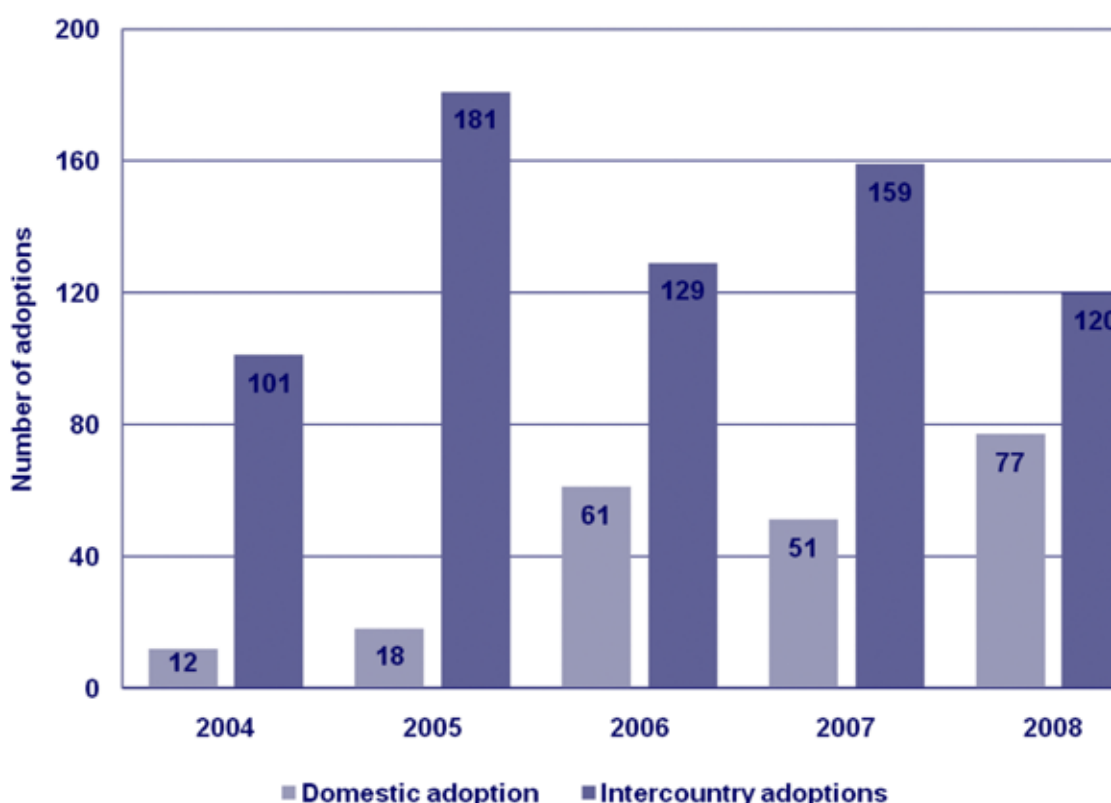
Theo quy định thì việc cho con nuôi quốc tế sẽ chỉ được xem xét khi tất cả các biện pháp để giữ trẻ ở lại trong gia đình của trẻ không còn và sau khi xem xét các khả năng phù hợp khác để trẻ được nhận nuôi ở nước mình (trong đó có cả con nuôi trong nước), và vì quyền lợi tốt nhất của trẻ như đã ghi trong Điều 21 của Công ước về Quyền Trẻ em (CRC). Do có ít thông tin về con nuôi trong nước nên khó có thể kết luận một cách chuẩn xác rằng liệu quy định này có được áp dụng nghiêm túc ở Việt Nam hay không. Tuy nhiên, **thực tế rằng hầu hết trẻ được nhận nuôi ở nước ngoài rơi vào dưới 1 tuổi, nhiều trẻ chỉ mới có 3 đến 4 tháng tuổi vào lúc nhận nuôi, điều này cho thấy rằng, chỉ là chiếu lệ (nếu có) khi xem xét khả năng cho trẻ làm con nuôi trong nước, vì thời gian quá ngắn để xác định độ tuổi của trẻ như đã nêu.**

<sup>68</sup>Báo cáo quốc gia lần thứ 3 và thứ 4 năm 2008-Việt Nam thực hiện Công ước quốc tế Quyền Trẻ em, Phụ lục 5 trang 147 [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/5ee877c8e7b97e15c1256c3a00389d1a/\\$FILE/G0243074.doc](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/5ee877c8e7b97e15c1256c3a00389d1a/$FILE/G0243074.doc) (Báo cáo cho Ủy Ban Quyền trẻ em ( năm 2002)

<sup>69</sup>Phong văn với Bộ Tư pháp ngày 5/5/2009

Ngoài ra chúng tôi còn thấy rằng nơi nhận nuôi trong nước như một giải pháp trong khuôn khổ bảo vệ trẻ em, có tuân thủ nguyên tắc phụ trợ, nhưng có sự khác nhau lớn trong việc phối hợp giữa các cơ sở nuôi dưỡng và các tỉnh có liên quan. Giám đốc Trung tâm BTXH dành cho trẻ khuyết tật và trẻ bị bỏ rơi tại Hà Nội giải thích rằng cha mẹ nuôi trong nước không thích nhận con nuôi từ trung tâm “trẻ khuyết tật” mặc dù không trẻ nào cần nhu cầu đặc biệt<sup>70z</sup>. Tuy nhiên, ở Hà Nội, Sở Tư pháp nói rằng năm 2008 có 251 trường hợp con nuôi trong nước so với 140 trường hợp con nuôi quốc tế, trong khi đó ở Vũng Tàu con nuôi trong nước lại ít hơn rất nhiều<sup>71</sup> như bảng dưới đây

**Hình 4: Tỉnh Vũng Tàu: nhận con nuôi từ các TTBTXH bởi cha mẹ nuôi trong nước và nước ngoài (2004 – 2008)<sup>72</sup>**



Việc thiếu nhất quán giữa các tỉnh và các cơ sở nuôi dưỡng là vấn đề vì trẻ cần được hưởng cơ hội bình đẳng để được nhận nuôi bởi một gia đình Việt Nam bất kể chúng sống ở tỉnh nào hoặc trung tâm nuôi dưỡng nào.

Ngoài ra, Bộ Tư pháp đã thông báo cho chúng tôi biết rằng có 17.000 trường hợp

<sup>70</sup>Phỏng vấn với Giám đốc Trung tâm Bảo trợ Xã hội dành cho trẻ khuyết tật và trẻ bị bỏ rơi tại Hà Nội ngày 8/5/2009

<sup>71</sup>Báo cáo của UBND tỉnh, Sở Tư pháp tỉnh BR-VT, về thủ tục xin con nuôi trong phỏng vấn ngày 11/5/2009

<sup>72</sup>Cơ quan chức năng của Việt Nam cho biết rằng do cha mẹ nuôi là người trong nước còn nhận con nuôi thông qua nhiều nguồn khác chứ không chỉ TTBTXH nên số liệu về nuôi con nuôi trong nước trong biểu đồ trên chưa phải là tổng số.

con nuôi trong nước từ các năm 2003 đến năm 2008, trong chuyến công tác của chúng tôi, chúng tôi không có được các số liệu chi tiết về số thống kê đó.<sup>73</sup>.

### **3.3. Giới thiệu**

Các Trung tâm giới thiệu con nuôi về các gia đình có thể nuôi con nuôi và đặc điểm của một đứa trẻ cụ thể nào đó được xác định là “có thể nhận nuôi”. Đây là việc làm cần thiết trong cả quá trình. Một cơ quan chức năng ở nước nhận nuôi hoặc nước cho con nuôi cần đóng vai trò “giới thiệu” bằng việc xác định cha mẹ nuôi với nơi cho con nuôi nhằm phù hợp với mong muốn của cả hai bên. Hiện không có quy định nào nói về quy trình giới thiệu tại Việt Nam, mặc dù có đề xuất trong bản dự thảo luật con nuôi mới (xem Phụ lục 3).

#### **3.3.1. Quy trình giới thiệu con nuôi trong nước**

Về mặt pháp lý, công dân Việt Nam hay công dân nước ngoài sống tại Việt Nam từ trên 06 tháng thì được phép xin con nuôi theo pháp luật của quốc gia. Trong thực tế, trách nhiệm giới thiệu không giao cho một tổ chức chuyên trách nào đó mà để tự cha mẹ nuôi trong nước lựa chọn con nuôi, hình thức này cũng rất khác với các chuẩn mực quốc tế. Chúng tôi được biết rằng sau khi làm việc với Giám đốc Trung tâm BTXH nhằm mục đích xin con nuôi, cha mẹ nuôi chọn đứa trẻ theo hình thức bên ngoài, độ tuổi và bàn với nhân viên của Trung tâm. Bên cạnh các hệ quả của quy trình này, cha mẹ nuôi (PAP) trong nước ít khi xem xét đến các trẻ bị nhiễm HIV/AIDS hoặc các nhu cầu chăm sóc đặc biệt khác.

#### **3.3.2. Quy trình giới thiệu con nuôi quốc tế**

Đối với nuôi con nuôi quốc tế thì cha mẹ nuôi người nước ngoài cần đệ đơn cho tổ chức con nuôi quốc tế được phép hoạt động tại Việt Nam. Hồ sơ của họ còn gửi cho Bộ Tư pháp để xác minh. Hồ sơ của cha mẹ nuôi (PAP) người nước ngoài được trích lược hồ sơ (tuy nhiên, chỉ bao gồm các chi tiết cơ bản như tên, tuổi, quốc tịch, mong muốn của cha mẹ nuôi mà không bao gồm các chi tiết như tiểu sử gia đình cha mẹ nuôi) qua con đường công văn gửi cho Sở Tư pháp. Sau đó, Sở Tư pháp yêu cầu Giám đốc các Trung tâm BTXH xác định trẻ nào có thể đáp ứng yêu cầu của cha mẹ nuôi người nước ngoài. Một Giám đốc nói “Tôi sẽ đọc các tiêu chuẩn ghi trong đơn (của cha mẹ nuôi) và chọn ra đứa trẻ phù hợp nhất với yêu cầu của họ, ưu tiên hơn cho những người sẵn sàng nhận trẻ khuyết tật”.

Bằng việc chuyển trách nhiệm “giới thiệu” cho Giám đốc các Trung tâm BTXH hoặc cha mẹ nuôi trong nước, một số trẻ em không được hưởng cơ hội làm con nuôi, và việc thiếu hoàn toàn sự giới thiệu chuyên nghiệp đem lại một số rủi ro đáng kể về quyền và lợi ích của trẻ được nhận nuôi.

<sup>73</sup>Điều này cũng được đặt trong quan hệ với nhu cầu thu thập số liệu thống kê, như ghi ở mục 6.3.2.b

### 3.4. Ra quyết định về nhận nuôi

#### 3.4.1 Hệ thống phân cấp

Việc nhận con nuôi chủ yếu do chính quyền cấp tỉnh quyết định dưới sự giám sát của Cục Con nuôi ở Trung ương đối với các trường hợp nuôi con nuôi quốc tế. Hệ thống khung pháp lý quy định các điều kiện với quy trình con nuôi, tuy nhiên việc thực hiện lại chủ yếu thuộc về trách nhiệm cấp tỉnh (UBND, Sở Tư pháp, Sở LĐTBXH, Giám đốc các Trung tâm, Chủ tịch, Công an v.v).

Việc này gây khó khăn rất lớn trong việc thiết lập một hệ thống thống nhất áp dụng trong cả nước và xây dựng một cơ chế kiểm soát đáng tin cậy thông qua một cơ quan cấp trung ương, thực sự có “thẩm quyền” trong cả nước, trong bối cảnh:

- Có khoảng 11.000 Chủ tịch UBND cấp xã hiện đang tham gia vào vấn đề con nuôi trong nước;
- Trong số 387 cơ sở nuôi dưỡng có 92 cơ sở được phép giới thiệu con nuôi quốc tế;
- Các tổ chức con nuôi quốc tế được phép chọn trẻ nuôi ở các cơ sở nuôi dưỡng khác nhau ở 63 tỉnh thành, nhưng không có hệ thống thông tin và kiểm soát nào ở cấp trung ương để giới thiệu họ đến những nơi có thể thực sự có nhu cầu cho trẻ làm con nuôi quốc tế. Vì vậy một cơ sở nuôi dưỡng có thể ký thoả thuận hợp tác với các tổ chức con nuôi khác nhau trong khi ở một số tỉnh thì lại không có con nuôi quốc tế.<sup>74</sup>

#### 3.4.2 Thiếu nguồn lực cho cơ quan trung ương về nuôi con nuôi

Cục Con nuôi Bộ Tư pháp là cơ quan quản lý trung ương về vấn đề con nuôi ở Việt Nam có 14 nhân viên, trong đó có một Cục trưởng, hai Phó cục trưởng, một kế toán, một nhân viên hành chính và chín cán bộ tư pháp quản lý hồ sơ con nuôi. Lúc đầu, Cục Con nuôi chỉ chịu trách nhiệm đối với hồ sơ con nuôi quốc tế, nhưng sau khi ban hành quyết định vào cuối năm 2008, hiện nay Cục còn có vai trò giám sát đối với hồ sơ con nuôi trong nước. Rõ ràng là các cán bộ của Cục chịu nhiều áp lực về xét hồ sơ con nuôi, mỗi năm họ nhận đến 1.900 hồ sơ<sup>75</sup>, như vậy mỗi cán bộ (trừ Cục trưởng) phải xử lý khoảng 200 hồ sơ mỗi năm. Một Phó Cục trưởng đã nói rằng họ không bắt buộc phải làm việc vào ngày nghỉ nhưng khi có quá nhiều hồ sơ thì họ vẫn phải làm. Với khối lượng công việc như vậy, họ dành phần lớn thời gian xét đơn mà không có thời gian để giám sát hoạt động.

<sup>74</sup>Xem mục 5 “Tác động của các yếu tố nước ngoài”

<sup>75</sup>Theo Cục Con nuôi, cho đến nay năm đỉnh điểm xử lý hồ sơ nhận con nuôi là năm 2008, với 1.910 hồ sơ xin con nuôi được nhận về Cục. Trong số đó, 700 bộ hồ sơ của công dân Hoa Kỳ đã bị trả lại khi thỏa thuận song phương với Hoa Kỳ chấm dứt. Cũng cần lưu ý rằng con số 1.910 này không có tính đại diện cho mức độ xin nhận con nuôi thực tế. Ví dụ, mặc dù Pháp đã gửi 278 bộ hồ sơ trong năm 2008 và 277 bộ trong tám tháng đầu năm 2009 (số liệu của Cục Con nuôi) nhưng Đại sứ quán Pháp cho biết còn tồn đọng không dưới 2.422 bộ hồ sơ xin nhận con nuôi Việt nam tại Cơ quan Con nuôi của Pháp tại Paris năm 2008.

Với hoạt động hiện tại của Cục Con nuôi, họ thiếu quyền hạn, thiếu sự ghi nhận và thiếu nguồn lực để hoạt động một cách có hiệu quả với vai trò là cơ quan quản lý cấp trung ương, và để tuân thủ quy định Công ước Lahay năm 1993.

### ***3.4.3 Trách nhiệm không đồng nhất***

Như đã trình bày trong Phụ lục 2, quy trình xin con nuôi khá dài và phức tạp. Ngoài ra, cơ quan phụ trách có thể thay đổi giữa các tỉnh (đặc biệt là Sở Tư pháp và Sở LĐTBXH). Điều đó cũng có mặt tốt về “kiểm tra và cân đối” và phân cấp quản lý, có khả năng đưa ra ý kiến quan trọng (và hợp lý) về các giải pháp cho trẻ em trên địa bàn, tuy nhiên việc xác định trách nhiệm giải trình không phải lúc nào cũng rõ ràng và thiếu hiệu quả.

Có quá nhiều khâu trong quy trình tạo ra một hệ thống trong đó những người khác nhau phụ trách phần việc khác nhau, nhưng hiểu biết về quy trình con nuôi lại hạn chế. Quyết định của họ là từ khâu xét đơn trở lên, nhưng có rất ít hồ sơ bị đình lại khi cần (ví dụ khi nghi ngờ có hành vi xấu v.v). Chúng tôi cho rằng việc luân chuyển hồ sơ giống như hoàn tất một cách cơ học thủ tục hành chính hơn là giúp cho người xét đơn xem xét và kiểm tra lại việc ra quyết định, chỉ có rất ít trường hợp mà các cơ quan chức năng khác nhau phải kiểm tra lại mà nếu có thì chỉ vì thiếu hoặc hồ sơ không phù hợp.

Một thực tế đáng ngại nữa là toàn bộ hệ thống kiểm soát do luật quy định chỉ bắt đầu khi Giám đốc một cơ sở nuôi dưỡng tuyên bố rằng đứa trẻ cần được cho làm con nuôi. Tuy nhiên câu hỏi là ở chỗ xử lý việc bỏ rơi và xin ý kiến đồng ý cho con nuôi như thế nào (xem Mục 2.1 và 3.2)

Hệ quả của trách nhiệm không đồng nhất là không có đường hướng thống nhất khi xét hồ sơ một đứa trẻ. Vì vậy nhân viên Đại sứ quán e ngại rằng mẫu hồ sơ chung không được áp dụng ở từng tỉnh và trong một số trường hợp khác lại yêu cầu thêm hồ sơ. Trên quan điểm bảo vệ trẻ em và quyền trẻ em, chúng tôi vẫn không hiểu được sự thiếu các thủ tục hành chính rõ ràng, gây ra nhiều sự phức tạp, cũng như lý do để duy trì các yêu cầu và hệ thống không nhất quán như vậy.

### ***3.4.4 Giám đốc các cơ sở nuôi dưỡng***

Rõ ràng từ các lần phỏng vấn cho thấy trách nhiệm chính và thẩm quyền xem xét hồ sơ nuôi con nuôi quốc tế, giới thiệu cho các cha mẹ nuôi nước ngoài thuộc về Giám đốc các cơ sở nuôi dưỡng. Bởi họ nhận được trẻ “bị bỏ rơi” rất nhỏ tuổi và đề nghị cho làm con nuôi nên họ đứng giữa ngã ba của “cung” và “cầu”. Ngoài ra, các chương trình viện trợ nhân đạo của các tổ chức con nuôi quốc tế cung cấp trực tiếp vào cơ sở của họ vì vậy quyền lực của họ lại càng cao.<sup>76</sup> Trả lời câu hỏi

Giám đốc lựa chọn các tổ chức nước ngoài như thế nào (và ai được mời tham gia tổ chức ICA để giao nhận trẻ), Giám đốc Trung tâm bảo trợ trẻ em Vũng Tàu nói rằng có sự cạnh tranh giữa 5 tổ chức làm việc trực tiếp với Trung tâm của Bà<sup>77</sup>. Bà chọn các tổ chức dựa trên sự hỗ trợ về mặt tài chính mà họ cung cấp, các điều kiện làm việc của tổ chức, quy trình Báo cáo và cam kết của họ. Chẳng hạn như Bà đưa ra ví dụ rằng tổ chức con nuôi Ý NAAA không nhận được nhiều trẻ như các Tổ chức khác bởi họ không gửi Báo cáo cho Trung tâm. Ngoài ra Giám đốc còn trả lời câu hỏi về việc các tổ chức hỗ trợ các chương trình cộng đồng ra sao, Bà nói “khi tôi đề nghị, họ sẽ đáp ứng”, điều đó phản ánh quyền lực mà một số Giám đốc đang có.

Cần có cơ chế quản lý sát sao hơn đối với các cơ sở nuôi dưỡng và cần xác định rõ ràng hơn vai trò và trách nhiệm của các Giám đốc. Trong một Báo cáo vấn đề về nuôi con nuôi quốc tế ở Bắc Kạn từ năm 1997 đến tháng 3/2009<sup>78</sup>, Báo cáo ghi nhận rằng “theo quy định của Nghị định 68/2002/NĐ-CP, các Sở Tư pháp cấp tỉnh có trách nhiệm quản lý hồ sơ của trẻ. Tuy nhiên trong thực tế thì trẻ được giới thiệu làm con nuôi quốc tế lại là trẻ từ các cơ sở nuôi dưỡng [...] Các cơ sở này là nơi trực tiếp nhận và chăm sóc trẻ, vì vậy cần có quy định đối với các cơ sở này về mặt trách nhiệm và độ chính xác trong hồ sơ liên quan đến trẻ<sup>79</sup>.”

<sup>76</sup>Cần lưu ý rằng những cơ sở nuôi dưỡng như Trung tâm bảo trợ trẻ em ở Vũng Tàu cũng được nhận viện trợ nhân đạo từ các tổ chức phi chính phủ như APER (Pháp) và WWO (Mỹ) trên cơ sở tự nguyện và hoàn toàn độc lập với các hoạt động cho – nhận con nuôi.

<sup>77</sup>Phỏng vấn với Bà Lê Thị Trang Đài, Giám đốc Trung tâm trẻ em Vũng Tàu, ngày 11/5/2009 tại Vũng Tàu

<sup>78</sup>Báo cáo của Sở Tư pháp tỉnh Bắc Kạn cho đoàn chuyên gia ISS trong chuyến công tác tại Bắc Kạn ngày 6/5/2009

<sup>79</sup>Có thể nhận thấy trong vụ việc gian lận trong quá trình cho, nhận con nuôi được xử tại Nam Định vào tháng 9/2009 thì Giám đốc TTBTXH đã chịu mức án cao nhất trong số những người bị kết án.

## 4. ĐẶC ĐIỂM CỦA TRẺ EM VIỆT NAM ĐƯỢC CHO LÀM CON NUÔI QUỐC TẾ

Một đặc điểm dễ nhận thấy về trẻ em Việt Nam cho làm con nuôi quốc tế là trẻ rất nhỏ tuổi.

### 4.1 Tuổi của trẻ được cho làm con nuôi quốc tế

Rất tiếc là hầu hết các nước nhận con nuôi không cung cấp số liệu về từng độ tuổi của trẻ do công dân nước họ nhận.

Tuy nhiên, trong những năm gần đây Chính phủ Ý đã thực hiện thu thập thông tin một cách có hệ thống, và những con số thống kê này khó có thể ẩn tượng hơn<sup>80</sup>. Vì vậy trong năm 2008, trong tổng số 313 trẻ em Việt Nam được cho làm con nuôi tại Ý thì không dưới 251 trẻ (80%) dưới 1 năm tuổi. Cũng cần lưu ý rằng trong năm đó Việt Nam đứng thứ 6 trong các nước mà Chính phủ Ý nhận con nuôi.

Một số các “nước cho con nuôi” chính cũng nổi tiếng về việc cho phép trẻ nhỏ tuổi được làm con nuôi ở nước ngoài, chẳng hạn như Campuchia và Etiopia. Tuy nhiên, con số của Ý đối với hai nước này cho thấy: trong năm 2008, trong tổng số 188 trẻ được Ý nhận nuôi từ Campuchia, chỉ có 47 trẻ (25%) là dưới 1 tuổi, và Etiopia 45 trong tổng 338 (13%).

Trên thực tế, chỉ có một quốc gia gốc “đáng kể”<sup>81</sup> có độ tuổi trung bình của trẻ được nhận làm con nuôi quốc tế gần với Việt Nam, đó là Trung Quốc - quốc gia mà tình hình nuôi con nuôi quốc tế đương nhiên là có nhiều điểm khác biệt bởi chính sách “mỗi gia đình chỉ có một con”. Các bậc cha mẹ nuôi người Ý chỉ bắt đầu nhận con nuôi người Trung Quốc từ năm 2009. Số liệu có được qua nửa năm đầu tiên<sup>82</sup> đã cho thấy độ tuổi trung bình của 20 trẻ được người Ý nhận làm con nuôi là 1,11 tuổi,<sup>83</sup> trong khi độ tuổi trung bình của 125 trẻ Việt Nam được người Ý nhận làm con nuôi vào cùng thời gian trên chỉ là 0,86 tuổi. Điều đáng quan tâm là quốc gia có độ tuổi trung bình của trẻ được nhận làm con nuôi thấp thứ ba là Ka-zắc-stan nhưng độ tuổi trung bình này lại lớn hơn nhiều: không dưới 2,61 tuổi.

Vì vậy, nếu các số liệu của Ý có tính đại diện cho tình hình nhận con nuôi của các nước khác thì Việt Nam dường như là nước “đứng một mình” trong thời điểm hiện

<sup>80</sup>CAI, 2009, xem [http://new.commissioneadozioni.it/media/48288/dati&prosp%202\\_2008.pdf](http://new.commissioneadozioni.it/media/48288/dati&prosp%202_2008.pdf)

<sup>81</sup>Trong ngữ cảnh này, từ “đáng kể” được dùng cho những nước có từ 10 trẻ được người Ý nhận làm con nuôi trở lên mỗi năm.

<sup>82</sup>CAI, 2009, xem <http://new.commissioneadozioni.it/media/54739/report%20cai%20i%20semestre%202009.pdf>

<sup>83</sup>“Các gia đình nhận nuôi” cho biết độ tuổi trung bình của trẻ Trung Quốc được người Mỹ nhận làm con nuôi là khoảng 11 tháng tuổi, và cũng dẫn số liệu của Cục Nhập cảnh và Nhập tịch của Mỹ cho biết 44% trẻ em Trung Quốc được nhận làm con nuôi đến Mỹ trong năm 2006 là trẻ dưới 1 tuổi, trong khi con số tương ứng của Việt

nay về vấn đề con nuôi nhỏ tuổi<sup>84</sup>. Và có vẻ như thực tế đúng là như vậy.

Một bức tranh tương tự nhưng đáng chú ý hơn là các con số về con nuôi từ Việt Nam mà họ cung cấp cho Pháp<sup>85</sup>. Trong tổng số 283 trẻ được công dân Pháp nhận nuôi trong năm 2008, có 244 trẻ (86%) dưới 1 tuổi, và thậm chí có 145 trẻ dưới 06 tháng. Chúng tôi không có con số tương ứng để so sánh với trẻ ở nước khác được Pháp chấp nhận nuôi<sup>86</sup> nhưng Cục con nuôi đưa ra con số tổng cho tất cả các trường hợp con nuôi được Pháp nhận năm 2008 “chỉ có” 21.8% là trẻ dưới 1 tuổi<sup>87</sup>. Điều đó có nghĩa rằng trong khi Việt Nam chỉ chiếm 9% tổng số con nuôi sang Pháp vào năm 2008, trẻ em Việt Nam chiếm trên 1/3 (34.2%) trong tổng số trẻ được cho làm con nuôi vào nước này là dưới 1 năm tuổi.

Con số từ Thụy Điển cho thấy một thực tế tương tự: trong năm 2008, 35 trong số 45 trẻ được Thụy Điển nhận nuôi (78%) là trẻ ở độ tuổi từ 0 -1 tuổi, 5 trong số 10 trẻ còn lại là dưới 2 tuổi<sup>88</sup>.

Vấn đề ngoại lệ đặc biệt về con nuôi Việt Nam rất nhỏ tuổi được Pháp, Ý và Thụy Điển khẳng định như một hiện tượng chung và được ghi trong Báo cáo bởi các bên tham gia trong chuyến công tác của chúng tôi. Chẳng hạn như “phần lớn” trong tổng số 180 trẻ được công dân Ailen nhận nuôi trong năm 2008 là “dưới 9 tháng tuổi”<sup>89</sup>. “Đa số” con nuôi sang Mỹ dưới 1 tuổi, và “rất nhiều” trẻ 4 tháng tuổi làm con nuôi trong năm 2007 – 2008<sup>90</sup>. Ngoài ra chi tiết về con nuôi do cơ quan con nuôi Thụy Sĩ cung cấp cho thấy trong 3 trẻ nuôi mới nhất (chỉ có một trẻ được đăng thông tin trên mạng) thì có một bé gái 3 tháng, bé trai 4 tháng và bé gái 4 tháng<sup>91</sup>.

Tuy nhiên có rất ít người tỏ ra quan tâm đến việc này, chỉ riêng Hà Nội có khoảng 90% trẻ nuôi ở độ tuổi từ 8 đến 24 tháng và nhìn chung phải mất đến 8 tháng để hoàn thành thủ tục ICA<sup>92</sup>. Trong khi thực hiện nhiệm vụ của mình, chúng tôi chưa thể khẳng định được là nguyên nhân của tình hình đó, nếu đã được xác minh là đúng, một phần là do ở Hà Nội có những thủ tục đặc biệt hay/hoặc là do các trẻ nuôi ít tuổi nhất thường đến từ các vùng nông thôn hoặc những nơi xa trung tâm thành phố. Có một số Giám đốc các Trung tâm Bảo trợ nói rằng quy trình này đôi

Nam là 57%. Một điểm khác biệt nữa giữa Trung Quốc và Việt Nam là ở độ tuổi trẻ có thể bắt đầu được nhận nuôi, đối với Trung Quốc là ít nhất 7 tháng tuổi. Xem: [www.adoptivefamilies.com](http://www.adoptivefamilies.com) (truy cập ngày 25/9/2009)

<sup>84</sup>Trong các năm trước, Guatemala cũng rơi vào tình thế tương tự và thậm chí còn tồi tệ hơn. Theo một Báo cáo liên quan đến những năm đầu của thế kỷ này “Con số không chính thức cho thấy độ tuổi trung bình của trẻ được cho làm con nuôi quốc tế (từ Guatemala) là 5 đến 6 tháng” [“Guatemala: Chăm sóc trẻ trước khi nhận nuôi”, Kelley McCreery Bunkers, trong cuốn Early Childhood Matters, No. 105, 12/ 2005, Bernard Van Leer Foundation, The Hague] Rõ ràng rằng hội chứng nghiện trọng này ở Guatemala liên quan đến việc trẻ bị công bố “làm nuôi con nuôi quốc tế” như thế nào và tại sao, dẫn đến hậu quả là cho đến thời điểm viết Báo cáo này vẫn còn rất nhiều người đang chờ để nhận con nuôi từ nước này.

<sup>85</sup>Các số liệu được lập tại Đại sứ quán Pháp tại Hà Nội vào tháng 5/2009. Rất đáng tiếc là Cơ quan trung ương của Pháp (MAI) lại là một trong những cơ quan không đưa thông tin chi tiết một cách tự động và chủ động vào cơ sở dữ liệu công đối với mỗi quốc gia cho con nuôi.

<sup>86</sup>Nguyên nhân đã giải thích ở trên

<sup>87</sup>Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/STATS\\_ADOPTION\\_2008.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/STATS_ADOPTION_2008.pdf)

<sup>88</sup>Số liệu thống kê từ (MIA)Thụy Điển, email ngày 18/9/2009

<sup>89</sup>Gặp tại Sứ quán Ireland tại Hà Nội ngày 8/5/2009

<sup>90</sup>Gặp tại Sứ quán Mỹ ngày 11/5/2009

<sup>91</sup><http://www.helviet-adoption.ch/news.htm> đăng ngày 21/5/2009. Đại sứ quán Thụy Sĩ tại Hà Nội xác nhận (email ngày 17/6/2009) rằng trong năm 2008, 5 trẻ nuôi Việt Nam được nhận nuôi tại Thụy Sĩ có độ tuổi từ 03 đến 12 tháng, và trong năm 2009 (tính đến tháng 6), có 3 trong nhóm tuổi đó và 2 trẻ dưới 1 tuổi.

<sup>92</sup>Phòng vấn tại văn phòng Sơ Tư pháp, Hà Nội ngày 12/5/2009

khi tiến hành ngay với các trường hợp ngoại lệ như trẻ nhỏ cần sự trợ giúp khẩn cấp về y tế. Tuy nhiên Ông Nguyễn Quốc Thắng, Phó Phòng Hộ tịch, lý lịch tư pháp và quốc tịch ở Thành phố Hồ Chí Minh nói “quá trình này phải mất đến 6 tháng sau khi nhận được đầy đủ hồ sơ theo yêu cầu<sup>93</sup>”.

Cơ quan chức năng của Việt Nam đã chỉ ra rằng không có một tiêu chuẩn quốc tế nào cấm việc nhận con nuôi là trẻ sơ sinh hay quy định độ tuổi tối thiểu cho trẻ được nhận làm con nuôi quốc tế. **Về phía chúng tôi, chúng tôi muốn nhấn mạnh rằng tiêu chí cơ bản để quyết định trẻ đến mấy tuổi mới có thể được xem xét cho làm con nuôi quốc tế rõ ràng là cần có thời gian để tiến hành tất cả các thủ tục một cách trung thực và để thực hiện một cách cẩn trọng quy tắc phụ trợ đối với nuôi con nuôi quốc tế trong mỗi trường hợp.**

Mặt trái của vấn đề nhận nuôi trẻ sơ sinh này tất nhiên là ở chỗ những trẻ có nhu cầu đặc biệt (đặc biệt là trẻ lớn tuổi hơn và trẻ khuyết tật) thường ít được quan tâm để làm con nuôi quốc tế. Theo đó, các cháu “khó tìm được cha mẹ nuôi” (hoặc ít nhất là khó hơn) trong nước hoặc nước ngoài, ở tất cả các nước, và chắc chắn rằng nuôi con nuôi quốc tế không bao giờ là giải pháp diệu kỳ so với tình hình chăm sóc các em hiện nay. Đồng thời, để thuận lợi, và khi cần thiết các gia đình trong cộng đồng thường chọn trẻ sơ sinh “khỏe mạnh”, điều đó có nghĩa rằng cần quan tâm hơn nữa trong việc tạo cơ hội cho trẻ có nhu cầu đặc biệt làm con nuôi ở nước ngoài.

## 4.2 Nhận nuôi trẻ lớn tuổi hơn

Tỉ lệ lớn trẻ em Việt Nam được cho làm con nuôi ở lứa tuổi nhỏ, tuổi tập đi là bằng chứng chứng minh rằng ít người nước ngoài thích nuôi trẻ lớn tuổi hơn. Ý, nước có nhiều công dân mong muốn nuôi con lớn tuổi hơn<sup>94</sup> cũng chỉ nhận 25 trẻ trên 5 tuổi trong tổng số 313 trẻ (hay 8%) mà họ nhận tại Việt Nam trong năm 2008. Đối với Pháp, chỉ có 9 trẻ trên 5 tuổi được nhận làm con nuôi trong năm 2008, tương đương với 3.2% số trẻ sang Pháp vào năm đó, trong khi trẻ trên 5 tuổi chiếm 23% trên tổng số trẻ được nhận nuôi ở Pháp. Trong tổng số 45 trẻ được Thụy Sĩ nhận trong năm 2008 thì không có trẻ nào trên 5 tuổi.<sup>95</sup>

Một lần nữa, số liệu của các nước này có được qua các cuộc đối thoại. Ví dụ như Ailen, có thông tin cho biết, có một số trẻ nuôi “lớn tuổi” hơn. Trong số 46 trẻ được tổ chức con nuôi quốc tế Holt xét đơn thì trẻ chủ yếu dưới 5 tuổi (và phần lớn ở độ tuổi từ 1 đến 2 tuổi)<sup>96</sup>. Thực tế, trong chuyến công tác của chúng tôi, chỉ có con số do tổ chức CIAI của Ý cung cấp, Báo cáo cho hay tổ chức này chỉ thu

<sup>93</sup><http://www.thanhniennews.com/overseas/?catid=12&newsid=33244>, cập nhật ngày 8/11/2007

<sup>94</sup>Độ tuổi trung bình với các trẻ được nhận nuôi tại Ý là 5,6 tuổi, trong đó tuổi trung bình của trẻ nuôi Việt Nam tại Ý là 1,4 tuổi

<sup>95</sup>Số liệu thống kê của (MIA)Thụy Điển

<sup>96</sup>Phòng vấn với Ông Hồ Đăng Hoà, Giám đốc văn phòng Holt, ngày 11/5/2009

xếp 9 trường hợp nuôi con nuôi trong suốt 6 năm hoạt động ở Việt Nam và tất cả trẻ nhận nuôi đều có độ tuổi từ 5 đến 7 tuổi.

### 4.3 Nhận con nuôi là trẻ khuyết tật

Nhóm trẻ có nhu cầu đặc biệt khác là nhóm trẻ bị khuyết tật. Rất tiếc chúng tôi không có thông tin về số lượng trẻ khuyết tật được nhận nuôi ở nước ngoài hoặc trong nước. Con số ít ỏi mà chúng tôi thu thập được trong quá trình công tác cho thấy trẻ khuyết tật ít được cha mẹ người nước ngoài nhận nuôi.

Liên quan đến vấn đề này, đại diện của nước nhận nuôi như Ailen nói rằng theo hiểu biết của Đại sứ quán thì không có trẻ nào được Ailen nhận trong năm 2008 bị khuyết tật<sup>97</sup> và Pháp thì “rất ít”.

Tuy nhiên hai người mà chúng tôi trao đổi cũng đưa ra bức tranh tương đối sáng sủa hơn, mặc dù với quy mô rất nhỏ. Theo tổ chức Holt, có khoảng 1/3 trong tổng số 46 trường hợp con nuôi quốc tế trong năm 2008 là trẻ khuyết tật. Về phần mình, Giám đốc Trung tâm Bảo trợ xã hội dành cho trẻ khuyết tật và trẻ bị bỏ rơi tại Hà Nội nói rằng trong số 9 trẻ nhận nuôi nước ngoài trong năm 2008 (8 trẻ sang Đan Mạch và 01 sang Mỹ) thì có 3 trẻ bị khuyết tật<sup>98</sup>. Chúng tôi không nắm rõ mức độ và loại tật nguyên, mặc dù có nhiều trẻ ở Trung tâm này bị câm, điếc, và ít nhất cũng bị khiếm khuyết cái gì đó. Về phần mình, tổ chức con nuôi Adoptionscentrum của Thụy Điển cho biết trong số 25 trẻ được nhận làm con nuôi trong năm 2008 thông qua dịch vụ của tổ chức này thì có 4 trẻ có nhu cầu đặc biệt. Hơn nữa tại Trung tâm Bảo trợ trẻ em Vũng Tàu, chúng tôi được biết có một số trẻ bị HIV/AIDS, một số bị viêm gan B, C và một số bị khuyết tật khác<sup>99</sup> cũng được nhận làm con nuôi quốc tế.

### 4.4 Nhận con nuôi là người dân tộc thiểu số

Chúng tôi hiểu rằng trẻ em người dân tộc thiểu số ở Việt Nam đã được và đang chuẩn bị cho làm con nuôi tại một số quốc gia và một số e ngại về cách mà trẻ được công bố làm con nuôi, trong chuyến công tác của mình chúng tôi không thể xem xét kỹ vấn đề này.

Chúng tôi hiểu rằng người dân tộc thiểu số thường sống trong các vùng nông thôn hẻo lánh, là nhóm dân cư dễ bị tổn thương và không hiểu biết nhiều về quy trình phức tạp hay khái niệm thế nào là “con nuôi trọn vẹn”. Điều đó cho thấy cần có sự thận trọng hơn khi nhận con nuôi thuộc nhóm này.

<sup>97</sup>Trái lại, cơ quan Bàn tay Trợ giúp của Ai-len lại cho biết rằng cứ 10 trẻ được người Ai-len nhận làm con nuôi thì có hơn 1 trẻ là có “nhu cầu đặc biệt”.

<sup>98</sup>Phòng vấn ngày 8/5/2009

<sup>99</sup>Phòng vấn với Bà Lê Thị Hoàng Yến, Phó Cục trưởng Cục Con nuôi ngày 11/5/2009 tại Vũng Tàu

Chúng tôi được biết có nhiều câu hỏi được đặt ra bởi Tiến sĩ Peter Bille Larsen<sup>100</sup>, liên quan đến 13 trẻ em thuộc nhóm dân tộc Rục được các gia đình người Mỹ và Ý nhận nuôi, và vấn đề này đã và đang được các cơ quan chức năng xem xét. Điều lưu ý là dân tộc Rục thuộc một trong các nhóm dân tộc thiểu số ít người nhất (chỉ có khoảng 200-300 người) tại Việt nam, như vậy ngay việc chuyển đi một vài trẻ em cũng gây ra hậu quả.<sup>101</sup> Theo chúng tôi biết, do kết quả điều tra, Giám đốc một tổ chức của Mỹ tham gia vào quá trình cho trẻ em người Rục làm con nuôi đã bị chuyển.<sup>102</sup> Trong thời gian nghiên cứu, chúng tôi được biết rằng trường hợp này đang được nhà chức trách có thẩm quyền của Ý tại Rome xem xét.<sup>103</sup> Sau đó chúng tôi biết rằng việc điều tra các trường hợp liên quan tới con nuôi sang Ý cũng đã hoàn thành. Và được biết rằng chỉ có dưới năm trường hợp trẻ em người Rục được các gia đình Ý nhận nuôi và quá trình nhận nuôi «không có gì đáng báo động và không có gì khác với các trường hợp trẻ em người Việt nam».<sup>104</sup>

Theo quan điểm của chúng tôi, vấn đề này minh chứng một thực tế là một trường hợp cho nhận con nuôi có thể được nước nhận nuôi nhìn nhận là «bình thường», trên cơ sở hồ sơ tài liệu của họ. Tuy nhiên, như đã trình bày trong Báo cáo, bản thân sự bất bình thường này có thể gây cảm tưởng là bình thường. Trong khi các thủ tục trong nước quy định trách nhiệm cuối cùng thuộc về nước gốc, các nước nhận phải hết sức thận trọng ngay sau khi phát hiện các thông tin nghi ngờ.

**Do vậy, chúng tôi đề nghị cơ quan chức năng của tất cả các quốc gia nhận con nuôi cần tiến hành kiểm tra xem công dân nước mình đã hoặc đang nhận trẻ em người dân tộc thiểu số làm con nuôi hay không, đặc biệt chú ý tìm hiểu kỹ hoàn cảnh đồng ý cho làm con nuôi. Trong trường hợp không có bảo đảm về sự đồng ý cho làm con nuôi một cách thích hợp, thì vì lợi ích tốt nhất cho trẻ, chúng tôi khuyến nghị các cơ quan chức năng xem xét lại chính sách tái hòa nhập để bảo vệ quyền của trẻ được lớn lên trong gia đình gốc của mình như đã nêu trong Điều 7 của Công ước liên hiệp quốc về Quyền trẻ em.**

#### **4.5 Đáp ứng những kỳ vọng của cha mẹ nuôi?**

Ai cũng hiểu rằng và đã thấy trước được rằng hầu hết các cha mẹ nuôi người nước ngoài cũng như những người trong nước đều mong muốn nhận con nuôi càng nhỏ tuổi càng tốt.

Sự mất cân đối về tỷ lệ trẻ em nhỏ tuổi trên tổng số trẻ em Việt Nam được cho làm con nuôi ở nước ngoài cho thấy yêu cầu, nhu cầu đầu tiên và trên hết của cha mẹ nuôi. Giám đốc Trung tâm Bảo trợ Xã hội Hà Nội nói “95% cha mẹ nuôi người

<sup>100</sup>Xem Phần 2.1.2(b) về “Vô thừa nhận”.

<sup>101</sup>Báo cáo tháng của ISS (11-12/2008)

<sup>102</sup>Họp với TS Darsen, 22/4/2009 và <http://www.brandeis.edu/investigate/gender/adoption/docs/LarsenWilltheRucChildrenComeHome.pdf>

<sup>103</sup>Trong cuộc họp Đại sứ quán Ý, Hà Nội, 8/5/2009

<sup>104</sup>Lưu ý của CAI, ngày 26/10/2009

nước ngoài mong muốn trẻ dưới 2 tuổi ». Với con số kể trên, ông ta cũng có thể nói rằng “dưới 1 tuổi”. Trong thực tế cần nhận thấy rằng trước khi việc các gia đình xin nhận con nuôi (không thông qua tổ chức nào) ở Việt Nam bị cấm vào năm 2006, có trên 60% trẻ được công dân Pháp nhận nuôi là trẻ em dưới 6 tháng – và 13% số trẻ dưới 3 tháng<sup>105</sup>. Tuy nhiên, chỉ có 1 trường hợp “dưới 3 tháng” được Pháp nhận nuôi vào năm 2008. Rõ ràng rằng, như đã nói trong Báo cáo này thực tế là có quá nhiều trẻ em ở độ tuổi đó không những không được công bố là có thể được cho làm con nuôi mà còn không được xem xét làm con nuôi của các gia đình Việt Nam trước khi giới thiệu cho làm con nuôi quốc tế, điều đó đã gây sự chú ý.

Có một người đã chia sẻ “Việt Nam có truyền thống văn hóa gia đình gắn bó. Quốc gia này hiện cũng không có xung đột hoặc thảm họa gì. Tại sao lại cần phải cho nhiều trẻ nhỏ làm con nuôi quốc tế?”.

*Theo ý kiến chúng tôi, không có nghi ngờ gì – rằng việc có sẵn trẻ em Việt Nam để làm con nuôi quốc tế về cơ bản do yêu cầu của cha mẹ nuôi nước ngoài, chứ không phải là nhu cầu của xã hội Việt Nam cũng như của trẻ em Việt Nam. Ví dụ, có người nói rằng “khi nuôi con nuôi quốc tế phát triển thì các trại trẻ mồ côi sẽ có rất nhiều trẻ bị “bỏ rơi” để cho làm con nuôi”. Đến nay số lượng con nuôi đã giảm tương đối, đặc biệt là sau khi Mỹ ngừng ký Hiệp định, tuy nhiên điều đó không làm giảm ngay số trẻ trong các trại mồ côi, mà có thể phải chăm sóc những đứa trẻ này trong điều kiện chương trình con nuôi bị dừng lại”. Nói một cách đơn giản theo kết quả nghiên cứu tình hình<sup>106</sup>, số lượng « trẻ bị bỏ rơi » phụ thuộc rất nhiều vào mức độ yêu cầu cần có trẻ. Có một người đã nói “nếu không có nuôi con nuôi quốc tế thì sẽ có ít trẻ bị bỏ rơi và ít trẻ hơn ở các cơ sở nuôi dưỡng”.*

<sup>105</sup>Đại sứ quán Pháp tại Hà Nội tháng 5/2009

<sup>106</sup>Đây là thực tế ở một số quốc gia CEE/CIS trong những năm 1990, khi mà các con số “lớn bật lên” về nuôi con nuôi quốc tế không những không làm giảm số lượng trẻ được chăm sóc trong các cơ sở nuôi dưỡng tập trung mà trên thực tế còn thúc đẩy việc tăng số lượng trẻ được đưa vào các cơ sở này để có thể được nhận làm con nuôi. Ví dụ, có thể xem tài liệu Một thập kỷ Quá độ của Trung tâm nghiên cứu Innocenti, Florence, tr. 106-107, tài liệu của UNICEF (2000)

## 5. ẢNH HƯỞNG CỦA NHÂN TỐ NƯỚC NGOÀI TRONG HOẠT ĐỘNG NUÔI CON NUÔI QUỐC TẾ

### 5.1 Chính phủ và các cơ quan Trung ương ở nước nhận nuôi

#### 5.1.1. Phát triển các tổ chức con nuôi quốc tế

Vào giữa năm 2008 có 9 nước nhận con nuôi Việt Nam: Canada, Đan Mạch, Pháp, Ai-len, Ý, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ và Mỹ. Tất cả các nước nói trên đã tham gia công ước Lahay 1993, trừ Ailen đã ký nhưng đang chuẩn bị phê chuẩn. Cần phải hiểu rằng tất cả các nước tham gia Công ước Lahay 1993 đều “áp dụng các tiêu chuẩn và các quy định ghi trong Công ước về con nuôi quốc tế và tôn trọng những nước không tham gia Công ước » như Việt nam chẳng hạn<sup>107</sup>.

Vào thời điểm đó, Tây Ban Nha mới ký thỏa thuận song phương với Việt Nam mặc dù có nhiều câu hỏi được đưa ra trước đó, đặc biệt là Mỹ đã công bố chính thức vào tháng 4/2008. Những bản khoản đó bao gồm:

“...Bằng chứng về việc mua bán trẻ em, giả mạo hoặc thay đổi hồ sơ, trả tiền cho cha mẹ đẻ (trừ các khoản chi trả hợp lý cho các hoạt động cần thiết), cưỡng ép hoặc lừa gạt cha mẹ đẻ để đưa trẻ vào trại mồ côi, và trẻ được đưa làm con nuôi quốc tế mà cha mẹ đẻ không biết hoặc không đồng ý”<sup>108</sup>.

Khi chưa kết thúc đàm phán song phương, Mỹ và Việt Nam quyết định không gia hạn thỏa thuận 2005, vì vậy sẽ chấm dứt vào ngày 1/9/2008 mà không làm ảnh hưởng đến khả năng ký thỏa thuận mới sau khi đã có các điều kiện nhất định.

Vào cuối tháng 9/2008, các cơ quan Trung ương của Đan Mạch và Thụy Điển đã cùng tham gia đoàn công tác điều tra đến Việt Nam. Thông tin của chuyến công tác này đã đưa ra 02 kết quả khác nhau. Đan Mạch quyết định cấp phép cho cơ quan con nuôi Danadopt và tổ chức Hỗ trợ trẻ em quốc tế AC tiếp tục làm việc với 6 trại trẻ mồ côi mà họ đã cùng hợp tác, nhưng không tiếp tục mở rộng hợp tác với các cơ sở nuôi dưỡng khác. Còn Thụy Điển thì quyết định rằng “Pháp luật về nuôi con nuôi của Việt Nam không cân nhắc đầy đủ đến các nguyên tắc cơ bản của việc nuôi con nuôi quốc tế và việc quản lý vấn đề nuôi con nuôi quốc tế của Việt Nam chưa đủ hiệu quả để cho phép tiếp tục hợp tác trong lĩnh vực nuôi con nuôi.”<sup>109</sup> Do đó, Thụy Điển đã chấm dứt thỏa thuận song phương về nuôi con nuôi với Việt Nam vào ngày 1/5/2009 mặc dù quốc gia này có thể sẽ tiến hành đàm phán một thỏa thuận mới khi Việt Nam trở thành thành viên của Công ước Lahay

<sup>107</sup>Báo cáo và kết luận của Ủy ban Đặc biệt về vấn đề thực thi Công ước Lahay ngày 29/5/1993 về Bảo vệ Trẻ em và hợp tác trong vấn đề con nuôi quốc tế từ 28/11 đến 1/12/2000, Đề xuất 11, xác minh lại tại cuộc họp của Ủy ban tháng 9/2005

<sup>108</sup><http://adoption.state.gov/news/vietnam.html> đăng ngày 18/5/2009

<sup>109</sup>Biên bản họp Nội bộ, Bộ Y tế và Xã hội, Stockholm, 23 October 2008.

và với điều kiện là các cơ quan của Thụy Điển không còn bị yêu cầu cung cấp viện trợ nhân đạo nữa.

Về phần mình Ai-len quyết định không tiếp tục xin con nuôi Việt Nam từ cuối tháng 5/2009, với lý do chủ yếu là những thay đổi tới đây trong Luật nuôi con nuôi của Việt Nam. Sau khi được thông qua, luật này về nguyên tắc sẽ chỉ cho phép các cha mẹ nuôi tiềm năng nhận con nuôi từ những quốc gia đã phê chuẩn Công ước Lahay – do Ai-len cũng đang dự định phê chuẩn Công ước – và “những quốc gia có thỏa thuận song phương với Ai-len về nuôi con nuôi đáp ứng các tiêu chuẩn của Công ước Lahay.”<sup>110</sup> Đồng thời, cũng giống như Thụy Điển, Ai-len bày tỏ mong muốn có thêm thỏa thuận song phương “sâu rộng” hơn trong thời gian tới<sup>111</sup>.

Chúng tôi cũng hiểu rằng Úc đã xem xét ký thỏa thuận song phương nhưng một nhóm công tác của Tổng chưởng lý sang Việt Nam vào cuối năm 2007 đã kết luận rằng “ít có sự đảm bảo trong lĩnh vực này”. Vì vậy Úc không tiến hành xem xét việc ký thỏa thuận trong điều kiện hiện nay. Ngược lại Pháp và Ý đang theo đuổi thỏa thuận song phương, mặc dù hai bên nhất trí rằng có một số vấn đề cần được làm rõ để đảm bảo minh bạch hơn.

Đối với trường hợp của Pháp, nhiều người đã sửng sốt khi biết được hoàn cảnh thực sự khiến cho nhiều trẻ (chiếm đại đa số trẻ Việt Nam được nhận làm con nuôi tới Pháp) bị “bỏ rơi” gần hoặc ở ngay tại các “trại trẻ mồ côi” hay trung tâm y tế. Người ta cũng tỏ ra lo ngại về những trường hợp mà bề ngoài có vẻ như đã có những nỗ lực nhằm phá vỡ những quy trình đã được quy định, cũng như những vấn đề xảy ra do các địa phương có những quy trình, thủ tục rất khác nhau. Tuy nhiên, trong các buổi thảo luận chúng tôi đã tham dự, không có ý kiến nào cho rằng các vấn đề kể trên nghiêm trọng đến mức đáng để đình chỉ việc nhận con nuôi quốc tế từ Việt Nam.<sup>112</sup>

Một mặt, Ý rất coi trọng việc tăng cường hợp tác để giải quyết các vấn đề, trong đó có lưu ý rằng Cơ quan Trung ương (CAI) của Ý mong muốn cải thiện hệ thống với mục tiêu đảm bảo lợi ích tốt nhất cho trẻ. Đồng thời, Ý cũng nhắc đến nhiều vấn đề cần được giải quyết hơn cả trường hợp của Pháp. Cũng giống như Pháp, Ý nhận thấy rằng những việc mỗi địa phương có những thủ tục khác nhau đã gây ra nhiều khó khăn. Nhưng những người cung cấp thông tin từ phía Ý cũng đã chỉ ra sự thiếu minh bạch cả trong việc lý giải lý do công bố một đứa trẻ là “có đủ điều kiện làm con nuôi” và trong quá trình “giới thiệu trẻ em làm con nuôi với cha mẹ nuôi tiềm năng”, cùng với những vấn đề khác. Cũng có những quan ngại liên

<sup>110</sup>“Nhận con nuôi quốc tế với Việt Nam”, Văn phòng Bộ trưởng Bộ Trẻ em, Dublin, 6/3/2009.

<sup>111</sup>Tính đến cuối tháng 5/2009, Chính phủ Ai-len đã yêu cầu Việt Nam xem xét về thỏa thuận tạm thời trong khi chờ thỏa thuận đầy đủ - do Barry Andrews TD, Bộ trưởng Bộ Trẻ em và Thanh thiếu niên xác minh về vấn đề Việt Nam và con nuôi quốc tế ngày 12/6/2009

<sup>112</sup>Phóng vấn với Lãnh sự quán Pháp, 7/5/2009.

quan đến việc thanh toán “viện trợ nhân đạo” trực tiếp cho các trại trẻ mồ côi, đôi khi phải thực hiện “dưới áp lực”. Tuy nhiên, Ý cũng nhận thấy rằng “với công tác kiểm soát đầy đủ đối với các khoản đóng góp”, mối quan hệ đặc biệt giữa các tổ chức và các Trung tâm BTXH không cần phải đặt thành vấn đề. Họ cho rằng nhìn chung không có vấn đề gì với cách thức hoạt động của các tổ chức của mình và, tại thời điểm chúng tôi tiến hành phỏng vấn, họ cũng không hình dung trước bất cứ sáng kiến đặc biệt gì liên quan đến việc hạn chế nhận con nuôi quốc tế từ Việt Nam.<sup>113</sup>

Cuối cùng, có thể nhận thấy rằng thỏa thuận song phương với Canada đang tiếp tục được thực hiện, mặc dù chưa có gì nổi trội. Tương tự, thỏa thuận với Thụy Sĩ cũng đang còn hiệu lực, mặc dù chỉ có một tổ chức được cấp phép và số lượng thành công chiếm rất ít.

### ***5.1.2. Điều phối giữa “các nước nhận”***

Thông điệp đan xen gửi cho Việt Nam từ các nước nhận nuôi không chỉ là vấn đề thực tế, để nước này có sự phản hồi phù hợp mà còn thể hiện sự thiếu quan điểm chung từ các nước tham gia công ước Lahay. Việc này không phải là mới. Nước láng giềng cũng đã trải qua thực trạng xáo trộn tương tự này là Campuchia do bị Mỹ ngừng thỏa thuận con nuôi quốc tế từ năm 2001, có nhiều nước Châu Âu khởi kiện trong các năm sau đó và hiện giờ là Pháp<sup>114</sup> và Ý đã và đang thực hiện chương trình con nuôi, còn Mỹ và các nước khác đang ở trạng thái tạm ngừng. Ngược lại, ở Guatemala thì các nước nhận con nuôi khối châu Âu lại đình chỉ nhận con nuôi ở nước này, trong đó Mỹ là nước cuối cùng. Tại Việt Nam, mặc dù theo Báo cáo có một số cuộc hội đàm, tư vấn thường xuyên giữa các nước với nhau và sự có mặt của nhóm “Công tác con nuôi” đang làm việc với Bộ Tư Pháp, có nhiều quan điểm trái ngược nhau giữa các nước nhận con nuôi về sự phù hợp để theo đuổi hoặc có thêm thỏa thuận về nuôi con nuôi quốc tế ở thời điểm này. Điều này phản ánh quan điểm chính trị của Chính phủ mỗi nước đối với vấn đề nuôi con nuôi quốc tế cũng như – và có khi nhiều hơn – những quan ngại mang tính khách quan rằng có nên hay không nên tiếp tục thực hiện nuôi con nuôi quốc tế với sự đảm bảo phù hợp nhằm phục vụ lợi ích tốt nhất cho trẻ. Như thế có nghĩa là ít nhất cũng có một sự nhất trí giữa các quốc gia nhận con nuôi ở một điểm, đó là ưu tiên hàng đầu của Việt Nam cần là thực hiện các bước cần thiết để tạo điều kiện cho Việt Nam tham gia vào Công ước Lahay 1993. Quan điểm chung này có vẻ như đã được bày tỏ một cách rõ ràng tại một cuộc hội thảo giữa đại sứ Mỹ, đại sứ các quốc gia Châu Âu có liên quan với cơ quan chức năng của Việt Nam vào mùa xuân năm 2009.

<sup>113</sup>Phỏng vấn với Lãnh sự quán Ý, 8/5/2009

<sup>114</sup>Theo ĐSQ Pháp tại Hà Nội, thực tế là vào tháng 11/2008 Pháp đã quyết định ngừng nhận hồ sơ xin con nuôi người Campuchia và dừng việc gửi các hồ sơ của cha mẹ nuôi tới quốc gia này

Phản ứng của các nhà chức trách nước nhận con nuôi có sự khác nhau. Không có nước nhận con nuôi chính thức nào đang tiếp tục cho phép nhận con nuôi Việt Nam lại lên tiếng phê phán, mặc dù có một số phản ứng khác nhau trong từng trường hợp. Ngược lại, quan chức ở các nước ngừng chương trình con nuôi lại cho rằng việc tiếp tục của những nước khác chỉ làm rối thêm tình hình vốn đã có rất nhiều áp lực trong nội bộ và một số “đang rút đầu vào cát”. Đây là những lời kêu gọi khẩn thiết để các nước nhận con nuôi phối hợp lại những cố gắng của mình một cách hiệu quả hơn.

Ở các góc cạnh khác người ta cho rằng Mỹ phản ứng quá khích - chẳng hạn như việc yêu cầu điều tra kỹ lưỡng - và họ đã “khái quát” những quan ngại trên cơ sở một số vấn đề nhỏ lẻ. Hầu hết những người đã trao đổi với chúng tôi bày tỏ tin tưởng rằng kết quả mà đoàn điều tra Mỹ tìm được phản ánh đúng thực tế và rằng quyết định ngừng con nuôi của họ là hoàn toàn logic.

Chính phủ Thụy Điển cũng bị 3 tổ chức con nuôi của Thụy Điển công kích. Họ đã tiến hành chiến dịch báo chí mạnh mẽ trong nước, phản đối quyết định và họ nói rằng họ chưa bao giờ gặp phải vấn đề gì trong việc nhận con nuôi Việt Nam. Cũng trong thời gian đó các cơ quan này cũng thừa nhận rằng một số trại trẻ giới thiệu con nuôi quốc tế là những trẻ quá nhỏ tuổi<sup>115</sup>.

Tất nhiên không ai nói rằng tất cả “các nước nhận” sẽ luôn luôn chứng kiến tận mắt về chức năng nhiệm vụ của các tổ chức con nuôi ở nước đó. Kinh nghiệm của Việt Nam một lần nữa lại chứng minh sự cần thiết của một nỗ lực lớn hơn nhiều để tạo ra các tiêu chí cơ bản chung với đường hướng nhất quán để đối phó với những vấn đề đã nêu hoặc đã xảy ra.

### ***5.1.3 Thỏa thuận song phương***

Trong những năm qua con nuôi quốc tế từ Việt Nam đã áp dụng các nguyên tắc trong khung thỏa thuận ký kết với “từng nước nhận” con nuôi. Thực tế rằng có một số thỏa thuận đã bị đổ bể (như trường hợp của Bỉ, thỏa thuận chưa bao giờ được thông qua ở phía Bỉ và cũng không có hiệu lực). Và điều đó thể hiện cả tính tích cực và tiêu cực.

Về mặt tích cực, điều đó có nghĩa rằng “quan hệ đặt biệt” do thỏa thuận song phương đó đặt ra đã không loại trừ một số nước nhất định khi xem xét cụ thể về việc thỏa thuận và đã tri hoãn quan hệ đó. Trong thực tế, một trong những quan ngại đưa ra về ý tưởng thỏa thuận song phương là mối liên hệ ưu ái mà họ đã xây dựng giữa “nước nhận con nuôi” và “nước cho con nuôi” dường như gây trở ngại cho những vấn đề của thỏa thuận. Vì vậy cần lưu ý rằng tại Việt Nam trong một

---

<sup>115</sup>Họp tại Đại sứ quán Thụy Điển ngày 7/5/2009

số trường hợp vấn đề này đã không được thực hiện.

Tuy nhiên có ít nhất 3 nhân tố tiêu cực.

Nhân tố thứ nhất là các điều kiện mà thỏa thuận đó là cơ sở, đảm bảo sự không phù hợp hoặc/và không đủ. Họ chính thức thừa nhận các quy trình và thông lệ khác với tinh thần của Công ước Lahay 1993- một lần nữa cần phải nhấn mạnh rằng các nước tham gia công ước Lahay phải áp dụng các nguyên tắc của Công ước này khi làm việc với các nước không tham gia Công ước.

Một quan ngại liên quan đến vấn đề này là mục tiêu nhân đạo được gán cho việc nuôi con nuôi (Ví dụ tại điều 2(1) trong thỏa thuận với Pháp, điều 3(1) trong thỏa thuận với Thụy Sĩ, điều 4 trong thỏa thuận với Hoa Kỳ). Ở đây ưu tiên dành cho những động cơ nhân đạo đối với việc nuôi con nuôi đã bị đặt nhầm chỗ. Các thỏa thuận lẽ ra cần phản ánh thực tế rằng việc nuôi con nuôi là một trong một loạt các biện pháp bảo vệ trẻ em, chứ không phải là một hành động nhân đạo hay từ thiện, việc nuôi con nuôi được thực hiện nhằm đảm bảo một biện pháp chăm sóc gia đình vĩnh viễn cho trẻ bị tách khỏi gia đình, và trên cơ sở đảm bảo lợi ích tốt nhất của trẻ.

Một quan ngại nữa đã được xác định trong các thỏa thuận song phương là vai trò của các tổ chức nuôi con nuôi đã được công nhận, trong đó đáng chú ý là yêu cầu hỗ trợ các dự án nhân đạo có liên quan đến nuôi con nuôi (ví dụ điều 8(2) trong thỏa thuận với Thụy Sĩ, điều 8(2) trong thỏa thuận với Ý, điều 7(3) trong thỏa thuận với Bỉ). Vấn đề phí, như quy định tại điều 32 của Công ước Lahay, cũng chưa được đề cập và giải quyết đầy đủ trong tất cả các thỏa thuận song phương mà chúng tôi đã nghiên cứu. Hơn nữa, các thỏa thuận song phương không bàn đến vấn đề công nhận các tổ chức nuôi con nuôi.<sup>116</sup>

Một số thỏa thuận song phương chưa đề cập và giải quyết một cách đầy đủ những điều kiện được quy định tại điều 4 Công ước Lahay năm 1993, như yêu cầu cần đảm bảo rằng trẻ có thể đưa ra ý kiến chấp thuận của mình và ý kiến chấp thuận đó không phải được mua chuộc bằng tiền hay bất cứ hình thức đền bù nào khác (ví dụ xem các thỏa thuận với Thụy Điển và Hoa Kỳ). Các thỏa thuận song phương cũng không giải quyết vấn đề giới thiệu trẻ với cha mẹ nuôi tiềm năng, và ngoại trừ thỏa thuận với Đan Mạch, các thỏa thuận này đều không đề cập đến thực tế rằng không nên cho cha mẹ nuôi tiềm năng và trẻ tiếp xúc với nhau trước khi tiến hành giới thiệu (điều 29 Công ước Lahay năm 1993). Các thỏa thuận song phương nhìn chung còn chưa rõ và chưa đầy đủ đối với yêu cầu tôn trọng nguyên tắc phụ trợ, và nguyên tắc này yêu cầu những gì trong thực tế.

<sup>116</sup>Ví dụ, thỏa thuận song phương với Ý không đề cập gì đến các yêu cầu chuyên môn/ đạo đức mà Việt Nam quy định đối với các tổ chức con nuôi hoạt động tại Việt Nam, chỉ đơn giản nhấn mạnh nghĩa vụ cung cấp “viện trợ nhân đạo”, tại Điều [§8.2]: “Để được quốc gia cho con nuôi cho phép hoạt động, tổ chức con nuôi cần phải tuân thủ tất cả các yêu cầu của pháp luật nước cho con nuôi; có các chương trình và dự án nhân đạo cho các hoạt động phi lợi nhuận trong lĩnh vực nuôi con nuôi, bao gồm viện trợ tài chính vì các mục đích nhân đạo cho các cơ quan phúc lợi trẻ em của quốc gia cho con nuôi” (bản dịch lại)

Yếu tố tiêu cực thứ hai là trong một số trường hợp chính sự tồn tại của các thỏa thuận song phương lại cản trở việc thực hiện mục tiêu mong muốn của Việt Nam để tiến đến Công ước Lahay. Không thực hiện những biện pháp cơ bản và cần thiết, không có sự cải tổ, Việt Nam vẫn còn có thể hợp tác về nuôi con nuôi quốc tế trên cơ sở những thỏa thuận thường là không phù hợp này và vì vậy có thể đã ít có động cơ để tiến đến tham gia công ước. Ví dụ, “khi Thụy Điển ký thỏa thuận về nuôi con nuôi với Việt Nam năm 2004, Việt Nam dự kiến sẽ tham gia Công ước Lahay năm 1993 [...]. Kể từ đó đến nay, Việt Nam đã vài lần trì hoãn việc tham gia và [đến tháng 10/2008] vẫn chưa xác định được ngày tháng cụ thể mà Việt Nam dự định tham gia Công ước.”<sup>117</sup> Thực tế là chỉ sau khi ba thỏa thuận song phương chấm dứt thì Việt Nam mới bắt đầu thể hiện quan điểm mạnh mẽ hơn đối với việc tham gia Công ước và bắt đầu xác định những mục tiêu liên quan đến vấn đề này.

Cuối cùng là sự tạm ngừng các thỏa thuận dẫn đến việc phải giải quyết một số trường hợp “đang giải quyết” (những trường hợp này bị tạm ngừng thường do những vấn đề về đạo đức và khó khăn thực tế) vẫn phải được thực hiện qua các thông lệ đã ghi.

Việc xây dựng các thỏa thuận song phương cho phép tăng cường việc áp dụng Công ước Lahay giữa các quốc gia tham gia trong quá trình cho, nhận con nuôi quốc tế đã được dự tính trước tại điều 39 của Công ước. Do đó, khi các thỏa thuận song phương vi phạm các nguyên tắc cơ bản được đề cập trong Công ước thì các thỏa thuận đó có thể bị coi là không đầy đủ và đi ngược lại với các tiêu chuẩn quốc tế. Hơn nữa, nhu cầu thực sự đối với các thỏa thuận như vậy, cũng như mức độ phù hợp của các điều khoản trong thỏa thuận, vẫn là một vấn đề gây bàn cãi lâu dài. “Một số quan ngại rằng thỏa thuận quốc gia dường như thay thế chứ không phải bổ sung Công ước. Theo điều 39 đoạn 2 thì các nước tham gia Công ước được quyền ký thỏa thuận với một hay nhiều nước tham gia khác nhằm cải tiến việc áp dụng Công ước theo quan hệ song phương của mình. Quy định còn nhấn mạnh rằng những thỏa thuận này có thể áp dụng theo các điều khoản của điều 14-16 và 18-21, và các Quốc gia có thể ký thỏa thuận đó và gửi cho Cơ quan lưu trữ Công ước”<sup>118</sup>.

Rõ ràng rằng, các nước tham gia Công ước cần có những biện pháp tương tự khi ký thỏa thuận với nước không tham gia. Không phải chúng ta không hiểu rằng phương thức này phản ánh thực tại trước đây liên quan đến Việt Nam, mà chúng ta e ngại rằng nó sẽ không được tôn trọng khi và chỉ khi có một thỏa thuận mới đang chờ sự tham gia Công ước của Việt Nam. Chúng tôi cũng phân vân rằng điều

<sup>117</sup>Bộ Y tế và Xã hội Thụy Điển, Thông cáo Báo chí, ngày 23/10/2008.

<sup>118</sup>Ủy ban đặc biệt 2000

<sup>119</sup>Đến nay không phải Thỏa thuận nào cũng có quy định này

gì sẽ xảy ra khi có sự tham gia, đặc biệt nếu họ không tuân thủ một cách nghiêm ngặt các điều khoản của Công ước Lahay. Vì vậy chúng tôi đề nghị rằng bất kỳ thỏa thuận nào cũng cần chứa đựng ít nhất điều khoản chấm dứt một cách nghiêm nhiên vào ngày mà Công ước chính thức có hiệu lực tại Việt Nam<sup>119</sup>.

**Tóm lại, việc nhận con nuôi quốc tế nói chung từ một nước không tham gia Công ước Lahay sẽ đảm bảo hơn khi có thỏa thuận song phương hơn là không theo khuôn khổ thỏa thuận chính thức nào, và cần chú ý đến tính phù hợp của Công ước Lahay trong điều kiện cụ thể. Về nguyên tắc thỏa thuận đó không cần thiết phải có sau khi Việt Nam trở thành quốc gia tham gia.**

#### ***5.1.4. Giám sát vấn đề con nuôi ở các nước có liên quan***

Từ các buổi làm việc tại Việt Nam chúng tôi thấy rằng các cơ quan chức năng của “nước nhận con nuôi” nói chung không thực hiện giám sát sau nhận nuôi ở nước mình.

Có ba vấn đề chính đó là yếu kém trong việc quản lý và thực hiện thỏa thuận song phương; giám sát hoạt động của các tổ chức; xác nhận thực trạng của từng đứa trẻ được cho làm con nuôi. Tất cả các lĩnh vực này cần được các nhà quản lý thực hiện một cách có hiệu quả, tuy nhiên các Đại sứ quán có vẻ bị thiếu nguồn, thiếu nhân lực hoặc thiếu sứ mệnh cụ thể để đảm nhận những trách nhiệm này, trừ Đại sứ quán Mỹ có xác nhận “tình trạng mồ côi”. Còn các sứ quán khác thì quan tâm nhiều hơn hoặc ít hơn với những gì đang diễn ra, khả năng họ tìm đến sự can thiệp trực tiếp như trình bày ở trên cũng rất hạn chế. Đặc biệt, chúng tôi hiểu rằng họ không thực hiện các chuyến đi thực tế, rất ít khi liên hệ với các tổ chức con nuôi “của họ” và trong hầu hết các trường hợp họ chỉ chuyển các tài liệu cần thiết sang các cơ quan ra quyết định tùy từng trường hợp. Vì vậy bất kỳ sự điều tra nào đều do các đoàn từ nước họ tiến hành và cũng do liên quan đến chi phí nên rất ít được thực hiện.

Tương tự như vậy các cơ quan Trung ương ở “nước nhận con nuôi” cũng không đóng vai trò giám sát trực tiếp do họ ở quá xa và thiếu nguồn. Lẽ ra họ phải giám sát tổng quan tình hình thì nhiệm vụ chính của họ không bao gồm giám sát hoạt động hàng ngày của “nước cho con nuôi”.

Khi các cơ quan Trung ương của “nước nhận con nuôi” và “nước cho con nuôi” hợp tác với nhau trong khuôn khổ Công ước Lahay thì việc thiếu tham gia này không phải là vấn đề. Tuy nhiên đối với một nước như Việt Nam, hệ thống hiện tại không tuân thủ với Công ước nhưng cũng không phải là vấn đề. Trong thực tế thì Cục Con nuôi đã bày tỏ mong muốn của mình trong quá trình chúng tôi phỏng

<sup>119</sup>Đến nay không phải Thỏa thuận nào cũng có quy định này

vấn nhân viên Đại sứ quán, với nhóm công tác và có kế hoạch “điều tra chung” khi có vấn đề nảy sinh. Phản hồi của các đối tác nước ngoài thường được xem xét: họ không phủ nhận ý kiến về Luật và quy định ở nước họ, mà họ chỉ cảm thấy rằng sau khi Việt Nam đã tham gia Công ước Lahay thì điều đó thuộc về trách nhiệm của các cơ quan hữu quan.

Thực tế rằng, đã có một số khía cạnh cốt lõi và các điều khoản của thỏa thuận, nhằm nâng cao quan điểm trong thời kỳ này. **Tuy nhiên chúng tôi khuyến nghị rằng ít nhất Đại sứ quán nên duy trì mối quan hệ thường xuyên với các tổ chức con nuôi của nước họ vì họ đã có những đóng góp tương đối trong việc xóa bỏ những quan niệm vốn rất cũ kỹ.**

## 5.2 Các tổ chức con nuôi

### 5.2.1 Cấp phép và giám sát

Vào giữa năm 2008 có tổng số 89 tổ chức con nuôi được cấp phép hoạt động trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế tại Việt Nam: Canada (3), Pháp (7 cộng 2 đang chờ), Ý (8), Đan Mạch (2), Ailen (1), Tây Ban Nha (1, cộng 3 đang chờ), Thụy Điển (3, cộng 1 đang chờ), Thụy Sĩ (1) và Mỹ (42). Từ đó đến nay với dự tạm dừng của Ailen, Thụy Điển và Mỹ thì số lượng các tổ chức con nuôi quốc tế đã giảm xuống 2/3 hiện giờ có 32 tổ chức.

Việc cấp phép chính thức chủ yếu phụ thuộc vào ý kiến của Bộ Công an và của Ủy ban nhân dân tỉnh nơi tổ chức dự định hoạt động. Họ sẽ xét đơn ban đầu rồi gửi các ý kiến nhận xét của mình cho Bộ Tư pháp. Việc xét đơn của Bộ Công an bao gồm xác nhận tình trạng công dân của Trưởng đại diện của Tổ chức con nuôi tại Việt Nam và hoạt động của Tổ chức tại trụ sở chính của mình. Điều này cần có những bằng chứng như: Công nhận tổ chức là một tổ chức phi lợi nhuận; cho phép tổ chức hoạt động tại Việt Nam; các dự án nhân đạo được thực hiện tại địa điểm cụ thể nào đó tại Việt Nam; bằng chứng rằng Tổ chức đã hoạt động trong 5 năm qua; và sự chấp thuận của tổ chức về Báo cáo tài chính trong 2 năm qua. Nói một cách khác, ngoài việc đưa ra các tiêu chí riêng, Việt Nam còn phụ thuộc rất nhiều các quy trình cấp phép của nước sở tại.

Trong thời gian tiến hành nghiên cứu, chúng tôi được biết rằng chưa một tổ chức nào có đơn mà bị từ chối cấp phép hoạt động bước đầu tại Việt Nam, nhưng Bộ Công an cũng đã cho chúng tôi biết rằng trên thực tế một số tổ chức con nuôi của Pháp, Ý và Hoa Kỳ đã bị bác đơn ngay từ đầu. Dường như việc cơ quan chức năng đình chỉ hoạt động của các tổ chức cũng là rất hiếm <sup>120</sup>.

<sup>120</sup>Bộ Công an liệt kê hai tổ chức của Mỹ là World Child International (WCI) và Casi Foundation for Children – là đối tượng bị chính thức đình chỉ. Sau đó WCI lại tiếp tục được cấp phép nhưng Casi Foundation vẫn không được hoạt động. Cũng có các trường hợp khi Cơ quan TW của chính nước có tổ chức con nuôi đã rút Giấy phép, chẳng hạn như MIA Thụy Điển thu hồi giấy phép của tổ chức con nuôi nước họ hoạt động tại Việt Nam năm 2007

Theo ý kiến của một người nước ngoài được chúng tôi phỏng vấn thì “Việt Nam là nạn nhân của các tổ chức”. Vì vậy, chúng tôi thấy có cái gì đó thực tế trong nhận xét này. Tuy nhiên, trách nhiệm của vấn đề này không phải chỉ là ở cánh cửa của các tổ chức, mà là của chung.

Điều thứ nhất mà Việt Nam cảm thấy là “nạn nhân” là, tất nhiên số lượng các tổ chức mà họ cho phép hoạt động. Không những chỉ khó giám sát các hoạt động của quá nhiều tổ chức (đặc biệt là không có sự hỗ trợ tích cực của các Đại sứ quán có liên quan - xem phần trên), nhưng nó còn tạo ra không khí cạnh tranh giữa các tổ chức với nhau và cần có sự hoạt động theo đúng nguyên tắc của tổ chức con nuôi quốc tế. Một số tổ chức cũng thừa nhận rằng họ không nhận được thông tin trao đổi, phối hợp hoặc điều phối giữa các tổ chức với nhau trong cùng một nước chứ chưa nói đến nước khác hoặc giữa các tổ chức làm việc với cùng một trại trẻ mồ côi trong cùng một tỉnh.

Sự yếu kém về quản lý ngay từ khi xuất phát dường như làm xấu đi cái hệ quả của thực tế không may này. Vì vậy cần phải nói rằng trong số 42 tổ chức của Mỹ hoạt động tại Việt Nam và được Chính phủ Việt Nam cấp phép<sup>121</sup> thì có không dưới bảy (có nghĩa là một trong sáu) tổ chức là thuộc số 16 tổ chức đã bị từ chối tại Mỹ<sup>122</sup> theo Công ước Lahay, điều đó cho thấy rằng có một số rủi ro mà họ không hoàn toàn theo quy định của các chuẩn mực được chấp nhận:

- AFH – Adoptions From the Heart – bị từ chối tháng 5/2008
- AI – Adopt International – bị từ chối tháng 5/2008
- CAI – Commonwealth Adoptions International – bị từ chối tháng 5/2008
- CHI – Children’s House International – bị từ chối tháng 5/2008
- Florida Home Studies and Adoptions – bị từ chối tháng 5/2008
- PLAN – Plan Loving Adoptions Now – bị từ chối tháng 6/2008
- WAS – Worldwide Adoption Services – bị từ chối tháng 6/2008

Đồng thời có ít nhất là một tổ chức khác của Hoa Kỳ đang hoạt động tại Việt Nam – Trung tâm nhận con nuôi quốc tế Los Niños – đã dừng toàn bộ các hoạt động của mình, giải thích rằng “rất khó đáp ứng các mục tiêu nhận con nuôi của khách hàng khi mà giờ đây các quy tắc quản lý [sau Công ước Lahay] đối với các đơn xin nhận con nuôi mới đã trở nên quá khắt khe.”<sup>123</sup>

Bởi vì Việt Nam không phải là thành viên của Công ước Lahay, việc từ chối cấp phép (không hề đồng nghĩa với việc cấm hoạt động nói chung) tại Hoa Kỳ không làm cản trở các tổ chức này hoạt động tại đây nếu thỏa thuận giữa Mỹ và Việt Nam

<sup>121</sup>Văn bản do Cục Con nuôi /Bộ Tư pháp phát tại Hội nghị Quảng Bình ngày 27/6/2008, xem <http://vietnam.usembassy.gov/conadoptedvisa.html>

<sup>122</sup>Bộ Ngoại Giao Mỹ Dept. <http://adoption.state.gov/hague/accreditation/deniedagencies.html>

<sup>123</sup>Rosana N Erichsen, Tổng Giám đốc. “Los Niños” đã bị giải thể vào ngày 31/3/2009, theo quy định của Công ước Lahay và các quy định khác. Website của tổ chức này không truy cập được nữa. Ngoài Việt Nam, tổ chức này đã hoạt động ở một số quốc gia khác.

được gia hạn, trừ khi chính Việt Nam tiến hành biện pháp ngăn cản họ<sup>124</sup>. Trong thực tế các trường hợp đang diện xét vẫn còn liên quan đến một số tổ chức: chẳng hạn như trước ngày chúng tôi phỏng vấn với Sở Tư pháp Hà Nội thì Sở đang tiến hành xét duyệt các đơn còn lại của Mỹ - trường hợp sinh đôi thông qua tổ chức PLAN, tổ chức bị từ chối cấp phép<sup>125</sup>. **Trong những trường hợp như vậy, rõ ràng cần tăng cường sự kiểm tra giám sát.**

Việt Nam cũng cảm thấy “mình là nạn nhân” ở chỗ các tổ chức có trách nhiệm khởi xướng các hoạt động của họ trong nước, có nghĩa là bước đầu là tìm ra một Trung tâm bảo trợ xã hội nơi sẵn sàng hợp tác về con nuôi quốc tế. Mỗi quan hệ này thường được thiết lập như thế nào dường như vẫn là một sự bí ẩn<sup>126</sup>. Tuy nhiên theo chúng tôi hiểu thì những gì biết được chỉ là ở giai đoạn sau như sau khi tiến hành làm việc với Sở LĐTBXH, Sở Tư pháp và Ủy ban nhân dân có liên quan, sau khi tổ chức đã trình các dự án “viện trợ nhân đạo” và “uy tín của tổ chức” đã được điều tra. Vì vậy trên cơ sở sáng kiến của tổ chức, thay vì của các cơ quan chức năng, các kế hoạch hợp tác được đặt ra và tổ chức có đầy đủ các cơ hội để phát triển sao cho được công nhận ví dụ (thông qua việc đàm phán với các Trung tâm và giá trị tài chính mà họ đóng góp) trước khi “uy tín của họ” được thẩm tra.

### ***5.2.2. Ảnh hưởng đối với các chính sách nuôi con nuôi quốc tế***

Các tổ chức còn cố gắng gây ảnh hưởng về mặt chính sách liên quan đến nuôi con nuôi quốc tế tại Việt Nam. Như đã nói ở phần đầu Báo cáo, các Tổ chức của Thụy Điển đã mở chiến dịch công khai chống lại quyết định của Chính phủ ngừng hợp tác song phương với Việt Nam.

Một ví dụ nữa là chúng tôi quan ngại về những sáng kiến mang tính tư nhân mới được thực hiện bởi Hội đồng Dịch vụ Con nuôi Quốc tế (JCICS) tại Mỹ<sup>127</sup> họ đòi hỏi cho các quan chức Việt nam đi thăm Mỹ 10 ngày từ 24/3-2/4/2009<sup>128</sup>. Theo JCICS chuyến thăm nhằm mục đích:

“Tạo ra diễn đàn để thảo luận về Công ước Lahay và thỏa thuận tạm thời về con nuôi giữa Việt Nam và Mỹ. Hội đồng và đoàn mong muốn tìm hiểu cơ hội đào tạo về phúc lợi trẻ em ở Mỹ và hệ thống bảo vệ trẻ em. Thể hiện nhu cầu và sự thành công về các chương trình con nuôi quốc tế thông qua các buổi họp mặt với các gia đình nhận nuôi cũng là nhân tố chính trong chuyến đi này. Nhìn chung chuyến đi của đoàn là sự thành công và là bước đầu trong bất kỳ thỏa thuận nào giữa Việt

<sup>124</sup>Tuy nhiên Bộ Công an cũng cho biết các tổ chức con nuôi của Mỹ đã bị từ chối cấp phép hoạt động theo quy định của Công ước Lahay sẽ không được phép xử lý các trường hợp nuôi con nuôi từ Việt Nam.

<sup>125</sup>Phỏng vấn Sở Tư pháp Hà nội 12/5/2009

<sup>126</sup>Khi được hỏi các tổ chức liên hệ với “Trại Mồ côi” như thế nào, một nhân viên sứ quán trả lời đơn giản là “Chúng tôi không biết.”

<sup>127</sup>JCICS là một tổ chức tư vấn đại diện cho hơn 200 tổ chức làm việc với 51 nước trên thế giới và hỗ trợ cho trên 75% trẻ nhận nuôi bởi công dân Mỹ <http://www.jcics.org/History.htm>, accessed 25 May 2009. Lưu ý rằng 4 trong số 7 tổ chức hoạt động tại Việt Nam nhưng không đạt chuẩn Công ước Lahay - Adoptions From the Heart, Adopt International, Children's House International and PLAN – là các thành viên của JCICS

<sup>128</sup>Một cán bộ Cục Con nuôi cho chúng tôi biết rằng chỉ sau khi đọc Báo cáo sơ bộ của chúng tôi thì cơ quan chức năng của Việt Nam mới biết rằng chuyến thăm quan công tác này là do tư nhân tài trợ, và có bức bạch rằng nếu biết trước thì họ đã không tham gia chuyến đi.

Nam và Mỹ liên quan đến con nuôi quốc tế và được thực hiện Công ước Lahay bởi Chính phủ Việt Nam. Hội đồng đề nghị các thành viên Quốc hội ủng hộ sự phát triển và thực hiện một thỏa thuận con nuôi tạm thời giữa hai nước”<sup>129</sup> Việt Nam và Mỹ.

Chúng tôi không rõ chuyển đi này có “thể hiện nhu cầu” con nuôi quốc tế tại Việt Nam hay không? Chúng tôi đặt dấu hỏi vì sao chuyển đi lại là cơ sở để Quốc hội ủng hộ “thỏa thuận con nuôi tạm thời” cho đến khi và trừ khi có những quan ngại được ghi trong văn bản chính thức của Mỹ được các bên liên quan giải quyết.

### **5.2.3 Ảnh hưởng của đồng tiền**

Cuối cùng Việt Nam là “nạn nhân của những thu xếp về tài chính của các tổ chức tham gia”. Các vấn đề tài chính thường là nguyên nhân chính gây ra sai lệch trong hoạt động của nuôi con nuôi quốc tế, vì vậy cần xem xét tình hình một cách kỹ lưỡng trong Báo cáo này, chúng tôi ghi ở phần sau.

## **5.3. Các câu hỏi về tài chính**

Các quan chức Việt nam đã thừa nhận với chúng tôi trong chuyến công tác của mình rằng một số vấn đề hiện thời về nuôi con nuôi quốc tế xuất phát trực tiếp hay gián tiếp từ hệ thống và các quy định hiện có liên quan đến những vấn đề về tài chính và những thu xếp với tổ chức.

Do hệ thống hiện tại của Việt Nam đòi hỏi các tổ chức con nuôi phải cung cấp “viện trợ nhân đạo” ngoài các khoản phí mà cha mẹ nuôi phải nộp để đón được con nuôi, thông thường rất khó xác định từng loại chi phí mà tổ chức sử dụng như thế nào. Không có tổ chức nào cũng như cơ quan quản lý cấp trung ương nào (kể cả ở Việt Nam) chia nhỏ các khoản mà họ đã thu.

Phân tích sau đây cho thấy những vấn đề về tài chính thường được đưa ra một cách logic thành hai mục riêng - “chi phí và phí” và “các yêu cầu viện trợ nhân đạo”. Không có sự phân biệt rõ ràng giữa chi phí và phí. **Việc thiếu tính minh bạch về vấn đề này của các tổ chức con nuôi và các cơ quan trung ương là vấn đề mà chúng tôi quan tâm nhiều, và đối với các tổ chức vẫn còn đang hoạt động tại Việt Nam theo quy định hiện hành thì việc này cần phải xem xét ngay.**

### **5.3.1. Chi phí và phí**

Chúng tôi hiểu rằng có các khoản phí chính thức liên quan đến việc xét đơn con nuôi tại Việt Nam và mức không quá một vài trăm đô la, theo Ông Đạo, chuyên viên của Cục Con nuôi thì chỉ có hai khoản lệ phí và phí phía Việt Nam thu khi

<sup>129</sup>JCICS, communiqué ngày 6/5/2009 <http://www.jcics.org/Vietnam.htm> đăng ngày 25/5/2009.

giải quyết : Một là ở cấp trung ương “phí giải quyết việc nuôi con nuôi”: 60\$ được chuyển vào Kho bạc nhà nước ; Một khoản nữa là “ lệ phí đăng ký con nuôi” 120\$ do Sở Tư pháp tỉnh thu<sup>130</sup>. Điều này hoàn toàn phù hợp với ý kiến của Phó phòng tổ chức Sở Tư pháp thành phố Hồ Chí Minh Ông Nguyễn Quốc Thắng, ông nói rằng phí cho một hồ sơ con nuôi khoảng 3.000.000VNĐ (187\$)<sup>131</sup>.

Cần phải thấy rằng “phí” đã, đang được các tổ chức con nuôi thu để phục vụ cho các dịch vụ con nuôi trong nước - thực tế cao gấp 50 lần so với giá trị nói trên<sup>132</sup>. Vì vậy “các thủ tục trong nước” do tổ chức con nuôi Pháp đưa ra ở vào khoảng từ €7,503 (Oeuvre de l’Adoption-Comité de Marseille) và €8,950 (Médecins du Monde), khoảng từ US\$ 10,400 đến US\$ 12,400.

Tổ chức con nuôi CIFA của Ý đưa ra “chi phí nước ngoài” ở mức €7,260 (khoảng US\$10,000). Phí “chương trình” do tổ chức Mandala của Mỹ đưa ra là US\$12,600, và “phí chương trình quốc tế” do tổ chức Children’s Hope International áp dụng là US\$11,467-US\$11,667.

Mặc dù mức phí mà cha mẹ nuôi phải trả cho các tổ chức con nuôi phải bao gồm chi phí cho một số dịch vụ trong nước nên sẽ vượt quá mức phí do Việt Nam chính thức quy định, nhưng phần nhiều trong khoản chênh lệch rất lớn giữa hai mức phí lại được giải thích bởi thực tế rằng một phần khá lớn trong cái thường được gọi đơn giản là “phí” hoàn toàn không phải là “phí” mà được xếp vào nhóm “viện trợ nhân đạo”.

Một trong nhiều trường hợp (xem dưới đây) có thể lấy làm ví dụ cho thực tế trên là tổ chức Bàn tay Trợ giúp của Ai-len, được thành lập vào tháng 5/2006 để chuyên quản lý tất cả các trường hợp nhận con nuôi là trẻ em Việt Nam đến Ai-len khi thỏa thuận song phương giữa hai quốc gia có hiệu lực. Tháng 6/2008, tổ chức Bàn tay Trợ giúp đã gửi công điện đến Ủy ban Nhận con nuôi Ai-len, trong đó có đơn giản nói là “Cơ quan chức năng của Việt Nam cho chúng tôi biết rằng phí nhận con nuôi đã tăng thêm 1.000 đô la Mỹ, và có hiệu lực ngay lập tức. Phí nhận con nuôi ở Việt Nam hiện nay là 11.100 đô la Mỹ.”<sup>133</sup> Ủy ban Nhận con nuôi Ai-len đã đăng nguyên văn công điện này trên website của họ.

Nội dung của bức công điện này đã khiến chúng tôi rất ngạc nhiên, do vậy chúng tôi đã liên hệ với tổ chức Bàn tay Trợ giúp. Sau rất nhiều cuộc trao đổi với tổ chức này, chúng tôi đã có thể xem xét lại một số mối quan ngại của chúng tôi về cách

<sup>130</sup>Trò chuyện với Ông Đạo, Chuyên viên chính, Cục Con nuôi và với UNICEF Việt Nam ngày 8/6/2009.

<sup>131</sup><http://www.thanhniennews.com/overseas/?catid=12&newsid=33244>, cập nhật ngày 8/11/2007

<sup>132</sup>Các tổ chức chia phí thành hai loại: “phí tổ chức” để trang trải các chi phí hành chính ở nước nhận con nuôi cộng với các chi phí được gọi là “chương trình” “quốc tế”, “nước ngoài”, “trong nước” dùng để phân bổ cho các dịch vụ và thủ tục cần thiết tại nước gốc của trẻ, trừ các khoản chi phí ăn ở, đi lại. Rất tiếc rằng hầu hết các tổ chức chỉ đưa ra tổng dự trù phí. Một số khác không đưa ra chi tiết tài chính trước dưới bất kỳ hình thức nào.

<sup>133</sup>Đây là toàn bộ nội dung một công điện do tổ chức Bàn tay Trợ giúp gửi cho Chủ tịch Ủy ban Nhận con nuôi Ai-len ngày 5/6/2008. Ủy ban này đã đăng nguyên văn công điện trên website của mình để thông báo cho các bậc cha mẹ nuôi tiềm năng – trước khi chương trình nhận con nuôi của Ai-len với Việt Nam kết thúc, nhưng vẫn truy cập được vào tháng 8/2009 tại địa chỉ <http://www.adoptionboard.ie/intercountry/vietnam.php> dưới mục “Cập nhật phí nhận con nuôi”. Đến tháng 9/2009, công điện này đã bị gỡ khỏi website

thức hoạt động của các cơ quan con nuôi, hay cách thức các tổ chức đó được yêu cầu hoạt động ở Việt Nam. Dưới đây, chúng tôi xin được nêu cụ thể một số vấn đề chúng tôi nắm được qua các cuộc trao đổi nói trên để có thể minh họa cho toàn cảnh về vấn đề nhận con nuôi ở Việt Nam.

Trên thực tế, như tổ chức Bàn tay Trợ giúp đã sẵn sàng cho chúng tôi biết, không dưới 9.000 đô la Mỹ (nghĩa là trên 80%) trong tổng số 11.100 đô la được gọi là “phí” trong nước trong năm 2008 thực ra là “viện trợ nhân đạo”.<sup>134</sup> Số tiền 2.100 đô la còn lại – nghĩa là phí “thực tế” – dùng để chi trả cho:

“các chi phí hành chính: dịch thuật và công chứng hồ sơ của người đăng ký nhận con nuôi, dịch thuật và công chứng các văn bản, giấy tờ cập nhật của người đăng ký, dịch hồ sơ của trẻ, phí lưu trữ/ xử lý hồ sơ, chi phí đưa người đăng ký đến TTBTXH để thăm trẻ và chi phí đi lại cho lễ bàn giao, khám bệnh và chăm sóc y tế cho trẻ trước khi bàn giao, đưa trẻ và nhân viên chăm sóc đến bệnh viện để khám bệnh và chăm sóc y tế, làm hộ chiếu cho trẻ, y bạ và giấy chứng nhận sức khỏe của trẻ, chi phí gửi giấy tờ, tài liệu trong phạm vi Việt Nam.”<sup>135</sup>

Do trên thực tế các khoản phí chính thức do Việt Nam quy định chỉ ở mức dưới 200 đô la Mỹ (xem phía trên), nên không phải là một điều đáng ngạc nhiên khi biết được rằng khoản tiền 1.000 đô la “tăng thêm phí nhận con nuôi do cơ quan chức năng của Việt Nam thông báo”, trên thực tế đây không phải là tăng phí mà chính là tăng thêm phần “viện trợ nhân đạo” mà các bậc cha mẹ nuôi tiềm năng phải trả thêm để nhận con nuôi của Việt Nam. Theo chúng tôi, điểm khác biệt quan trọng này lẽ ra cần được nêu rõ trong công điện gửi cho Ủy ban Nhận con nuôi Ai-len – một cơ quan tương đương với Cơ quan trung ương về Nhận con nuôi trước Công ước Lahay của Ai-len.<sup>136</sup>

Như đã nói ở trên, ví dụ cụ thể này rõ ràng không phải là duy nhất. Nhìn chung chúng tôi thấy khó có thể hiểu được toàn bộ những vấn đề liên quan đến những quyết định và phân bổ “phí” của tổ chức. Một ví dụ khác là cơ quan con nuôi của Thụy Sĩ Helviet đã chia nhỏ các hạng mục phí trong nước. Ngoài mức phí khiêm tốn để trang trải các chi phí cho đại diện của tổ chức (US\$ 300) và phiên dịch (US\$ 150) tại Vietnam, còn có một khoảng là US\$ 5,500 bao gồm “chi phí cho sinh hoạt của đứa trẻ” [sẽ được nhận nuôi], chi phí cho người chăm sóc, chi phí thuốc men, chi phí nộp hồ sơ, văn bản chính thức, chi phí hành chính, viện trợ nhân đạo cho những đứa trẻ còn lại trong trung tâm mồ côi”, ý kiến của Helviet liên quan đến việc này là hầu hết các chi phí dùng để viện trợ nhân đạo.

<sup>134</sup>Đây là toàn bộ nội dung một công điện do tổ chức Bàn tay Trợ giúp gửi cho Chủ tịch Ủy ban Nhận con nuôi Ai-len ngày 5/6/2008. Ủy ban này đã đăng nguyên văn công điện trên website của mình để thông báo cho các bậc cha mẹ nuôi tiềm năng – trước khi chương trình nhận con nuôi của Ai-len với Việt Nam kết thúc, nhưng vẫn truy cập được vào tháng 8/2009 tại địa chỉ <http://www.adoptionboard.ie/intercountry/vietnam.php> dưới mục “Cập nhật phí nhận con nuôi”. Đến tháng 9/2009, công điện này đã bị gỡ khỏi website.

<sup>135</sup>Tài liệu kèm theo thư điện tử của Chủ tịch Ủy ban Nhận con nuôi Ai-len ngày 2/6/2009.

<sup>136</sup>Tuy nhiên tổ chức Bàn tay Trợ giúp xác nhận rằng “trong quá trình đăng ký nhận con nuôi, tất cả các khía cạnh liên quan đến phí/ viện trợ nhân đạo và bồi hoàn phí cho những khoản chi hợp lý và phù hợp sẽ được đem ra trao đổi, thảo luận với người đăng ký nhận con nuôi.” (Tổ chức Bàn tay Trợ giúp, Báo cáo ngày 14/09/09)

Các khoản “viện trợ” và “phí” cũng được giải thích cho thực tế là “một khoản phí trong nước” đối với Việt Nam thường cao hơn nhiều so với các tổ chức khác hoạt động trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế ở các nước khác, mặc dù mức phí chính thức do Việt Nam quy định là rất thấp. Chẳng hạn như:

| <b>Médecins du Monde (phí trong nước)</b> |                                   |
|-------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Việt Nam</b>                           | <b>€8,950</b>                     |
| Nga                                       | Từ €2,215 đến €3365 tùy theo vùng |
| Madagascar                                | €3,110                            |
| Ecuador                                   | €7,308                            |
| Colombia                                  | €3,645                            |
| Trung Quốc                                | €4,647                            |
| Bulgaria                                  | €4,446                            |
| Brazil                                    |                                   |
| Albania                                   | €2,174                            |

| <b>Oeuvre de l'Adoption-Comité de Marseille (phí trong nước) <sup>137</sup></b> |               |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Viet Nam</b>                                                                 | <b>€7,503</b> |
| India                                                                           | €3,390        |
| Nepal                                                                           | €5,740        |
| China                                                                           | €4,269        |

Tuy nhiên chúng tôi cũng đã xác định được một số trường hợp mức phí áp dụng cho Việt Nam thấp hơn mức áp dụng cho những nước cho con nuôi khác bởi cùng một tổ chức. Ví dụ, tổ chức CIFA của Ý áp dụng mức phí trong nước đối với Ka-dắc-xtan là 12.600 Ôrô, đối với Nga là 10.800 Ôrô, và đối với Việt Nam là 7.260 Ôrô. Thực tế, Ka-dắc-xtan và Nga là hai trong số những nước chính cho con nuôi có mức phí đặc biệt cao vì nhiều lý do khác nhau.<sup>138</sup>

Ủy Ban Đặc biệt năm 2000 về việc thực hiện Công ước Lahay đã nêu những vấn đề về phí và chi phí và đưa ra nhận xét như sau<sup>139</sup>:

“Điều 125. Ủy Ban đặc biệt khẳng định lại các khuyến nghị số 7-9 của Ủy Ban Đặc biệt vào tháng 11/12/2000 liên quan đến chi phí có ghi:

“Cha mẹ nuôi cần được thông báo trước về các hạng mục chi phí liên quan đến quá trình xét đơn con nuôi. Các cơ quan chức năng và các tổ chức trong nước nhận nuôi và nước cho con nuôi cần hợp tác để đảm bảo rằng thông tin này được công bố. Thông tin liên quan đến phí và chi phí trong việc cung cấp dịch vụ nuôi con nuôi quốc tế bởi các tổ chức khác nhau cần được công khai. Việc viện trợ của cha mẹ nuôi hoặc những người có liên quan trong quá trình xét đơn là hoàn toàn tự nguyện, không ép buộc”.

<sup>137</sup>[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/adoption-internationale\\_2605/organismes-habiles-pour-adoption-internationale\\_3267/organismes-autorises-pour-adoption-oaa\\_3900/oeuvre-adoption-comite-marseille\\_11188.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/organismes-habiles-pour-adoption-internationale_3267/organismes-autorises-pour-adoption-oaa_3900/oeuvre-adoption-comite-marseille_11188.html)

<sup>138</sup>Xem: <http://www.cifaong.it/adozioni.php?wot=sdCosti> (cập nhật ngày 23/4/2009, truy cập ngày 25/5/2009).

<sup>139</sup>Báo cáo Tổng kết của Ủy ban Đặc biệt 2005 tại trang 34. Thông tin xem tại [http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005\\_rpt-e.pdf](http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005_rpt-e.pdf)

Trong quy định của Ủy ban Đặc Biệt năm 2005 có ghi:

“Điều 169: có sự hỗ trợ chung về mặt nguyên tắc để đảm bảo tính minh bạch về phí và chi phí, đây là bước quan trọng để phòng ngừa các khoản thu tài chính không hợp lý. Vấn đề là ở chỗ do không có quy định rõ ràng về phí và chi phí nên sẽ có những bất cập nảy sinh”<sup>140</sup>.

Trong hoàn cảnh thực tại và theo quy định của Ủy Ban Đặc biệt, tính minh bạch về “phí” cần được các cơ quan con nuôi Quốc tế hoạt động ở Việt Nam và cơ quan chức năng ở cấp Trung ương của “nước nhận nuôi” xem xét khi cấp phép cho các tổ chức để tuân thủ quy định này.

### **5.3.2. “Yêu cầu về viện trợ nhân đạo”**

Ngay từ khi bắt đầu công việc của mình chúng tôi thấy rằng vấn đề về viện trợ nhân đạo do các cơ quan con nuôi cung cấp hoặc tài trợ trong khi thực hiện nhiệm vụ nuôi con nuôi quốc tế tại Việt Nam là vấn đề quan trọng nhất mà các cơ quan chức năng trung ương cần xem xét.

Để được phép hoạt động tại Việt Nam, các tổ chức có trách nhiệm thực hiện các dự án “hỗ trợ nhân đạo” và các dự án hỗ trợ kỹ thuật cho các cơ sở nuôi dưỡng trẻ em tại địa bàn nơi tổ chức được cấp phép hoạt động. Một số tổ chức đã tình nguyện đóng góp vào các chương trình dự án ở cộng đồng. Được biết, một số ít các tổ chức không thực hiện được nghĩa vụ này đã nhận được thông báo nhắc nhở.

Việc cung cấp “hỗ trợ nhân đạo” nói chung (không chỉ liên quan đến Việt Nam) là điều mà rất nhiều tổ chức sẵn sàng tham gia - một số tổ chức đặc biệt là Mỹ và Ý đã thận trọng thông báo trong websites về sự hợp tác này và họ cam kết ở nước cho con nuôi nơi họ làm việc, để chứng minh rằng họ không chỉ tìm những đứa trẻ có thể cho làm con nuôi ở nước ngoài và còn giúp đỡ những đứa trẻ “bị sao nhãng”. Đối với một số tổ chức nó còn là câu hỏi “thực hành tốt”: Chẳng hạn như tổ chức Holt có truyền thống hỗ trợ các hoạt động phòng ngừa ở cộng đồng, các dịch vụ về phúc lợi trẻ em và “các tổ chức về trẻ mồ côi” mà họ hợp tác, cũng như hỗ trợ nuôi con nuôi quốc tế, việc này được áp dụng một cách rất tự nhiên ở Việt Nam<sup>141</sup>. Chúng tôi cũng hiểu rằng Holt cũng như các tổ chức con nuôi Mỹ khác mong muốn tiếp tục hỗ trợ nhằm duy trì sự có mặt của họ ở Việt Nam trong khi chờ đợi Chương trình con nuôi được gia hạn<sup>142</sup>.

<sup>140</sup>Báo cáo Tổng kết của Ủy Ban Đặc biệt 2005 tại trang 42. Thông tin xem tại [http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005\\_rpt-e.pdf](http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005_rpt-e.pdf)

<sup>141</sup>Phỏng vấn với Hồ Đăng Hoà Giám đốc Văn phòng Holt ngày 11/5/2009. Theo đó ngoài 46 tổ chức con nuôi trong năm 2008, Holt nói rằng họ đã hỗ trợ cho 27 trường hợp con nuôi trong nước và 26 trường hợp đoàn tụ gia đình, ngăn ngừa việc đưa 42 trẻ vào các cơ sở nuôi dưỡng của Nhà nước.

<sup>142</sup>Dillion, làm việc thông qua Orphan Care International

## Thái độ của Chính phủ các nước đối với “hỗ trợ nhân đạo”

Có một số Chính phủ chẳng hạn như Pháp và Ý cũng đã chủ động áp dụng các biện pháp để có được (viện trợ nhân đạo) cùng với các hoạt động của họ phục vụ cho Chương trình nuôi con nuôi quốc tế.

Đối với Pháp, việc này được thể hiện bằng sự cung cấp một cách khiêm tốn gói hỗ trợ “bảo vệ trẻ em” cùng với việc chỉ định một “tình nguyện viên về nuôi con nuôi quốc tế” làm việc trong vòng hai năm với Đại sứ quán Pháp ở một số nước cho con nuôi mà họ lựa chọn trong đó có Việt Nam. Sáng kiến về “tình nguyện viên” này được triển khai từ tháng 7/2008, trong bối cảnh Chính phủ đang thực hiện một chương trình tích cực thúc đẩy nhận con nuôi quốc tế cho các cặp vợ chồng người Pháp.<sup>143</sup> Vai trò của các tình nguyện viên lúc đầu được mô tả là “một loại Lực lượng Hòa Bình Pháp nhằm hỗ trợ thực hiện kế hoạch tái triển khai nhận con nuôi quốc tế của Pháp. Các thanh niên người Pháp sẽ được đào tạo và đưa sang các nước khác nhằm giúp xúc tiến việc nhận con nuôi của các gia đình người Pháp.”<sup>144</sup> Trong quá trình hoạt động thực tế, vai trò của tình nguyện viên đầu tiên, người bắt đầu làm việc tại Campuchia vào tháng 9/2008, đã được điều chỉnh ít nhiều, chủ yếu là dưới tác động của các mối quan ngại lớn của cộng đồng quốc tế đối với các mục tiêu “ủng hộ nhận con nuôi quốc tế” một cách không hồ thẹn. Kể từ đó, mục tiêu hoạt động thực sự của các tình nguyện viên này nhìn chung vẫn không rõ ràng. Một mặt, các mục tiêu ban đầu của sáng kiến này có vẻ như vẫn chưa được điều chỉnh.<sup>145</sup> Mặt khác, một quy trình chính thức nhất định hiện đang tìm cách làm mờ đi yếu tố “nhận con nuôi quốc tế” trong các chức năng của các “tình nguyện viên về nhận con nuôi quốc tế” này.<sup>146</sup> Dù thế nào thì qua chuyển công tác của mình, chúng tôi đã nhận thấy cơ quan chức năng của Việt Nam có vẻ như rất hưởng ứng sáng kiến này vì nó “thể hiện nỗ lực lớn của phía Pháp trong việc phát triển nhận con nuôi quốc tế.”<sup>147</sup> Đáng tiếc là việc chúng tôi gặp tình nguyện viên mới được đưa sang Đại sứ quán Pháp tại Hà Nội cách đó vài ngày không được hữu ích. Sẽ tốt hơn nếu hiểu được người tình nguyện viên này tự cảm nhận như thế nào về nhiệm vụ chính xác mà cô được giao phó bởi chính quyền Paris.<sup>148</sup> Do đó, trong tình hình này, chúng tôi chỉ có thể khuyến khích đầy mạnh và tin tưởng rằng những bài học kinh nghiệm được học một cách nhanh chóng qua các kinh nghiệm của Campuchia sẽ được thể hiện một cách hiệu quả trong các hoạt động tại chỗ của tình nguyện viên Pháp tại Việt Nam – và thực tế là ở bất cứ đâu khác.

<sup>143</sup>[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/adoption-internationale\\_2605/actualites\\_3230/2008\\_19704/volontaires-adoption-internationale-28\\_07.08\\_64931.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2008_19704/volontaires-adoption-internationale-28_07.08_64931.html)

<sup>144</sup>Phỏng vấn với bà Rama Yade, sau đó là Trợ lý Quốc gia về Nhân quyền, trong nhật san *Aujourd'hui en France* của Pháp (Paris, 28/7/2008), có tại website của Bộ Ngoại giao Pháp: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/adoption-internationale\\_2605/actualites\\_3230/2008\\_19704/volontaires-pour-adoption-internationale-28.07.08\\_64873.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2008_19704/volontaires-pour-adoption-internationale-28.07.08_64873.html)

<sup>145</sup>[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/adoption-internationale\\_2605/actualites\\_3230/adoption-internationale-huit-jeunes-volontaires-sur-depart-19.01.09\\_70105.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/adoption-internationale-huit-jeunes-volontaires-sur-depart-19.01.09_70105.html). See also [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/volontaires-internationaux-un-regard-neuf-sur-l-adoption\\_735175.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/volontaires-internationaux-un-regard-neuf-sur-l-adoption_735175.html)

<sup>146</sup>[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/adoption-internationale\\_2605/actualites\\_3230/cambodge-mai-2009\\_73580.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/cambodge-mai-2009_73580.html) and [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/adoption-internationale\\_2605/actualites\\_3230/2009\\_19707/rama-yade-nous-ne-voulons-pas-donner-faux-espoirs-19\\_01.09\\_70129.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/adoption-internationale_2605/actualites_3230/2009_19707/rama-yade-nous-ne-voulons-pas-donner-faux-espoirs-19_01.09_70129.html)

<sup>147</sup>Ý kiến của Cục Con nuôi trong cuộc họp với ĐSQ Pháp, Hà Nội ngày 7/5/2009.

<sup>148</sup>ĐSQ Pháp cho biết, do tình nguyện viên này vẫn đang trong quá trình làm quen với công việc và vẫn chưa được giới thiệu với cơ quan chức năng của Việt Nam hay đại diện cộng đồng quốc tế nên việc phỏng vấn người này là không phù hợp.

Theo Nguyên Chủ tịch Cơ quan trung ương của Ý (CAI) thì đó là “sự bí mật công khai, rằng các tổ chức cho nhận con nuôi quốc tế đóng góp viện trợ nhân đạo”<sup>149</sup> và do vậy cách đây vài năm Ý đã quyết định rằng trong lĩnh vực này CAI cần tiến hành vai trò hỗ trợ nhân đạo riêng.

Họ làm như vậy để “giúp cho các hoạt động của các tổ chức ở các nước khác được xích lại gần nhau và các tổ chức đưa ra phần lớn ngân sách của mình hỗ trợ cho các dự án”. Chẳng hạn như Cơ quan con nuôi trung ương của Ý, dựa trên các điều khoản trong thỏa thuận song phương, đã đề nghị giúp đối tác Việt Nam lập hệ thống đăng ký trẻ em được chăm sóc trong các trung tâm để làm công cụ theo dõi điều kiện của trẻ em được chăm sóc trong các cơ sở nuôi dưỡng cũng như các thủ tục nhận con nuôi trong nước và quốc tế có thể đã được áp dụng.

Tuy nhiên nhìn chung việc cung cấp hỗ trợ nhân đạo là điều kiện để hoạt động nuôi con nuôi quốc tế ở một nước là vấn đề gây ra nhiều quan ngại hơn là hỗ trợ giúp đỡ.

Ở cấp độ Chính phủ, Thụy Điển đã tỏ rõ quan điểm của mình (theo luật pháp) bằng việc cấm các tổ chức cung cấp viện trợ nhân đạo ở các nơi mà họ làm việc và dường như ở Việt Nam “đóng góp cho các trại mồ côi là vấn đề đặc biệt”<sup>150</sup> Ailen mong muốn có sự “phân biệt rõ ràng” giữa vấn đề tài chính và các hoạt động nuôi con nuôi quốc tế.<sup>151</sup> Chính phủ Mỹ nói rằng việc trợ cấp tài chính trực tiếp cho các Trung tâm Bảo trợ Xã hội bởi các tổ chức con nuôi là vấn đề đáng quan tâm<sup>152</sup>. Một nước không theo đuổi thỏa thuận song phương về con nuôi cũng đã nêu rằng trách nhiệm chu cấp tài chính cho các Trung tâm và các khoản khác là một nhân tố quan trọng trong quyết định của mình: quốc gia này cũng yêu cầu phải có sự phân biệt giữa trợ cấp tài chính và nuôi con nuôi quốc tế trước khi tính đến việc ký thỏa thuận song phương với Việt Nam.

### Thiếu minh bạch

Trong các tổ chức phi chính phủ cũng có những băn khoăn về vấn đề này. Nó thể hiện ở việc phản đối một hệ thống nơi mà giá trị đồng tiền có thể gây ảnh hưởng đến số lượng con nuôi mà tổ chức đó được phép (xem dưới đây), họ băn khoăn về phương thức đóng góp (chẳng hạn như dùng để mua ô tô). Các cơ quan hữu quan của Việt nam cũng thể hiện quan điểm “cần phải biết các chương trình đóng góp có hiệu quả như thế nào”<sup>153</sup>.

<sup>149</sup>Bà Melita Cavallo, cựu Chủ tịch CAI, trong bài thuyết trình “viện trợ nhân đạo và trẻ được nhận nuôi ngoài gia đình không phục vụ con nuôi?” tại Hội thảo Con nuôi Quốc tế Ngày nay do Cơ quan Con nuôi của Pháp (Agence Francaise de L'Adoption) ngày 7-8/11/2007 tại Paris (bản dịch của chúng tôi). Ghi chú, tuy nhiên CAI cho biết họ không thừa nhận câu nói này (ghi chú từ CAI 13 tháng 10/2009).

<sup>150</sup>Họp tại Đại sứ quán Thụy Điển ngày 7/5/2009

<sup>151</sup>Họp tại Đại sứ quán Ireland ngày 8/5/2009

<sup>152</sup>Họp tại Đại sứ quán Mỹ ngày 11/5/2009

<sup>153</sup>Nhận xét của Bộ Tư pháp và nhóm dự thảo Luật ngày 5/5/2009

Ngoài ra có vẻ có rất nhiều cách khác nhau về việc chuyển các đóng góp cho bên hưởng lợi, một số hình thức đã làm cho chúng tôi quan tâm. Một số người tham gia phỏng vấn nói về việc đóng góp bằng tiền mặt, hoặc bằng “phong bì” từ các tổ chức gửi cho cơ sở nuôi dưỡng, nguồn gốc và cách sử dụng không thể giám sát được. Tổ chức Bàn tay Trợ giúp của Ai-len ghi nhận rằng viện trợ nhân đạo của họ đã được chuyển đến địa phương theo như quy định trong thỏa thuận song phương, nhưng “những khoản tiền này được chuyển, phân phối và sử dụng như thế nào là vấn đề của cơ quan chức năng Việt Nam [và] chúng tôi cảm thấy e ngại vì không nắm được những khoản tiền đó được sử dụng như thế nào.”<sup>154</sup> Tuy nhiên tổ chức này cũng khẳng định rằng “đã có những thay đổi thực sự do kết quả của các khoản đóng góp viện trợ tại Việt Nam [...] trong một khoảng thời gian tương đối ngắn.”<sup>155</sup>

Về khoản tăng thêm trong gói viện trợ của mình (xem mục 5.3.1. trên đây), Bàn tay Trợ giúp cũng cho biết rằng đó là “theo yêu cầu của chính quyền các địa phương của Việt Nam [và] một phần là vì đồng đô la Mỹ bị xuống giá và nhằm duy trì mức độ viện trợ nhân đạo.”<sup>156</sup> “Yêu cầu” nói trên có vẻ như là chỉ được đề cập bằng lời, trong một cuộc họp với chính quyền các tỉnh, thành phố vào tháng 5/2008.<sup>157</sup> Cần lưu ý rằng mặc dù việc đồng đô la Mỹ bị mất giá so với đồng tiền của Việt Nam như được viện làm lý do cho yêu cầu tăng viện trợ nhưng thực tế là trong suốt 12 tháng trước tháng 5/ 2008, giá trị đồng đô la tăng nhẹ so với tiền Đồng. Chúng tôi không rõ còn những lý do nào được viện dẫn cho yêu cầu tăng viện trợ, và cũng không chắc chắn về mức độ mà đề nghị nói trên được hiểu thành một yêu cầu bắt buộc. **Nhưng dù thế nào thì thực tế là việc sắp đặt như vậy có thể - hay thậm chí là “phải” – được đề xuất và chấp thuận mà không có một sự lý giải hay đồng ý bằng văn bản nào, theo chúng tôi, là không thể chấp nhận được, do điều đó hoàn toàn đi ngược lại nguyên tắc đảm bảo tính minh bạch đối với các hoạt động nuôi con nuôi quốc tế.**

Do đó, ở giai đoạn này, chúng tôi chỉ có thể bày tỏ mối lo ngại về những hoàn cảnh chính xác xung quanh khoản tăng khá lớn trong yêu cầu “viện trợ” vào giữa chương trình này, mà từ bên ngoài thì đây là một sáng kiến của chính quyền các địa phương có liên quan. Chính tổ chức Bàn tay Trợ giúp đã chỉ ra rằng không có điều khoản nào trong thỏa thuận song phương đề cập đến những khoản tăng có thể áp dụng đối với viện trợ nhân đạo, hay việc giám sát sử dụng viện trợ nhân đạo, và hy vọng rằng những bất cập đó sẽ được giải quyết trong các thỏa thuận sau này.<sup>158</sup>

<sup>154</sup>Công điện của Bàn tay Trợ giúp, 5/10/2009.

<sup>155</sup>Ibid.

<sup>156</sup>Bàn tay Trợ giúp, Báo cáo ngày 14/09/09

<sup>157</sup>Công điện của Bàn tay Trợ giúp, 5/10/2009.

<sup>158</sup>Ibid.

Ở tỉnh Bắc Kạn, Sở Tư pháp cũng yêu cầu có sự minh bạch hơn về “hỗ trợ nhân đạo” ghi rõ sự cần thiết phải đưa ra các quy định liên quan đến tính công khai, minh bạch và rõ ràng của các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế nhằm quản lý một cách có hiệu quả hơn các chương trình viện trợ nhân đạo và tránh các trường hợp cơ hội. Viện trợ nhân đạo bằng tiền mặt từ các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế cần được chuyển qua tài khoản ngân hàng để đảm bảo rằng các khoản trợ cấp sẽ không được các cơ sở nuôi dưỡng dùng vào mục đích riêng của mình và được sử dụng có hiệu quả. Đồng thời chúng ta có thể giám sát việc thực hiện các dự án mà tổ chức nuôi con nuôi quốc tế đã cam kết với các cơ sở nuôi dưỡng<sup>159</sup>.

### Viện trợ cho hoạt động gì?

Chúng tôi cũng không rõ ưu thế của “các dự án nhân đạo” hỗ trợ và xây dựng các cơ sở chăm sóc so với các mục tiêu bảo vệ trẻ em khác. Vấn đề được phân tích một cách kỹ càng bởi kinh nghiệm của Ý (việc này một lần nữa lại phản ánh mong muốn có được sự rõ ràng về các con số và qua đó cho phép chúng tôi phân tích vấn đề này đối với Ý sâu hơn so với các quốc gia khác).

Theo cơ chế hiện nay mà cơ quan quản lý cấp trung ương đăng ký cấp chương trình “viện trợ nhân đạo” do Ý đưa ra trong điều kiện các hoạt động nuôi con nuôi quốc tế và sau đó thông qua tài chính, Ý đã hỗ trợ 207 dự án trong 36 nước với tổng số € 4 triệu € trong các năm từ 2001-2007<sup>160</sup>. Trong hầu hết các nước này chỉ có 1 trên 21 dự án được tài trợ. Chỉ riêng trong 3 nước, số lượng dự án tăng lên gấp đôi: 26 dự án ở Brazil, 42 ở Ethiopia và cao nhất ở Việt Nam 48. Các dự án này thuộc năm nhóm khác nhau: Phòng ngừa bỏ rơi, chương trình sức khỏe, đào tạo nhân viên xã hội, nhân viên y tế, giáo dục và dạy nghề, và hỗ trợ cho các tổ chức.

Khi xem xét việc phân bổ các nhóm dự án này trên thực tế, chúng tôi thấy có một vấn đề liên quan đến Việt Nam. Trong khi chỉ có 11% các dự án ở Brazil (3 trong số 26) và 14% ở Ethiopia (6 trong số 42) là các dự án hỗ trợ cho các cơ sở nuôi dưỡng, con số này chiếm đến gần một nửa các dự án ở Việt Nam (21 trong số 48).

Nói cách khác, có vẻ phần lớn đóng góp của Ý tại Việt Nam được sử dụng để hỗ trợ các cơ sở nuôi dưỡng. Điều này không phù hợp với yêu cầu của Ủy ban LHQ về Quyền Trẻ em là tất cả các quốc gia cần chuyển sang áp dụng một hệ thống chăm sóc trẻ em sử dụng các hình thức chăm sóc ngoài cơ sở tập trung càng nhanh càng tốt, trên tinh thần Điều 20 Công ước LHQ về Quyền Trẻ em. Bởi vì ai cũng hiểu rằng sống lâu trong các cơ sở nuôi dưỡng nhìn chung không thể thay thế

<sup>159</sup>Báo cáo vấn tắt về nuôi con nuôi quốc tế tại Bắc Kạn từ 1997 đến tháng 3/2009, Giám đốc Sở Tư pháp

<sup>160</sup>Bà Melita Cavallo, cựu Chủ tịch CAI, trong bài thuyết trình “viện trợ nhân đạo và trẻ được nhận nuôi ngoài gia đình không phục vụ con nuôi?” tại Hội thảo Con nuôi Quốc tế Ngày nay do Agence Francaise de L'Adoption ngày 7-8/11/2007 tại Paris (bản dịch của chúng tôi)

được cuộc sống trong gia đình, việc hỗ trợ các cơ sở nuôi dưỡng nên đặt hàng thứ yếu và nó gây tác động đến việc thúc đẩy thêm chương trình con nuôi. Vì vậy các khoản đóng góp này thường dùng để củng cố thực trạng và sự tiếp tục của các chương trình nuôi con nuôi quốc tế lớn đối với trẻ sơ sinh và trẻ em Việt Nam. Theo quan điểm của chúng tôi, các khoản đóng góp đó cần được dành cho việc thực hiện các biện pháp ngăn ngừa và xây dựng các loại hình chăm sóc thay thế (trong đó có công tác đào tạo, tập huấn), qua đó dần dần thúc đẩy quá trình chuyển đổi khỏi chăm sóc trong cơ sở tập trung.

Đương nhiên nhìn bề ngoài thì tổ chức con nuôi của tất cả các quốc gia cần hỗ trợ dự án cho các cơ sở chăm sóc, nuôi dưỡng. Những ví dụ sau đây về sự hỗ trợ của các tổ chức con nuôi của Mỹ là một trong số rất nhiều ví dụ gây lo ngại về vấn đề này.

Trong một số trường hợp, viện trợ nhân đạo dùng để hỗ trợ hoạt động hàng ngày của các cơ sở chăm sóc “trẻ mồ côi” (chẳng hạn như mua sữa cho trẻ sơ sinh, thức ăn cho trẻ lớn hơn, mua thuốc điều trị HIV, trả lương cho bác sĩ vật lý trị liệu, ăn trưa cho học sinh khuyết tật)<sup>161</sup>, điều đó có nghĩa rằng cơ sở nuôi dưỡng phụ thuộc vào nguồn cung cấp của tổ chức mà nguồn này sớm muộn cũng sẽ dẫn đến kết quả là trẻ sơ sinh và trẻ em của các cơ sở này sẽ được cho làm con nuôi quốc tế.

Trong các trường hợp khác, họ đã đóng góp cho sự phát triển cơ sở nuôi dưỡng chẳng hạn như tổ chức Wasatch International Adoptions nói rằng “họ đã hỗ trợ trong việc sửa sang cơ sở vật chất của trại trẻ mồ côi tỉnh Phú Thọ. Ngoài ra còn có kế hoạch nâng cấp các khu nhà và mua thêm đất bên cạnh để giám đốc trung tâm nuôi dưỡng trẻ mồ côi có thể mở rộng cơ sở của mình và xây mới sân chơi cho trẻ”<sup>162</sup>.

### Mối liên hệ giữa mức độ viện trợ và số lượng con nuôi

Một số người tham gia phỏng vấn (cụ thể hơn là một số quan chức Việt nam và đại diện các tổ chức) nói rằng không có mối liên quan gì giữa mức độ “viện trợ nhân đạo” và “kỳ vọng” liên quan đến số lượng trẻ em được cho làm nuôi con nuôi quốc tế. Ví dụ, Sở Tư pháp Hà Nội đã khẳng định rằng “số tiền viện trợ không tương ứng với số trường hợp nhận con nuôi quốc tế được giải quyết”<sup>163</sup> Để minh họa cho điều này, có thể lấy ví dụ về Holt: theo Bộ Tư pháp, Holt đóng góp 60.000 đô la Mỹ mỗi năm cho các dự án nhân đạo ở Hà Nội nhưng mỗi năm Bộ “mới chỉ” giải quyết hai trường hợp nhận con nuôi quốc tế từ tổ chức này.<sup>164</sup>

<sup>160</sup>Children’s Hope International (một tổ chức không tham gia Công ước Lahay ) <http://www.adoptvietnam.org/adoptionagencydirectory/childrenshopeadoptionagency.htm>

<sup>161</sup><http://www.adoptvietnam.org/adoptionagencydirectory/wasatchadoptionagency.htm>

<sup>162</sup>Hợp với Sở Tư pháp Hà Nội, 12/5/2009.

<sup>163</sup>Holt có thể ít nhiều được coi là một trường hợp đặc biệt, do tổ chức này thực hiện nhiều chức năng, trong đó nhận con nuôi chỉ là một trong nhiều “dịch vụ liên quan đến trẻ em” mà tổ chức này hỗ trợ và thực hiện.

<sup>164</sup>Phỏng vấn tại Hà Nội, 11/5/2009.

Một điều thú vị là sự không liên quan giữa số tiền viện trợ và số trẻ được giới thiệu làm con nuôi cũng được đề cập đến theo một cách rất khác. Chính vì vậy mà CIFA, một tổ chức con nuôi của Ý, đã bày tỏ sự thất vọng rằng mặc dù họ đã cung cấp một khoản viện trợ nhân đạo được cho là khá lớn nhưng tổ chức này vẫn thường bị “bỏ qua” khi xem xét phân bổ trẻ em làm con nuôi.<sup>165</sup> Nói cách khác, không thể phủ nhận – và cũng không còn nghi ngờ gì – rằng mức viện trợ càng cao thì số lượng trẻ được giới thiệu làm con nuôi với tổ chức cung cấp viện trợ càng lớn.

CIFA còn cho biết rằng các cặp cha mẹ nuôi người Ý cũng hỗ trợ tài chính cho TTBTXH nơi họ nhận con nuôi.<sup>166</sup> Trái lại, tổ chức Bàn tay Trợ giúp của Ý Ailen lại cho biết “không có một mối liên hệ nào giữa số lượng con nuôi và số tiền viện trợ nhân đạo liên quan đến từng dự án riêng biệt [...] và cũng không có bất cứ một yêu cầu hay sự đảm bảo nào từ phía TTBTXH hoặc chính quyền địa phương về số lượng trẻ được giới thiệu làm con nuôi do kết quả của việc đóng góp viện trợ nhân đạo.”<sup>167</sup> Tuy nhiên Bàn tay Trợ giúp cũng đồng ý rằng ít nhất trong trường hợp của mình thì đã có một mối liên hệ trực tiếp giữa tổng số tiền viện trợ được cung cấp và số lượng trẻ được giới thiệu làm con nuôi, do số tiền tổ chức này chuyển cho phía Việt Nam được bao gồm trong tổng số tiền “viện trợ” được cha mẹ nuôi tiềm năng chi trả.

**Trên thực tế, đại đa số những người chúng tôi đã gặp (đặc biệt, nhưng không chỉ là, các cán bộ và tổ chức nước ngoài) đều không ngần ngại khẳng định rằng mối liên hệ đó rõ ràng là có tồn tại. Dựa trên tất cả những thông tin chúng tôi có được, chúng tôi tin rằng nhìn chung mối liên hệ này có tồn tại, mặc dù có thể có một số ít trường hợp ngoại lệ. Nói chung, chúng tôi không tìm được bằng chứng nào cho thấy việc phủ nhận mối liên hệ đó là có độ tin cậy.**

### Dỡ bỏ yêu cầu “viện trợ”

Ủy Ban đặc biệt khi xem xét thực tế áp dụng Công ước Lahay 1993 đã đặc biệt lưu ý đến vấn đề viện trợ và những đóng góp cho “nước cho con nuôi” trong bối cảnh nuôi con nuôi quốc tế. Có hai vấn đề mà họ quan tâm là các dịch vụ bảo vệ trẻ em và cơ sở vật chất không được phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài (điều đó phải là động cơ để tiếp tục phát triển hoạt động nuôi con nuôi quốc tế bất luận nhu cầu thực tế là gì) và không có mối liên hệ giữa mức độ viện trợ và việc giới thiệu cho chương trình nuôi con nuôi quốc tế. Theo đó:

“Khuyến khích các nước nhận con nuôi có các hoạt động hỗ trợ cho nước cho con nuôi để nâng cao các dịch vụ bảo vệ trẻ em trong đó có các chương trình phòng

<sup>166</sup>Phỏng vấn tại Hà Nội, 11/5/2009.

<sup>167</sup>Bàn tay Trợ giúp, Báo cáo ngày 14/09/09

ngừa bỏ rơi trẻ. Tuy nhiên sự hỗ trợ này không được nhằm mục đích hoặc theo phương thức nhằm thỏa hiệp quá trình nuôi con nuôi quốc tế, **hoặc tạo ra sự phụ thuộc vào nguồn thu từ nuôi con nuôi quốc tế**. Ngoài ra các quyết định liên quan đến việc đưa trẻ làm nuôi con nuôi quốc tế cũng không nên bị ảnh hưởng bởi giá trị đóng góp. **Và cũng không phải chịu trách nhiệm về việc có sẵn một đứa trẻ cũng như độ tuổi**, tình trạng sức khỏe, hoặc bất kỳ đặc điểm nào của đứa trẻ được cho làm con nuôi<sup>168</sup> [nhấn mạnh của chúng tôi].

Ở đây chúng ta có thể lưu ý rằng trong bản dự thảo đầu tiên của Luật Nuôi con nuôi mà cơ quan chức năng của Việt Nam đã yêu cầu chúng tôi đóng góp ý kiến cụ thể có các quy định về việc thành lập một quỹ do trung ương quản lý để tiếp nhận đóng góp của các cơ quan con nuôi. Mục đích của ý tưởng thành lập quỹ này là để tránh việc chỉ phân bổ nguồn tiền hỗ trợ của các tổ chức cho các cơ sở được phép hợp tác trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế (chỉ chiếm ¼ tổng số cơ sở bảo trợ): quỹ này có thể cung cấp trợ giúp tài chính cho bất cứ cơ sở nào, tùy thuộc vào nhu cầu được xác định của từng cơ sở. Số tiền đóng góp cũng có thể được sử dụng cho các mục đích “bảo vệ trẻ em” khác. Chúng tôi đã tích cực vận động xóa bỏ quy định này trong dự thảo luật, và rất vui mừng khi thấy dự thảo mới đây nhất (Dự thảo 5) không còn đề cập đến vấn đề này. Tuy nhiên, bản dự thảo mới nhất này lại có nhắc đến những “khoản đóng góp” nhất định mà các tổ chức con nuôi cần cung cấp. Chúng tôi cũng đã có ý kiến với cơ quan chức năng rằng cả yêu cầu này – và bất cứ yêu cầu nào khác đối với các cơ quan con nuôi ngoại trừ việc cung cấp các dịch vụ nhận con nuôi một cách chuyên nghiệp và có đạo đức – cần được xóa bỏ khỏi Luật Nuôi con nuôi tới đây.

**Theo kinh nghiệm của chúng tôi, điều này cực kỳ khó khăn, sẽ không thể đảm bảo rằng những đóng góp theo bất cứ phương thức nào từ các tổ chức con nuôi không gây rủi ro trong việc vi phạm các nguyên tắc đã được Ủy ban Đặc biệt đề ra. Điều này đương nhiên cũng đặt ra câu hỏi về vấn đề viện trợ tập trung vào một cơ sở cụ thể nào đó mà tổ chức có quan hệ đặc biệt và cũng từ đó xét đơn nuôi con nuôi quốc tế như trường hợp Việt Nam.**

Vì vậy theo quan điểm của chúng tôi, bất kỳ sự trợ giúp nào cũng cần chỉ được cung cấp trong khuôn khổ thỏa thuận hợp tác song phương, đa phương, hoặc bởi các tổ chức phi chính phủ không có liên hệ gì với nuôi con nuôi quốc tế dưới bất kỳ hình thức nào. Việc này nó có tính hai mặt trong ngữ cảnh Việt Nam.

Một mặt, các cơ quan chức năng của “nước nhận” cũng như các cơ quan liên

<sup>168</sup>Báo cáo và kết luận của Ủy ban Đặc biệt về việc thực hiện Công ước Lahay 29/5/1993 về Bảo vệ Trẻ em và Hợp tác Con nuôi Quốc tế, 28/11-1/12/2000. Đề xuất số 10.

Chính phủ, cần kết hợp hoặc tăng cường hỗ trợ các dịch vụ bảo vệ trẻ em trong khuôn khổ thỏa thuận hợp tác phát triển chung, đảm bảo rằng các dự án có vấn đề được xem xét phù hợp với các quy định và trách nhiệm ghi trong CRC, cũng như tuân thủ các khuyến nghị của Ủy Ban về Quyền trẻ em<sup>169</sup>.

Mặt khác Việt Nam cần ngừng việc đưa ra yêu cầu cho bất kỳ tổ chức con nuôi quốc tế nào về việc đóng góp tài chính để bảo vệ trẻ em, - dù cho mục tiêu và đối tượng tiếp nhận đóng góp được công bố là gì đi nữa – thay vào đó họ nên đề nghị trợ giúp trong khuôn khổ thỏa thuận hợp tác phát triển nói trên. Yêu cầu của các tổ chức con nuôi cần liên quan đến các chuẩn mực chuyên môn và đạo đức theo yêu cầu hợp lý của các cơ sở nuôi dưỡng nuôi con nuôi quốc tế.

---

<sup>169</sup>Lưu ý trong Báo cáo về “ Ngày Thảo luận chung về Con nuôi không được cha mẹ chăm sóc 2005”

## 6. VẤN ĐỀ PHÁP LÝ

### 6.1. Đề nghị liên quan đến quy định về tổ chức con nuôi

*Xem Phụ lục 3*

### 6.2. Tham gia, thực hiện Công ước Lahay

#### 6.2.1. Lịch trình tham gia, khung pháp lý

Tại thời điểm tiến hành nghiên cứu đánh giá này, Việt Nam tuyên bố dự định sẽ áp dụng Công ước Lahay về Nuôi con nuôi Quốc tế kể từ tháng 1/2010 và sẽ thông qua Luật nuôi con nuôi vào tháng 1/2011. Kinh nghiệm ở các nước khác cho thấy rằng việc thông qua Công ước Lahay trước khi có khung pháp lý mới có thể gây một số khó khăn nghiêm trọng. Trước hết những trường hợp đang làm từ trước năm 2010 và những trường hợp sẽ thực hiện vào năm 2010 sẽ phải hoàn thành theo khung pháp lý hiện thời, trong khi Công ước Lahay đã có hiệu lực. Liệu điều đó có nghĩa rằng trong thực tế không có trường hợp nào được xét theo quy định của Công ước Lahay trong năm 2010 hay không, hoặc liệu có những quy trình nào khác trong cùng thời điểm hay không?

Hơn nữa, việc thực hiện công ước Lahay đòi hỏi phải có sự chuẩn bị và đào tạo chuyên ngành có liên quan đến con nuôi. Luật có thể cần thiết để làm rõ quy trình xét đơn mới và chi tiết một số vấn đề cụ thể (trách nhiệm của cơ quan quản lý trung ương, quy định về đại diện, v.v...).

**Vì tất cả những lý do đó, chúng tôi đề nghị rằng Việt Nam tạm dừng các chương trình con nuôi quốc tế trong một khoảng thời gian cần thiết vào năm 2010 nhằm cho phép Việt Nam đảm bảo thực hiện tối ưu Công ước Lahay và chuẩn bị hiệu lực hóa luật mới về con nuôi vào năm 2011.**

#### 6.2.2. Vai trò và trách nhiệm của cơ quan quản lý trung ương theo Công ước Lahay

Cơ quan quản lý trung ương rõ ràng là cơ quan chủ chốt trong khuôn khổ pháp lý con nuôi do Công ước Lahay quy định. Công ước quy định một số năng lực cơ bản và trách nhiệm của Cơ quan quản lý trung ương phải thực hiện ngoài ra họ phải có một số chức năng khác. Các hoạt động chung và những biện pháp liên quan được trình bày trong cuốn Hướng dẫn Thực Hành tốt theo công bố của Hội nghị Lahay<sup>170</sup>.

<sup>170</sup>Thực hiện Công ước Lahay: Hướng dẫn thực hành tốt, có trong [http://www.hcch.net/index\\_en?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69](http://www.hcch.net/index_en?act=conventions.publications&dtid=3&cid=69) bằng tiếng Anh và tiếng Pháp.

Dưới đây là một số vấn đề chính mà cơ quan quản lý trung ương phải xem xét trước khi thực hiện các hoạt động của mình.

#### a) Giám sát

Cơ quan quản lý trung ương theo quy định của Công ước Lahay cần đảm bảo rằng tất cả các khâu trong nuôi con nuôi quốc tế đối với các nước khác có tham gia Công ước Lahay phải tuân thủ tinh thần và điều khoản của hiệp ước đó. Để thực hiện được nhiệm vụ của mình một cách có hiệu quả, cơ quan quản lý trung ương trước hết cần đảm bảo rằng:

- Tất cả trẻ em được nhận nuôi ở nước ngoài đều đã được quyết định một cách hợp pháp là cần phải cho làm con nuôi quốc tế – có nghĩa rằng: trẻ được hợp pháp cho làm con nuôi; không có giải pháp chăm sóc nào phù hợp, trong đó có cả việc tái hòa nhập với gia đình và cho làm con nuôi tại Việt nam theo nguyên tắc “phụ trợ” và cho làm con nuôi quốc tế phục vụ lợi ích tốt nhất của trẻ; và
- Tất cả các quy trình dẫn đến việc quyết định “làm con nuôi quốc tế” được tuân thủ và thực hiện không có sự thiên vị, không vì mục đích tài chính cho bất kỳ bên nào có liên quan.

Việc này đòi hỏi cơ quan quản lý cấp Trung ương phải có cái nhìn bao quát và hiểu toàn bộ cơ chế hệ thống con nuôi (trong nước và nước ngoài). Họ cũng cần đảm bảo quyền xem xét khả năng đưa trẻ vào các trung tâm chăm sóc và/ hoặc đăng ký để làm con nuôi.

Vai trò giám sát không chỉ được hỗ trợ bởi thực tế rằng trách nhiệm, việc ra quyết định đối với vấn đề bảo vệ trẻ, sự chăm sóc thay thế, được phân công giữa những người thực hiện ở cấp Trung ương và cấp địa phương (cấp Tỉnh và Thành phố) (xem Mục 3.4.3).

Nuôi con nuôi quốc tế không thể tách bạch khỏi các biện pháp bảo vệ trẻ, đặc biệt là vấn đề con nuôi trong nước. Cần thúc đẩy sự phối hợp giữa các bên, trao đổi thông tin thường xuyên và ưu tiên cần được quyết định trong khuôn khổ chính sách bảo vệ trẻ nói chung.

Các nước cần đảm bảo có kế hoạch lâu dài phù hợp với từng đứa trẻ bị cha mẹ bỏ rơi và đưa vấn đề nuôi con nuôi quốc tế một cách cụ thể trong khuôn khổ chính sách tổng thể về phúc lợi trẻ em và gia đình. Cần tạo ra sự nhất quán giữa các quy định trước đây và hiện nay. Chính sách đó cũng cần bao gồm việc hỗ trợ các gia đình trong tình huống khó khăn, phòng ngừa việc tách trẻ em khỏi gia đình, đưa trẻ về với sự chăm sóc của gia đình gốc khi có thể, chăm sóc bởi người thân trong họ hàng, được nhận nuôi trong nước, và về nguyên tắc cần có những biện pháp tạm thời để chăm sóc đỡ đầu và nuôi dưỡng. Như Điều 7(1) có ghi, Công ước yêu

cầu các Tổ chức quản lý ở cấp Trung ương “tăng cường sự phối hợp giữa các bên liên quan ở quốc gia của họ để bảo vệ trẻ và đạt được những mục tiêu khác của Công ước”.

Các nhà chức trách cấp tỉnh đề nghị có thêm hướng dẫn về các vấn đề con nuôi quốc tế<sup>171</sup>.

#### b) Thu thập số liệu thống kê

Đối với Việt Nam là nước cho con nuôi, việc thu thập số liệu thống kê sẽ cho phép đánh giá định kỳ các nhu cầu của trẻ, những người cần gia đình cha mẹ nuôi và tìm ra những khó khăn mà họ gặp phải trong quá trình tìm một gia đình nuôi trong phạm vi một nước. Sau khi thông tin này được tìm ra, Chính phủ Việt Nam cần xác định hồ sơ và dự báo số lượng cha mẹ nuôi mà họ yêu cầu. Để làm được điều đó cơ quan quản lý cấp Trung ương cần có thông tin cơ bản và thực hiện các bước, trong đó có cả việc tìm đến các cơ quan quyền lực để có được số liệu từ các tỉnh phục vụ cho phân tích, và họ cần công bố kết quả một cách công khai.

Việc thu thập và phân tích số liệu cần ghi rõ:

- Số lượng trẻ bị bỏ rơi, bị khước từ (tạm thời hoặc vĩnh viễn), hoặc bị truất quyền được cha mẹ chăm sóc bởi các cơ quan có thẩm quyền;
- Tổng số trẻ vào các trung tâm nuôi dưỡng, các cơ sở chăm sóc tạm thời hoặc vĩnh viễn;
- Số lượng trẻ em được công bố là “con nuôi” trong nước hoặc nước ngoài;
- Số lượng con nuôi trong nước;
- Số lượng con nuôi quốc tế và các nước có liên quan; và
- Số lượng trẻ trong các cơ sở chăm sóc thay thế (nếu có).

Tối thiểu, số liệu cần được chia theo độ tuổi của trẻ, giới tính, tình trạng sức khỏe, hoàn cảnh gia đình (bao gồm những nhóm trẻ là anh chị em ruột) và nơi sống (tỉnh/ thành phố);

Chúng tôi muốn nhấn mạnh thực tế rằng, là một quốc gia thành viên tương lai của Công ước Lahay, Việt Nam không những có đủ các quyền để quyết định nước nào họ sẵn sàng cho phép trẻ được nhận làm con nuôi, mà còn quyết định xem trẻ con của nước họ có cần được cho làm con nuôi quốc tế hay không. Theo quy định của Công ước Lahay, các nước không được coi là “nước cho con nuôi” hoặc “nước nhận” nói chung mà chỉ được xem xét thực trạng của từng đứa trẻ. Như vậy, nhờ có hệ thống thu thập thông tin tốt, Việt Nam sẽ có một ý tưởng rõ ràng hơn về nhu cầu con nuôi (gồm cả những trẻ có nhu cầu đặc biệt) và quyết định bao nhiêu nước nhận nuôi (và các tổ chức con nuôi có liên quan) để hợp tác.

---

<sup>171</sup>Gặp các nhà lãnh đạo tỉnh Bắc Kạn, 6/5/2009

#### d) Các tổ chức con nuôi

Chúng tôi rất vui khi thấy rằng Việt Nam sẽ tiếp tục không cho phép cá nhân người nước ngoài nhận nuôi “độc lập” hoặc “cá nhân”, điều đó có nghĩa rằng cha mẹ nuôi là người nước ngoài sẽ phải xin con nuôi qua một tổ chức được công nhận ở nước họ và ở tại Việt Nam. Trong số các yêu cầu khác, việc này giúp cho các hoạt động theo dõi và giám sát nhận nuôi một cách dễ dàng, cũng như đảm bảo tốt hơn việc chuẩn bị cho cha mẹ nuôi, cung cấp các hoạt động hỗ trợ sau nhận nuôi và nộp Báo cáo sau nhận nuôi đúng hạn. Các yêu cầu liên quan đến khía cạnh này cần được đưa vào giấy phép để từng bên liên quan chính thức chấp nhận.

Nên có một danh mục các tiêu chí cơ bản để xem xét khi cấp Giấy phép cho các tổ chức và thường xuyên kiểm tra lại giấy phép được ghi trong phụ lục 3 của Báo cáo này.

Điều quan trọng nhất là số lượng các tổ chức được cấp giấy phép chỉ ở mức hạn chế. Rõ ràng rằng không phải tổ chức nào được cấp phép ở nước sở tại cũng được chấp nhận khi xin giấy phép tại Việt Nam, ngay cả khi họ đáp ứng được yêu cầu. Có quá nhiều trẻ cần được cho làm con nuôi quốc tế và (có khả năng được cho) sẽ tạo ra môi trường cạnh tranh trong các tổ chức trước một số lượng rất ít trẻ “có sẵn” và/ hoặc dẫn đến yêu cầu cần có thêm trẻ để cho làm con nuôi. Việc này cần được tránh bằng bất cứ giá nào.

Cơ quan quản lý ở cấp TW cần thường xuyên vào website của các cơ quan con nuôi được cấp phép để kiểm tra thông tin cập nhật họ cung cấp về con nuôi Việt Nam và phản ánh tình hình thực tế về nhu cầu con nuôi của nước họ, đảm bảo rằng các tổ chức không được cấp phép sẽ không hoạt động trong lĩnh vực con nuôi tại Việt Nam.

#### d) Chứng nhận tuân thủ

Theo quy định của Điều 23 Công ước Lahay, « Chứng nhận Tuân thủ với yêu cầu của Công ước » cần được cấp sau khi vấn đề con nuôi đã hoàn tất. Chứng nhận này cần được cấp một cách đúng lúc và cha mẹ nuôi cần nhận được bản gốc chứng nhận và bản sao được gửi cho cơ quan quản lý cấp TW ở hai nước.

Cấp Chứng nhận là quan trọng bởi vì nó cho phép công nhận ngay ở nước nhận con nuôi do nước cho con nuôi công bố, nó tạo ra sự bảo vệ tốt hơn đối với đứa con nuôi (xin nhập quốc tịch, được hưởng bảo hiểm xã hội). Mẫu chứng nhận tuân thủ chuẩn<sup>172</sup> do hội nghị Lahay đưa ra tuy nhiên không phải bắt buộc tuân theo mẫu này. Việt Nam có thể chọn mẫu mà cơ quan quản lý cấp TW công nhận phù hợp với Công ước.

<sup>172</sup>Thông tin có sẵn tại Công ước Lahay tại website at [www.hcch.net](http://www.hcch.net)

## 7. NHỮNG ĐỀ XUẤT CHÍNH

Những đề xuất dưới đây cần được xem xét cùng với Báo cáo của chúng tôi, đặc biệt là Mục “Tóm tắt những thông tin cơ bản” trình bày ở phần đầu Báo cáo này. Một số đề xuất cho các cơ quan chức năng của Việt Nam, một số khác áp dụng cho các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế có liên quan. Những đề xuất này là bổ sung thêm cho đề xuất của chúng tôi về dự thảo Luật Nuôi Con nuôi, và dự thảo quy chế hoạt động của các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế.

Đề xuất mà chúng tôi đưa ra ở đây nhằm phản hồi những gì chúng tôi thấy được trong chuyển công tác của mình liên quan đến tình hình thực tại về nuôi con nuôi quốc tế ở Việt Nam và xem xét đến kế hoạch Việt Nam tham gia Công ước Lahay 1993.

Chúng tôi trình các đề xuất này trên cơ sở mà, theo ý kiến của chúng tôi, không chỉ là những biện pháp cần thiết mà còn «có khả năng thực thi» (thực tế) cho cả hai bên, đồng thời có thể đo lường được.

### 7.1. Đối với các cơ quan hữu quan của Việt Nam

- **Phân công trách nhiệm trong các cơ quan Nhà nước và thiết lập hệ thống chuyển tuyến**

Cần đưa ra các chuẩn mực ở cấp quốc gia để xác định ai sẽ chịu trách nhiệm khâu nào trong quá trình xét đơn xin con nuôi. Hệ thống thống nhất cần được áp dụng ở mỗi tỉnh bao gồm cả các mẫu tiêu chuẩn, năng lực của cơ quan nhà nước, chi phí, v.v...

- **Thu thập dữ liệu**

Cần có hệ thống thu thập dữ liệu về trẻ có nhu cầu làm con nuôi (cả ở trong nước và nước ngoài) và dữ liệu đó được cơ quan quản lý cấp trung ương kiểm soát.

- **Trẻ bỏ rơi**

Chính phủ Việt Nam cần đánh giá nguyên nhân sâu xa của việc bỏ rơi trẻ, khước từ quyền nuôi dạy trẻ và tách trẻ khỏi gia đình. Những nguyên nhân này sau đó được giải quyết bằng các chính sách có hiệu quả như tăng cường các dịch vụ gia đình, đào tạo để có các kỹ năng làm việc với các trẻ có nhu cầu đặc biệt, hỗ trợ cho những người mẹ đơn thân, tư vấn gia đình, các cơ hội việc làm, tạo thu nhập và trợ giúp xã hội khi cần.

- **Trẻ bị khước từ**

Khi một bà mẹ khước từ vĩnh viễn một đứa con, việc này phải được lập thành văn bản. Cần có bản cam kết riêng về việc bà có đồng ý cho con làm con

nuôi hay không. Khi một bà mẹ đề nghị nhà nước chăm sóc con bà nhưng vẫn muốn giữ quan hệ với con, thì cần có một bản cam kết về việc này. Cam kết đó phải được lập trước sự chứng kiến của một hay nhiều nhân chứng độc lập. Hệ quả của việc bà mẹ khước từ nuôi con cần được giám sát sao cho có các bước đi phù hợp để đảm bảo quyền lợi tốt nhất cho đứa trẻ-bắt đầu bằng việc quyết định tình trạng của bà mẹ-nếu bà không duy trì quan hệ trong một thời gian.

- **Sự đồng ý**

Cần có quy định hoặc chính sách rõ ràng về ai chịu trách nhiệm lấy sự đồng ý của cha mẹ và theo điều kiện nào. Quy định hoặc chính sách cần ghi rõ các quy định tối thiểu đối với người lấy ý kiến chấp thuận. Quy định cũng cần ghi trách nhiệm để đảm bảo hệ quả của sự đồng ý, rằng ý kiến đồng ý đó đã được hiểu rõ, đồng ý đó được đưa ra một cách tự nguyện và không bị ảnh hưởng hoặc bị thuyết phục liên quan đến quyết định này. Cần có sự tách bạch rõ ràng giữa người chịu trách nhiệm lấy sự đồng ý - theo nhận xét của chúng tôi thì Sở LĐTBXH là cơ quan phù hợp nhất để đảm đương trách nhiệm này-với cơ quan giới thiệu trẻ cho làm con nuôi.

- **Cho làm con nuôi**

Cơ quan chịu trách nhiệm công bố trẻ đủ điều kiện cho làm con nuôi cần dựa trên quyết định về các tiêu chuẩn tâm lý, sức khỏe, xã hội và pháp lý. Những cán bộ chuyên trách trong tổ chức này cần được trang bị kiến thức để đánh giá đúng. Trẻ không nên bị loại trừ khỏi việc công bố đủ điều kiện cho làm con nuôi dựa trên cơ sở những ưu tiên của cha mẹ nuôi. Trẻ có nhu cầu đặc biệt cần được cho làm con nuôi. Việc công bố khả năng cho làm con nuôi cần làm trước khi tìm cha mẹ nuôi.

- **Con nuôi trong nước**

Chính phủ Việt Nam cần lập ra một hệ thống trong cả nước về đăng ký cha mẹ nuôi trong nước cùng với thông tin và khả năng của họ. Đăng ký này không chỉ hỗ trợ cho quá trình tìm cha mẹ nuôi mà là nhân tố để đánh giá khả năng nhận nuôi con nuôi quốc tế tại Việt Nam.

- **Tìm cha mẹ nuôi**

Việc tìm cha mẹ nuôi cần được thực hiện bởi một nhóm chuyên gia đa ngành được phân công nhiệm vụ chủ động tìm cha mẹ nuôi cho những đứa trẻ có thể cho làm con nuôi trên cơ sở đơn xin con nuôi của cha mẹ nuôi và hồ sơ của trẻ. Để tìm được con nuôi trong nước thì động cơ, khả năng và nguồn tài chính của cha mẹ nuôi cần được đánh giá một cách đúng mức bởi nhóm nhân viên chuyên ngành. Một đứa trẻ có thể được giới thiệu cho cha mẹ nuôi trên cơ sở các nhân tố đánh giá, việc này cũng áp dụng cho nuôi con nuôi quốc

tế. Ngoài ra để đánh giá được thì cần tập trung cụ thể vào việc giải quyết nhu cầu của trẻ, những đứa trẻ không thể nhận nuôi tại Việt Nam.

- **Các cơ sở nuôi dưỡng**

Cần lập ra quy trình “gác cổng” để đảm bảo trẻ chỉ được đưa vào các cơ sở nuôi dưỡng khi cần thiết và phù hợp. Các cơ sở nuôi dưỡng không có trách nhiệm ra quyết định về việc trẻ được cho làm con nuôi hoặc quyết định trong quá trình xét đơn con nuôi, họ chỉ được tham gia tư vấn trong quá trình tìm cha mẹ nuôi liên quan đến nhu cầu của trẻ.

- **Phí**

Phí do các cơ quan hữu quan của Việt Nam thu trong quá trình xét đơn xin con nuôi cần được chi tiết hóa, quy định rõ ràng và công khai tại các điểm công cộng.

- **Viện trợ nhân đạo**

Chi phí hành chính hàng ngày của các cơ sở nuôi dưỡng không nên trông chờ vào các khoản viện trợ nhân đạo. Những yêu cầu về trợ giúp tài chính nhằm nâng cao phúc lợi và bảo vệ trẻ bao gồm cả các khoản chi phí liên quan đến cho trẻ làm con nuôi và chăm sóc trẻ, sẽ chỉ được yêu cầu trong khuôn khổ thỏa thuận viện trợ song phương giữa liên chính phủ và các chính phủ, hoặc được mời trong khuôn khổ các chương trình do các tổ chức phi chính phủ (NGOS) đặt ra, nó không được trực tiếp hay gián tiếp liên quan đến việc nhận con nuôi quốc tế. Điều quan trọng là các tổ chức con nuôi không bị đề nghị hoặc cho phép có những đóng góp đó.

- **Các tổ chức con nuôi**

Các cơ quan hữu quan Việt Nam cần thiết lập tiêu chí riêng của mình để cấp phép cho các tổ chức con nuôi ngoài những xem xét đơn thuần về mặt hành chính. Họ phải chấp nhận rằng trách nhiệm giám sát hoạt động của các tổ chức trong nước và ra quyết định gia hạn giấy phép là hoàn toàn thuộc về phía Việt Nam

- **Tuân thủ các tiêu chuẩn**

Cơ quan trung ương của Việt Nam cần chịu trách nhiệm giám sát sự tuân thủ với các quy định con nuôi và các chuẩn mực của các bên tham gia, cả trong nước và nước ngoài. Ngoài ra họ cần có khả năng đề xuất, chủ động trong việc kiểm tra, thanh tra, điều tra và giao nhiệm vụ cho các cơ quan hữu quan.

## 7.2. Đối với các cơ quan con nuôi quốc tế

- **Chính phủ nước ngoài, Đại sứ quán và các cơ quan quản lý con nuôi ở cấp trung ương cần** đặc biệt lưu ý đến việc điều phối, thống nhất cách làm của họ với tổ chức con nuôi quốc tế ở Việt Nam, bằng việc tăng cường tư vấn giữa các bên, và khi cần, yêu cầu những tư vấn, hướng dẫn của các Cơ quan Thường trực Hội nghị Lahay, UNICEF, và/hoặc các các tổ chức khác được công nhận.
- **Các cơ quan hữu quan ở “nước nhận con nuôi” cần tuân thủ với các quy định áp dụng trong Công ước Lahay trong khi hợp tác với các nước chưa tham gia Công ước này, như Việt Nam,** và đảm bảo rằng cá nhân cũng như tổ chức đều phải tuân thủ nội dung và tinh thần của Công ước Lahay 1993 và Công ước quốc tế về Quyền trẻ em (CRC).
- **Chính phủ và các cơ quan trung ương không được đưa ra bất kỳ sáng kiến nào để khích lệ nuôi con nuôi quốc tế,** họ phải thừa nhận rằng điều đó luôn được coi như một biện pháp ngoại lệ đặc biệt và chỉ để cho những đứa trẻ mà không thể được chăm sóc phù hợp ở Việt Nam.
- **Các Đại sứ quán và các cơ quan quản lý trung ương ở “nước nhận con nuôi” cần tăng cường tiếp xúc và quan hệ hợp tác với Cơ quan trung ương của Việt Nam nhằm tìm hiểu số lượng và đặc điểm của các trẻ em cần cho làm con nuôi quốc tế.** Họ cần quảng bá thông tin cho các tổ chức con nuôi ở từng nước và điều đó giúp cho cha mẹ nuôi tiềm năng có được những kỳ vọng thực tế.
- **Với một ít loại trừ, các cơ quan quản lý ở cấp trung ương ở “nước nhận con nuôi” cần cải thiện ngay lập tức việc cung cấp số liệu đúng hạn, đầy đủ về nuôi con nuôi quốc tế.** Số liệu đó phải được chia thành các mục (giới tính, độ tuổi lúc nhận nuôi, tình trạng con nuôi, nơi nhận nuôi, v.v...) nhằm đảm bảo việc xác định các chỉ số về rủi ro có thể nảy sinh. Số liệu này phải được trình bày theo cách để hiểu rõ được xu hướng chung mà không cần trì hoãn để có những phản ứng cần thiết sao cho xu hướng đó được thực hiện một cách có hiệu quả.
- **Các cơ quan hữu quan ở nước ngoài cần xem xét xem họ có thể đóng vai trò tích cực hơn trong việc giám sát các hoạt động của các tổ chức con nuôi tại nước của họ.** Đồng thời điều tra xem xét đúng lúc khi thấy có những dấu hiệu vi phạm, có thể bằng những sáng kiến chung với các cơ quan hữu quan của Việt nam hoặc trên cơ sở hợp tác và điều phối với họ.

- **Các Chính phủ nước ngoài cần xác định liệu họ có thể hỗ trợ thêm để bù lại việc xóa bỏ viện trợ nhân đạo hiện thời mà các tổ chức con nuôi của nước họ đã làm tại Việt nam hay không?** Và cần đảm bảo rằng mục đích và việc sử dụng khoản viện trợ đó phù hợp với các thông lệ quốc tế được chấp nhận và trách nhiệm bảo vệ, chăm sóc thay thế cho trẻ.

### 7.3. Đối với tổ chức con nuôi

- Để thực hành tốt, các tổ chức con nuôi hoạt động tại Việt Nam cần khước từ xét đơn con nuôi quốc tế cho những đứa trẻ với độ tuổi không thể cho làm con nuôi quốc tế được và đưa ra những giải pháp phù hợp để chúng được chăm sóc trong nước.
- Cuối cùng các tổ chức từ “nước nhận con nuôi” cũng như các tổ chức khác, bất kể của nước nào, khi làm việc với một cơ sở nuôi dưỡng nào đó cũng cần phải điều phối các hoạt động hiện thời và các hoạt động dự kiến, họ cần thường xuyên trao đổi thông tin và những mối quan ngại với nhau..
- Các tổ chức cần rà soát lại trách nhiệm của tổ chức của mình để công khai và đồng thời ghi rõ chi tiết các khoản phí và chi phí, đặc biệt cần có sự phân biệt rõ ràng giữa chi phí hành chính mà các cơ quan hữu quan của Việt nam thu khi xét đơn xin nhận con nuôi quốc tế, phí dịch vụ con nuôi, các khoản viện trợ nhân đạo mà họ sẽ thực hiện hoặc chuyển cho các chương trình nhằm mang lại lợi ích cho những đứa trẻ không được nhận làm con nuôi.

### 7.4. Đối với các tổ chức quốc tế

- **UNICEF**
  - o UNICEF cần hỗ trợ Chính phủ Việt nam thực hiện đánh giá nguyên nhân sâu xa của việc bỏ rơi trẻ, khước từ nuôi trẻ và tách rời trẻ ra khỏi gia đình, đặc biệt nhấn mạnh đến việc xác định mức độ mà các tổ chức con nuôi đã góp phần vào việc “bỏ rơi”, đặc biệt là trẻ nhỏ.
  - o Trên quan điểm thúc đẩy việc phi thể chế hóa và xây dựng các mô hình chăm sóc thay thế tại Việt nam, UNICEF cần hỗ trợ Chính phủ Việt Nam xây dựng các mô hình chăm sóc thay thế trong nước, những mô hình phù hợp về văn hóa và dựa trên lợi ích tốt nhất và quyền của trẻ ví dụ như các gia đình nuôi dưỡng, nhóm các gia đình nuôi dưỡng, và các nhà xã hội để chăm sóc trẻ hàng ngày.
  - o UNICEF cần ưu tiên xem xét bất cứ đề nghị nào của các cơ quan hữu quan của Việt Nam liên quan đến việc đào tạo chuyên ngành cho những người

có trách nhiệm thực hiện nuôi con nuôi quốc tế theo quy định của Công ước Lahay.

▪ **Hội nghị Lahay về Luật Tư pháp Quốc tế**

- o Nếu có thể được thì Cơ quan thường trực của Hội nghị có biện pháp mạnh mẽ hơn để đáp ứng nhu cầu lập và xuất bản số liệu nuôi con nuôi quốc tế mà các bên tham gia Công ước đã lập, phù hợp với những thông số mà Ủy ban đặc biệt năm 2005 đã thu thập được, văn bản đó nêu lên tầm quan trọng của các bên tham gia Công ước để đệ trình thống kê chi tiết hàng năm cho cơ quan thường trực, áp dụng các mẫu đã có.
- o Cơ quan Thường Trực cần cố gắng để đảm bảo nguồn phụ trợ sao cho họ đóng vai trò chủ động hơn trong việc khích lệ các quốc gia gia nhập Công ước Lahay 1993, hỗ trợ trong việc chuẩn bị cho các quốc gia để gia nhập Công ước này và giám sát các vấn đề liên quan đến việc thực hiện Công ước.
- o Đối với Việt Nam, Cơ quan thường trực cần cố gắng hết mức để cung cấp sự trợ giúp về mặt kỹ thuật cho các bên hữu quan sau khi có quyết định chính thức về việc gia nhập công ước.
- o Cuộc họp lần tới của Ủy ban đặc biệt vào năm 2010 cần dành thời gian để xem xét việc gia hạn trách nhiệm của các bên tham gia công ước khi thực hiện chương trình con nuôi tại các nước chưa tham gia và cần có cam kết mạnh mẽ hơn về vấn đề này.
- o Ủy ban đặc biệt cần xem xét những bước đi thực tiễn để đảm bảo rằng nước “nhận con nuôi” sẽ nhất trí áp dụng đường hướng một cách nhất quán trong việc chấp nhận hay không chấp nhận những thông lệ về nuôi con nuôi quốc tế ở bất kỳ “nước cho con nuôi” nào.

## PHỤ LỤC 1: NHỮNG NGƯỜI ĐÃ GẶP

Philippe **Alech**, Phó lãnh sự Đại sứ quán Pháp

Naira **Avetisyan**, Chuyên gia về Trẻ Khuyết tật, UNICEF tại Việt Nam

Emmanuel **Boulestreau**, tùy viên hợp tác và phát triển văn hoá, Đại sứ quán Pháp.

Maeve **Collins**, Đại sứ Ailen

**Đặng** Minh Đạo, Chuyên viên chính, Cục Con nuôi, Bộ Tư pháp.

Jean **Dupraz**, Phó Trưởng đại diện UNICEF Việt Nam

Hồ Dang **Hoa**, Giám đốc Văn phòng Con nuôi Holt

Simone **Landini**, Phó Đại sứ Ý

**Lê** Anh Tuấn, Phó Giám đốc Bệnh viện Phụ sản Trung ương

**Lê Hồng** Loan, Trưởng phòng bảo vệ trẻ em UNICEF Việt Nam

**Lê Thị Hoàng Yến**, Phó Cục Trưởng Cục con nuôi, Bộ Tư pháp

**Lê Thị Trang** Đài, Giám đốc Trung tâm Bảo trợ, Vũng Tàu

Nina **Lissvik**, Bí thư thứ hai, Đại sứ quán Thụy Điển

Donald G **Mattingley**, Nhân viên lãnh sự Đại sứ quán Mỹ

Jesper **Morch**, Trưởng Đại diện UNICEF Việt Nam

**Nguyễn** Thanh Hà, Chuyên viên chính, Cục Con nuôi, Bộ Tư pháp

**Nguyễn** Thi Hà, Chuyên viên bảo vệ trẻ em UNICEF Việt Nam

**Nguyễn Trọng** An, Bác sĩ Nhi khoa, Phó Cục trưởng, Chuyên viên cao cấp về quy hoạch và dinh dưỡng, Bộ LĐTBXH

**Nguyễn Văn Bình**, Cục trưởng Cục Con nuôi, Bộ Tư pháp

**Nguyễn Văn** Hồi, Trưởng phòng Công tác và Bảo trợ Xã hội, Bộ LĐTBXH

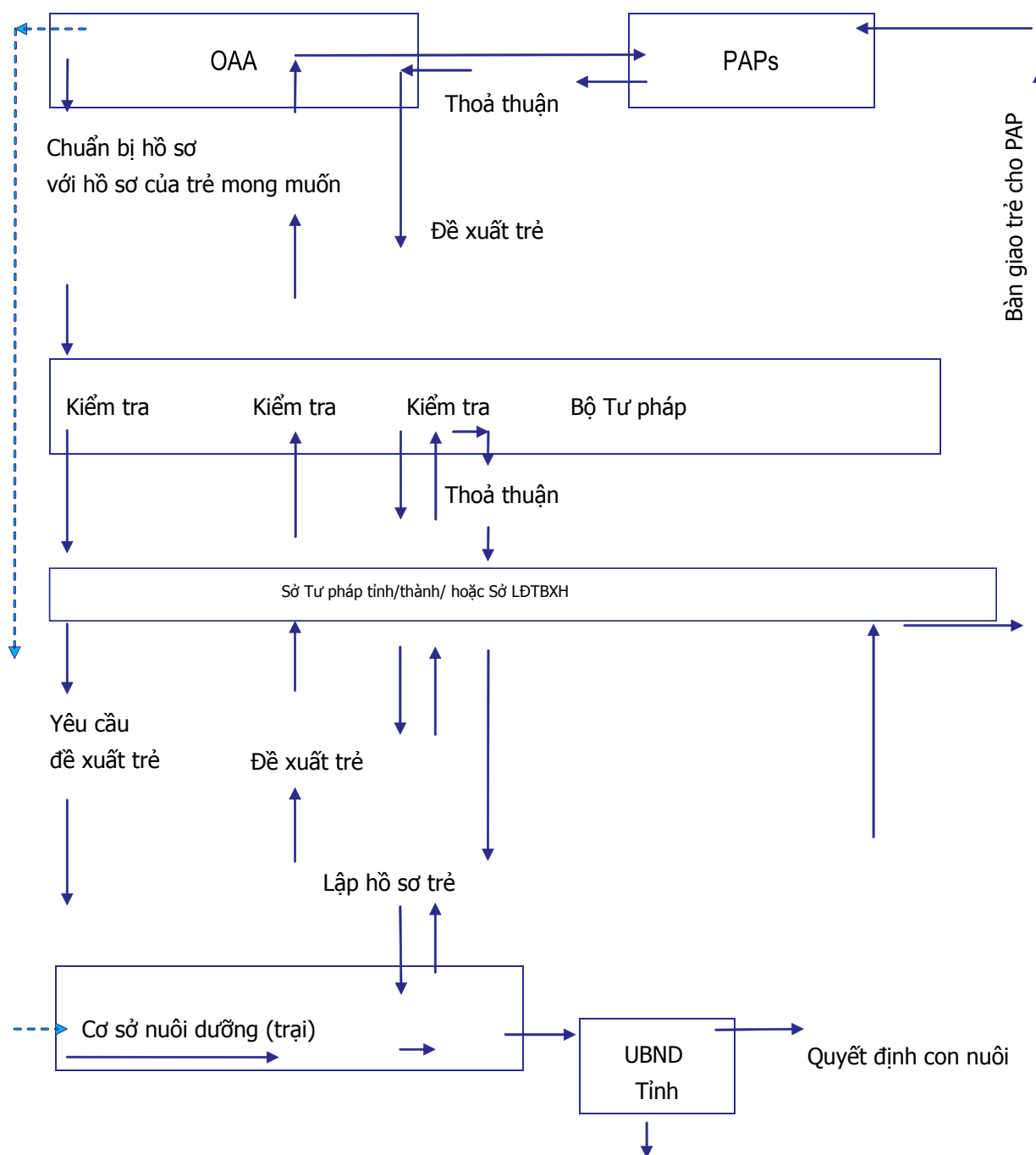
**Nguyễn Xuân Lập**, Phó Vụ trưởng Vụ Bảo trợ Xã hội, Bộ LĐTBXH

Bob **Patterson**, Phó Đại sứ Ailen

Diane M. **Swales**, Tư vấn vùng-bảo vệ trẻ em văn phòng khu vực UNICEF Thái Lan

**Tran** Van Nam, Công an Sở Tư pháp tỉnh BR-VT

## PHỤ LỤC 2: QUY TRÌNH CON NUÔI QUỐC TẾ ĐỐI VỚI TRẺ EM KHÔNG ĐÍCH DANH



# PHỤ LỤC 3: ĐỀ NGHỊ CỦA ISS VỀ CÁC QUY ĐỊNH ĐỐI VỚI CÁC TỔ CHỨC NUÔI CON NUÔI QUỐC TẾ

## **Chương 1: Những quy định chung**

### **Điều 1 Phạm vi**

- 1.1. Các quy định này đưa ra quy trình cấp phép, năng lực, và giám sát các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế hoạt động tại Cộng hoà XHCN Việt Nam.
- 1.2. Nội dung Luật con nuôi chưa đưa vào đây.

### **Điều 2 Quyền lợi tốt nhất cho trẻ**

- 2.1. Bất kỳ hoạt động nào thực hiện bởi tổ chức nuôi con nuôi quốc tế cũng phải vì quyền lợi và lợi ích tốt nhất của đứa trẻ như đã ghi trong Công ước về Quyền Trẻ em.
- 2.2. Cơ quan chịu trách nhiệm Giám sát cần phải xem xét các điều kiện chung xung quanh quy trình con nuôi và tiến hành những biện pháp cần thiết để phòng ngừa sự xâm hại và bảo vệ trẻ em.

### **Điều 3 Các định nghĩa**

- 3.1. Các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế là tổ chức Chính phủ hoặc phi chính phủ, người mà hoạt động của họ liên quan đến nuôi con nuôi quốc tế được phép hoạt động tại nước mà họ có trụ sở chính.
- 3.2. Cơ quan quản lý cấp trung ương về con nuôi trong Bộ Tư pháp đóng vai trò chịu trách nhiệm giám sát các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế.
- 3.3. Nuôi con nuôi quốc tế có nghĩa là nhận nuôi một đứa trẻ cư trú tại Việt Nam (“nước cho con nuôi”) đã được, sẽ được chuyển sang một nước khác (“nước nhận con nuôi”) sau khi hoàn tất thủ tục con nuôi tại Việt Nam.

## **Chương 2: Quy trình cấp phép**

### **Điều 4 Các điều kiện**

- 4.1. Một tổ chức nuôi con nuôi quốc tế mong muốn hoạt động nuôi con nuôi quốc tế tại Việt Nam phải đáp ứng các điều kiện dưới đây:
  - a) Có địa chỉ hợp pháp trong lãnh thổ của nước nhận nuôi, là thành viên của

Công ước Lahay ngày 29/5/1993 về bảo vệ trẻ em và hợp tác trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế; hoặc trên lãnh thổ của nước không phải là thành viên Công ước Lahay nhưng đã ký thỏa thuận hợp tác song phương trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế với Cộng hoà XHCN Việt Nam.

b) Là tổ chức hợp pháp phi lợi nhuận, được thành lập hợp pháp tại nước nhận con nuôi;

c) Được phép thực hiện các hoạt động trong lĩnh vực con nuôi theo quy định của các cơ quan hữu quan ở nước nhận con nuôi;

d) Có đội ngũ nhân viên có trình độ, đa ngành bao gồm nhân viên công tác xã hội và chuyên ngành pháp lý;

e) Có hiểu biết về hệ thống luật pháp Việt Nam và các chuẩn mực quốc tế liên quan đến con nuôi, và văn hóa, xã hội Việt Nam.

## **Điều 5 Văn bản**

5.1. Khi đệ đơn xin cấp phép, các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế cần đệ trình các văn bản dưới đây cho cơ quan cấp phép:

a) Văn bản thành lập với tất cả các điều kiện ghi trong Điều 4 đã được thỏa mãn;

b) Đề nghị chính thức xin cấp phép;

c) Văn bản pháp lý;

d) Báo cáo các hoạt động chung;

e) Báo cáo tài chính đã kiểm toán trong ba năm qua;

f) Danh sách nhân viên và sơ yếu lý lịch của họ.

5.2. Hai người được phép đại diện cho tổ chức nuôi con nuôi quốc tế trong quá trình xin cấp phép và chịu trách nhiệm lập Báo cáo hoạt động con nuôi tại Việt nam. Một trong số họ có thể là người Việt Nam. Hồ sơ cá nhân bao gồm:

a) Sơ yếu lý lịch;

b) Bản sao chứng minh thư;

c) Chứng nhận không tiền án tiền sự;

d) Thư uỷ quyền đại diện của Tổ chức;

e) Hai ảnh.

5.3. Khi tổ chức nuôi con nuôi quốc tế có các chương trình con nuôi cho trẻ có nhu cầu đặc biệt, họ sẽ cung cấp văn bản ghi rõ chi tiết chương trình bao gồm bản mô tả năng lực nhân viên phụ trách, việc chuẩn bị cho cha mẹ nuôi và những biện pháp giám sát sau nhận nuôi.

5.4. Tất cả các văn bản đều được ghi bằng Tiếng Việt hoặc Tiếng Anh.

5.5. Nếu cần, cơ quan quản lý chịu trách nhiệm giám sát có thể đề nghị bổ sung văn bản hoặc liên hệ với cơ quan hữu quan của nước nhận.

## **Điều 6 Thủ tục**

6.1. Sau khi nhận được hồ sơ hoàn chỉnh của tổ chức nuôi con nuôi quốc tế, cơ quan quản lý chịu trách nhiệm giám sát sẽ kiểm tra nội dung trong vòng 2 tháng.

6.2. Nếu văn bản đáp ứng các yêu cầu pháp lý thì cơ quan quản lý giám sát sẽ mời tổ chức nuôi con nuôi quốc tế sang Hà Nội để phỏng vấn.

6.3. Cơ quan quản lý giám sát sẽ ra quyết định trong vòng 3 tháng sau khi phỏng vấn.

## **Điều 7 Quyết định**

7.1 Sau khi ra quyết định về việc cho phép tổ chức nuôi con nuôi quốc tế tiến hành các hoạt động tại Việt Nam cơ quan quản lý giám sát sẽ xem xét các chương trình con nuôi đang có tại Việt Nam tại thời điểm đó và sẽ thẩm tra nhu cầu có thêm tổ chức nuôi con nuôi quốc tế.

7.2 Cần đặc biệt lưu ý đến các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế có các chương trình con nuôi dành cho trẻ có nhu cầu đặc biệt.

7.3. Quyết định cho phép sẽ đặc biệt đề cập đến các điều kiện liên quan đến địa điểm, hợp tác với tổ chức nào mà tổ chức con nuôi quốc tế được phép hoạt động.

7.4. Giấy phép có hiệu lực trong hai năm.

7.5. Quyết định của cơ quan quản lý giám sát từ chối cấp giấy phép có thể được ký trong vòng [số ngày theo quy định hành chính của Việt nam] tại [cơ quan hữu quan của Việt Nam].

- 7.6. Cơ quan quản lý cấp phép có thể thu hồi cấp giấy phép vào bất cứ thời điểm nào nếu tổ chức nuôi con nuôi quốc tế không tôn trọng Luật Việt Nam.

## **Điều 8 Gia hạn cấp giấy phép**

- 8.1. Trong vòng 1 tháng trước khi hết hạn, tổ chức nuôi con nuôi quốc tế có thể đề nghị gia hạn giấy phép.
- 8.2. Đề nghị này bao gồm văn bản dưới đây:
- a) Thư đề nghị chính thức gia hạn;
  - b) Báo cáo các hoạt động trong năm qua kèm theo Báo cáo tài chính;
  - c) Những thông tin liên quan đến thay đổi trong tổ chức, nhân viên, các hoạt động của tổ chức, v.v...
- 8.3. Để quyết định gia hạn, cơ quan quản lý giám sát sẽ áp dụng Điều 7.1 và 7.2 nói trên.
- 8.4. Điều 7.3, 7.4 và 7.5 cũng được áp dụng để gia hạn quyết định.

## **Chương 3: Quyền và trách nhiệm của tổ chức nuôi con nuôi quốc tế**

### **Điều 9 Hồ sơ cha mẹ nuôi**

- 9.1. Tổ chức nuôi con nuôi quốc tế có thể gửi hồ sơ cha mẹ nuôi cho Cơ quan quản lý trung ương về con nuôi tại Việt Nam theo quy định của nước nhận nuôi. Hồ sơ sẽ đáp ứng các yêu cầu của Luật Nuôi con nuôi.
- 9.2. Quy trình con nuôi sẽ được quy định bởi Luật Nuôi con nuôi. Các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế không có quyền can thiệp vào bất cứ lúc nào của quy trình trừ khi có quy định trong Luật hoặc khi được yêu cầu.

### **Điều 10 Các hoạt động tại Việt Nam**

- 10.1 Các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế hoạt động tại Việt Nam sẽ đảm nhận các phần việc dưới đây:
- a) Giới thiệu cha mẹ nuôi và hỗ trợ họ trong các chuyến thăm Việt Nam (nơi ăn ở, phương tiện đi lại, dịch văn bản);
  - b) Hỗ trợ cha mẹ nuôi ở các bước khác nhau trong quá trình nhận nuôi, và cung cấp sự trợ giúp nếu cần;

c) Hỗ trợ cha mẹ nuôi khi gặp gỡ đưa con và cung cấp sự trợ giúp nếu cần.

10.2. Tổ chức nuôi con nuôi quốc tế không được phép đại diện về mặt pháp lý cho cha mẹ nuôi.

## **Điều 11 Đại diện và nhân viên trong nước**

11.1. Khi tổ chức nuôi con nuôi quốc tế có đại diện dài hạn ở Việt Nam thì tổ chức chịu trách nhiệm về mặt pháp lý đối với hoạt động của họ.

11.2. Khi tổ chức nuôi con nuôi quốc tế có nhân viên hoạt động tại Việt Nam thì quan hệ công việc chịu sự kiểm soát bởi Luật lao động Việt Nam.

## **Điều 12 Nghĩa vụ**

12.1. Trừ khi có quy định khác đi của nước nhận con nuôi, tổ chức nuôi con nuôi quốc tế chịu trách nhiệm:

- a) Đăng ký trẻ tại Đại sứ quán Việt Nam ở nước nhận;
- b) Đảm bảo rằng việc nhận con nuôi được đăng ký với cơ quan hữu quan của nước nhận;
- c) Lập và gửi Báo cáo sau nhận nuôi theo quy định của Điều 55 Luật con nuôi;
- d) Hỗ trợ gia đình nhận nuôi trong việc giữ gìn văn hóa gốc Việt của trẻ;
- e) Lập Báo cáo hàng năm về các hoạt động liên quan đến kế toán tài chính và gửi cho cơ quan quản lý giám sát.

## **Chương 4: Phí**

### **Điều 13 Phí trong nước cha mẹ nuôi phải trả**

13.1. Đối với các hoạt động tại Việt Nam các tổ chức nuôi con nuôi quốc tế phải trả:

- a) Lương hàng ngày cho nhân viên Việt Nam theo quy định của Luật Việt Nam;
- b) Các chi phí hành chính như tiền đi lại, nơi ăn ở, v.v...
- c) Chi phí quản lý hành chính.

- 13.2. Chi tiết các khoản phí đối với từng phần việc sẽ được lưu bởi tổ chức, ký bởi cha mẹ nuôi và gửi kèm với Báo cáo hoạt động hàng năm.
- 13.3. Bất kỳ khoản phí nào thu liên quan đến thủ tục con nuôi đều bị cấm và có thể bị truy tố.

