

MỘT SỐ BẤT CẬP TRONG ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO TRỢ XÃ HỘI ĐỐI VỚI NGƯỜI KHUYẾT TẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Hoàng Kim Khuyên*

Tóm tắt: Bài viết đánh giá một số quy định của pháp luật về bảo trợ xã hội đối với người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay và nêu các khuyến nghị hoàn thiện.

Abstract: This article evaluates relevant law and regulation on social support for handicapped persons in Vietnam nowadays and makes proposals for improvement.

1. Đánh giá một số quy định về bảo trợ xã hội đối với người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay

Luật Người khuyết tật đã được Quốc hội thông qua ngày 17/6/2010 dành Chương 8 quy định về bảo trợ xã hội, trong đó có các quy định về chế độ trợ cấp xã hội, hỗ trợ kinh phí chăm sóc hàng tháng đối với người khuyết tật (NKT); chế độ nuôi dưỡng NKT trong cơ sở bảo trợ xã hội; cơ sở chăm sóc NKT. Tuy nhiên, nếu xét bảo trợ xã hội cho NKT theo Công ước của Liên hợp quốc về Quyền của NKT thì pháp luật về bảo trợ xã hội cho NKT không chỉ dừng lại ở việc quy định về chế độ trợ cấp, nuôi dưỡng, cơ sở chăm sóc cho NKT mà phải giải quyết nhiều nội dung liên quan đến đối tượng này... Chính vì thế, thời gian qua, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến chế độ bảo trợ xã hội nói chung và chế độ bảo trợ xã hội đối với NKT nói riêng. Mặc dù vậy, vẫn còn tồn tại nhiều vướng mắc gây cản trở cho việc đạt được các mục tiêu của chính sách bảo trợ xã hội. Cụ thể:

1.1. Quy định về đánh giá mức độ khuyết tật

* ThS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

Thẩm quyền đánh giá và hình thức đánh giá mức độ khuyết tật có ý nghĩa quan trọng. Bởi việc xác định đúng thẩm quyền và phương thức đánh giá sẽ quyết định đối tượng có được hưởng chế độ bảo trợ xã hội theo quy định của pháp luật hay không.

a) Về thẩm quyền đánh giá: Theo quy định tại Điều 4, Nghị định số 28/2012/NĐ-CP ngày 10/4/2012 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Người khuyết tật (gọi tắt là Nghị định 28/2012/NĐ-CP) thì thẩm quyền xác định, kết luận về dạng tật¹ và mức độ khuyết tật² cho NKT do Hội đồng xác định mức độ khuyết tật xã/phường/thị trấn (cấp xã) và Hội đồng giám định y khoa³ thực hiện. Điều 16, Luật Người khuyết tật năm 2010 quy định: *Hội đồng xác định mức độ khuyết tật do Chủ tịch Ủy ban nhân dân*

¹ Xem: Điều 2 Nghị định 28/2012/NĐ-CP.

² Xem: Điều 3 Nghị định 28/2012/NĐ-CP.

³ Theo khoản 2, Điều 15 Luật Người khuyết tật, trong các trường hợp sau đây việc xác định mức độ khuyết tật do Hội đồng giám định y khoa thực hiện:

- Hội đồng xác định mức độ khuyết tật không đưa ra được kết luận về mức độ khuyết tật;
- Người khuyết tật hoặc đại diện hợp pháp của người khuyết tật không đồng ý với kết luận của Hội đồng xác định mức độ khuyết tật;
- Có bằng chứng xác thực về việc xác định mức độ khuyết tật của Hội đồng xác định mức độ khuyết tật không khách quan, chính xác.

(UBND) xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã) thành lập. Hội đồng xác định mức độ khuyết tật bao gồm 5 thành viên: a) Chủ tịch UBND cấp xã là Chủ tịch Hội đồng; b) Trạm trưởng trạm y tế cấp xã; c) Công chức cấp xã phụ trách công tác lao động - thương binh và xã hội; d) Người đứng đầu hoặc cấp phó của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên, Hội cựu chiến binh cấp xã; đ) Người đứng đầu tổ chức của NKT cấp xã nơi có tổ chức của NKT. Pháp luật quy định thẩm quyền xác định mức độ khuyết tật cho UBND cấp xã là để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho công tác chăm sóc NKT tại địa phương. Tuy nhiên, việc quy định thẩm quyền xác định dạng khuyết tật thần kinh, tâm thần và dạng khuyết tật trí tuệ - một trong các dạng khuyết tật do pháp luật quy định cho Hội đồng xác định xã/phường/thị trấn là không hợp lý. Bởi thành viên của Hội đồng không phải ai cũng có chuyên môn về y khoa, kiến thức chuyên môn về tâm thần học, chưa được tập huấn về nghiệp vụ y tế... Ngoài ra, một số thành viên là cán bộ, công chức của các ngành, đoàn thể hoạt động kiêm nhiệm do bận công tác chuyên môn nên ảnh hưởng đến việc xét duyệt. Vì vậy, một số đối tượng đã lợi dụng kẽ hở của pháp luật chạy hồ sơ để được hưởng chế độ. Chẳng hạn như xã Bình Hưng, huyện Bình Chánh, TP. Hồ Chí Minh giải quyết cho một đối tượng có tiền căn say rượu làm ảnh hưởng đến thần kinh được cấp giấy chứng nhận thần kinh nặng, hưởng trợ cấp hàng tháng⁴. Như vậy, các quy định này khi áp dụng vào thực tế hoàn toàn có thể bị lạm dụng bởi các cán bộ cơ sở và người có nhu cầu hưởng trợ

cấp, dẫn đến người không khuyết tật cũng được hưởng trợ cấp hoặc ngược lại.

b) Về phương pháp đánh giá: Điều 17 Luật Người khuyết tật năm 2010 quy định: "Việc xác định mức độ khuyết tật được thực hiện bằng phương pháp quan sát trực tiếp NKT, thông qua thực hiện hoạt động đơn giản phục vụ nhu cầu sinh hoạt cá nhân hàng ngày, sử dụng bộ câu hỏi theo các tiêu chí về y tế, xã hội và các phương pháp đơn giản khác để kết luận mức độ khuyết tật đối với từng NKT". Sau đó Điều 3 Thông tư liên tịch số 37/2012/TTLT-BLĐTBXH-BYT-BTC-BGDĐT ngày 28/12/2012 đã cụ thể hóa Điều 17 về việc xác định mức độ khuyết tật do Hội đồng xác định mức độ khuyết tật thực hiện. Theo đó, khi đánh giá mức độ khuyết tật, Hội đồng xác định mức độ khuyết tật tại địa phương (xã/phường/thị trấn) phải gặp trực tiếp NKT sau khi có đơn đề nghị của gia đình hoặc NKT. Việc đánh giá được tiến hành bằng hình thức "quan sát trực tiếp NKT" và thông qua "bảng hỏi" sau đó chấm điểm. Tùy thuộc vào số câu được trả lời trên bảng hỏi, Hội đồng xác định mức độ khuyết tật sẽ tính điểm để xếp hạng mức độ khuyết tật của NKT nặng hay nhẹ, có được nhận trợ cấp xã hội hay không. Có 8 tiêu chí để chấm điểm đó là: Tự đi lại; tự ăn uống; tự đi tiểu tiện, đại tiện; tự vệ sinh cá nhân như đánh răng, rửa mặt, tắm rửa; tự mặc, cởi quần áo, giày dép; tự nghe và hiểu người khác nói; diễn đạt được ý muốn và suy nghĩ của bản thân qua lời nói; tham gia các việc trong gia đình như gấp quần áo, quét nhà, rửa bát, nấu cơm. Nếu NKT thực hiện được một trong các hoạt động trên sẽ được tính từ 1 - 2 điểm, còn không thì 0 điểm. Tổng cộng có từ 0 - 4 điểm là khuyết tật đặc biệt nặng, từ 5 - 11 điểm là mức độ nặng và được hưởng

⁴ Xem thêm: *Chứng nhận khuyết tật tâm thần cho người tiền căn... say rượu: "tiền chừa" nên dễ dãi?*, <http://phunuonline.com.vn>, truy cập ngày 21/7/2015.

trợ cấp. Nếu đạt từ 12 điểm trở lên sẽ không được trợ cấp⁵. Mặc dù các quy định hiện hành đã phần nào đáp ứng được nhu cầu của NKT như: tạo điều kiện đi lại dễ dàng, ít tốn kém, nhất là trong thủ tục cấp Giấy chứng nhận khuyết tật cũng như xác định mức độ khuyết tật. Tuy nhiên, việc đánh giá NKT trên thực chứng và được thực hiện tại xã/phường/thị trấn chỉ thông qua bảng hỏi không đem lại độ chính xác bởi vì:

Thứ nhất, pháp luật quy định một bảng hỏi dành cho tất cả các dạng khuyết tật là không hợp lý. Chẳng hạn, NKT thị giác thì các chức năng vận động không bị ảnh hưởng, hoặc NKT về vận động thì không bị hạn chế về chức năng nghe nói, diễn đạt. Mỗi cá thể NKT bị khiếm khuyết bộ phận hoặc suy giảm chức năng thể hiện dưới dạng tật là khác nhau. Trên thực tế, đối với những trường hợp (dạng) khuyết tật về vận động thì các thành viên của Hội đồng giám định có thể đánh giá “thủ công” thông qua các bảng hỏi, nhưng với những câu hỏi trong bảng hỏi được mặc định sẵn và quan sát bằng mắt thường của các thành viên Hội đồng xác định mức độ khuyết tật (ngoài Trạm trường trạm y tế có trình độ chuyên môn về y khoa) thì không thể xác định một người có khuyết tật về mặt tâm thần, thần kinh hay không, mức độ nặng hay nhẹ, đặc biệt là những trường hợp bệnh lý tâm thần nặng, phổ biến, mãn tính như bệnh tâm thần phân liệt.

Thứ hai, việc thiết kế những câu hỏi quá máy móc, không xác định được những rào cản mà NKT gặp phải. Chẳng hạn, đối với

đối tượng thuộc dạng khuyết tật tổng hợp (nghe, nói, nhìn), dạng khuyết tật trí tuệ và khuyết tật thần kinh, tâm thần thì câu hỏi “Tự nghe và hiểu người khác nói; hoặc diễn đạt được ý muốn và suy nghĩ của bản thân qua lời nói” không phản ánh thực chất mức độ khuyết tật của họ.

1.2. Quy định về tiêu chí xác định đối tượng hưởng chế độ bảo trợ xã hội

Theo quy định của Nghị định số 28/2012/NĐ-CP; Thông tư liên tịch số 34/2012/TTLT-BYT-BLĐTBXH ngày 28/12/2012; Thông tư liên tịch số 37/2012/TTLT-BLĐTBXH-BYT-BTC-BGDĐT ngày 28/12/2012 thì “Người khuyết tật phải được Hội đồng xác định mức độ khuyết tật của UBND xã, phường, thị trấn tổ chức xác định mức độ khuyết tật, đồng thời, cấp Giấy xác nhận khuyết tật cho người khuyết tật, trong giấy xác nhận khuyết tật ghi rõ mức độ khuyết tật là nhẹ, nặng hoặc đặc biệt nặng”. Như vậy, tiêu chí duy nhất để xác định đối tượng là NKT dựa vào mức độ khuyết tật. Theo đó, sau khi được đánh giá theo quy định, đối tượng yêu cầu sẽ được cấp Giấy chứng nhận khuyết tật. Mức độ khuyết tật được biểu hiện dưới 3 dạng: Khuyết tật đặc biệt nặng, khuyết tật nặng và khuyết tật nhẹ. Trên thực tế, việc cơ quan có thẩm quyền (Chủ tịch UBND cấp huyện) căn cứ vào mức độ khuyết tật của NKT trên Giấy chứng nhận khuyết tật (do Chủ tịch UBND cấp xã cấp) để xét duyệt được hưởng chính sách bảo trợ xã hội là chưa đủ cơ sở, dẫn đến việc không đánh giá đúng đối tượng, bởi lẽ: Công tác xác định mức độ khuyết tật của xã còn nhiều sai sót trong quá trình giám định như không đúng quy trình, còn mang yếu tố chủ quan; còn có mâu thuẫn với kết quả giám định của Hội đồng giám định y khoa khi đối tượng yêu cầu không thỏa mãn với kết luận của Hội đồng cấp xã...

⁵ Xem thêm: Mẫu số 05, Thông tư liên tịch số 37/2012/TTLT/BLĐTBXH-BYT-BTC-BGDĐT ngày 28/12/2012 của Bộ lao động - Thương binh và Xã hội; Bộ Y tế; Bộ Tài chính; Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành quy định về việc xác định mức độ khuyết tật do Hội đồng xác định mức độ khuyết tật thực hiện.

1.3. Quy định về tổ chức và hoạt động của cơ sở bảo trợ xã hội

Theo thống kê của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, cả nước hiện có hơn 400 cơ sở bảo trợ được cấp phép thành lập, trong đó các cơ sở ngoài công lập chiếm 60% (bao gồm các cơ sở nuôi dưỡng tư nhân, các cơ sở tự phát, cơ sở thiện nguyện như nhà chùa, nhà thờ...)⁶. Đối với cơ sở bảo trợ xã hội ngoài công lập, Nhà nước ban hành nhiều chính sách, đề án liên quan đến việc tổ chức, hoạt động và phát triển nhằm khuyến khích các chủ thể trong xã hội thiết lập các mô hình trợ giúp cho các đối tượng yếu thế.

Theo Nghị định số 68/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 quy định điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và giải thể cơ sở bảo trợ xã hội (Nghị định số 68/2008/NĐ-CP); Thông tư số 07/2009/TT-BLĐTBXH ngày 30/3/2009 hướng dẫn một số điều của Nghị định số 68/2008/NĐ-CP; Thông tư số 04/2011/TT-BLĐTBXH ngày 25/02/2011 của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội quy định tiêu chuẩn chăm sóc tại các cơ sở bảo trợ xã hội; Nghị định số 81/2012/NĐ-CP ngày 08/10/2012 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 68/2008/NĐ-CP (Nghị định số 81/2012/NĐ-CP) thì các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước đều có thể tham gia thành lập cơ sở bảo trợ xã hội. Theo đó, những cơ sở nuôi dưỡng từ 10 đối tượng trở lên phải thành lập cơ sở bảo trợ xã hội. Việc thành lập các cơ sở này phải bảo đảm điều kiện về môi trường; vị trí; cơ sở vật chất; tiêu chuẩn chăm sóc, nuôi dưỡng; định mức cán bộ, nhân viên; tiêu chuẩn

ng nghiệp vụ... Đây là quy định bắt buộc. Những cơ sở chưa được cấp phép phải làm thủ tục để được cấp phép; những cơ sở hoạt động không đúng mục đích thì tiến hành xử lý theo Điều 6 Nghị định số 144/2013/NĐ-CP ngày 29/10/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính về bảo trợ, cứu trợ xã hội và bảo vệ, chăm sóc trẻ em.

Như vậy, quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội là khá đầy đủ. Tuy nhiên, quá trình áp dụng vẫn tồn tại những vướng mắc sau:

Thứ nhất, còn thiếu các quy định về hình thức quản lý đối với hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội như theo dõi, giám sát quá trình tổ chức và hoạt động chăm sóc, nuôi dưỡng các đối tượng bảo trợ xã hội... dẫn đến nhiều cơ sở bảo trợ xã hội không bảo đảm những điều kiện vật chất về ăn ở, sinh hoạt tối thiểu, trang thiết bị phục vụ khám chữa bệnh theo quy định tại Nghị định số 68/2008/NĐ-CP và Nghị định số 81/2012/NĐ-CP nhưng vẫn tiếp nhận nuôi dưỡng, chăm sóc nhiều đối tượng bảo trợ xã hội, trong đó có NKT.

Thứ hai, quy định về việc thành lập và hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội ngoài công lập chưa thực sự rõ ràng. Theo Điều 19 Nghị định số 68/2008/NĐ-CP về thẩm quyền thành lập cơ sở bảo trợ xã hội, chủ thể có thẩm quyền thành lập các cơ sở bảo trợ xã hội là Bộ trưởng (quyết định đối với cơ sở bảo trợ xã hội thuộc quyền quản lý cấp Bộ), Chủ tịch UBND cấp tỉnh (quyết định hoặc phân cấp quyết định thành lập cơ sở bảo trợ xã hội hoạt động trên phạm vi tỉnh, thành phố và cơ sở bảo trợ xã hội công lập hoạt động trên phạm vi cấp huyện), Chủ tịch UBND cấp huyện (quyết định thành lập cơ sở bảo trợ xã hội ngoài công lập hoạt động trên phạm vi cấp huyện). Về mặt

⁶ Xem thêm: *Quản lý, giám sát hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội: không nên để nước đến chân mới nhảy*, <http://congly.com.vn>, truy cập ngày 10/4/2015.

nguyên tắc, thẩm quyền quản lý cơ sở bảo trợ xã hội theo quy định của pháp luật thuộc Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. Còn đối với những cơ sở bảo trợ ngoài công lập đang hoạt động nhưng chưa làm thủ tục thành lập thì chưa có hướng dẫn cụ thể. Trên thực tế, xuất phát từ tinh thần thiện nguyện, cơ sở của các tôn giáo, nhà thờ, tư nhân chưa đủ điều kiện thành lập nhưng vẫn tiếp nhận đối tượng để nuôi dưỡng, chăm sóc, mặc dù theo quy định của pháp luật, những cơ sở thiện nguyện như nhà chùa, nhà thờ... không có chức năng nhận và chăm sóc đối tượng bảo trợ xã hội. Chính những hoạt động của các cơ sở này dẫn đến sự quan quản lý nhà nước không nắm bắt được công tác nhân khẩu, sự biến động của những người được nuôi dưỡng, ngoài ra còn tạo điều kiện để những đối tượng xấu lợi dụng danh nghĩa làm từ thiện thực hiện những hành vi trái pháp luật, nhất là đối với đối tượng là trẻ em, trẻ em khuyết tật⁷.

Thứ ba, thiếu các quy định về mạng lưới hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội. Hiện nay, mạng lưới các cơ sở trợ giúp xã hội đang rất thiếu về số lượng và yếu về chất lượng; các cơ sở bảo trợ độc lập hoạt động chưa đáp ứng được yêu cầu chăm sóc, trợ giúp cho đối tượng... Hầu hết các cơ sở bảo trợ xã hội có chức năng chủ yếu là nuôi dưỡng tập trung các đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt, thiếu các dịch vụ như phát hiện sớm, can thiệp sớm, trị liệu, chăm sóc, trợ giúp và hỗ trợ tái hoà nhập cộng đồng. Các cơ sở chăm sóc chuyên biệt người cao tuổi, cơ sở phục hồi chức năng cho NKT ở các địa phương còn ít; các cơ sở trợ giúp xã hội hoạt động thiếu sự liên kết, kết nối đa ngành.

1.4. Quy định về chế độ nuôi dưỡng và chăm sóc người khuyết tật tại cơ sở bảo trợ xã hội

Theo Điều 45 Luật Người khuyết tật, chế độ nuôi dưỡng NKT được bắt đầu kể từ khi NKT được tiếp nhận vào cơ sở bảo trợ xã hội, được chăm sóc cho đến khi NKT chết hoặc đủ điều kiện về sống tại gia đình. Điều 23 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP hướng dẫn cụ thể về hồ sơ, thủ tục tiếp nhận NKT đặc biệt nặng vào nuôi dưỡng chăm sóc trong cơ sở bảo trợ xã hội. Theo đó, để NKT được tiếp nhận nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội thì NKT, gia đình hoặc người giám hộ phải hoàn thiện hồ sơ xin tiếp nhận vào cơ sở bảo trợ. Hồ sơ được gửi tới UBND cấp xã trong thời hạn nhất định. Hội đồng xét duyệt cấp xã tổ chức họp, xét duyệt đối tượng và thông báo kết quả công khai, nếu không có thắc mắc khiếu nại sẽ hoàn thiện hồ sơ gửi lên Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội xem xét giải quyết, Chủ tịch UBND cấp huyện là người có thẩm quyền ra quyết định đối với việc tiếp nhận đối tượng vào nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ. Khi được tiếp nhận, cơ sở bảo trợ có trách nhiệm lập và quản lý hồ sơ đối tượng. Như vậy, các chính sách trợ cấp, nuôi dưỡng NKT; thủ tục tiếp nhận, đối tượng tiếp nhận, tiêu chuẩn chăm sóc NKT được quy định tương đối đầy đủ, rõ ràng và phù hợp với quy định Công ước của Liên hợp quốc về quyền của NKT⁸. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn còn những vướng mắc sau:

Thứ nhất, quy định điều kiện về nhân lực chăm sóc tại cơ sở bảo trợ xã hội chưa

⁷ Xem thêm: *Cục Con nuôi lên tiếng về câu chuyện mua bán trẻ em ở chùa Bồ Đề*, <http://phapluatxahoi.vn>, truy cập ngày 12/8/2014.

⁸ Xem thêm: TS. Trần Thái Dương - Đại học Luật Hà Nội, *Phê chuẩn Công ước về quyền của người khuyết tật và việc thực thi nghĩa vụ thành viên công ước*, <http://www.tapchicongsan.org.vn>, truy cập ngày 30/6/2015.

hoàn chỉnh. Theo quy định tại Điều 26 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP về nhân viên trực tiếp chăm sóc NKT làm việc tại cơ sở bảo trợ xã hội, thì ngoài các điều kiện về sức khỏe, phẩm chất đạo đức, năng lực hành vi dân sự... còn phải có kỹ năng để chăm sóc NKT. Tuy nhiên, những điều kiện trên là chưa đủ khi Nhà nước đang có chính sách phát triển mô hình, mạng lưới hoạt động của cơ sở bảo trợ từ nuôi dưỡng, chăm sóc thành mạng lưới cơ sở cung cấp dịch vụ công tác xã hội⁹. Ngoài ra, pháp luật chưa quy định rõ thế nào là “có kỹ năng để chăm sóc NKT”. Điều này dẫn đến nhiều hoạt động chăm sóc, nuôi dưỡng đối tượng bảo trợ xã hội nói chung và NKT nói riêng tại một số cơ sở bảo trợ xã hội không mang lại hiệu quả, không đáp ứng được yêu cầu, mục tiêu về an sinh xã hội do Nhà nước đặt ra do phần lớn cán bộ, nhân viên làm việc tại trung tâm chưa được đào tạo về công tác xã hội hoặc được đào tạo từ nhiều nghề khác nhau; đội ngũ cộng tác viên chưa chuyên nghiệp; các hoạt động hiện tại mang nặng tính quản lý nhà nước hơn là hướng dẫn, hỗ trợ cung cấp dịch vụ y tế, giải trí cho các đối tượng... Theo thống kê của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có tới 90% cán bộ, nhân viên trong các cơ sở, tổ chức đoàn thể sử dụng nhân viên công tác xã hội cấp xã, phường làm việc không đúng

chuyên ngành, 10% không được đào tạo; 75% cán bộ, nhân viên tại các cơ sở bảo trợ xã hội, các trung tâm công tác xã hội làm việc không đúng chuyên ngành và 30% không được đào tạo, trong khi hiện nay Việt Nam có khoảng 9 triệu người cao tuổi, hơn 6 triệu NKT, khoảng 1,5 triệu trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, hàng vạn người bị nhiễm HIV, nghiện ma túy, bán dâm, bị ngược đãi, tâm thần... cần trợ giúp xã hội¹⁰.

Thứ hai, thiếu các quy định về chế độ phụ cấp, chính sách ưu đãi đối với cán bộ, nhân viên làm việc tại các cơ sở bảo trợ xã hội. Trong giai đoạn vừa qua, Chính phủ đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật quy định về chế độ phụ cấp ưu đãi theo nghề đối với công chức, viên chức công tác tại các đơn vị sự nghiệp công lập, gồm: Nghị định số 56/2011/NĐ-CP ngày 4/7/2011 quy định chế độ phụ cấp ưu đãi theo nghề đối với công chức, viên chức công tác tại cơ sở y tế công lập; Nghị định số 28/2012/NĐ-CP ngày 14/10/2012 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Người khuyết tật, trong đó quy định chế độ phụ cấp và chính sách ưu đãi đối với nhà giáo, cán bộ quản lý giáo dục, nhân viên hỗ trợ giáo dục NKT. Theo những quy định trên, chỉ cán bộ, nhân viên làm việc tại các cơ sở bảo trợ xã hội là *nhân viên y tế, nhà giáo, nhân viên hỗ trợ giáo dục NKT* được áp dụng chế độ phụ cấp, chính sách ưu đãi, còn đa số cán bộ, nhân viên làm việc tại các cơ sở bảo trợ xã hội lại không thuộc đối tượng được áp dụng.

Thứ ba, quy định về đối tượng nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội và chế độ trợ cấp còn hẹp. Hiện nay, theo quy định tại

⁹ Xem: Quyết định số 32/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25 tháng 03 năm 2010 về Phê duyệt Đề án phát triển nghề công tác xã hội giai đoạn 2010 – 2020. Theo đó, xây dựng và ban hành quy định về tiêu chuẩn nghiệp vụ cán bộ, viên chức, nhân viên công tác xã hội của các cơ sở cung cấp dịch vụ công tác xã hội, bao gồm: cơ sở bảo trợ xã hội; trung tâm chữa bệnh - giáo dục - lao động xã hội; trung tâm cung cấp dịch vụ công tác xã hội; cơ sở tham vấn, tư vấn theo nhóm đối tượng của công tác xã hội là người già, người khuyết tật, trẻ em mồ côi, người nhiễm HIV/AIDS, người tâm thần, người nghiện ma túy và các đối tượng khác.

¹⁰ Xem thêm: *Cần gỡ khó cho nhân lực nghề công tác xã hội*, <http://dangcongsan.vn>, truy cập ngày 06/10/2014.

khoản 1 Điều 45 Luật Người khuyết tật năm 2010 thì đối tượng được tiếp nhận nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội là *những NKT đặc biệt nặng, không nơi nương tựa, không tự lo được cuộc sống*. Như vậy, không phải mọi đối tượng là NKT đều được tiếp nhận vào cơ sở bảo trợ xã hội để nuôi dưỡng, chăm sóc. Pháp luật cũng quy định NKT ở các mức độ khuyết tật khác nhau và sống trong hoàn cảnh, điều kiện khác nhau thì được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng hoặc được hỗ trợ kinh phí hàng tháng¹¹. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, hoàn cảnh sống của NKT đặc biệt nặng và NKT nặng vô cùng khó khăn, nếu không có sự chăm sóc, hỗ trợ thường xuyên tính mạng họ có thể bị đe dọa, vì vậy cần có sự tiếp nhận, nuôi dưỡng, chăm sóc từ phía Nhà nước, cộng đồng.

1.5. Quy định về công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát việc chi trả trợ cấp, nuôi dưỡng và chăm sóc đối với người khuyết tật

Để đảm bảo tính khách quan, dân chủ, nâng cao trách nhiệm của đội ngũ cán bộ cơ sở, của các cơ sở bảo trợ xã hội đối với công tác chi trả trợ cấp, tiếp nhận nuôi dưỡng và chăm sóc NKT thì pháp luật cần có quy định về công tác theo dõi, kiểm tra, giám sát nhằm ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật trong việc chi trả sai chế độ trợ cấp; chi trả không kịp thời, đầy đủ, đúng số tiền và đúng đối tượng... Pháp luật đã ghi nhận trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà

nước về công tác NKT như Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, UBND các cấp, đặc biệt là trách nhiệm của các cơ sở bảo trợ xã hội theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị định số 68/2008/NĐ-CP; và Nghị định số 81/2012/NĐ-CP. Các quy định hiện hành đã thể hiện được phương thức quản lý hành chính của nhà nước, tuy nhiên, còn thiếu các quy định về công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát việc chi trả trợ cấp, nuôi dưỡng và chăm sóc đối với NKT. Việc thiếu các quy định của pháp luật điều chỉnh, hướng dẫn việc kiểm tra, thanh tra, giám sát dẫn đến công tác giải quyết chế độ cho NKT chưa đúng mức, xảy ra nhiều hành vi vi phạm pháp luật¹². Ngoài ra, do chưa có quy định của pháp luật nên các cơ quan quản lý nhà nước không có cơ sở, căn cứ pháp lý để tiến hành các hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát và xử lý vi phạm.

2. Một số đề xuất

Một là, hoàn thiện các quy định về thẩm quyền và phương thức đánh giá mức độ khuyết tật.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định trong Luật Người khuyết tật, Luật Giám định tư pháp và các văn bản hướng dẫn thi hành về thẩm quyền đánh giá, xác định mức độ khuyết tật. Theo đó, để xác định khách quan, khoa học, trung thực và chính xác mức độ khuyết tật cho các đối tượng là NKT thì nên phân loại các dạng khuyết tật để các cơ quan có chuyên môn, nghiệp vụ tiến hành giám định. Theo chúng tôi, nên quy định chuyển việc giám định khuyết tật tâm thần, thần kinh sang cho các cơ quan y

¹¹ Theo Điều 44 Luật Người khuyết tật năm 2010, có hai trường hợp NKT được hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng là NKT đặc biệt nặng nhưng có nơi nương tựa, tự lo được cuộc sống và NKT nặng. Đối tượng được hỗ trợ kinh phí hàng tháng bao gồm: Gia đình có người khuyết tật đặc biệt nặng đang trực tiếp nuôi dưỡng, chăm sóc người đó; người nhận nuôi dưỡng, chăm sóc người khuyết tật đặc biệt nặng; người khuyết tật đặc biệt nặng, người khuyết tật nặng đang mang thai hoặc nuôi con dưới 36 tháng tuổi.

¹² Xem thêm: Điều tra vụ "quan xã" Trịnh Xá ăn chặn tiền người tàn tật, <http://phapluat.vn>, truy cập ngày 10/2/2015.

1. Bởi việc giám định¹³ về tình trạng sức khỏe tâm thần có nhiều phương pháp và cần được thực hiện bởi các bác sĩ giám định viên pháp y tâm thần - là người đủ tiêu chuẩn theo quy định của Luật Giám định tư pháp. Ngoài ra, cần có quy định về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền liên quan đến việc xác định/giám định mức độ khuyết tật để đảm bảo việc giám định đúng đối tượng, đúng mức độ khuyết tật và đúng pháp luật.

- Xây dựng bộ quy tắc chung làm cơ sở, căn cứ để chủ thể có thẩm quyền tiến hành các hoạt động xác định, giám định và xác lập các bảng hỏi cho phù hợp với từng dạng khuyết tật. Hiện nay, đối với dạng khuyết tật thần kinh, tâm thần thì bảng câu hỏi chỉ phụ trợ, bổ sung giúp giám định viên tâm thần đưa ra chẩn đoán mà không có giá trị kết luận. Theo chúng tôi, nên xây dựng bộ quy tắc bao gồm các nội dung: Đối tượng áp dụng; mục đích; những hoạt động Hội đồng xác định/Hội đồng giám định phải làm và không được làm khi thực hiện nhiệm vụ; tiêu chí xây dựng bảng hỏi cho các dạng khuyết tật; xử lý vi phạm...

Hai là, hoàn thiện các quy định về tiêu chí xác định đối tượng NKT được hưởng chế độ bảo trợ xã hội. Để thực hiện nội dung của Nghị quyết số 15- NQ/TW ngày 01/6/2012 của Ban chấp hành Trung ương Khóa XI về một số vấn đề chính sách xã hội giai đoạn 2012 - 2020 là: "...tiếp tục mở rộng đối tượng thụ hưởng bảo trợ xã hội với hình thức hỗ trợ thích hợp. Xây dựng mức sống tối thiểu phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, làm căn cứ xác định người thuộc diện hưởng trợ giúp xã hội...", pháp luật cần bổ sung thêm tiêu chí xác định đối tượng

được hưởng chế độ bảo trợ xã hội hiện nay. Đó là các tiêu chí về hoàn cảnh kinh tế, tình trạng tài sản, tình trạng nhân thân của đối tượng yêu cầu xét duyệt cho hưởng chế độ bảo trợ xã hội.

Ba là, hoàn thiện các quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội.

- Xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh về tổ chức, hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội, về thẩm quyền quản lý đối với các cơ sở bảo trợ xã hội; quy định các biện pháp quản lý đối tượng từ việc tiếp nhận, lập hồ sơ quản lý, chăm sóc, nuôi dưỡng tại cơ sở; quy định về thẩm định thành lập mới, đổi tên các cơ sở bảo trợ xã hội phù hợp với vị trí, chức năng hoạt động...

- Quy định về hình thức theo dõi, giám sát quá trình tổ chức và hoạt động chăm sóc, nuôi dưỡng các đối tượng tại các cơ sở bảo trợ xã hội, như mua sắm và lắp đặt các trang thiết bị theo dõi, giám sát tại các khoa, phòng của cơ sở bảo trợ xã hội...

- Đối với mạng lưới hoạt động của các cơ sở bảo trợ xã hội: để bảo đảm hoạt động đa dạng về đối tượng và uy tín về chất lượng cần có các quy định về xây dựng, củng cố hệ thống cơ sở vật chất của các cơ sở bảo trợ xã hội như đầu tư, nâng cấp và xây dựng các phòng phục hồi chức năng cho NKT; phát triển mô hình nuôi dưỡng, chăm sóc đối tượng bảo trợ xã hội nói chung và NKT nói riêng; khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân vào triển khai các mô hình chăm sóc người cao tuổi, trẻ em mồ côi, NKT, nhất là mô hình nhà dưỡng lão¹⁴

(Xem tiếp trang 84)

¹³ Việc giám định bao gồm kết hợp khám lâm sàng, các xét nghiệm cận lâm sàng, trắc nghiệm tâm lý...

¹⁴ Xem thêm: Sự cần thiết phải phát triển mạng lưới các cơ sở trợ giúp xã hội, <http://dangcongsan.vn>, truy cập ngày 02/10/2014.