

BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 11

CÁC KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG VỀ GIÁO DỤC TIỂU HỌC (ĐIỀU 14)*

1. Điều 14 Công ước yêu cầu các Quốc gia thành viên chưa thực hiện phổ cập giáo dục tiểu học bắt buộc và miễn phí trong vòng hai năm phải xây dựng và thông qua một kế hoạch hành động chi tiết để thực hiện công việc này, và trong một số năm hợp lý được vạch ra trong kế hoạch phải thực hiện được phổ cập giáo dục tiểu học bắt buộc và miễn phí cho tất cả mọi người. Mặc dù Điều 4 đã xác định các nghĩa vụ như vậy, một số Quốc gia thành viên vẫn chưa xây dựng hoặc thực hiện kế hoạch hành động về phổ cập giáo dục tiểu học bắt buộc và miễn phí.

2. Quyền được giáo dục đã được ghi nhận trong các Điều 13 và 14 của Công ước, cũng như trong nhiều điều ước quốc tế khác như Công ước về Quyền Trẻ em và Công ước về Xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ, là một quyền tối quan trọng. Nó được coi đồng thời là một quyền về kinh tế, quyền về xã hội và quyền về văn hoá. Quyền về giáo dục liên quan đến tất cả những lĩnh vực này. Xét theo nhiều khía cạnh khác, đây cũng là một quyền dân sự và quyền chính trị, bởi lẽ quyền giáo dục được xem là trung tâm để thực thi một cách hiệu quả tất cả những quyền đó. Theo cách tiếp cận như vậy, quyền giáo dục là biểu hiện sinh động cho tính chất không thể tách rời và phụ thuộc lẫn nhau của các quyền con người.

3. Trên cơ sở những nghĩa vụ đã được quy định một cách rõ ràng trong Điều 14, tất cả các Quốc gia thành viên đều có trách nhiệm đệ trình lên Uỷ ban một kế hoạch hành động được xây dựng phù hợp với quy định nêu ở đoạn 8 dưới đây. Nghĩa vụ này cần được giám sát cẩn thận bởi lẽ thực tế ở các nước đang phát triển theo ước tính có khoảng 130 triệu trẻ em ở độ tuổi đến trường nhưng không được tiếp cận với giáo dục tiểu học, trong số đó có 2/3 là trẻ em gái¹.* Uỷ ban đã nhận thức rõ ràng rằng có rất nhiều nhân tố khác nhau khiến các Quốc gia thành viên gặp khó khăn trong việc hoàn thành nghĩa vụ xây dựng một kế hoạch hành động như vậy. Ví dụ, các chương trình điều chỉnh cấu trúc mà bắt đầu triển khai vào những năm 1970, sau đó là các cuộc khủng hoảng nợ nước ngoài xảy ra trong những năm 1980, các cuộc khủng hoảng tài chính bùng nổ vào cuối những năm 1990 và một số yếu tố khác, đã khiến việc mở rộng quyền về giáo dục tiểu học không được bảo đảm thực hiện. Tuy nhiên những khó khăn này không thể miễn cho các Quốc gia thành viên nghĩa vụ thông qua và trình kế hoạch hành động của nước mình lên Uỷ ban như đã được nêu trong Điều 14 Công ước.

* Phiên họp thứ 20 (năm 1999)

¹ Xem UNICEF: *Tình trạng trẻ em trên thế giới năm 1999*.

4. Các kế hoạch hành động do các Quốc gia thành viên soạn thảo theo Công ước phù hợp với Điều 14 có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, bởi theo nghiên cứu của Ủy ban, nguy cơ trẻ em trở thành nạn nhân của những vi phạm về quyền con người gia tăng nếu như trẻ em không có cơ hội tiếp cận với giáo dục. Ví dụ, trẻ em sống tại những nơi đói nghèo cùng cực và điều kiện chăm sóc y tế khó khăn thường dễ bị cưỡng bức lao động cũng như phải chịu nhiều hình thức bóc lột khác. Ngoài ra còn có một mối liên quan trực tiếp giữa tỉ lệ bé gái nhập học tiểu học và việc giảm đáng kể tình trạng tảo hôn.

5. Điều 14 bao gồm một số yếu tố, cùng với những kinh nghiệm sẵn có, giúp cho Ủy ban chuẩn bị xem xét các báo cáo quốc gia.

6. *Bắt buộc (compulsory)*. Yếu tố bắt buộc nhấn mạnh rằng không một bậc cha mẹ, người giám hộ hoặc nhà nước nào có thể đứng ngoài trách nhiệm đảm bảo cho trẻ em được tiếp cận với giáo dục tiểu học. Tương tự, việc cấm phân biệt đối xử về giới trong giáo dục mà cũng được quy định ở các Điều 2 và 3 của Công ước cũng nhấn mạnh thêm yêu cầu này. Tuy nhiên, cần lưu ý là giáo dục phải đảm bảo chất lượng thích đáng, thích hợp với trẻ em và phải góp phần thúc đẩy việc thực thi các quyền khác của trẻ em.

7. *Miễn phí (free of charge)*. Tính chất của yêu cầu này là rất rõ ràng. Quyền này được xây dựng nhằm đảm bảo cánh cửa của giáo dục tiểu học luôn rộng mở với mọi trẻ em và trẻ em, các bậc phụ huynh hay người giám hộ không phải đóng bất kỳ một khoản học phí nào. Các khoản phí áp đặt bởi Chính phủ, chính quyền các địa phương hoặc nhà trường, và các chi phí trực tiếp khác có thể làm tổn hại đến việc hưởng thụ quyền này của trẻ em cũng như gây trở ngại đến việc hiện thực hóa quyền này. Những chi phí đó thông thường cũng kéo lùi những thành tựu đạt được trong vấn đề này. Học tiểu học miễn phí phải là vấn đề được quy định trong bất kỳ một kế hoạch hành động nào. Các chi phí gián tiếp, chẳng hạn như các khoản thuế đánh vào các bậc cha mẹ (đôi khi được ngụ ý trang dưới hình thức đóng góp tự nguyện, nhưng thực tế không phải như vậy), hoặc quy định học sinh phải mua và mặc đồng phục giá đắt của trường, cũng cần phải xóa bỏ. Những khoản chi phí gián tiếp khác có thể được chấp nhận dựa trên sự đánh giá của Ủy ban với từng trường hợp cụ thể. Việc bảo đảm giáo dục tiểu học bắt buộc không bao giờ được đi ngược lại với quyền được ghi nhận trong Điều 13(3) của Công ước, trong đó quy định các bậc cha mẹ và người giám hộ “có quyền lựa chọn các trường học khác cho con cái họ mà có thể không phải là những trường công”.

8. *Thông qua một kế hoạch chi tiết*: Các Quốc gia thành viên có trách nhiệm phải thông qua một kế hoạch hành động trong vòng hai năm. Điều này có nghĩa là kế hoạch phải được thông qua trong vòng hai năm kể từ khi Công ước chính thức có hiệu lực với một Quốc gia thành viên, hoặc trong vòng hai năm đối với những Quốc gia Công ước đã có hiệu lực nhưng hiện vẫn chưa thực hiện được nghĩa vụ này. Nghĩa vụ này có tính liên tục và các Quốc gia thành viên chưa hoàn thành nghĩa vụ đó do những hoàn cảnh nhất định cần phải tiếp tục triển khai kế hoạch hành động trong thời hạn hai năm. Kế hoạch phải xác định được tất cả những hoạt động cần thiết để bảo đảm đạt được từng yêu cầu của quyền này cũng như cần phải đủ chi tiết để đảm bảo quyền này sẽ được thực thi một cách toàn diện. Sự tham gia của tất cả các bộ phận trong xã hội vào việc xây dựng kế hoạch cũng như vào việc định kỳ đánh giá sự tiến

triển và bảo đảm trách nhiệm giải trình trong việc thực hiện kế hoạch là rất cần thiết. Nếu như không bảo đảm những yếu tố trên, Điều khoản này sẽ mất đi tầm quan trọng.

9. *Các trách nhiệm:* Một Quốc gia thành viên không thể rũ bỏ nghĩa vụ rõ ràng phải thông qua kế hoạch hành động với lý do không có đủ các nguồn lực cần thiết. Việc nghĩa vụ này có thể được xoá bỏ với lý do đó là không phù hợp với yêu cầu duy nhất nêu tại Điều 14, theo đó quy định ở Điều này được áp dụng cả trong những trường hợp không đủ nguồn tài chính. Tương tự, cũng sẽ không phù hợp với quy định về “hợp tác và hỗ trợ quốc tế” nêu ở Điều 2(1) và về “hành động quốc tế” nêu ở Điều 23 của Công ước. Nếu như một Quốc gia thành viên rõ ràng thiếu nguồn lực tài chính và/hoặc cần hỗ trợ về chuyên môn để “xây dựng và thông qua” một kế hoạch chi tiết trong vấn đề này thì cộng đồng quốc tế có trách nhiệm rõ ràng trong việc giúp đỡ Quốc gia đó.

10. *Thực hiện từng bước (progressive implementation)* . Mục đích của kế hoạch hành động là đảm bảo thực hiện dần dần quyền được giáo dục tiểu học bắt buộc và miễn phí theo quy định ở Điều 14. Không giống quy định ở Điều 2(1), Điều 14 xác định rằng thời điểm cụ thể hoàn thành mục tiêu phải được “giới hạn trong một số năm hợp lý”, và khung thời gian phải được “án định trong kế hoạch”. Nói cách khác, kế hoạch hành động phải xác định một cách cụ thể những thời hạn hoàn thành cho mỗi giai đoạn thực hiện kế hoạch. Điều này nhấn mạnh cả tầm quan trọng và yêu cầu tương đối khắt khe của việc thực hiện nghĩa vụ này. Hơn nữa, cũng cần nhấn mạnh rằng những nghĩa vụ khác của các Quốc gia thành viên, chẳng hạn như nghĩa vụ không phân biệt đối xử, cũng cần phải được thực thi đầy đủ và nhanh chóng.

11. Ủy ban kêu gọi tất cả các Quốc gia thành viên còn có những tồn tại liên quan đến Điều 14 cần tuân thủ đầy đủ các quy định của Điều này, và cần trình lên Ủy ban kế hoạch hành động như là một phần cấu thành của báo cáo quốc gia theo quy định của Công ước. Ngoài ra, trong những trường hợp thích hợp, Ủy ban khuyến khích các Quốc gia thành viên tìm kiếm sự trợ giúp của các tổ chức quốc tế có liên quan, bao gồm: Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Tổ chức Văn hoá, Khoa học và Giáo dục Liên hợp quốc (UNESCO), Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB) cả trong việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch hành động theo quy định ở Điều 14. Ủy ban cũng kêu gọi các tổ chức quốc tế có liên quan hỗ trợ các Quốc gia thành viên thực hiện đầy đủ nhất có thể những nghĩa vụ của mình theo một cách thức khẩn trương. .