

Số: /BC-BVHTTDL

Hà Nội, ngày tháng năm 2021

BÁO CÁO

**Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong quá trình
xây dựng dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi)**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Nghị quyết số 106/2020/QH14 ngày 10/6/2020 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2021, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2020 và Quyết định số 999/QĐ-TTg ngày 11/7/2020 của Chính phủ về việc phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật, dự thảo nghị quyết được điều chỉnh trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2020, các dự án luật thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2021, theo đó Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch được giao xây dựng dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi) trình Chính phủ vào tháng 4/2021 và trình Quốc hội cho ý kiến vào tháng 10/2021.

Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã nghiên cứu, thực hiện lồng ghép vấn đề bình đẳng giới theo quy định của Luật Bình đẳng giới năm 2006, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong quá trình xây dựng dự án Luật như sau:

1. Lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong việc thành lập và xác định thành phần của Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập dự án Luật

Thực hiện Điều 21 Luật Bình đẳng giới, các quy định có liên quan của Nghị định số 48/2009/NĐ-CP ngày 19/5/2009 của Chính phủ về lồng ghép giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và Thông tư số 17/2014/TT-BTP ngày 13/8/2014 của Bộ trưởng Bộ Tư pháp quy định về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập của dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi) được xây dựng, cơ cấu với thành phần dựa trên ba yêu cầu cơ bản:

Một là, bảo đảm được quy định chung của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020);

Hai là, đề xuất đại diện tham gia từ các Bộ, ngành liên quan để đảm bảo Ban Soạn thảo và Tổ Biên tập là tiếng nói và góc nhìn của đa ngành. Thành lập Ban Soạn thảo liên ngành gồm 28 thành viên, trong đó, thành viên nữ là 05 người

chiếm 17,8%. Tổ biên tập có 24 thành viên nữ trên tổng số 44 thành viên, chiếm 54,5%;

Ba là, đáp ứng được yêu cầu về lồng ghép giới trong thực hiện dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi) với sự tham gia của đại diện cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

2. Thực hiện quy trình, thủ tục lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng dự án Luật

Ngay từ giai đoạn xây dựng đề nghị xây dựng Luật Điện ảnh (sửa đổi) đến khi thực hiện soạn thảo dự án, Luật Điện ảnh (sửa đổi) được xây dựng đảm bảo theo trình tự, thủ tục quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và các văn bản chi tiết, hướng dẫn thi hành. Xác định đưa các vấn đề bình đẳng giới lồng ghép vào trong các quy định của văn bản quy phạm pháp luật - theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Bình đẳng giới năm 2006 bình đẳng giới là biện pháp chiến lược để đạt được mục tiêu bình đẳng giới trong các lĩnh vực đời sống văn hóa, xã hội, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã thực hiện việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới vào quá trình đánh giá tác động về kinh tế xã hội đối với nam, nữ theo 04 tiêu chí: cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và hưởng thụ các quyền, lợi ích của mỗi giới khi thực hiện chính sách.

Theo quy định của pháp luật về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã lồng ghép vấn đề bình đẳng giới vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo các nội dung:

- Xác định vấn đề bình đẳng giới và các biện pháp giải quyết trong lĩnh vực mà dự án Luật điều chỉnh, trong đó xác định có hay không có vấn đề giới, phân tích các nguyên nhân, bất cập của vấn đề giới.

- Đánh giá tác động kinh tế, xã hội, giới, tác động của thủ tục hành chính và tác động đối với hệ thống pháp luật của từng giải pháp chính sách giải quyết vấn đề bao gồm cả vấn đề về giới.

- Dự báo tác động của các chính sách, quy định trong dự án Luật khi được ban hành đối với nữ và nam; tổng hợp, so sánh kết quả đánh giá tác động của các chính sách, quy định trong dự án Luật, đề xuất giải pháp tối ưu giải quyết vấn đề về giới.

- Xác định cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách, cơ quan chịu trách nhiệm thi hành chính sách và nguồn lực đảm bảo thi hành chính sách, trong đó bao gồm các vấn đề giới trong phạm vi Luật điều chỉnh.

- Xây dựng báo cáo đánh giá tác động, lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi).

Trong quá trình triển khai xây dựng dự án Luật, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã thực hiện đúng quy trình, thủ tục lồng ghép vấn đề về giới và các quy định trong Luật Bình đẳng giới. Dự án Luật được xây dựng trên cơ sở thực hiện nguyên tắc bình đẳng nam, nữ và không phân biệt đối xử về giới, cụ thể hóa và đảm bảo quyền con người theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013, trên cơ sở đảm bảo các quy định sau:

- Tuân thủ nguyên tắc bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại khoản 4 Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Khoản 3 Điều 5 Luật Bình đẳng giới quy định *“Bình đẳng giới là việc nam, nữ có vị trí, vai trò ngang nhau, được tạo điều kiện và cơ hội phát huy năng lực của mình cho sự phát triển của cộng đồng, của gia đình và thụ hưởng như nhau về thành quả của sự phát triển đó”*.

- Khoản 1, khoản 2, khoản 3 và khoản 4 Điều 11 Luật Bình đẳng giới quy định *“Nam, nữ bình đẳng trong tham gia quản lý nhà nước, tham gia hoạt động xã hội; nam, nữ bình đẳng trong việc tự ứng cử và được giới thiệu ứng cử vào cơ quan lãnh đạo của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; nam, nữ bình đẳng về tiêu chuẩn chuyên môn, độ tuổi khi được đề bạt, bổ nhiệm vào cùng vị trí quản lý, lãnh đạo của cơ quan, tổ chức”*.

- Khoản 1 Điều 12 Luật Bình đẳng giới quy định *“Nam, nữ bình đẳng trong việc thành lập doanh nghiệp, tiến hành hoạt động sản xuất, kinh doanh, quản lý doanh nghiệp, bình đẳng trong việc tiếp cận thông tin, nguồn vốn, thị trường và nguồn lao động”*.

- Khoản 2, Điều 20 Luật Bình đẳng giới quy định *“các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới là một căn cứ quan trọng của việc rà soát để sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật”* trong đó đặc biệt đảm bảo các quy định liên quan tại Điều 11 và Điều 16 của Luật Bình đẳng giới; phù hợp với quan điểm trong Chương trình Nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua tại kỳ họp lần thứ 70 diễn ra từ ngày 25 đến ngày 27/9/2015 *“Tạo điều kiện để mọi người và mọi cộng đồng trong xã hội có cơ hội bình đẳng để phát triển, được tiếp nhận những nguồn lực chung và được tham gia, đóng góp và hưởng lợi, tạo ra*

những nền tảng vật chất, tri thức và văn hóa tốt đẹp cho những thế hệ mai sau. Không để ai bị bỏ lại phía sau, tiếp cận những đối tượng khó tiếp cận nhất trước, bao gồm trẻ em, phụ nữ, người cao tuổi, người nghèo, người khuyết tật, đồng bào vùng sâu, vùng xa và những đối tượng dễ bị tổn thương khác”.

Dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi) được gửi xin ý kiến dự thảo Luật đến Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Trung ương Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các cơ quan, tổ chức có liên quan theo quy định của pháp luật để các quy định của Dự án Luật đảm bảo xem xét dưới các góc độ đa chiều, từ nhiều phía, tránh việc phân biệt đối xử về giới.

3. Quan điểm chỉ đạo và thực hiện lồng ghép bình đẳng giới trong Luật Điện ảnh (sửa đổi)

- Thể chế hóa đầy đủ, đồng thời tăng cường các biện pháp để công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền công dân trong các lĩnh vực của đời sống dân sự, quyền bình đẳng giữa các chủ thể dưới góc độ giới thuộc mọi hình thức sở hữu và thành phần kinh tế đã được ghi nhận trong Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI, Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược Cải cách Tư pháp đến năm 2020 và Hiến pháp năm 2013.

- Thực hiện đầy đủ các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020, Điều 20 và 21 của Luật Bình đẳng giới năm 2006.

- Phụ nữ có vai trò quan trọng trong hoạt động điện ảnh, một ngành nghề thuật trong các ngành công nghiệp văn hóa đang đóng góp tích cực vào công cuộc xây dựng phát triển đất nước. Vấn đề bình đẳng giới lồng ghép vào các quy định của Luật Điện ảnh (sửa đổi) theo hướng vừa đảm bảo các quyền cơ bản của các giới vừa thúc đẩy vai trò của phụ nữ trong các hoạt động văn hóa, xã hội.

- Luật Điện ảnh (sửa đổi) là luật chuyên ngành, có nhiều quy định ảnh hưởng như nhau với cả hai giới nên không nhất thiết phải quy định cụ thể đối với từng giới, nhưng khi dự thảo các quy định, bình đẳng giới là một yếu tố luôn được xem xét theo các quy định tại Điều 20 và 21 Luật Bình đẳng giới năm 2006.

- Để đảm bảo tính thống nhất và tránh chồng chéo giữa các văn bản pháp quy, những vấn đề đã được quy định tại các luật khác như Luật Bình đẳng giới, Bộ luật dân sự, Luật Lao động, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư và các văn bản

dưới luật khác thì không nhắc lại trong luật này mà thống nhất áp dụng pháp luật chung.

4. Một số vấn đề về giới liên quan đến dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi)

4.1. Một số đặc điểm về giới trong thực tiễn hoạt động điện ảnh

Công nghiệp điện ảnh có đặc điểm khác biệt với nhiều ngành sản xuất kinh doanh khác khi tổ chức sản xuất theo nhiều công đoạn tách nhau về không gian địa lý với nhiều đối tác cùng phối hợp sáng tạo, gia công tác phẩm, thời gian làm việc không đều đặn, ổn định. Tỷ lệ áp dụng công nghệ luôn ở mức cao, điện ảnh cũng là ngành đi đầu trong việc áp dụng những công nghệ kỹ thuật mới. Đồng thời, dự án điện ảnh thường mang tính cấp bách về mặt thời gian, tiến độ, yêu cầu quay vòng vốn. Hiệu quả kinh tế và xã hội của tác phẩm điện ảnh phụ thuộc lớn vào khoảng thời gian hoàn thiện, thời điểm sản xuất, phát hành và phổ biến, do vậy nhân lực làm việc trong ngành điện ảnh cũng khác biệt so với các ngành khác. Điều này dẫn đến ở sự mất cân đối về giới làm việc trong các lĩnh vực của ngành công nghiệp điện ảnh. Mặc dù chưa có số liệu thống kê cụ thể, nhưng ở Việt Nam cũng như trên thế giới, giới nữ làm việc trong các vị trí sáng tạo quan trọng luôn ở mức thấp, tuy rằng số lượng phụ nữ và nam giới theo học trong các cơ sở đào tạo về điện ảnh là tương đương. Trong giai đoạn chuẩn bị sản xuất cũng như giai đoạn quay phim, phụ nữ ít đóng vai trò quyết định của đoàn làm phim đặc biệt các vị trí giám đốc sản xuất, đạo diễn, quay phim, thiết kế mỹ thuật, âm thanh, dựng phim, kỹ xảo điện ảnh... Ngoài ra, phải kể đến một thực tế trong ngành công nghiệp là các nhà đầu tư không sẵn sàng trao những dự án lớn cho phụ nữ dẫn dắt. Lịch sử điện ảnh thế giới từ khi ra đời đến nay chỉ duy nhất một phụ nữ duy nhất giành được giải Oscar cho đạo diễn xuất sắc nhất là Kathryn Bigelow với phim truyện “Chiến dịch sỏi sa mạc” năm 2009. Ở Việt Nam, nữ đạo diễn giành các giải thưởng về phim và đạo diễn xuất sắc cũng chiếm tỷ lệ nhỏ so với nam giới. Sự phân chia về giới rõ ràng hơn trong các bộ phận chuyên môn của đoàn làm phim. Phụ nữ chiếm đa số chỉ tại các bộ phận thư ký, hóa trang, phục trang, phục vụ ăn uống... theo truyền thống được coi là nơi làm việc nữ tính. Quay phim, âm thanh, ánh sáng, dựng cảnh hiện trường, kỹ xảo... được cho là lĩnh vực dành cho nam giới. Trong những khâu hậu trường hoặc hậu kỳ, nam giới cũng đóng vai trò thống lĩnh vì giai đoạn này đòi hỏi tính cấp bách về thời gian và áp dụng nhiều công nghệ kỹ thuật nên cần sự tham gia của các kỹ thuật viên, các kỹ sư, đảm nhiệm xây dựng kỹ xảo hình ảnh, âm thanh, biên tập, dựng phim, hòa âm. Lực lượng lao động này đa phần là nam giới. Do đó sự mất cân đối về giới trong ngành sản xuất phim là một đặc thù lớn của điện ảnh.

Bên cạnh đó phụ nữ cũng là nhóm lao động dễ bị tổn thương trong ngành công nghiệp thể hiện ở những vụ việc lợi dụng hình ảnh, xâm phạm tình dục đối với các nữ nghệ sĩ, môi trường làm thiếu thân thiện, sự phân biệt đối xử đối với nữ giới trong phân công công việc, phân định mức thu nhập. Đây là những vấn đề nổi cộm luôn thu hút mối quan tâm của các nhà quản lý, các nhà làm phim và dư luận xã hội.

4.2. Lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi)

Qua rà soát, đánh giá thực tiễn các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật liên quan, nội dung của đề nghị xây dựng Luật cho thấy các chính sách trong dự án Luật đã đáp ứng các nguyên tắc bình đẳng giới, theo đó đảm bảo nam giới và nữ giới được bình đẳng trong việc tham gia vào các hoạt động liên quan đến điện ảnh, hưởng thụ các chế độ, chính sách trong lĩnh vực điện ảnh.

Dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi) lựa chọn 04 chính sách lớn để đánh giá trong Báo cáo đánh giá tác động của chính sách, cụ thể:

- Tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động sản xuất phim.
- Tạo bình đẳng, hỗ trợ, khuyến khích hoạt động phát hành và phổ biến phim Việt Nam.
- Khuyến khích, thu hút tổ chức, cá nhân tham gia xúc tiến, quảng bá điện ảnh trong nước và nước ngoài.
- Đổi mới công tác quản lý, áp dụng công nghệ tiến tiến trong bối cảnh của cách mạng khoa học kỹ thuật.

Trong hoạt động điện ảnh, các chính sách được xây dựng không có sự phân biệt về giới cho người làm trong lĩnh vực điện ảnh; các chính sách và dự thảo chi tiết Luật là trung tính giới, không có một điều khoản riêng nào quy định về giới. Do đó, các chính sách và quy định không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện quyền và nghĩa vụ khi tham gia của mỗi giới; quyền lợi được áp dụng chung, không có sự phân biệt đối xử về giới, không gây bất bình đẳng về giới. Một số vấn đề cụ thể:

- Các chính sách đều quy định tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích các tổ chức, cá nhân nói chung tham gia các hoạt động sản xuất, phát hành, phổ biến phim, xúc tiến, quảng bá điện ảnh trong nước và nước ngoài, không có quy định phân biệt là nam hay nữ, qua đó quyền bình đẳng giới được thể hiện rất rõ.

- Các quy định về thành lập cơ sở điện ảnh, Quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp sản xuất phim, doanh nghiệp cung cấp dịch vụ sản xuất phim, doanh nghiệp phát hành phim, doanh nghiệp phổ biến phim cũng không có sự phân biệt Giám đốc hoặc Tổng Giám đốc là nam hay nữ.

Các quy định và các giải pháp của chính sách được lựa chọn trong Dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi) là trung tính giới, không mang tính phân biệt, không gây ra, không có nguy cơ gây ra sự bất bình đẳng hay các vấn đề về giới, phù hợp với quy định của Luật Bình đẳng giới, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật, phù hợp với các cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Bên cạnh đó, đã đánh giá tác động về xã hội dự đoán phòng ngừa những tác động tiêu cực của các quy định để lựa chọn những giải pháp có tác động tích cực đến xã hội.

Trên đây là Báo cáo của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch về việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án Luật Điện ảnh (sửa đổi)/.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ Tư pháp;
- Bộ trưởng Nguyễn Ngọc Thiện;
- Thứ trưởng Tạ Quang Đông;
- Vụ: PC, VP Bộ;
- Lưu: VT, VP, THPC.(25)

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Ngọc Thiện