

PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ LAO ĐỘNG DI CƯ Ở VIỆT NAM VÀ CÁC QUỐC GIA KHU VỰC ASEAN

TRẦN THỊ LỆ HẰNG*

1. Thực trạng lao động di cư ở Việt Nam và các quốc gia khu vực ASEAN

Trong xu thế toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế làn sóng lao động di cư (LĐDC) ở Việt Nam và các quốc gia khu vực Đông Nam Á (ASEAN) ngày càng trở nên đa dạng. Thực tế cho thấy, LĐDC đã có những đóng góp tích cực vào sự phát triển kinh tế của mỗi quốc gia nhưng vấn đề quản lý LĐDC đang vấp phải những hạn chế trong quy định pháp luật hiện hành.

Sự ra đời của Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) năm 2015 là một bước tiến đáng kể hướng tới hội nhập khu vực sâu rộng hơn và cũng bao hàm những giải pháp khuyến khích dịch chuyển lao động trong khu vực. Mặc dù số lượng người di cư nội khối ASEAN không được ghi nhận đầy đủ trong số liệu chính thức nhưng thống kê cho thấy, số lượng người di cư sang quốc gia khác trong ASEAN đã tăng lên nhanh chóng, lên hơn 5 lần kể từ năm 1990¹. AEC đã thực hiện một số bước nhằm tạo điều kiện cho lao động di chuyển trong khu vực, nhưng các quy định thường chỉ điều chỉnh một số việc ngành, nghề có kỹ năng như bác sỹ, nha sỹ, y tá, kỹ sư, kiến trúc sư, kế toán, nhân viên du lịch chỉ chiếm khoảng 5% số việc làm trong khu vực².

Hiện nay, người LĐDC hiện đã có mức thu nhập cao hơn đáng kể nhờ sang nước khác làm việc. Cụ thể, mức lương bình quân ở Xinh-ga-po, là nước thu nhập cao, ít nhất cao hơn 5 lần so với các nước ASEAN khác, trong khi LĐDC Cam-pu-chia sang Thái Lan

làm việc cũng kiếm được cao hơn gấp 3 lần³. Thông qua lượng kiều hối LĐDC gửi về nước giúp cải thiện cuộc sống của gia đình họ và cũng góp phần giảm nghèo. Bên cạnh đó, người LĐDC có chuyên môn cao đem lại những lợi ích tài chính nhiều hơn cho nước tiếp nhận, bởi Chính phủ nước tiếp nhận có thể giảm thiểu được việc chi trả các chi phí an sinh xã hội cho đối tượng này. Ngoài những hiệu quả, tác động tích cực về kinh tế thì người LĐDC giúp bù đắp tình trạng thiếu hụt lao động của nước tiếp nhận khi già hóa dân số là xu hướng chung trên thế giới hiện nay.

Theo Báo cáo triển vọng dân số thế giới năm 2022 của Liên hiệp quốc dự báo, do mức sinh thấp được duy trì và trong một số trường hợp kết hợp với tỷ lệ di cư tăng cao, dân số của 61 quốc gia hoặc khu vực trên thế giới sẽ giảm 1% trở lên trong khoảng thời gian từ năm 2022 - 2050. Tỷ lệ dân số toàn cầu ở độ tuổi 65 trở lên dự kiến sẽ tăng từ 10% vào năm 2022 lên 16% vào năm 2050⁴.

Tuy nhiên, quy định quản lý LĐDC trong khu vực ASEAN còn hạn chế như: nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú, cấp giấy phép lao động (GPLĐ), điều kiện lao động và sử dụng lao động, việc làm, giáo dục, y tế, công đoàn, bảo hiểm xã hội, an ninh trật tự... Trong đó, chủ thể quản lý người LĐDC ở nước sở tại gồm nhiều cơ quan trong bộ máy nhà nước và nhiều tổ chức công cộng và tổ chức chính trị

* *ThS, Trường Đại học Thủ đô Hà Nội*

- xã hội... Các phương thức quản lý cũng khác nhau tùy theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và nhiệm vụ của từng cơ quan, đơn vị, tổ chức tạo ra sự không đồng bộ, chông chéo trong cách thức quản lý LĐDC. Các quy trình tuyển dụng mất thời gian và tốn kém, quy định hạn ngạch tiếp nhận lao động nước ngoài, chính sách việc làm ngặt nghèo... đã và đang hạn chế cơ hội của người lao động và tác động lên phúc lợi của họ. Hậu quả là, nhiều LĐDC tiềm năng, thường là những người nghèo nhất, yếu thế nhất, không thể xuất cảnh trong khi số khác tìm đến những kênh phi chính thức, mà thường cũng chứa đựng nhiều hiểm nguy, để tránh chi phí cao của các con đường chính quy, an toàn.

Đối với Việt Nam, di cư là một yếu tố không thể thiếu để phát triển kinh tế. Bên cạnh số lượng người lao động nước ngoài (NLĐNN) vào làm việc tại Việt Nam thì số lượng người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài tăng ổn định, đóng góp đáng kể vào nguồn ngoại tệ của đất nước, tăng tích lũy, cải thiện đời sống người lao động và gia đình. LĐDC tạo ra lợi ích vô giá trong chuyển giao kỹ năng cho lao động, nhưng các nghiên cứu khác nhau cũng chỉ ra, lao động Việt Nam gặp khó khăn trong tiếp cận thông tin di cư an toàn. Công tác quản lý LĐDC vẫn còn một số tồn tại, hạn chế, như:

Thứ nhất, LĐDC thiếu hiểu biết hoặc chưa tuân thủ pháp luật. Rất nhiều người lao động thiếu hiểu biết đã di cư bất hợp pháp vào Việt Nam hoặc có GPLĐ nhưng không thực hiện đúng quy định về visa, cấp phép, gia hạn cấp phép làm công tác quản lý gặp khó khăn.

Thứ hai, LĐDC tạo ra sức ép về việc làm, thu nhập cho lao động địa phương do dòng lao động phổ thông lách luật tràn vào. Theo quy định chỉ một số vị trí không phải lao động phổ thông mới có thể được cấp GPLĐ làm việc tại Việt Nam, nhưng rất nhiều LĐDC lách luật vào làm việc tại Việt Nam qua nhiều con đường khác nhau như du lịch, nhập cảnh bất

hợp pháp... gây ra hiện tượng cạnh tranh lao động phổ thông với người lao động Việt Nam.

Thứ ba, làm tăng gánh nặng lên cân đối ngân sách bởi họ sử dụng dịch vụ nhiều hơn đóng góp thuế. LĐDC vào Việt Nam làm việc họ cũng cần sử dụng dịch vụ như người bản địa, tuy nhiên, số lượng đóng góp thuế của LĐDC còn hạn chế và chưa xác định được hết các thông số, hạng mục cần đóng cũng như còn rất nhiều LĐDC trốn đóng thuế. Do đó, LĐDC trực tiếp tạo áp lực khi Nhà nước cân đối ngân sách.

Thứ tư, xung đột về văn hóa. Những khác biệt về văn hóa tới mức dẫn đến va chạm đã, đang và sẽ còn tạo ra sức ép chính trị tới việc quyết định và thực thi chính sách quản lý LĐDC. Những xung đột về văn hóa sẽ kéo theo nhiều bất ổn về chính trị và xã hội. Ngoài ra, LĐDC có nguy cơ bị phân biệt đối xử, gặp khó khăn về ngôn ngữ, thiếu cơ hội đào tạo..., đặc biệt là phụ nữ. Những yếu tố này ảnh hưởng đến việc làm bền vững của lao động Việt Nam. Tình trạng người lao động không được hưởng mức lương cơ bản thích đáng, hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế đúng quy định còn tồn tại nhiều trên thực tiễn.

2. Quy định pháp luật về quản lý lao động di cư ở Việt Nam

AEC được thành lập nhằm mục tiêu tạo ra một thị trường chung duy nhất và cơ sở sản xuất thống nhất, trong đó có sự lưu chuyển tự do của hàng hóa, dịch vụ, đầu tư, vốn và lao động có tay nghề. Chính vì vậy, các nước ASEAN đã ký kết nhiều hiệp định, thỏa thuận, tuyên bố bước đầu tạo nên khung pháp lý cho tự do hóa lao động trong khu vực.

Phương thức cung cấp dịch vụ lao động ban đầu được đàm phán trong khuôn khổ Hiệp định khung về Thương mại Dịch vụ ASEAN (ASEAN Framework Agreement on Services - AFAS), nhưng sau đó được tách riêng để đàm phán tại Hiệp định ASEAN về di chuyển thể nhân (ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons - MNP) năm 2012. Các quy định lao động trong AFAS và

MNP chỉ là những nguyên tắc chung và biểu cam kết của các nước chưa có quy định cụ thể về hài hòa các tiêu chuẩn, điều kiện và thủ tục cho phép lao động nước ngoài làm việc trong khu vực ASEAN.

Ngoài ra, để tạo thuận lợi hơn cho sự di chuyển của lao động có tay nghề giữa các nước ASEAN, các nước đã ký kết các thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau (Mutual Recognition Arrangements - MRAs) trong một số lĩnh vực ngành nghề, nhằm công nhận lẫn nhau về bằng cấp, trình độ của lao động có kỹ năng trong khu vực. Số lượng này thật sự hạn chế so với tiềm năng lao động của ASEAN. Hơn nữa, những thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau chỉ điều chỉnh đối tượng lao động có tay nghề, chiếm 1,5% lực lượng lao động khu vực trong khi đó có 87% lao động di chuyển nội khối ASEAN là lao động không có tay nghề⁵, vì vậy, sẽ rất ít lao động trong ASEAN tận dụng được lợi ích từ các thỏa thuận này. Chính vì vậy, vấn đề pháp lý đặt ra trong quản lý LĐDC tại Việt Nam và AEC trở nên khó khăn hơn khi thực hiện trong thực tiễn. Cụ thể các vấn đề pháp lý về quản lý LĐDC được đặt ra như:

Về *chủ thể quản lý LĐDC*, Việt Nam có hệ thống các cơ quan, ban, ngành từ cấp trung ương đến địa phương quản lý đối tượng là người LĐDC bao gồm cơ quan chuyên môn cấp trung ương (Bộ Lao động, Thương Binh và Xã hội, Bộ Tư pháp...), cấp địa phương (Sở Lao động, Thương Binh và Xã hội, Sở Tư pháp...) và cơ quan quản lý hành chính (Ủy ban nhân dân các cấp). Tuy nhiên, trên thực tế có một số địa phương thực hiện các quy định của pháp luật quản lý lao động nước ngoài chưa nghiêm, như xác nhận đối tượng không phải cấp GPLĐ sai “quy định”. Sự phối hợp trao đổi thông tin giữa các cơ quan chức năng trong công tác quản lý LĐDC làm việc tại Việt Nam chưa thường xuyên và kịp thời. Do đó, việc quản lý LĐDC vẫn còn nhiều vướng mắc.

Về *hình thức, điều kiện của LĐDC*, để người LĐDC là NLĐNN vào Việt Nam làm

việc phải thỏa mãn các điều kiện về trình tự thủ tục tuyển dụng quy định tại Khoản 1 Điều 152 *Bộ luật Lao động* năm 2019 và khoản 2 Điều 2 Nghị định số 152/2020/NĐ-CP ngày 30/12/2020 liệt kê 12 đối tượng được phép sử dụng lao động nước ngoài tại Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay vẫn tồn tại mâu thuẫn về cách xác định người nước ngoài trên lãnh thổ Việt Nam giữa Bộ Công an và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. Bộ Công an dựa vào tiêu chí giấy bảo lãnh của đơn vị, doanh nghiệp để xác định là người nước ngoài đến Việt Nam làm việc (khoản c Điều 10 *Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam* năm 2014). Trong khi đó, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội xác nhận người nước ngoài làm việc tại Việt Nam được xem là hợp pháp khi NLĐNN được cấp GPLĐ và có hợp đồng lao động với người sử dụng lao động. Bên cạnh LĐDC hợp pháp còn có một bộ phận không nhỏ LĐDC bất hợp pháp qua các vùng biên giới nước sở tại, họ không được pháp luật bảo vệ và bảo đảm quyền lợi.

Về *giấy phép lao động*, đối với người LĐDC là NLĐNN vào Việt Nam làm việc thì GPLĐ được coi là cơ sở pháp lý bảo đảm người nước ngoài được làm việc hợp pháp tại Việt Nam, cũng như là căn cứ để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động và người sử dụng lao động. Thủ tục hồ sơ và thời hạn GPLĐ phải tuân thủ quy định tại *Bộ luật Lao động* năm 2019 và Nghị định 152/2020/NĐ-CP, các quy định pháp lý của Việt Nam hiện tại về GPLĐ phù hợp với điều kiện của các cam kết thỏa thuận quốc tế cũng như khu vực AEC. Tuy nhiên, trên thực tiễn theo dõi và kiểm soát công tác này chưa kịp thời và còn gặp nhiều khó khăn.

Về *hợp đồng lao động* đối với người LĐDC vào Việt Nam, quản lý lao động đối với người LĐDC vào Việt Nam, Nhà nước điều chỉnh nội dung hợp đồng lao động thông qua vấn đề điều kiện giao kết hợp đồng lao động, thời hạn, đối tượng, hình thức hợp đồng lao

động quy định cụ thể tại *BLLĐ* năm 2019 và Nghị định số 152/2020/NĐ-CP hoàn toàn phù hợp thực tiễn và các cam kết, hiệp định Việt Nam tham gia. Tuy nhiên, quy định pháp luật Việt Nam hiện nay chỉ cho phép người lao động nước ngoài vào làm việc theo bốn vị trí là chuyên gia, giám đốc điều hành, lao động kỹ thuật và nhà quản lý, nhưng với điều kiện lao động Việt Nam không đáp ứng được nên chỉ ký hợp đồng lao động có xác định thời hạn. Nhưng trên thực tế nhiều doanh nghiệp lựa chọn ký hợp đồng lao động không xác định thời hạn với NLĐNN mà thực tế lại tính hạn theo GPLĐ.

Về xử lý vi phạm trong lĩnh vực quản lý lao động nước ngoài. Hiện nay, Nghị định số 28/2020/NĐ-CP ngày 01/3/20220 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài. Đối với người LĐDC là NLĐNN vi phạm pháp luật Việt Nam có thể sẽ bị trục xuất nhưng việc áp dụng hình phạt này còn gặp nhiều khó khăn bắt nguồn từ yếu tố ngoại giao với quốc gia gửi lao động. Phần lớn vi phạm liên quan đến thị thực nhập cảnh, thời hạn cư trú song công tác xử lý khó khăn. Chưa có kinh phí mua vé máy bay cho họ về nước nên khó trục xuất với những NLĐNN vi phạm về nước.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quản lý lao động di cư ở Việt Nam

a. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý lao động di cư ở Việt Nam

Một là, xây dựng *Luật Người nước ngoài làm việc tại Việt Nam* hình thức pháp lý quy định về quản lý người lao động nước ngoài mới chỉ dừng lại một chương của *Bộ luật Lao động* năm 2019 và các nghị định, thông tư hướng dẫn đi kèm. Trong khi thực tế phát sinh rất nhiều khía cạnh cần điều chỉnh mà các văn bản dưới luật chưa đề cập toàn bộ. Cần xác định rõ đối tượng quản lý và quản lý đối tượng nào. Từ đó, xác định các hành vi quản lý bao gồm: xem xét trường hợp không

cần cấp GPLĐ; cấp GPLĐ cho từng trường hợp cụ thể; kiểm soát mối quan hệ giữa người sử dụng lao động nước ngoài và NLĐNN; áp dụng chế tài đối với các trường hợp vi phạm cụ thể. Do đó, cần xây dựng và ban hành *Luật Người nước ngoài làm việc tại Việt Nam*. Nội dung của *Luật* cần bảo đảm tương thích với *Luật* chung và ban hành các chế định điều chỉnh các nội dung liên quan đến quyền lợi của LĐDC như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, lương, thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi, chính sách giáo dục - đào tạo...

Hai là, bổ sung các quy định xử lý vi phạm hành chính đối với hoạt động quản lý LĐDC là NLĐNN: Bộ Công an được giao thực hiện hình phạt trục xuất đối với lao động nước ngoài, nhưng chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể. Trong thời gian chờ bị trục xuất mà NLĐNN được cấp GPLĐ thì người đó vẫn có thể ở lại Việt Nam làm việc. Như vậy, có thể thấy hình phạt trục xuất chưa phát huy được tính răn đe trên thực tế. Cần bổ sung các hình phạt khác, đặc biệt là các biện pháp xử lý vi phạm hành chính khác. Đối với người sử dụng lao động nước ngoài cần nâng mức phạt tiền đối với việc vi phạm khi sử dụng NLĐNN sai phép.

Ba là, bổ sung quy định về chính sách quản lý LĐDC làm việc tại Việt Nam trong *Bộ luật Lao động* năm 2019 và tham gia các công ước quốc tế về LĐDC: Chính sách quản lý LĐDC tác động trực tiếp đến nền kinh tế đất nước, thị trường lao động của mỗi quốc gia. Do đó, cần phải bổ sung chính sách quản lý LĐDC cho đối tượng lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam trong pháp luật lao động Việt Nam, cụ thể trong *Bộ luật Lao động* năm 2019.

Đồng thời, Việt Nam đã phê chuẩn 25 Công ước của ILO, nhưng chưa có công ước nào liên quan đến lao động di trú. Việt Nam cần bổ sung đánh giá sự tương thích, hài hòa hóa pháp luật quốc gia và quốc tế về lao động di trú. Tiếp tục phê chuẩn các công ước quốc tế về lao động di trú nhằm thúc đẩy bảo đảm quyền của lao động di trú.

b. *Giải pháp nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật quản lý lao động di cư tại Việt Nam*

Thứ nhất, phát huy vai trò tư vấn pháp luật và tuyên truyền pháp luật về quản lý LĐDC. Đồng thời, nâng cao trách nhiệm và sự phối hợp của các cơ quan chức năng trong công tác quản lý LĐDC tại Việt Nam. Hoạt động tuyên truyền quản lý LĐDC nhằm mục đích thiết lập ý thức pháp luật cho người dân, xây dựng thói quen tích cực về thực hiện pháp luật về quản lý LĐDC, đây chính là cách thức đưa chính sách quản lý LĐDC tại Việt Nam tới các đối tượng điều chỉnh.

Thứ hai, xây dựng hệ thống quản lý thông tin về NLĐNN làm việc ở Việt Nam, đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động của người LĐDC và người sử dụng LĐDC. Cần xây dựng hệ thống dữ liệu thông tin về người LĐDC để quản lý họ tốt hơn, như việc quản lý thông tin qua mã định danh cá nhân được cấp khi họ vào Việt Nam làm việc.

Thứ ba, cần tăng cường thanh tra, kiểm tra theo chuyên đề, như: chuyên đề tuyển chọn lao động, đăng ký, khai báo và xin GPLĐ.... những trường hợp không đủ điều kiện tại Việt Nam thì buộc xuất cảnh hoặc trục xuất theo quy định. Kịp thời giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến hoạt động sử dụng LĐDC tại Việt Nam. Cuối cùng, cần chú trọng nâng cao năng lực, nghiệp vụ chuyên môn và số lượng cán bộ thanh tra lao động nhằm giúp tăng cường chức năng, thẩm quyền của của thanh tra lao động.

4. Kết luận

Việt Nam là quốc gia trong tiến trình hội nhập quốc tế mạnh mẽ, đặc biệt khi gia nhập AEC và tham gia các công ước, hiệp định thế hệ mới, trở thành là quốc gia thu hút nhiều người LĐDC ở hiện tại và tương lai. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều khó khăn trong công tác quản lý LĐDC, dẫn đến không ít những hệ lụy trong quản lý thị trường lao động, như: lao động không xin giấy phép, không gia hạn giấy phép, làm việc không đúng trình độ đã được

cấp phép; tình hình an ninh trật tự, sự hiểu biết pháp luật và phong tục Việt Nam chưa cao... Vì vậy, cần hoàn thiện khung pháp lý quản lý LĐDC để thúc đẩy thế mạnh Việt Nam là thị trường lao động tiềm năng, bảo đảm môi trường lao động ổn định, hài hòa phát triển kinh tế, chính trị - xã hội và bảo đảm quyền lợi của người lao động□

Chú thích:

1. Benjamin Harkins; Daniel Lindgren; and Tarinee Suravoranon (2018). *Rủi ro và lợi ích: Tác động của di cư lao động ở Đông Nam Á - những phát hiện chính ở Việt Nam*. <https://www.ilo.org>, truy cập ngày 13/01/2023.

2. *Giảm hạn chế di cư lao động trong khối ASEAN sẽ tăng phúc lợi và tốc độ tăng trưởng*. Thông cáo báo chí ngày 09/10/2017. <https://www.worldbank.org>

3. Mauro Testaverde, Harry Moroz, Claire H. Hollweg, Achim Schmitten (2017). *Di dân để tìm kiếm cơ hội*. <https://openknowledge.worldbank.org>, truy cập ngày 13/01/2023.

4. *Dân số thế giới sắp chạm ngưỡng 8 tỷ người*. <https://backan.gov.vn>, ngày 12/7/2022.

5. Alexander Chipman Koty, Labor Mobility in ASEAN: current commitments and future limitations. <http://www.aseanbriefing.com>, May 13, 2016.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Xuân An. *Lao động di cư tự do trong khu vực ASEAN: Nghiên cứu trường hợp lao động Việt Nam tại Thái Lan*. Tạp chí khoa học xã hội số 4/2018.

2. Viện Khoa học Lao động và xã hội. *Báo cáo phân tích kết quả khảo sát lao động nước ngoài tại 9 tỉnh/thành phố Việt Nam*. H. NXB Lao động - xã hội, 2016.

3. *Các chính sách bảo đảm việc làm bền vững trong Cộng đồng ASEAN*. <http://www.congdoan.vn>, truy cập ngày 10/12/2022.

4. *Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương*. <http://cptpp.moit.gov.vn>, truy cập 13/10/2022.

5. Alexander Chipman Koty. *Labor Mobility in ASEAN: current commitments and future limitations*. <http://www.aseanbriefing.com>, truy cập ngày 10/12/2022.