

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ AN TOÀN, VỆ SINH LAO ĐỘNG TRONG CÁC DOANH NGHIỆP KHAI THÁC THAN Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

NGÔ KIM TÚ*

Khai thác than (KTT) là ngành, nghề nặng nhọc, độc hại và nguy hiểm, luôn tiềm ẩn các nguy cơ đe dọa tính mạng và sức khỏe người lao động trong khi làm việc. Trên cơ sở đó, Thông tư số 07/2016/TT-BLĐT-BXH do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội ban hành đã nêu rõ, khai thác khoáng sản là ngành, lĩnh vực có nguy cơ cao về tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, bởi khai thác khoáng sản, bao gồm cả KTT là chuỗi các hoạt động kỹ thuật phức tạp như: thăm dò, khai thác, vận chuyển, chế biến... Theo thống kê của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội trong những năm gần đây cho thấy, khai thác khoáng sản nằm trong những ngành có số vụ tai nạn lao động cao, chiếm từ 10 - 15% tổng số vụ tai nạn lao động trong toàn quốc¹.

Trước thực trạng này, các cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) về an toàn vệ sinh lao động (ATVSLĐ) đã và đang tổ chức, triển khai nhiều giải pháp nhằm giảm thiểu tình trạng trên. Kết quả là việc tổ chức, tiến hành thanh tra, kiểm tra ATVSLĐ trong các doanh nghiệp (DN) KTT góp phần giảm thiểu tần suất tai nạn lao động (TNLĐ) chết người giai đoạn 2016 - 2020 đã giảm 16,9% so với giai đoạn 2011 - 2015². Mặc dù, hoạt động QLNN về ATVSLĐ trong các doanh nghiệp khai thác than (DNKTT) đã đạt được một số kết quả tích cực nhưng chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra. Vì vậy, việc nghiên cứu kinh

nhệm QLNN về ATVSLĐ trong các DNKTT ở một số quốc gia trên thế giới nhằm rút ra những kinh nghiệm có giá trị cho Việt Nam trong bối cảnh hiện nay là cần thiết.

1. Kinh nghiệm từ một số quốc gia trên thế giới

a. Trung Quốc

Than là một trong những nguồn năng lượng quan trọng của Trung Quốc bởi điện than vẫn là nguồn điện chính của hệ thống điện quốc gia, chiếm 47% tổng công suất và khoảng 60% sản lượng điện phát³. Cục Thống kê Quốc gia Trung Quốc công bố sản lượng than nguyên khai sản xuất được trong năm 2021 là 4,07 tỷ tấn than, tăng 4,7% so với năm trước⁴. Tuy nhiên, Trung Quốc là quốc gia có số vụ TNLĐ trong ngành than cao nhất trên thế giới. Theo Bản tin Lao động Trung Quốc - China Labour Bullentin thì năm 2004 và 2005 Trung Quốc đã xảy ra một số vụ TNLĐ nghiêm trọng với số nạn nhân bị thiệt mạng rất cao. Điển hình như vụ bụi vờ nước tại mỏ than Đông Phong ở tỉnh Hắc Long Giang xảy ra ngày 27/11/2005 làm chết 171 người. Bên cạnh đó, bệnh bụi phổi là bệnh nghề nghiệp phổ biến nhất đối với thợ mỏ Trung Quốc. Đến nay, chỉ có khoảng 10% tổng số thợ mỏ (ước tính khoảng 6 triệu

* ThS, Trường Đại học Lao động - Xã hội

người) được chính thức công nhận là mắc bệnh bụi phổi nghề nghiệp. Gần đây, Chính phủ Trung Quốc đã tăng cường QLNN về ATVSLĐ nhằm ngăn chặn tình trạng trên. Trong đó, tập trung vào việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về ATVSLĐ trong các DNKKT, góp phần giảm thiểu và ngăn chặn tình trạng TNLĐ, bảo đảm an toàn và sức khỏe cho người lao động tại nơi làm việc. Vì vậy, số người chết trong các vụ TNLĐ ở các mỏ than Trung Quốc từ năm 2005 - 2020 đã giảm 96%⁵.

- Hệ thống pháp luật về ATVSLĐ của Trung Quốc được xây dựng dựa trên *Hiến pháp* năm 1982, bao gồm các luật cơ bản là: *Luật Lao động, Luật An toàn lao động, Luật Kiểm soát và phòng ngừa bệnh nghề nghiệp, Luật Ứng cứu khẩn cấp* và một số luật chuyên ngành, như: *Luật An toàn mỏ, Luật Phòng cháy, chữa cháy, Luật Hình sự, Luật An toàn lao động*. Tại *Luật An toàn mỏ* đã quy định cụ thể về trách nhiệm của từng bên liên quan trong việc bảo đảm ATVSLĐ tại nơi làm việc, bao gồm: (1) DNKTT; (2) Chính quyền nhân dân các cấp, các ban, ngành liên quan; (3) Nhà nước; (4) Bộ phận quản lý than của Quốc vụ viện; (5) Sở quản lý than của chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương; (6) Các sở quản lý than và các phòng, ban liên quan của chính quyền nhân dân địa phương ở cấp quận trở lên.

Nhìn chung, pháp luật ATVSLĐ của Trung Quốc đã quy định rõ việc phân cấp, phân quyền của từng bộ, ngành và địa phương đối với hoạt động QLNN về ATVSLĐ trong các DNKTT. Trên cơ sở đó, 31 tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương đã ban hành quy định an toàn trong sản xuất và một số quy định về hỗ trợ hoạt động ATVSLĐ của địa phương đối với các ngành, nghề, trong đó có ngành than. Đến nay, hệ thống văn bản hướng dẫn triển khai pháp luật ATVSLĐ ở Trung Quốc có khoảng 1.500 tiêu chuẩn Quốc gia và 3.000 tiêu chuẩn ngành⁶.

b. Ấn Độ

KTT là một ngành quan trọng trong nền kinh tế của Ấn Độ bởi than chiếm 55% nhu cầu năng lượng của cả nước⁷. Đồng thời, đây cũng là quốc gia xuất khẩu than lớn trên thế giới. Hiện nay, ngành than Ấn Độ đã và đang áp dụng nhiều sáng kiến đổi mới, giảm thiểu nguy cơ rủi ro gây TNLĐ và sự cố trong KTT thông qua việc: (1) Thành lập Ủy ban Thường trực về an toàn mỏ than; (2) Thực hiện đánh giá và quản lý rủi ro trong các mỏ than; (3) Tổ chức các chiến dịch, phong trào về ATVSLĐ và nhiều hoạt động khác.

Ấn Độ đã thành lập Ủy ban Thường trực về an toàn mỏ than do Bộ Than của Chính phủ thành lập. Đây là một ủy ban đại diện cho 3 bên, gồm: Chính phủ, DN ngành than và người lao động. Sự ra đời của Ủy ban Thường trực về An toàn mỏ than có vai trò quan trọng trong việc tham vấn với các cơ quan QLNN về an toàn mỏ, xây dựng chính sách, chương trình, chiến lược, kinh phí cho hoạt động KTT của các mỏ bảo đảm ATVSLĐ. Hai năm một lần, Ủy ban tổ chức hội nghị bàn về các giải pháp tăng cường ATVSLĐ trong hoạt động khai thác ở các mỏ than. Nội dung hội nghị tập trung vào: (1) Tưởng nhớ những người thợ mỏ đã qua đời trong khi thực hiện nhiệm vụ; (2) Cải thiện điều kiện lao động và đầu tư trang thiết bị y tế cho việc chăm sóc sức khỏe thợ mỏ; (3) Sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước cho các hoạt động bảo đảm ATVSLĐ trong các mỏ than và một số nội dung khác.

Hàng năm, các DN than Ấn Độ phải tiến hành đánh giá và quản lý rủi ro về ATVSLĐ mà quy định về mỏ than đã đề ra. Hoạt động này nhằm rà soát, nhận diện các mối nguy và đánh giá các rủi ro mới phát sinh trong khi các rủi ro gây mất an toàn “truyền thống”, như: ngập lụt, cháy, nổ, bụi than, tiếng ồn..., ở các mỏ than vẫn chưa được kiểm soát hoàn toàn. Do đó, nhiều mỏ than đã và đang triển khai các biện pháp kiểm soát rủi ro ATVSLĐ hiệu quả...

Đã 50 năm qua, Chính phủ Ấn Độ tổ chức thành công tuần lễ quốc gia về an toàn lao động với các chiến dịch, như: “Trách nhiệm của tôi với an toàn lao động”, “Không tai nạn lao động tại nơi làm việc”. Mục đích chính của các chiến dịch này tập trung vào: hoạt động phòng ngừa TNLD và bệnh nghề nghiệp cho người lao động tại nơi làm việc; xây dựng văn hóa an toàn; tuân thủ pháp luật ATVSLĐ; nâng cao năng lực của cơ quan QLNN. Để các chiến dịch đạt được thành công, Chính phủ Ấn Độ đã xây dựng các chương trình, chính sách hỗ trợ DN tuân thủ pháp luật ATVSLĐ thông qua việc cung cấp ngân sách, trang thiết bị kỹ thuật, đội ngũ chuyên gia... Các chiến dịch ATVSLĐ đã nhận được sự hưởng ứng tích cực từ các DN thuộc mọi ngành, nghề, lĩnh vực trong cả nước, trong đó có các DNKTT.

c. Ở In-đô-nê-xi-a

In-đô-nê-xi-a hiện đứng thứ 9 thế giới về trữ lượng than, chiếm khoảng 2,2% tổng trữ lượng than toàn cầu. Đồng thời, đây cũng là quốc gia sản xuất than lớn thứ tư trên thế giới với tổng sản lượng than hàng năm là 130 triệu tấn. Khoảng 70 - 80% sản lượng than của In-đô-nê-xi-a được xuất khẩu ra thị trường gồm: Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc và Việt Nam, phần còn lại được bán trên thị trường nội địa. Nguồn thu từ than đóng góp khoảng 85% vào ngân sách nhà nước⁸. Chính phủ nước này đã ban hành nhiều chính sách, pháp luật nhằm thắt chặt hoạt động KTT bảo đảm ATVSLĐ, như: *Luật An toàn lao động* (Luật số 1) lần đầu tiên vào năm 1970 quy định về việc phòng ngừa TNLD, bệnh nghề nghiệp và bảo đảm ATVSLĐ cho người lao động tại nơi làm việc. Trong đó, Điều 87 đã quy định rõ, tất cả người lao động có quyền được bảo đảm ATVSLĐ trong khi làm việc. Năm 2009, In-đô-nê-xi-a đã ban hành *Luật Khoáng sản và than*, tạo khung khổ pháp lý bảo đảm cho hoạt động KTT được minh bạch, cạnh tranh, hiệu quả, hướng tới sự phát triển bền vững của quốc

gia. Đặc biệt, nhấn mạnh vào hai nội dung cơ bản: (1) Hoạt động ATVSLĐ là ưu tiên hàng đầu trong các DNKTT nhằm bảo vệ an toàn, tính mạng và sức khỏe người lao động; (2) Thực hiện trách nhiệm xã hội của DN.

Bên cạnh đó, In-đô-nê-xi-a đã tổ chức thành công một số chiến dịch thanh tra ATVSLĐ do Chính phủ tài trợ với sự tham gia của các cơ quan QLNN về ATVSLĐ ở địa phương cũng như các tổ chức đại diện người lao động và tổ chức đại diện người sử dụng lao động. Chiến dịch thanh tra ATVSLĐ được duy trì nhằm truyền thông về sự tuân thủ pháp luật ATVSLĐ trong các DN nhỏ và vừa. Thông qua chiến dịch thanh tra, các cơ quan có thẩm quyền phát hiện những sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật ATVSLĐ của các DN để đưa ra điều chỉnh và ban hành chính sách quản lý ATVSLĐ cho phù hợp và kịp thời.

Chính phủ In-đô-nê-xi-a đánh giá cao vai trò của công dân trong việc tham gia giám sát QLNN về khai thác mỏ của các cơ quan chính quyền và các công ty KTT. Đây là lực lượng quan trọng trong việc phát hiện và ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về QLNN trong KTT. Đặc biệt là tham gia phòng, chống tham nhũng trong việc cấp giấy phép KTT của chính quyền các vùng/địa phương cho những công ty không đủ năng lực khai thác theo quy định. Sự tham gia của người dân trong hoạt động giám sát này không chỉ làm trong sạch chính quyền mà còn góp phần ngăn ngừa các vụ TNLD xảy ra trong các DNKTT có năng lực yếu, kém. Để đạt được điều này, Chính phủ In-đô-nê-xi-a đã công bố công khai các cơ quan tiếp nhận thông tin cũng như quy trình tố tụng để công dân có quyền tham gia giám sát được kịp thời⁹.

3. Kinh nghiệm cho Việt Nam

Một là, cần chú trọng vào công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật nhằm tạo lập khung khổ pháp lý về ATVSLĐ. Đặc biệt là tiến tới rà soát và hoàn thiện Luật ATVSLĐ bảo đảm nguyên tắc: minh bạch, hiệu quả,

bảo đảm cho sự phát triển bền vững của quốc gia cũng như các DNKKT. Trong đó, cần thiết quy định rõ việc phân cấp, phân quyền cho từng bộ, ngành và địa phương thực hiện QLNN về ATVSLĐ trong các DNKTT, tránh chồng chéo và trùng lặp như hiện nay. Đồng thời, làm rõ trách nhiệm ATVSLĐ của các bộ, ngành có liên quan trong việc cấp phép thăm dò, khai thác, chế biến; của chính quyền địa phương và các DN, nhà thầu và các đối tác có liên quan cùng với người lao động.

Thứ hai, kiện toàn tổ chức bộ máy QLNN về ATVSLĐ hướng tới tinh gọn và hiệu quả. Trong đó, tập trung vào việc nhất thể hóa cơ quan QLNN về ATVSLĐ tránh chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan này. Tăng cường cơ chế phối hợp giữa các bên bao gồm: chính phủ, tổ chức đại diện người lao động và tổ chức đại diện người sử dụng lao động trong việc ngăn chặn, phòng ngừa TNLĐ và bệnh nghề nghiệp tại nơi làm việc.

Thứ ba, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc tuân thủ pháp luật ATVSLĐ trong các DNKTT. Trong đó, tập trung bổ sung nguồn lực cho hệ thống thanh tra ATVSLĐ các cấp. Sử dụng công nghệ thông tin nhằm hỗ trợ hoạt động thanh tra, kiểm tra ATVSLĐ cũng như các hoạt động về khai báo, điều tra và thống kê TNLĐ. Đồng thời, nâng cao năng lực tự kiểm tra ATVSLĐ trong các DNKTT.

Thứ tư, đẩy mạnh các hoạt động tuyên truyền, giáo dục và phổ biến pháp luật về ATVSLĐ nhằm nâng cao nhận thức của các bên liên quan về pháp luật ATVSLĐ thông qua một số chương trình, chiến dịch... Đồng thời, tăng cường phối hợp với các bên liên quan tổ chức tuyên truyền, hướng dẫn các DNKTT cập nhật và tuân thủ pháp luật về ATVSLĐ hiện hành.

Thứ năm, Nhà nước nên có các chính sách hỗ trợ về tài chính, chuyên gia..., nhằm

khuyến khích các DNKTT tuân thủ pháp luật về ATVSLĐ, tiến hành kiểm soát các mối nguy tại nơi làm việc, ngăn chặn và kiểm soát các rủi ro tiềm ẩn như: bụi nước, cháy, nổ, bụi than... Như vậy, các DNKTT sẽ chủ động phòng ngừa, ngăn chặn và ứng phó với các nguy cơ sự cố có khả năng xảy ra, góp phần giảm thiểu những thiệt hại về tính mạng người lao động cũng như tài sản và môi trường được bảo vệ.

Thứ sáu, đẩy mạnh xã hội hóa công tác ATVSLĐ nhằm huy động các nguồn lực xã hội tham gia bảo đảm ATVSLĐ tại nơi làm việc, góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước cũng như khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong việc giám sát KTT được an toàn và hiệu quả □

Chú thích:

1, 3. Cục An toàn lao động. *Báo cáo tổng kết Chương trình Quốc gia về an toàn vệ sinh lao động giai đoạn 2016 - 2020*. Hà Nội, 2021.

2. *Thợ mỏ khó an toàn tuyệt đối*. <https://nld.com.vn>, ngày 09/10/2009.

4. *Bài phỏng vấn của phóng viên báo Tân hoa xã Tài chính Thượng Hải với ông Vương Chí Hiên, Phó Chủ tịch Ủy ban chuyên gia Hội đồng Điện lực Trung Quốc*, ngày 08/8/2022.

5. *Năm 2021, sản lượng than nguyên khai sẽ là 4,07 tỷ tấn và 320 triệu tấn than nhập khẩu*. <https://www.coalchina.org.vn>, ngày 15/3/2021.

6. *Số 20: Kiểm tra hiệu quả cải cách tổ chức công đoàn, công đoàn cần phá bỏ rào cản để bảo vệ quyền lợi người lao động*. <https://clb.org.hk>, ngày 31/3/2022.

7. Ngô Kim Tú. *Báo cáo kết quả khóa tập huấn an toàn, vệ sinh lao động cho các công chức ở các quốc gia thuộc lưu vực sông Mê Kông*. Bắc Kinh, Trung Quốc, năm 2018.

8. *Than đá - sự lựa chọn năng lượng của Ấn Độ*. <https://coal.gov.in>, ngày 22/7/2021.

9. *Than đá*. <https://www.indonesia-investments.com>, ngày 05/4/2018.

10. Jazim Hamidi, Đại học Brawijaya, Đông Java, In-đô-nê-xi-a. *Quản lý khai thác ở In-đô-nê-xi-a: Phân cấp và diệt trừ tham nhũng*. Tạp chí Luật, Chính sách và Toàn cầu hóa ISSN 2224-3240, tập 44, năm 2015.