

Thực thi an sinh xã hội đối với lao động người nước ngoài tại Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế

Đinh Thị Thanh Thủy*, Đặng Thị Phụng**

Nhận ngày 9 tháng 01 năm 2025. Chấp nhận đăng ngày 27 tháng 5 năm 2025.

Tóm tắt: Quá trình toàn cầu hóa đã thúc đẩy mạnh mẽ sự dịch chuyển lao động giữa các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Bên cạnh cung ứng nguồn cung lao động ra nước ngoài, Việt Nam cũng là đích đến của nhiều lao động di cư nước ngoài, đặc biệt lao động nước ngoài có trình độ, tay nghề cao, đóng góp không nhỏ vào sự phát triển kinh tế của Việt Nam. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay, việc bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của lao động người nước ngoài (LĐNNN), trong đó có quyền an sinh xã hội là cần thiết nhằm phù hợp với các cam kết quốc tế về lao động của Việt Nam. Chính vì vậy, mục tiêu bài viết hướng tới phân tích, đánh giá thực trạng thực thi pháp luật an sinh xã hội đối với LĐNNN ở Việt Nam, làm rõ những điểm hạn chế trong quá trình thực thi, từ đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chính sách pháp luật an sinh xã hội đối với LĐNNN tại Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: An sinh xã hội, lao động người nước ngoài, pháp luật, Việt Nam.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: The globalization process has strongly promoted the movement of labor between countries around the world, including Vietnam. Besides providing labor supply abroad, Vietnam is also the destination of many foreign migrant workers, especially highly qualified and skilled foreign workers, contributing significantly to the country's economic development. In the current context of international integration, ensuring the legal rights and interests of foreign workers, including social protection rights, is necessary to comply with international labor commitments Vietnam has made. Therefore, the goal of the article is to analyze and evaluate the current situation of implementing social protection laws for foreign workers in the country, clarifying the limitations in the implementation process, thereby to propose a number of solutions to improve laws and policies on social protection for foreign workers in Vietnam.

Keywords: Social protection, foreign workers, law, Vietnam.

Subject classification: Jurisprudence

1. Mở đầu

Lao động di cư nói chung hay LĐNNN di trú/di cư nói riêng đến làm việc tại Việt Nam nói riêng là xu hướng tất yếu của tiến trình hội nhập và phát triển trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay. Bên cạnh những tác động tiêu cực của việc sử dụng LĐNNN như cơ hội đối với người lao động (NLĐ) nước sở tại trong việc tìm kiếm việc làm có mức lương cao hơn bị giảm sút khi có LĐNNN, một số rủi ro chính trị và xã hội đối với các nước tiếp nhận LĐNNN do sự khác biệt về văn hóa giữa người bản địa và LĐNNN... thì nhiều quốc gia coi chính sách thu hút LĐNNN là một trong những biện pháp quan trọng để đẩy nhanh tốc độ phát triển

* Trường Đại học Thương mại.

Email: thanhthuy3075@gmail.com

** Viện Ngôn ngữ học, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

kinh tế. LĐNNN có những đóng góp quan trọng đối với sự phát triển kinh tế, bổ sung sự thiếu hụt lao động, đóng góp tích cực cho tăng trưởng kinh tế và năng suất lao động, góp phần tích cực vào quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, hình thành nền tảng công nghệ mới cho quá trình công nghiệp hóa và tạo hiệu ứng tốt cho phát triển nguồn nhân lực trong nước. Hiện nay, kinh tế Việt Nam đang phát triển theo định hướng công nghiệp hóa và hiện đại hóa, nhu cầu của thị trường lao động Việt Nam đang chuyển dần từ lao động có tay nghề thấp, số lượng lớn và chi phí rẻ sang lao động có tay nghề cùng với chi phí lao động gia tăng. Tuy nhiên, thị trường lao động Việt Nam đang gặp tình trạng thiếu hụt lao động có kỹ năng ở mọi cấp độ: lao động quản lý, kỹ sư, công nhân kỹ thuật... đối mặt với áp lực của lao động trình độ thấp và hoạt động kinh tế kém hiệu quả, gây cản trở sức cạnh tranh của các doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế. Chính vì vậy, việc tuyển dụng và tiếp nhận LĐNNN là một trong các giải pháp hiệu quả bù đắp sự thiếu hụt lao động trong nước ở Việt Nam hiện nay. Cùng với việc sử dụng LĐNNN thì vấn đề bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của LĐNNN, trong đó có quyền an sinh xã hội là cần thiết nhằm phù hợp với các cam kết quốc tế về lao động của Việt Nam trong các Công ước của ILO và cam kết của Việt Nam trong các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Bài viết hướng tới việc phân tích, đánh giá thực trạng thực thi pháp luật an sinh xã hội đối với lao động người nước ngoài ở Việt Nam, làm rõ những điểm hạn chế trong quá trình thực thi, trên cơ sở chủ trương, đường lối, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta như Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 và Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành trung ương Khóa X Đại hội Đảng XI về xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCHN), trọng tâm là đổi mới cơ chế, chính sách, mở rộng thị trường, tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính; Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 5/11/2016 Hội nghị lần thứ IV Ban Chấp hành trung ương Đảng Khóa XII về thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới; Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước (giai đoạn 2001-2010 và giai đoạn 2010-2020) trọng tâm là cải cách thể chế, thủ tục hành chính và cải cách bộ máy hành chính nhà nước mục tiêu cụ thể trong giai đoạn 2016-2020 của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội trong việc hoàn thành thể chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả, kỷ luật, kỷ cương, tính công khai minh bạch, năng lực quản lý nhà nước, đảm bảo nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, lao động có chất lượng cao, đảm bảo an sinh xã hội, thực hiện tốt chính sách lao động, việc làm, thu nhập, chính sách với người có công..., đồng thời sử dụng các báo cáo, số liệu thực tiễn của các cơ quan chức năng về tình hình sử dụng LĐNNN ở Việt Nam cũng như thực trạng thực thi chính sách an sinh xã hội với đối tượng này, từ đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chính sách pháp luật an sinh xã hội đối với LĐNNN tại Việt Nam hiện nay.

Theo tiêu chí quốc tịch, LĐNNN là người lao động không mang quốc tịch của quốc gia sở tại (quốc gia mà họ đang tiến hành hoạt động lao động). Có nhiều cách gọi khác nhau về LĐNNN như NLĐ di trú, NLĐ di cư hoặc NLĐ nhập cư... Thuật ngữ “lao động di trú” để chỉ một người đã, đang và sẽ làm một công việc có hưởng lương tại một quốc gia mà người đó không phải là công dân (khoản 1 Điều 2 Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ, 1990). Như vậy lao động di trú được phân biệt với lao động nước sở tại dựa theo các yếu tố: (i) Quốc tịch, do lao động di trú không phải là công dân của quốc gia sở tại vì họ không có quốc tịch của quốc gia sở tại, bên cạnh việc thực hiện quyền và nghĩa vụ tương ứng như công dân nước sở tại trong các quan hệ xã hội nhất định, họ bị hạn chế một số quyền so với công dân nước sở tại như quyền bầu cử, ứng cử, tuyển dụng vào các cơ quan quản lý nhà nước, làm việc, học tập trong lĩnh vực an ninh quốc phòng...; (ii) Các điều kiện về thủ tục pháp lý của nước sở tại đối với lao động di trú (hộ chiếu, visa, giấy phép lao động...) hoặc có đặc thù nghề nghiệp của lao động

di trú như “nhân công vùng biên”; “nhân công theo mùa”; “người đi biển”; “nhân công làm việc tại một công trình trên biển”; “nhân công lưu động; “nhân công theo dự án”; “nhân công lao động chuyên dụng”; “nhân công tự chủ”¹.

Như vậy, những đối tượng không phải lao động di cư bao gồm: Người được cử hoặc tuyển dụng bởi các cơ quan và tổ chức quốc tế hoặc bởi một nước sang một nước khác để thực hiện các chức năng chính thức; những người được cử hoặc tuyển dụng bởi một nước hoặc người thay mặt cho nước đó ở nước ngoài tham gia các chương trình phát triển và các chương trình hợp tác; những người là các nhà đầu tư; những người tị nạn và không có quốc tịch; sinh viên và học viên; những người đi biển hay người làm việc trên các công trình trên biển không được nhận vào để tham gia vào một công việc có hưởng lương ở quốc gia sở tại².

LĐNNN đến Việt Nam làm việc đảm bảo các yêu cầu sau: (1) Phải tuân thủ pháp luật Việt Nam và pháp luật của quốc gia mà người đó là công dân; (2) Mục đích thực hiện các công việc tạo ra các giá trị vật chất hoặc tinh thần nhất định; (3) Thông qua hợp đồng lao động được ký kết giữa LĐNNN với bên sử dụng lao động, các quyền và nghĩa vụ giữa hai bên được xác lập, căn cứ theo công việc được thực hiện và thỏa thuận giữa các bên, LĐNNN được trả lương và các chế độ khác trong hợp đồng, đồng thời phải cam kết thực hiện đầy đủ trách nhiệm, nghĩa vụ đã được xác định trong hợp đồng lao động, dưới sự quản lý và kiểm soát của người sử dụng lao động, tuân thủ nội quy lao động; (4) Thời gian làm việc và lưu trú của LĐNNN theo thời hạn của giấy phép lao động. Sau khi hết thời hạn của giấy phép lao động, LĐNNN sẽ rời khỏi quốc gia đang làm việc; (5) Đáp ứng các điều kiện: (i) đủ 18 tuổi trở lên và có năng lực hành vi dân sự đầy đủ; (ii) có trình độ chuyên môn, kỹ thuật, tay nghề; (iii) không phải là người đang chấp hành hình phạt hoặc chưa được xóa án tích; (iv) có giấy phép lao động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cấp, ngoại trừ 09 trường hợp không thuộc diện cấp giấy phép lao động gồm: 1/ Chủ sở hữu hoặc thành viên góp vốn của công ty trách nhiệm hữu hạn có giá trị góp vốn theo quy định của Chính phủ; 2/ Chủ tịch Hội đồng quản trị hoặc thành viên Hội đồng quản trị của công ty cổ phần có giá trị góp vốn theo quy định của Chính phủ; 3/ Trưởng văn phòng đại diện, dự án hoặc chịu trách nhiệm chính về hoạt động của tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam; 4/ Vào Việt Nam với thời hạn dưới 03 tháng để thực hiện chào bán dịch vụ; 5/ Vào Việt Nam với thời hạn dưới 03 tháng để xử lý sự cố, tình huống kỹ thuật, công nghệ

¹ Điều 2 Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ, 1990 quy định “nhân công vùng biên” để chỉ một người lao động di trú vẫn thường trú tại một nước láng giềng nơi họ thường trở về hàng ngày hoặc ít nhất mỗi tuần một lần; “nhân công theo mùa” để chỉ một người lao động di trú làm những công việc có tính chất mùa vụ và chỉ làm một thời gian nhất định trong năm; “người đi biển” bao gồm cả ngư dân để chỉ một người lao động di trú được tuyển dụng làm việc trên một chiếc tàu đăng ký tại một quốc gia mà họ không phải là công dân; “nhân công làm việc tại một công trình trên biển” để chỉ một người lao động di trú được tuyển dụng làm việc trên một công trình trên biển thuộc quyền tài phán của một quốc gia mà họ không phải là công dân; “nhân công lưu động” để chỉ một người lao động di trú sống thường trú ở một nước phải đi đến một hoặc nhiều nước khác nhau trong những khoảng thời gian do tính chất công việc của người đó; “nhân công theo dự án” để chỉ một người lao động di trú được nhận vào quốc gia nơi có việc làm trong một thời gian nhất định để chuyên làm việc cho một dự án cụ thể đang được người sử dụng lao động của mình thực hiện tại quốc gia đó; “nhân công tự chủ” để chỉ một người lao động di trú tham gia làm một công việc có hưởng lương nhưng không phải dưới dạng hợp đồng lao động và người đó kiếm sống từ công việc này thường là bằng cách làm việc độc lập hoặc cùng với các thành viên gia đình của mình, và cũng để chỉ bất kỳ người lao động di trú nào khác được coi là nhân công tự chủ theo pháp luật hiện hành của quốc gia nơi có việc làm hoặc theo các hiệp định song phương và đa phương.

² Điều 3, Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ, 1990.

phức tạp nảy sinh làm ảnh hưởng hoặc có nguy cơ ảnh hưởng tới sản xuất, kinh doanh mà các chuyên gia Việt Nam và các chuyên gia nước ngoài hiện đang ở Việt Nam không xử lý được; 6/ Luật sư nước ngoài đã được cấp Giấy phép hành nghề luật sư tại Việt Nam theo quy định của Luật Luật sư; 7/ Trường hợp theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; 8/ Người nước ngoài kết hôn với người Việt Nam và sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam; 9/ Trường hợp khác theo quy định của Chính phủ (khoản 1 Điều 151, Điều 154 Bộ luật Lao động năm 2019).

2. Thực thi an sinh xã hội đối với lao động người nước ngoài ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế

Vấn đề bảo đảm an sinh xã hội (ASXH) là một trong những nội dung của quyền lao động được ghi nhận trong các Công ước của ILO và cam kết của Việt Nam trong các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA)... trong đó có quyền về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm tai nạn lao động, bảo hiểm y tế và trợ giúp xã hội cho LĐNN. Hiện nay, Nhà nước là chủ thể quản lý thống nhất hệ thống ASXH, Chính phủ là cơ quan có trách nhiệm cao nhất quản lý lao động nói chung và quản lý lao động nước ngoài ở Việt Nam nói riêng, có 03 (ba) cơ quan chuyên môn quản lý lao động nước ngoài ở Việt Nam gồm Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an và 01 (một) cơ quan hành chính quản lý lao động nước ngoài ở Việt Nam là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế, số lượng LĐNN đến Việt Nam ngày càng gia tăng. Theo báo cáo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, số lao động nước ngoài được cấp phép làm việc tại Việt Nam tính đến tháng 3/2022 là 100.000 người (ILO và Tổng cục Thống kê, 2022), năm 2023 có khoảng 136.800 người nước ngoài làm việc tại Việt Nam, trong đó, có hơn 10.000 người không thuộc diện cấp giấy phép lao động, gần 126.000 người thuộc diện cấp giấy phép, bao gồm 91.974 lao động được cấp mới, 15.875 người được gia hạn, trên 10.000 người được cấp lại, với cơ cấu lao động được chia thành 04 nhóm: nhóm lao động là chuyên gia; nhóm lao động là các nhà quản lý; nhóm lao động là giám đốc điều hành; nhóm lao động kỹ thuật; và nhóm lao động khác. Các quy định về an sinh xã hội đối với LĐNN được ghi nhận trong văn bản pháp lý như Bộ luật Lao động năm 2019; Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 (sửa đổi bổ sung năm 2015, năm 2018, năm 2019 và năm 2024); Luật An toàn vệ sinh lao động năm 2015; Luật Bảo hiểm y tế năm 2008 (sửa đổi bổ sung năm 2013, năm 2014, năm 2015, năm 2018); Luật Việc làm năm 2013; Nghị định số 143/2018/NĐ-CP quy định chi tiết Luật Bảo hiểm xã hội và Luật An toàn, Vệ sinh lao động về bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với LĐNN làm việc tại Việt Nam. Theo đó, chính sách ASXH với LĐNN ở Việt Nam được bảo đảm theo nội dung thỏa thuận trong hợp đồng lao động mà họ ký kết với người sử dụng lao động bao gồm: (i) bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế; (ii) chế độ tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; (iii) trợ giúp xã hội, cụ thể:

Thứ nhất, các quy định về chế độ bảo hiểm xã hội (BHXH), bảo hiểm y tế (BHYT) với LĐNN. Theo đó, các điều kiện đối với lao động nước ngoài tham gia BHXH bắt buộc là: (1) Có giấy phép lao động hoặc chứng chỉ hành nghề hoặc giấy phép hành nghề do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp; (2) Có hợp đồng lao động không xác định thời hạn hoặc xác định thời hạn từ đủ 01 năm trở lên đối với người sử dụng lao động tại Việt Nam; (3) Chưa đủ 60 tuổi đối với nam và chưa đủ 55 tuổi đối với nữ; (3) Không thuộc đối tượng di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp bao gồm người lao động là nhà quản lý, giám đốc điều hành, chuyên gia, lao động kỹ thuật đang làm việc tại một doanh nghiệp nước ngoài, đã được

doanh nghiệp nước ngoài tuyển dụng lao động trước đó ít nhất 12 tháng và được cử sang làm việc tại hiện diện thương hiệu của doanh nghiệp nước ngoài đó trên lãnh thổ Việt Nam; (4) Chưa đến tuổi nghỉ hưu theo quy định (khoản 2 Điều 2, Điều 5, khoản 4 Điều 13 Nghị định số 143/2018/NĐ-CP ngày 15/10/2018 của Chính phủ quy định chi tiết Luật Bảo hiểm xã hội và Luật An toàn, vệ sinh lao động). Về điều kiện hưởng, thời gian hưởng, mức hưởng, dưỡng sức, phục hồi,... các chế độ ốm đau, thai sản, hưu trí, tử tuất, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp của LĐNNN làm việc tại Việt Nam được áp dụng như người lao động Việt Nam (Nghị định số 143/2018/NĐ-CP, Luật BHXH năm 2014 và Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015), mức đóng BHXH bắt buộc đối với lao động nước ngoài là 8% mức tiền lương tháng vào quỹ hưu trí và tử tuất hàng tháng. Tuy nhiên, do đặc thù của LĐNNN làm việc tại Việt Nam theo thời hạn của giấy phép lao động nên họ không cư trú thường xuyên tại Việt Nam, dẫn đến việc phải tham gia BHXH theo lộ trình, do đó các chế độ BHXH được hưởng chỉ tính trên thời gian mà người lao động đã tham gia BHXH. LĐNNN tại Việt Nam sẽ không được tham gia BHXH bắt buộc khi họ không có giấy phép lao động hoặc chứng chỉ hành nghề hoặc giấy phép hành nghề do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp và không có hợp đồng lao động không xác định thời hạn, hợp đồng xác định thời hạn từ đủ 01 năm với người sử dụng lao động tại Việt Nam (Điều 2 Nghị định 143/2018/NĐ-CP ngày 15/10/2018 quy định chi tiết Luật BHXH và Luật An toàn, vệ sinh lao động về BHXH bắt buộc đối với người lao động là công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam). Theo quy định về đối tượng tham gia BHXH bắt buộc, nếu đối chiếu với quy định thời gian tham gia BHXH bắt buộc của lao động là công dân Việt Nam (hợp đồng lao động không xác định thời hạn, hợp đồng lao động xác định thời hạn có thời hạn từ đủ 01 tháng trở lên), với LĐNNN tại Việt Nam (hợp đồng lao động xác định thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên) thì LĐNNN tại Việt Nam chưa được đảm bảo quyền lợi tham gia BHXH nếu thuộc đối tượng trên. Đây là quy định cần nghiên cứu điều chỉnh để tránh phân biệt đối xử trong lao động và nghề nghiệp và tương thích với các cam kết của Việt Nam khi tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới.

Luật BHYT năm 2008 (sửa đổi năm 2018), tại khoản 2 Điều 1 và khoản 1, 2 Điều 2 quy định LĐNNN làm việc tại Việt Nam là người được tham gia BHYT ở Việt Nam và không phân biệt với lao động là người Việt Nam. Theo đó, Điều 12, điểm c, khoản 1, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHYT năm 2024 (Luật BHYT năm 2024) quy định đối tượng tham gia BHYT, trong đó có: Người lao động là công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam khi làm việc theo hợp đồng lao động xác định thời hạn có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên với người sử dụng lao động tại Việt Nam, trừ trường hợp là người di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam hoặc tại thời điểm giao kết hợp đồng lao động đã đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định tại khoản 2 Điều 169 của Bộ luật lao động hoặc điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác với mức đóng tối đa bằng 6% tiền lương tháng, trong đó người sử dụng lao động đóng hai phần ba và người lao động đóng một phần ba (điểm a khoản 1 Điều 13 Luật BHYT năm 2024). LĐNNN không phải là đối tượng bắt buộc tham gia bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam (Điều 1, khoản 1 Điều 3 Luật Việc làm năm 2013) bởi giấy phép lao động của LĐNNN khi hết hiệu lực thì hợp đồng lao động với người sử dụng lao động sẽ chấm dứt.

Thứ hai, các quy định về bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp. Theo khoản 8 Điều 3, Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015 thì tai nạn lao động là tai nạn gây tổn thương cho bất kỳ bộ phận, chức năng nào của cơ thể hoặc gây tử vong cho người lao động, xảy ra trong quá trình lao động, gắn liền với việc thực hiện công việc, nhiệm vụ lao động.

Các chế độ BHXH bắt buộc gồm ốm đau; thai sản; bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; hưu trí và tử tuất, như vậy chế độ bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp là một trong những chế độ LĐNNN được hưởng khi tham gia BHXH bắt buộc. Nghị định số 143/2018/NĐ-CP tại khoản 4 Điều 13 quy định: Nếu LĐNNN làm việc tại Việt Nam giao kết nhiều hợp đồng lao động với nhiều người sử dụng lao động và thuộc diện đóng BHXH bắt buộc thì chỉ đóng BHXH đối với hợp đồng lao động giao kết đầu tiên, riêng việc tham gia vào quỹ bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp thì người sử dụng lao động phải đóng theo từng hợp đồng lao động đã giao kết. Theo báo cáo của cơ quan BHXH Việt Nam, trong năm 2023, ngành BHXH đã giải quyết kịp thời hưởng mới trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp theo hình thức hàng tháng và một lần cho hơn 7.300 người; theo đó, có 1.775 người hưởng mới trợ cấp tai nạn lao động hàng tháng và 415 người hưởng trợ cấp bệnh nghề nghiệp hàng tháng, trong đó đối tượng thụ hưởng bao gồm cả LĐNNN. Mặc dù công tác giải quyết hưởng chế độ cho người lao động bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp được triển khai kịp thời theo quy định của pháp luật, tuy nhiên trên thực tế vẫn diễn ra tình trạng nợ đọng, trốn đóng bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp xảy ra ở hầu hết các địa phương gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động, làm giảm tính nghiêm minh của pháp luật và mục tiêu của chính sách an sinh xã hội³.

Thứ ba, về trợ giúp xã hội đối với LĐNNN làm việc tại Việt Nam: Hiện nay, quy định về trợ giúp xã hội (Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15/3/2021 quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội) không đề cập tới đối tượng được trợ giúp là LĐNNN tại Việt Nam khi họ rơi vào tình huống khó khăn, ví dụ như trong đại dịch Covid-19, nhiều LĐNNN rơi vào tình trạng công việc bị ảnh hưởng trầm trọng, thu nhập sụt giảm, thậm chí là thất nghiệp, cuộc sống thiếu thốn mong muốn được trợ giúp. Với phương châm “không để ai bị bỏ lại phía sau”, bảo đảm an toàn sức khỏe và đời sống sinh hoạt cho tất cả mọi người, không phân biệt đối xử người trong nước hay người nước ngoài, Đảng, Nhà nước và Chính phủ Việt Nam đã ban hành những chủ trương, chính sách nhằm kịp thời hỗ trợ công dân nước ngoài tại Việt Nam gặp khó khăn bởi dịch bệnh (Thành Nam, 2021). Bên cạnh đó, thực tế hiện nay LĐNNN vào Việt Nam hiện tập trung ở một số thành phố hoặc đô thị lớn và khu công nghiệp, làm tăng thêm gánh nặng cơ sở hạ tầng và trật tự an toàn xã hội. Nếu như năm 2015, LĐNNN tập trung tại thành phố Hồ Chí Minh là cao nhất với 20,4 nghìn người thì năm 2022, LĐNNN làm việc tại Việt Nam chủ yếu tập trung tại các thành phố lớn hoặc các địa phương có dự án lớn với nhiều nhà thầu nước ngoài thi công như: Hà Nội - hơn 4.400 người, Bắc Giang hơn 4.600 người, Long An hơn 5.600 người, thành phố Hồ Chí Minh hơn 27.000 người (Tổng cục Thống kê, 2021), điều này đặt ra bài toán cần giải quyết cho Nhà nước đối với việc giải quyết đầy đủ chế độ ASXH cho LĐNNN.

3. Đánh giá chung và đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Việc bảo đảm thực thi quyền an sinh xã hội của LĐNNN làm việc tại Việt Nam là nội dung quan trọng thúc đẩy quan hệ lao động hài hòa, ổn định, tác động tích cực đến môi

³ Theo BHXH Việt Nam, tính đến ngày 31/5/2023, tổng số tiền chậm đóng BHXH, BHYT, bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) phải tính lãi là 15.848 tỷ đồng, chiếm 3,3% số tiền phải thu. Trong số tiền chậm đóng này, khó khăn nhất là số tiền chậm đóng BHXH tại các đơn vị đã phá sản, giải thể, ngừng hoạt động sản xuất kinh doanh, đơn vị không có người đại diện theo pháp luật làm ảnh hưởng quyền lợi hưởng BHXH của NLĐ tại các doanh nghiệp này. Một số BHXH tỉnh, TP có số tiền chậm đóng BHXH, BHYT, BHTN cao nhất như thành phố Hồ Chí Minh là 4.328 tỷ đồng, Hà Nội là 4.081 tỷ đồng, Hải Phòng là 650 tỷ đồng, Thanh Hóa là 459 tỷ đồng, Bình Dương là 412 tỷ đồng.

trường kinh tế quốc gia và hợp tác quốc tế. Bên cạnh những kết quả đạt được, trên thực tiễn quy định của pháp luật về thực thi ASXH của LĐNNN còn một số hạn chế như sau:

Một là, hệ thống các quy định pháp luật về bảo đảm các quyền an sinh xã hội của LĐNNN làm việc tại Việt Nam còn rời rạc, còn thiếu (như quy định về bảo hiểm thất nghiệp, quy định về trợ cấp xã hội cho LĐNNN...) và được lồng ghép áp dụng chung với các đối tượng lao động là người Việt Nam. Hiện nay pháp luật quy định một số nhóm đối tượng không thuộc diện cấp giấy phép lao động, trong đó có đối tượng người nước ngoài là học sinh, sinh viên đang học tập tại Việt Nam. Tuy nhiên, những đối tượng này tham gia vào rất nhiều công việc, bao gồm cả lao động phổ thông và công việc về giáo dục, đào tạo (dạy Tiếng Anh, ngôn ngữ...) nhưng thực tế không được đảm bảo thụ hưởng các chính sách ASXH theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, quy định về thời gian tham gia BHXH bắt buộc giữa lao động là công dân Việt Nam (có hợp đồng lao động đủ 01 tháng trở lên) với LĐNNN tại Việt Nam (có hợp đồng lao động xác định thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên) chưa có sự tương thích và chưa đảm bảo quyền lợi tham gia BHXH của LĐNNN. Thực tiễn thực hiện chế độ ASXH đối với LĐNNN cũng đã phát sinh một số vấn đề cần bổ sung cụ thể trong Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Việc làm như: sự khác biệt, khó khăn về ngôn ngữ của LĐNNN dẫn đến việc hiểu/thụ hưởng các quyền lợi về bảo hiểm y tế chưa phù hợp trong khám chữa bệnh; LĐNNN không thuộc đối tượng được tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Mặt khác, việc trả lương bằng ngoại tệ cũng ảnh hưởng đến quá trình đóng BHXH và thuế thu nhập cá nhân cho LĐNNN, bởi cơ sở tính toán phí BHXH và thuế là tiền Việt Nam nên phải quy đổi tiền ngoại tệ sang tiền Việt Nam. Do đó, trong thời gian tới cần tiếp tục nghiên cứu hình thức bảo hiểm việc làm phù hợp với LĐNNN nhằm đảm bảo quyền ASXH của đối tượng này.

Hai là, công tác thanh kiểm tra và xử lý vi phạm trong hoạt động quản lý LĐNNN ở Việt Nam, trong đó có việc tuân thủ các thỏa thuận trong hợp đồng lao động liên quan tới các chế độ thụ hưởng ASXH của LĐNNN chưa chặt chẽ do hoạt động thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực quản lý lao động nước ngoài cũng phải tuân theo mô hình thanh tra chung với các vấn đề thuộc thẩm quyền của thanh tra lao động. Thực tế hiện nay việc định danh LĐNNN còn gặp nhiều hạn chế do cơ sở dữ liệu người cư trú và LĐNNN chưa liên thông toàn bộ, dẫn đến tình trạng kém hiệu quả trong quản lý người nước ngoài trên địa bàn. Cùng với đó, số lượng người nước ngoài di cư trái phép vào Việt Nam để thực hiện các công việc phổ thông đã tăng trong những năm gần đây, theo báo cáo chính thức là 44% (Xuân Thao, 2013). Lao động là người châu Phi chiếm đa số lao động nước ngoài bất hợp pháp, các cơ quan chức năng của Việt Nam đang phải đối mặt với thách thức từ nguồn LĐNNN bất hợp pháp này (Tổng cục Thống kê, 2021). Theo thống kê của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, tính đến tháng 10/2023, Việt Nam có hơn 132.381 LĐNNN trong đó lao động không có giấy phép là 10.458 người (chiếm 7,8% trên tổng số LĐNNN ở Việt Nam), những lao động không có giấy phép phải đối mặt với điều kiện làm việc bấp bênh, không được đảm bảo ASXH.

Ba là, Luật Công đoàn năm 2024 (có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2025) đã khắc phục vướng mắc, mâu thuẫn trong quy định tại Luật Công đoàn 2012 (chỉ quy định “người lao động là người Việt Nam” mới có quyền thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn trong khi Bộ luật Lao động 2019 quy định cho phép người lao động là người nước ngoài được quyền gia nhập “tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp”, theo đó người lao động là công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam theo hợp đồng lao động có thời hạn từ đủ 12 tháng trở lên được gia nhập và hoạt động công đoàn tại công đoàn cơ sở (khoản 2 Điều 5 Luật Công đoàn năm 2024). Trên thực tế, việc quy định quyền gia nhập và hoạt động công đoàn

của LĐNNN góp phần thể chế hóa đường lối của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của Công đoàn Việt Nam trong tình hình mới, phù hợp với hội nhập kinh tế quốc tế trong bối cảnh Việt Nam tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, đáp ứng các yêu cầu thực thi cam kết quốc tế về lao động, công đoàn và bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật hiện hành, đặc biệt là Bộ luật Lao động. Việt Nam đã và đang là thành viên tích cực, có trách nhiệm trong việc tôn trọng và thúc đẩy các tiêu chuẩn lao động quốc tế cơ bản của ILO (cấm phân biệt đối xử trong lao động; xóa bỏ các hình thức lao động cưỡng bức; quyền tự do hiệp hội và thương lượng..., phù hợp với Công ước 87 về quyền tự do hiệp hội). Vì thế, cần sớm có quy định cụ thể hướng dẫn việc thực thi quyền gia nhập và hoạt động Công đoàn Việt Nam của LĐNNN trên thực tiễn.

Để thực thi có hiệu quả các chính sách ASXH với LĐNNN tại Việt Nam, tác giả đề xuất một số giải pháp như sau:

Thứ nhất, cần tiếp tục nghiên cứu, xây dựng hoàn thiện hệ thống các quy định pháp luật về ASXH đối với LĐNNN làm việc tại Việt Nam theo lộ trình, tiến tới hợp nhất về quản lý người lao động di cư quốc tế bằng Luật Quản lý lao động di cư (điều chỉnh hai đối tượng là người Việt Nam đi làm việc tại nước ngoài và người nước ngoài làm việc tại Việt Nam)⁴ nhằm thống nhất trong quản lý lao động di cư, là cơ sở pháp lý cho việc áp dụng pháp luật cũng như tuyên truyền pháp luật về lao động di cư quốc tế.

Thứ hai, có chính sách thu hút đầu tư LĐNNN có trình độ chuyên môn và kỹ thuật đến làm việc tại Việt Nam, đồng thời cần khuyến khích phát triển thị trường hàng hoá, dịch vụ và thực hiện chính sách ASXH phù hợp với LĐNNN, điều này sẽ làm giảm tình trạng nhập cư bất hợp pháp và tuân thủ các quy luật của thị trường lao động. Xu hướng LĐNNN hiện nay là di chuyển từ các nước phát triển sang các nước đang phát triển hơn để tìm kiếm cơ hội tốt hơn và để tránh bị đánh thuế thu nhập cao ở nước mình, điều này đang là lợi thế đối với các nước đang phát triển. Vì vậy, cần nghiên cứu cung cấp các dịch vụ hỗ trợ dành cho LĐNNN như thành lập trung tâm hỗ trợ thông tin về pháp luật và thị trường lao động, giảng dạy tiếng Việt miễn phí, chế độ đãi ngộ, trợ cấp xã hội với LĐNNN và thành viên của gia đình họ khi sang Việt Nam làm việc...

Thứ ba, cần tăng cường hoạt động thanh kiểm tra việc thực thi BHXH, BHYT của doanh nghiệp sử dụng lao động, lượng hóa vai trò, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan thực hiện chính sách BHXH để giảm tình trạng trốn đóng, chậm đóng BHXH, tình trạng trục lợi về chính sách BHXH làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến khả năng chi trả và độ bền vững của quỹ BHXH. Hoạt động thanh tra, kiểm tra cần được triển khai đa dạng, không chỉ thực hiện theo hình thức chuyên đề, chuyên ngành mà còn lồng ghép với các cuộc thanh tra liên ngành có liên quan nhằm kịp thời phát hiện, xử lý các vi phạm về BHXH, BHYT.

Thứ tư, cần thống nhất các quy định về xử lý vi phạm hành chính đối với hoạt động quản lý lao động di cư quốc tế trong Nghị định riêng dành cho lao động di cư quốc tế nhằm áp dụng xử lý có hiệu quả các hành vi vi phạm của các chủ thể trong quan hệ lao động đặc thù này. Việt Nam cần phối hợp với các quốc gia khác để thực hiện quản lý LĐNNN, tăng cường hợp tác khu vực, chia sẻ thông tin, thúc đẩy sự tham gia tích cực hơn nữa của các quốc gia thành viên trong các thỏa thuận quốc tế, các cam kết, nỗ lực hài hòa hóa các quy tắc, chuẩn mực quốc tế và các cam kết khu vực về di chuyển lao động và quản lý LĐNNN.

⁴ Hiện nay việc quản lý người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài đã có luật Người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006 (sửa đổi năm 2022) và quản lý người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam thì chưa có Luật quy định các vấn đề trên, mà chỉ có một mục trong một chương của Bộ luật Lao động 2019 và các nghị định hướng dẫn.

Thứ năm, thúc đẩy ứng dụng công nghệ thông tin và cải cách hành chính sử dụng vào công tác nghiệp vụ quản lý của ngành, từ đó góp phần cải cách thủ tục hành chính trên dịch vụ công do liên thông về thông tin dữ liệu LĐNNN. Ứng dụng các phần mềm tiện ích để cung cấp thông tin về trách nhiệm đóng hưởng BHXH của người lao động và người sử dụng lao động để triển khai thực hiện đúng/đủ việc đóng BHXH, BHYT cho LĐNNN.

4. Kết luận

Trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế, lao động di cư quốc tế trở thành một hiện tượng tất yếu, phổ biến. Cũng như công dân của quốc gia sở tại, LĐNNN cần được bảo vệ bởi những cơ chế pháp lý bảo đảm ASXH theo tinh thần Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả lao động di trú và các thành viên gia đình họ năm 1990 của Liên Hợp Quốc. Nhằm đảm bảo quyền lợi hợp pháp và góp phần thực thi có hiệu quả ASXH cho LĐNNN tại Việt Nam, trong thời gian tới, pháp luật về LĐNNN cần tiếp tục nghiên cứu cả trên phương diện lý luận lẫn thực tiễn nhằm khắc phục những bất cập, hạn chế liên quan đến đảm bảo quyền lao động, trong đó có quyền ASXH cho LĐNNN, đảm bảo mục tiêu công bằng xã hội.

Tài liệu tham khảo

- ILO. (2004). *Một số Công ước và Khuyến nghị của ILO*. Nxb. Lao động - Xã hội.
- ILO và Tổng cục Thống kê. (2022). Khoảng trống về số liệu trong thống kê lao động di cư quốc tế ở Việt Nam. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2023/01/Data-gaps-report-vie-14h-30.12-web.pdf>
- Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội. (2010). *Quyền của người lao động di trú (Công ước của Liên Hiệp Quốc và những văn kiện quan trọng của ASEAN)*. Nxb. Hồng Đức.
- Nguyễn Thị Lan Hương. (2014). *Vấn đề lao động người nước ngoài ở Việt Nam trong thời kỳ hội nhập quốc tế*. Nxb. Lao động.
- Thành Nam. (2021). Hỗ trợ người nước ngoài trong dịch Covid-19. <https://nhandan.vn/ho-tro-nguoi-nuoc-ngoai-trong-dich-covid-19-post664761.html>
- Xuân Thao. (2013). Bất cập trong quản lý lao động nước ngoài tại Việt Nam. <http://www.baohaiquan.vn/Pages/Bat-captrong-quan-ly-lao-dong-nuoc-ngoai-tai-Viet-Nam>