

Quyền làm việc của người lao động cao tuổi theo pháp luật Việt Nam với một số công ước quốc tế

Trần Cẩm Vân*

Nhận ngày 21 tháng 6 năm 2025. Chấp nhận đăng ngày 24 tháng 9 năm 2025.

Tóm tắt: Bài viết phân tích quyền làm việc của người lao động cao tuổi trong bối cảnh Việt Nam đang bước vào giai đoạn già hóa dân số nhanh chóng. Trên cơ sở đối chiếu với các chuẩn mực quốc tế, đặc biệt là các công ước và khuyến nghị của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), nghiên cứu chỉ ra rằng pháp luật Việt Nam tuy đã có một số bước tiến quan trọng trong quy định pháp luật nhưng vẫn tồn tại nhiều khoảng trống. Các hạn chế chủ yếu gồm cơ chế bảo đảm quyền lợi như an sinh xã hội, điều kiện làm việc,... còn mang tính nguyên tắc; thiếu chính sách hỗ trợ việc làm và đào tạo lại, cùng với nguy cơ phân biệt đối xử theo tuổi tác. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và chính sách, hướng tới bảo vệ quyền làm việc bền vững, công bằng cho người lao động cao tuổi trong bối cảnh chuyển đổi số và phát triển bền vững.

Từ khóa: Người lao động cao tuổi, quyền làm việc, pháp luật Việt Nam, Công ước quốc tế.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: This article analyzes the right to work of older workers in the context of Vietnam's rapid transition into an aging society. By comparing national legislation with international standards, particularly the conventions and recommendations of the International Labour Organization (ILO), the study highlights that although Vietnam has taken a number of important steps in its legal regulations, many gaps remain. The main limitations include the facts that mechanisms to secure rights and interests such as social protection, working conditions... are still in general principles, policies on employment support and retraining are still insufficient, and the risk of age-based discrimination remains. Based on these findings, the article proposes measures to improve legislations and policies aimed at ensuring sustainable and equitable protection of older workers' right to work in the context of digital transformation and sustainable development.

Keywords: Older workers, right to work, Vietnamese law, International conventions.

Subject classification: Jurisprudence

1. Đặt vấn đề

Năm 2007, Việt Nam bước vào thời kì cơ cấu “dân số vàng” tức là cơ cấu dân số có số người trong độ tuổi lao động cao hơn số người phụ thuộc (người già và trẻ em). Tuy nhiên, hiện nay nước ta đã bước vào giai đoạn “già hóa dân số” với tốc độ rất nhanh. Theo số liệu từ Tổng cục Thống kê, năm 2024, Việt Nam đã chính thức bước vào giai đoạn “già hóa dân số”, với tỷ lệ người từ 60 tuổi trở lên chiếm khoảng 13,2% dân số cả nước và dự báo sẽ đạt khoảng 25% vào năm 2050 (Tổng cục thống kê, 2024). Trong bối cảnh đó, việc bảo đảm quyền của người cao tuổi, đặc biệt là quyền được tiếp tục làm việc sau độ tuổi nghỉ hưu, không chỉ là yêu cầu của một nền chính sách nhân văn, mà còn là yếu tố cấu thành sự phát triển bền vững về kinh tế - xã hội và nguồn nhân lực quốc gia.

Thực tế, một bộ phận không nhỏ người cao tuổi tại Việt Nam vẫn có nguyện vọng và đủ năng lực, điều kiện tham gia lao động. Tuy nhiên, họ đang đối mặt với nhiều rào cản cả về pháp lý, xã hội lẫn chính sách hỗ trợ. Mặc dù pháp luật Việt Nam hiện hành đã có những

* Khoa Luật, Học viện Phụ nữ Việt Nam.

Email: Vantc@hvpnv.edu.vn

quy định mang tính mở về kéo dài thời gian làm việc, về quyền được tiếp tục lao động sau tuổi nghỉ hưu thông qua cơ chế thỏa thuận, nhưng hệ thống pháp luật vẫn chưa thiết lập được các bảo đảm đầy đủ và thực chất về mặt quyền lợi, điều kiện tiếp cận việc làm, phòng ngừa phân biệt đối xử theo tuổi tác trong tuyển dụng và sử dụng lao động (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2022). Cùng với đó, sự thiếu vắng chính sách hỗ trợ việc làm, đào tạo lại hoặc tạo điều kiện cho người lao động cao tuổi (NLĐCT) thích ứng với thị trường lao động số đang đặt ra những thách thức mới, đặc biệt trong bối cảnh dịch chuyển cơ cấu nghề nghiệp và xu thế tự động hóa (UNFPA Việt Nam, 2023).

Trên phương diện quốc tế, quyền được làm việc của người cao tuổi không được quy định dưới dạng một quyền độc lập, mà thường được bảo đảm thông qua các nguyên tắc chung về không phân biệt đối xử, tiếp cận bình đẳng trong việc làm, và bảo vệ các nhóm yếu thế trong lao động. Các công ước và khuyến nghị của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) như Công ước số 111 về chống phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp (ILO, 2012), Khuyến nghị số 162 (1980) về lao động cao tuổi (ILO, 1980), hay Công ước số 168 về thúc đẩy việc làm và bảo vệ thất nghiệp (ILO, 1988) là những văn kiện quốc tế quan trọng thể hiện rõ tinh thần bảo đảm quyền làm việc của NLĐCT. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa phê chuẩn một số công ước chủ chốt và việc nội luật hóa các nguyên tắc quốc tế này còn ở mức độ khiêm tốn.

Từ những vấn đề nêu trên, việc nghiên cứu quyền làm việc của NLĐCT dưới góc độ pháp luật Việt Nam và so sánh với một số công ước quốc tế là cần thiết để làm rõ mức độ tương thích, chỉ ra các hạn chế, khoảng trống và đề xuất hướng hoàn thiện pháp luật trong thời gian tới. Bài viết này tập trung phân tích khung pháp lý hiện hành tại Việt Nam liên quan đến NLĐCT; đồng thời đối chiếu với các tiêu chuẩn quốc tế có liên quan nhằm xác định mức độ tương thích và đề xuất giải pháp tăng cường bảo vệ quyền làm việc trong bối cảnh già hóa dân số đang ngày càng hiện hữu và không thể đảo ngược.

2. Sự ghi nhận pháp lý về quyền làm việc của người lao động cao tuổi

Tại Việt Nam, theo Điều 148 Bộ luật lao động (BLLĐ) năm 2019, “NLĐCT” được hiểu là “người tiếp tục làm việc sau độ tuổi nghỉ hưu theo quy định của pháp luật”. Theo đó, NLĐCT được hiểu là người vẫn còn đang tham gia thị trường lao động sau khi đã vượt quá độ tuổi nghỉ hưu theo luật định. Việc xác định độ tuổi nghỉ hưu hiện nay được thực hiện theo lộ trình tăng dần quy định tại Điều 169 BLLĐ năm 2019 và Nghị định số 135/2020/NĐ-CP. Theo đó, từ năm 2021, tuổi nghỉ hưu được quy định là 60 tuổi 03 tháng đối với nam và 55 tuổi 04 tháng đối với nữ; và sẽ tăng dần theo từng năm cho đến khi đạt mức 62 tuổi với nam vào năm 2028 và 60 tuổi với nữ vào năm 2035.

Trên bình diện quốc tế, cách tiếp cận về khái niệm “NLĐCT” thường linh hoạt hơn và không bị giới hạn bởi một mốc tuổi pháp định cụ thể. ILO thường sử dụng các thuật ngữ như “older workers” hoặc “ageing workforce” để chỉ những người lao động từ 55 tuổi trở lên, tùy theo mục đích nghiên cứu hoặc định hướng chính sách (ILO, 2020). Cách sử dụng khái niệm theo hướng này nhằm phản ánh thực tế rằng khả năng lao động và nguyện vọng tiếp tục làm việc sau tuổi nghỉ hưu là rất khác nhau giữa các cá nhân và các quốc gia.

Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) sử dụng mốc tuổi 55 như chuẩn phân tích chính sách việc làm và phúc lợi cho lao động lớn tuổi, trong khi một số quốc gia vẫn duy trì mốc 65 tuổi để xác định người cao tuổi (OECD, 2022). Trong bối cảnh già hóa dân số nhanh như Nhật Bản hay Hàn Quốc, nhiều chính sách đã khuyến khích người cao tuổi tiếp tục làm việc, tiêu biểu là chế độ “tái tuyển dụng” (re-employment) hoặc “lao động sau nghỉ hưu” (post-retirement employment), được điều chỉnh bằng các quy định pháp luật riêng (Ministry of Health, Labour and Welfare (Japan, 2023).

Ở cấp độ quốc tế, chưa có định nghĩa thống nhất về “NLĐCT” trong các công ước ILO, song một số tài liệu kỹ thuật và khuyến nghị mang tính định hướng. Khuyến nghị số 162 (1980) coi “lao động lớn tuổi” là những người ở độ tuổi gần hoặc vượt quá tuổi nghỉ hưu thông thường nhưng vẫn có khả năng, nguyện vọng làm việc (ILO, 1980). Dù không quy định ngưỡng tuổi cụ thể, văn kiện này nhấn mạnh nguyên tắc không phân biệt đối xử, bảo đảm tiếp cận việc làm bình đẳng và khuyến khích các chính sách hỗ trợ phù hợp với năng lực của NLĐCT.

Tại châu Âu, Liên minh châu Âu (EU) thường xác định NLĐCT là những người từ 55 tuổi trở lên còn tham gia thị trường lao động. Khung Chiến lược châu Âu về việc làm và lão hóa nhấn mạnh nâng cao tuổi làm việc thực tế thông qua các chính sách thúc đẩy việc làm bền vững, cải thiện điều kiện lao động, đào tạo kỹ năng và xóa bỏ rào cản định kiến tuổi tác (ILO, 2020). Song song, báo cáo của OECD về lao động cao tuổi thường phân tích theo nhóm tuổi 50-64 và trên 65, phản ánh sự thay đổi của lực lượng lao động trong bối cảnh già hóa dân số toàn cầu (OECD, 2022).

Các chính sách pháp luật và khuyến nghị quốc tế đều hướng tới việc tạo điều kiện thuận lợi để NLĐCT tiếp tục tham gia lao động trong môi trường phù hợp, không bị phân biệt đối xử, đồng thời được bảo đảm an sinh xã hội, y tế và điều kiện làm việc. Định hướng chung là thúc đẩy môi trường làm việc hòa nhập tuổi tác, hỗ trợ thích ứng với xu thế già hóa dân số, qua đó bảo vệ quyền làm việc chính đáng của NLĐCT trong bối cảnh mới.

Tóm lại, pháp luật Việt Nam hiện xác định NLĐCT chủ yếu dựa trên căn cứ tiếp tục làm việc sau độ tuổi nghỉ hưu. Trong khi đó, thông lệ quốc tế thiên về cách tiếp cận linh hoạt hơn, thường lấy mốc từ 55 tuổi trở lên, gắn với khả năng lao động thực tế và bối cảnh kinh tế - xã hội. Điều này đặt ra yêu cầu Việt Nam cần sớm xây dựng khái niệm toàn diện, đồng thời hoàn thiện chính sách pháp luật thúc đẩy việc làm, bảo vệ quyền lợi và phát huy vai trò của NLĐCT trong bối cảnh già hóa dân số ngày càng nhanh chóng.

Quyền làm việc là quyền cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 (Điều 35) và nhiều điều ước quốc tế, tiêu biểu như Công ước số 111 của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) về chống phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (United Nations, 1966) cùng Khuyến nghị số 162 về lao động cao tuổi. Trong bối cảnh già hóa dân số, nội hàm của quyền này cần được mở rộng để bảo đảm rằng NLĐCT không bị loại trừ khỏi thị trường lao động vì định kiến tuổi tác.

Thứ nhất, quyền được tiếp tục làm việc là nội dung then chốt. Theo Điều 169 BLLĐ năm 2019, người lao động đến tuổi nghỉ hưu vẫn có thể làm việc nếu có thỏa thuận với người sử dụng lao động. Quy định này không chỉ là cơ chế “gia hạn” mà còn thể hiện quyền tự chủ nghề nghiệp của NLĐCT (Quốc hội, 2019). Ở Nhật Bản và Đức, quyền tiếp tục làm việc sau tuổi nghỉ hưu được pháp luật thừa nhận rõ ràng, coi như một cơ chế bảo đảm tính bền vững của thị trường lao động.

Thứ hai, quyền được đối xử bình đẳng về cơ hội việc làm cần được bảo đảm xuyên suốt. Nhiều NLĐCT bị loại trừ khỏi tuyển dụng hoặc thăng tiến do định kiến về hiệu suất hay khả năng thích ứng công nghệ. Thực tiễn này vi phạm nguyên tắc bình đẳng cơ hội trong việc làm, vốn là trụ cột của pháp luật lao động Việt Nam (Quốc hội, 2019, Điều 8, Điều 90) và tinh thần Công ước 111 của ILO mà Việt Nam đã phê chuẩn (ILO, 1958).

Thứ ba, quyền hưởng lương và điều kiện làm việc không thấp hơn tiêu chuẩn chung cũng là yếu tố quan trọng. Pháp luật Việt Nam không quy định phân biệt lương theo độ tuổi, nhưng nhiều doanh nghiệp vẫn trả lương thấp hơn cho NLĐCT, viện dẫn lý do hiệu suất hoặc thời gian cống hiến ngắn. Điều này đi ngược nguyên tắc “trả công bình đẳng cho công việc như nhau” được ghi nhận trong Công ước 100 của ILO và Chiến lược quốc gia về già hóa dân số (Thủ tướng Chính phủ, 2022).

Thứ tư, quyền không bị phân biệt đối xử vì lý do tuổi tác là nền tảng để bảo vệ sự toàn vẹn của quyền làm việc. Phân biệt đối xử do tuổi là hình thức kỳ thị phổ biến và dễ bị hợp thức hóa nhất trong quan hệ lao động, với các biểu hiện như từ chối ký hợp đồng mới, không cho tiếp cận đào tạo lại hoặc tự động điều chuyển sang công việc có tính chất phụ trợ. Mặc dù Điều 8 BLLĐ 2019 đã liệt kê hành vi phân biệt đối xử về tuổi tác là hành vi bị nghiêm cấm, nhưng cơ chế xử lý vi phạm còn chưa cụ thể, chưa có án lệ hay xử phạt hành chính rõ ràng để bảo đảm tính răn đe và thực thi (Quốc hội, 2019).

Tóm lại, nội hàm của quyền làm việc không chỉ là quyền có việc làm mà còn là quyền được làm việc một cách bình đẳng, có phẩm giá và không bị phân biệt đối xử vì lý do tuổi tác. Bảo đảm quyền này là điều kiện để NLĐCT tiếp tục đóng góp cho xã hội, duy trì thu nhập, và thực hiện các quyền khác trong hệ thống an sinh xã hội.

3. Thực trạng pháp luật Việt Nam và tiêu chuẩn quốc tế về quyền làm việc của người lao động cao tuổi

Hệ thống pháp luật Việt Nam quy định về quyền làm việc của NLĐCT dù đã có những bước tiến đáng ghi nhận trong việc tạo hành lang pháp lý cởi mở, tuy nhiên khi so sánh với các tiêu chuẩn quốc tế và thực tiễn thi hành vẫn cho thấy còn tồn tại những khoảng trống về cơ chế bảo vệ và các chính sách hỗ trợ đồng bộ, làm giảm mức độ tương thích với các chuẩn mực quốc tế và hạn chế hiệu quả bảo vệ quyền lợi của người lao động trên thực tế. Cụ thể:

Thứ nhất, về nguyên tắc chống phân biệt đối xử theo tuổi tác - rào cản pháp lý lớn nhất hiện nay. Một trong những rào cản nổi bật nhất đối với việc bảo đảm quyền làm việc của NLĐCT ở Việt Nam chính là khoảng trống pháp lý liên quan đến nguyên tắc chống phân biệt đối xử dựa trên tuổi tác. Công ước số 111 của ILO về chống phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp đặt ra yêu cầu các quốc gia thành viên phải xây dựng và thực thi một chính sách quốc gia toàn diện, nhằm xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử trong lĩnh vực lao động, bao gồm cả phân biệt theo tuổi tác, qua đó thúc đẩy cơ hội việc làm bình đẳng cho mọi người lao động. Trên thực tế, nhiều quốc gia đã coi nguyên tắc này là nền tảng trong hệ thống pháp luật lao động, từ đó phát triển các chính sách chuyên biệt hỗ trợ lao động cao tuổi tham gia bền vững vào thị trường lao động. Tuy nhiên, pháp luật lao động Việt Nam hiện nay vẫn chưa có quy định trực tiếp, rõ ràng và đủ sức ràng buộc về việc cấm phân biệt đối xử do tuổi tác. Điều 8 BLLĐ năm 2019 chỉ dừng lại ở việc cấm phân biệt đối xử trong lao động một cách chung chung, mà không liệt kê tuổi tác là một căn cứ bị cấm (Trần Đức Thắng, 2022). Khoảng trống này không chỉ là một hạn chế về kỹ thuật lập pháp, mà còn tạo nên một “vùng xám pháp lý” khiến tình trạng loại trừ lao động cao tuổi trong tuyển dụng và việc làm diễn ra phổ biến mà không phải chịu chế tài cụ thể. Các quảng cáo tuyển dụng với yêu cầu độ tuổi “dưới 35” hoặc “dưới 45” thường xuyên xuất hiện trên thị trường lao động, hợp thức hóa việc loại bỏ NLĐCT ngay từ vòng ứng tuyển, bất chấp năng lực và kinh nghiệm mà họ có thể đóng góp (Phạm Thị Hương Giang, 2022). Hệ quả trực tiếp của khoảng trống này là tỷ lệ lao động cao tuổi buộc phải tham gia khu vực phi chính thức ở mức cao. Theo số liệu thống kê, trên 60% người trong độ tuổi từ 60-69 vẫn đang làm việc, nhưng phần lớn tập trung ở các công việc giản đơn, thu nhập thấp, thiếu bảo hiểm xã hội và điều kiện an toàn lao động như giúp việc gia đình, bán hàng nhỏ lẻ hay bảo vệ (Trần Thị Thúy Dung & Đỗ Thị Dung, 2019). Đây không chỉ là vấn đề về thu nhập và an sinh xã hội, mà còn là biểu hiện của việc chưa bảo đảm nguyên tắc bình đẳng cơ hội trong việc làm - một nguyên tắc cốt lõi của pháp luật lao động quốc tế.

Thứ hai, về chính sách tuổi nghỉ hưu và giới hạn pháp lý đối với cơ hội làm việc linh hoạt của NLĐCT. Một rào cản pháp lý quan trọng khác trong việc bảo đảm quyền làm việc của NLĐCT tại Việt Nam xuất phát từ quy định về tuổi nghỉ hưu. Theo các chuẩn mực quốc tế, Công ước số 102 của ILO về an sinh xã hội và các khuyến nghị liên quan đều nhấn mạnh rằng

chính sách tuổi nghỉ hưu cần được thiết kế linh hoạt, tính đến sự đa dạng về ngành nghề, sức khỏe và nguyện vọng của người lao động, thay vì áp đặt một ngưỡng tuổi cứng nhắc (ILO, 1952). Ở nhiều quốc gia, tuổi nghỉ hưu được xem là một quyền lựa chọn, đi kèm các cơ chế khuyến khích để người lao động có thể tiếp tục làm việc nếu còn khả năng và mong muốn, nhằm bảo đảm quyền tham gia thị trường lao động bình đẳng cho nhóm lao động cao tuổi.

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, BLLĐ năm 2019 và Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 quy định tuổi nghỉ hưu theo lộ trình tăng dần, đến năm 2035 là 62 tuổi đối với nam và 60 tuổi đối với nữ (Điều 169 BLLĐ 2019). Quy định này mang tính cứng nhắc, chỉ cho phép kéo dài thời gian làm việc trong một số trường hợp đặc thù, ví dụ đối với chuyên gia có trình độ cao hoặc lao động có kỹ năng đặc biệt, với thời hạn không quá 5 năm (Hạnh Dung, 2019). Trên thực tế, cơ chế này chưa đủ rộng để bao quát nhu cầu làm việc đa dạng của số đông lao động cao tuổi. Đặc biệt, đối với những người làm việc trong khu vực phi chính thức hoặc những ngành nghề không thuộc diện “chuyên gia”, cơ hội kéo dài thời gian lao động chính thức hầu như không có.

Tình trạng này dẫn đến hệ quả là một bộ phận lớn NLĐCT buộc phải rời khu vực chính thức, mặc dù vẫn còn khả năng lao động. Theo thống kê, có đến gần 40% người trong độ tuổi từ 55-59 và hơn 25% người trên 60 mong muốn tiếp tục làm việc nếu có cơ hội, nhưng các rào cản pháp lý khiến họ chỉ có thể tìm đến các công việc phi chính thức, thiếu ổn định và không bảo đảm an sinh xã hội (Tổng cục Thống kê, 2021). Điều này cho thấy chính sách tuổi nghỉ hưu hiện hành chưa thực sự đáp ứng được nguyên tắc bình đẳng về quyền làm việc được ghi nhận trong Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) cũng như trong Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

Khoảng trống pháp lý này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải điều chỉnh chính sách theo hướng tăng cường sự linh hoạt. Việc duy trì tuổi nghỉ hưu như một ngưỡng tham chiếu cho chính sách bảo hiểm xã hội là cần thiết, nhưng đồng thời pháp luật lao động nên mở rộng cơ chế lựa chọn cho NLĐCT tiếp tục làm việc khi còn đủ sức khỏe, không chỉ trong khu vực có kỹ năng cao mà cả trong những công việc phổ biến. Đây sẽ là bước đi cần thiết nhằm hài hòa giữa mục tiêu an sinh xã hội và bảo đảm quyền bình đẳng tiếp cận việc làm của lao động cao tuổi trong bối cảnh già hóa dân số nhanh chóng ở Việt Nam.

Thứ ba, về chính sách bảo đảm an sinh xã hội đối với NLĐCT. Một khía cạnh quan trọng không thể tách rời quyền làm việc của NLĐCT là vấn đề an sinh xã hội. Các chuẩn mực quốc tế, đặc biệt là Công ước số 102 của ILO về an sinh xã hội (ILO, 2012) và Khuyến nghị số 202 về an sinh xã hội (ILO, 2019), đều khẳng định rằng an sinh xã hội cần được thiết kế theo hướng toàn diện, bao quát và công bằng, bảo đảm mọi người dân, bao gồm cả người cao tuổi, đều có quyền tiếp cận mức bảo vệ tối thiểu và được hỗ trợ để tiếp tục tham gia thị trường lao động khi có khả năng. Theo đó, an sinh xã hội không chỉ là công cụ bảo vệ sau khi người lao động rút khỏi thị trường lao động, mà còn phải là cơ chế hỗ trợ họ duy trì và kéo dài khả năng lao động.

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 đã có những cải cách quan trọng nhằm mở rộng diện bao phủ và tạo điều kiện cho người lao động tham gia hệ thống an sinh xã hội, đặc biệt thông qua chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện. Tuy nhiên, chính sách hiện hành vẫn bộc lộ những hạn chế trong việc đáp ứng nhu cầu đặc thù của NLĐCT. *Một là*, do điều kiện tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc gắn chặt với quan hệ lao động chính thức, phần lớn lao động cao tuổi làm việc trong khu vực phi chính thức bị loại trừ khỏi hệ thống này. Dù Luật Bảo hiểm xã hội 2024 đã nói lỏng quy định về thời gian đóng tối thiểu để hưởng lương hưu xuống còn 15 năm, tiến tới 10 năm, nhưng đối với nhiều NLĐCT bắt đầu tham gia muộn, mốc này vẫn là thách thức lớn (Quốc hội, 2024); *Hai là*, chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện hiện chưa thực sự hấp dẫn để thu hút NLĐCT. Mức

đóng còn cao so với thu nhập trung bình của nhóm này, trong khi quyền lợi hưởng còn hạn chế, chủ yếu tập trung vào chế độ hưu trí và tử tuất. Điều này làm giảm khả năng bảo đảm an sinh thực chất cho NLĐCT vẫn còn tham gia thị trường lao động nhưng ở vị thế bấp bênh; *Ba là*, hệ thống chính sách hỗ trợ việc làm và đào tạo lại cho NLĐCT còn thiếu vắng. Trong khi một số quốc gia đã thiết kế các chương trình đào tạo ngắn hạn, hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp hoặc khuyến khích doanh nghiệp sử dụng NLĐCT thông qua ưu đãi về thuế và bảo hiểm, thì ở Việt Nam, các cơ chế này gần như chưa được thể chế hóa. Khoảng trống này khiến NLĐCT khó có thể tìm thấy chỗ đứng ổn định trong thị trường lao động hiện đại, vốn đòi hỏi kỹ năng ngày càng cao và thích ứng nhanh với công nghệ.

Những bất cập trên cho thấy, hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam vẫn thiên về bảo vệ thụ động sau khi lao động cao tuổi rút khỏi thị trường, mà chưa chú trọng đúng mức đến chức năng chủ động hỗ trợ nhóm này tiếp tục làm việc một cách bền vững. Trong bối cảnh già hóa dân số diễn ra nhanh chóng, sự điều chỉnh chính sách theo hướng toàn diện, linh hoạt và khuyến khích tính chủ động của NLĐCT là yêu cầu cấp bách, vừa nhằm bảo đảm quyền làm việc, vừa bảo vệ an sinh xã hội lâu dài.

Thứ tư, về điều kiện lao động và môi trường làm việc an toàn, phù hợp với NLĐCT. Một trong những khía cạnh then chốt bảo đảm quyền làm việc của NLĐCT là điều kiện lao động và môi trường làm việc an toàn, phù hợp với thể trạng và đặc thù của nhóm lao động này. Các công ước quốc tế, đặc biệt là Công ước số 155 của ILO về an toàn và sức khỏe nghề nghiệp (ILO, 1981), cùng với Khuyến nghị số 162 về NLĐCT (ILO, 1980), đều nhấn mạnh rằng việc tạo ra một môi trường làm việc an toàn, lành mạnh và phù hợp với năng lực của từng nhóm tuổi là nghĩa vụ cơ bản của quốc gia thành viên. Theo đó, việc bảo vệ sức khỏe nghề nghiệp phải đi đôi với các biện pháp điều chỉnh điều kiện làm việc cho NLĐCT, nhằm duy trì khả năng làm việc bền vững và ngăn ngừa nguy cơ bị loại trừ khỏi thị trường lao động.

Pháp luật Việt Nam, cụ thể là BLLĐ năm 2019, đã có những quy định đáng chú ý liên quan đến vấn đề này. Điều 149 của Bộ luật quy định rằng người sử dụng lao động có trách nhiệm bố trí công việc phù hợp với sức khỏe của NLĐCT, đồng thời có thể thỏa thuận rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày hoặc hằng tuần (Quốc hội, 2019). Quy định này thể hiện nỗ lực của nhà làm luật trong việc cân nhắc đặc thù thể chất và nhu cầu bảo vệ sức khỏe của nhóm lao động này. Tuy nhiên, điểm hạn chế là các quy định mang tính nguyên tắc, thiếu các hướng dẫn chi tiết và cơ chế giám sát cụ thể, dẫn đến khó khăn trong triển khai trên thực tế.

Trong thực tiễn, nhiều NLĐCT phải tiếp tục làm việc trong các môi trường không bảo đảm an toàn, thiếu điều kiện bảo hộ, đặc biệt là ở khu vực phi chính thức. Các công việc phổ biến như bảo vệ, bốc xếp, chạy xe ôm công nghệ hay giúp việc gia đình thường tiềm ẩn nguy cơ tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, trong khi khả năng tiếp cận dịch vụ y tế nghề nghiệp và công cụ bảo hộ còn rất hạn chế (Viện Khoa học Lao động và Xã hội, 2021). Điều này cho thấy sự thiếu gắn kết giữa quy định pháp luật và cơ chế bảo đảm thực thi.

Nhìn tổng thể, pháp luật hiện hành mới chỉ đặt nền móng về mặt nguyên tắc, nhưng chưa tạo ra cơ chế đủ mạnh để bảo vệ quyền của NLĐCT trong điều kiện làm việc và an toàn nghề nghiệp. Để khắc phục, cần thiết phải xây dựng các tiêu chuẩn lao động riêng phù hợp với nhóm này, đồng thời gắn với cơ chế giám sát, chế tài rõ ràng nhằm nâng cao trách nhiệm của người sử dụng lao động. Đây là yếu tố cốt lõi để bảo đảm sự tương thích với chuẩn mực quốc tế và thúc đẩy việc làm bền vững cho NLĐCT tại Việt Nam.

Thứ năm, về chính sách đào tạo, học tập suốt đời và cơ hội việc làm cho NLĐCT. Trong bối cảnh dân số già hóa nhanh chóng, một trong những thách thức lớn nhất là duy trì năng lực làm việc và khả năng thích ứng nghề nghiệp của NLĐCT. Các văn kiện quốc tế, đặc biệt là Khuyến nghị số 162 của ILO về NLĐCT, nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thúc đẩy học tập suốt đời, đào tạo lại và đào tạo nâng cao kỹ năng nhằm bảo đảm rằng người lao động

lớn tuổi không bị loại trừ khỏi thị trường lao động do hạn chế về trình độ hay sự lạc hậu kỹ năng (ILO, 1980). Đồng thời, Chương trình nghị sự 2030 của Liên Hợp Quốc về các Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), trong đó có Mục tiêu 8 về “tăng trưởng kinh tế bền vững, việc làm đầy đủ và năng suất, việc làm bền vững và công việc tốt cho tất cả mọi người”, cũng khẳng định rằng cơ hội tiếp cận học tập suốt đời là điều kiện tiên quyết để người lao động, kể cả người cao tuổi, tiếp tục đóng góp vào nền kinh tế.

Ở Việt Nam, pháp luật lao động và các chính sách liên quan đã bước đầu ghi nhận vấn đề này. BLLĐ năm 2019 có đề cập đến quyền được đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ nghề nghiệp của người lao động nói chung (Điều 61, 62), nhưng chưa có quy định riêng biệt cho nhóm lao động cao tuổi (Quốc hội, 2019). Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014 cũng khẳng định quyền học tập suốt đời của mọi công dân, song cơ chế hỗ trợ cụ thể để người cao tuổi tham gia đào tạo nghề, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi số, vẫn còn rất hạn chế (Quốc hội, 2014).

Thực tiễn cho thấy, đa số NLĐCT ở Việt Nam, đặc biệt là những người làm việc trong khu vực phi chính thức, ít có cơ hội được đào tạo lại hoặc nâng cao kỹ năng. Điều này khiến họ thường chỉ có thể tiếp cận các công việc giản đơn, có năng suất thấp và dễ bị tổn thương trước sự thay đổi nhanh chóng của thị trường lao động (Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, 2020). Ngay cả trong khu vực chính thức, doanh nghiệp ít quan tâm đầu tư đào tạo cho lao động cao tuổi, do lo ngại chi phí cao và thời gian công hiến ngắn. Điều này dẫn đến một vòng luẩn quẩn: thiếu đào tạo - năng suất thấp - cơ hội việc làm hạn chế - nguy cơ bị loại trừ khỏi thị trường lao động.

Trong khi đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy, việc thiết kế các chính sách hỗ trợ đào tạo và đào tạo lại cho lao động cao tuổi mang lại lợi ích rõ rệt. Ở Đức, chính sách “WeGebAU” (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) được triển khai từ năm 2006 nhằm hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp tổ chức đào tạo nghề cho lao động lớn tuổi và lao động có trình độ thấp, giúp họ duy trì việc làm và nâng cao năng suất. Tại Hàn Quốc, chính phủ khuyến khích các trường đại học và trung tâm đào tạo mở các khóa học ngắn hạn, linh hoạt, phục vụ riêng cho người cao tuổi, tạo điều kiện để họ cập nhật kỹ năng và đáp ứng nhu cầu thị trường.

Những kinh nghiệm này cho thấy, học tập suốt đời không chỉ là một quyền lợi mà còn là cơ chế bảo vệ lao động cao tuổi khỏi nguy cơ bị loại trừ xã hội. Đối với Việt Nam, việc xây dựng một chính sách quốc gia về đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng cho NLĐCT là cần thiết, trong đó Nhà nước cần đóng vai trò chủ đạo thông qua việc hỗ trợ tài chính, khuyến khích doanh nghiệp tham gia, đồng thời phát triển hệ thống cơ sở đào tạo nghề thân thiện với người cao tuổi.

4. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về quyền làm việc của người lao động cao tuổi

Từ những phân tích về thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành nêu trên, có thể thấy rằng dù đã có những bước đi ban đầu, hệ thống pháp luật và chính sách của Việt Nam vẫn còn nhiều khoảng trống trong việc bảo vệ quyền làm việc của NLĐCT. Để giải quyết các vấn đề này một cách triệt để và hiệu quả, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp về pháp luật, chính sách hỗ trợ và hội nhập quốc tế.

4.1. Hoàn thiện quy định về tuổi nghỉ hưu và cơ chế tiếp tục làm việc

Một trong những rào cản lớn đối với việc bảo đảm quyền làm việc của NLĐCT hiện nay là chính sách tuổi nghỉ hưu còn mang tính cứng nhắc. Điều 169 BLLĐ 2019 quy định tuổi nghỉ hưu theo lộ trình tăng dần, đồng thời chỉ cho phép kéo dài thời gian làm việc tối đa 5 năm trong các trường hợp đặc biệt (Quốc hội, 2019). Luật Bảo hiểm xã hội 2024 cũng tiếp tục duy trì cách tiếp cận này khi coi tuổi nghỉ hưu là điều kiện chấm dứt hưởng chế độ hưu trí (Quốc hội, 2024).

Đề khắc phục, cần sửa đổi Điều 169 BLLĐ 2019 theo hướng: (i) giữ tuổi nghỉ hưu làm chuẩn bảo hiểm xã hội, nhưng (ii) bổ sung cơ chế cho phép người lao động được lựa chọn kéo dài thời gian làm việc nếu có sức khỏe và nguyện vọng, không giới hạn trong các trường hợp “chuyên gia, lao động kỹ năng cao”. Cụ thể, có thể bổ sung một khoản mới theo hướng: “Người lao động đã đủ tuổi nghỉ hưu nhưng còn sức khỏe và có nhu cầu làm việc có quyền thỏa thuận tiếp tục lao động với người sử dụng lao động, trừ trường hợp công việc có yêu cầu đặc thù về an toàn, sức khỏe”. Quy định này sẽ bảo đảm sự linh hoạt, phù hợp với chuẩn mực của ILO về quyền tiếp cận việc làm bình đẳng, đồng thời tránh tình trạng NLĐCT buộc phải rời khu vực chính thức để làm việc phi chính thức, không được bảo vệ pháp lý.

4.2. Bổ sung chính sách việc làm và đào tạo nghề cho người lao động cao tuổi

Luật Việc làm 2013 mới chỉ quy định chung về hỗ trợ việc làm, chưa có điều khoản riêng cho lao động cao tuổi (Quốc hội, 2013). Điều 8 và Điều 12 đề cập chính sách đào tạo nghề, nhưng không phân biệt độ tuổi và không có chương trình tái đào tạo chuyên biệt. Điều này dẫn đến tình trạng các trung tâm dịch vụ việc làm ít triển khai hoạt động dành riêng cho lao động cao tuổi. Giải pháp là sửa đổi, bổ sung Luật Việc làm 2013, cụ thể tại Điều 12, theo hướng ghi nhận “NLĐCT là đối tượng ưu tiên trong chính sách đào tạo nghề, bồi dưỡng kỹ năng để thích ứng với sự thay đổi của thị trường lao động”. Đồng thời, cần ban hành một nghị định hướng dẫn, quy định các chương trình hỗ trợ tái đào tạo, nhất là trong lĩnh vực công nghệ thông tin cơ bản, thương mại điện tử, dịch vụ xã hội và chăm sóc sức khỏe.

Cơ chế này không chỉ nâng cao năng lực cạnh tranh của lao động cao tuổi mà còn giúp họ duy trì việc làm trong bối cảnh chuyển đổi số và già hóa dân số nhanh chóng.

4.3. Hoàn thiện chính sách an toàn, vệ sinh lao động phù hợp với người lao động cao tuổi

Luật An toàn, vệ sinh lao động (Luật ATVSLĐ) năm 2015 và BLLĐ năm 2019 đã quy định nguyên tắc chung về bảo đảm an toàn, nhưng chưa có cơ chế đặc thù cho NLĐCT. Điều 21 Luật ATVSLĐ quy định trách nhiệm đánh giá, kiểm soát rủi ro, song không yêu cầu phân tích theo độ tuổi. Điều này khiến lao động cao tuổi - vốn có nguy cơ cao hơn về tai nạn và bệnh nghề nghiệp - chưa được bảo vệ đầy đủ (Quốc hội, 2015).

Cần bổ sung quy định vào Luật ATVSLĐ năm 2015 (hoặc nghị định hướng dẫn) yêu cầu người sử dụng lao động phải thực hiện “đánh giá rủi ro lao động có tính đến yếu tố tuổi tác” và bố trí công việc phù hợp cho NLĐCT. Đồng thời, Điều 149 BLLĐ năm 2019 cần được sửa đổi để quy định cụ thể trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc điều chỉnh điều kiện lao động (giảm cường độ làm việc, tăng thời gian nghỉ giữa ca, bố trí vị trí ít nguy hiểm hơn) đối với lao động cao tuổi. Cách tiếp cận này sẽ đưa pháp luật Việt Nam gần hơn với chuẩn mực của Công ước ILO số 155 về an toàn, vệ sinh lao động, đồng thời góp phần bảo đảm quyền làm việc trong môi trường an toàn cho nhóm đối tượng dễ bị tổn thương.

4.4. Tăng cường chính sách an sinh xã hội và mở rộng bao phủ cho người lao động cao tuổi

Một thách thức lớn là nhiều lao động cao tuổi trong khu vực phi chính thức không được bao phủ bởi bảo hiểm xã hội bắt buộc. Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội 2024 đã mở rộng phạm vi tham gia BHXH tự nguyện, song các chính sách hỗ trợ tài chính còn hạn chế. Điều này dẫn đến tình trạng nhiều lao động cao tuổi không có lương hưu, chỉ trông chờ vào trợ cấp xã hội với mức rất thấp (General Statistics Office of Viet Nam, 2023).

Giải pháp là cần sửa đổi, bổ sung Điều 10 Luật BHXH 2024 để tăng mức hỗ trợ đóng BHXH tự nguyện từ ngân sách nhà nước, nhất là đối với lao động trung niên, cận tuổi nghỉ hưu. Đồng thời, mở rộng diện bao phủ của BHXH bắt buộc sang một số nhóm lao động phi chính thức có thu nhập ổn định như lao động nền tảng số.

Bên cạnh đó, Luật Người cao tuổi 2009 (Điều 17, Điều 20) cần được sửa đổi theo hướng nâng mức trợ cấp xã hội cơ bản và gắn chặt hơn với chính sách việc làm, tức là hỗ trợ sinh kế cho người cao tuổi vẫn có khả năng lao động (Quốc hội, 2009, Điều 17, Điều 20)

4.5. Hoàn thiện cơ chế chống phân biệt đối xử và thúc đẩy bình đẳng việc làm

Một khoảng trống pháp lý quan trọng là Việt Nam chưa có đạo luật riêng về chống phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp. Điều này khiến NLĐCT dễ bị từ chối tuyển dụng hoặc bị sa thải sớm mà không có công cụ pháp lý hữu hiệu để bảo vệ quyền lợi.

Giải pháp là cần bổ sung một chương riêng trong BLLĐ hoặc xây dựng đạo luật về chống phân biệt đối xử, trong đó xác định rõ “tuổi tác” là một trong những căn cứ bị cấm phân biệt. Đồng thời, cần thiết lập cơ chế khiếu nại và xử lý vi phạm rõ ràng, với thẩm quyền thuộc về Thanh tra lao động và Tòa án lao động.

Việc hoàn thiện cơ chế này không chỉ bảo đảm tính tương thích với Công ước ILO số 111 mà còn góp phần xây dựng thị trường lao động công bằng, khuyến khích sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực cao tuổi.

5. Kết luận

Bảo đảm quyền làm việc của người lao động cao tuổi trong bối cảnh già hóa dân số nhanh chóng không chỉ là yêu cầu về mặt pháp lý mà còn là vấn đề xã hội cấp thiết. Hệ thống pháp luật Việt Nam đã có những bước tiến nhất định, song vẫn tồn tại khoảng trống trong các quy định về tuổi nghỉ hưu linh hoạt, điều kiện lao động an toàn, đào tạo lại và an sinh xã hội. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc xây dựng chính sách toàn diện, chú trọng chống phân biệt đối xử, mở rộng cơ hội việc làm và nâng cao kỹ năng là hướng đi hiệu quả. Vì vậy, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật, đồng thời triển khai các cơ chế hỗ trợ thực chất để vừa tận dụng nguồn nhân lực giàu kinh nghiệm, vừa bảo đảm an sinh xã hội bền vững trong dài hạn.

Tài liệu tham khảo

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. (2022). *Báo cáo tổng kết thi hành Bộ luật lao động năm 2019*.

Bộ Y tế (2021). *Báo cáo rà soát, đánh giá việc ban hành các tiêu chuẩn sức khỏe chuyên ngành cho người lao động*. Hà Nội.

Chính phủ. (2020). *Nghị định số 135/2020/NĐ-CP quy định về tuổi nghỉ hưu*.

Federal Republic of Germany. (2006). *General Equal Treatment Act (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz)*. Berlin.

Government of Japan. (2004, amended). *Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons*. Tokyo.

Government of Korea. (2015). *Senior Employment Promotion and Welfare Act*. Seoul.

General Statistics Office of Viet Nam. (2023). *Workers in informal employment in Viet Nam*. Hanoi: Statistical Publishing House. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2023/06/LAO-DONG-CO-VIEC-LAM-PHI-CHINH-THUC-O-VIET-NAM-Eg-final.pdf>

Hạnh Dung (2019). Chăm sóc sức khỏe người lao động: Nhiều doanh nghiệp chưa chú trọng. *Báo Đồng Nai*. https://baodongnai.com.vn/xahoi/201909/cham-soc-suc-khoe-nguoi-lao-dong-nhieu-dn-chua-chu-trong-2963299/?utm_source=chatgpt.com

International Labour Organization (ILO). (2012). *Equality and Non-Discrimination at Work in East and South-East Asia*. ILO Regional Office.

International Labour Organization (ILO). (1980). *Recommendation No. 162 concerning Older Workers*. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (1981). *Convention No. 155 concerning Occupational Safety and Health and the Working Environment*. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (2012). *Recommendation No. 202 concerning National Floors of Social Protection*. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (2020). *An Ageing Workforce: Opportunities and Challenges*. Geneva: ILO.

International Labour Organization. (1958). *C111 - Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation*; (1980). *R162 - Older Workers Recommendation*.

International Labour Organization (ILO). (1988). *Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention*, No. 168. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (1952). *Social Security (Minimum Standards) Convention*, No. 102. Geneva: ILO

Ministry of Health, Labour and Welfare (Japan). (2023). *Policies for Employment of Older People in Japan*. Tokyo.

Nguyễn Thị Hiền (2020). Thực trạng lao động và việc làm của người cao tuổi tại Việt Nam. *Tạp chí Lao động và Xã hội*, số 15.

OECD. (2022). *Working Better with Age*. OECD Publishing.

Phạm Thị Hương Giang. (2022). *Bàn về việc đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động với người cao tuổi*. Kỷ yếu Hội thảo khoa học "Hoàn thiện pháp luật lao động Việt Nam trong bối cảnh mới".

Quốc hội. (2009). *Luật Người cao tuổi*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Quốc hội. (2014). *Luật Giáo dục nghề nghiệp*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Quốc hội. (2015). *Luật An toàn, vệ sinh lao động*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Quốc hội. (2019). *Bộ luật lao động*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Quốc hội. (2024). *Luật Bảo hiểm xã hội*. Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

Thủ tướng Chính phủ. (2022). *Quyết định số 1676/QĐ-TTg về Chiến lược quốc gia về già hóa dân số giai đoạn 2021-2030*.

Tổ chức Lao động Quốc tế. (2016). *Ageing and labour market policies for older workers in Asia and the Pacific*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.

Tổng cục Thống kê (2021). *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam*. Hà Nội. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2021/08/Dan-so-gia-hoaVI.pdf>

Tổng cục Thống kê. (2022). *Báo cáo lao động việc làm năm 2022*. Hà Nội. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2024/03/Sach-BC-Dieu-tra-LDVL-2022-Vietnamese.pdf>

Tổng cục Thống kê. (2024). *Thông cáo báo chí kết quả điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ năm 2024*. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2025/01/Thong-cao-bao-chi-Ket-qua-chu-yeu-DSGK2024.pdf>

Trần Đức Thắng (2022). Một số bất cập trong quy định về hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*. số 8.

Trần Thị Thúy Dung & Đỗ Thị Dung (2019). Quyền lợi của người lao động cao tuổi theo các chế độ làm việc linh hoạt: Phân tích từ Bộ luật lao động. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*. số 22.

UNFPA Việt Nam. (2023). *Báo cáo Quốc gia về già hóa dân số Việt Nam*. <https://vietnam.unfpa.org>

United Nations. (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. New York: United Nations. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Viện Khoa học Lao động và Xã hội. (2021). *Báo cáo nghiên cứu về điều kiện làm việc của lao động cao tuổi trong khu vực phi chính thức*. Hà Nội.

Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương. (2020). *Báo cáo nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương*.