

PHÁP LUẬT BẢO HIỂM ĐỐI VỚI NGƯỜI LAO ĐỘNG NƯỚC NGOÀI LÀM VIỆC TẠI VIỆT NAM: MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ

PHẠM THỊ HẠNH*

Ngày nhận bài: 07/03/2017

Ngày phản biện: 17/05/2017

Ngày đăng bài: 15/06/2017

Tóm tắt:

Người lao động là công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam là một trong những đối tượng được tham gia bảo hiểm y tế theo Luật bảo hiểm y tế số 25/2008/QH12 ngày 14 tháng 11 năm 2008, được sửa đổi bổ sung ngày 13 tháng 6 năm 2014 và được pháp luật ghi nhận quyền tham gia bảo hiểm xã hội theo quy định của Luật bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13 ngày 20 tháng 11 năm 2014. Ngoài quyền được tham gia bảo hiểm y tế, đây là lần đầu tiên pháp luật Việt Nam thừa nhận quyền được tham gia bảo hiểm xã hội của người lao động nước ngoài, thay vì chỉ có người lao động là công dân Việt Nam mới được hưởng quyền này. Dù được pháp luật bảo hiểm ghi nhận sự tham gia của lao động nước ngoài tại Việt Nam, tuy nhiên vẫn tồn tại một số bất cập, thiếu sót, cần hoàn thiện nhằm phát huy cao nhất vai trò điều chỉnh của pháp luật trong lĩnh vực này.

Từ khóa:

Pháp luật bảo hiểm, lao động nước ngoài.

Abstract:

Employees who are foreign nationals working in Vietnam are eligible for health insurance under the Law on Health Insurance No. 25/2008 / QH12 dated 14 November 2008, amended June 13, 2014, and is legally recognized in participating in social insurance in accordance with the Law on Social Insurance No. 58/2014 / QH13 dated 20 November 2014. In addition to the right to health insurance this is the first time Vietnamese law recognizes the right to social insurance of foreign workers. Although the insurance law recognizes the participation of foreign workers in Vietnam in many insurance types, there are some shortcomings and gaps to be finalized in order to maximize the governing role of legislation in this area.

Key words:

Insurance law, foreign workers.

* ThS., Giảng viên trường Đại học Tài chính – Kế toán Quảng Ngãi; Email: phamthihanh@tckt.edu.vn.

1. Đặt vấn đề

Lao động là công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam được tham gia vào các loại hình bảo hiểm xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, như: bảo đảm nguyên tắc bảo vệ quyền con người, bảo đảm nguyên tắc đối xử quốc gia, thực tế người lao động là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam ngày càng tăng, thu hút lao động chất lượng cao là công dân nước ngoài, sự thừa nhận quyền này của người lao động trong hệ thống pháp luật các nước... Nó phản ánh được xu hướng phát triển tất yếu và sự tiến bộ của hình thái kinh tế - xã hội hiện tại, ghi nhận được sự đối xử bình đẳng và tinh thần nhân văn trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Mặc dù không có những quy định cụ thể, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam cũng có quy định gián tiếp quyền được tham gia bảo hiểm của công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam dưới khía cạnh bảo hộ quyền con người nói chung: *“Người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam; được bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền, lợi ích chính đáng theo pháp luật Việt Nam”*¹. Trên cơ sở đó, Luật bảo hiểm y tế số 25/2008/QH12 ngày 14/11/2008, được sửa đổi bổ sung ngày 13/6/2014 và Luật bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13 ngày 20/11/2014 đã cụ thể hoá việc *“bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền, lợi ích chính đáng”* của người nước ngoài được ghi nhận trong Hiến pháp bằng các quy định về đối tượng được tham gia bảo hiểm y tế và bảo hiểm xã hội như sau: đối tượng được tham gia bảo hiểm y tế là *“Người lao động làm việc theo hợp đồng lao động không xác định thời hạn, hợp đồng lao động có thời hạn từ đủ 3 tháng trở lên theo quy định của pháp luật về lao động;...”*², và đối tượng được tham gia bảo hiểm xã hội là *“Người lao động là công dân nước ngoài vào làm việc tại Việt Nam 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 được tham gia bảo hiểm bắt buộc theo quy định của Chính phủ”*³. Như vậy, ngoài việc được chăm sóc sức khoẻ khi lao động làm việc tại Việt Nam, sự bảo hộ quyền lợi đối với lao động là công dân nước ngoài dưới góc độ là sự đảm bảo thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, hết tuổi lao động hoặc chết, trên cơ sở đóng vào quỹ bảo hiểm xã hội chính thức được thừa nhận mặc dù chưa có hiệu lực pháp luật vì: *“Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2016, trừ quy định tại điểm b Khoản 1 và Khoản 2 Điều 2 của Luật này thì có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2018”*⁴. Do chưa có hiệu lực thi hành và chưa có những điều khoản thật cụ thể quy định về việc tham gia bảo hiểm xã hội của người lao động là công dân nước

¹ Điều 48 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 28/11/2013.

² Khoản 1 Điều 12 Luật Bảo hiểm y tế số 25/2008/QH12 ngày 14/11/2008, được sửa đổi bổ sung ngày 13/6/2014.

³ Khoản 2 Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13.

⁴ Khoản 1 Điều 124 Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13.

ngoài, quyền lợi tham gia bảo hiểm xã hội được đảm bảo tới đâu còn phụ thuộc vào quy định cụ thể của Chính phủ, đồng thời những quy định liên quan về việc tham gia bảo hiểm y tế của lao động nước ngoài có những thiếu sót nhất định. Vì vậy, trong bài viết này tác giả phân tích một số khía cạnh mang tính đóng góp xây dựng để các quy định trong lĩnh vực này mang tính thực tiễn và hiệu quả cao hơn.

2. Về đối tượng được tham gia bảo hiểm xã hội

Theo quy định tại Khoản 2 Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13, đối tượng là lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam được tham gia bảo hiểm xã hội là công dân nước ngoài, nghĩa là người có quốc tịch của một nước khác không phải là quốc tịch Việt Nam. Quy định này theo tác giả là chưa bao quát đầy đủ đối tượng được hưởng quyền tham gia bảo hiểm xã hội của người lao động nước ngoài, bởi lẽ người lao động nước ngoài tại Việt Nam ngoài công dân nước ngoài ra còn có thể là người không có quốc tịch (người không có quốc tịch Việt Nam và cũng không có quốc tịch nước ngoài⁵). Những người không có quốc tịch cư trú tại Việt Nam được chia thành 2 nhóm cơ bản là những người tị nạn, người di cư tự do từ Campuchia đến sinh sống tại các tỉnh phía Nam và những người từ Lào di cư tự do sang Việt Nam sống dọc 10 tỉnh biên giới phía Tây. Ngoài ra, còn có những người không quốc tịch từ Trung Quốc di cư sang Việt Nam sống tại các tỉnh biên giới phía Bắc và một số người đã được thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài nhưng vì nhiều lý do khác nhau họ không nhập được quốc tịch của nước đó, nay họ đang rơi vào tình trạng không quốc tịch, về Việt Nam sinh sống (trở về từ Hàn Quốc, Đài Loan, Đức, Tiệp...) ⁶. Những đối tượng là người không có quốc tịch này thực tế sống, làm việc, lao động tại Việt Nam, họ có quyền hưởng các chế độ bảo hiểm dành cho người lao động như công dân Việt Nam và công dân nước ngoài nếu họ đáp ứng được điều kiện 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. Vì vậy, tác giả kiến nghị Khoản 2 Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13 được sửa đổi như sau: “*Người lao động là **người nước ngoài** vào làm việc tại Việt Nam 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 được tham gia bảo hiểm bắt buộc theo quy định của Chính phủ*”.

3. Về phạm vi tham gia bảo hiểm xã hội của lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam

Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13 quy định người lao động có thể tham gia bảo hiểm xã hội dưới hai hình thức: bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện. Bảo hiểm xã hội bắt buộc gồm có 05 chế độ: ốm đau; thai sản; tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; hưu trí; tử tuất. Bảo hiểm xã hội tự nguyện có hai chế độ: Hưu trí và tử tuất. Tuy nhiên, lao

⁵ Khoản 2 Điều 3 Luật Quốc tịch Việt Nam số 24/2008/QH12.

⁶ ThS. Nguyễn Văn Toàn, *Quốc tịch và Luật Quốc tịch Việt Nam*, <https://luatminhkhue.vn/kien-thuc-luat-lao-dong/quoc-tich-va-luat-quoc-tich-viet-nam.aspx>, truy cập ngày 16/7/2012.

động là nước ngoài làm việc tại Việt Nam chỉ được tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc⁷ để được hưởng 05 chế độ là: ốm đau; thai sản; tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; hưu trí; tử tuất mà không được tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Theo tác giả, quy định phạm vi được tham gia bảo hiểm của lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam như trên là chưa hợp lý vì: (1) Lao động nước ngoài có quyền bình đẳng, không bị phân biệt khi tham gia bảo hiểm xã hội như những người lao động khác dưới một trong hai hình thức là: Bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc bảo hiểm xã hội tự nguyện trong trường hợp nếu không còn đáp ứng được điều kiện tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc thời gian đóng chưa đáp ứng để được hưởng chế độ hưu trí...; (2) Tạo điều kiện thuận lợi về việc hưởng đầy đủ các phúc lợi xã hội và thu nhập khi về già đối với những người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam khi họ gắn bó cả cuộc đời làm việc góp phần tạo dựng sự phát triển kinh tế cho đất nước và mong muốn được nhập cư và sống tại Việt Nam đến hết đời.

Chính vì những lẽ trên, nên việc mở rộng phạm vi quyền được hưởng bảo hiểm xã hội của lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam là điều cần thiết và tất yếu. Điều này tạo cơ sở cho việc tiến tới ký kết các Hiệp định hợp tác song phương về bảo hiểm xã hội giữa các nước có mối liên hệ lao động với nhau, đồng thời tạo điều kiện cho người lao động trong cũng như ngoài nước đều được hưởng mức lương hưu tốt nhất, đảm bảo công bằng trong việc thực hiện chi trả bảo hiểm xã hội.

4. Về các chế độ bảo hiểm xã hội mà lao động là công dân nước ngoài tại Việt Nam được tham gia

Khi ghi nhận lao động là công dân nước ngoài tại Việt Nam được tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, tức là đối tượng này sẽ được hưởng đầy đủ các chế độ bảo hiểm xã hội theo quy định tại Khoản 1 Điều 4 Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13, cụ thể là các chế độ về: ốm đau; thai sản; tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; hưu trí, tử tuất. Tuy nhiên, do ảnh hưởng bởi tính chất di chuyển giữa các khu vực lãnh thổ dẫn đến sự không ổn định về nơi cư trú, những quy định liên quan đến việc hưởng các chế độ bảo hiểm của đối tượng này cần phải chặt chẽ và cụ thể, tạo cơ sở pháp lý vững chắc vừa đảm bảo được lợi ích cho người lao động là công dân nước ngoài, vừa bảo vệ được lợi ích của nhà nước và của các chủ thể khác trong xã hội. Vì vậy, chúng tôi có một số kiến nghị như sau:

Đối với các chế độ: ốm đau; thai sản; tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, pháp luật về bảo hiểm liên quan là bảo hiểm y tế cần quy định rõ nơi cung cấp các dịch vụ y tế là các cơ sở khám chữa bệnh như quy định đối với công dân Việt Nam khi tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Từ đó loại trừ trường hợp lao động nước ngoài khám và chữa bệnh ngoài lãnh thổ Việt

⁷ Khoản 2 Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13.

Nam với các trình tự thủ tục và mức viện phí mà cơ quan chi trả bảo hiểm không thể kiểm soát được, từ đó có thể gây ra những hệ quả to lớn:

Một là, ảnh hưởng đến chính sách bảo hiểm mà trước tiên là chính sách bảo hiểm y tế Đảng và Nhà nước đang xây dựng. Quan điểm chỉ đạo của Đảng về vấn đề chăm sóc và bảo vệ sức khỏe của nhân dân tại Nghị quyết của Bộ chính trị số 46-NQ/TW ngày 23/02/2005 về công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới như sau: “*Sức khỏe là vốn quý nhất của mỗi con người và của toàn xã hội. Bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân là hoạt động nhân đạo, trực tiếp bảo đảm nguồn nhân lực cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, là một trong những chính sách ưu tiên hàng đầu của Đảng và Nhà nước. Đầu tư cho lĩnh vực này là đầu tư phát triển, thể hiện bản chất tốt đẹp của chế độ*”⁸. Từ quan điểm trên cho thấy, Đảng xem việc đảm bảo sức khỏe cho nhân dân là điều kiện tiên quyết đảm bảo sự tồn tại và sự tốt đẹp của chế độ mà Đảng và Nhà nước ta đang xây dựng. Để triển khai thực hiện quan điểm đó một cách toàn diện, Nhà nước đã thể chế hoá thành quy định trong Hiến pháp: “*Nhà nước đầu tư phát triển sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc sức khỏe của Nhân dân, thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân, ...*”⁹; đồng thời thực hiện nhiều biện pháp liên quan, trong đó có việc tổ chức và triển khai thực hiện bảo hiểm y tế, bước đầu tiên để có thể chăm sóc sức khỏe toàn diện cho nhân dân. Đây cũng là một trong những phúc lợi mà Nhà nước hỗ trợ cung cấp cho người dân, cho xã hội. Vì vậy, nếu những quy định về bảo hiểm xã hội không kịp thời và chặt chẽ, sẽ ảnh hưởng đến chính sách chăm sóc sức khỏe của các cá nhân trong xã hội.

Hai là, nguy cơ vỡ Quỹ bảo hiểm y tế. Quỹ bảo hiểm y tế sẽ bị vỡ khi xảy ra tình trạng chi vượt thu. Theo thống kê của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, tám tháng đầu năm 2016, quỹ khám chữa bệnh Bảo hiểm y tế tại 37 tỉnh, thành phố trong cả nước đã bội chi hơn 3.400 tỉ đồng. Ước tính năm 2016, cả nước sẽ bội chi khoảng 5.000 tỷ đồng¹⁰. Từ những thống kê trên, khả năng Quỹ bảo hiểm y tế sẽ bị vỡ hoàn toàn có thể xảy ra trong tương lai gần nếu như Nhà nước không có những biện pháp căn cơ khắc phục tình trạng bội chi nêu trên. Vì vậy, việc xây dựng các quy định có liên quan đến chính sách bảo hiểm, trong đó có chính sách bảo hiểm cho lao động nước ngoài ở Việt Nam cần dự đoán được những tình huống phát sinh khi áp dụng trong thực tế, từ đó giảm thiểu khả năng gây rủi ro tiềm ẩn cho các Quỹ bảo hiểm nói chung và Quỹ bảo hiểm y tế nói riêng.

Ba là, phá vỡ nguyên tắc: “*Bảo đảm chia sẻ rủi ro giữa những người tham gia bảo hiểm y tế*”¹¹. Cá nhân tham gia bảo hiểm y tế không phải đầu tư vì mục đích lợi nhuận mà vì

⁸ Mục I Quan điểm chỉ đạo và mục tiêu của Nghị quyết của Bộ chính trị số 46-NQ/TW ngày 23/02/2005.

⁹ Khoản 1 Điều 58 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

¹⁰ N.Dung, *Quỹ bảo hiểm y tế không “vỡ” như tin đồn*, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/quy-bao-hiem-y-te-khong-vo-nhu-tin-don-20161022100626183.htm>, truy cập ngày 22/10/2016.

¹¹ Khoản 1 Điều 3 Luật bảo hiểm y tế số 25/2008/QH12 ngày 14/11/2008.

mục đích được chia sẻ gánh nặng tài chính nếu rơi vào trường hợp ốm đau, thai sản, tai nạn... Tiêu chí quan trọng nhất để bảo hiểm nói chung và bảo hiểm y tế nói riêng tồn tại là việc chia sẻ rủi ro, chứ không phải trục lợi của bất kỳ một cá nhân, tổ chức nào, đặc biệt trong trường hợp là người lao động nước ngoài - những cá nhân rất khó quản lý về nhân thân và tài sản. Vì vậy, để bảo vệ nguyên tắc này, cần có những quy định chặt chẽ khi cho lao động là người nước ngoài được hưởng các chế độ bảo hiểm.

Theo tôi, đối với chế độ hưu trí, cần chia thành hai trường hợp như sau:

- Trường hợp lao động là người nước ngoài thực hiện việc định cư tại Việt Nam thì việc chi trả chế độ hưu trí được áp dụng như đối với lao động là công dân Việt Nam làm việc tại Việt Nam, cụ thể là áp dụng theo những quy định tại Mục 4 Chương 3 Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13.

- Trường hợp lao động là người nước ngoài thực hiện việc định cư ở nước ngoài thì cần quy định đối tượng này được hưởng chế độ hưu trí theo diện trợ cấp một lần, theo đó pháp luật cũng cần có những quy định cụ thể về mức hưởng trợ cấp một lần mà đối tượng này được hưởng.

Đối với chế độ tử tuất: Về cơ bản, lao động là người nước ngoài nên được hưởng các chế độ trợ cấp mai táng một lần như lao động là công dân Việt Nam đối với trường hợp đang trong thời gian đóng bảo hiểm thì chết do điều trị tai nạn lao động, tai nạn nghề nghiệp hoặc chết trong thời gian điều trị tai nạn lao động, tai nạn nghề nghiệp. Riêng đối với người đang hưởng lương hưu chỉ được nhận trợ cấp mai táng nếu họ chưa thực hiện việc định cư ở nước ngoài và chưa nhận trợ cấp xã hội một lần vì việc định cư đó; chế độ trợ cấp tuất một lần được áp dụng đối với các trường hợp như lao động là công dân Việt Nam làm việc tại Việt Nam, ngoại trừ trường hợp đã hưởng lương hưu theo diện trợ cấp một lần nếu lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam thực hiện việc định cư ở nước ngoài.

Tóm lại, từ việc phân tích các quy định của pháp luật về bảo hiểm đối với người lao động nước ngoài tại Việt Nam, tôi đưa ra một số kiến nghị nhằm đóng góp hoàn thiện các quy định của pháp luật theo quy trình bảo hiểm chặt chẽ, phù hợp với quy luật phát triển khách quan của xã hội, vừa đảm bảo được quyền lợi của lao động là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam, vừa hỗ trợ cho các lĩnh vực pháp luật liên quan. Hiện nay, lĩnh vực đầu tư ngày càng được quan tâm với mục đích thu hút mọi nguồn nhân lực phát triển đất nước, trong đó có nguồn nhân lực nước ngoài mà ưu tiên là nguồn nhân lực chất lượng cao, tạo sức mạnh tổng hợp để phát triển nền kinh tế đất nước.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ chính trị, *Nghị quyết số 46-NQ/TW ngày 23/02/2005.*

2. Quốc hội, *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 28/11/2013.*
3. Quốc hội, *Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13.*
4. Quốc hội, *Luật bảo hiểm y tế số 25/2008/QH12 ngày 14/11/2008, được sửa đổi bổ sung ngày 13 tháng 6 năm 2014.*
5. Quốc hội, *Luật Quốc tịch Việt Nam số 24/2008/QH12.*
6. N.Dung, *Quy bảo hiểm y tế không “vỡ” như tin đồn*, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/quy-bao-hiem-y-te-khong-vo-nhu-tin-don-20161022100626183.htm>, truy cập ngày 22/10/2016.
7. Nguyễn Văn Toàn, *Quốc tịch và Luật Quốc tịch Việt Nam*, <https://luatminhkhue.vn/kien-thuc-luat-lao-dong/quoc-tich-va-luat-quoc-tich-viet-nam.aspx>, truy cập ngày 16/7/2012.