

BẢO ĐẢM QUYỀN CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG DI CƯ THEO TIÊU CHUẨN QUỐC TẾ

• Đoàn Minh Đạt*

Tóm tắt: Bảo hộ công dân Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài thể hiện trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân, góp phần nâng cao vị thế chính trị, uy tín của Nhà nước ta đối với thế giới cũng như trong mắt người Việt Nam ở nước ngoài; cũng như khuyến khích, động viên sự đóng góp của đồng bào ở xa Tổ quốc vào sự nghiệp xây dựng, bảo vệ Tổ quốc. Trên cơ sở pháp lý về bảo đảm quyền của người lao động di cư theo tiêu chuẩn quốc tế, bài viết phân tích tình hình bảo hộ công dân đối với lao động di cư Việt Nam ở nước ngoài hiện nay, đồng thời đề ra giải pháp nhằm tăng cường bảo hộ công dân đối với lao động Việt Nam di cư ở nước ngoài.

Từ khóa: Lao động di cư, bảo đảm quyền của người lao động di cư.

Abstract: Protecting Vietnamese citizens who travel to work abroad demonstrates the State's responsibility to citizens, contributing to enhancing the political position and prestige of our State in the world as well as in the eyes of overseas Vietnamese; encouraging and motivating overseas compatriots to contribute to the cause of national construction and defense. On the legal basis of ensuring the rights of migrant workers according to international standards, the article analyzes the current situation of citizen protection for Vietnamese migrant workers abroad, and thus, proposes solutions to strengthen citizen protection for these people.

Keywords: Migrant workers, ensuring the rights of migrant workers.

Ngày nhận: 25/4/2022 Ngày phản biện, đánh giá: 10/5/2022 Ngày duyệt: 28/5/2022

1. Cơ sở pháp lý về bảo đảm quyền của người lao động di cư theo tiêu chuẩn quốc tế

Lao động di cư (LĐDC) tự do ra nước ngoài được hiểu là một cá nhân hay một nhóm di chuyển địa bàn lao động, cư trú từ lãnh thổ một quốc gia này tới một lãnh thổ quốc gia khác không theo kế hoạch của

cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Theo Công ước quốc tế về quyền của tất cả những người lao động di cư và các thành viên gia đình họ năm 1990, về mặt pháp lý, lao động di cư được phân thành hai dạng: a) hợp pháp (documented migrant): là những người đã, đang và sẽ làm một công việc có hưởng

(*) Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. Email: dathy712@gmail.com.

lương tại một quốc gia mà người đó không phải là công dân với các hình thức: nhân công vùng biên hay theo mùa; nhân công làm việc tại một công trình trên biển; nhân công lưu động hay theo dự án;... Công ước này sẽ không áp dụng với những người được cử hoặc tuyển dụng bởi các cơ quan và tổ chức quốc tế, hoặc những người được cử hoặc được tuyển dụng bởi một nước sang một nước khác được điều chỉnh bởi pháp luật quốc tế chung hoặc các hiệp định hay công ước quốc tế cụ thể; những nhà đầu tư; sinh viên và học viên;...¹ b) Lao động di cư không có giấy tờ hợp thức (undocumented migrant): là những người lao động di cư không có giấy tờ, họ không được trao các quyền được một nước cho phép vào, ở lại và làm một công việc được trả lương tại quốc gia đó.

Ngoài ra, Điều 4 của Công ước này còn đưa ra định nghĩa về “các thành viên gia đình” là những người kết hôn với những người lao động di cư hoặc có quan hệ tương tự như quan hệ hôn nhân, theo pháp luật hiện hành, cũng như con cái và những người sống phụ thuộc khác được công nhận là thành viên của gia đình theo pháp luật hiện hành và theo các hiệp định song phương và đa phương giữa các quốc gia liên quan².

Quyền của lao động di cư được ghi nhận trong nhiều văn bản pháp luật quốc tế. *Tuyên ngôn phổ quát về*

quyền con người năm 1948, tại Điều 23 quy định: (1) Ai cũng có quyền được làm việc, được tự do lựa chọn việc làm, được hưởng những điều kiện làm việc công bằng và thuận lợi và được bảo vệ chống thất nghiệp. (2) Cùng làm việc ngang nhau, mọi người được trả lương ngang nhau, không phân biệt đối xử. (3) Người làm việc được trả lương tương xứng và công bằng, đủ để bảo đảm cho bản thân và gia đình một đời sống xứng đáng với nhân phẩm, và nếu cần, sẽ được bổ sung bằng những biện pháp bảo trợ xã hội khác. (4) Ai cũng có quyền thành lập nghiệp đoàn hay gia nhập nghiệp đoàn để bảo vệ quyền lợi của mình.

*Công ước quốc tế về quyền của tất cả những người lao động di cư và các thành viên gia đình họ năm 1990*³, quy định các quyền, như: được tự do rời khỏi bất kỳ quốc gia nào, kể cả quốc gia xuất xứ của họ; quyền trở về hoặc ở lại nước xuất xứ của họ vào mọi thời điểm; quyền sống; quyền không bị tra tấn hoặc đối xử hay trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm; quyền không bị làm nô lệ hoặc nô dịch; quyền không bị lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc; quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng, nhận thức và tôn giáo; quyền tự do thể hiện tôn giáo hoặc tín ngưỡng; quyền có chính kiến mà không bị can thiệp; quyền tự do ngôn luận; không ai

được phép can thiệp một cách bất hợp pháp hoặc tùy tiện vào cuộc sống gia đình, đời tư, nhà cửa, thư tín hoặc các phương thức giao tiếp khác, hoặc công kích bất hợp pháp danh dự và uy tín của người lao động di cư và các thành viên gia đình họ; quyền tự do và an toàn cá nhân; quyền bình đẳng với các công dân của quốc gia liên quan trước các tòa án; bị cáo buộc phạm tội hình sự có quyền được coi là vô tội cho tới khi bị chứng minh là có tội theo pháp luật; v.v..

Ngoài ra, Công ước Viên ngày 18/4/1961 về quan hệ ngoại giao và Công ước Viên ngày 24/4/1963 về quan hệ lãnh sự của Bộ Ngoại giao (Việt Nam là thành viên), cũng đóng vai trò trực tiếp trong bảo hộ công dân đối với lao động di cư.

Tại khoản a, Điều 7 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa năm 1966 quy định: (i) Tiền lương thỏa đáng và tiền công bằng nhau cho những công việc có giá trị như nhau, không có sự phân biệt đối xử nào; đặc biệt, phụ nữ phải được đảm bảo những điều kiện làm việc không kém hơn đàn ông, được trả công ngang nhau đối với những công việc giống nhau; (ii) Một cuộc sống tương đối đầy đủ cho họ và gia đình họ phù hợp với các quy định của Công ước này.

Khoản a, Điều 8 của Công ước trên cũng quy định: quyền của mọi

người được thành lập và gia nhập công đoàn do mình lựa chọn, theo quy chế của tổ chức đó, để thúc đẩy và bảo vệ các lợi ích kinh tế và xã hội của mình. Việc thực hiện quyền này chỉ bị những hạn chế quy định trong pháp pháp luật và là cần thiết đối với một xã hội dân chủ, vì lợi ích của an ninh quốc gia và trật tự công cộng, hoặc vì mục đích bảo vệ các quyền và tự do của những người khác.

Tổ chức Lao động quốc tế (International Labour Organization) (viết tắt là ILO) trong Công ước số 97 năm 1949 và Công ước số 143 năm 1975 bước đầu đã thể chế hóa quyền của lao động động di cư. Trên cơ sở đó, Liên hợp quốc đã ban hành Công ước quốc tế về quyền của tất cả những người lao động di cư và các thành viên gia đình họ năm 1990⁴. Công ước này đã có những quy định cụ thể về quyền làm việc của lao động di cư tại các quốc gia thực hiện các cam kết quốc tế về bảo đảm thực hiện quyền làm việc của lao động di cư trong thực tế.

2. Về tình hình bảo hộ công dân đối với lao động Việt Nam đi cư ra nước ngoài hiện nay

Ở nước ta, Luật Người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006, Nghị định số 126/2007/NĐ-CP ngày 01/8/2007 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật này và các văn bản quy phạm

pháp luật liên quan, đặc biệt là Bộ luật Lao động năm 2019, đã tạo khung pháp lý tương đối hoàn chỉnh thúc đẩy việc bảo vệ quyền của người lao động di cư theo tiêu chuẩn quốc tế. Quỹ Bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài được thành lập theo Quyết định số 119/2007/QĐ-TTg ngày 25/7/2007 của Thủ tướng Chính phủ, nhằm thực hiện hiệu quả hơn công tác bảo hộ công dân. Trên cơ sở đó, Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Tổ chức di cư quốc tế (International Organization for Migration) (viết tắt là IOM) từ tháng 11/2007 và tham gia tích cực các hoạt động của ILO cũng như các diễn đàn quốc tế, trong nước trên lĩnh vực này.

Trên cơ sở pháp lý đó, Bộ Ngoại giao đã giao trách nhiệm thực hiện công tác bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài cho Cục Lãnh sự cụ thể hóa các hoạt động bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài; Và Ủy ban nhà nước về người Việt Nam ở nước ngoài là cơ quan nghiên cứu, xây dựng chủ trương, chính sách, phối hợp trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân Việt Nam ở nước ngoài. Kết quả trước tiên là đã xây dựng cơ sở dữ liệu về lao động di cư, triển khai hoạt động đăng ký công dân Việt Nam ở nước ngoài. Thực tế cho thấy, cơ sở dữ liệu về lao động Việt Nam

đi làm việc ở nước ngoài chưa được cập nhật thường xuyên và chưa có cơ sở dữ liệu thống nhất, do có trường hợp cơ quan, doanh nghiệp không gửi báo cáo về Cục Quản lý lao động ngoài nước cũng như Cục Lãnh sự. Do đó, cần phải thường xuyên cập nhật cơ sở dữ liệu chính xác về lao động di cư hoặc cơ sở dữ liệu về đăng ký công dân ở nước ngoài để các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài có thể nắm chắc được số lượng người lao động Việt Nam cư trú trên địa bàn mình quản lý, các thông tin chi tiết về nhân thân của những người này để có thể tiến hành các biện pháp bảo hộ kịp thời khi cần thiết. Trên cơ sở đó thực hiện tốt vai trò và hiệu quả hoạt động của cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự Việt Nam ở nước ngoài trong việc tiếp cận và hỗ trợ người lao động Việt Nam ở nước ngoài, giải quyết nhiều vướng mắc, tranh chấp với người sử dụng lao động và môi giới nước ngoài về việc làm và điều kiện làm việc, tiền lương, thu nhập, đóng thuế thu nhập, chi phí theo quy định. Công tác bảo hộ công dân Việt Nam ở nước ngoài đã bảo đảm về bình đẳng giới trong các trường hợp bị lạm dụng lao động, xâm hại thân thể, danh dự, nhân phẩm của cả lao động nam và nữ.

Do số lượng người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài ngày càng

gia tăng tại nhiều địa bàn và quốc gia khác nhau, nên đã tăng cường số lượng các cơ quan đại diện, hạn chế cơ quan đại diện kiêm nhiệm, đặc biệt là các địa bàn có đông người lao động Việt Nam làm việc và cư trú. Để triển khai thực hiện công việc này, trước mắt, đã và đang tiến hành tổng kết, đánh giá công tác đăng ký công dân trong thời gian qua để có thể làm rõ những hạn chế, bất cập trong công tác này và có phương hướng khắc phục. Tuyên truyền, phổ biến rộng rãi về tầm quan trọng, tác dụng của hoạt động đăng ký công dân; thủ tục đăng ký công dân cho công dân Việt Nam ở nước ngoài. Nâng cao nghiệp vụ, nhận thức của cán bộ làm công tác lãnh sự đối với hoạt động đăng ký công dân ở nước ngoài. Bộ Ngoại giao đang tích cực phối hợp với Bộ Công an, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội để xây dựng một văn bản quy phạm pháp luật quy định về hoạt động đăng ký công dân Việt Nam ở nước ngoài, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác xác minh quốc tịch của người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài khi xảy ra các tình huống cần bảo hộ.

Do tính chất phức tạp và đa dạng của công tác bảo hộ công dân nên việc phối hợp giữa những cơ quan trực tiếp thực hiện công tác này với các cơ quan hữu quan khác

là một việc làm rất cần thiết, quyết định đến hiệu quả của công tác bảo hộ công dân. Hiện nay đang xây dựng quy định cụ thể về cơ chế phối hợp thường xuyên và định kỳ giữa các cơ quan chức năng, trước hết là giữa Bộ Ngoại giao với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao để thống nhất cách thức bảo hộ công dân nhằm tránh những vướng mắc trong quá trình bảo hộ người lao động Việt Nam ở nước ngoài là người hai quốc tịch, giải quyết tốt vấn đề cho hồi hương công dân, vấn đề trục xuất công dân Việt Nam ở nước ngoài và vấn đề cho thôi hoặc cho trở lại quốc tịch Việt Nam,...

Cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự Việt Nam ở nước ngoài đã thực hiện phối hợp với quốc gia tiếp nhận về việc bảo hộ công dân Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo các điều ước quốc tế về hợp tác lao động. Để nâng cao hiệu quả công tác bảo hộ người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo các điều ước quốc tế về hợp tác lao động, đã bước đầu chú trọng xây dựng, thực hiện mối quan hệ phối hợp giữa nước ta với quốc gia tiếp nhận người lao động thông qua các hiệp định song phương, đa phương về lao động di cư. Trên cơ sở đó tiếp tục xây dựng, hoàn thiện cơ sở pháp

lý cho việc bảo hộ công dân đi làm việc ở nước ngoài khi gặp khó khăn, tiếp tục đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong đấu tranh chống di cư không qua các kênh chính thức và tăng cường sự hợp tác, hỗ trợ của các tổ chức quốc tế cũng như cơ quan chức năng nước sở tại.

Bên cạnh những kết quả đạt được, song thực tế có một bộ phận người lao động Việt Nam đi làm việc tự do ra nước ngoài vẫn chưa được bảo vệ. Do hiện nay phần lớn lao động di cư là lao động nông thôn, với trình độ hiểu biết pháp luật hạn chế và số lượng khó kiểm soát do lao động tự do nên công tác bảo hộ công dân rất khó thực hiện được đầy đủ, hiệu quả trong thực tế. Cơ chế phối hợp với các quốc gia sở tại vẫn đang là một khâu yếu trong công tác bảo hộ người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài, nhất là đối với những địa bàn chưa có cơ quan đại diện của Việt Nam. Hiện nay nước ta vẫn chưa có cơ chế phối hợp chặt chẽ, quy định trách nhiệm giữa cơ quan chức năng trong nước với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài. Trong trường hợp phải giải quyết tình huống khủng hoảng, nhanh và gấp thì chưa tạo được tính nhất quán, hiệu quả. Điều đó phần nào làm giảm hiệu quả của công tác bảo hộ công dân nói chung và bảo hộ lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng

nói riêng. Trong nhiều trường hợp, các cơ quan có thẩm quyền của các nước chưa ký kết hiệp định lãnh sự với nước ta không thông báo về việc bắt giữ, xét xử công dân Việt Nam cho các cơ quan đại diện Việt Nam. Mặt khác, tại các nước chưa ký hiệp định tương trợ tư pháp với nước ta, công dân Việt Nam sẽ phải làm thủ tục hợp pháp hóa nếu muốn sử dụng các giấy tờ do các cơ quan của Việt Nam cấp, phải nộp tiền tạm ứng án phí khi bị khởi kiện tại tòa án, bản án, quyết định của tòa án nước ngoài không được công nhận, thi hành tại Việt Nam⁵.

3. Một số giải pháp tăng cường bảo hộ công dân đối với lao động Việt Nam di cư ra nước ngoài

Một là, về quản lý nhà nước đối với lao động Việt Nam di cư ra nước ngoài

- Rà soát để có định hướng khắc phục những bất cập trong thực thi pháp luật bảo đảm quyền đối với lao động di cư tự do, như: cơ chế đảm bảo pháp luật còn lỏng lẻo, thiếu sự phối hợp và kiểm tra giữa các cơ quan chức năng dẫn đến hệ quả việc khai báo tạm trú của người lao động chưa thực hiện đầy đủ; thiếu cơ quan chuyên trách, thiếu chế tài đối với chủ sử dụng lao động trong trường hợp chủ sử dụng không thực hiện việc ký kết hợp đồng và các quyền lợi đối với người lao động; người lao động ít có điều

kiện tiếp cận với các văn bản pháp luật nên không ý thức được các quyền và lợi ích chính đáng của mình; thủ tục tạm trú và cấp thẻ lao động tại một số quốc gia phức tạp và tốn kém; lao động có hợp đồng khi ốm đau phải chữa trị tại các cơ sở y tế của nước sở tại; đào tạo tiếng nước mà họ lao động để tiếp cận được với các văn bản pháp luật của của nước sở tại;...

- Xây dựng chiến lược, chính sách quốc gia và khuôn khổ pháp luật có sự liên kết hợp tác quốc tế về lao động nói chung và lao động di cư tự do nói riêng.

- Thành lập cơ quan và đào tạo đội ngũ cán bộ chuyên trách có đủ năng lực, tận tụy và có tâm với người lao động di cư tự do.

- Xây dựng Trung tâm xử lý khủng hoảng trực thuộc Bộ Ngoại giao. Trung tâm này có thể hình thành bộ phận chuyên trách hoặc kiêm nhiệm để xây dựng kế hoạch quốc gia về xử lý khủng hoảng. Trên cơ sở đó, các bộ, ngành liên quan xây dựng kế hoạch ứng phó phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mình. Khi có tình huống khủng hoảng xảy ra, Trung tâm sẽ vận hành quy trình xử lý tình huống khủng hoảng; tổ chức trực 24/7 để tiếp nhận, đề xuất, xử lý các thông tin liên quan. Bên cạnh đó, Trung tâm sẽ xây dựng bộ tài liệu tập huấn cho công tác bảo hộ công dân trong tình huống khủng

hoảng; thống nhất quy trình xử lý khủng hoảng ở các cấp độ khác nhau. Trong trường hợp cần thiết, cần nghiên cứu lập các văn phòng lưu động để giải quyết các công việc lãnh sự tại các nước lân cận thuộc khu vực lãnh sự, kịp thời hỗ trợ công dân khi cần thiết.

- Thiết lập sự hợp tác chặt chẽ giữa Việt Nam với các quốc gia nhận người lao động di cư.

Hai là, hoàn thiện pháp luật nhằm đảm bảo quyền của lao động Việt Nam di cư ra nước ngoài

- Tiếp tục “nội luật hoá” các quy định của Công ước quốc tế về quyền của tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ năm 1990.

- Hoàn thiện các quy định của pháp luật, ví dụ như Bộ luật Lao động năm 2019, trong đó, các quy định phải có những chế tài nghiêm khắc, cụ thể đối với các doanh nghiệp, chủ cơ sở lao động có hành vi vi phạm pháp luật lao động, xâm hại tới quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động di cư tự do để quản lý có hiệu quả việc di trú lao động, được định hướng bởi các tiêu chuẩn quốc tế về lao động, về quyền con người và mang tính nhạy cảm giới ở những nước gửi và nhận lao động.

- Rà soát lại các văn bản có liên quan đến vấn đề trao đổi lao động, quy định đối với người lao động nước ngoài, qui định về giao

thương trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay nhằm tạo điều kiện cho công dân của hai quốc gia được hưởng các quyền và lợi ích hợp pháp theo pháp luật quốc tế và pháp luật hiện hành của mỗi quốc gia. Mặt khác, cần có những hợp tác và ký kết riêng phù hợp với thực tiễn về nhu cầu lao động ở các địa phương nhằm: xây dựng quan hệ hợp tác lao động quốc tế thúc đẩy sự di trú vì mục đích việc làm có quản lý; kiến tạo trao đổi thông tin, đối thoại ba bên liên chính phủ ở cấp khu vực, quốc tế và nhiều bên, và thúc đẩy việc thông qua các thỏa thuận song phương, đa phương;...

Ba là, hoàn thiện các quy định về quyền và nghĩa vụ nhằm bảo hộ tốt quyền cho lao động di cư tự do

Cung cấp thông tin về các quyền lao động và quyền con người cho người lao động di cư và hỗ trợ họ thực hiện các quyền này, như, qua Tổng đài điện thoại +844.62.844.844, nhằm hỗ trợ bảo hộ công dân và pháp nhân Việt Nam ở nước ngoài; tạo lập các cơ chế thực thi có hiệu quả nhằm bảo vệ các quyền của người lao động di cư và tập huấn về quyền con người cho tất cả các quan chức chính phủ và phi chính phủ có liên quan đến vấn đề di cư lao động; bảo đảm sự tôn trọng các tiêu chuẩn về tuổi lao động tối thiểu, bảo vệ các điều kiện lao động và chống buôn bán người,

nhất là phụ nữ, trẻ em; hỗ trợ người lao động trong tất cả các giai đoạn di cư thông qua việc cung cấp thông tin, tập huấn và dạy tiếng cho họ; bảo đảm người lao động di cư có thể hiểu và thực hiện các hợp đồng lao động; phê chuẩn và thực hiện đầy đủ các văn bản pháp luật quốc tế về lao động di cư...■

Tài liệu trích dẫn

(1);(2);(3) Công ước quốc tế về quyền của tất cả những người lao động di cư và các thành viên gia đình họ, <https://thuvienphapluat.vn>, truy cập ngày 14/11/2021.

(4) Thu Phương, *Giới thiệu chung về quyền của người lao động di cư trong luật quốc tế*, <https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2009/05/02/2793-2/>, truy cập ngày 20/4/2022.

(5) Nguyễn Thị Hương Lan, *Bảo hộ công dân Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo các Điều ước quốc tế về hợp tác lao động*, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/the-gioi-van-de-su-kien/-/2018/823730/bao-ho-cong-dan-viet-nam-lam-viec-o-nuoc-ngoai-theo-cac-dieu-uoc-quoc-te-ve-hop-tac-lao-dong.aspx#>, truy cập ngày 20/4/2022.