



VNU Journal of Science: Legal Studies

Journal homepage: <https://js.vnu.edu.vn/LS>



Original Article

## Globalization and the Need of Improving Law on Foreign Worker Management in Vietnam

Pham Thi Huong Giang\*

*Institute of State and Law, 27 Tran Xuan Soan, Hai Ba Trung, Hanoi, Vietnam*

Received 29 January 2019

Revised 25 May 2019; Accepted 24 June 2019

**Abstract:** Immigration for employment is becoming a basic element of the globalization era. In this context, each country has a legal framework to regulate foreign workers. The article assesses the reality of the Vietnamese law on foreign worker management, thereby proposing five requirements for improving the law, including: (1) the law should reflect the demand of the domestic labour market; (2) the law should be compatible with the contents and principles of the law on worker management in Vietnam; (3) the law should ensure the rigor in the State management of foreign workers; (4) the law should be comprehensive and consistent with the national law system; and (5) the law should be compatible with the international labour laws.

**Keywords:** Foreign workers, law on foreign worker management, requirements, globalization.

---

\*Corresponding author.

*E-mail address:* [huonggiang@isl.gov.vn](mailto:huonggiang@isl.gov.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4197>



# Yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quản lý lao động nước ngoài tại Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa

Phạm Thị Hương Giang\*

*Viện Nhà nước và Pháp luật, 27 Trần Xuân Soạn, phường Ngô Thị Nhậm, quận Hai Bà Trưng, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 29 tháng 01 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 5 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 24 tháng 6 năm 2019

**Tóm tắt:** Ngày nay, di trú vì việc làm trở thành yếu tố cơ bản của kỷ nguyên toàn cầu hóa. Trước thực trạng đó, mỗi quốc gia đều có khung pháp luật điều chỉnh lao động nước ngoài. Bài viết đánh giá thực trạng pháp luật Việt Nam về quản lý lao động nước ngoài. Qua đó, tác giả đưa ra 5 yêu cầu nhằm hoàn thiện pháp luật quản lý lao động nước ngoài tại Việt Nam bao gồm: (1) pháp luật phản ánh nhu cầu thị trường lao động trong nước; (2) phù hợp với nội dung và nguyên tắc của pháp luật về quản lý lao động tại Việt Nam; (3) đảm bảo tính chặt chẽ trong quản lý nhà nước đối với chủ thể là lao động nước ngoài; (4) phải đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật quốc gia; và (5) phải phù hợp với pháp luật quốc tế về lao động.

*Từ khóa:* Lao động nước ngoài, pháp luật quản lý lao động nước ngoài, yêu cầu, toàn cầu hóa.

## 1. Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về quản lý lao động nước ngoài tại Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa

Hiện nay các nước có nền kinh tế chuyên đổi như Việt Nam, bên cạnh việc phát triển thị trường dịch vụ hàng hoá thì thị trường lao động cũng là một yếu tố đang được chú trọng. Theo Tổ chức Lao động quốc tế - ILO thì “*Thị*

*trường lao động là thị trường trong đó có các dịch vụ lao động được mua và bán thông qua quá trình để xác định mức độ có việc làm của lao động, cũng như mức độ tiền công*” [12]. Qua nhận định của ILO đã khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của thị trường lao động và vấn đề mở cửa thị trường lao động là xu thế tất yếu của mỗi quốc gia trong tiến trình hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá dẫn tới hiện tượng lao động di trú ngày càng sôi nổi.

Dưới góc độ pháp lý, Công ước quốc tế các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá năm 1966 có ghi nhận các quốc gia thành viên có trách nhiệm thực hiện các biện pháp để đảm bảo quyền được có cơ hội kiếm sống bằng công

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: [huonggiang@isl.gov.vn](mailto:huonggiang@isl.gov.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4197>

việc do công dân tự do lựa chọn (Điều 6). Như vậy, tạo ra và phát triển thị trường lao động là trách nhiệm của Nhà nước đối với công dân của nước mình. Người nước ngoài di trú đến một nước mà họ không phải là công dân nhằm mục đích lao động thuộc vào đối tượng đặc thù và cần phải tuân theo những điều kiện nhất định về trình tự, thủ tục... để được làm việc hợp pháp tại quốc gia đó. Như vậy, mỗi quốc gia cần phải có một khung pháp lý riêng biệt để điều chỉnh đối tượng này.

Ở nước ta, các quy định về người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam được đề cập trong Bộ luật Lao động 2012 và các quy định hướng dẫn thi hành bởi Nghị định số 11/2016/NĐ-CP ngày 03/02/2016 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam (thay thế Nghị định số 102/2013/NĐ-CP ngày 05/9/2013) và Thông tư số 40/2016/TT -BLĐTBXH ngày 25/10/2016 Hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 11/2016/NĐ-CP ngày 03/02/2016 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam (thay thế Thông tư số 03/2014/TT-BLĐTBXH ngày 20/01/2014). Có thể nhận thấy các quy định pháp luật về quản lý lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam bên cạnh những bước tiến đáng kể vẫn tồn đọng những bất cập sau:

*Thứ nhất*, một số quy định của pháp luật quản lý lao động nước ngoài tại Việt Nam chưa thể hiện được nhu cầu thị trường lao động trong nước. Pháp luật Việt Nam thiếu những quy định về công nhận bằng cấp, chứng nhận trình độ, kinh nghiệm làm việc để tuyển dụng lao động nước ngoài. Hơn nữa, nhu cầu của thị trường lao động Việt Nam là chiêu mộ lao động nước ngoài có trình độ cao tại những vị trí việc làm mà lao động Việt Nam chưa đáp ứng được. Như vậy, người sử dụng lao động nước ngoài có trình độ cao thường là những doanh nghiệp lớn, trong những ngành nghề đặc thù đòi hỏi sự chuyên giao chất xám. Tuy nhiên, hiện nay điều kiện giao kết hợp đồng lao động của người sử

dụng lao động với lao động nước ngoài quá rộng, bao gồm cả những chủ thể phải đăng ký kinh doanh và những chủ thể không phải đăng ký kinh doanh, có thu nhập thấp (cá nhân hoạt động thương mại, hộ kinh doanh sử dụng lao động dưới 10 người), không phù hợp với nhu cầu sử dụng lao động nước ngoài của thị trường lao động.

*Thứ hai*, một số quy định của pháp luật lao động về quản lý lao động nước ngoài chưa phù hợp với nội dung của pháp luật về quản lý lao động tại Việt Nam. Bộ luật Lao động năm 2012 quy định cụ thể về việc tạm hoãn, thay đổi, chấm dứt hợp đồng lao động (Mục 2, 3 chương III) tuy nhiên lại không có quy định riêng điều chỉnh các vấn đề này đối với lao động nước ngoài. Ngoài ra, về hình thức làm việc của lao động nước ngoài quy định còn có sự trùng lặp, chưa có sự phân loại theo các tiêu chí thống nhất và logic, đồng thời cũng chưa cập nhật các quy định về tiếp nhận lao động trong các Hiệp định hợp tác lao động như hình thức làm việc kết hợp với kỳ nghỉ được quy định trong Thỏa thuận giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ Australia về chương trình lao động kết hợp kỳ nghỉ. Về trình tự tuyển dụng lao động nước ngoài, quy định sau khi lao động nước ngoài được cấp giấy phép lao động thì hai bên mới được ký hợp đồng lao động và phải gửi bản sao của hợp đồng lao động tới Sở Lao động - Thương binh và Xã hội đã cấp giấy phép đó nhưng không có quy định về trình tự, thủ tục kiểm tra, xác nhận sự phù hợp của giấy phép lao động với hợp đồng lao động đã ký dẫn đến trường hợp hợp đồng lao động không phù hợp với giấy phép lao động.

*Thứ ba*, một số quy định của pháp luật lao động về quản lý lao động nước ngoài chưa đảm bảo được tính chặt chẽ trong quản lý nhà nước đối với chủ thể là lao động nước ngoài. Hiện nay, pháp luật Việt Nam vẫn chưa có hướng dẫn trực tiếp và cụ thể về trường hợp lao động nước ngoài không có giấy phép lao động đối với việc tuyên bố hợp đồng lao động vô hiệu toàn bộ, dẫn đến sự áp dụng không thống nhất tại cơ quan giải quyết tranh chấp.

*Thứ tư*, một số quy định của pháp luật lao động về quản lý lao động nước ngoài chưa thống nhất trong hệ thống pháp luật trong nước. Hiện nay, Bộ luật Lao động năm 2012 và các văn bản hướng dẫn đi kèm không quy định cụ thể khái niệm “Người lao động nước ngoài”, mà theo đó khái niệm người lao động nước ngoài được xác định trên căn cứ của một đạo luật khác theo khái niệm “người nước ngoài” tại Luật Quốc tịch (Khoản 2 Điều 1). Trong khi đó, Bộ luật lao động quy định điều kiện để công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam không đồng nhất với khái niệm người lao động nước ngoài được xây dựng trên khái niệm người nước ngoài và người lao động. Như vậy, lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam được hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tất cả các công dân nước ngoài vào làm việc tại Việt Nam với mọi hình thức trong đó có hợp đồng lao động. Ngoài ra, Bộ luật lao động 2012 chưa có quy định về khái niệm “người sử dụng người lao động nước ngoài” nhưng Nghị định 11/2016 lại sử dụng khái niệm trên.

*Thứ năm*, một số quy định của pháp luật Việt Nam chưa phù hợp với pháp luật quốc tế về lao động. Quy định của pháp luật Việt Nam chưa đáp ứng được nguyên tắc “không phân biệt đối xử” và nguyên tắc “đối xử quốc gia”. Việt Nam là thành viên của Tổ chức Lao động quốc tế, vì vậy pháp luật Việt Nam đã đáp ứng được một phần của hai nguyên tắc này đối với lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam. Tuy nhiên, quy định lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam không có quyền thành lập hoặc gia nhập công đoàn đã hạn chế một phần quyền kinh tế của lao động nước ngoài, đồng thời cũng thể hiện sự không bình đẳng giữa lao động nước ngoài và lao động Việt Nam.

## **2. Yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quản lý lao động nước ngoài tại Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa.**

*2.1. Pháp luật về quản lý lao động nước ngoài phải phù hợp và phản ánh được nhu cầu thị trường lao động trong nước*

Đối với từng quốc gia, nhu cầu phát sinh của thị trường lao động là khác nhau. Thị trường lao động tại những nước phát triển có xu hướng tuyển dụng lao động phổ thông để làm những công việc mà số lượng lao động trong nước không đủ đáp ứng hoặc những công việc mà lao động trong nước không muốn làm. Ngược lại, những quốc gia đang phát triển hoặc kém phát triển lại có nhu cầu chiêu mộ lao động trình độ cao như các chuyên gia, kỹ sư... trong từng lĩnh vực cụ thể vì mục tiêu phát triển kinh tế đất nước. Tùy thuộc vào nhu cầu điều tiết của thị trường lao động mà mỗi quốc gia xây dựng khung chính sách pháp luật thích ứng nhằm thu hút lực lượng lao động nước ngoài.

Ở Việt Nam, cùng với sự phát triển của nền kinh tế, thị trường lao động thời gian qua tiếp tục được phát triển theo hướng hiện đại hóa và định hướng thị trường; khuôn khổ luật pháp, thể chế, chính sách thị trường lao động từng bước được hoàn thiện, số người làm công ăn lương, có quan hệ lao động tăng dần... Theo thống kê, năm 2017, cả nước đã tạo việc làm cho gần 1,6 triệu người. Tỷ lệ thất nghiệp của Việt Nam cũng ở mức thấp so với khu vực, trong đó tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị chỉ khoảng hơn 3%. Chất lượng việc làm, thu nhập của người lao động đều đặn được tăng lên, mức độ phân biệt giữa việc trả công cho lao động nam và nữ cũng được thu hẹp. Số lao động làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng cũng tiếp tục tăng [13].

Hiện nay, Việt Nam là nước đang phát triển, trong tiến trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước để hội nhập quốc tế nên rất cần nguồn nhân lực chất lượng cao từ những quốc gia khác để bồi dưỡng năng lực, củng cố phát triển kinh tế. Bởi thế pháp luật Việt Nam quy định “chỉ được tuyển lao động là công dân nước ngoài vào làm công việc quản lý, giám đốc điều hành, chuyên gia và lao động kỹ thuật mà lao động Việt Nam chưa đáp ứng được theo nhu cầu sản xuất, kinh doanh” [1]. Thị trường lao động Việt Nam đang thiếu hụt lao động nước ngoài có kỹ năng, trình độ chuyên môn cao, nên pháp luật quốc gia không chấp thuận lao động nước ngoài phổ thông, chỉ cho phép

lao động nước ngoài chất lượng cao vào làm các công việc mà lao động Việt Nam không đáp ứng được. Tuy nhiên quy định cụ thể về việc xác định tiêu chí tuyển dụng lao động nước ngoài với trình độ, bằng cấp và kinh nghiệm làm việc lại đang bị bỏ ngỏ. Hơn nữa, chủ thể giao kết hợp đồng lao động giữa người sử dụng lao động và lao động nước ngoài hiện nay theo quy định pháp luật là quá rộng, không phù hợp với nhu cầu sử dụng lao động nước ngoài của thị trường lao động trong nước.

Trong những năm 1960-1970, Hàn Quốc là một trong những quốc gia xuất khẩu lao động, với thị trường tiếp nhận lao động chủ yếu là Hoa Kỳ, Đức, Nhật Bản và các Trung Đông [14]. Tuy nhiên, sự phát triển nhanh của kinh tế Hàn Quốc và mức lương tăng đã dẫn đến thiếu hụt lao động trong lĩnh vực sản xuất và xây dựng cơ sở hạ tầng. Người lao động bản địa ngày càng ít tham gia vào nhóm các ngành nghề kỹ năng thấp và thu nhập thấp, còn gọi là “công việc 3-D” (dirty, difficult and dangerous). Trong khi đó, pháp luật về nhập cư và di cư vào thời điểm này không cho phép lao động nước ngoài kỹ năng thấp được làm việc ở Hàn Quốc. Sức ép về tăng trưởng kinh tế nhanh và thiếu hụt lao động trong những năm 1980 đã buộc Hàn Quốc thay đổi chính sách lao động nhằm thu hút lao động giá rẻ từ các quốc gia khác. Chính phủ ban hành Chương trình Đào tạo Kỹ thuật và Công nghiệp (Industrial and Technical Training Program) vào tháng 11/1991, cho phép thuê mướn trên thực tế lao động nước ngoài tay nghề thấp. Chương trình này được thay thế bởi Hệ thống Thực tập sinh (Industrial Trainee System) vào năm 2001 nhằm giải quyết thiếu hụt lao động ở các doanh nghiệp nhỏ. Ngoài ra, Hàn Quốc đưa ra một loạt các chính sách mở cửa nhằm thu hút lao động nước ngoài, đặc biệt là số lượng lớn lao động phổ thông thông qua Chương trình dành cho lao động phổ thông đi theo chương trình cấp phép việc làm tại Hàn Quốc theo Luật làm việc của Hàn Quốc (EPS). Khảo sát của OECD năm 2018 cho thấy lao động với mức lương thấp (low-wage workers) chiếm tỷ lệ cao ở Hàn Quốc so với các quốc gia khác trong khối OECD [11].

Trước kinh nghiệm của Hàn Quốc và thực trạng của Việt Nam về đáp ứng nhu cầu thị trường trong nước thì pháp luật về quản lý lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam cần phải: *Một là*, xây dựng những chế định mở để thu hút lao động chất lượng cao vào làm việc tại Việt Nam như chính sách bảo hiểm, chế độ đãi ngộ đối với lao động nước ngoài và thành viên gia đình họ. *Hai là*, mở cửa thị trường lao động thông qua việc tổ chức những diễn đàn trong và ngoài nước cho các lao động nước ngoài chất lượng cao có khả năng tiếp cận được nguồn thông tin về vị trí việc làm và có cơ hội được tham gia ứng tuyển tại Việt Nam. *Ba là*, với những thách thức đặt ra từ cuộc cách mạng công nghệ 4.0 thì thị trường lao động ở Việt Nam cần phải có sự thay đổi từ thâm dụng lao động sang thâm dụng về trí tuệ và công nghệ. Do đó, trong thời gian tới việc mở cửa thị trường lao động trong nước cần chú trọng hơn đến chất lượng lao động nước ngoài và lĩnh vực thu hút lao động nước ngoài vào làm việc tại Việt Nam.

## 2.2. *Pháp luật về quản lý lao động nước ngoài phải phù hợp với nội dung và nguyên tắc của pháp luật về quản lý lao động tại Việt Nam*

Nội dung và nguyên tắc của pháp luật về quản lý lao động nói chung và pháp luật về quản lý lao động nước ngoài nói riêng phải bảo vệ được người lao động khi tham gia vào quan hệ lao động, tức là ngăn chặn và xử lý được các hành vi xâm hại có nguy cơ hoặc xảy ra đối với người lao động. Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản nhất của pháp luật lao động, pháp luật về quản lý lao động. Bởi lẽ, trong mối quan hệ với người sử dụng lao động thì người lao động luôn là đối tượng ở vị thế yếu hơn, phụ thuộc và chịu sự quản lý, điều hành, giám sát của người sử dụng lao động. Cụ thể, đối với lao động nước ngoài, đây là đối tượng trải qua quá trình tuyển dụng, đáp ứng các yêu cầu pháp định để tham gia vào thị trường lao động tại nước sở tại, điều đó có nghĩa lao động nước ngoài là chủ thể trong quan hệ lao động có đầy đủ quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định.

Làm việc trong môi trường lao động tại nước sở tại, lao động trong nước và lao động nước ngoài đều chịu sự điều chỉnh của pháp luật lao động của nước tiếp nhận lao động và không có sự tách biệt. Pháp luật về quản lý lao động nước ngoài phải được xây dựng trên cơ sở những nội dung và nguyên tắc chung của pháp luật về quản lý lao động. Là đối tượng đặc thù nên mỗi quốc gia đều có những chế định riêng về quản lý người lao động nước ngoài, tuy nhiên vẫn phải phù hợp với nguyên tắc và nội dung cơ bản của pháp luật về quản lý lao động.

Pháp luật của các quốc gia châu Á quy định những chế định về quản lý lao động nước ngoài rất khác nhau, Singapore, Hàn Quốc, Malaysia xây dựng đạo luật độc lập về tuyển dụng, sử dụng lao động nước ngoài. Trong khi đó, một số quốc gia khác như Philippines hay Việt Nam thì quy định những nội dung này là một phần trong bộ luật lao động. Dù ở hình thức nào thì lao động nước ngoài vẫn được coi là một thực thể tham gia vào quan hệ lao động và được hưởng quyền và nghĩa vụ như lao động trong nước, trừ khi pháp luật quy định những chế định pháp lý đặc biệt khác. Những quốc gia có đạo luật riêng dành cho lao động nước ngoài thì quản lý đối tượng lao động này được thiết chặt hơn bởi những quy định trong suốt quá trình tuyển dụng, sử dụng lao động nước ngoài. Chẳng hạn, Hàn Quốc và Singapore có những chính sách đãi ngộ ưu tiên cho lao động chất lượng vào và thành viên gia đình họ; Đài Loan phân định các chế độ dành cho lao động nước ngoài chất lượng cao và lao động nước ngoài phổ thông... Đa phần các quốc gia đều có quy định hạn ngạch tuyển dụng đối với lao động nước ngoài và ở một số các ngành nghề, như Thủ tướng Ý hàng năm ban hành nghị định xác định số lượng lao động nước ngoài được tuyển dụng dựa trên những tiêu chí như: loại hình công việc, lãnh thổ, tính chất công việc và quốc tịch; Indonesia hạn chế tuyển dụng lao động nước ngoài ở lĩnh vực nhân sự. Bên cạnh đó, một số quốc gia như Việt Nam, Singapore sử dụng tỷ lệ phần trăm lao động nước ngoài dựa trên tổng lao động địa phương nhằm đảm bảo việc làm cho lao động trong nước.

Người sử dụng lao động cũng được pháp luật quy định chặt chẽ trong việc sử dụng, quản lý người lao động nước ngoài. Cụ thể, pháp luật Việt Nam quy định từ khâu tuyển dụng, người sử dụng lao động có trách nhiệm xác định nhu cầu tuyển dụng lao động nước ngoài đối với từng vị trí việc làm mà người lao động Việt Nam chưa đáp ứng được và kê khai số lượng, trình độ người lao động nước ngoài với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong quá trình sử dụng lao động nước ngoài, người sử dụng lao động phải báo cáo định kỳ cho cơ quan cấp trên. Người sử dụng lao động Singapore có trách nhiệm đảm bảo quyền được tham gia bảo hiểm, được kiểm tra sức khỏe của lao động nước ngoài, hay người sử dụng lao động phải chịu các chi phí hồi hương cho lao động nước ngoài tại Philippines. Bên cạnh đó, một số các quy định đặc biệt về tuyển dụng, quản lý lao động nước ngoài phụ thuộc vào các hiệp định song phương, đa phương về lao động của nước tiếp nhận lao động và nước ký gửi lao động.

Như vậy, pháp luật quản lý lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam phải đảm bảo những nguyên tắc và nội dung phù hợp với chế định chung của pháp luật quản lý lao động, đảm bảo lợi ích cơ bản của các chủ thể trong quan hệ lao động. Lao động nước ngoài được hưởng những quyền và nghĩa vụ tương tự như lao động trong nước.

### *2.3. Pháp luật về quản lý lao động nước ngoài ở Việt Nam phải đảm bảo tính chặt chẽ trong quản lý nhà nước đối với chủ thể là người lao động nước ngoài*

Lao động nước ngoài là đối tượng đặc biệt và cần có sự phối hợp của nhiều cơ quan chức năng trong công tác quản lý diễn ra suốt quá trình di trú bắt đầu từ khâu nhập cảnh, cư trú, làm việc đến khi xuất cảnh. Đối với vấn đề lao động, Nhà nước là chủ thể quản lý lao động thống nhất từ cấp trung ương đến địa phương, bao gồm cả lao động trong nước và lao động nước ngoài mặc dù là đối tượng có những quy định riêng. Các cơ quan nhà nước cần phân công nhiệm vụ, phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau để đạt hiệu quả cao nhất. Tuy nhiên, với các quy định

pháp luật hiện nay thì các cơ quan giải quyết tranh chấp lao động về lao động nước ngoài đang gặp những khó khăn trong việc tuyên bố hợp đồng lao động vô hiệu toàn bộ hay không đối với trường hợp lao động nước ngoài không có giấy phép lao động bởi chưa có hướng dẫn cụ thể.

Cộng hòa Liên bang Nga thành lập Cục di trú Liên bang (the Federal Migration Service – FMS) thuộc Bộ Nội vụ có chức năng phụ trách chính sách nhập cư và bảo đảm thực hiện các chính sách nhà nước trong lĩnh vực di cư và tiến hành việc thực thi pháp luật, giám sát và cung cấp các dịch vụ công về di cư. Bên cạnh đó, Sở di trú liên bang (FMS) dự định sẽ đưa loại hộ chiếu sử dụng dấu vân tay vào thí điểm. Nga kiểm tra, giám sát lao động nước ngoài thông qua hệ thống cấp phép lao động, số lượng hạn ngạch cấp giấy phép lao động cho công dân nước ngoài, được phân chia ngành nghề. Hệ thống tòa án độc lập, công minh và tổ chức các cơ quan bảo vệ pháp luật. Nga sử dụng bản đồ mật độ cư trú để theo dõi số lượng người nước ngoài đang có mặt ở Nga, có bao nhiêu người trong số đó thuộc diện du lịch thăm thân, đi học, đi chữa bệnh, có bao nhiêu người đến làm việc, bao nhiêu người có quyền lao động và thẻ xanh đang còn hiệu lực... Bản đồ chỉ rõ tình trạng di trú theo khu vực, theo dân tộc của người nước ngoài đến Nga [10].

Tại Việt Nam, các cơ quan nhà nước là Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, cơ quan quản lý lao động các cấp, Bộ Công an, Bộ Tài chính, Bộ Công thương, UBND các cấp... đều có trách nhiệm trong việc phối hợp để quản lý lao động nước ngoài. Bên cạnh đó, cũng có những quy định chỉ rõ trách nhiệm của người sử dụng lao động trong việc quản lý lao động nước ngoài và hỗ trợ các cơ quan chức năng thực hiện công tác này. Nghị định 11/2016/NĐ-CP [8] quy định: “Bộ Công an có trách nhiệm hướng dẫn về thẩm quyền, thủ tục trực xuất đối với lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam không có giấy phép lao động; Hướng dẫn việc cấp thị thực cho lao động nước ngoài liên quan đến việc cấp, cấp lại giấy phép lao động; xác nhận không thuộc diện cấp giấy phép lao động;

cung cấp thông tin về lao động nước ngoài được cấp thị thực vào làm việc cho cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp tới Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. Bộ Tài chính có trách nhiệm hướng dẫn về lệ phí cấp, cấp lại giấy phép lao động, xác nhận không thuộc diện cấp giấy phép lao động. Bộ Công thương có trách nhiệm hướng dẫn căn cứ, thủ tục để xác định lao động nước ngoài di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp thuộc phạm vi 11 ngành dịch vụ trong biểu cam kết dịch vụ của Việt Nam với Tổ chức Thương mại thế giới”. Nhiệm vụ của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội được quy định tại Nghị định 140/2018/NĐ-CP [9]: “Thực hiện chấp thuận nhu cầu sử dụng người lao động nước ngoài; xác nhận không thuộc diện cấp giấy phép lao động; cấp, cấp lại giấy phép lao động và đề nghị cơ quan công an trực xuất người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam không có giấy phép lao động đối với người lao động nước ngoài làm việc cho người sử dụng lao động theo quy định của Nghị định này và người sử dụng lao động có trụ sở chính tại một tỉnh, thành phố nhưng có văn phòng đại diện và chi nhánh tại các tỉnh, thành phố khác”

Như vậy, trước thực trạng trên, yêu cầu đặt ra đối pháp luật về quản lý lao động nước ngoài là: *Thứ nhất*, quy định chức năng cụ thể của từng cơ quan quản lý nhà nước và người sử dụng lao động nước ngoài, thể hiện sự thống nhất và mối liên hệ chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức quản lý đối tượng lao động này. *Thứ hai*, nâng cao vai trò của thanh tra lao động trong công tác thanh, kiểm tra việc quản lý lao động nước ngoài đối với người sử dụng lao động như việc gia hạn giấy phép lao động, nội dung giấy phép lao động phù hợp với hợp đồng lao động...

#### 2.4. Pháp luật về quản lý lao động nước ngoài phải đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật quốc gia

Trong quá trình lập pháp, mỗi quốc gia đều dựa trên điều kiện kinh tế, xã hội cũng như chính trị của quốc gia mình để ban hành những quy định pháp luật phù hợp với môi trường

pháp lý chung và đạt hiệu quả thực thi cao nhất. Việc tuyển dụng lao động nước ngoài không chỉ đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động mà còn hàm ý quan hệ ngoại giao, thương mại giữa các quốc gia. Lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam là đối tượng điều chỉnh của pháp luật lao động, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật lao động. Tuy nhiên, luật lao động có mối quan hệ tương quan với các ngành luật khác trong hệ thống pháp luật của Việt Nam, mối quan hệ lao động này mang yếu tố nước ngoài nên gắn chặt với tư pháp quốc tế. Bởi thế, lao động nước ngoài làm việc trong từng ngành nghề cụ thể còn chịu sự điều chỉnh của luật chuyên ngành. Cụ thể, lao động nước ngoài được tuyển dụng làm việc tại Việt Nam bên cạnh việc đáp ứng đầy đủ những tiêu chuẩn chung về độ tuổi, sức khỏe... như quy định trong pháp luật lao động mà công tác trong ngành giáo dục đòi hỏi có những giấy chứng nhận chuyên môn, bằng cấp, chứng chỉ mà Bộ Giáo dục và Đào tạo quy định; lao động nước ngoài phục vụ cho lĩnh vực thể thao phải tuân thủ các quy định của Liên đoàn bóng đá Việt Nam, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch...

Yêu cầu đặt ra là xây dựng những quy định pháp luật cụ thể để quản lý đối tượng lao động này để đẩy mạnh mục tiêu phát triển kinh tế đất nước nhưng vẫn đảm bảo chính sách việc làm cho lao động trong nước. Trước tiên, pháp luật quản lý lao động nước ngoài phải phù hợp với tinh thần Hiến pháp - văn bản có giá trị pháp lý cao nhất. Theo GS. TSKH. Đào Trí Úc nhận định: “Xét về bản chất, Hiến pháp vừa là văn bản pháp lý của Nhà nước, vừa là bản kế ước mang trong mình ý chí chung của xã hội” [6]. Bên cạnh đó, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ giữa pháp luật về quản lý lao động nước ngoài với các ngành luật khác là yêu cầu cơ bản trong hoàn thiện hệ thống pháp luật, xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay. Yêu cầu về tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về quản lý lao động nước ngoài tại Việt Nam cần phải có sự quan tâm, nỗ lực của từng cơ quan, trong đó quan trọng nhất là cơ quan quản lý nhà nước về lao

động từ trung ương đến địa phương; cần có sự phối kết hợp đồng bộ giữa các cơ quan đó, giữa các ngành trong quá trình xây dựng, soạn thảo, thẩm định ban hành cho đến cơ quan kiểm tra, giám sát văn bản quy phạm pháp luật về lao động nước ngoài nói riêng và pháp luật lao động nói chung.

### 2.5. Pháp luật về quản lý lao động nước ngoài ở Việt Nam phải phù hợp với pháp luật quốc tế về lao động

Có thể nói, Điều ước quốc tế và văn bản quy phạm pháp luật về lao động là hai trong số những loại nguồn quan trọng của pháp luật lao động Việt Nam hiện nay. Trong đó, Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di trú và thành viên gia đình họ năm 1990 và Công ước số 97 về quyền của người lao động di trú, năm 1949 được xem là hiến chương quốc tế về lao động di trú. Ngoài ra, pháp luật quốc tế về lao động bao gồm: *Các công ước của Tổ chức Lao động quốc tế - ILO về quyền con người*: Công ước 143 về lao động di cư; Công ước số 87 về quyền tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội, 1948; Công ước số 98 về quyền được tổ chức và thương lượng tập thể, 1949; Công ước số 29 về lao động cưỡng bức; Công ước số 100 về việc trả lương bình đẳng, 1951; Công ước số 105 về cấm cưỡng bức lao động, 1957; Công ước số 111 chống phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp, 1958; Công ước số 138 về tuổi lao động tối thiểu, 1973; Công ước số 182 về loại bỏ những hình thức sử dụng lao động trẻ em tồi tệ nhất, 1999. *Công ước và khuyến nghị liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người lao động di trú*: Công ước số 26 về cơ chế xác định lương tối thiểu, 1928; Công ước số 81 về thanh tra lao động, 1947; Công ước số 88 về dịch vụ việc làm, 1948; Công ước số 103 về bảo vệ quyền thai sản (sửa đổi), 1952; Khuyến nghị số 115 về nhà ở cho người lao động, 1961; Công ước số 122 về chính sách việc làm, 1964; Khuyến nghị số 155 về an toàn và sức khỏe nghề nghiệp, 1981; Công ước số 158 về chấm dứt việc làm, 1982; Công ước số 169 về các dân tộc và bộ lạc bản



địa, 1989; Công ước số 181 về tổ chức giới thiệu việc làm tư nhân, 1997.

Các công ước và khuyến nghị trên liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người lao động di trú, bao quát toàn diện nhất về vấn đề lao động di trú bao gồm những nội dung cơ bản về an sinh xã hội, tuổi lao động, giờ làm việc, quyền tham gia công đoàn, mức lương tối thiểu, nơi ở, thuế, chống phân biệt đối xử... Các quốc gia thành viên là nước tiếp nhận lao động nước ngoài có nghĩa vụ phải tuân thủ các quy định của công ước, phải đảm bảo thực hiện các cam kết đối với lao động di trú.

Trong xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa, mối quan hệ giữa pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia là một trong những vấn đề cơ bản, quan trọng mà tất cả các quốc gia quan tâm. Mối quan hệ này thường được quy định trong Hiến pháp của mỗi quốc gia [7]. Pháp luật Việt Nam quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của lao động nước ngoài trong Bộ luật lao động và Nghị định và Thông tư hướng dẫn kèm theo. Theo đó, lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam được đảm bảo quyền lợi và thực hiện nghĩa vụ theo pháp luật Việt Nam và các Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Tuy nhiên, hiện nay quy định chưa cho phép lao động nước ngoài tham gia công đoàn sẽ hạn chế việc đảm bảo quyền lợi hợp pháp trong việc giải quyết tranh chấp lao động. Tự do công đoàn là một trong những quyền quan trọng thuộc nhóm quyền đối xử bình đẳng giữa người lao động di trú và người lao động bản địa [5]. Cụ thể, pháp luật Việt Nam quy định thành phần tham gia phiên hòa giải có đại diện tổ chức đại diện tập thể lao động đối với vụ án lao động khi có yêu cầu của người lao động [2]. Vậy đại diện cho người lao động Việt Nam trong việc giải quyết tranh chấp lao động cá nhân là tổ chức Công đoàn. Nhưng lao động nước ngoài không được gia nhập công đoàn Việt Nam thì tổ chức nào sẽ đại diện cho họ trong việc giải quyết tranh chấp lao động?

Cho đến thời điểm này, Việt Nam đã ký kết, thực thi và đang đàm phán 16 hiệp định thương mại tự do FTA [4], trong đó có hai hiệp định có

chứa các điều khoản về lao động là Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) mà Việt Nam gia nhập năm 2018 và Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – EU (EVFTA) đang trong quá trình đàm phán. Đối với Hiệp định CPTPP, Việt Nam phải tuân theo nguyên tắc “thông qua và duy trì”, tức là Việt Nam phải nội luật hóa các điều khoản của Hiệp định vào pháp luật quốc gia, sửa đổi pháp luật nói chung và pháp luật lao động nói riêng để phù hợp với các cam kết đã ký trong Hiệp định. Bên cạnh đó, Việt Nam đã gia nhập 21 công ước của ILO, trong đó phê chuẩn 5/8 công ước cơ bản. Ở phạm vi khu vực, Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) được thành lập năm 2005 cho phép các lao động có tay nghề cao, dịch vụ, đầu tư và hàng hóa của 10 quốc gia thành viên được di chuyển tự do trong khu vực. Các thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau (MRAs) của các thành viên ASEAN cho phép 8 ngành nghề mà lao động có kỹ năng, kinh nghiệm phù hợp được hành nghề ở nước ngoài [13]. Nhìn chung, Việt Nam cũng như các nước trong khu vực ASEAN đều là thành viên của ILO, bởi thế khi xây dựng pháp luật quốc gia cũng như pháp luật của cộng đồng khu vực đều tuân theo những tiêu chuẩn lao động quốc tế.

## Tài liệu tham khảo

- [1] Bộ luật Lao động năm 2012; Khoản 1 Điều 170.
- [2] Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, Khoản 1 Điều 209.
- [3] Các Hiệp định thương mại Việt Nam đã ký kết quá trình và lợi thế, nguồn: <https://www.gesqualumpur2013.org/ngoai-giao/cac-hiep-dinh-thuong-mai-viet-nam-da-ky-ket-qua-trinh-va-loi-the/>, truy cập ngày 10/11/2018.
- [4] GT.TSKH. Đào Trí Úc, *Bàn về lập hiến*, nguồn: <http://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=23>, truy cập ngày 9/4/2019.
- [5] Đại học Quốc gia Hà Nội - Khoa Luật, *Quyền của người nước ngoài*, NXB. Chính trị Quốc gia Sự thật, (2018) 115.
- [6] TS. Đặng Minh Tuấn, Mối quan hệ giữa pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia: Nhìn từ góc độ hiến

- pháp trên thế giới và một số gợi mở cho Việt Nam, nguồn:  
<https://hienphap.wordpress.com/2013/07/23/moi-quan-he-giua-phap-luat-quoc-te-va-phap-luat-quoc-gia-nhin-tu-goc-do-hien-phap-tren-the-gioi-va-mot-so-goi-mo-cho-viet-nam-dang-minh-tuan/>, truy cập ngày 9/4/2019.
- [7] Nghị định 11/2016/NĐ-CP ngày 03/02/2016 quy định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam; Điều 20.
- [8] Nghị định 140/2018/NĐ-CP ngày 08/10/2018 về sửa đổi, bổ sung các Nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh, thủ tục hành chính thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội; Khoản 8 Điều 11.
- [9] TS. Nguyễn Thị Lan Hương, Vấn đề lao động người nước ngoài ở Việt Nam trong thời kỳ hội nhập quốc tế, Đề tài cấp Nhà nước, mã số KX.02.01/11-15, Viện Khoa học Lao động và Xã hội, (2014) 13.
- [10] OECD, OECD Economic Surveys: Korea, (2018) 38.
- [11] Phạm Quý Thọ, Thị trường lao động Việt Nam - Thực trạng và các giải pháp phát triển, NXB. Lao động - xã hội, Hà Nội, (2003) 10.
- [12] Thị trường lao động Việt Nam đối mặt nhiều thách thức trong tiến trình hội nhập, nguồn: <http://dangcongsan.vn/xa-hoi/thi-truong-lao-dong-viet-nam-doi-mat-nhieu-thach-thuc-trong-tien-trinh-hoi-nhap-468083.html>, truy cập ngày 27/12/2017.
- [13] Trường Đại học Luật Hà Nội, Bộ LĐTB&XH, Kỹ yếu hội thảo khoa học “*Chính sách, pháp luật ASEAN về lao động và các vấn đề xã hội - tính tương thích của pháp luật Việt Nam*” ngày 1/12 tại Hà Nội, (2016), 25-40.
- [14] Wang-Bae Kim, Migration of Foreign Workers into South Korea: From Periphery to Semi-Periphery in the Global Labor Market, Asian Survey, 44 (2) (2004) 317.