

BỔ SUNG ĐỐI TƯỢNG THAM GIA BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP CHO NGƯỜI LAO ĐỘNG NƯỚC NGOÀI TRONG DỰ THẢO LUẬT VIỆC LÀM (SỬA ĐỔI) TỪ KINH NGHIỆM PHÁP LUẬT TRUNG QUỐC VÀ THÁI LAN

NGUYỄN TẤN HOÀNG HẢI*

TRẦN BẢO KHANH**

Ngày nhận bài: 02/08/2024

Ngày phản biện: 15/08/2024

Ngày đăng bài: 30/09/2024

Tóm tắt:

Bảo hiểm thất nghiệp là một trong những chế độ an sinh xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc góp phần ổn định và duy trì cuộc sống của những người lao động đang trong tình trạng thất nghiệp, thu nhập không ổn định. Hiện nay, chính sách về bảo hiểm thất nghiệp đang được bổ sung, hoàn thiện trong Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi). Bài viết phân tích các quy định về đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp theo Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi) trong sự đối sánh với Luật Việc làm năm 2013. Đồng thời, kiến nghị bổ sung nhóm người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam vào đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm từ pháp luật Trung Quốc và Thái Lan.

Từ khóa:

Đối tượng tham gia; bảo hiểm thất nghiệp; người lao động nước ngoài.

Abstract:

Unemployment insurance is an important component of social security, playing a vital role in supporting workers by stabilizing and maintaining the livelihoods of those who are unemployed or have unstable incomes. Currently, the policy on occupational insurance is being updated and refined in the Draft Law on Employment. This article analyzes the regulations concerning the subjects participating in occupational insurance under the Draft Law on Employment (amended), in comparison with the Law on Employment 2013. It also proposes adding foreign workers in Vietnam to the group of subjects eligible for occupational insurance, drawing on the experiences of Chinese and Thai laws.

Keywords:

Participants; unemployment insurance; foreign workers.

1. Đặt vấn đề

Bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) là một trong những trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội ở mỗi quốc gia trên thế giới, đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ khi người lao động (NLĐ) gặp rủi ro về việc làm, rơi vào tình trạng thất nghiệp, khó khăn trong việc đảm bảo thu nhập và góp phần giúp NLĐ nhanh chóng tìm được việc làm quay lại thị trường lao động thông qua các chính sách tư vấn, giới thiệu việc làm, hỗ trợ

* ThS, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: nthai@hcmulaw.edu.vn.

** Công ty Luật DTLAW – Chi nhánh Miền Nam; Email: tbkhanh01@gmail.com.

học nghề... Dưới góc nhìn của người sử dụng lao động (NSDLĐ), BHTN có vai trò giúp NSDLĐ giảm các khoản chi khi chấm dứt quan hệ lao động với NLĐ vì không phải chi trả trợ cấp thôi việc, mất việc làm cho NLĐ. Chính vì vậy, BHTN luôn được hầu hết các quốc gia trên thế giới quan tâm, đặc biệt tại Trung Quốc và Thái Lan là hai nước nằm trong khu vực Châu Á từ lâu đã định hình và phát triển hệ thống BHTN ngày càng hoàn chỉnh theo định hướng bao phủ toàn diện các thành phần lao động trong xã hội từ nhóm lao động phi chính thức, lao động chính thức, lao động trong nước, kể cả lao động nước ngoài làm việc trên lãnh thổ quốc gia họ. Về phía Việt Nam, những năm trở lại đây ở nước ta số người tham gia BHTN ngày càng được mở rộng phạm vi thành phần tham gia và số người được hưởng BHTN không ngừng tăng lên theo định hướng chung của Đảng và Nhà nước¹. Tuy nhiên, trong khi Việt Nam hiện nay là thị trường lao động ngày càng hấp dẫn số lượng lớn lao động nước ngoài đến sinh sống và làm việc nhưng chính sách an sinh xã hội cho nhóm đối tượng này vẫn chưa được đảm bảo tối đa, điển hình là nhóm đối tượng này vẫn chưa được tham gia và thụ hưởng các chế độ của BHTN. Do đó, việc tham khảo kinh nghiệm từ một số quốc gia, qua đó nghiên cứu mở rộng đối tượng tham gia BHTN nhóm lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam là vấn đề cần thiết trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế.

2. Pháp luật Trung Quốc và Thái Lan về chính sách bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động nước ngoài

2.1. Pháp luật Trung Quốc về bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động nước ngoài

Trung Quốc là quốc gia nằm trong khu vực Châu Á, giữa Trung Quốc và Việt Nam có điểm tương đồng về thể chế chính trị theo con đường chủ nghĩa xã hội; kinh tế hai nước đều có định hướng là nền kinh tế thị trường. Chế độ BHTN của Trung Quốc hình thành từ năm 1993 với tên gọi là Bảo hiểm chờ việc. Đến đầu năm 1998, Trung Quốc ban hành Quy định BHTN², đánh dấu sự hình thành cơ bản của hệ thống BHTN. Trải qua hơn 30 năm phát triển, nhìn chung hệ thống BHTN có tốc độ phát triển nhanh chóng, trở thành một chương trình quan trọng trong hệ thống an sinh xã hội, đổi mới trong nhận thức của Trung Quốc về vai trò của BHTN đối với NLĐ³. Mặc dù vậy, trước tác động của cuộc khủng hoảng năm 2008, Trung Quốc nhận thấy chính sách BHTN của quốc gia vẫn chưa thực sự ổn định và hoàn thiện. Do đó, để từng bước hoàn thiện Trung Quốc đã dần bổ sung và sửa đổi các quy định về BHTN. Trên cơ sở quy định BHTN năm 1998, vào năm 2010 Trung Quốc ban hành Luật Bảo hiểm xã hội (Luật BHXH), trong đó các quy định về BHTN đã được bổ sung và điều chỉnh.

¹ Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội đặt ra mục tiêu phấn đấu đến năm 2030 Việt Nam đạt khoảng 45% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHTN.

² Xem thêm: Nguyễn Mai Phương (2015), *Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc (1986-2010)*, Luận án tiến sĩ Trung Quốc học, Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn, tr. 66.

³ Ruan Xiang, *From Unemployment Insurance to Employment Security: The inevitable choice for the unemployment insurance reform in China*, Innovation in Regional Public Service for Sustainability (ICPM 2016), p. 189.

Trải qua quá trình sửa đổi quy định liên quan đến BHTN, đối tượng tham gia BHTN ở Trung Quốc cơ bản đã được mở rộng, đáng chú ý là quy định về đối tượng tham gia, thụ hưởng là NLD nước ngoài. Trước đây, tại Điều 2 Quy định về BHTN năm 1998 của Trung Quốc ghi nhận: “Các doanh nghiệp ở thành phố, công nhân viên chức thuộc doanh nghiệp ở thành phố phải đóng BHTN theo quy định của Quy chế này. Người thất nghiệp trong các doanh nghiệp thành phố được hưởng BHTN theo quy định tại Quy chế này. Những doanh nghiệp thành phố được đề cập trong quy chế này là các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tập thể, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp tư nhân và các doanh nghiệp khác”⁴. Quy định này được sửa đổi và bổ sung bởi Luật BHXH năm 2010, theo đó “NLD phải tham gia hệ thống bảo hiểm thất nghiệp, NSDLĐ và NLD cùng đóng BHTN theo quy định của Nhà nước” (Điều 44 Luật BHXH Trung Quốc). Đồng thời, tại Điều 97 Luật BHXH Trung Quốc cũng ghi nhận rõ “Công dân nước ngoài làm việc trên lãnh thổ Trung Quốc phải đăng ký tham gia hệ thống BHXH theo luật này”. So với quy định về BHTN năm 1998, Luật BHXH 2010 chính sách BHTN không còn có sự hạn chế và tách biệt giữa NLD ở thành phố và NLD ở nông thôn, mọi NLD và NSDLĐ đều có trách nhiệm phải tham gia BHTN. Mặt khác, với quy định này pháp luật BHTN Trung Quốc cũng mở rộng áp dụng BHTN đối với NLD nước ngoài đang làm việc tại lãnh thổ Trung Quốc. Theo đó⁵, người nước ngoài được tuyển dụng hợp pháp bởi các doanh nghiệp, tổ chức công cộng, tổ chức xã hội và các tổ chức khác được đăng ký hợp pháp trên lãnh thổ Trung Quốc phải đăng ký tham gia bảo hiểm tuổi già, bảo hiểm y tế, bảo hiểm tai nạn lao động, bảo hiểm thai sản và BHTN cho NLD theo quy định của pháp luật. Người nước ngoài sau khi ký hợp đồng lao động (HDLĐ) với NSDLĐ ở nước ngoài được cử đi làm việc tại chi nhánh hoặc văn phòng đại diện đã đăng ký hợp pháp trên lãnh thổ Trung Quốc cũng được tham gia các chính sách trên theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, để đảm bảo quyền tham gia và thụ hưởng BHTN của lao động di trú, pháp luật còn quy định trách nhiệm của NSDLĐ tuyển dụng người nước ngoài phải đăng ký BHXH cho NLD được tuyển dụng và sử dụng trong thời hạn 30 ngày từ ngày cấp giấy phép lao động. Điều này cho thấy, chính sách BHTN ở Trung Quốc bao phủ đến các thành phần người dân trong xã hội, bao gồm NLD chính quốc và NLD di trú đến Trung Quốc.

⁴ Nguyên văn: 第二条

城镇企业事业单位、城镇企业事业单位职工依照本条例的规定，缴纳失业保险费。

城镇企业事业单位失业人员依照本条例的规定，享受失业保险待遇。

本条所称城镇企业，是指国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业以及其他城镇企业。

⁵ Decree No. 16 of the Ministry of Human Resources and Social Security of the People's Republic of China.

Về mức đóng, Luật BHXH và Nghị định hướng dẫn không quy định tỷ lệ đóng góp của NLD nước ngoài và NSDLĐ. Tỷ lệ này sẽ do chính quyền địa phương quy định trên cơ sở tình hình thực tế. Tỷ lệ đóng góp được xác định dựa trên tỷ lệ cư dân đã đăng ký tại địa phương. Chẳng hạn, năm 2023 tại Quảng Châu NSDLĐ đóng góp vào quỹ bảo hiểm tương ứng 2%, NLD đóng 1%, tại Bắc Kinh: NSDLĐ đóng 0,8%, NLD đóng 0,2%; hay tại Thượng Hải: NSDLĐ đóng 0,5%, NLD đóng 0,5%⁶.

2.2. Pháp luật Thái Lan về bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động nước ngoài

Việt Nam và Thái Lan là hai quốc gia nằm trong khu vực Đông Nam Á, cũng như có những điểm tương đồng về địa lý, kinh tế, văn hóa – xã hội. Luật An sinh xã hội Thái Lan được ban hành vào năm 1990⁷, được xem quốc gia có chính sách an sinh xã hội phát triển tại khu vực Đông Nam Á. Từ khi Luật An sinh xã hội Thái Lan ra đời đã đánh dấu là bước phát triển vượt bậc, đồng thời tạo nên sự thống nhất các quy định trong chính sách an sinh xã hội, triển khai và thực hiện các chính sách BHTN bắt buộc trên phạm vi toàn quốc. Vào năm 2004, Thái Lan ban hành Nghị định quy định về thu BHTN, sau đó Bộ Lao động và Phúc lợi xã hội Thái Lan ban hành quy định tỷ lệ đóng và hướng dẫn chi tiết về đối tượng tham gia, điều kiện hưởng và mức hưởng BHTN⁸. Đến nay, Luật An sinh xã hội Thái Lan đã được sửa đổi, bổ sung lần thứ 4 vào năm 2015, Luật sửa đổi này đã bổ sung trường hợp hưởng trợ cấp thất nghiệp cho NLD so với Luật An sinh xã hội năm 1990⁹. Quy định về BHTN cho NLD nước ngoài tại Thái Lan cũng là một trong những điểm sáng mà các quốc gia trên thế giới có thể tham khảo. Theo đó:

Theo quy định tại mục 33 Luật An sinh xã hội Thái Lan, đối tượng tham gia BHTN gồm “*NLD trên 15 tuổi đến không quá 60 tuổi sẽ là người được bảo hiểm*”¹⁰. Tuy nhiên, tại Mục 4 của Đạo luật này có ghi nhận Đạo luật này sẽ không áp dụng đối với công chức, viên chức biên chế, nhân viên tạm thời hàng ngày và nhân viên tạm thời theo giờ của Cơ quan Hành chính Trung ương, Hành chính tỉnh và Chính quyền địa phương nhưng không bao gồm nhân viên tạm thời hàng tháng; Nhân viên của chính phủ nước ngoài hoặc các tổ chức quốc tế; Nhân viên của NSDLĐ có văn phòng ở

⁶ *Are Foreigners in China Subject to Social Insurance Contributions?*, truy cập tại <https://www.pacificprime.cn/blog/are-foreigners-in-china-subject-to-social-insurance-contributions/>, truy cập 22/5/2024.

⁷ Social Security Act, B.E. 2533 (1990), truy cập tại <http://www.thailawforum.com/database1/social-security-act.html>, truy cập 8/3/2022.

⁸ Nguyễn Thị Diệu Hồng (2007), *Chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở Thái Lan*, Tạp chí Lao động và Xã hội, số 318/2007, tr. 51-52.

⁹ ILO (2013), *Comparative review of Unemployment and employment insurance experiences in Asia and Worldwide*; John Carter, Michel Bédard and Céline Peyron Bista; *Promoting and Building Unemployment Insurance and Employment Services in ASEAN*, ILO Regional Office for Asia and the Pacific – Bangkok, p. 54.

¹⁰ Nguyên văn: *The employee who has been over fifteen years of age and not more than sixty years of age, shall be insured person* (Social Security Act Thai Lan, B.E. 2537 (1990), As amended by section 9 of the Social Security Act (No.2), B.E. 2537 (1994)).

trong nước và ở nước ngoài; Giáo viên hoặc hiệu trưởng các trường tư thục theo luật về trường tư thục; Sinh viên, sinh viên y tá, sinh viên đại học hoặc bác sĩ nội trú là nhân viên của trường học, trường đại học hoặc bệnh viện; Các hoạt động hoặc nhân viên khác có thể được quy định trong Nghị định¹¹. Theo Đạo luật An sinh xã hội Thái Lan, NLD nhập cư vào Thái Lan cũng được bảo vệ bởi các điều khoản BHTN mặc dù trên thực tế giấy phép lưu trú của họ có liên quan đến việc làm của họ¹². Theo đó, tại Điều 55 Đạo luật An sinh xã hội quy định NSDLĐ của NLD nhập cư từ 18 đến 55 tuổi phải được bảo hiểm và NLD nhập cư được hưởng bảy quyền lợi, liên quan đến thương tích hoặc bệnh tật không liên quan đến công việc, thai sản, khuyết tật, tử vong, trẻ em, tuổi già (lương hưu) và thất nghiệp. Theo đó, NSDLĐ và NLD nhập cư mỗi bên đóng 5% hàng tháng và Chính phủ đóng 2,5%, dựa trên mức thu nhập của NLD (ví dụ: NLD nhận mức lương hàng tháng từ 15.000 THB trở lên sẽ phải đóng khoản đóng góp tối đa 750 THB mỗi tháng).

NLD nhập cư thường xuyên từ 18 đến 55 tuổi đủ điều kiện đóng góp vào quỹ bảo hiểm (SSF) nếu họ có giấy phép lao động hợp lệ và giấy tờ tùy thân. NSDLĐ phải đăng ký với SSF trong vòng 30 ngày kể từ ngày tuyển dụng NLD nhập cư. Ngoài ra, NSDLĐ phải thường xuyên nộp các khoản đóng góp của cả NSDLĐ và NLD cho SSF trong vòng 15 ngày kể từ ngày cuối cùng của tháng thực hiện khấu trừ tiền lương. NLD nhập cư có thể được hưởng các phúc lợi theo SSF sau 03 tháng đóng góp hàng tháng¹³. Tương tự như Trung Quốc đối tượng tham gia BHTN ở Thái Lan tương đối rộng, bao gồm cả NLD của chính quốc gia họ và kể cả NLD nước ngoài di trú vào.

Như vậy, pháp luật một số quốc gia như Trung Quốc hay Thái Lan hiện nay cũng đã theo hướng quy định đối tượng tham gia BHTN là NLD nước ngoài với những chính sách thụ hưởng phù hợp, đảm bảo quyền lợi của NLD di trú vào lãnh thổ quốc gia. Đây là một trong những điểm sáng mà Việt Nam có thể tham khảo nhằm mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia BHTN.

¹¹ Nguyên văn: *This Act shall not apply to: (1) public officials, permanent employees, daily temporary employees and hourly temporary employees of Central Administration, Provincial Administration and Local Administration but excluding monthly temporary employees; (2) Employees of foreign government or international organizations; (3) employees of employers who have offices in the country and being stationed abroad; (4) teachers or headmasters of private schools under the law on private school; (5) students, nurse students, undergraduates or interning physicians who are employees of schools, universities or hospitals; (6) other activities or employees as may be prescribed in the Royal Decree (Social Security Act Thai Lan, B.E. 2537 (1990), As amended by section 3 of the Social Security Act (No.2), B.E. 2537 (1994)).*

¹² ILO (2013), Comparative review of Unemployment and employment insurance experiences in Asia and Worldwide; John Carter, Michel Bédard and Céline Peyron Bista; Promoting and Building Unemployment Insurance and Employment Services in ASEAN, ILO Regional Office for Asia and the Pacific – Bangkok, p. 79.

¹³ International Organization for Migration (IOM) (2021). *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Social Protection for Migrant Workers and Their Families in Thailand*. IOM, Thailand, p. 68.

3. Đối tượng tham gia hiểm thất nghiệp trong Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi) và kiến nghị hoàn thiện

3.1. Đánh giá quy định về đối tượng tham gia hiểm thất nghiệp trong Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi)

Pháp luật về BHTN hiện nay được quy định cụ thể trong Luật Việc làm năm 2013, cụ thể tại Điều 43 Luật Việc làm năm 2013 và Điều 97 Dự thảo Luật việc làm (sửa đổi)¹⁴ (gọi tắt là Dự thảo). Theo đó, đối tượng tham gia BHTN được chia thành hai nhóm chính là NLĐ và NSDLĐ.

Thứ nhất, về phía NLĐ. Với nguyên tắc của BHTN “*có đóng - có hưởng*” NLĐ khi muốn tham gia và thụ hưởng các chế độ của BHTN, trợ cấp thất nghiệp, NLĐ cần phải đóng góp vào quỹ BHTN như một khoản tiền đảm bảo duy trì cuộc sống của bản thân NLĐ khi không có việc làm, thất nghiệp, hay nói cách khác đây là khoản phí dự phòng rủi ro việc làm. Tại khoản 1 Điều 43 Luật Việc làm năm 2013 quy định NLĐ tham gia BHTN là NLĐ làm việc theo HĐLĐ hoặc hợp đồng làm việc thuộc một trong các trường hợp sau: (i) HĐLĐ hoặc hợp đồng làm việc không xác định thời hạn; (ii) HĐLĐ hoặc hợp đồng làm việc xác định thời hạn; (iii) HĐLĐ theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 03 tháng đến dưới 12 tháng. Tuy nhiên, BLLĐ năm 2019 đã có sự thay đổi không còn giữ lại loại HĐLĐ theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 03 tháng đến dưới 12 tháng, thay vào đó Điều 20 BLLĐ năm 2019 đã thay thế bằng quy định *HĐLĐ xác định thời hạn là hợp đồng mà trong đó hai bên xác định thời hạn, thời điểm chấm dứt hiệu lực của hợp đồng trong thời gian không quá 36 tháng*. Như vậy, với quy định này của BLLĐ năm 2019 chỉ có hai loại HĐLĐ là HĐLĐ không xác định thời hạn và HĐLĐ xác định thời hạn không quá 36 tháng. Do đó, NLĐ tham gia BHTN là những NLĐ có HĐLĐ không xác định thời hạn và HĐLĐ xác định thời hạn không quá 36 tháng.

So với quy định của Luật Việc làm năm 2013, về đối tượng tham gia BHTN Dự thảo đã có những bổ sung nhằm phù hợp với thực tiễn hiện nay. Để thống nhất với quy định của BLLĐ năm 2019, Dự thảo tại điểm a khoản 1 Điều 97 quy định: “*Người làm việc theo HĐLĐ không xác định thời hạn, HĐLĐ xác định thời hạn từ đủ 01 tháng trở lên, kể cả trường hợp hai bên thỏa thuận bằng tên gọi khác nhưng có nội dung thể hiện về việc làm có trả công, tiền lương và sự quản lý, điều hành, giám sát của một bên*”. Điều này cho thấy những người tham gia quan hệ lao động, việc làm và trong mối quan hệ này thể hiện có trả công, tiền lương và sự quản lý, điều hành, giám sát của một bên trên cơ sở hợp đồng không xác định thời hạn, HĐLĐ từ đủ 01 tháng trở lên phải tham gia BHTN. Quy định này khá phù hợp trong bối cảnh hiện nay tránh trường hợp NSDLĐ lợi dụng, lách luật sử dụng các dạng hợp đồng như cộng tác, thời vụ... để hạn chế quyền tham gia BHTN của NLĐ, đồng thời tạo nên sự thống nhất trong quy định

¹⁴ Dự thảo lần 2 Luật Việc làm (sửa đổi) ngày 15/3/2024.

của Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 cũng như Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo hiểm y tế trình quốc hội thông qua.

Đối với NLD làm việc không trọn thời gian, Dự thảo cũng đã khẳng định rõ nhóm đối tượng này được tham gia và thụ hưởng các chính sách BHTN (điểm b khoản 1 Điều 97). Quy định này, luật hóa được quyền cơ bản của NLD làm việc không trọn thời gian theo quy định tại Điều 32 BLLĐ năm 2019, được hưởng lương, bình đẳng trong thực hiện quyền và nghĩa vụ với người lao động làm việc trọn thời gian, bình đẳng về cơ hội, không bị phân biệt đối xử, bảo đảm an toàn, vệ sinh lao động. Tuy nhiên, với quy định của Dự thảo thì NLD làm việc không trọn thời gian tham gia BHTN khi: (i) mức tiền lương trong tháng bằng hoặc cao hơn tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc thấp nhất bằng một nửa mức lương tối thiểu tháng vùng cao nhất; (ii) phải tham gia quan hệ lao động theo HĐLĐ không xác định thời hạn hoặc HĐLĐ xác định thời hạn từ đủ 01 tháng trở lên. Dự thảo cũng đã bổ sung trường hợp mới bắt buộc phải tham gia BHTN là người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp tại công ty và công ty mẹ, người quản lý điều hành hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã có hưởng tiền lương (điểm c khoản 1 Điều 97 Dự thảo). Quy định này là một trong những chủ trương mới góp phần mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia BHTN hiện nay, góp phần khắc phục được điểm bất cập trong Luật Việc làm năm 2013 khi chưa bao phủ đối với nhóm người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên, người đại diện vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp tại công ty và công ty mẹ, người quản lý điều hành hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã có hưởng lương. Đây là nhóm đối tượng mặc dù không được hưởng lương nhưng có mức thu nhập cơ bản ổn định. Mặt khác, Dự thảo đã tách nhóm đối tượng tham gia BHTN theo hợp đồng làm việc thành một điểm riêng (điểm c khoản 1 Điều 97), đây chỉ là sự thay đổi về mặt cấu trúc sắp xếp điều luật còn về bản chất những người làm việc theo chế độ hợp đồng làm việc xác định thời hạn hoặc không xác định thời hạn đều bắt buộc tham gia BHTN.

Duy trì quy định đối với trường hợp không bắt buộc tham gia BHTN là người đang hưởng lương hưu, giúp việc gia đình (khoản 2 Điều 43 Luật Việc làm năm 2013), Dự thảo còn bổ sung thêm nhóm đối tượng đang làm việc theo hợp đồng thử việc theo quy định của pháp luật lao động, trợ cấp BHXH, trợ cấp hằng tháng theo quy định của Chính phủ, NLD đủ điều kiện hưởng lương hưu nhưng chưa hưởng lương hưu. Đây là điểm bổ sung hoàn toàn phù hợp ngoài nhóm lao động giúp việc gia đình, họ ít có nhu cầu tham gia BHTN thì những đối tượng mà Dự thảo bổ sung họ đã có khoản dự phòng rủi ro khác như trợ cấp, lương hưu... thay vì khoản trợ cấp được hưởng từ quỹ BHTN nên việc bổ sung các trường hợp này là hoàn toàn hợp lý.

Bên cạnh đó, để bảo đảm chính sách BHTN phù hợp với từng thời kỳ, Dự thảo đã linh hoạt giao cho Chính phủ quy định việc tham gia BHTN đối với các đối tượng khác có thu nhập ổn định, thường xuyên do Chính phủ quy định phù hợp với điều kiện

phát triển kinh tế - xã hội từng thời kỳ (khoản 4 Điều 97 Dự thảo). Đây là quy định “mầm mống” cho việc quy định các chính sách BHTN đối với những đối tượng không tham gia vào quan hệ lao động thuần túy, việc làm bấp bênh, thiếu ổn định, thời gian làm việc dài, thu nhập thấp, thường khó khăn về hoàn cảnh kinh tế và tài chính. Tạo cơ hội cho lao động thu nhập không ổn định tiếp cận các chính sách an sinh xã hội chính là thực hiện công bằng xã hội, đảm bảo kịp thời hỗ trợ, ổn định cuộc sống khi rơi vào tình trạng rủi ro, khó khăn về việc làm. Quy định này cũng tạo điều kiện cho việc mở rộng đối tượng tham gia BHTN bắt buộc đối với các nhóm đối tượng khác phù hợp với sự thay đổi của quan hệ lao động, điều kiện phát triển kinh tế-xã hội, đời sống của NLĐ trong tương lai.

Thứ hai, về phía NSDLĐ. Luật Việc làm năm 2013 cũng quy định đối tượng tham gia BHTN là bên phía NSDLĐ, tại khoản 3 Điều 43 quy định NSDLĐ tham gia BHTN bao gồm: Cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, *đơn vị vũ trang nhân dân*; tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; cơ quan, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam; doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ gia đình, hộ kinh doanh, tổ hợp tác, tổ chức khác và cá nhân có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng làm việc hoặc HĐLĐ. Khác với quy định của Luật BHXH năm 2006, với quy định của Luật Việc làm năm 2013 thì tất cả các cơ quan, đơn vị sử dụng NLĐ theo quy định tại khoản 1 Điều 43 Luật Việc làm năm 2013 phải tham gia BHTN mà không phụ thuộc số lượng NLĐ được sử dụng tại cơ quan, đơn vị đó. Đến Dự thảo, tại khoản 3 Điều 97 đối tượng tham gia BHTN là NSDLĐ không có sự thay đổi, duy trì những đối tượng được quy định tại khoản 3 Điều 43 Luật Việc làm năm 2013. Tuy nhiên, trên phương diện đối chiếu với quy định trong Dự thảo Luật BHXH không giữ lại cụm từ “*đơn vị vũ trang nhân dân*” thay vào đó là “*cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp thuộc quân đội nhân dân, công an nhân dân và tổ chức cơ yếu*”. Do đó, để đảm bảo thống nhất nên chăng Dự thảo cần thiết điều chỉnh theo hướng này.

NSDLĐ khi tham gia đóng góp vào quỹ BHTN vừa mang lại cho NSDLĐ lợi ích nhất định và đảm bảo quyền lợi cho NLĐ nhằm duy trì tính bình ổn trong quan hệ lao động. Có thể thấy lợi ích mà NSDLĐ đạt được khi tham gia BHTN trong trường hợp khi tình trạng thất nghiệp xảy ra NSDLĐ không phải bỏ thêm chi phí để trả trợ cấp. NLĐ khi họ biết rõ khi xảy ra tình trạng thất nghiệp sẽ được trợ cấp thất nghiệp khiến họ yên tâm làm việc hơn. Điều đó khuyến khích doanh nghiệp sử dụng nguồn nhân lực hiệu quả hơn, tạo điều kiện cho doanh nghiệp ổn định để phát triển sản xuất¹⁵. Giữa NLĐ và NSDLĐ luôn tồn tại những bất đồng về lợi ích. NSDLĐ luôn muốn chi ít hơn để tăng tích lũy vốn, tái sản xuất mở rộng. Còn NLĐ thì luôn muốn được bảo vệ nhiều

¹⁵ Lê Thị Hoài Thu (2002), *Thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12/2002, tr. 48.

hơn và khả thi hơn trước rủi ro. BHTN ra đời hài hòa được lợi ích trên trên cơ sở đảm bảo được quyền lợi của các bên. Qua đó hạn chế mâu thuẫn có thể xảy ra, tạo môi trường làm việc ổn định đảm bảo hoạt động sản xuất kinh doanh¹⁶.

3.2. Kiến nghị bổ sung người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam vào đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp theo Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi)

Đối tượng tham gia được xem là một trong những nhân tố định lượng quan trọng, quyết định đến nguồn hình thành quỹ BHTN cũng như việc chi trả chế độ BHTN. Khi người tham gia BHTN ngày càng tăng lên, thì số người thụ hưởng ngày càng giảm đi, nó không chỉ làm tăng nguồn thu, mà còn đảm bảo dễ dàng san sẻ rủi ro, san sẻ tài chính theo quy luật số đông bù số ít trong bảo hiểm khi thụ hưởng chế độ¹⁷.

Trước xu thế toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế tác động và thúc đẩy sự dịch chuyển các loại hàng hóa xuyên quốc gia ngày càng được chú trọng, sự dịch chuyển nguồn lao động và thu hút nhu cầu về việc làm xuyên biên giới ngày càng được đẩy mạnh. Theo thống kê của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, tính đến tháng 3 năm 2024, cả nước có 139.824 người nước ngoài làm việc tại Việt Nam, trong đó, có hơn 10.000 người không thuộc diện cấp giấy phép lao động, gần 128.778 người thuộc diện cấp giấy phép, bao gồm 94.008 lao động được cấp mới, 16.226 người được gia hạn, trên 10.302 người được cấp lại... Điều này, cho thấy rằng, trong bối cảnh thực thi các cam kết về di chuyển thể nhân (AFAS, MNP, ATISA), cam kết về công nhận lẫn nhau (MRAs) đã cho phép lao động nước ngoài tự do di chuyển vào thị trường lao động Việt Nam¹⁸, ngoài những trường hợp người nước ngoài vào làm việc tại lãnh thổ Việt Nam cần có giấy phép từ cơ quan có thẩm quyền thì nhiều trường hợp lao động nước ngoài làm việc trong những ngành nghề, lĩnh vực không bắt buộc phải có giấy phép lao động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cấp¹⁹. Vì vậy, những năm trở lại đây thị trường lao động Việt Nam là một trong những điểm đến được nhiều lao động ngoài nước lựa chọn làm nơi xác lập quan hệ lao động.

Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi) cơ bản đã mở rộng độ bao phủ, điều chỉnh các chính sách lao động, việc làm đến toàn bộ lực lượng lao động. Tuy nhiên, đối với NLD nước ngoài làm việc tại Việt Nam vẫn đang nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của chính

¹⁶ Hoàng Tô Nguyên (2009), *Pháp luật Việt Nam về bảo hiểm thất nghiệp*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 13.

¹⁷ Trần Minh Thắng (2018), *Quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân, tr. 43.

¹⁸ Xem thêm: Nguyễn Tấn Hoàng Hải, Trần Bảo Khanh (2024), “Tự do di chuyển lao động trong khu vực ASEAN và vấn đề hài hòa hóa pháp luật”, Kỷ yếu hội thảo quốc tế: *Hài hòa hoá pháp luật giữa các quốc gia Asean hướng tới phát triển toàn diện và bền vững*, tổ chức tại Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh ngày 10/7/2024.

¹⁹ Xem: Điều 154 Bộ luật Lao động năm 2019; Điều 7 Nghị định số 152/2020/NĐ-CP ngày 30/12/2020 của Chính phủ quy định về người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam và tuyển dụng, quản lý người lao động Việt Nam làm việc cho tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 70/2023/NĐ-CP ngày 18/9/2023.

sách BHTN ở nước ta²⁰. Luận bàn về quyền tham gia BHTN của nhóm đối tượng lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam, thực tiễn khoa học pháp lý đã có quan điểm cho rằng “*NLĐ nước ngoài làm việc tại Việt Nam không thuộc đối tượng tham gia BHTN... Điều này có thể xuất phát từ nguyên nhân cho rằng chế độ BHTN đóng vai trò quan trọng vào chính sách việc làm và an sinh xã hội của quốc gia, trước hết phải được ưu tiên cho công dân nước mình, do đó hầu hết các quốc gia không quy định đối tượng tham gia BHTN là người nước ngoài*”²¹. Chúng tôi cho rằng quan niệm BHTN đóng vai trò quan trọng vào chính sách việc làm và an sinh xã hội của quốc gia, vì vậy trước hết phải được ưu tiên cho công dân nước mình là xác đáng. Tuy nhiên, điều này có phần bất hợp lý khi tình hình chung của toàn cầu đang đi vào quá trình hội nhập sâu rộng, ngày càng ký kết hợp tác trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Trong đó vấn đề nhân quyền hay quyền con người ngày càng được coi trọng và đảm bảo. Do đó, cũng không ngoại trừ việc công dân của một quốc gia làm việc ở nước ngoài thì sẽ được ưu tiên bảo vệ, bởi họ đều là NLD và họ hoạt động, làm việc trên chính lãnh thổ của quốc gia sở tại, chính sự điều chỉnh theo pháp luật của quốc gia đó nên không thể nói rằng họ không được ưu tiên bảo vệ. Đồng thời, pháp luật Việt Nam hiện nay cơ bản đã bảo vệ được các quyền lợi của NLD nước ngoài về quyền tham gia BHXH²², bảo hiểm y tế²³... trong khi đó chính sách BHTN chưa bao phủ đến nhóm đối tượng này. Bên cạnh đó, hậu tác động của đại dịch đến tình hình kinh tế - xã hội nói chung, đến tình hình lao động, quan hệ việc làm cũng không loại trừ nhóm đối tượng này. Trong giai đoạn hiện nay, một phần NLD nước ngoài làm việc tại thị trường lao động Việt Nam có thể họ vẫn duy trì được quan hệ lao động, nhưng cũng không ít trường hợp NLD thuộc nhóm đối tượng này bị mất việc làm, rơi vào tình trạng thất nghiệp, mất thu nhập dẫn đến tình trạng cuộc sống “chao đảo” gặp nhiều rủi ro, thậm chí cuộc sống không được đảm bảo, rơi vào tình trạng khó khăn. Các chế độ BHTN đặc biệt là trợ cấp thất nghiệp là một trong những “kênh” quan trọng và cấp thiết nhất đối với NLD nói chung và NLD nước ngoài làm việc nói riêng khi họ rơi vào tình trạng thất nghiệp, để phát huy tối đa vai trò của BHTN. Xét trên phương diện của NSDLĐ, lao động nước ngoài tham gia quan hệ lao động khi bị mất việc vẫn được hưởng chế độ trợ cấp thôi việc hoặc mất việc, điều này sẽ đồng nghĩa với việc NSDLĐ sẽ chi trả trợ cấp thôi việc hoặc trợ cấp mất việc cho toàn bộ thời gian lao động nước ngoài thực tế làm việc tại đơn vị sử dụng lao động, đây có thể sẽ tạo gánh nặng tài chính đối với các đơn vị sử dụng lao động tại Việt Nam.

²⁰ Khoản 1 Điều 3; Điều 43 Luật Việc làm năm 2013 và khoản 1 Điều 3; Điều 97 Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi).

²¹ Hoàng Thị Hải (2018), *Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 27-28.

²² Khoản 2 Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014; Khoản 1 Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024.

²³ Khoản 1 Điều 13 Luật Bảo hiểm y tế năm 2008 sửa đổi, bổ sung năm 2014; Khoản 8 Điều 1 Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo hiểm y tế.

Hiện nay Luật Việc làm năm 2013 và đến Dự thảo khi quy định về đối tượng tham gia BHTN dường như đã “bỏ quên” NLD nước ngoài làm việc tại Việt Nam. Do đó, khi những đối tượng này rơi vào tình trạng thất nghiệp, họ không có khoản thu nhập tạm thời nhằm hạn chế rủi ro và đảm bảo cuộc sống của chính mình. Đây được đánh giá là một trong những lỗ hổng mà đòi hỏi pháp luật về BHTN Việt Nam cần được khắc phục, hạn chế trường hợp quyền lợi của NLD nước ngoài làm việc tại Việt Nam không được đảm bảo. Trong xu thế hội nhập quốc tế như hiện nay nhóm đối tượng này chiếm tỷ lệ ổn định và ngày càng tăng trong thị trường lao động nước ta, đóng vai trò nhất định vào sự phát triển nền kinh tế của Việt Nam và điều quan trọng hơn hết nhóm đối tượng này cũng cần được bảo đảm việc làm, ổn định thu nhập. Đồng thời, hoàn thiện chế định này góp phần thúc đẩy sự hoàn thiện của pháp luật về BHTN Việt Nam để không bị lạc hậu so với các nước trên thế giới, chẳng hạn Trung Quốc và Thái Lan là hai quốc gia có những nét tương đồng nhất định với Việt Nam về kinh tế - xã hội đã mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia BHTN đến các thành phần lao động, bao gồm cả người nước ngoài vào làm việc trên lãnh thổ quốc gia sở tại.

Từ những phân tích trên, chúng tôi đề xuất Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi) nên mở rộng phạm vi bao phủ chế độ BHTN theo hướng NLD nước ngoài vào làm việc tại Việt Nam là đối tượng tham gia BHTN trên cơ sở nguyên tắc và chế độ tương ứng với lao động trong nước, tạo nên tính bình đẳng về quyền được hưởng các chính sách an sinh xã hội giữa lao động trong nước và lao động di trú tại Việt Nam.

4. Kết luận

Sự dịch chuyển nguồn lực lao động từ quốc gia này đến quốc gia khác là một biểu hiện và nhu cầu tất yếu của quá trình hội nhập, Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng đó. NLD người nước ngoài xuất hiện tại bất kì quốc gia nào cũng đem đến nhiều cơ hội cũng như thách thức, đặc biệt là việc bảo vệ tối đa quyền và lợi ích cho nhóm đối tượng này. Hệ thống pháp luật về BHTN nước ta ngày một được đánh giá là hoàn thiện và bao quát. Tuy nhiên, thực tiễn thực thi vẫn còn tồn tại nhiều điểm bất cập đáng kể, trong đó chưa bao phủ nhóm đối tượng là NLD nước ngoài làm việc tại Việt Nam. Trong giai đoạn Luật Việc làm đang trong quá trình lấy ý kiến sửa đổi, bổ sung, việc hoàn thiện nhằm tạo ra hành lang pháp lý bảo vệ quyền lợi cho NLD nước ngoài tham gia chính sách BHTN trong Luật Việc làm trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm từ Trung Quốc và Thái Lan là hoàn toàn phù hợp.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội.
2. Bộ luật Lao động năm 2019.
3. Luật Việc làm năm 2013.
4. Dự thảo Luật Việc làm (sửa đổi).

5. Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024.
6. Luật Bảo hiểm xã hội Trung Quốc năm 2010.
7. Luật An sinh xã hội Thái Lan năm 1990 (sửa đổi năm 2015).
8. Are Foreigners in China Subject to Social Insurance Contributions?, truy cập tại <https://www.pacificprime.cn/blog/are-foreigners-in-china-subject-to-social-insurance-contributions/>, truy cập ngày 22/5/2024.
9. Nguyễn Tấn Hoàng Hải, Trần Bảo Khanh (2024), “*Tự do di chuyển lao động trong khu vực ASEAN và vấn đề hài hòa hóa pháp luật*”, Kỷ yếu hội thảo quốc tế: *Hài hòa hoá pháp luật giữa các quốc gia ASEAN hướng tới phát triển toàn diện và bền vững*, tổ chức tại Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh ngày 10/7/2024.
10. Hoàng Thị Hải (2018), *Pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn thực hiện trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
11. Nguyễn Thị Diệu Hồng (2007), “*Chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở Thái Lan*”, *Tạp chí Lao động và Xã hội*, số 318/2007.
12. ILO (2013), Comparative review of Unemployment and employment insurance experiences in Asia and Worldwide; John Carter, Michel Bédard and Céline Peyron Bista; Promoting and Building Unemployment Insurance and Employment Services in ASEAN, ILO Regional Office for Asia and the Pacific – Bangkok.
13. International Organization for Migration (IOM) (2021). *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Social Protection for Migrant Workers and Their Families in Thailand*. IOM, Thailand.
14. Ruan Xiang, From Unemployment Insurance to Employment Security: the inevitable choice for the unemployment insurance reform in China, Innovation in Regional Public Service for Sustainability (ICPM 2016).
15. Nguyễn Mai Phương (2015), *Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc (1986-2010)*, Luận án tiến sĩ Trung Quốc học, Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn.
16. Trần Minh Thắng (2018), *Quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân.