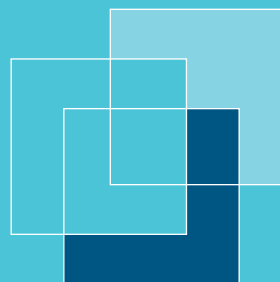




International
Labour
Organization

VIET NAM



Technical Memorandum

Viet Nam labour inspection
needs assessment

LAB/ADMIN

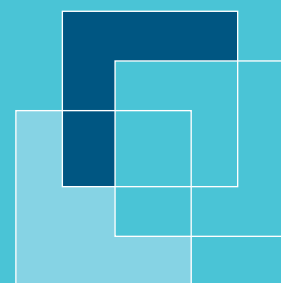
Labour Administration

and Inspection Programme

Social Dialogue Sector

International Labour Office - Geneva

VIỆT NAM



Tổ chức
Lao động
Quốc tế

Bản ghi nhớ kỹ thuật

Đánh giá nhu cầu thanh tra
lao động tại Việt Nam

LAB/ADMIN

Chương trình Thanh tra và
Quản lý Lao động

Ban Đối thoại Xã hội

Văn phòng Lao động Quốc tế - Geneva

www.ilo.org/hanoi

Việt Nam

BẢN GHI NHỚ KỸ THUẬT

ĐÁNH GIÁ NHU CẦU THANH TRA LAO ĐỘNG TẠI VIỆT NAM

LAB/ADMIN

Chương trình Thanh tra và Quản lý Lao động

Ban Đối thoại Xã hội

Văn phòng Lao động Quốc tế – Geneva

Copyright © International Labour Organization 2012

Xuất bản lần thứ nhất 2012

Các ấn phẩm của Tổ chức Lao động Quốc tế được hưởng quy chế bản quyền theo Nghị định Thư số 2 của Công ước Bản quyền Thế giới. Tuy nhiên, một số trích đoạn ngắn từ những ấn phẩm này có thể được tái sử dụng mà không cần xin phép với điều kiện phải nêu rõ nguồn trích dẫn. Mọi hoạt động tái xuất bản hoặc biên dịch toàn bộ ấn phẩm phải được Phòng Xuất bản (Quyền và Giấy phép), Văn phòng Lao động Quốc tế, CH-1211, Geneva 22, Thụy Sĩ thông qua. Văn phòng Lao động Quốc tế sẵn sàng tiếp nhận các yêu cầu xin giấy phép.

Chương trình Thanh tra và Quản lý Lao động

Ban Đối thoại Xã hội

Bản Ghi nhớ Kỹ thuật

Đánh giá Nhu cầu Thanh tra Lao động tại Việt Nam

ISBN 978-92-2-826653-5 (print)

ISBN 978-92-2-826654-2 (web pdf)

Các chỉ định trong các ấn phẩm tuân theo quy định của Liên Hiệp Quốc và không có ý thể hiện bất cứ quan điểm nào của Văn phòng Lao động Quốc tế về quy chế pháp lý hoặc ranh giới lãnh thổ của bất cứ quốc gia, khu vực, lãnh thổ hoặc chính quyền nào.

Các tác giả chịu trách nhiệm hoàn toàn về các ý kiến thể hiện trong các bài viết, nghiên cứu và trong các tài liệu liên quan. Ấn phẩm này không phải là sự xác nhận của Văn phòng Lao động Quốc tế về các quan điểm thể hiện trong đó.

Những dẫn chứng về tên công ty, sản phẩm và quy trình thương mại không ngụ ý thể hiện sự xác nhận của Văn phòng Lao động Quốc tế. Bất cứ công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại nào không được nêu trong ấn phẩm cũng không nhằm thể hiện sự phản đối của Văn phòng Lao động Quốc tế.

Các ấn phẩm của ILO hiện có mặt ở các cửa hàng sách hoặc tại các Văn phòng ILO ở các nước, hoặc trực tiếp tại Phòng Xuất bản của ILO, Văn phòng Lao động Quốc tế, CH-1211, Geneva 22, Thụy Sĩ. Catalogue hoặc danh mục các ấn phẩm mới có thể lấy miễn phí tại địa chỉ nêu trên hoặc qua email: pubvente@ilo.org.

Thiết kế và in bởi AS Design Jsc.,

In tại Việt Nam

Mục lục

Nội dung

Lời nói đầu	v
1. Khái quát chung	1
2. Các tiêu chuẩn lao động quốc tế	2
3. Luật pháp	2
4. Các đối tác xã hội	3
4.1. Tổ chức của người lao động	3
4.2. Tổ chức của chủ sử dụng lao động	4
5. Hệ thống thanh tra lao động và quản lý lao động	5
5.1. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	5
5.1.1. Cục Việc làm	5
5.1.2. Cục An toàn lao động	5
5.1.3. Vụ Lao động và tiền lương	6
5.1.4. Vụ Bình đẳng giới	6
5.1.5. Các cục, vụ khác	6
5.2. Cơ cấu hệ thống thanh tra lao động	7
6. Các Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	8
7. Phạm vi thanh tra lao động	9
8. Nguồn nhân lực và phát triển nghề nghiệp	10
8.1. Điều kiện làm việc của thanh tra lao động	11
8.2. Đào tạo thanh tra lao động	12
8.3. Nghĩa vụ và đạo đức nghề nghiệp	13
9. Chức năng của thanh tra lao động	13
10. Thẩm quyền của thanh tra lao động	13
11. Lập kế hoạch và chương trình	14
12. Tổ chức đoàn thanh tra	15
12.1. Báo cáo tự đánh giá	16
13. Biện pháp phòng chống vi phạm	17
14. Thanh tra lao động khu chế xuất công nghiệp	18
15. Đăng ký và thông báo tai nạn	19
15.1. Tai nạn lao động	19
16. Thanh tra lao động xử phạt vi phạm	20
17. Phối hợp với các cơ quan có liên quan	22
18. Hợp tác với các cục trong Bộ LĐTBXH	23
19. Phối hợp với các đối tác xã hội	23
20. Các phát hiện	24
21. Các khuyến nghị	28
PHỤ LỤC 1	32
PHỤ LỤC 2	33
PHỤ LỤC 3	34

Lời nói đầu

Các hệ thống thanh tra và quản lý lao động quốc gia vận hành hiệu quả là vô cùng quan trọng đối với nền quản trị tốt và sự phát triển kinh tế, góp phần cải thiện điều kiện lao động và tiến tới hiện thực việc làm bền vững, đồng thời tăng cường việc làm và năng suất để phát triển kinh tế bền vững.

Đánh giá nhu cầu của hệ thống thanh tra lao động tại Việt Nam được thực hiện theo đề nghị của Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội. Mục đích chính của đánh giá này nhằm giúp Chính phủ cải thiện tính hiệu quả và hiệu suất của hoạt động thanh tra lao động và hỗ trợ đưa ra các lĩnh vực ưu tiên, cũng như lập kế hoạch để thực hiện các ưu tiên đó. Sử dụng phương pháp luận do tổ chức Lao động quốc tế (ILO) xây dựng và đã được áp dụng thực tế tại nhiều quốc gia thành viên ILO, nhóm chuyên gia ILO (gồm Bà Maria Luz Vega- Chuyên gia cao cấp về thanh tra/quản lý lao động, Ông René Robert- Cán bộ thanh tra/quản lý lao động) đã phỏng vấn nhiều cán bộ cơ quan chính phủ trong cả nước và tiếp xúc với đại diện của các tổ chức giới chủ và tổ chức người lao động.

Dựa vào những phỏng vấn và nghiên cứu các báo cáo, quy định pháp luật, nhóm chuyên gia ILO đã đưa ra các phát hiện và nhiều khuyến nghị trong báo cáo này để Chính phủ và các đối tác xã hội xem xét. Những khuyến nghị này tập trung vào một số nội dung, bao gồm sửa đổi một số điều trong Luật Lao động, tăng cường nguồn nhân lực thông qua đào tạo và phát triển nghề nghiệp, cải thiện trang thiết bị thanh tra lao động và nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, tăng cường lập kế hoạch và xây dựng chương trình thanh tra lao động với trọng tâm là thanh tra lao động thực hiện chức năng ngăn ngừa vi phạm của doanh nghiệp, và hợp tác với các đối tác xã hội.

Chương trình Thanh tra và Quản lý Lao động của ILO (LAB/ADMIN) xin được bày tỏ lời cảm ơn tới Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội đã hỗ trợ nhóm chuyên gia trong việc xây dựng báo cáo này. Chúng tôi đặc biệt cảm ơn Ông Nguyễn Văn Tiến- Chánh thanh tra Bộ LĐTBXH và các cán bộ thanh tra tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã giúp chúng tôi chuẩn bị Bản ghi nhớ này. Chúng tôi cũng xin cảm ơn Ông Gyorgy Sziraczki, Giám đốc Văn phòng ILO tại Hà Nội và Ông Nguyễn Hoàng Hà đã hỗ trợ nhóm chuyên gia kỹ thuật trong suốt thời gian công tác của chúng tôi. Cuối cùng, chúng tôi xin cảm ơn Bà Caroline Augé đã giúp hoàn thiện phần định dạng báo cáo này.

Giuseppe Casale
Giám đốc Chương trình Thanh tra và Quản lý Lao động (LAB/ADMIN)
ILO, Geneva

1. Khái quát chung

Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam nằm tại Đông Nam Á, phía Đông giáp biển Đông, phía Tây giáp Lào và Campuchia, và phía Bắc giáp Trung Quốc.

Dân số của Việt Nam năm 2010 (theo số liệu của Tổng cục Thống kê) là 87 triệu người. Lực lượng lao động ước tính khoảng 48,23 triệu vào năm 2011, trong đó khoảng 49% là phụ nữ¹. ¼ số dân lao động có việc làm trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ- khối doanh nghiệp chiếm đến hơn 86% tổng doanh nghiệp trong cả nước². Tỷ lệ thất nghiệp chính thức được dự tính ở mức 4.4% vào năm 2011.

Từ khi thực hiện chính sách đổi mới vào cuối những năm 80, Việt Nam đã tiến bộ đáng kể trong phát triển cả về kinh tế và xã hội. Nhờ có tỷ lệ tăng trưởng hàng năm ở mức hai con số trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường vào cuối những năm 90 và thành tựu phát triển nông nghiệp mạnh mẽ từ cuối những năm 80, đi đôi với ưu tiên giảm nghèo của Chính phủ, Việt Nam đã chứng tỏ mình là một trong những tiến trình phát triển bình đẳng nhất về xã hội của bất cứ quốc gia đang phát triển nào. Tình trạng đói nghèo đã giảm nhanh từ những năm 1990, giảm từ 58% năm 1993 xuống còn 37% năm 1998.

Trong khi nền kinh tế Việt Nam vẫn dựa vào các doanh nghiệp nhà nước - khu vực tạo ra khoảng 40% GDP, Chính phủ Việt Nam tái khẳng định cam kết của mình trong tự do hóa kinh tế và hội nhập quốc tế, chuyển từ việc thực hiện tái cơ cấu sang hiện đại hóa nền kinh tế và phát triển các ngành công nghiệp hướng tới xuất khẩu với nhiều khả năng cạnh tranh hơn. Thị phần nông nghiệp³ trong sản lượng kinh tế đã giảm từ 25% năm 2000 xuống còn 20% vào năm 2010, trong khi thị phần công nghiệp tăng từ 36% lên 41% cùng thời gian⁴.

Tình trạng nghèo đói đã giảm đáng kể và Chính phủ Việt Nam đang nỗ lực tạo ra nhiều việc làm để đáp ứng thách thức của thị trường lao động với hơn một triệu người có việc làm mỗi năm. Suy thoái toàn cầu đã tác động mạnh đến nền kinh tế định hướng xuất khẩu của Việt Nam, tăng trưởng GDP giai đoạn 2009-2010 thấp hơn mức trung bình 7% mỗi năm trong thập kỷ qua. Năm 2010, xuất khẩu tăng hơn 25% so với năm trước.

¹ Cơ cấu việc làm theo lĩnh vực chính trong năm 2009 như sau: nông- lâm- ngư nghiệp (48,2%), công nghiệp (22,4%) và dịch vụ (29,5%).

² Ths. Luong: “Báo cáo quốc gia về thực trạng an toàn vệ sinh lao động tại Việt Nam” tại cuộc họp của WHO/ILO về tăng cường an toàn vệ sinh lao động, Kuala Lumpur, Malaysia, ngày 23-25/11/2005.

³ Các sản phẩm chính là lúa gạo, cà phê, cao su, bông, chè, hạt tiêu, đậu tương, hạt điều, mía đường, lạc, chuối, gia cầm, cá, và hải sản.

⁴ Các ngành công nghiệp chính là chế biến thực phẩm, may mặc, giấy da, chế tạo máy, khai thác khoáng sản, than đá, luyện thép, xi măng, phân hóa học, kính, lốp xe, xăng dầu, giấy.

Các nhà tài trợ nước ngoài cam kết hỗ trợ gần 8 tỉ đôla cho phát triển mới trong năm 2011. Tuy nhiên, các chính sách kinh tế mạnh mẽ định hướng tăng trưởng của Chính phủ đã gây khó khăn trong việc kiểm soát tỉ lệ lạm phát vào mức cao nhất trong khu vực. Năm 2010, tỉ lệ này là 11,8%. Nền kinh tế Việt Nam cũng phải đối mặt với các thách thức từ việc giảm sút dự trữ ngoại hối, khu vực ngân hàng thiếu vốn và tỉ lệ cho vay cao.

Khu vực tự do thương mại ASEAN (AFTA) được dự báo sẽ hình thành vào năm 2015, và việc có hiệu lực của Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Hoa Kỳ vào tháng 1 năm 2001 đã tạo ra nhiều thay đổi nhanh chóng trong quản lý kinh tế và thương mại của Việt Nam.

2. Các tiêu chuẩn lao động quốc tế

Cho đến nay, Việt Nam đã phê chuẩn 17 Công ước ILO, trong đó có 5 Công ước cơ bản (số 29, 100 và 111, 138 và 182). Liên quan đến thanh tra lao động, Việt Nam đã phê chuẩn Công ước ILO số 81 về Thanh tra Lao động trong công nghiệp và thương mại, và Công ước số 155 về An toàn vệ sinh lao động và Môi trường làm việc.

3. Luật pháp

Bộ Luật Lao động năm 1994 quy định: “Thanh tra Nhà nước về lao động bao gồm Thanh tra lao động, Thanh tra an toàn lao động và Thanh tra vệ sinh lao động”. Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH) và các cơ quan lao động địa phương thực hiện thanh tra lao động và thanh tra an toàn lao động. Bộ Y tế và các cơ quan y tế địa phương thực hiện thanh tra vệ sinh lao động (Điều 185). Năm 2002, Bộ Luật Lao động sửa đổi có quy định: “Thanh tra nhà nước về lao động có chức năng thanh tra chính sách lao động, an toàn lao động và vệ sinh lao động. Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội và cơ quan quản lý nhà nước về lao động địa phương thực hiện thanh tra nhà nước về lao động”.

Khuôn khổ pháp lý chủ yếu quy định về thanh tra lao động được nêu trong hai luật sau:

- Bộ Luật Lao động của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam⁵;
- Luật Thanh tra (số: 56/2010/QH12).

Cơ cấu tổ chức và chức năng của Thanh tra lao động trên cơ sở các văn bản pháp luật, nghị định và pháp lệnh về thanh tra lao động:

- Pháp lệnh số 44/2002/PL-UBTVQH10 về xử lý vi phạm hành chính;

⁵ Bộ luật Lao động hiện nay đang được sửa đổi và dự kiến sẽ được thông qua vào giữa năm 2012 và có hiệu lực vào giữa năm 2013.

- Luật cán bộ, công chức (số 22/2008/QH12);
- Luật Bảo hiểm xã hội
- Luật Dạy nghề
- Luật Đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài
- Luật Khiếu nại, tố cáo (nay là Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo)
- Nghị định số 65/2008/NĐ-CP ngày 20/5/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ ;
- Nghị định số 04/2005/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về khiếu nại, tố cáo về lao động ;
- Nghị định số 31/2006/NĐ-CP ngày 29/3/2006 về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Lao động- Thương binh và Xã hội;
- Nghị định số 144/2007/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài;
- Nghị định số 135/2007/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội;
- Nghị định số 186/2007/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, nêu rõ vai trò của Bộ LĐTBXH trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến việc làm, đào tạo nghề, lao động, lương và phúc lợi, bảo hiểm xã hội (bảo hiểm xã hội bắt buộc, tự nguyện và bảo hiểm thất nghiệp), an toàn lao động, hỗ trợ người có công, an sinh xã hội, bảo vệ và chăm sóc trẻ em và các vấn đề khác;
- Quyết định số 148/QĐ-LĐTBXH 2008 của Bộ trưởng Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Bộ;
- Pháp lệnh số 04/2008/PL-UBTVQH12 sửa đổi một số điều của Pháp lệnh số 44/2002/PL-UBTVQH10 về xử lý vi phạm hành chính;
- Nghị định số 116/2009/NĐ-CP về xử phạt hành chính đối với các vi phạm trong đào tạo nghề; và
- Nghị định số 47/2010/NĐ-CP về xử phạt hành chính đối với các vi phạm luật lao động.

4. Các đối tác xã hội

4.1. Tổ chức của người lao động

Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam (VGCL) là tổ chức công đoàn quốc gia duy nhất đại diện cho người lao động Việt Nam và thuộc Liên đoàn Lao động thế giới. VGCL là một tổ chức công đoàn cấp trung ương và có các tổ chức công đoàn địa phương hoạt động trực thuộc. Bộ luật Lao động yêu cầu công đoàn được thành lập ở tất cả các doanh nghiệp có từ 10 lao động trở lên và những tổ chức công đoàn này phải trực thuộc VGCL. Trong quá trình chuyển đổi của Việt Nam sang nền kinh tế thị trường, nhu cầu cần tăng cường năng lực của tổ chức

công đoàn để tiến hành đối thoại và hành động giải quyết nhiều vấn đề về lao động đóng vai trò quan trọng. Tổ chức ILO hỗ trợ kỹ thuật cho VGCL với nhiều lĩnh vực hợp tác, bao gồm thương lượng tập thể, quan hệ ba bên và giải quyết tranh chấp cũng như dịch vụ việc làm, an toàn vệ sinh lao động và bình đẳng giới.

Theo Điều 10 của Hiến pháp, Điều 12 và 181 của Bộ luật Lao động, tổ chức công đoàn có quyền giám sát việc tuân thủ pháp luật lao động. Điều 89 của Bộ luật Lao động thiết lập cơ chế cùng giám sát giữa đại diện công đoàn và cơ quan chính phủ. Các chức năng giám sát tuân thủ pháp luật tương tự cũng được đưa vào Luật Bảo hiểm Xã hội (2006) và Luật Bảo hiểm Y tế (2004).

VGCL cho biết họ tập trung nỗ lực giám sát pháp luật chủ yếu vào việc tuân thủ Luật Công đoàn. Như vậy, những hoạt động giám sát này, như hệ thống thanh tra lao động ở Việt Nam nói chung, tập trung vào việc xác định các vi phạm pháp luật và ít hướng tới các chiến lược ngăn chặn vi phạm để nâng cao tính tuân thủ. Đây cũng là vấn đề cho thấy trách nhiệm của VGCL trong việc tuân thủ Luật Công đoàn gây ra sự nhầm lẫn và chưa thống nhất với thẩm quyền của Bộ LĐTBXH/Sở LĐTBXH trong việc tăng cường thực thi luật lao động, có khả năng tạo ra những khó khăn trong việc tuân thủ pháp luật về chống phân biệt đối với công đoàn và thương lượng tập thể.

4.2. Tổ chức của chủ sử dụng lao động

Có hai tổ chức đại diện cho chủ sử dụng lao động ở cấp quốc gia là Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (VCA) (trước đây gọi là Hội đồng trung ương liên minh hợp tác xã và doanh nghiệp vừa và nhỏ).

Thực tế việc hợp tác giữa VCCI và Sở Lao động- TBXH (DOLISA) tại các địa phương không thực sự chặt chẽ vì VCCI không có đại diện ở từng tỉnh/thành phố mà chỉ có 8 chi nhánh khu vực trên toàn bộ 63 tỉnh thành. Tuy nhiên, cùng với thanh tra lao động, VCCI có lúc phối hợp với các DOLISA tham gia đoàn thanh tra liên ngành để kiểm tra các vấn đề nổi cộm. Theo cán bộ VCCI, mức phạt vi phạm luật lao động là chưa đủ và thiếu tính răn đe.

VCA là một tổ chức hoạt động hiệu quả trong thị trường lao động đại diện cho 5 triệu xã viên phần lớn làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp và điều kiện lao động còn thấp. Một điều tra gần đây về các hợp tác xã nông nghiệp cho thấy chỉ 50-60% người lao động có hợp đồng lao động. Các xã viên chỉ được hưởng chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc của nhà nước từ năm 2003.

VCA có một ban tuân thủ pháp luật thực hiện các cuộc vận động nâng cao nhận

thức cho xã viên về nghĩa vụ pháp lý liên quan đến lao động và việc làm. VCA không có cán bộ giám sát chuyên trách, nhưng các cán bộ của VCA chia sẻ họ cũng muốn tham gia cùng với thanh tra lao động để thanh tra các hợp tác xã.

5. Hệ thống thanh tra lao động và quản lý lao động

5.1. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội⁶

Bộ LĐTBXH là một cơ quan quản lý nhà nước về lao động cấp trung ương tại Việt Nam, có trụ sở tại Hà Nội và một văn phòng đại diện tại thành phố Hồ Chí Minh. Dưới Bộ trưởng, có 6 Thứ trưởng chịu trách nhiệm quản lý các cục, vụ và đơn vị trực thuộc. Bộ LĐTBXH có 18 cục, vụ, bao gồm một tổng cục chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lao động và các vấn đề xã hội. Bộ cũng chịu trách nhiệm về các vấn đề liên quan đến thương binh và các vấn đề xã hội, lao động và giải quyết tranh chấp lao động và tố cáo, cũng như chống tham nhũng. Cùng với các Cục, Vụ, Bộ LĐTBXH còn có khoảng 40 cơ quan, bao gồm các viện, trường đại học, cao đẳng và các trung tâm. Bộ LĐTBXH quản lý chuyên ngành và giám sát hoạt động của 63 Sở Lao động, Thương binh và Xã hội (DOLISA) trực thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố.

Ngoài Thanh tra lao động hiện nay, một số cục, vụ chịu trách nhiệm về quản lý lao động được đề cập dưới đây.

5.1.1. Cục Việc làm

Cục Việc làm trực tiếp thực hiện chương trình thất nghiệp, quản lý dịch vụ việc làm tại 63 tỉnh/ thành phố, theo dõi thông tin thị trường lao động (LMI), thực hiện pháp luật và quy định nhà nước về lao động người nước ngoài và phối hợp với Thanh tra lao động trong một số đoàn kiểm tra. Cục cũng giám sát trình tự liên quan đến việc sử dụng sổ tay lao động mà tất cả người lao động được yêu cầu phải có. Cục có 6 phòng, mỗi phòng xây dựng một kế hoạch công tác hàng năm:

- Quản lý lao động và Chương trình việc làm quốc gia;
- Văn phòng tổng hợp;
- Tổ chức cán bộ;
- Kế hoạch và tài chính;
- Trung tâm quốc gia dự báo và thông tin thị trường lao động;
- Bảo hiểm thất nghiệp.

5.1.2. Cục An toàn lao động

Cục An toàn lao động có 4 phòng ban. Phòng chính sách bảo hộ lao động hướng dẫn việc thực hiện pháp luật, giờ làm việc và nghỉ phép. Phòng thông tin, tuyên

6 Cơ cấu tổ chức của MOLISA, xem phụ lục 1.

truyền và huấn luyện tập hợp số liệu thống kê về tai nạn lao động. Trung tâm huấn luyện an toàn vệ sinh lao động (OSH) tổ chức đào tạo cho người sử dụng lao động và người lao động. Văn phòng tổng hợp và hợp tác quốc tế thực hiện các hoạt động song phương về OSH. Cục An toàn lao động có các dự án hỗ trợ kỹ thuật của Nhật Bản, ASEAN, OSHnet và Hàn Quốc.

Theo các cán bộ của Bộ LĐTBXH xác định có nhiều thách thức trong lĩnh vực an toàn vệ sinh lao động. Trước tiên, cần điều chỉnh các quy định về bồi thường cho người lao động bởi vì hiện có rất nhiều chủ sử dụng lao động không đóng góp theo quy định bắt buộc và việc thực hiện quy định pháp luật liên quan đến vấn đề này rất khó khăn. Thêm vào đó, cần phải xây dựng quy định bồi thường cho người lao động với mức đóng góp của chủ sử dụng lao động dựa vào tính toán rủi ro thay vì áp dụng mức đóng góp chung hiện nay là 1%. Phía Bộ cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải tập hợp thống kê về tai nạn lao động và cần có một luật riêng hoặc các luật liên quan đến an toàn vệ sinh lao động.

5.1.3. Vụ Lao động và tiền lương

Vụ Lao động và Tiền lương chịu trách nhiệm quy định và thực hiện hợp đồng lao động; thỏa ước lao động tập thể (CBA); tiền lương và tiền công; công đoàn; và tranh chấp lao động. Vụ Lao động và tiền lương đại diện cho Bộ LĐTBXH trong Ủy ban quốc gia về quan hệ lao động (NIRC) cùng với tổ chức giới chủ (VCCI) và liên đoàn lao động (VGCL). Dù Vụ Lao động và Tiền lương không thực hiện thanh tra lao động, nhưng vụ cũng phối hợp với Thanh tra lao động để giải quyết các khiếu nại.

5.1.4. Vụ Bình đẳng giới

Vụ Bình đẳng giới được thành lập năm 2008 có văn phòng đặt tại Hà Nội và quản lý công tác bình đẳng giới trong 8 lĩnh vực: chính trị, lao động, y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, gia đình và công nghệ. Vụ xây dựng báo cáo hàng năm về bình đẳng giới liên quan đến các mục tiêu và chiến lược quốc gia. Điều 35 của Luật Bình đẳng giới quy định về việc thanh tra về bình đẳng giới tại nơi làm việc. Là các cơ quan chức năng thuộc Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội và Sở Lao động – Thương binh và Xã hội, Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở thực hiện thanh tra về bình đẳng giới.

5.1.5. Các cục, vụ khác

Các cục, vụ khác liên quan đến chức năng hoặc có trách nhiệm về thanh tra lao động bao gồm Cục quản lý lao động ngoài nước, Tổng cục dạy nghề (xem dưới đây “mối quan hệ hợp tác về thanh tra lao động giữa các cục, vụ của Bộ LĐTBXH”)

5.2. Cơ cấu hệ thống thanh tra lao động

Cơ cấu hệ thống thanh tra lao động hiện nay của Việt Nam dựa vào Luật Thanh tra năm 2010. Theo quy định của Luật Thanh tra, Thanh tra Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội có hai chức năng chính là thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Thanh tra hành chính liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị thuộc Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội.

Thanh tra chuyên ngành được chia thành các lĩnh vực sau:

- Điều kiện làm việc và quan hệ lao động⁷;
- An toàn vệ sinh lao động (OSH);
- Công tác trẻ em và các chính sách xã hội;
- Người có công;
- Dạy nghề, bảo hiểm xã hội, đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng.

Như nêu ở trên, thanh tra lao động thuộc Bộ LĐTBXH được xem là một dạng thanh tra chuyên ngành⁸. Chức năng cụ thể của thanh tra lao động được chia thành hai bộ phận: thanh tra điều kiện làm việc và thanh tra an toàn vệ sinh lao động.

Ở cấp Trung ương có cơ quan thanh tra thuộc Bộ LĐTBXH có trụ sở tại Hà Nội và tại 63 tỉnh, thành phố có 63 cơ quan thanh tra thuộc Sở LĐTBXH. Thanh tra Bộ LĐTBXH có một Chánh Thanh tra, 4 Phó Chánh Thanh tra và 6 phòng chuyên môn: thanh tra chính sách lao động, thanh tra an toàn vệ sinh lao động, thanh tra chính sách trẻ em và xã hội, thanh tra “chính sách người có công”, tổng hợp và thanh tra hành chính, tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Thanh tra Bộ LĐTBXH được giám sát bởi một Thứ trưởng Bộ LĐTBXH.

Hệ thống thanh tra lao động lần đầu tiên được thiết lập ở Việt Nam từ năm 1945. Từ năm 2002, các cán bộ thanh tra lao động có trách nhiệm thanh tra về điều kiện làm việc và an toàn vệ sinh lao động. Thanh tra viên tại Bộ LĐTBXH và cơ quan thanh tra tại ba Sở LĐTBXH lớn nhất (Hà Nội, TP Hồ Chí Minh) được chuyên môn hóa với các lĩnh vực cụ thể về thanh tra lao động để họ có thể tập trung vào nhiệm vụ chính. Thay đổi này không áp dụng tại cơ quan thanh tra của các Sở LĐTBXH địa phương, trong đó các thanh tra viên có trách nhiệm thanh tra tổng hợp, gồm cả thanh tra chuyên ngành và thanh tra không liên quan đến lao động như đã nêu trên.

⁷ Nội dung thanh tra này được Bộ LĐTBXH cho biết có liên quan đến các “chính sách lao động”.

⁸ Điều quan trọng là cần phân biệt cơ quan “Thanh tra Bộ LĐTBXH” với khái niệm thanh tra lao động: Cơ quan thanh tra bộ là cơ quan quản lý cấp cục/vụ thuộc Bộ LĐTBXH (xem phụ lục 1) thực hiện hoạt động thanh tra tất cả các lĩnh vực thuộc Bộ LĐTBXH quản lý. Thanh tra lao động là một chức năng chuyên ngành của cơ quan thanh tra.

6. Các Sở Lao động, Thương binh và Xã hội

Hướng dẫn về kỹ thuật thanh tra lao động tại các tỉnh/thành phố do cơ quan thanh tra trung ương (Bộ LĐTBXH) thực hiện, nhưng hoạt động hành chính của thanh tra lao động địa phương, bao gồm tuyển thanh tra viên thì lại thuộc trách nhiệm của các Sở LĐTBXH do Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố quản lý.

Tại Việt Nam, có 63 Sở LĐTBXH (mỗi tỉnh/thành phố có một sở) và tương ứng là 63 cơ quan thanh tra lao động cấp tỉnh. Sở LĐTBXH hỗ trợ và giám sát hoạt động của 697 phòng lao động cấp huyện. Thanh tra Sở LĐTBXH được giao nhiều trách nhiệm trong phạm vi địa phương, tương tự như trách nhiệm của Thanh tra Bộ LĐTBXH, bao gồm:

- Tiến hành thanh tra việc thực hiện pháp luật và chính sách về lao động, người có công và xã hội;
- Giải quyết khiếu nại và tố cáo vi phạm pháp luật lao động;
- Tham gia các đoàn kiểm tra liên ngành;
- Phát hiện và phòng chống tham nhũng.

Tổng cộng, Sở LĐTBXH hỗ trợ và giám sát 697 phòng lao động cấp huyện- cơ quan dưới sự quản lý của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Mỗi xã có một cán bộ chuyên trách hoặc bán chuyên trách phụ trách công tác lao động, thương binh và xã hội. Sở LĐTBXH cũng có chánh thanh tra sở giám sát các cán bộ thanh tra (có thể hoạt động độc lập hoặc nhóm chuyên môn).

Theo báo cáo, các thanh tra lao động tham gia chặt chẽ trong việc hỗ trợ giải quyết đình công dù họ không chính thức có trách nhiệm đối với vấn đề này. Với sự tham gia này, các thanh tra lao động hướng dẫn người lao động và chủ sử dụng lao động trong việc thực hiện pháp luật, các quy định và hỗ trợ các bên giải quyết các vấn đề chưa thống nhất.

Sở LĐTBXH Hà Nội⁹ có 9 phòng, ban, trong đó có thanh tra sở. Thanh tra Sở LĐTBXH Hà Nội có 18 cán bộ (có 04 nữ), trong đó có 1 Chánh thanh tra, 3 Phó Chánh thanh tra, 2 thanh tra viên chính, 7 thanh tra viên, 1 công chức và 4 nhân viên hành chính. Mỗi thanh tra viên tại Hà Nội (cũng như tại các địa phương đông dân cư) đều chịu trách nhiệm thanh tra trong khu vực địa lý được phân công tại địa phương.

Tại thành phố Hồ Chí Minh¹⁰, Sở LĐTBXH có 14 phòng, ban, trong đó có Thanh

⁹ Thành phố Hà Nội ước tính có 117.000 doanh nghiệp đại diện cho khoảng 1,4 triệu lao động, nhưng chỉ có khoảng 530 thỏa ước thương lượng tập thể được đăng ký tại địa phương.

¹⁰ Số lượng các doanh nghiệp đã đăng ký tại thành phố Hồ Chí Minh là 189.436, trong đó khoảng 100.000 doanh nghiệp đã đăng ký với Sở LĐTBXH về lao động, các hoạt động thanh tra lao động tập trung chính vào những doanh nghiệp này. Những doanh nghiệp này cung cấp việc làm cho khoảng 2 triệu lao động.

tra sở. Hiện nay, Thanh tra Sở LĐTBXH tp HCM có 65 cán bộ, trong đó có 27 thanh tra lao động (2 thanh tra viên chính và 25 thanh tra lao động). Số lượng nam và nữ thanh tra tương đối ngang nhau. Nếu ở Hà Nội, mỗi thanh tra viên phụ trách địa bàn theo khu vực địa lý, thì Thanh tra lao động tp HCM được chia làm 5 nhóm tập trung vào các lĩnh vực thanh tra (an toàn vệ sinh lao động, điều kiện làm việc và việc làm).

7. Phạm vi thanh tra lao động

Theo Bộ luật Lao động của Việt Nam, hệ thống thanh tra lao động tập trung vào ba lĩnh vực chính:

- Điều kiện làm việc
- An toàn lao động
- Vệ sinh lao động

Theo Luật Bảo hiểm xã hội, thanh tra lao động cũng có trách nhiệm thanh tra nhằm tăng cường đảm bảo thực hiện các quy định của Luật này trong đó có việc thu và chi các chế độ bảo hiểm xã hội.

Theo Luật Công đoàn, thanh tra lao động có trách nhiệm đảm bảo việc thực hiện tuân thủ pháp luật liên quan đến việc thành lập công đoàn tại doanh nghiệp, đàm phán và áp dụng thỏa ước thương lượng tập thể, và giải quyết tranh chấp lao động.

Theo Bộ LĐTBXH, có khoảng 400.000 doanh nghiệp trong cả nước với hơn 10 triệu lao động. Hệ thống thanh tra lao động có chức năng kiểm tra các đối tượng sau đây:

- Các doanh nghiệp trong mọi thành phần kinh tế;
- Doanh nghiệp sản xuất là hộ gia đình và kinh doanh cá thể có sử dụng lao động theo hợp đồng lao động;
- Các hợp tác xã được thành lập và hoạt động theo Luật Hợp tác xã có sử dụng lao động theo hợp đồng lao động;
- Các cơ quan hành chính, tổ chức, đơn vị sản xuất và dịch vụ kinh doanh trực thuộc các cơ quan hành chính, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp và các tổ chức xã hội khác.
- Các tổ chức và cá nhân tuyển dụng người lao động

Thanh tra lao động cũng tiến hành thanh tra trong lĩnh vực khai thác mỏ. Tại các khu chế xuất công nghiệp (IPZ), có một quy định đặc biệt gây khó khăn cho công tác thanh tra lao động (xem phần thanh tra trong các IPZ phía dưới).

Đối tượng không thuộc phạm vi thanh tra lao động bao gồm lực lượng vũ trang

và công an, các cơ quan nước ngoài và tổ chức và/hoặc tổ chức quốc tế có đại diện tại Việt Nam (trừ một số trường hợp các điều ước quốc tế có hiệu lực tại Việt Nam có các điều khoản quy định khác).

Theo quy định của Bộ luật Lao động, bất cứ nơi nào có hợp đồng lao động thì thanh tra có thẩm quyền đến thanh tra, thậm chí cả ở khu vực công. Thanh tra của Bộ Nội vụ có trách nhiệm đối với các hoạt động công vụ và công chức. Thanh tra các Bộ, ngành khác chịu trách nhiệm về thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành trong phạm vi thẩm quyền của Bộ, ngành đó. (*Điều 75 Luật cán bộ, công chức năm 2008*).

8. Nguồn nhân lực và phát triển nghề nghiệp

Tính đến tháng 3 năm 2011, cả nước có 441 thanh tra ngành lao động (trong đó 47 tại Thanh tra Bộ LĐTBXH và 384 tại Thanh tra các Sở LĐTBXH)¹¹. Khoảng 20% tổng số thanh tra viên là phụ nữ¹². Như đã nêu ở trên, không phải tất cả thanh tra đều là thanh tra lao động. Các quan chức cho biết ước tính chỉ có khoảng 1/3 công việc này là do các thanh tra lao động đảm nhiệm (khoảng 150 thanh tra)¹³. Về phân bố nhóm tuổi, 20% tổng số thanh tra viên có độ tuổi 50, và 56% từ 30 đến 50 tuổi, còn lại là dưới 30 tuổi.¹⁴

Theo Bộ luật Lao động, Bộ LĐTBXH chịu trách nhiệm thiết lập một hệ thống tổ chức thanh tra nhà nước về lao động, xây dựng tiêu chí tuyển dụng, bổ nhiệm, luân chuyển, chấm dứt và miễn nhiệm thanh tra lao động, cấp thẻ thanh tra, và ban hành các quy định về báo cáo thường xuyên, không thường xuyên, và các quy trình hoặc trình tự cần thiết khác.

Quy trình tuyển dụng tất cả các thanh tra viên do Bộ Nội vụ quản lý theo hướng dẫn được ban hành chính thức và công khai. Hơn nữa, việc lựa chọn thanh tra lao động dựa trên tiêu chí theo quy định tại Điều 191(khoản 2) của Bộ luật Lao động và Điều 32 Luật Thanh tra năm 2010 và được thông báo công khai. Từ năm 1998, tất cả các thanh tra viên được tuyển dụng mới phải ít nhất có trình độ đại học chuyên ngành luật, kinh tế hoặc lĩnh vực kỹ thuật có liên quan đến an toàn vệ sinh lao động (ví dụ, khai mỏ, chế tạo, xây dựng, nông nghiệp...). Bên cạnh

¹¹ Theo Quyết định số 1129/QĐ-TTg, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo Bộ LĐTBXH, Bộ Nội vụ và các cơ quan khác có liên quan đánh giá nhu cầu tăng số lượng thanh tra lao động (đoạn 1.d). Theo quyết định này, số lượng thanh tra lao động tại các tỉnh/thành phố như Tp. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương đã tăng gấp ba lần. Hiện nay, Chính phủ đang lập kế hoạch tăng số lượng thanh tra viên tại các địa phương có nhiều khu chế xuất công nghiệp như Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Bình Dương và Đồng Nai.

¹² Theo Bộ LĐTBXH, không có chính sách nào đảm bảo được mức đại diện cân bằng giữa thanh tra viên là nam và nữ giới dù tất cả các vị trí đều mở bình đẳng cho cả nam và nữ.

¹³ Tại Sở LĐTBXH Tp. Hồ Chí Minh, khoảng 55% thanh tra viên là nữ.

¹⁴ Tuổi về hưu của Việt Nam là 60 đối với nam và 55 đối với nữ.

quy trình tuyển chọn cạnh tranh, các thanh tra viên có thể được lựa chọn từ các cán bộ đã làm việc trong các cơ quan của chính phủ (hình thức chuyển đổi công việc).

Tất cả mọi ứng viên trước tiên phải trải qua một quá trình cạnh tranh và phải vượt qua một kỳ sát hạch đầu vào. Ứng viên thi đỗ kỳ thi này có thể được khẳng định là một công chức sau một năm. Trong vòng 3 năm đầu tiên, người mới tuyển dụng phải trải qua các khóa đào tạo chuyên ngành trước khi được bổ nhiệm là thanh tra viên lao động. Khi chỉ tiêu bên chế được Bộ Nội vụ phân bổ¹⁵, công tác quản lý nhân sự được Bộ LĐTĐ và các Sở LĐTĐ triển khai.

Một thanh tra có thể được đề bạt lên vị trí thanh tra viên chính sau 9 năm công tác và vượt qua được một kỳ thi. Vị trí cao nhất trong thứ bậc thanh tra là Thanh tra viên cao cấp, tức là thanh tra viên chính phải có thêm 6 năm công tác (như vậy tổng số năm công tác cần thiết phải tối thiểu là 17 năm)¹⁶.

8.1. Điều kiện làm việc của thanh tra lao động

Nhìn chung, lương của cán bộ thanh tra cao hơn khoảng 30% so với các cán bộ công chức khác có cùng thứ bậc vị trí công việc. Hơn nữa, mỗi thanh tra viên được tăng thêm 1% lương cho mỗi năm công tác.

Như mọi cán bộ công chức, thanh tra viên làm việc theo giờ quy định, nhưng đôi khi phải làm ngoài giờ như làm việc vào cuối tuần, đặc biệt khi Bộ LĐTĐ và Sở LĐTĐ cùng phối hợp đi thanh tra.

Liên quan đến việc đánh giá công việc của thanh tra lao động, không có một hệ thống chính thức nào được áp dụng để quản lý công việc của từng cá nhân. Theo cải cách chính sách của Bộ LĐTĐ giai đoạn 2011-2015, cơ quan này đang xem xét việc đưa ra hình thức đánh giá kết quả công việc dựa vào mức độ hoàn thành công việc, có khen thưởng và khuyến khích thanh tra lao động.

Tại Sở LĐTĐ Hà Nội, thanh tra họp hàng tháng để báo cáo về tiến độ công việc được phân công. Sở LĐTĐ tp Hồ Chí Minh đánh giá công việc của thanh tra viên trên cơ sở các tiêu chí theo tiêu chuẩn của Tổ chức Tiêu chuẩn quốc tế.¹⁷

¹⁵ Bộ Nội vụ đặt ra chỉ tiêu biên chế cán bộ cơ quan thanh tra. Việc tuyển dụng cán bộ thanh tra chỉ được tiến hành khi có cán bộ thanh tra về hưu hoặc chuyển công tác... Năm 2011, Bộ LĐTĐ tuyển 5 vị trí thanh tra mới và chuyển 3 cán bộ từ đơn vị khác về làm thanh tra.

¹⁶ Về số lượng cán bộ thanh tra đầu vào, Bộ Nội vụ quyết định chỉ tiêu biên chế đối với thanh tra viên cao cấp và thanh tra viên chính. Tính đến 2011, có 211 thanh tra viên, 42 thanh tra viên chính và 2 thanh tra viên cao cấp. Còn có 151 cán bộ công chức làm việc cho cơ quan thanh tra (họ không phải là thanh tra viên) và 26 cán bộ hành chính.

¹⁷ ISO 9001:2008 là tiêu chuẩn ISO với một danh mục các yêu cầu về hệ thống quản lý chất lượng, áp dụng cho cả khu vực nhà nước.

8. 2. Đào tạo thanh tra lao động

Để trở thành một thanh tra viên, người mới tuyển dụng phải tham dự khóa học do Học viện Chính trị, Hành chính Quốc gia tổ chức và một khóa học do Trường Cán bộ thanh tra tổ chức. Bên cạnh đó, các cán bộ thanh tra lao động còn được bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ thanh tra lao động bởi Thanh tra Bộ LĐTBXH. Các khóa đào tạo nội bộ này đóng vai trò rất quan trọng trong việc phát triển nghề nghiệp và sự nghiệp của một thanh tra lao động. Thanh tra Bộ LĐTBXH đào tạo trực tiếp cho thanh tra động trong các khóa bồi dưỡng nghiệp vụ này, và có trách nhiệm đào tạo các giảng viên, xây dựng tài liệu đào tạo, chương trình đào tạo.

Trường Đại học Lao động - Xã hội là cơ quan chịu sự quản lý của Bộ LĐTBXH. Trường có các khóa đào tạo cho cử nhân cũng như các khóa đào tạo sau đại học có liên quan đến pháp luật lao động. Trường Đại học Lao động - Xã hội không có nhiệm vụ đào tạo thanh tra lao động.

Trường Cán bộ thanh tra thuộc Thanh tra Chính phủ được thành lập năm 1987 tại Hà Nội để đào tạo cho thanh tra từ các bộ và tỉnh/thành phố. Các khóa đào tạo có thời lượng từ 1 tuần đến 2 tháng. Nội dung đào tạo tập trung vào quy định pháp luật và một phần về thanh tra lao động, bảo trợ xã hội, nhưng không có đào tạo kỹ thuật chuyên ngành (ví dụ, điều kiện làm việc hoặc an toàn vệ sinh lao động). Trường đào tạo thanh tra chính phủ cũng không dạy các kỹ năng thanh tra thực hành, đặc biệt là thanh tra lao động. Tuy nhiên, thanh tra lao động bắt buộc phải tham gia các khóa học do Trường tổ chức nếu muốn bổ nhiệm vào ngạch thanh tra hoặc thi nâng ngạch lên thanh tra viên chính hoặc thanh tra viên cao cấp.

Bộ LĐTBXH và các Sở LĐTBXH vẫn triển khai các hoạt động phát triển chuyên môn cho đội ngũ cán bộ thanh tra. Một lần trong một năm, cán bộ quản lý thanh tra dành trọn cả tuần để cập nhật các quy định pháp luật, chính sách mới và các nội dung liên quan đến phát triển công tác thanh tra. Hoạt động đào tạo này được tổ chức theo quy định rằng tất cả mọi công chức ít nhất được đào tạo 1 tuần mỗi năm. Các cán bộ tại tp Hồ Chí Minh giải thích rằng trong hơn 4 năm qua, 85 khóa đào tạo về phát triển chuyên môn đã được Sở LĐTBXH tổ chức cho tổng số 100 cán bộ thanh tra (không chỉ là thanh tra lao động).

Thực tế, thanh tra viên cấp cao về lao động tiến hành đào tạo tại chỗ cho các thanh tra viên mới vào nghề, nhưng không có một quy định chính thức nào phải có các bài giảng và bài tập chuyên môn của thanh tra viên cao cấp đưa vào bất cứ chương trình đào tạo nào hoặc hoạt động cung cấp thông tin.

Đại diện của cơ quan công đoàn ghi nhận rằng trong khi hệ thống thanh tra lao động đã hoạt động hiệu quả với nguồn lực hạn chế, vẫn còn có nhiều vấn đề phải làm để nâng cao hơn nữa tính hiệu quả của chương trình đào tạo.

8.3. Nghĩa vụ và đạo đức nghề nghiệp

Về quy tắc nghề nghiệp của thanh tra lao động, luật pháp Việt Nam quy định rằng thanh tra không được tiết lộ thông tin thu được trong quá trình tiến hành thanh tra, bao gồm thông tin về sản xuất hoặc bí mật thương mại, hoặc phương án hoạt động của công ty được thanh tra. Quy định cũng yêu cầu thanh tra lao động tuyệt đối giữ kín thông tin về khiếu nại doanh nghiệp hoặc vi phạm luật lao động. Hơn nữa, thanh tra lao động không được đưa các lợi ích cá nhân một cách trực tiếp hay gián tiếp trong doanh nghiệp là đối tượng của của đợt thanh tra.

Để đảm bảo quy tắc nghề nghiệp theo quy định pháp luật đối với thanh tra lao động, Nghị định 65/2008/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Thanh tra Chính phủ (20/5/2008) để ngăn chặn và đấu tranh chống nạn tham nhũng trong đội ngũ cán bộ công chức (bao gồm cả thanh tra lao động).

9. Chức năng của thanh tra lao động

Pháp luật Việt Nam quy định ba chức năng của thanh tra lao động theo Công ước số 81¹⁸ như sau:

- Đảm bảo thực thi luật lao động và các quy định pháp luật khác có liên quan cũng như các luật và quy định khác chưa được hệ thống hóa có liên quan đến hệ thống lao động;
- Cung cấp thông tin và tư vấn kỹ thuật cho chủ sử dụng lao động và người lao động trong việc tuân thủ pháp luật một cách hiệu quả; và
- Giúp các cơ quan chức năng nắm bắt được các vấn đề còn chưa phù hợp hoặc lợi dụng mà chưa bị ràng buộc cụ thể bởi các quy định pháp luật hiện nay.

Vì những hạn chế (về nhân lực và tài chính) của hệ thống quản lý lao động tại Việt Nam, các thanh tra lao động cũng cần được trao quyền để xác minh các khiếu nại và quyết định đối với các tranh chấp giữa người lao động và chủ sử dụng lao động (xem dưới đây).

10. Thẩm quyền của thanh tra lao động

Với chức năng đảm bảo thực thi pháp luật, các thanh tra lao động tại Việt Nam

¹⁸ Điều 186, Bộ luật lao động (1994).

có thẩm quyền được tiếp cận nơi làm việc, kiểm tra tài liệu và hồ sơ, hỏi người lao động, tiến hành điều tra và lấy mẫu nếu họ thấy cần thiết để kiểm tra điều kiện làm việc và phát hiện việc không tuân thủ luật lao động.

11. Lập kế hoạch và chương trình

Bộ LĐTBXH và Sở LĐTBXH xây dựng kế hoạch thanh tra hàng năm trên cơ sở số lượng chủ sử dụng lao động tại từng tỉnh, số liệu khiếu nại và tố cáo được ghi nhận “cũng như kết quả các phiếu tự kiểm tra những năm trước đó”. Việc lập kế hoạch hoạt động thanh tra luôn được Bộ LĐTBXH phối hợp với các Sở LĐTBXH. Mỗi năm, Thanh tra Bộ LĐTBXH xây dựng các kế hoạch thanh tra để lựa chọn có ưu tiên các đối tượng trong khu vực nhà nước và trong lĩnh vực công nghiệp rồi trình Bộ phê duyệt, sau đó thông báo kế hoạch để tiến hành công tác phối hợp tại địa phương. Ngoài ra, thanh tra Bộ LĐTBXH phân công các thanh tra viên phụ trách theo địa bàn địa phương để phối hợp với các Thanh tra Sở LĐTBXH tiến hành thành tra. Để chuẩn bị cho các kế hoạch thanh tra tại địa phương, các phòng ban của Thanh tra Sở LĐTBXH chuẩn bị một dự thảo kế hoạch trình Giám đốc Sở LĐTBXH thông qua. Các kế hoạch thanh tra sau khi được duyệt sẽ được thông báo tới UBND tỉnh cũng như Bộ LĐTBXH. Khi kế hoạch thanh tra hoàn thành, Sở LĐTBXH báo cáo Bộ LĐTBXH theo định kỳ hàng quý và hàng năm (hoặc theo yêu cầu).

Đồng thời, các phòng ban thanh tra chuyên ngành cũng xây dựng kế hoạch công việc của mình trên cơ sở tham vấn với các đơn vị liên quan (xem dưới đây cơ chế hợp tác về thanh tra lao động giữa các cục, vụ của Bộ LĐTBXH).

Liên quan đến lĩnh vực an toàn vệ sinh lao động, Chính phủ Việt Nam đã rất tích cực trong thập kỷ qua với một chu trình lập kế hoạch đầy đủ, đáng kể là việc thông qua chương trình quốc gia và chính sách được ngân sách nhà nước cấp (dù lĩnh vực này không liên quan đến thanh tra lao động). Một chương trình quốc gia mới đến năm 2015 đã được thông qua vào tháng 12/2011.

¹⁸ Điều 186, Bộ luật lao động (1994).

12. Tổ chức đoàn thanh tra

Theo cơ quan thanh tra, ước tính các thanh tra viên tiến hành 4.000 đợt thanh tra mỗi năm trong cả nước. Tại Sở LĐTBXH Hà Nội, số lượng cuộc thanh tra mỗi năm trong thời gian gần đây trung bình từ 150 đến 180. Cán bộ Sở LĐTBXH Hà Nội cho biết mỗi tháng họ tổ chức trung bình từ 30 đến 40 cuộc thanh tra. Tại thành phố Hồ Chí Minh, Sở LĐTBXH đi thanh tra 100 cơ sở trong năm 2006. Con số này tăng lên nhanh chóng, đạt mức 1.754 vào năm 2011 vì theo lý giải của sở, đây là kết quả của việc tuyển dụng thêm cán bộ.

Trước khi giới thiệu hệ thống báo cáo tự đánh giá, các thanh tra lao động tiến hành thanh tra theo nhóm từ 3-5 cán bộ thanh tra với thời gian trung bình khoảng 2-3 ngày cho một lần thanh tra tại doanh nghiệp. Từ khi phương thức doanh nghiệp tự đánh giá được áp dụng rộng rãi, số lượng các thanh tra viên trong mỗi đoàn thanh tra hiện nay giảm xuống còn 2-3 người và thời gian trung bình thanh tra tại doanh nghiệp không dài hơn một ngày. Trước khi tiến hành đoàn thanh tra, thanh tra viên lao động phải được cán bộ giám sát ủy quyền theo hình thức có lệnh thanh tra. Thanh tra lao động không dùng bảng kiểm tra mà dựa trên đề cương thanh tra được ban hành kèm theo quyết định thanh tra đã được chuẩn bị từ trước mỗi cuộc thanh tra.

Trong khi chỉ có một số xe ô tô của bộ được dành cho cán bộ quản lý thanh tra (02 xe tại Bộ LĐTBXH), các thanh tra viên phải tự sử dụng phương tiện của họ hoặc phương tiện vận tải công cộng để đi thanh tra. Tuy nhiên, có một khoản hỗ trợ đi lại rất khiêm tốn dành cho các thanh tra viên được coi như một khoản bù vào chi phí đi lại của họ. Cán bộ thanh tra của bộ cũng cho biết họ không có thiết bị kỹ thuật để đo các thông số về điều kiện môi trường làm việc như chất lượng không khí, tiếng ồn hoặc ánh sáng. Tại Bộ LĐTBXH, do ngân sách hạn chế, những thanh tra viên mới được tuyển dụng thường không có máy tính mặc dù máy tính rất cần thiết trong hầu hết các công việc của thanh tra viên.

Sở LĐTBXH Hà Nội có một vài chiếc ô tô dành cho các cán bộ lãnh đạo cũng như sử dụng trong trường hợp khẩn cấp cần có can thiệp xuống doanh nghiệp. Tương tự như Bộ LĐTBXH, thanh tra lao động của sở được đề nghị sử dụng phương tiện đi lại của họ hoặc phương tiện giao thông công cộng, và họ cũng được nhận một khoản hỗ trợ đi lại. Về trang bị kỹ thuật cho công tác thanh tra, thanh tra lao động có một số thiết bị đo, nhưng họ lại chưa được đào tạo để sử dụng các thiết bị đó. Về thiết bị văn phòng, Sở LĐTBXH HN có 4 máy tính xách tay, 14 máy tính bàn, 4 máy ảnh, một máy in và một máy fax.

Tại tp Hồ Chí Minh, Sở LĐTBXH có 50 máy tính, 20 máy in, 1 máy photocopy, 1 máy fax, 1 máy quét ảnh, 2 máy ảnh số, một máy quay video, nhiều điện thoại và một trung tâm trả lời qua điện thoại, một mạng nội bộ và một đường kết nối

internet. Họ cũng bị hạn chế về thiết bị đo kỹ thuật. Về đi lại, Sở LĐTBXH tp HCM có một vài chiếc ô tô và không được sử dụng cho thanh tra lao động. Trong phần lớn công việc của mình, thanh tra lao động dựa vào phương tiện đi lại của riêng mình và cũng nhận được một khoản hỗ trợ đi lại. Theo quyết định của Ủy ban nhân dân TP. HCM, cơ quan thanh tra có thể sử dụng một phần của khoản phí thu được từ tiền phạt vi phạm của doanh nghiệp (nhưng không quá 30%) để trang trải kinh phí hoạt động của thanh tra lao động, bao gồm văn phòng phẩm và nhiên liệu cho phương tiện đi lại.

Cơ quan thanh tra lao động kết hợp hai phương pháp thanh tra: thứ nhất là mẫu tự đánh giá của doanh nghiệp về việc thực hiện pháp luật lao động và thứ hai là tổ chức đoàn đi thanh tra theo cách truyền thống.

12.1. Báo cáo tự đánh giá

Tại Việt Nam, quy định về báo cáo tự kiểm tra đã được đưa ra để yêu cầu chủ sử dụng lao động trả lời một bảng câu hỏi và gửi về cơ quan thanh tra lao động liên quan có chữ ký của chủ sử dụng lao động và đại diện công đoàn (nếu ở đó có tổ chức công đoàn)²⁰. Theo quy định, chủ sử dụng lao động phải gửi cho Bộ LĐTBXH/ Sở LĐTBXH các câu hỏi đã được trả lời đầy đủ. Thanh tra lao động có thể giúp giới chủ hoàn thành mẫu bảng hỏi và thanh tra có thể yêu cầu chủ sử dụng lao động có hành động cụ thể trong trường hợp vi phạm pháp luật lao động bị phát hiện²¹. Tuy nhiên, theo cơ quan thanh tra, đối với những vi phạm pháp luật bị phát hiện thông qua tự kiểm tra, thanh tra lao động không nhất thiết phải tiến hành một cuộc thanh tra ngay sau đó.

Tự kiểm tra từ đó đã trở thành hoạt động thanh tra lao động phổ biến nhất trong việc đánh giá mức độ tuân thủ luật lao động của doanh nghiệp. Năm 2011, Sở LĐTBXH Hà Nội đã gửi 640 mẫu bảng hỏi và nhận được trả lời của 523 doanh nghiệp. Cơ quan thanh tra cho biết, chủ sử dụng lao động nào không trả lời các mẫu bảng hỏi tự đánh giá sẽ bị đưa vào kế hoạch thanh tra hàng năm. Hơn nữa theo báo cáo, các vụ vi phạm (162 trường hợp năm 2011) sẽ là ưu tiên để tiến hành thanh tra trong năm tiếp theo. Trong báo cáo gửi ILO năm 2007, Chính phủ Việt Nam cho biết bảng hỏi đã được gửi tới 9.647 doanh nghiệp và gần 4.000 trong số 4.455 bảng hỏi có phản hồi, đã được xử lý. Tại thành phố Hồ Chí Minh, 8.531 mẫu tự đánh giá đã được gửi tới các doanh nghiệp trong năm 2011, nhưng chỉ có 2.642 trong số này được gửi về Sở LĐTBXH. Số lượng vi phạm được phát hiện trong các mẫu bảng hỏi đã trả lời đến 12.380.

Ngoài tự kiểm tra của các doanh nghiệp, thanh tra lao động cũng tiến hành đi thanh tra theo kế hoạch thanh tra hàng năm hoặc căn cứ vào khiếu nại, tố cáo

²⁰ Báo cáo tự kiểm tra được quy định tại Quyết định số 02/2006/QĐ-BLĐTBXH ngày 16/2/2006.

²¹ Có mẫu báo cáo tự kiểm tra theo 9 lĩnh vực và một mẫu chung dành cho các doanh nghiệp không thuộc 9 lĩnh vực trên.

của người lao động. Trong cả hai hình thức này, thanh tra lao động thông báo cho chủ sử dụng lao động ít nhất ba ngày trước khi đến thanh tra và gửi một đề cương nêu các vấn đề cần thanh tra trong quá trình thanh tra.

Các vụ tố cáo không phổ biến, chỉ có vài trăm trường hợp mỗi năm. Thanh tra có thể mất bốn tháng để giải quyết các vụ việc này hoặc có thể lâu hơn tùy thuộc phần lớn vào việc có thể tiếp cận được doanh nghiệp hay không. Các vấn đề tố cáo thường là chủ sử dụng lao động bắt buộc lao động làm ngoài giờ hoặc chi trả thiếu chế độ. Bộ LĐTBXH cũng nhận được khiếu nại của người lao động về tình trạng vi phạm quyền lợi của từng cá nhân người lao động dù các vụ việc này được giải quyết theo một trình tự riêng.

Theo kế hoạch hàng năm, thanh tra lao động tiến hành thanh tra tập trung vào các ngành đặc biệt và xác định danh mục các địa bàn sẽ tiến hành thanh tra. Trong khi những thông tin được sử dụng để lập các kế hoạch thanh tra chưa hoàn toàn rõ ràng, thì thực tế cho thấy kế hoạch này dựa vào số lượng doanh nghiệp của các ngành trọng điểm tại mỗi tỉnh hơn là tổng dữ liệu về các trường hợp vi phạm tại các ngành đó. Cơ quan thanh tra cho biết báo cáo đặc biệt về tình hình vi phạm thông qua thanh tra lao động và báo cáo từ cơ quan truyền thông có ảnh hưởng đến việc lập danh sách các ngành và doanh nghiệp sẽ được tiến hành thanh tra theo kế hoạch hàng năm.

Cơ quan thanh tra lao động có các mẫu chuẩn về khiếu nại, thông báo tiếp nhận và khiếu nại đã được giải quyết, và các quyết định về giải quyết khiếu nại. Không có mẫu văn bản nào dành riêng cho từng lĩnh vực cho phép tổng hợp thông tin về khiếu nại của từng cá nhân và tiến độ giải quyết khiếu nại này. Bên cạnh kế hoạch thanh tra được gửi tới chủ sử dụng lao động trước khi tiến hành thanh tra, các mẫu/bảng kiểm của thanh tra lao động không được sử dụng cho việc thanh tra đã lên kế hoạch. Tuy nhiên, theo báo cáo, quy định thanh tra được thực hiện theo Nghị định số 47/2010/NĐ-CP (trước đây là Nghị định số 113/2004/NĐ-CP). Sau khi đợt thanh tra hoàn thành, các thanh tra viên chuẩn bị một báo cáo chi tiết về tất cả các phát hiện cũng như dấu hiệu của mọi vi phạm lao động. Đồng thời, một biên bản thanh tra được lập để chuyển tới người lãnh đạo có liên quan. Biên bản này cũng được chủ sử dụng lao động ký và có nêu những điểm chưa thống nhất với các phát hiện của thanh tra.

Bộ LĐTBXH cho biết các ngành có mức độ tập trung lớn lao động nữ, thanh tra lao động nữ thường được phân công nhiệm vụ tới thanh tra những nơi làm việc của đối tượng lao động này.

13. Biện pháp phòng chống vi phạm

Dù Bộ luật lao động có quy định chức năng tham vấn của hệ thống thanh tra lao

động, tuy nhiên văn hóa phòng chống vi phạm tại doanh nghiệp của thanh tra lao động chưa được xây dựng đầy đủ. Hệ thống tập trung mạnh vào các biện pháp tăng cường thực thi cũng như giải quyết các vụ việc trên cơ sở khiếu nại và tố cáo.

Cục An toàn lao động chịu trách nhiệm nghiên cứu và tư vấn chính sách, tiến hành các nghiên cứu và đánh giá về số liệu và thực hiện pháp luật liên quan đến điều kiện và môi trường làm việc. Viện cũng tham gia thực hiện các cuộc vận động nâng cao nhận thức và có thể đóng vai trò lớn hơn trong việc thúc đẩy các tiếp cận phòng chống vi phạm trong việc tuân thủ luật lao động của Bộ LĐTBXH.

Từ năm 1999, Bộ LĐTBXH tổ chức hàng năm Tuần lễ quốc gia về an toàn và vệ sinh lao động tại một tỉnh với một chủ đề cụ thể như ATVSLĐ trong nông nghiệp và làng nghề truyền thống, phòng chống cháy nổ... Chính quyền địa phương và các doanh nghiệp cũng tổ chức các khóa đào tạo và cán bộ thanh tra lao động được mời để giảng bài về các chính sách và quy định pháp luật có liên quan.

14. Thanh tra lao động khu chế xuất công nghiệp

Ban quản lý các Khu chế xuất công nghiệp (CXCN) được quy định tại Nghị định số 29/2008/NĐ-CP về các khu công nghiệp, khu chế xuất và kinh tế. Ban quản lý giải quyết rất nhiều vấn đề, bao gồm việc cấp giấy phép môi trường và giấy phép làm việc cho lao động nước ngoài. Thanh tra Bộ và Thanh tra Sở đều có thẩm quyền thực hiện thanh tra trong các khu công nghiệp, khu chế xuất. Tuy nhiên, do thiếu nguồn lực, một số Sở đã ủy quyền cho Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước về lao động. Mỗi Ban quản lý khu CXCN gửi báo cáo cho Cơ quan quản lý các khu công nghiệp ương và tự tuyển cán bộ giám sát thực hiện công việc này. Cán bộ giám sát do Bộ Nội vụ tuyển và được đào tạo đầy đủ²². Tất cả cán bộ giám sát các khu chế xuất công nghiệp là các chuyên gia tổng hợp và làm việc theo nhóm tác nghiệp. Mỗi Ban quản lý khu CXCN đều xây dựng kế hoạch phát triển và khi có vấn đề liên quan đến thanh tra lao động của Sở LĐTBXH, họ trao đổi với Sở LĐTBXH. Tuy nhiên, không có căn cứ chính thức nào về sự phối hợp giữa các khu CXCN và Bộ/Sở LĐTBXH. Hơn nữa, hoạt động hợp tác chỉ mang tính sự vụ và Bộ LĐTBXH cho biết cán bộ giám sát của khu CXCN thường tham vấn với các thanh tra lao động của Bộ/Sở LĐTBXH để triển khai công việc của họ.

²² Những cán bộ này không chính thức là các “thanh tra viên” và họ không có thẩm quyền cưỡng chế thực hiện pháp luật ví dụ như ra quyết định xử phạt doanh nghiệp.

15. Đăng ký và thông báo tai nạn

Bộ/Sở LĐTBXH thu thập các thông tin liên quan đến số lượng các khiếu nại, doanh nghiệp và người lao động tại mỗi tỉnh, đồng thời tập hợp thông tin về tổng số mức phạt và biện pháp xử lý đối với những chủ sử dụng lao động vi phạm luật lao động. Bộ LĐTBXH thực hiện thí điểm một dự án thu thập số liệu vào năm 2006, trong đó bổ sung các số liệu dựa vào các mẫu tự đánh giá. Tuy nhiên, nỗ lực này không được tiếp tục thực hiện bởi vì không có cơ chế thưởng/phạt và không có kết nối máy tính với cơ sở dữ liệu của Thanh tra Bộ LĐTBXH. Bộ LĐTBXH cho biết họ rất quan tâm đến việc áp dụng đăng ký doanh nghiệp qua kết nối máy tính và qua đó cập nhật với kết quả các đoàn thanh tra (bao gồm thông tin về tai nạn và bệnh nghề nghiệp) dù thời gian đặt ra cho việc thiết lập cơ sở dữ liệu này là chưa rõ ràng²³.

Số liệu về doanh nghiệp đáng tin cậy cho thanh tra lao động cũng được tập hợp bởi các Sở Kế hoạch và đầu tư và Chi cục thuế của tỉnh/tp. Nhưng điều đó không có nghĩa là thông tin đó có thể được truy cập hoặc dễ dàng tiếp cận để các thanh tra lao động sử dụng khi tiến hành thanh tra.

15.1. Tai nạn lao động

Theo pháp luật quy định, tất cả tai nạn lao động tại nơi làm việc phải được điều tra. Các tai nạn nhỏ chỉ cần doanh nghiệp tự điều tra. Tai nạn nghiêm trọng và chết người do Sở LĐTBXH phối hợp với các cơ quan liên quan điều tra (có cả cơ quan công an nếu đó là tai nạn chết người). Tuy nhiên, tất cả ba cấp độ tai nạn như vậy phải được thông báo và gửi báo cáo về Bộ LĐTBXH theo một mẫu báo cáo chuẩn. Thực tế, chỉ những tai nạn và bệnh nghề nghiệp nghiêm trọng mới được báo cáo. Tất cả các báo cáo gửi về Bộ LĐTBXH cũng sẽ được chuyển tới Cục an toàn lao động. Sở LĐTBXH gửi báo cáo theo quy định tới Bộ LĐTBXH 6 tháng một lần. Đầu tháng 1 mỗi năm, các doanh nghiệp có 10 ngày để gửi báo cáo tai nạn lao động của mỗi năm tới Sở LĐTBXH địa phương. Sau đó đến cuối tháng 1, Sở LĐTBXH chuẩn bị một báo cáo tổng hợp tình hình tai nạn và gửi về Bộ LĐTBXH. Tại thành phố Hồ Chí Minh, việc tổng hợp báo cáo chiếm nhiều thời gian của cán bộ và điều đó có nghĩa là trong cả tháng 1 họ không thể làm được bất cứ việc gì khác.

Theo Bộ LĐTBXH, số lượng các vụ tai nạn lao động đã giảm từ 6.223 năm 2009 xuống còn 5.896 năm 2011. Tuy nhiên, số lượng tai nạn chết người lại tăng lên

²³ Ủy ban CEACR đã gửi một đề nghị trực tiếp tới Việt Nam vào năm 2007 yêu cầu được cung cấp thông tin về đăng ký doanh nghiệp và cập nhật thường xuyên về thông tin của tổng điều tra dân số, thông tin phân công cán bộ thanh tra liên quan đến số lượng cơ sở sản xuất kinh doanh và người lao động làm việc ở đó.

trong thời gian trên từ 543 lên 574²⁴. Theo Sở LĐTBXH Hà Nội, trong năm 2010 có 106 vụ tai nạn nghiêm trọng, bao gồm 35 người chết. Năm 2011, số vụ tai nạn nghiêm trọng tăng nhẹ lên 123 và chỉ giảm một người chết (còn 34).

Tại thành phố Hồ Chí Minh, trong năm 2011 có 3.198 vụ tai nạn, trong đó có 82 người tử vong. Tỷ lệ tai nạn tính trên 1.000 lao động đã giảm từ 2.7 trong năm 1996 xuống còn 1.8 năm 2011.

Số lượng các trường hợp mắc bệnh nghề nghiệp trong cả nước từ năm 2001 đến 2004 là 6.123. Số liệu này cho thấy sự giảm nhẹ ca mắc bệnh nghề nghiệp trong những năm qua so với giai đoạn 1996-2000 (7.424 ca bệnh). Tuy nhiên, người ta tin rằng những con số này còn thấp hơn đáng kể so với thực tế vì hiện nay chỉ có từ 5-10% các doanh nghiệp thuộc ngành nghề lao động độc hại tiến hành kiểm tra sức khỏe thường xuyên cho người lao động. Phần lớn các bệnh nghề nghiệp được cho biết có liên quan đến hệ hô hấp. Nhưng trong bất cứ trường hợp nào, quy định thanh tra về bệnh nghề nghiệp lại thuộc trách nhiệm của Bộ Y tế²⁵.

16. Thanh tra lao động xử phạt vi phạm

Thanh tra lao động được pháp luật trao quyền trong việc tăng cường thực hiện quy định pháp luật về lao động thông qua biện pháp xử phạt vi phạm. Các biện pháp xử phạt khác nhau được biết trước tùy thuộc vào hình thức và mức độ nghiêm trọng của vi phạm, và có thể bao gồm cảnh báo, phạt ảnh hưởng đến kinh tế, đình chỉ hoạt động, rút giấy phép hoặc đăng ký hoạt động của chủ sử dụng lao động, và thậm chí yêu cầu đào tạo bắt buộc. Trong một số trường hợp, thanh tra có thể đưa ra biện pháp tức thì, có thể là tạm đình chỉ hoạt động doanh nghiệp nếu họ có lý do tin cậy rằng có một nguy cơ nghiêm trọng sắp xảy ra ảnh hưởng đến sức khỏe và an toàn của người lao động. Thực tế, thanh tra lao động chưa bao giờ quyết định biện pháp này trong đợt thanh tra đầu tiên, nếu vi phạm đó không phải là một nguy cơ thực sự nghiêm trọng (ví dụ, nguy cơ sắp xảy ra đối với vấn đề sức khỏe, an toàn của người lao động, không trả lương, lao động trẻ em...).

Trong trường hợp phạt vi phạm, số tiền phạt được quy định theo mức độ vi phạm. Quy định cũng chỉ đưa ra mức hạn định để thanh tra viên có thể áp mức phạt cao hơn tùy thuộc vào các yếu tố tăng nặng được phát hiện. Mức phạt đối đa đối với một vi phạm là 30 triệu Đồng (khoảng 1.500 đôla Mỹ), và theo cán bộ

²⁴ Cần thêm thông tin thống kê về tai nạn lao động tại Việt Nam, hãy xem trang thông tin sau: www.antoanlaodong.gov.vn.

²⁵ Thông tư số 12/2006/TTBYT của Bộ Y tế ban hành hướng dẫn kiểm tra bệnh nghề nghiệp. Trong vòng 15 ngày sau khi việc kiểm tra bệnh nghề nghiệp hoàn thành, kết quả phải được thông báo tới chủ sử dụng lao động và các cơ quan y tế tại địa phương.

thanh tra mức này là chưa đủ để ngăn cản vi phạm. Tuy nhiên, theo quy định thì không có cơ chế nào để tự động điều chỉnh các mức phạt ngoài cách xem lại các quy định xử phạt.

Nếu một thanh tra lao động quyết định phạt một chủ sử dụng lao động, báo cáo thanh tra không chỉ phải đưa ra mức phạt hoặc hình thức phạt, mà còn nói rõ vi phạm đó phải được khắc phục như thế nào và khi nào. Trong trường hợp vi phạm nghiêm trọng, thanh tra viên không cần thiết phải được cán bộ thanh tra cấp trên cho phép trước khi xử phạt chủ sử dụng lao động hoặc thậm chí đình chỉ hoạt động doanh nghiệp. Chánh thanh tra Sở LĐTBXH cũng có thể đình chỉ hoạt động hoặc quyết định của chủ sử dụng lao động nếu thấy tình trạng nguy hại đến sự sống hoặc sức khỏe của người lao động hoặc “xâm hại nghiêm trọng lợi ích của nhà nước” trong khi chuẩn bị ra quyết định xử lý.

Nếu chủ sử dụng lao động không đồng tình với quyết định của thanh tra lao động, họ có quyền phản ứng. Theo trình tự, phản ứng của họ trước hết phải được gửi tới Chánh thanh tra của Sở LĐTBXH. Nếu vẫn chưa thỏa đáng, chủ sử dụng lao động có thể gửi phản đối tới Chánh thanh tra Bộ LĐTBXH. Trường hợp chủ sử dụng lao động vẫn chưa bằng lòng với kết quả giải quyết, vụ việc có thể sẽ được gửi tới tòa hành chính để giải quyết.

Thanh tra lao động cũng có thể áp dụng hình phạt đối với việc cản trở thanh tra trong khi thực hiện nhiệm vụ, ví dụ doanh nghiệp từ chối hoặc trì hoãn việc thanh tra tiếp cận nơi làm việc hoặc không cung cấp thông tin được yêu cầu. Thậm chí nếu có như vậy, biện pháp này không được sử dụng trong thực tế và cán bộ thanh tra vẫn chưa hiểu rõ về khả năng áp dụng hình phạt trong trường hợp này.

Sở LĐTBXH Hà Nội báo cáo cho biết năm 2010, số tiền phạt thu được từ các vi phạm là 453 triệu Đồng (22.650 đôla Mỹ). Trong năm 2011, con số này tăng gấp đôi lên 992 triệu Đồng (49.600 đôla Mỹ). Lý giải của việc tăng số tiền phạt là kết quả tăng đoàn thanh tra của thanh tra Bộ LĐTBXH trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Tại thành phố Hồ Chí Minh, 60 xử phạt được đưa ra trong năm 2006, thu về số tiền phạt là 300 triệu Đồng (15.000 đôla Mỹ). Số lượng xử phạt trong 5 năm sau đó, đến năm 2011 tăng hơn 10 lần lên đến 621 trường hợp với số tiền phạt là 5,9 tỉ Đồng (295.000 đôla Mỹ). Dù số lượng xử phạt và tiền phạt thu về tăng lên, Sở LĐTBXH tp HCM vẫn cho rằng còn tồn tại một vấn đề khó khăn trong việc thu phí xử phạt. Để tăng mức độ thu phí, Sở LĐTBXH tp HCM ban hành một quyết định hành chính trong năm 2009 theo nghị quyết của UBND thành phố cho phép thanh tra lao động được đưa ra quyết định thứ hai nếu doanh nghiệp bị thanh tra không nộp phí vi phạm. Quyết định lần hai này giúp tăng cường thẩm

quyền cho Sở LĐTBXH trong việc thu phí vi phạm còn tồn đọng trực tiếp từ ngân hàng của chủ sử dụng lao động mở tài khoản ở đó. Nếu ngân hàng không trích vốn của doanh nghiệp nộp khoản phí vi phạm này, ngân hàng có thể phải chịu trách nhiệm nộp khoản phí đó. Theo Sở LĐTBXH tp HCM, thành công của biện pháp này tùy thuộc rất lớn vào khả năng có thể xác định ngân hàng nắm giữ tài sản của doanh nghiệp và mối quan hệ giữa cán bộ Sở LĐTBXH và nhân viên ngân hàng. Kể từ khi áp dụng biện pháp này, tỉ lệ thu phí vi phạm được cải thiện.²⁶

Các thanh tra viên lao động được trao quyền áp dụng mức phạt tới 500.000 Đồng (25 đôla Mỹ). Các mức phạt cao hơn chỉ có thể do Chánh thanh tra quyết định (đối đa là 30 triệu đồng - 1.500 đôla Mỹ).

Trong một số trường hợp, quy định hành chính được cho là không phù hợp để yêu cầu chủ sử dụng lao động tuân thủ pháp luật theo quy định, do đó Bộ/Sở LĐTBXH có thể phải đưa ra quyết định.

17. Phối hợp với các cơ quan có liên quan

Đào tạo phù hợp là cách tốt nhất để trang bị cho thanh tra lao động năng lực thực hiện các chức năng của họ một cách hiệu quả. Trong nhiều trường hợp, thanh tra viên cần sự trợ giúp của các chuyên gia kỹ thuật đối với các vấn đề ngoài khả năng và trình độ đào tạo của cán bộ thanh tra. Thông thường, pháp luật quốc gia quy định cho phép có thể mời chuyên gia (không nhất thiết phải là công chức) để hỗ trợ các thanh tra lao động tiến hành thanh tra. Những chuyên gia này không có thẩm quyền như thanh tra lao động (ví dụ, phạt doanh nghiệp vi phạm), nhưng hỗ trợ kỹ thuật của họ giúp xác định mức độ tuân thủ các tiêu chuẩn lao động cụ thể. Ví dụ, thanh tra viên có thể cần một chuyên gia hỗ trợ về lĩnh vực y tế, kỹ thuật điện, hóa học, an toàn vệ sinh lao động hoặc các lĩnh vực chuyên môn khác.

Tại Việt Nam, đội ngũ kỹ sư, bác sỹ và các chuyên gia có trình độ phù hợp có thể tham gia như những chuyên gia đánh giá và có thể tham gia đoàn thanh tra lao động. Trường hợp này được thực hiện tại Sở LĐTBXH Hà Nội và thanh tra của sở dựa vào các đánh giá kỹ thuật tại doanh nghiệp do Bộ Y tế thực hiện liên quan đến vấn đề an toàn và vệ sinh lao động.

Với nhiều hoạt động thanh tra chuyên ngành do Bộ/Sở LĐTBXH thực hiện, chắc chắn đã có sự chồng chéo trong công tác thanh tra với các Bộ, ngành khác. Với trách nhiệm chung, Bộ Y tế cũng thường triển khai các đợt thanh tra có sự phối hợp với thanh tra Bộ LĐTBXH dù giữa hai bộ không có thỏa thuận chính thức nào hướng dẫn hoạt động hợp tác này.

²⁶ Sở LĐTBXH TP.HCM đã ban hành 44 quyết định như vậy trong năm 2011.

18. Hợp tác với các cục trong Bộ LĐTBXH

Thanh tra lao động trao đổi thông tin và tiến hành đi thanh tra với sự tham gia của các thanh tra lao động và cán bộ từ các cục, vụ trong Bộ LĐTBXH.

Cục quản lý lao động ngoài nước chịu trách nhiệm giám sát việc quản lý hợp đồng lao động của người lao động ra nước ngoài làm việc, các cơ quan tuyển dụng và bố trí lao động, đồng thời chuẩn bị kế hoạch công tác và chương trình đào tạo có sự tham vấn với Bộ/Sở LĐTBXH. Tuy nhiên, thanh tra của Cục quản lý lao động chỉ có thể kiểm tra mà không có thẩm quyền yêu cầu cưỡng chế thi hành pháp luật. Họ tham gia các đoàn thanh tra cùng với các thanh tra lao động-những người có thẩm quyền xử phạt hoặc tự tiến hành các cuộc kiểm tra và đề nghị Cục trưởng Cục Quản lý lao động ngoài nước xử phạt theo thẩm quyền..

Vụ Bảo hiểm xã hội không có thanh tra viên nhưng họ tham gia vào các đoàn thanh, kiểm tra lao động nhằm bảo đảm việc thực hiện luật bảo hiểm xã hội. Cục bảo vệ và chăm sóc trẻ em không có thanh tra hoặc giám sát viên về lĩnh vực này. Tuy nhiên, Cục có tham vấn với thanh tra lao động để chuẩn bị kế hoạch hoạt động của mình.

Trước năm 2010, Tổng cục dạy nghề có lực lượng thanh tra để đi tranh tra các cơ sở đào tạo nghề dù họ không có thẩm quyền yêu cầu tăng cường thực hiện pháp luật liên quan đến vấn đề lao động và việc làm. Nhưng họ cũng đã tổ chức nhiều đoàn thanh tra với sự tham gia của thanh tra Bộ LĐTBXH và gửi báo cáo hàng năm lên Cơ quan thanh tra Bộ để giúp xây dựng kế hoạch hoạt động. Bộ LĐTBXH cũng hỗ trợ kỹ thuật cho Tổng cục dạy nghề về trình tự tiến hành thanh tra. Từ khi Luật Thanh tra năm 2010 có hiệu lực, Tổng cục Dạy nghề không còn có tổ chức thanh tra nữa.

Cơ quan thanh tra Bộ phối hợp về cấp độ kỹ thuật với Cục An toàn lao động, đặc biệt trong việc trao đổi thông tin liên quan đến tai nạn lao động. Cục ATLĐ chịu trách nhiệm về báo cáo tình trạng tai nạn lao động.

Hầu hết các cục này không hoàn toàn có thẩm quyền yêu cầu tăng cường thực hiện pháp luật, và vai trò này phải được bổ trợ bởi các thanh tra lao động với việc áp dụng các hình thức xử phạt vi phạm.

19. Phối hợp với các đối tác xã hội

Tại Việt Nam, Bộ luật lao động quy định rõ tổ chức công đoàn sẽ, cùng với các cơ quan nhà nước và tổ chức kinh tế, xã hội, theo dõi và bảo vệ quyền của người lao động. Như đã nêu ở trên, công đoàn cũng sẽ giám sát việc thực hiện các quy định của luật lao động. Cũng theo luật này, tại các doanh nghiệp với tỉ lệ lao động nữ

cao, trong ban lãnh đạo doanh nghiệp phải có một lãnh đạo được phân công giám sát các vấn đề liên quan đến lao động nữ.

Liên quan đến thanh tra lao động, có một nhiệm vụ chung đối với các thanh tra lao động là khi tiến hành thanh tra, họ phải tiếp xúc với đại diện công đoàn (nếu có) tại doanh nghiệp ở cấp độ nơi làm việc.

Tiếp theo Luật Công đoàn, có nhiều văn bản hướng dẫn thi thành luật được thông qua, bao gồm một quy định của Thủ tướng Chính phủ năm 2007 về giám sát các hoạt động giữa đại diện công đoàn và chính quyền địa phương. Theo quy định này, kế hoạch công tác hàng năm được cùng chuẩn bị và ký kết bởi Chủ tịch Tổng liên đoàn lao động Việt Nam (VGCL) và Bộ trưởng Bộ LĐTBXH. Kế hoạch này bao gồm việc kết hợp các ưu tiên của cả hai cơ quan. Một nhóm cán bộ chung của hai cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện kế hoạch công tác này, trong đó bao gồm việc cử đoàn giám sát đi địa phương để thực hiện công tác giám sát tuân thủ pháp luật.

Các chuyến đi giám sát này được thực hiện bởi 4 hoặc 5 cán bộ đại diện của Bộ LĐTBXH và Sở LĐTBXH địa phương (bao gồm 1 thanh tra lao động) cùng với đại diện của người lao động. Trong khi đại diện người lao động có mặt trong quá trình giám sát để giúp xác định các vi phạm tại nơi làm việc, năng lực và quyết định xử phạt vi phạm lại thuộc thẩm quyền của thanh tra lao động khỏi cơ quan hành chính. Từ năm 2008, số lượng các đoàn phối hợp giám sát đã giảm, tuy nhiên Sở LĐTBXH cho biết họ có mối quan hệ tốt và vẫn cùng giám sát doanh nghiệp tại cấp cơ sở với sự tham gia của đại diện công đoàn. Các hoạt động phối hợp này có xu hướng tập trung vào phát hiện vi phạm hơn là thúc đẩy tiếp cận phòng chống vi phạm như cách tiếp cận của thanh tra lao động trong cả nước.

Ngoài các đoàn phối hợp giám sát với Sở LĐTBXH, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) cũng hợp tác chặt chẽ trong việc tổ chức các hội thảo, tập huấn và thực hiện các dự án.

Tại Sở LĐTBXH Hà Nội, khoảng 90 đoàn phối hợp giám sát được thực hiện với sự tham gia của thanh tra lao động và cán bộ cơ quan bảo hiểm xã hội và đại diện của VCCI.

20. Các phát hiện

1. Các phát hiện chung. Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong việc tăng cường năng lực của hệ thống thanh tra lao động thông qua việc xây dựng chiến lược thanh tra, bổ sung lực lượng cán bộ thanh tra lao động và chuyên môn hóa chức năng thanh tra lao động. Cơ quan thanh tra lao động cấp trung ương lập kế hoạch kỹ lưỡng và tiến hành giám sát các hoạt động thanh tra

trong cả nước. Bộ LĐTBXH đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ kỹ thuật cho cấp tỉnh và duy trì thường xuyên quan hệ hợp tác với các Sở LĐTBXH cũng như với tổ chức của người lao động và tổ chức của chủ sử dụng lao động. Với sự phát triển tích cực đó, hệ thống thanh tra lao động có thể củng cố hoạt động của mình hơn nữa để nâng cao tính hiệu quả trong việc đảm bảo thực hiện pháp luật lao động phù hợp với các nguyên tắc và công cụ của ILO.

2. Quy định pháp luật. Bộ Luật Lao động có các điều khoản liên quan đến thanh tra lao động. Chính phủ hiện đang tăng cường quá trình cải cách luật lao động, bao gồm việc sửa đổi Bộ Luật Lao động. Thời điểm này của quá trình cải cách là một cơ hội quan trọng để thay đổi pháp luật qua đó cải thiện khuôn khổ pháp luật về thanh tra lao động, đặc biệt liên quan đến các biện pháp xử phạt, những trở ngại và thẩm quyền của thanh tra lao động.

3. Tiêu chuẩn lao động quốc tế. Yêu cầu trực tiếp cần đây của Ủy ban chuyên gia về áp dụng Công ước và Khuyến nghị của ILO (CEACR) trong phản hồi đối với báo cáo của Việt Nam về Công ước số 81 không xác định được các khó khăn chủ yếu trong việc áp dụng Công ước dù cũng đã có những cơ sở để cải thiện tình hình này. Hơn nữa, Việt Nam chưa phê chuẩn Công ước số 129 về thanh tra lao động (trong nông nghiệp) trong khi quốc gia này hiện có một lượng lớn người lao động làm việc trong khu vực nông nghiệp.

4. Cơ cấu của hệ thống thanh tra lao động. Việc tồn tại nhiều chức năng của cơ quan thanh tra tại Bộ/Sở LĐTBXH và số lượng hạn chế các thanh tra viên là một thách thức trong việc đảm bảo hoạt động của thanh tra lao động. Công ước số 81 yêu cầu có một cơ quan thanh tra lao động độc lập để bảo đảm việc tuân thủ pháp luật lao động. Việc chưa hoàn toàn có một cơ quan thanh tra như vậy đã gây khó khăn trong việc đảm bảo năng lực kỹ thuật phù hợp mà một cơ quan thanh tra lao động chuyên nghiệp phải có. Điều này đặc biệt quan trọng đối với Sở LĐTBXH của tỉnh mà trong đó cơ quan thanh tra với nhiều chức năng là một đặc điểm phổ biến do tình trạng thiếu cán bộ (Ủy ban CEACR cho biết nhiệm vụ của thanh tra lao động cần tập trung vào các vấn đề lao động và không nên bị mờ nhạt bởi những trách nhiệm khác như giải quyết tranh chấp hoặc hòa giải.

5. Phạm vi của thanh tra lao động. Hệ thống thanh tra lao động tại Việt Nam là một hệ thống tổng hợp bao trùm nhiều vấn đề lao động (ví dụ, điều kiện làm việc, an toàn vệ sinh lao động, an sinh xã hội, hợp tác xã, lao động di cư...). Phạm vi năng lực kỹ thuật rộng lớn này đòi hỏi phải đặc biệt chú ý tới việc thiết kế một cơ cấu chức năng kết hợp một cách tiếp cận tổng hợp đối với thanh tra lao động cùng với kiến thức chuyên môn kỹ thuật cụ thể. Kinh nghiệm của thành phố Hồ Chí Minh trong việc sử dụng các nhóm chuyên gia từ các phòng ban của thanh tra có bổ sung các chuyên gia kỹ thuật có thể là một thực tiễn cần xem xét tại các tỉnh, thành phố khác.

6. Nguồn nhân lực. Có khoảng 450 thanh tra viên của Bộ LĐTBXH và Sở LĐTBXH, trong đó chỉ có từ 120-150 thanh tra viên thực hiện thanh tra lao động cùng với các nhiệm vụ thanh tra khác thuộc thẩm quyền của Bộ và Sở. Số lượng thanh tra viên lao động là quá thấp so với số lượng các doanh nghiệp đã đăng ký trong cả nước (khoảng 400.000 doanh nghiệp), chưa nói đến các doanh nghiệp chưa đăng ký. Ủy ban CEACR trước đây đã nêu thực trạng này trong bản đề nghị trực tiếp gửi Chính phủ năm 2010 liên quan đến Công ước số 81. Quy định về định mức biên chế để tuyển dụng công chức mới (bao gồm cả thanh tra lao động) không cho phép tuyển thêm thanh tra lao động. Vì vậy, quá trình tuyển chọn cán bộ thanh tra rất khắt khe, chuyên nghiệp và điều kiện làm việc cho thanh tra trở nên phù hợp hơn. Nhưng vẫn tồn tại sự mất cân bằng giữa số lượng thanh tra viên là nam và nữ giới (thực tế có ít phụ nữ). Điều này đặc biệt dễ thấy trong giới quản lý cấp cao của cơ quan thanh tra.

7. Đào tạo chuyên sâu và phát triển nghề nghiệp. Những nỗ lực quan trọng gần đây đã cải thiện công tác đào tạo thanh tra lao động, đặc biệt là ở giai đoạn tuyển dụng với chương trình đào tạo phù hợp, linh hoạt và bền vững, và đào tạo hiện nay đối với cá nhân từng thanh tra lao động. Tuy nhiên, một kế hoạch đào tạo chiến lược cấp quốc gia đã được thông qua đáp ứng nhu cầu thực tế của thanh tra lao động.

8. Đánh giá hoạt động của hệ thống thanh tra lao động. Bộ LĐTBXH và các Sở LĐTBXH được yêu cầu phải có báo cáo định kỳ về các hoạt động thanh tra lao động làm cơ sở cho việc chuẩn bị kế hoạch thanh tra hàng năm. Tuy nhiên, chỉ có ít báo cáo được thực hiện có hệ thống để đánh giá toàn diện hoạt động của hệ thống thanh tra lao động và từng thanh tra lao động như một công cụ tập trung và cải thiện kết quả, và đáp ứng các mục tiêu đề ra.

9. Lập kế hoạch và lập chương trình. Việc lập kế hoạch và lập chương trình giữa Bộ LĐTBXH và các Sở LĐTBXH là rõ ràng, có cơ cấu đầy đủ và có sự tham gia. Tuy nhiên, việc xây dựng kế hoạch công tác tại cấp trung ương lại không có nhiều tham vấn với các cán bộ thanh tra và cơ quan khác, như vậy không chỉ mất thời gian mà còn có nguy cơ dẫn đến việc nhóm lại các kế hoạch không trọng tâm, làm yếu đi khả năng tác động và kết nối các hoạt động thanh tra.

10. Tiến hành thanh tra. Một cải thiện đáng kể đã được thực hiện đó là đơn giản hóa việc đi thanh tra thông qua việc giảm bớt quy mô đoàn thanh tra và thời gian cho từng đợt thanh tra. Cải thiện này đã góp phần làm tăng số lượng các đoàn thanh tra được triển khai. Thậm chí, ở một đất nước mà phần lớn là doanh nghiệp vừa và nhỏ, số lượng các lần đi thanh tra của một thanh tra lao động có thể cao hơn rất nhiều. Hơn nữa, trong khi không phải lúc nào cũng thích hợp khi báo trước việc tiến hành thanh tra, Công ước số 81 quy định rõ ràng thanh tra lao động có quyền đến kiểm tra nơi làm việc bất cứ lúc nào trong ngày hoặc đêm

mà không cần báo trước. Đây là vấn đề được Ủy ban CEACR nêu trong bản yêu cầu trực tiếp năm 2010 về Công ước này.

11. Trang thiết bị cho công tác thanh tra. Các thanh tra lao động thiếu trang thiết bị kỹ thuật để tiến hành thanh tra đầy đủ và nhanh chóng (ví dụ thiếu bộ công cụ đo đặc về ATVSLĐ). Hơn nữa, thanh tra lao động chưa được đào tạo đầy đủ để sử dụng kể cả những trang thiết bị kỹ thuật sẵn có.

12. Báo cáo tự đánh giá. Việc đưa ra cách thức báo cáo tự đánh giá là một sáng kiến để mở rộng hoạt động thanh tra. Các mẫu đánh giá cụ thể theo lĩnh vực được bổ sung gần đây đã cải thiện tính chất hướng vào mục tiêu thanh tra và tính hữu dụng của các công cụ này. Tuy nhiên, vẫn chưa có một hướng dẫn rõ ràng về kết quả của quá trình tự đánh giá (các báo cáo hoàn chỉnh) cần được sử dụng như thế nào để xác định vi phạm, lập kế hoạch đi thanh tra, thiết kế các chiến lược phòng chống vi phạm, và nói chung, góp phần vào quy trình lập kế hoạch thanh tra lao động. Ủy ban CEACR nêu trong bản yêu cầu trực tiếp năm 2010 rằng để tương thích với các điều khoản của Công ước số 81, việc tự đánh giá chỉ nên là biện pháp bổ sung và không nên thay thế thanh tra lao động.

13. Khu chế xuất công nghiệp. Hệ thống giám sát gần đây tại các khu CXCN chưa tỏ ra hiệu quả trong việc hướng tới mục tiêu tuân thủ quy định pháp luật. Hơn nữa, hệ thống chưa cho thấy một cơ chế điều phối phù hợp giữa cán bộ giám sát và hệ thống thanh tra nhà nước về lao động.

14. Chức năng phòng chống vi phạm và tư vấn của hệ thống thanh tra lao động. Công việc chính của thanh tra lao động chủ yếu tập trung vào việc xác định và xử phạt các vi phạm pháp luật lao động. Trong khi công việc này bị hạn chế bởi số lượng thanh tra viên trước một số lượng lớn các doanh nghiệp trong cả nước, việc sử dụng các dịch vụ tư vấn và phòng chống vi phạm, bao gồm cả các chiến dịch thanh tra lao động lại bị bỏ qua. Hiện nay, hệ thống này chưa cho thấy thực tế các thông báo và/hoặc cảnh báo (ví dụ chỉ thị về nâng cao hiệu quả công việc hoặc tuân thủ pháp luật) được sử dụng để phát huy đầy đủ chức năng hoặc thực hiện theo một cách có hệ thống. Những sáng kiến này có thể là một phương tiện quan trọng nhằm thúc đẩy văn hóa thực hiện pháp luật, mở rộng tác động của thanh tra lao động và là cơ sở vững chắc để hợp tác với các đối tác xã hội.

15. Đăng ký. Tại Việt Nam hiện thiếu một cơ sở thông tin đáng tin cậy, có thể tiếp cận và cập nhật về doanh nghiệp và nơi làm việc. Thiếu củng cố cơ sở dữ liệu trong việc phối hợp với các cơ quan nhà nước cấp trung ương và địa phương để cải thiện chức năng lập kế hoạch và giám sát của hệ thống thanh tra lao động.

16. Tai nạn. Theo các yêu cầu của Công ước số 81, thanh tra lao động được thông báo các tai nạn lao động. Tuy nhiên, thực tế cho thấy tỉ lệ tai nạn lao động

(nghiêm trọng và chết người) chưa được báo cáo còn cao. Kết quả cho thấy, thực tế này hạn chế khả năng của các thanh tra lao động để có thể thực hiện các can thiệp mục tiêu và hành động phòng chống vi phạm liên quan đến thương tích nghề nghiệp. Đồng thời, nhu cầu đào tạo chuyên ngành về lĩnh vực này được xác định bởi các bên có liên quan.

17. Xử phạt. Như nêu ở trên (phát hiện 2), mức xử phạt hiện nay không đủ tính răn đe và ngăn chặn được tất cả các vi phạm pháp luật lao động, đặc biệt còn là trở ngại đối với hoạt động của thanh tra lao động. Quy trình xử phạt hành chính và tăng cường xử lý vi phạm được thiết kế tốt dù vẫn còn những thách thức trong việc thu được tiền phạt của đơn vị vi phạm.

18. Phối hợp với các cơ quan công quyền. Cơ quan thanh tra hợp tác với các cơ quan công quyền, đặc biệt là Bộ LĐTBXH ở cấp trung ương và việc chuẩn bị kỹ hơn cùng với phương pháp làm việc phù hợp có thể giúp xây dựng được quy định phối hợp đem lại lợi ích cho các bên liên quan.

19. Điều phối với các đối tác xã hội. Có một cơ chế điều phối tốt với các đối tác xã hội, đặc biệt trong việc thực hiện các đoàn thanh tra liên ngành với Tổng liên đoàn lao động Việt Nam (VGCL). Tuy nhiên, có thể có sự nhầm lẫn về vai trò và thẩm quyền của VGCL trong các đoàn thanh tra này. Để tránh cách hiểu như vậy, các đoàn thanh tra liên ngành cần chuyển từ việc tập trung vào hành động tăng cường thực thi pháp luật sang các tiếp cận phòng chống vi phạm, ví dụ thông qua các chiến dịch chung và nâng cao nhận thức.

20. Hợp tác Nam- Nam (Hợp tác quốc tế). Hiện đã có một cơ sở tốt trong hợp tác ASEAN về thanh tra lao động. Cơ chế hợp tác này có thể được tăng cường hơn nữa thông qua chia sẻ kiến thức song phương và trao đổi chuyên môn về thanh tra lao động.

21. Các khuyến nghị

1. Pháp luật. Những thay đổi dưới đây trong Bộ Luật Lao động cần được Vụ Pháp chế của Bộ LĐTBXH xem xét nghiêm túc trong bối cảnh cải cách xây dựng pháp luật hiện nay:

- Mức độ xử phạt theo luật định cần được tăng lên để đảm bảo tính răn đe.
- Một điều khoản cần được đưa vào với quy định tạo điều kiện tốt hơn trước những trở ngại hiện nay để thanh tra lao động thực hiện nhiệm vụ thanh tra.
- Pháp luật hiện hành cần có những điều khoản quy định bắt buộc doanh nghiệp phải báo cáo theo phiếu tự kiểm tra khi có yêu cầu của các cơ quan thanh tra lao động.

- Các điều khoản hiện nay trong luật cần được sửa đổi để đảm bảo rằng thanh tra lao động có thẩm quyền rõ ràng, được tự do tiếp cận nơi làm việc khi thanh tra vào bất cứ thời điểm nào trong ngày hoặc đêm mà không phải báo trước phù hợp với quy định của Công ước số 81.

Hoạt động ILO có thể thực hiện. ILO sẽ hỗ trợ việc xây dựng các điều khoản này (và các điều khoản khác) trên cơ sở kết quả đánh giá này thông qua các hoạt động tư vấn kỹ thuật đã lập kế hoạch và các cuộc họp sắp tới cho tới khi Bộ Luật lao động mới được thông qua. ILO cũng hỗ trợ xây dựng đề án nâng cao năng lực thanh tra lao động trình Thủ tướng chính phủ tháng 11 năm 2012.

2. Các tiêu chuẩn lao động quốc tế. Với số lượng lớn người lao động làm việc trong khu vực nông nghiệp, Việt Nam cũng có thể xem xét phê chuẩn Công ước thanh tra lao động (trong nông nghiệp) năm 1969 (Công ước số 129).

Hoạt động ILO có thể thực hiện. ILO sẵn sàng hỗ trợ kỹ thuật cho Chính phủ Việt Nam để xem xét khả năng phê chuẩn Công ước số 129.

3. Cơ cấu và phạm vi hệ thống thanh tra lao động; lập kế hoạch và lập chương trình. Bộ LĐTBXH, Sở LĐTBXH cần xem xét việc thành lập đơn vị thuộc Thanh tra Bộ/ Thanh tra Sở với chức năng tách biệt khỏi các chức năng khác của Thanh tra Bộ/Thanh tra Sở. Đơn vị mới này được bố trí các cán bộ chỉ với chuyên môn về thanh tra lao động dù có thể cũng phải tập trung vào chuyên ngành dựa trên các nội dung thanh tra đòi hỏi kỹ thuật khác nhau (ví dụ về ATVSLĐ, điều kiện làm việc, an sinh xã hội....). Như vậy sẽ giúp tăng cường thẩm quyền cấp trung ương của hệ thống thanh tra lao động phù hợp với Công ước số 81.

Cùng với vai trò rõ ràng về thẩm quyền cấp trung ương của thanh tra lao động, cần xây dựng một quy trình về lập chương trình và lập kế hoạch riêng biệt của thanh tra lao động. Trong quy trình này, các phương pháp làm việc với các đơn vị thanh tra khác và các cán bộ khác có thể được cụ thể hóa.

Hoạt động ILO có thể thực hiện. ILO có thể tư vấn kỹ thuật về việc thiết kế và thiết lập một cơ cấu thanh tra lao động trong Bộ và Sở.

4. Nguồn nhân lực. Bộ/Sở LĐTBXH cần đề xuất với các cơ quan có thẩm quyền về việc nâng dần lên chỉ tiêu biên chế thanh tra lao động nhưng có tính toán để đạt tới mức độ hợp lý hơn tương ứng với số lượng doanh nghiệp và người lao động trong nước. Tiếp theo việc tuyển dụng và đề bạt thanh tra lao động, Bộ/Sở LĐTBXH cũng cần cố gắng đạt mục tiêu cân bằng hơn về cán bộ thanh tra nam và nữ, bao gồm cả cán bộ quản lý. Hơn nữa, Bộ LĐTBXH cũng cần tiếp tục cải cách quản lý việc thực hiện công việc cá nhân đối với thanh tra lao động, qua đó sẽ giúp nâng cao trách nhiệm giải trình và phát triển chuyên môn cho các cán bộ

thanh tra.

Hoạt động ILO có thể thực hiện. ILO có thể hỗ trợ kỹ thuật trong việc thiết kế các công cụ đánh giá thực hiện công việc của cán bộ thanh tra lao động.

5. Trang thiết bị: Bộ/Sở LĐTBXH cần tiến hành kiểm kê và đánh giá trang thiết bị kỹ thuật của thanh tra lao động. Trên cơ sở xác định nhu cầu trong quá trình đánh giá, Bộ/ Sở LĐTBXH cần mua sắm những trang thiết bị cần thiết và tổ chức đào tạo để đảm bảo sử dụng hiệu quả thiết bị.

6. Đào tạo. Trong bối cảnh có nhiều hoạt động và công cụ đào tạo hiện nay, Bộ LĐTBXH cần xem xét thiết kế và xây dựng một kế hoạch đào tạo chiến lược toàn diện cấp quốc gia nhằm đáp ứng các nhu cầu thực tế của thanh tra lao động, bao gồm cả việc xử lý các vấn đề về kỹ năng xã hội và kỹ năng kỹ thuật.

Hoạt động ILO có thể thực hiện. ILO có thể hỗ trợ xây dựng một kế hoạch trên cơ sở các kinh nghiệm quốc gia và có thể sử dụng giáo trình đào tạo hiện có về thanh tra lao động bổ sung vào tư liệu đào tạo đã áp dụng tại Việt Nam (trong bối cảnh để án có liên quan trình Thủ tướng Chính phủ trong năm 2012). ILO cũng có thể hỗ trợ việc tổ chức và thực hiện đào tạo giảng viên nhằm hỗ trợ hiệu quả và bền vững trong việc sử dụng các công cụ đào tạo này.

7. Tổ chức đoàn thanh tra: Các phương pháp lập kế hoạch đi thanh tra lao động cần được điều chỉnh để nâng cao mức độ thanh tra của từng thanh tra viên và tập trung vào các doanh nghiệp đã bị phát hiện có nhiều rủi ro hoặc tồn tại về tuân thủ pháp luật lao động (ví dụ, các doanh nghiệp vừa và nhỏ, khu vực nông nghiệp, khu chế xuất công nghiệp). Công cụ mới như bảng kiểm tiêu chuẩn cần được xây dựng để đảm bảo các đoàn thanh tra lao động được thực hiện có hệ thống và mang tính so sánh nhiều hơn. Đồng thời, các chiến dịch thanh tra lao động cần được triển khai để bổ sung cho các đoàn thanh tra và giúp tăng cường vai trò phòng chống vi phạm của hệ thống thanh tra lao động.

Hoạt động ILO có thể thực hiện. ILO có thể hỗ trợ thiết kế các bảng kiểm và chiến dịch thanh tra lao động.

8. Đăng ký và báo cáo tự đánh giá. Một mẫu đăng ký để tiếp cận ở cấp quốc gia, thống nhất và toàn diện cần được xây dựng để phối hợp, khi cần thiết, với các cơ quan có thể bổ sung thông tin. Bản đăng ký cần bao gồm thông tin được thu thập từ báo cáo tự đánh giá, kết quả của đoàn thanh tra lao động, số liệu về tai nạn lao động (bao gồm thông tin từ Cục an toàn lao động) và số liệu an sinh xã hội. Trong bối cảnh hiện nay, việc số hóa các báo cáo tự đánh giá cần được xem như xuất phát điểm, qua đó một hình thức đăng ký rộng hơn có thể được thiết lập để cùng thu thập các số liệu có liên quan đến công việc của thanh tra lao động.

Bản tự đánh giá cũng cần được sử dụng để định hình xu hướng chung và các thách thức trong việc tuân thủ pháp luật lao động tại nơi làm việc, qua đó có thể không chỉ sử dụng để lập kế hoạch chiến lược đi thanh tra, mà còn mở rộng hơn hành động phòng chống vi phạm.

Hơn nữa, các báo cáo cần được sử dụng để đánh giá điều kiện làm việc, an toàn và vệ sinh lao động trong nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Hoạt động ILO có thể thực hiện. Kết nối với quy trình số hóa các mẫu tự đánh giá, ILO có thể hỗ trợ việc thiết kế và thực hiện một hệ thống đăng ký rộng rãi hơn, và xác định các nhu cầu đào tạo của những cán bộ phù hợp.

9. Tai nạn. Thanh tra lao động cần được đào tạo theo nhu cầu để nâng cao kiến thức kỹ thuật và kỹ năng điều tra các vụ tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp. Các chiến dịch cụ thể cũng cần được phát động để cải thiện quy định báo cáo của doanh nghiệp khi tai nạn và bệnh nghề nghiệp xảy ra.

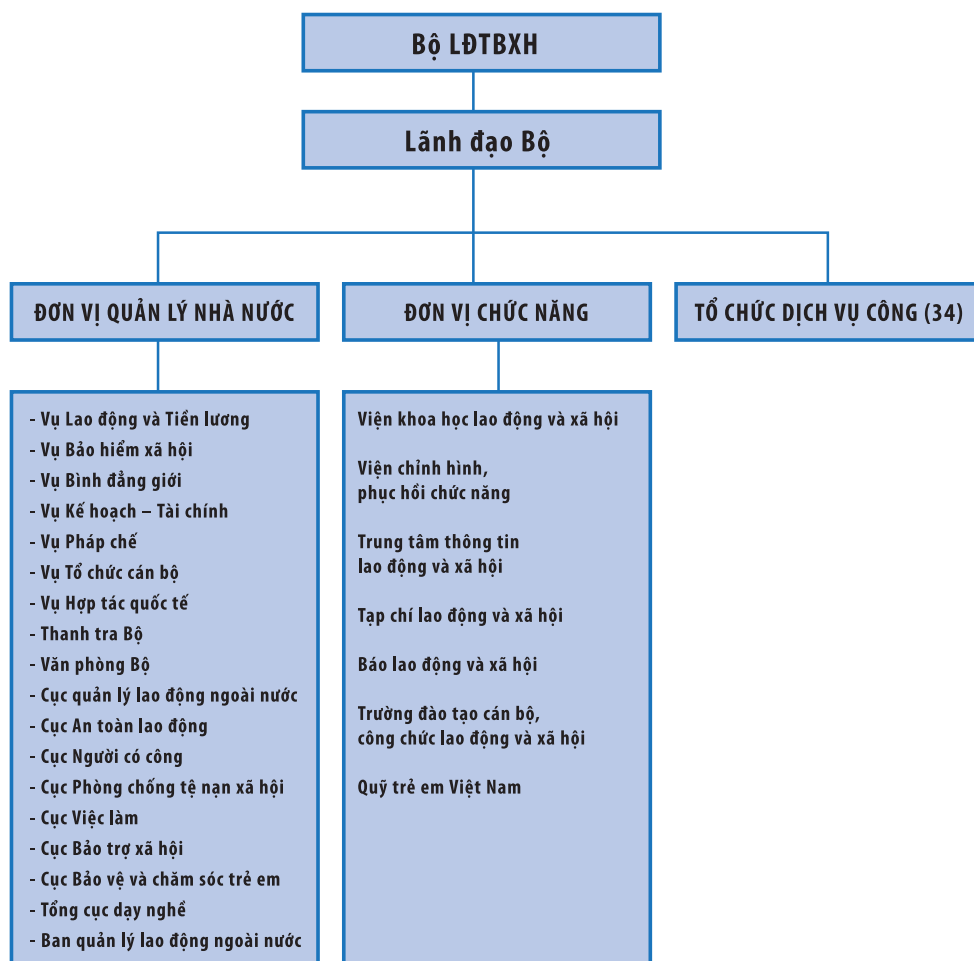
Hoạt động ILO có thể thực hiện. Khuyến nghị này sẽ được xem xét trong bối cảnh ILO có thể hỗ trợ đào tạo và tiến hành các đoàn thanh tra.

10. Chức năng phòng chống vi phạm, tư vấn và phối hợp với các đối tác xã hội. Một chiến lược cần được xây dựng để cải thiện văn hóa phòng chống vi phạm trong mối quan hệ với tổ chức của người lao động và tổ chức của chủ sử dụng lao động. Chiến lược có thể góp phần tăng cường thực thi pháp luật lao động và bổ sung nhiệm vụ cho các thanh tra lao động thông qua tiếp xúc công chúng và các chiến dịch nâng cao nhận thức.

Hoạt động ILO có thể thực hiện. Khuyến nghị này sẽ được xem xét trong bối cảnh ILO có thể hỗ trợ cho các đoàn thanh tra.

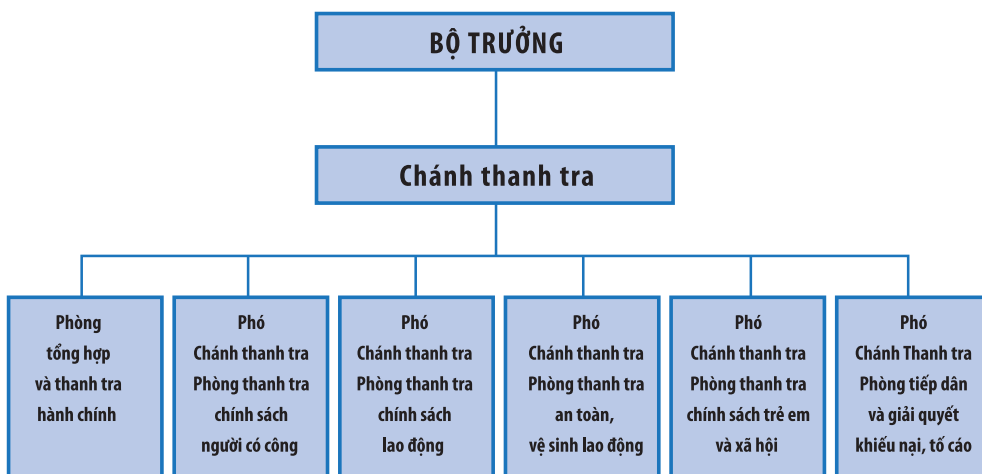
Phụ lục 1

Sơ đồ tổ chức Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội



Phụ lục

Cơ cấu tổ chức Thanh tra Bộ LĐTBXH



Phụ lục 3

Chương trình làm việc của đoàn công tác tại Việt Nam

Thời gian	Làm việc	Người tiếp
27/2/2012 (Thứ Hai) Bộ LĐTBXH		
8.30-9.30	Làm việc với Giám đốc ILO tại Việt Nam	Ông Sziraczki
9.45-12.00	Làm việc với Thanh tra Bộ LĐTBXH và Vụ Hợp tác quốc tế	Ông Tiến, Chánh Thanh tra Bà. Dung, Vụ trưởng Vụ HTQT
12.00-13.30	Nghỉ trưa	
16.00-16.30	Làm việc với Vụ Tổ chức cán bộ và Vụ Pháp chế	Vụ trưởng (Ông Chương và Ông San)
16.00-16.30	Tóm tắt kết quả ngày làm việc đầu tiên với Thanh tra Bộ LĐTBXH và nhóm hỗ trợ quốc gia (do Thanh tra Bộ phân công)	Bà. Diệp và các cán bộ thanh tra khác
28/2/2012 (Thứ Ba) Bộ LĐTBXH + các đơn vị liên quan		
8.30-12.00	Tập trung vào thảo luận nhóm với các đơn vị trong Bộ LĐTBXH: - Viện khoa học lao động và xã hội - Cục An toàn lao động - Cục Bảo vệ và chăm sóc trẻ em - Vụ Bình đẳng giới - Vụ Lao động và Tiền lương - Cục Bảo trợ xã hội - Trung tâm phát triển quan hệ lao động - Tổng cục dạy nghề - Tổng cục dạy nghề	Lãnh đạo đơn vị và/hoặc chuyên viên chính của các cục, vụ
12.00-14.00	Nghỉ trưa và tiếp xúc với đối tác phát triển về lĩnh vực thanh tra (dự án SIIR)	
14.30-16.00	Làm việc với Trường Đại học Lao động – Xã hội: một trong những cơ quan đào tạo của Bộ LĐTBXH	Hiệu trưởng
16.00-16.30	Làm việc với nhóm hỗ trợ quốc gia	Ông Tùng và Bà Diệp

29/2/2012 (Thứ Tư) Đối tác xã hội (buổi sáng) + cơ quan quản lý lao động cấp tỉnh/tp (buổi chiều)		
8.30-9.30	Làm việc với Tổng liên quan lao động Việt Nam	Ông Chính, Phó Chủ tịch
9.45-12.00	Làm việc với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam	Ông Huy, Giám đốc Văn phòng giới chủ
11.00-12.00	Liên minh Hợp tác xã Việt Nam	Ông Biên, Phó Chủ tịch
12.00-13.30	Nghỉ trưa	
14.00-16.30	Đi thăm thực tế tới Sở LĐTBXH Hà Nội - Làm việc với Giám đốc Sở - Làm việc với thanh tra lao động	Giám đốc Sở và Chánh thanh tra Sở
1/3/2012 (Thứ Năm) Thành phố Hồ Chí Minh		
9.00-11.30	Làm việc với Sở LĐTBXH tp Hồ Chí Minh - Làm việc với Giám đốc Sở - Làm việc với thanh tra lao động	Giám đốc Sở và Chánh thanh tra Sở
11.30-13.30	Nghỉ trưa	
13.45-15.15	Làm việc với VCCI thành phố Hồ Chí Minh	Bà Hồng Hà, Phó Giám đốc
15.30-17.00	Làm việc với nhóm chuyên gia Dự án Việc làm tốt hơn	Bà Rangarajan và các cố vấn doanh nghiệp
2/3/2012 (Thứ Sáu) Bộ LĐTBXH + Trình bày các phát hiện ban đầu		
8.30-11.30	Báo cáo văn tắt với Thanh tra Bộ LĐTBXH về các phát hiện ban đầu của đoàn công tác	Ông Tiến và các cán bộ liên quan của Bộ LĐTBXH
11.30-13.30	Nghỉ trưa	
14.30-16.30	Làm việc tiếp với Giám đốc ILO tại Việt Nam	Ông Sziraczki và Ông Hà

Viet Nam

TECHNICAL MEMORANDUM

VIET NAM LABOUR INSPECTION NEEDS ASSESSMENT

LAB/ADMIN
Labour Administration
and Inspection Programme
Social Dialogue Sector
International Labour Office – Geneva

Copyright © International Labour Organization 2012
First published 2012

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: pubdroit@ilo.org. The International Labour Office welcomes such applications.

Libraries, institutions and other users registered with reproduction rights organizations may make copies in accordance with the licences issued to them for this purpose. Visit www.ifrro.org to find the reproduction rights organization in your country.

Labour Administration and Inspection Programme
Social Dialogue Sector

Technical Memorandum
Vietnam Labour Inspection Needs Assessment

ISBN 978-92-2-126653-2 (print)
ISBN 978-92-2-126654-9 (web pdf)

ILO Cataloguing in Publication Data

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

ILO publications and electronic products can be obtained through major booksellers or ILO local offices in many countries, or direct from ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Catalogues or lists of new publications are available free of charge from the above address, or by email: pubvente@ilo.org

Visit our web site: www.ilo.org/publns

Design and printed by ASDesign Jsc.,
Printed in Vietnam

Contents

Foreword	v
1. Background	1
2. International Labour Standards	2
3. Legislation	2
4. Social Partners	3
4.1. Workers' organizations	3
4.2. Employers' organizations	4
5. Labour Administration and Labour Inspection System	5
5.1. Ministry of Labour Invalids and Social Affairs	5
5.1.1. Department of Employment	5
5.1.2. Department of Occupational Safety and Health	5
5.1.3. Department of Labour and Wages	6
5.1.4. Department of Gender Equality	6
5.1.5. Other Departments	6
5.2. Structure of the Labour Inspection System	7
6. Provincial Departments of Labour, Invalids and Social Affairs	8
7. Scope of labour inspection	9
8. Human Resources and career development	10
8.1. Working conditions of labour inspectors	11
8.2. Training for labour inspectors	12
8.3. Professional obligations and ethics	13
9. Functions of Labour inspectors	13
10. Powers of labour inspectors	13
11. Planning and Programming	14
12. Inspection visits	15
12.1. Self-assessment reporting	16
13. Preventive measures	17
14. Industrial Processing Zone Labour Inspections	18
15. Registries and accident notification	19
15.1. Occupational Accidents	19
16. Labour inspection sanctions	20
17. Cooperation with other authorities	22
18. Cooperation between MOLISA Departments	23
19. Collaboration with social partners	23
20. Findings	24
21. Recommendations	28
ANNEX 1	32
ANNEX 2	33
ANNEX 3	34

Foreword

Effective national systems of labour administration and inspection are vital for good governance and economic progress. They contribute to improving working conditions and towards making decent work a reality. They also enhance employment and productivity, contributing to sustainable economic development.

This needs assessment of Viet Nam's labour inspection system was carried out at the request of the Ministry of Labour – Invalids and Social Affairs. The overall aim of the needs assessment is to help the Government improve the effectiveness and efficiency of its labour inspection services and to assist in prioritizing areas of need and planning ways in which to address them. Using a methodology developed by the ILO that has been applied in similar exercises in many ILO member States, the ILO team (Ms Maria Luz Vega – Senior Labour Administration/Inspection Specialist; Mr René Robert – Labour Administration/Inspection Officer) interviewed numerous government officials across the country and met also with representatives of workers' and employers' organizations.

Based on these interviews and following a desk review of legislation and official reports, the ILO team arrived at a number of findings and recommendations, contained in this report, for consideration by the Government and social partners. These recommendations cover several broad themes, including with regard to revising provisions of the labour law; strengthening human resources through training and career development; improving labour inspection equipment and practices; and reinforcing labour inspection planning and programming including through greater emphasis on the preventive function of labour inspection and cooperation with the social partners.

The ILO's Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN) would like to extend its thanks to the Ministry of Labour – Invalids and Social Affairs for supporting the mission that was the basis for this report. We are especially grateful to MOLISA Chief Inspector, Mr Nguyen Van Tien and his colleagues in Hanoi and Ho Chi Minh for their helpful contributions towards the preparation of this Memorandum. Our thanks also to the Director of the ILO Office in Hanoi, Mr Gyorgy Sziraczki for supporting this exercise and to Mr Nguyen Hoang Ha for assisting the technical team during its mission. Lastly, thanks to Caroline Augé for formatting the report.

Giuseppe Casale
Director of the Labour Administration and
Inspection Programme (LAB/ADMIN)
ILO, Geneva

1. Background

The Socialist Republic of Viet Nam, located in South East Asia, is bounded by the East Sea to the East, Laos and Cambodia to the West, and China to the North.

The Viet Nam population in 2010 (Statistics Office data) was 87 million inhabitants. The labour force was estimated at around 48.23 million in 2011, including around 49 per cent women¹. One-quarter of the working population is employed in small and medium-sized enterprises, which account for over 86 per cent of all enterprises in the country.² The official unemployment rate was estimated at 4.4 in 2011.

Since launching its policy of renovation (Doi Moi) in the late 1980s, Viet Nam has made remarkable progress in both economic and social development. Thanks to double digit annual growth rates through its transition to a market economy in the early 1990s and its strong agricultural performance since the late 1980s, along with the Government's prioritization of poverty alleviation, Viet Nam has enjoyed one of the most socially equitable development processes of any developing country. Poverty declined sharply in the 1990s, falling from around 58 per cent in 1993 to 37 per cent of the population by 1998.

While Viet Nam's economy is still dominated by state-owned enterprises, which produce about 40 per cent of GDP, Vietnamese authorities have reaffirmed their commitment to economic liberalization and international integration. They have moved to implement structural reforms to modernize the economy and to produce more competitive export-driven industries. Agriculture's³ share of economic output has continued to shrink from about 25 per cent in 2000 to 20 per cent in 2010, while industry's share increased from 36 per cent to 41 per cent in the same period.⁴

Deep poverty has declined significantly and Viet Nam, whose Government is working to create jobs to meet the challenge of a labour force that is growing by more than one million people every year. The global recession hurt Viet Nam's export-oriented economy, with GDP in 2009-10 growing less than the 7 per cent

¹ Employment by major sectors in 2009 was as follows: agriculture, forestry and fisheries (48.2 per cent), in industry: 22.4 per cent and in services: 29.5 per cent.

² Luong MA, et al. "Country Report on Situation of Occupational Health and Safety in Viet Nam," WHO/ILO Meeting on Strengthening Occupational Health and Safety, Kuala Lumpur, Malaysia, 23-25 November, 2005.

³ Main products are paddy rice, coffee, rubber, cotton, tea, pepper, soybeans, cashews, sugar cane, peanuts, bananas, poultry, fish, seafood.

⁴ Main industries are food processing, garments, shoes, machine-building, mining, coal, steel, cement, chemical fertilizer, glass, tires, oil, paper.

per annum average achieved during the last decade. In 2010, exports increased by more than 25 per cent, year-on-year.

Foreign donors pledged nearly USD 8 billion in new development assistance in 2011. However, the government's strong growth-oriented economic policies have caused it to struggle to control one of the region's highest inflation rates, which reached 11.8 per cent in 2010. Viet Nam's economy also faces challenges from falling foreign exchange reserves, an undercapitalized banking sector, and high borrowing costs.

The ASEAN Free Trade Area (AFTA), which is foreseen for 2015, and entry into force of the US-Viet Nam Bilateral Trade Agreement in December 2001 have led to even more rapid changes in Viet Nam's trade and economic regime.

2. International Labour Standards

Viet Nam has ratified seventeen ILO Conventions to date, five of which are among the core Conventions (Nos. 29, 100 and 111, 138 and 182). Related to labour inspection, Viet Nam has ratified ILO Convention No. 81 on Labour Inspection in Industry and Commerce, and No. 155 on Occupational Safety and Health and the Working Environment.

3. Legislation

The 1994 Labour Code provided that "State labour inspection shall include general labour inspection, occupational safety inspection and occupational health inspection". The Ministry of Labour – Invalids and Social Affairs (MOLISA) and the local Departments of Labour – Invalids and Social Affairs (DOLISAs) are in charge of general labour inspection and occupational safety inspection. The Ministry of Health and local health authorities in charge of occupational health inspection (Art. 185). In 2002, the Labour Code was amended to provide that the "state labour inspection has functions of inspection in terms of labour policy, occupational safety and health" and that MOLISA is in charge of local labour administration and state labour inspection".

The main legal framework for the regulation of labour inspection is contained in two main pieces of legislation:

- Labour Code of the Socialist Republic of Viet Nam⁵;
- Law on Inspection (No: 56/2010/QH12).

The structure and function of MOLISA is based in the following key decrees,

⁵ The Labour Code is currently undergoing revision and is expected to be adopted by mid-2012 and in force one year later in mid-2013.

directives and ordinances on labour inspections:

- Ordinance No. 44/2002/PL-UBTVQH10 on handling of administrative violations;
- Law on Cadres and Civil Servants (No. 22/2008/QH12);
- Law on Social Insurance
- Law on Overseas Employment
- Law on Gender Equality
- Law on resolving complaints and denunciations
- Decree No 65/2008/NĐ-CP of May 20 2008 defining the functions, tasks, powers and organizational structure of the government inspectorate;
- Decree No. 04/2005/NĐ-CP on labour complaints and denunciations, overing rights, processes and procedures ;
- Decree No. 31/2006/NĐ-CP CP of 29 March 2006 on MOLISA's Inspectorate organization and operations;
- Decree No. 144/2007/NĐ-CP on administrative sanctions on dispatching Vietnamese workers to overseas employment;
- Decree No. 135/2007/NĐ-CP on administrative sanctions for social insurance violations;
- Decree No. 186/2007/NĐ-CP on MOLISA's functions, tasks, powers and organizational structure. It provides that MOLISA's role is to address employment matters, vocational training, labour, wages and benefits, social insurance (compulsory social insurance, voluntary social insurance and unemployment insurance), labour safety, assistance to people with meritorious service, social security, child protection and care, among others;
- Decision No. 148/QĐ-LDTBXH 2008 by the Minister of MOLISA regarding roles, responsibilities, duties, authorities and structure of the MOLISA Inspectorate;
- Ordinance No. 04/2008/PL-UBTVQH12 amending provisions of the Ordinance No. 44/2002/PL-UBTVQH10 on the handling of administrative violations;
- Decree No. 116/2009/NĐ-CP on administrative sanctions on violations in vocational training; and
- Decree No. 47/2010/NĐ-CP on administrative sanctions on labour law violations.

4. Social Partners

4.1. Workers' organizations

The Viet Nam General Confederation of Labour (VGCL) is the sole national trade union representing Vietnamese workers and is affiliated to the World

Federation of Trade Unions. It is an umbrella organisation under which local-level trade unions operate. The Labour Code requires that trade unions be established in all enterprises with ten or more employees and that these unions must affiliate with the VGCL. With Viet Nam's transition to a market economy, the need to strengthen trade union capacity to engage in dialogue and action on a wide range of labour issues has gained in importance. The ILO provides technical assistance to the VGCL in a number of areas, including collective bargaining, tripartism and dispute settlement as well as on employment services, occupational health and safety, and gender equality.

According to Article 10 of the Constitution and Articles 12 and 181 of the Labour Code, trade unions have the competence to monitor labour law compliance. Article 189 of the Labour Code further establishes the practice of cooperating between trade union representatives and labour inspectors. Similar compliance functions are granted by the Social Insurance Act (2006) and the Health Insurance Act (2004).

VGCL officials noted that they focus their monitoring efforts mostly on compliance with the Trade Unions Act. It appears that these monitoring activities, like the labour inspection system in Viet Nam generally, focus on identifying violations of the law and far less on preventive strategies for improving compliance. It also appears that the VGCL's responsibility for compliance with the TU law creates confusion and a degree of incoherence with the MOLISA/DOLISAs' competence over labour law enforcement, potentially leading to problems of compliance in the areas of anti-union discrimination, and collective bargaining.

4.2. Employers' organizations

There are two organizations representing employers at the national level: The Viet Nam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and the Viet Nam Cooperative Alliance (VCA) (formerly the Viet Nam Central Council of Cooperative Unions and Small and Medium Enterprises).

It appears that collaboration between the VCCI and the provincial DOLISAs is not particularly close due to the fact that the VCCI is not represented at every provincial level with only eight regional branches covering the 63 provinces. VCCI does however on occasion collaborate with DOLISAs through integrated inspection teams on all MOLISA matters, in addition to labour inspection. VCCI officials were of the view that the level of labour law sanctions are inadequate and not dissuasive.

The VCA is a significant actor in the labour market representing 5 million

cooperative workers, most of whom work in the agricultural sector and have poor working conditions. A recent survey of agricultural cooperatives revealed that only 50-60 percent of workers had formal employment contracts. Cooperative workers have only been covered by the country's mandatory social insurance scheme since 2003.

VCA has a compliance department, which carries out awareness campaigns among its members including on the relevant legal obligations related to labour and employment. They do not have dedicated monitors, however, although officials expressed an interest in carrying out joint visits with labour inspectors within the cooperatives.

5. Labour Administration and Labour Inspection System

5.1. Ministry of Labour Invalids and Social Affairs ⁶

MOLISA is the central authority of the labour administration and inspection system in Viet Nam. It has its headquarters in Hanoi and a second office in Ho Chi Minh City. Under the Minister there are six Vice Ministers in charge of separate departments and subsidiary units. MOLISA has 18 departments including a general department in charge of state administration on labour and social affairs. The Ministry is also responsible for matters related to invalids (war veterans) and social affairs; labour and employment dispute resolution and denunciations, as well as anti-corruption. Altogether, MOLISA has some 40 subsidiary units, including institutes, universities, colleges, and centres. MOLISA is responsible for providing technical support and monitoring services to 63 provincial departments of labour, invalids and social affairs (DOLISAs) which belong to provincial People's Committees.

Leaving aside the MOLISA Inspectorate for the time being, some key departments in charge of administration of labour are discussed below.

5.1.1. Department of Employment

The Department of Employment directs the unemployment program, manages employment services in 63 provinces; tracks labour market information (LMI); administers the laws and regulations on foreign employees; and cooperates with the MOLISA Inspectorate in some joint visits. It also oversees the process related to labour books, which all workers are required to keep. It has six divisions, each of which develops an annual work plan:

- Labour Administration and the National Employment Program;
- General Services;

⁶ For MOLISA's organizational structure, see Annex 1.

- Personnel and Organization;
- Planning and Finance;
- Centre for Labour Market Information and Forecasts;
- Unemployment Insurance.

5.1.2. Department of Occupational Safety and Health

The Department of Occupational Safety and Health has four divisions. The Policy and Labour Protection division provides guidelines on laws, working time and leave. The Advocacy and Training division gathers statistics on occupational accidents. The Centre for OSH Training delivers training to employers and workers and the Office on Logistics and International Cooperation carries out bilateral activities on OSH. It does not train labour inspectors. The OSH Department has a number of technical assistance projects supported by Japan, ASEAN, OSHnet, and Korea.

MOLISA officials identified a number of challenges in the area of occupational safety and health. First, it noted that the regulations on workers' compensation could be improved given that a substantial number of employers do not contribute to the mandatory scheme and enforcement is difficult. In addition, there was seen to be a need to develop workers' compensation with an employer's pay rate based on a risk calculation instead of than the current standard contribution rate of one per cent. Officials further highlighted the need to collect statistics on accidents, and for a separate law, or laws, on OSH.

5.1.3. Department of Labour and Wages

The Department of Labour and Wages is responsible for regulating and enforcing labour contracts; collective bargaining agreements (CBAs); wages and salaries; trade unions; and labour disputes. This department represents MOLISA on the National Industrial Relations Committee (NIRC) along with the employers' federation (VCCI) and trade union confederation (VGCL). Although the Department of Labour and Wages does not conduct labour inspections, it cooperates with the Labour Inspectorate in handling grievances/complaints.

5.1.4. Department of Gender Equality

The Department of Gender Equality was established in 2008 with just one office (Hanoi) and covers eight fields: politics, labour, health, education, culture, sports, family and technology. It produces an annual report on gender equality related to national goals and strategies. Article 35 of the Law on Gender Equality includes provisions on the implementation and inspection of gender equality issues in the

workplace. As the functional units of the administrative agency responsible for gender equality, the MOLISA and DOLISA inspectorates are tasked with carrying out gender equality inspections.

5.1.5. Other Departments

Other key departments that have related labour inspection functions or responsibilities include the Overseas Employment Department, the General Department for Vocational Training, and the Department of Social Protection (see below “Cooperation on labour inspection between MOLISA Departments”).

5.2. Structure of the Labour Inspection System

The current structure of the labour inspection system in Viet Nam is based on the Law on Inspections of 2010. Under this law, the Inspectorate of MOLISA has two kinds of inspection: administrative and specialized.

Administrative inspection concerns the monitoring of the functioning of the departments and subsidiary units that belong to MOLISA. Specialized inspections are divided into the following areas:

- Working conditions and employment relations⁷ ;
- OSH;
- Child Affairs and Social Policies
- War Veterans;
- Vocational training and compulsory social insurance, unemployment insurance, voluntary social insurance, and the placement of Vietnamese workers overseas.

As listed above, labour inspection within MOLISA is considered to be a specialized category inspection.⁸ The specific function of labour inspection is further divided into two divisions – one dealing with working conditions and the other with occupational safety and health.

There are labour inspectorates at the central level in Hanoi (MOLISA’s Inspectorate) and DOLISA offices within each of the 63 provinces (DOLISA Inspectorates). MOLISA’s Inspectorate is headed by a Chief Inspector and four Deputy Chief Inspectors and has six functional divisions: Labour Policy Inspections, OSH Inspections, Child and Social Affairs Policy Inspection,

⁷ This area of inspection is referred to by MOLISA officials as “Labour Policies”.

⁸ It is important to bear in mind the distinction between the MOLISA “Inspectorate” and the notion of labour inspection. The Inspectorate is at the department level within in MOLISA (See Annex ¹¹) and is concerned with all areas of inspection activity under MOLISA’s mandate. Labour inspection is a specialized function within the overall Inspectorate.

Inspections of “Policy for Meritorious People”, General Services and Administrative Inspections, Citizen Reception and Complaint and Denunciation Handling. MOLISA’s Inspectorate is supervised by a MOLISA Vice-Minister.

The labour inspection system was first established in Viet Nam in 1945. Since 2002, labour inspectors have had integrated responsibilities over working conditions and occupational safety and health. Inspectors in MOLISA and the two largest DOLISA offices (Hanoi and Ho Chi Minh City) are specialized in specific areas of labour inspection in which they exclusively carry out their work. This is not the case in other DOLISAs where inspectors have general inspection responsibilities covering all the specialized inspection mandates, including areas beyond labour inspection as noted above.

6. Provincial Departments of Labour, Invalids and Social Affairs

The technical aspects of labour inspection in the Provinces are guided by the central authority (MOLISA) but the administrative operation of labour inspection, including the recruitment of labour inspectors, is the responsibility of the provincial departments, which in turn are governed by People’s Provincial Committees.

In Viet Nam, there are 63 DOLISAs (one for each province) and consequently 63 provincial inspectorates. The DOLISA offices further support and monitor 697 district divisions. DOLISAs are entrusted with a variety of responsibilities, similar to those governed by the MOLISA inspectorate, including:

- conducting inspections on the application of the laws and policies dealing with Labour, Invalids and Social Affairs
- resolving complaints and denunciations alleging labour law violations
- participating in interdisciplinary supervisory teams
- identifying and preventing corruption

In total, the DOLISA offices support and monitor 697 district divisions, with each district overseen by a People’s Committee. Each commune has part-time or full-time staff in charge of labour, invalids and social affairs. DOLISA also have chief inspectors, overseeing a cadre of inspectors (either acting autonomously or in functional groups).

It is also reported that the labour inspectorates are closely involved in facilitating the resolution of strikes, although they are not formally responsible for this task.

In the process, inspectors educate workers and employers on the applicable laws and regulations and try to assist in overcoming the differences between the parties.

In the Hanoi DOLISA⁹, there are nine divisions, including an inspection division. Within this inspection division, there are 18 total staff (four of whom are women). These include 1 chief inspector, 3 deputy chief inspectors; 2 principal labour inspectors; 7 labour inspectors; 1 civil servant; and 4 administrative staff). Labour inspectors in Hanoi province (as well as in other highly populated provinces) are each responsible for assigned geographic zones.

In Ho Chi Minh City¹⁰, the DOLISA is organized into 14 divisions including the Inspection Division. Currently, the Inspection Division is estimated to have a total of 65 staff, 27 of whom are dedicated labour inspectors (2 principal labour inspectors and 25 labour inspectors). There is roughly an equal number of male and female labour inspectors. As in Hanoi, each labour inspector is responsible for specific geographic districts. There are five teams within the Inspection Division, two of which focus on labour inspection matters (OSH; and working conditions and employment).

7. Scope of labour inspection

Under Viet Nam's Labour Code, the integrated labour inspection system covers three main areas:

- General working conditions
- Occupational safety
- Occupational health

Labour inspectors are likewise charged under the Law on Social Insurance to enforce the provisions of the Law, including the collection and payment of social security dues and benefits.

Under the Law on Trade Unions, inspectors are responsible for ensuring compliance with the law with regard to the establishment of trade unions in enterprises, the negotiation and application of collective bargaining agreements and the settlement of labour disputes.

According to MOLISA officials, there are approximately 400,000 enterprises in

⁹ Hanoi province has an estimated 117,000 enterprises representing roughly 1.4 million workers. There are an estimated 530 registered collective bargaining agreements in the province.

¹⁰ The number of registered enterprises in Ho Chi Minh City is 189,436. Of these, roughly 100,000 enterprises have registered with the DOLISA for work permits and are the main focus of labour inspection activities. These enterprises account for roughly 2 million workers.

the country covering more than 10 million workers. The system of labour inspection has competence over the following:

- Enterprises in every economic sector
- Household production and individual businesses where workers have employment contracts.
- Cooperatives established and operating under the Law on Cooperatives where workers have employment contracts;
- Administrative agencies, organizations, manufacturing and business service establishments under administrative agencies, political organizations, socio-political organizations, socio-professional organizations, and other social organizations.
- Organizations and individuals that recruit employees.

Labour inspectors also cover inspections carried out in mines. As for Industrial Processing Zones (IPZs), there is a special regulatory regime that presents particular challenges for labour inspection (see section below under IPZ inspections).

Under the Labour Code, wherever there is an employment contract, labour inspectors have the authority to carry out a visit, even in the public sector. The Inspectorate of the Ministry of Home Affairs is in charge of public administrative activities and civil servants. The inspectorates of other Ministries are in charge of the administrative inspection and specialized inspection within the mandate of their Ministries. (Article 75 Law on Cadres and Civil Servants 2008).

8. Human Resources and career development

As of March 2011, there were 441 inspectors in the entire country (47 in MOLISA and 384 in the DOLISAs).¹¹ Some 20 per cent of all inspectors are women.¹² As already pointed out, however, not all inspectors are labour inspectors. Officials estimate that only one third work as labour inspectors (some 150).¹³ In terms of age distribution, 20 per cent of all inspectors are over the age of 50, 56 per cent between the ages of 30 and 50 and the rest under the age of 30.¹⁴

¹¹ The Prime Minister's 2008 Decision No. 1129/QĐ-TTg instructed MOLISA, the Ministry of Home Affairs and other agencies to assess the need to increase the number of labour inspectors (paragraph 1.d). Following this decision, the number of labour inspectors in some provinces, such as Ho Chi Minh City, Dong Nai and Binh Duong provinces, increased three fold. Currently, the Government is planning to increase the number of inspectors in locations where there are many industrial processing zones, such as Hanoi, Ho Chi Minh City, Hai Phong, Da Nang, Binh Duong and Dong Nai.

¹² MOLISA officials noted that there is no policy in place for equal representation of men and women inspectors although they add that all positions are open equally to both sexes.

¹³ In Ho Chi Minh City DOLISA, officials estimate that 55 per cent of inspectors are women.

According to the Labour Code, MOLISA is responsible for the establishment of an organizational system for State labour inspection, the formulation of criteria for recruitment, appointment, transfer, discharge, and dismissal of labour inspectors, the issuance of inspector identity cards and for the promulgation of provisions on regular and irregular reports and other necessary procedures or formalities.

The recruitment process for all inspectors is managed by the Ministry of Home Affairs following official public guidelines. In addition, labour inspectors are selected based on the criteria set under Article 191(2) of the Labour Code and Article 32 of Law No. 56/2010/QH12 of 2010 and are publically advertised. Since 1998, all newly recruited inspectors must have at least an undergraduate degree in law, economics or a technical area pertinent to OSH (e.g. mining, manufacturing, construction, agriculture etc.). Apart from the competition process, inspectors may be selected among officers already employed by other government agencies (transfers).

All new applicants must first go through a competition process and pass an entrance exam. Upon successful completion of the entrance exam, the candidate can be confirmed as a civil servant after one year. During the first three years, new recruits must pass a series of specialized training courses and exams before being appointed as a labour inspector. Once new positions are approved by the Ministry of Public Affairs according to staffing quotas,¹⁵ the management of human resources is carried out by the MOLISA or DOLISAs.

An individual may be promoted to Principal Inspector after completing nine years of service and passing an exam. The highest category of inspector is a Senior Inspector, which requires an additional six years of work experience (i.e. a minimum of 17 years of service in total).¹⁶

8.1. Working conditions of labour inspectors

Inspector salaries are, overall, around 30 per cent higher than those earned by other civil servants of the same rank and position. In addition, each inspector

¹⁴ The retirement age in Viet Nam is 60 for men and 55 for women.

¹⁵ The Ministry of Public Affairs sets quotas for the inspectorate staff. Recruitment of inspectors only takes place when there are vacancies made available through retirements, transfers etc. In 2011 five new recruits were hired by MOLISA and three additional staff were added as transfers from other offices.

¹⁶ The number of entry level, principal and senior inspectors is determined by a quota established by the Ministry of Home Affairs. As of 2011, there were 211 entry level inspectors, 42 principal inspectors and 2 senior inspectors. There were also 151 public civil servants working in the inspectorate (non-inspectors) as well as 26 administrative staff.

earns an extra one per cent salary increase for every year of service. Inspectors, like all civil servants, have regulated working hours but do on occasion work overtime as well as on weekends, particularly when MOLISA and DOLISAs carry out joint inspection visits.

Concerning the evaluation of labour inspector performance, there is no formal system in place of individual performance management. As part of the MOLISA policy reforms for 2011-2015, they are considering introducing merit-based performance appraisals, bonuses and work incentives for labour inspectors.

In the Hanoi DOLISA, inspectors have meetings on a monthly basis to report progress on assigned work. In Ho Chi Minh City, the DOLISA evaluates the performance of its inspectors based on criteria from the International Organization for Standardization.¹⁷

8.2. Training for labour inspectors

To become an inspector a newly recruited government officers must attend a specific course provided by the National Academy of Public Administration (NAPA), and a course provided by the Government inspector training School. They also receive in-service training, which is provided by the MOLISA inspectorate. In-service training plays a very important role in the professional development of a labour inspector's career. The MOLISA inspectorate is involved in designing the training, developing training materials and providing technical guidance to the DOLISAs. The MOLISA inspectorate delivers all in-service training to inspectors directly,¹⁸ including the provision of trainers and training materials.

The University of Labour and Social Affairs (ULSA) is under the responsibility of MOLISA. It has a number of bachelor level courses that are relevant to labour law training as well as an advanced course for post-graduate students. ULSA has never been in charge of training labour inspectors.

A Government Inspector Training School was established in 1987 in Hanoi to provide training for inspectors from all provinces and ministries. Its courses range from one week to 2 months. It provides training on legislation, with some

¹⁷ISO 9001:2008 is the ISO standard that provides a set of requirements for a quality management system, including in the public sector.

¹⁸ULSA instructors report that they need: 1) better training materials of a high academic standard; 2) a new training of trainers activity/strategy; 3) a revised labour inspection manual; 4) workbooks with practical exercises and case studies; 5) standardized training for all labour inspectors with a focus on practical skills (e.g. how to collect information and prepare an inspection visit plan); 6) a modern, standard international textbook; and 7) more comparative information on inspection practices in other countries.

coverage of labour inspection and social protection, but provides no training on technical areas (e.g. working conditions or occupational safety and health). Also, it does not teach practical inspection skills particular to labour inspection. However, labour inspectors have to take part in those courses provided by this school if they want to become a principal or a senior inspector.

MOLISA and the DOLISAs carry out their own professional development activities for their inspectors. Once a year, an entire week is set aside for inspection managers to become acquainted with new laws, policies and other developments related to their work. This training takes place in conformity with the legal obligation that all civil servants receive at least one week of annual training. Officials in Ho Chi Minh City explained that over the past four years, 85 training courses had been carried out by the DOLISA for professional development covering a total of 100 inspectors (not only labour inspectors).

In practice, senior labour inspectors provide on-the-job training to more junior inspectors. There appear to be no formal practices to incorporate the lessons and expertise of these senior inspectors into any training or informational activities.

Union representatives noted that while overall, the labour inspection system has done well with limited resources, there is an overall lack of training to improve its effectiveness.

8.3. Professional obligations and ethics

As for the professional conduct of labour inspectors, Viet Nam law requires that inspectors not disclose information obtained during the course of their duties including any manufacturing or trade secrets or company working methods. It also obliges labour inspectors to keep the source of any complaint about an enterprise or a labour law violation strictly confidential. Moreover, labour inspectors must not have direct or indirect personal interests within the enterprise or undertaking that is the subject of their inspection.

To ensure that the professional conduct required by law is adhered to by labour inspectors, Decree No. No 65/2008/ND CP of May 20 2008 defines the functions, tasks, powers and organizational structure of the government inspectorate in charge of preventing and combating corruption by civil servants (including labour inspectors).

9. Functions of Labour inspectors

Viet Nam law reflects the three main functions of labour inspectors that appear in Convention No. 81:¹⁹

- to ensure the enforcement of the Labour Law and relevant regulatory texts, as well as other laws and regulations that are not yet codified and that relate to the labour system;
- to provide information and technical advice to employers and to workers on the effective ways complying with the law; and
- to bring to the attention of the competent authorities any improprieties or abuses that are not specifically covered by existing legal provisions.

Due to limited resources (human and financial) of the labour administration system in Viet Nam, labour inspectors also have the power to inquire into complaints and render a decision on disputes between a workers and employers (see below).

10. Powers of labour inspectors

Within its enforcement functions, labour inspectors in Viet Nam have the power to enter workplaces, access documentation and records, question workers, carry out investigations and take samples they consider necessary to verify working conditions and determine non-compliance with the labour law.

11. Planning and Programming

MOLISA and DOLISA develop annual inspection plans based on the numbers of employers in each province, recorded complaints and denunciations, as well as based on the results of self-assessments from the previous year. The planning of inspection activities is always coordinated between MOLISA and the DOLISAs. Every year, the MOLISA Inspectorate develops inspection plans to select prioritized industrial and public sectors to submit to the Ministry management for approval and notification in order to then carry out local coordination. In addition, the MOLISA Inspectorate assigns inspectors in charge of districts to collaborate with the DOLISA Inspectorates. In the preparation of provincial inspection work plans, DOLISA inspection divisions prepare a draft which must be approved by the DOLISA director. Once approved, these plans are sent to the provincial Peoples' Committee as well as MOLISA. There is every indication that the plans are implemented. Having performed the work, DOLISAs submit reports to MOLISA on a quarterly and annual basis (or upon request).

¹⁹ Article 186, Labour Code (1994).

In parallel, the other specialized inspection divisions produce their own work plans in consultation with one another (see below on Cooperation on labour inspection between MOLISA Departments). MOLISA is in the process of preparing targets for the State inspectorate in a so-called Master Plan, which will be submitted as a proposal to the Prime Minister in November 2012.

Concerning occupational safety and health, the Government of Viet Nam has within the last decade increasingly taken up OSH issues in its planning cycle, notably through the adoption of a national programme and policy complemented by public financing. A new national program until 2015 was approved in December 2011.²⁰

12. Inspection visits

Officials estimate that labour inspectors carry out upwards of 4,000 visits each year in the entire country. In the Hanoi DOLISA, the average number of annual inspections conducted in recent years is between 150 and 180. Hanoi DOLISA officials indicated that the monthly inspection visit average is between 30 and 40. In Ho Chi Minh City, DOLISA labour inspectors visited 100 workplaces in 2006. This number increased dramatically to 1,754 visits in 2011, which officials indicated was the result of recruiting additional inspectors.

Prior to the introduction of the self-assessment reporting system, labour inspectors worked in teams of 3-5 and the average enterprise inspection took approximately 2-3 days. Since the use of self-assessments has become more widespread, the number of inspectors per team is now down to 2-3 with the average inspection visit taking no longer than one day. Before carrying out any visit, labour inspectors must first obtain the authorization of their supervising officer in the form of a service order. Officials noted that labour inspectors do not use checklists and rely solely upon an inspection outline, which is essentially the guiding document prepared ahead of every visit.

While there are some Ministry cars available for managers (two at MOLISA), labour inspectors must use either their own vehicles or public transportation to carry out visits. There is nonetheless a modest travel allowance given to inspectors as compensation. Ministry officials also noted that they do not have technical equipment for measuring environmental conditions such as air quality, noise or light levels. In MOLISA, due to budget limitations, newly recruited inspectors sometimes do not have computers, even though a computer is necessary to carry out much of an inspector's work.

The Hanoi DOLISA has a few cars available for senior officials as well as for

²⁰ No. 2281/QĐ-TTg.

urgent workplace interventions. Otherwise, like the MOLISA, labour inspectors are required to use their own means of transportation or public transit for which they are compensated. As for technical labour inspection equipment, they have some measurement instruments but are not trained to use them. In terms of office equipment, the DOLISA has four laptops, 14 desktop computers, four cameras, one printer and one fax machine.

In Ho Chi Minh City, the DOLISA has 50 computers, 20 printers, one photocopier, one fax, one scanner, two digital cameras, one video recorder, telephones and a call centre, a local area network as well as an internet connection. They have limited technical measurement equipment. As for transport, the DOLISA has a few cars which are not used for labour inspection. For the most part, labour inspectors rely on their own means of transport and receive an allowance to cover expenses. By ordinance of the Ho Chi Minh City Peoples' Committee, the inspection division can use a portion of funds received from fines (not more than 30 percent) to cover the operating costs of labour inspections including stationary or fuel for transport.

The Labour Inspectorate combines two methods of inspection: self-assessment forms for enterprises on the implementation of labour laws and traditional inspection visits.

12.1. Self-assessment reporting

In Viet Nam, a self-assessment report has been introduced requiring employers to reply to a questionnaire and send it to the relevant Labour Inspectorate, with his or her signature and that of a trade union representative (if a trade union exists).²¹ Employers are required by law to return completed forms to the MOLISA/DOLISAs. Labour inspectors may help the employer complete the form and the inspector can ask the employer to take action in cases of detected labour law violations.²² Officials noted however that violations identified through by a self-assessment does not necessarily result in a follow-up visit by a labour inspector.

Self-assessments have since become the most common labour inspection action for assessing labour law compliance. In 2011, the Hanoi DOLISA sent out 640 forms and received 523 in return. Officials mentioned that employers who did not return self-assessment forms were included in the annual inspection plan for follow up visits. In addition, reports that suggested serious infractions (162 in

²¹ Self-assessment reporting was introduced through Decision No. 02/2006/QĐ-BLĐTBXH of 16 February 2006.

²² There are nine sector-specific self-assessment report forms with an additional general form for enterprises not covered by any of these nine sectors.

2011) became priorities for the following year. In its report to the ILO in 2007, the Government stated that questionnaires had been sent to 9,647 enterprises and that nearly 4,000 questionnaires, out of the 4,455 returned, had been processed. In Ho Chi Minh City 8,531 self-inspection forms were delivered to enterprises in 2011. Only 2,642 of the forms were returned to the DOLISA. The number of infractions detected in the completed forms amounted to 12,380. Beyond self-assessments, labour inspectors also carry out traditional visits based on their annual inspection work plans and/or on denunciations received from workers. In both cases, labour inspectors alert employers at least three days in advance of an upcoming visit and send an inspection outline of the proposed matters to be addressed during the visit.

Denunciations are not common, numbering only a few hundred per year. They can take four months to resolve from start to finish or longer depending mostly on accessibility of the enterprise. Denunciations typically deal with matters such as forced overtime or the lack of basic benefits. Complaints from workers alleging the violation of individual labour rights are also received by MOLISA, although these are dealt with through a separate complaints procedure.

Under the annual plans, labour inspectors conduct inspections focused on particular industries and identifying a set number of worksites to be visited. While it is not entirely clear what information is used to develop these plans, it appears that they are largely based on the numbers of enterprises in key industries in each province rather than based on aggregate data about the number and/or kinds of violations in these industries. Officials noted that the ad hoc reporting of violations, both through labour inspections and media reports, influences the listing of industries and enterprises to be inspected in the annual plans.

The Labour Inspectorate has standard forms for complaints, notices of acceptance and resolved complaints, and decisions on complaints. None of the forms appear to have fields allowing for aggregation of information on individual complaints and their processing. Apart from inspection outlines sent to employers prior to a visit, labour inspection forms/checklists are not used for planned inspections. However, they are reported to be set forth in Decree No. 47/2010/ND-CP (previously Decree 113/2004/ND-CP). After completing a visit, the inspector(s) prepares a report detailing all the findings as well as signalling any labour law violations. Subsequently, a minute is prepared for transmission to the relevant director and is countersigned by the employer, noting any disagreements with the inspection findings.

MOLISA officials explained that in industries with a high concentration of female workers, women inspectors are often assigned the task of visiting these

workplaces.

13. Preventive measures

Although the Labour Code provides for the advisory function within the labour inspection system, a culture of prevention among labour inspectors is not well developed. There is a greater emphasis on enforcement measures as well as responding on a case by case basis to complaints and denunciations.

The Bureau for Safe Work, which is responsible for research and policy advice, carries out studies and evaluations on data and legislation concerning working conditions and environment. They are also involved in delivering awareness raising campaigns and could play an even larger role in promoting preventive approaches to labour law compliance within MOLISA.

Since 1999, MOLISA organizes an annual National Week of Occupational Safety and Health in one province and on a specific theme such as OSH in agriculture and craft villages, explosions and fire prevention, etc. Local authorities and enterprises also organize training courses in which labour inspectors are invited to give lectures on related policies and regulations.

14. Industrial Processing Zone Labour Inspections

The management boards in Industrial Processing Zones (IPZs) are regulated by Decree 29/2008/ND-CP on Industrial Zones, Export Processing Zones and Economic Zones. The boards address a wide range of issues, including the issuance of environmental licenses and permits for the employment of foreign workers. The MOLISA and DOLISA inspectorates have the authority to carry out inspections in the IPZs. However, due to the lack of resources, the DOLISAs in some provinces have authorized IPZs to assume the responsibility for state administration of some areas related to labour. Each IPZ board reports to a central IPZ authority and hires its own monitors who are recruited through the Ministry of Home Affairs and receive government training.²³ All IPZ monitors are generalists and work in task forces. Each IPZ board has its own development plan and where it overlaps with DOLISA labour inspections, they discuss it with DOLISA. There is, however, no formal basis for coordination between the IPZs and MOLISA/DOLISAs. Rather, cooperation occurs on an ad hoc basis and MOLISA officials note that IPZ monitors regularly seek guidance from MOLISA/DOLISA labour inspectors on how to carry out their work.

²³ These monitors are officially referred to as 'inspectors' but they do not have the legal authority to enforce the law through, for example the imposition of sanctions

15. Registries and accident notification

MOLISA/DOLISAs manually collect information related to the numbers of complaints, enterprises and employees in each province. They also gather information on the total fines and penalties assessed against employers for violations of the Labour Code. The ministry piloted a data collection project in 2006, which gathered additional data based on the self-assessment forms. However, the effort was not continued reportedly because there was no enforcement/sanction mechanism and no computer-based connection with the MOLISA Inspectorate's database. MOLISA officials indicated their continued interest in introducing a computerized registry of enterprises and for the compiling the results of inspection visits (including occupational accidents and diseases) although the timeline for establishing these databases is unclear.²⁴

Data on enterprises liable to labour inspection is also gathered by provincial departments of investment and planning, provincial tax departments. It does not appear that this information is relied upon or easily accessible to labour inspectors for carrying out their work.

15.1. Occupational Accidents

All occupational accidents in the workplace need must be investigated by law. Minor accidents only require an investigation by the enterprise concerned. Serious and fatal injuries are supposed to be investigated by DOLISAs in collaboration with relevant agencies (e.g. with police in cases of fatal accidents). However, all three levels of accidents should be notified and reported to MOLISA using a standard form. In practice, only serious injuries and illnesses are reported. All reports are to be forwarded to the MOLISA Department of Occupational Safety and Health. The DOLISAs send mandatory reports to MOLISA every 6 months. At the beginning of January each year, enterprises have 10 days to submit an annual occupational accident report to the respective DOLISA. The DOLISAs then has until the end of January to prepare a consolidated report to transmit to the MOLISA. Ho Chi Minh City officials noted that this consolidation takes an enormous amount of staff time and effectively means that no other work can be performed during the entire month of January.

According to MOLISA, the number of cases of occupational accidents decreased from 6,223 in 2009 to 5,896 in 2011. However, the number of fatalities increased

²⁴ The CEACR issued a direct request in 2007 to Viet Nam, asking for the provision of information regarding the registration of enterprises and the regular update of the information in the census, information on the distribution of inspection staff in relation to the number of workplaces and workers covered.

over the same period from 543 to 574.²⁵ According to the Hanoi DOLISA in 2010, 106 serious cases were reported including 35 fatalities. In 2011, the number of serious cases increased slightly to 123 with one fewer fatality (34).

In Ho Chi Minh City in 2011 there were 3,198 reported accidents, 82 of which were fatal. The accident rate decreased in the province from 2.7 in 1996 to 1.8 per 1,000 workers in 2011.

The number of occupational disease cases recorded nationally from 2001 to 2004 was 6,123. The data reveals a slight decrease in occupational diseases during that period compared to 1996-2000 (7,424). However, these numbers are believed to significantly underestimate the actual totals, as only 5 to 10 per cent of industries with potentially hazardous exposures routinely conduct medical checks of workers. The majority of these occupational diseases are said to be respiratory in nature. In any event, the competence for investigating occupational diseases resides with the Ministry of Health.²⁶

16. Labour inspection sanctions

Labour inspectors are empowered by law to enforce labour legislation through the use of sanctions. Different sanctions are foreseen depending on the kind and severity of the violation and can include warnings, economic fines, work stoppages, withdrawals of an employer's operating licence or registration and even mandatory training. In some cases, inspectors can take immediate measures where they have every reason to believe that there is an imminent and serious danger to the health or safety of workers, including temporarily suspending operations. In practice, labour inspectors never issue a sanction on the first visit, unless the violation is of a serious nature (e.g. imminent threat to health and safety of worker, non-payment of wages, child labour etc.).

In the case of fines, amounts are set out by regulation for a range of infractions. The regulations also give limited discretion to inspectors to impose larger fines depending on existing aggravating factors. The maximum fine per infraction is 30 million dong (roughly 1,500 USD), which officials note is not sufficient to be dissuasive. There is no mechanism in the law, however, to automatically adjust the amount of the fines beyond revising of the governing regulation.

If a labour inspector decides to sanction an employer, the inspection report must set out not only the amount or nature of the sanction but also how and when it is to be settled. The inspector does not require prior approval of the senior officer

²⁶ Circular No. 12/2006/TTBYT of the Ministry of Health sets out guidelines for occupational disease examinations. Within 15 days after the occupational disease examination is completed, the results must be communicated to the employer and a number of local health authorities.

before imposing a fine on the employer or even before suspending operations in the case of serious infractions. The DOLISA chief inspector may also suspend an employer's act or decision where it may harm a worker's life or health or "severely harm the State's interests," pending a decision.

If the employer is dissatisfied with decision taken by the labour inspector, they have the right to appeal. An appeal must first be launched with the chief inspector of the relevant DOLISA. If this appeal fails, the employer may subsequently appeal to the chief inspector of MOLISA. If the employer is still not satisfied with the outcome, a further appeal may be launched in administrative court.

Labour inspectors may also impose penalties for interfering with an inspector in the performance of their duties (obstruction), for example by denying or delaying access to the workplace or by not providing information requested by the labour inspector. Even so, this measure does not appear to be used in practice and there is poor understanding about its applicability.

The Hanoi DOLISA reported that in 2010, 453 million dong (22,650 USD) was collected as a result of imposed fines. In 2011, this figure more than doubled to 992 million dong (49,600 USD). The dramatic increase was explained to be the result of an increase in the number of inspections carried out in Hanoi province by MOLISA labour inspectors.

In Ho Chi Minh City, 60 sanctions were imposed in 2006 totalling 300 million dong (15,000 USD). The number of sanctions imposed five years later in 2011 increased more than tenfold to 621 for a total of 5.9 billion dong (295,000 USD). Despite the dramatic increase in sanctions and fines recovered, Ho Chi Minh City DOLISA officials noted that there remains a significant problem in collecting fines. In order to improve the collection rate, the DOLISA introduced an administrative decision in 2009 through a Peoples' Committee ordinance allowing labour inspectors to issue a second decision when a company fails to pay a fine. This second decision empowers the DOLISA to collect outstanding fines directly from the employer's bank. If the bank fails to hand over the funds, it can be held liable for the amount of the fine. DOLISA officials note however that the success of this measure depends greatly on being able to identify the bank where the company's assets are held and also on the rapport between DOLISA and bank officials. Even so, the collection rate has improved since the introduction of this measure.²⁷

Regular labour inspectors are empowered to impose sanctions up to 500,000 dong (25 USD). Any amount beyond this can only be issued by the chief

²⁷ There were 44 such decisions issued by Ho Chi Minh City DOLISA in 2011.

inspector (up to a maximum of 30 million dong (1,500 USD)).

In certain cases where administrative procedures prove inadequate to bring an employer's practice into compliance with the law, it is possible for MOLISA/DOLISAs to take judicial action.

17. Cooperation with other authorities

Proper training is the best way to equip labour inspectors to carry out their functions effectively. But in certain cases, inspectors need the help of specialists to assist them in technical areas that go beyond their training or competence. Often, national legislation explicitly covers the possibility of experts (not necessarily public servants) helping labour inspectors in performing inspection visits. These experts do not have the same powers of labour inspectors (e.g. to impose sanctions) but they provide technical support in determining compliance with specific labour standards. For example, the inspector may need the help of a specialist from the field of medicine, electrical engineering, chemistry, safety and health, or some other professional fields.

In Viet Nam, engineers, medical doctors and other appropriately qualified professionals can serve as assessors and may join in a labour inspection visit. This is the case in the Hanoi DOLISA where inspectors rely on technical measurements in enterprises carried out by the Ministry of Health on occupational health and safety.

Given the number of specialized inspections carried out by MOLISA/DOLISA, there is inevitable overlap with inspections done by other Ministries. Because of this joint competence, the Ministry of Health regularly carries out inspection visits with MOLISA inspectors, although there are no formal agreements guiding this cooperation.

18. Cooperation between MOLISA Departments

Labour inspectors exchange information and carry out joint visits with labour inspectors and officers from other MOLISA departments.

The Department of Overseas Labour, which is responsible for monitoring the administration of migrant labour contracts and recruitment and placement agencies, prepares its work plans and training program in consultation with the MOLISA/DOLISAs. Inspectors in this Department can only monitor, however, and do not have the power to enforce the law. They participate in visits with labour inspectors who can impose sanctions in the case of violations or they take

a monitor themselves and refer violations to the Director of the Department of Overseas Labour to impose sanctions.

The Department of Social Insurance does not have inspectors but can carry out joint visits with labour inspectors to ensure the implementation of the Law on Social Insurance.

The Department of Child Care and Protection does not have any inspectors or monitors covering their technical area. They do, however, consult with labour inspectors in the preparation of their work plans.

Prior to 2010, the General Department of Vocational Training had its own inspectors for visits to vocational training institutions. They also has carried out some joint visits with MOLISA labour inspectors and submitted annual reports to the MOLISA Inspection Department to assist in developing their work plan. MOLISA has also provided technical assistance to the GDVT on inspection procedures. Since the Law on Inspection 2010 came into force however, the GDVT no longer has its own inspectorate .

The Inspectorate cooperates at the technical level with the Department of Occupational Safety and Health, particularly in the exchange of information regarding occupational accidents. This Department is responsible for the official registration of such accidents.

Most of these departments do not truly have enforcement powers but rather exercise a compliance role that must be complemented by labour inspectors if sanctions are to be imposed.

19. Collaboration with social partners

In Viet Nam, the Labour Code explicitly says that trade unions shall, in conjunction with State bodies and economic and social organizations, look after and protect the rights of employees. As noted above, trade unions shall also monitor the implementation of the provisions of labour laws. The Code further states that in enterprises where a high number of female employees are employed, a member of management within the enterprise must be assigned the duty of monitoring all issues relating to women workers.

With regard to labour inspection, there is a general obligation on the part of inspectors when carrying out visits to contact the trade union representative (where one exists) at the workplace level.

As a follow up to the Trade Union Act, a number of guiding documents were

adopted including a 2007 Prime Minister's Regulation on monitoring activities between trade union representatives and government authorities. Based on this regulation an annual work plan is jointly prepared and signed by the President of the VGCL and the Minister of MOLISA. This plan includes a mixture of priorities from both organizations. A joint national team is responsible for implementing the work plan which includes dispatching monitoring teams throughout the country to carry out compliance visits. These visits are typically conducted by four or five officials representing the MOLISA and local DOLISA (including a labour inspector) in addition to worker representatives. While the worker representatives present during the visits assist in identifying infractions in the workplace concerned, the capacity and decision to sanction remains an exclusive prerogative of the public labour inspector. Since 2008 there has been a decrease in the number of joint visits carried out by the national team, however, officials note that there remains good collaboration and joint visits at the local level between DOLISAs and union representatives. These joint activities also tend to focus on infractions rather than promoting a preventive approach like the overall labour inspection approach in the country.

Beyond joint visits with the DOLISAs, the VCCI has close collaboration in the organization of workshops, training courses and projects.

In the Hanoi DOLISA, some 90 joint visits are carried out by labour inspectors together with social insurance officers and VCCI representatives.

20. Findings

1. General findings. In the past decade, Viet Nam has progressively reinforced the capacity of its labour inspection system through the development of an inspection strategy, the addition of labour inspectors and the professionalization of the labour inspection function. It has a central authority which contributes to coherent planning and monitoring of labour inspection activities throughout the country. MOLISA plays an important role in providing technical guidance at the provincial level and there is regular collaboration between the MOLISA/DOLISAs as well as workers and employers organizations. Even with all the positive developments of late, the labour inspection system could further consolidate its achievements and strengthen its effectiveness in ensuring labour law compliance in accordance with ILO principles and instruments.

2. Legislation. The Labour Code includes a number of provisions related to labour inspection. The Government is now engaged in a process of labour law reforms including changes to the Labour Code. This unique moment of legislative reform presents an opportunity to introduce changes to the law that

will improve the legal framework for labour inspection, particularly with regard to sanctions, the obstruction of inspectors and the powers of inspectors.

3. *International Labour Standards.* The most recent direct request by the CEACR in response to Viet Nam's report on Convention No. 81 indicates that there is room for improvement in certain areas which are also identified in the present needs assessment. In addition, Viet Nam has not ratified the Labour Inspection (Agriculture) Convention No. 129, despite the large number of workers employed in the agricultural sector in the country.

4. *Structure of LI system.* The existence of multiple inspection functions at the MOLISA/DOLISA level and the low number of inspectors in general poses a challenge for effective labour inspection action. Convention 81 requires an independent body of labour inspectors to ensure labour law compliance. Where a dedicated body is not in place, this makes it difficult to develop the appropriate technical competencies required by a professional labour inspection corps. This is especially important at the provincial level in the DOLISAs where the multiple functions of inspectors is a common feature due to low staffing levels (the CEACR is clear that the tasks of labour inspectors should focus on labour matters and not be diluted by other responsibilities such as dispute resolution or mediation).

5. *Scope of labour inspection.* The LI system in Viet Nam is a holistic system covering the full range of labour matters (e.g. working conditions, occupational safety and health and hygiene, social security, cooperatives, migrant labour etc.). The large number of technical competencies requires special attention on designing a functional structure that combines a general approach to labour inspection with specific technical knowledge. The experience in Ho Chi Minh City using teams from the inspection division with complementary technical specialists could be an example to consider in other provinces.

6. *Human resources.* There are approximately 450 inspectors between the MOLISA and DOLISAs combined, out of which only about 120-150 inspectors deal with labour inspection matters, in addition to other areas of inspection that fall within the mandate of the MOLISA and DOLISAs. The number of labour inspectors is too low given the number of registered enterprises in the country (estimated at 400,000), to say nothing of the unregistered enterprises. The CEACR previously addressed this situation in its 2010 Direct Request to the Government concerning Convention No. 81. Existing quotas for recruiting new civil servants (including labour inspectors) do not allow for the recruitment of additional labour inspectors. Even so, the selection process for inspectors is rigorous and professional and working conditions for inspectors appear to be appropriate. There is nevertheless an imbalance between the number of men and

women inspectors (fewer women), which is particularly apparent among senior management.

7. Induction training and professional development. Important recent efforts have been made to improve the training of labour inspectors, particularly at the recruitment stage with the introduction of a curriculum that is adaptable, flexible and sustainable, in particular for on-going training for labour inspection personnel. However, a strategic national training plan adapted to the real needs of labour inspectors is not in place.

8. Performance evaluation of the labour inspection system. The MOLISA and DOLISAs are required to report on activities on a periodic basis which feeds into the preparation of annual inspection work plans. However, less is done systematically to assess the overall performance of the labour inspection system and of individual labour inspectors as a tool to focus and improve results and to for meeting objectives.

9. Planning and programming. The planning and programming between MOLISA and the DOLISAs are clear, structured and participative. However, the development of the work plan at the central level appears to include many disjointed consultations with other inspectors and agencies that is not only time consuming but risks leading to an unfocused grouping of plans, thereby weakening the impact and coherence of labour inspection activities.

10. Inspection visit. An improvement has been made in simplifying labour inspection visits by reducing both the size of the inspection teams and the time devoted to completing each visit. This has contributed to an increase in the number of visits carried out. Even so, in a country dominated by small and medium sized enterprises, the number of labour inspection visits per inspector could be much higher. Moreover, while it is not always inappropriate to announce inspection visits ahead of time, Convention 81 is clear that labour inspectors have the power to enter workplaces at any time of day or night without prior notice, a matter that was addressed by the CEACR in its 2010 Direct Request on this Convention.

11. Inspection equipment. There is a lack of technical equipment available to labour inspectors to carry out inspections in a complete and timely manner (e.g. OSH measurement tools). Moreover, labour inspectors do not have sufficient training to use even the limited technical equipment that is available.

12. Self-assessment reporting. The introduction of self-assessment reporting is an innovative way to expand the reach of labour inspection action. The recent addition of sector specific forms has improved the targeted nature and usefulness

of these tools. However, there is no clear guidance on how the results of this process (completed reports) should be used for identifying violations, planning follow-up visits, designing prevention strategies and, in general, contributing to the planning process on labour inspection. The CEACR noted in its 2010 Direct Request that, consistent with the provisions of Convention No. 81, self-assessments should only be complementary and not replace labour inspections.

13. Industrial Processing Zones. The monitoring system currently in place in the IPZs does not appear to be an effective means for achieving compliance. In addition, there does not appear to be appropriate coordination between the monitors and the public labour inspection system.

14. Preventive function and advisory services of the labour inspection system. The main work of labour inspection appears focused on identifying and sanctioning labour law violations. While this may be due to the limited number of inspectors relative to the large number of enterprises in the country, the use of preventive and advisory services, including labour inspection campaigns, is ignored. Currently, it does not appear that notifications and/or warnings (e.g. improvement or compliance orders) are used to their full potential or in a systematic way. Such initiatives can be an important means to promote a culture of compliance, extend the impact of labour inspectors and be a strong basis for cooperation with the social partners.

15. Registries. There is a lack of reliable, accessible and up to date information on enterprises and workplaces in Viet Nam. There is a lack of a consolidated database, in coordination with other provincial and national government agencies, that could improve the planning and monitoring function of the labour inspection system.

16. Accidents. In accordance with the requirements of Convention 81, labour inspectors are notified about occupational accidents. However, there appears to be a high level of underreported accidents (serious and fatal). As a result, this limits the labour inspectorates ability to properly carry out targeted interventions and preventive actions in relation to prevalent occupational injuries. Also, the need for specialized training in this area was identified by different constituents.

17. Sanctions. As noted above (Finding No. 2), sanctions are not currently dissuasive and do not cover (or appropriately cover) all potential labour law violations, in particular the obstruction of labour inspection action. The administrative process for imposing and enforcing sanctions appears to be well tailored, though there are still challenges to the successful recovery of fines.

18. Cooperation with other authorities. There is cooperation with other government authorities, particularly at the MOLISA level, although more structured arrangements and working methods could help regularize this collaboration for the benefit of all bodies.

19. Coordination with social partners. There is good coordination with the social partners, especially in carrying out joint inspection visits with the VGCL. However, there could be potential misunderstanding on the VGCL's role and powers during such visits. To avoid such a perception, joint visits could further benefit from a shift in focus away from enforcement actions towards preventive approaches for compliance such as through joint campaigns and awareness raising.

20. South-South cooperation. There is already a good basis for collaboration in ASEAN on labour inspection. This could be further reinforced to strengthen bilateral knowledge sharing and exchange of expertise on labour inspection.

21. Recommendations

1. Legislation. The following changes to the Labour Code should be considered on an urgent basis by the legal office of MOLISA in the context of the current legislative reform:

- The level of sanctions set out by law should be increased to be adequately dissuasive.
- A provision should be introduced that better regulates against the obstruction of labour inspectors in the performance of their duties.
- There is a need that current law and regulations have a provision to enforce the enterprises to report the self- assessment when they are requested by the labour inspectorates
- Existing provisions in the law should be revised to ensure that labour inspectors have clear powers to enter workplaces freely and without previous notice at any hour of the day or night in line with Convention No. 81.

Possible ILO Action. The ILO will support the introduction of these (and other) provisions in line with this assessment through the already planned technical advisory activities and meetings ahead of the adoption of the new Labour Code. It will also support work on a proposal for improving the capacity of labour inspectors to be submitted to the Prime Minister in November 2012.

2. International Labour Standards. Given the large number of workers employed in the agricultural sector, Viet Nam might also consider the ratification of the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129).

Possible ILO Action. The ILO is available to assist the Government of Viet Nam with technical assistance to consider the possible ratification of Convention No. 129.

3. Structure and scope of labour inspection system; planning and programming. MOLISA should consider the establishment of Labour Inspection units at the MOLISA and DOLISA level that are separate from the other functions of the Inspection Department/Divisions. This new unit should have officers whose only competence is over labour inspection although there could further specialize based on the different technical components (e.g. OSH, working conditions, social security etc.). This will help to strengthen the central authority of the labour inspection system in line with Convention No. 81.

Linked to the distinct role of the central authority for labour inspection, a separate planning and programming process for labour inspection should be introduced. In this process, the working methods with other inspection units and officers can be clarified.

Possible ILO Action. The ILO can offer technical advice on the institutional structure and arrangements for labour inspection within the MOLISA and DOLISAs.

4. Human Resources. The MOLISA/DOLISAs should propose to the competent authorities raising the quota for labour inspectors in a progressive but concerted manner to achieve a level that is more reasonable relative to the number of enterprises and workers in the country. In subsequent recruitment and promotion of labour inspectors, the MOLISA/DOLISAs should also strive to achieve a more equal balance between male and female officers including among managers. Moreover, MOLISA should continue pursuing reforms to individual performance management for labour inspectors that will help to improve accountability and professional development.

Possible ILO Action: The ILO can provide technical assistance in the design of performance evaluation tools for labour inspectors.

5. Equipment: An inventory and evaluation of technical equipment available to labour inspectors should be carried out by MOLISA/DOLISAs. Based on the needs identified in this process, the MOLISA/DOLISAs should procure the necessary equipment and provide relevant training for its proper use.

6. Training. Within the context of existing training activities and tools, the MOLISA should consider designing and adopting a comprehensive strategic national training plan adapted to the real needs of labour inspectors, including a

treatment of both technical and social skills.

Possible ILO Action. The ILO can provide assistance in the development of the plan based on other national experiences and can make available its existing training curriculum on labour inspection to complement the training materials already in place in Viet Nam (in the context of a related proposal to be submitted to the Prime Minister in November 2012). The ILO may also assist in the organization and carrying out of training of trainer activities to assist in the effective and sustainable delivery of these training tools.

7. Inspection Visits: The methods for planning labour inspection visits should be revised to increase the rate of inspections carried out per inspector and focus on those enterprises where the greatest risks or gaps in labour law compliance are identified (e.g. small and medium sized enterprises; agricultural sector; Industrial Processing Zones). New tools such as standard checklists should be developed to make labour inspection visits more systematic and comparable. Also, labour inspection campaigns should be used to complement the inspection visits and to develop the preventive role of the labour inspection system.

Possible ILO Action. The ILO can assist in the design of labour inspection checklists and campaigns.

8. Registries and self-assessment reports. A comprehensive, unified and accessible national registry of enterprises should be developed in coordination, where necessary, with other agencies that have complementary information. This registry should include information gathered from self-assessment reports; the results of labour inspection visits; occupational accident figures (including from the Department of Occupational Safety and Health); and social security data. In this context, the digitization of the self-assessment reports should be seen as a starting point through which a broader registry could be established gathering together these other data that are relevant to the work of labour inspectors.

Self-assessments should also be used to map general trends and challenges of labour law compliance in workplaces which can be used not only to plan more strategic follow-up visits but also broader preventive action.

Moreover reports should be used for evaluating working conditions and occupational safety and health among small and medium sized enterprises.

Possible ILO Action. Linked to the process of digitizing the self-assessment forms, the ILO can assist in the design and implementation of a broader registry system and in determining the training needs of possible users.

9. Accidents. Labour inspectors need tailored training to improve their technical

knowledge and skills in investigating occupational accidents and diseases. Specific campaigns should also be launched to improve the reporting obligations of enterprises when occupational accidents or diseases occur.

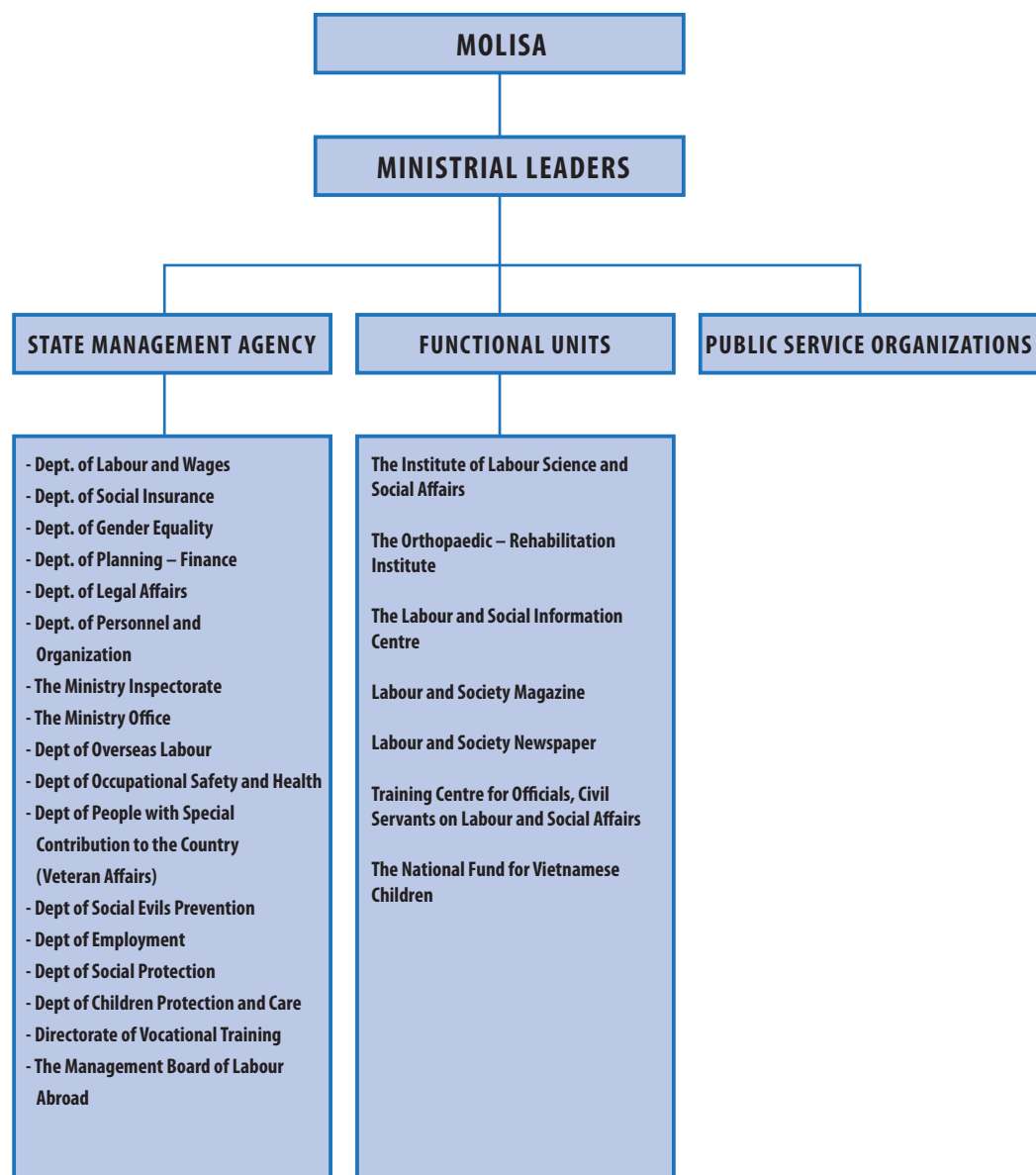
Possible ILO Action. This recommendation will be considered in the context of possible ILO assistance on training and inspection visits.

10. Preventive function, advice and coordination with social partners. A strategy should be developed to improve the preventive culture in partnership with employers' and workers' organizations. This can contribute to improved labour law compliance and complement the work of labour inspectors through publicity and awareness raising campaigns.

Possible ILO Action. This recommendation will be considered in the context of possible ILO assistance on inspection visits.

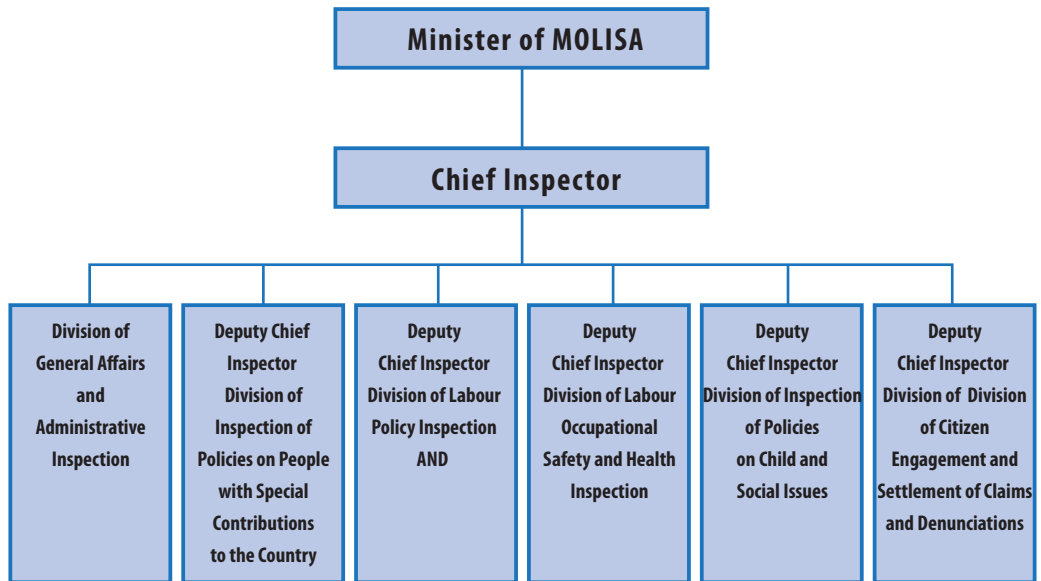
ANNEX 1

MOLISA Organizational Chart



ANNEX 2

MOLISA Inspectorate Organizational Structure



ANNEX 3

Agenda of the mission in Viet Nam

Time	Meeting	Officials
27 February 2012 (Monday) MOLISA		
8.30-9.30	Meeting with ILO Viet Nam Director	Mr. Sziraczki
9.45-12.00	Working with MOLISA Inspectorate and the International Cooperation Department	Mr. Tien Chief Inspector Ms. Dung, Director ICD
12.00-13.30	Lunch break	
16.00-16.30	Working with Department of Personnel and Organization and Legal Affairs Department	Directors (Mr. Chuong and Mr. San)
16.00-16.30	Wrap-up the first working day with MOLISA Inspection and national support team (assigned by the Inspectorate)	Ms. Diep and other inspectors
28 February 2012 (Tuesday) MOLISA + Related Institutions		
8.30-12.00	Focused group discussion with MOLISA concerned agencies: <ul style="list-style-type: none"> - Institute of Labour Studies and Social Affairs - Department of Occupational Safety and Health - Department for Child Care and Protection - Department of Gender Equality - Department of Wages and Salaries - Department of Social Protection - Centre for Industrial Relations Development - General Department of Vocational Training - Department of Overseas Labour 	Directors and/or senior officials of the concerned agencies
12.00-14.00	Lunch break with other development partner working in inspection field (SIIR project)	
14.30-16.00	Working with the University of Labour and Social Affairs: one of the 9 MOLISA training institution	Director of the ULSA
16.00-16.30	Working with the national support team	Mr. Tung and Ms. Diep

29 February 2012 (Wednesday) Social Partners (morning) + Nearby Provincial Labour Office (afternoon)		
8.30-9.30	Meeting with Viet Nam General Confederation of Labour	Mr. Chinh, Vice President
9.45-12.00	Meeting with Viet Nam Chamber of Commerce and Industry	Mr. Huy, Director of Bureau for Employers' Activities
11.00-12.00	Viet Nam Cooperative Alliance	Mr. Bien, Vice President
12.00-13.30	Lunch break	
14.00-16.30	Field visit to DOLISA Hanoi - Meeting with the Director - Working with Labour Inspectors	Director and Chief Inspector
1 March 2012 (Thursday) Ho Chi Minh City		
9.00-11.30	Field visit to DOLISA Ho Chi Minh City - Meeting with the Director - Working with Labour Inspectors	Director and Chief Inspector
11.30-13.30	Lunch break	
13.45-15.15	Working with VCCI Ho Chi Minh City	Ms. Hong Ha, Deputy Director
15.30-17.00	Meeting with Better Work Viet Nam team	Ms. Rangarajan and her Enterprise Advisers
2 March 2012 (Friday) MOLISA + Presentation of initial findings		
8.30-11.30	Debriefing with MOLISA Inspectorate on preliminary findings of the mission	Mr. Tien and relevant staff of MOLISA
11.30-13.30	Lunch break	
14.30-16.30	Follow-up meeting with ILO Viet Nam Director	Mr. Sziraczki and Mr. Ha