

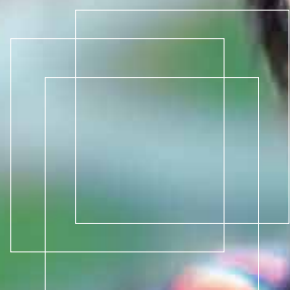
THẬP KỶ 2006
VIỆC LÀM
BỀN VỮNG 2015



International
Labour
Organization

Cơ chế khiếu nại đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài

Tổng quan về luật pháp và thực tiễn



Hành động Ba bên nhằm bảo vệ quyền của lao động di cư
trong và từ khu vực Tiểu vùng Sông Mê Kông mở rộng
(Dự án Tam giác GMS)

Văn phòng khu vực Châu Á – Thái Bình dương

Các ấn phẩm của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) đều có bản quyền theo Nghị định thư 2 của Công ước Bản quyền toàn cầu. Tuy nhiên, có thể sử dụng những đoạn trích ngắn từ các ấn phẩm này mà không phải xin phép, với điều kiện phải trích dẫn nguồn. Đối với quyền tái bản hoặc dịch thuật, cần gửi đề nghị tới Bộ phận phụ trách Ấn phẩm (Quyền và Cấp phép), Tổ chức Lao động Quốc tế, địa chỉ CH-1211 Geneva 22, Thụy Sĩ hoặc email: rights@ilo.org. Tổ chức Lao động Quốc tế hoan nghênh các đề nghị về việc này.

Các thư viện, cơ quan và cá nhân sử dụng đăng ký với tổ chức có quyền tái bản có thể sao chụp nội dung phù hợp với giấy phép được cấp cho các tổ chức này. Đề nghị tham khảo trang www.ifrro.org để xem những tổ chức có quyền được tái bản tài liệu của ILO tại quốc gia của mình.

Cơ chế khiếu nại đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài: Tổng quan luật pháp và thực tiễn / Hành động ba bên để bảo vệ quyền của lao động di cư trong và từ khu vực tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng (Dự án Tam giác GMS). Văn phòng ILO Khu vực Châu Á – Thái Bình Dương. – Hà Nội: ILO, 2015

ISBN: 9789228300451; 9789228300468 (web pdf); 9789221300700 (CD ROM)

Văn phòng ILO Khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, Hành động ba bên để bảo vệ quyền của lao động di cư trong và từ khu vực tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng (Dự án Tam giác GMS)

Lao động di cư/ khiếu nại/ thủ tục pháp lý/ thực tiễn điển hình/luật pháp về lao động/ Việt Nam

14.09.2

Văn bản sau đây cũng có bằng tiếng Anh: Complaint mechanisms for Vietnamese migrant workers: an overview of law and practice (ISBN 9789221300458, 9789221300465 (web pdf)), Hanoi, 2015

Dữ liệu về ấn phẩm được xuất bản của ILO

Những thuật ngữ, nội dung được sử dụng trong các ấn phẩm của Tổ chức Lao động Quốc tế hoàn toàn phù hợp với thông lệ của Liên hiệp quốc, và việc giới thiệu những tài liệu này không bao hàm bất kỳ một nhận định nào từ Tổ chức Lao động Quốc tế liên quan đến vị trí pháp lý của bất kỳ một quốc gia nào, một khu vực hoặc vùng lãnh thổ hoặc các cơ quan của họ, hoặc liên quan đến phân định biên giới của các nước này. Trách nhiệm đối với các quan điểm, nhận định trong các bài báo, nghiên cứu hoặc những sự đóng góp khác hoàn toàn thuộc về các tác giả, và ấn phẩm không bao gồm sự chấp thuận của Tổ chức Lao động Quốc tế đối với những ý kiến, quan điểm được thể hiện trong các ấn phẩm.

Việc đề cập đến tên của công ty, sản phẩm thương mại và các quy trình không hàm ý rằng các tên riêng này được Tổ chức Lao động Quốc tế chấp thuận, và việc không đề cập đến tên của một doanh nghiệp, một sản phẩm thương mại hoặc một quy trình cụ thể nào cũng không phải là dấu hiệu của việc không đồng ý hoặc không chấp thuận.

Những ấn phẩm và tài liệu điện tử của ILO có thể được tìm thông qua các nhà phân phối sách hoặc các tài liệu điện tử, hoặc đặt hàng trực tiếp theo địa chỉ ilo@turpin-distribution.com. Để biết thêm thông tin, đề nghị tìm hiểu trên trang: www.ilo.org/publns hoặc liên hệ ilopubs@ilo.org.

Ảnh bìa: © ILO/G. Sziraczki

Được in tại Việt Nam

Lời nói đầu

Di cư lao động có thể mang lại tác động tích cực, tạo cơ hội cải thiện về kinh tế và xã hội cũng như học hỏi nâng cao kỹ năng tay nghề cho người lao động. Tuy nhiên, nhằm đảm bảo hiện thực hoá các lợi ích của di cư, cần phải có các biện pháp bảo vệ hiệu quả trong đó bao gồm các biện pháp giải quyết vấn đề mà người lao động phải đối mặt thông qua việc tiếp cận các cơ chế khiếu nại hiệu quả.

Trong khi chúng ta đều hiểu rằng những vấn đề phức tạp có thể phát sinh đối với cả người lao động và cơ quan hữu quan trong quá trình khiếu nại, giải quyết khiếu nại hoặc công tác quản lý giải quyết khiếu nại; cho đến thời điểm này, chưa có bất kỳ một đánh giá nào về hiệu quả của khung thể chế đối với công tác khiếu nại. Bản báo cáo Cơ chế khiếu nại đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài: Tổng quan về luật pháp và thực tiễn, sẽ giới thiệu những kết quả của một nghiên cứu được đề xuất trong khuôn khổ Dự án Tam giác GMS của ILO trong đó đánh giá cả về luật pháp đối với việc khiếu nại của người lao động đi làm việc ở nước ngoài và kinh nghiệm thực tiễn của người lao động và các cơ quan hữu quan trong việc thực hiện cơ chế khiếu nại. Báo cáo này gồm những thông tin cơ bản về những khó khăn, thách thức có thể xảy ra trong quá trình khiếu nại, thúc đẩy việc xem xét và ban hành những biện pháp, chính sách pháp luật nhằm tăng cường cơ hội tiếp cận hệ thống luật pháp đối với người lao động.

Báo cáo cho thấy trong khi có khung pháp lý thúc đẩy hoạt động khiếu nại, vẫn còn tồn tại những thiếu hụt về phạm vi áp dụng dẫn tới khó khăn trong thực hiện đối với cả người lao động và cơ quan hữu quan. Những kinh nghiệm thực tiễn của người lao động và cơ quan hữu quan cho thấy do không chắc chắn hoặc thiếu thông tin đã khiến nhiều người lao động làm việc ở nước ngoài cảm thấy họ không được hỗ trợ hoặc không biết rõ phải tiến hành khiếu nại hoặc nộp đơn khiếu nại như thế nào, hoặc nhiều vụ việc khiếu nại chưa được giải quyết hoặc kết quả giải quyết không thoả đáng. Điều này có thể gây ra những tác động ngược đối với các chính sách của Chính phủ được ban hành để thúc đẩy phát triển kinh tế và đảm bảo mục tiêu đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

Báo cáo này cho thấy quy định pháp luật và việc thực thi có thể được đẩy mạnh thông qua việc tăng cường trách nhiệm, để thúc đẩy những mặt tích cực và giải quyết các thách thức có liên quan đến cơ chế khiếu nại. Báo cáo cũng đưa ra một số khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả thực tiễn của cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại, thông qua các hoạt động như xây dựng và ban hành các chính sách, triển khai hiệu quả chính sách pháp luật, đào tạo và xây dựng tài liệu hướng dẫn để nâng cao nhận thức về quy trình và thủ tục khiếu nại, tiến hành thêm các nghiên cứu để nắm được một cách tốt hơn, đầy đủ hơn số liệu về hoạt động khiếu nại.

Dự án Tam giác GMS của ILO đánh giá cao sự phối hợp của Vụ Pháp chế, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội và Hội Trợ giúp pháp lý cho người nghèo Việt Nam trong tiến hành nghiên cứu, trong đó có bao gồm hỗ trợ các phân tích về những vấn đề có liên quan và đóng góp cho các cuộc thảo luận rộng dựa trên các dữ liệu, thông tin thu thập được về vấn đề quan trọng này.

Mục lục

Lời nói đầu.....	iii
Lời cảm ơn.....	ix
Tóm lược.....	xi
Thuật ngữ viết tắt.....	xvii
Chương 1: Cách tiếp cận nghiên cứu.....	1
1.1 Mục đích nghiên cứu.....	1
1.2 Phương pháp nghiên cứu.....	4
1.3 Mẫu nghiên cứu.....	4
1.4 Hạn chế của nghiên cứu.....	6
Chương 2: Các tiêu chuẩn quốc tế và sáng kiến khu vực về cơ chế khiếu nại.....	7
2.1 Các tiêu chuẩn quốc tế.....	7
2.1.1 Công ước và khuyến nghị.....	7
2.1.2 Khung đa phương về di cư lao động.....	9
2.2 Các sáng kiến ASEAN.....	10
Chương 3: Khung pháp lý của Việt Nam về khiếu nại của người lao động đi làm việc ở nước ngoài.....	13
3.1 Hiến pháp của Việt Nam.....	13
3.2 Luật người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng.....	13
3.2.1 Phạm vi điều chỉnh của luật.....	14
3.2.2 Khả năng khiếu nại của người lao động.....	14
3.3 Nghị định 119/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014.....	15
3.3.1 Thời hạn khiếu nại.....	16
3.3.2 Quyền và nghĩa vụ.....	16
3.4 Luật Khiếu nại 2011, số 02/2011-QH 13 (Luật Khiếu nại).....	17
3.5 Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (Nghị định số 126/2007/NĐ-CP) (Nghị định 126).....	17
3.6 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP.....	17
3.7 Các văn bản luật khác.....	18
3.8 Bộ Quy tắc ứng xử (COC-VN) do Hiệp hội Xuất khẩu Lao động (VAMAS) ban hành.....	19
3.9 Hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên thực tế: Số liệu chính thức.....	20
3.10 Trung tâm hỗ trợ lao động đi làm việc ở nước ngoài.....	23
3.11 Nhận định.....	24

Chương 4: Cơ chế khiếu nại trên thực tế: Kết quả từ nghiên cứu thực địa	27
4.1 Thông tin của người lao động được phỏng vấn.....	28
4.2 Kinh nghiệm về cơ chế khiếu nại trong thực tế.....	29
4.2.1 Bản chất của khiếu nại.....	29
4.2.2 Quy trình khiếu nại.....	32
4.3 Phân tích nghiên cứu thực địa.....	36
Kết luận	39
Tài liệu tham khảo	41

Danh mục bảng biểu

Bảng 1: Người trả lời phỏng vấn theo nhóm	6
Bảng 2: Tình hình phê chuẩn một số Công ước quốc tế trong khu vực ASEAN	8
Bảng 3: Khuyến nghị của Diễn đàn ASEAN lần thứ 6 về cơ chế khiếu nại	10
Bảng 4: Số lượng đơn khiếu nại được Cục QLLĐNN tiếp nhận trong giai đoạn 2007-2011, theo nước tiếp nhận	21
Bảng 5: Số lượng đơn thư khiếu nại của người lao động làm việc ở nước ngoài được Cục QLLĐNN tiếp nhận trong giai đoạn 2007 – 2011, theo vấn đề phát sinh	22
Bảng 6: Khiếu nại của lao động theo nước phái cử	22
Bảng 7: Số liệu về xử phạt doanh nghiệp dịch vụ do Cục QLLĐNN tiến hành trong giai đoạn 2010 – 2014	23
Bảng 8: Các tỉnh được khảo sát theo huyện và xã	27
Bảng 9: Số lượng ước chừng lao động đi làm việc ở nước ngoài theo địa phương khảo sát, trong giai đoạn từ 2007 – 2013	28
Bảng 10: Những vấn đề người lao động được phỏng vấn gặp phải	30
Bảng 11: Kênh khiếu nại đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài được phỏng vấn ..	33

Mục lục số liệu

Hình 1: Bản đồ Việt Nam: Những địa phương tham gia điều tra	5
Hình 2: Xếp hạng các doanh nghiệp dịch vụ tại Việt Nam (2013)	19
Hình 3: Số lượng người được phỏng vấn theo giới tính, độ tuổi và tình trạng việc làm	28

Danh mục hộp thoại

Hộp thoại 1: Một số kết quả chính	xiv
Hộp thoại 2: Kinh nghiệm của người lao động: Điều gì có thể dẫn tới sai lầm?	32
Hộp thoại 3: Con trai của tôi ở đâu?	34
Hộp thoại 4: Không có tiền, không về nước	35

Lời cảm ơn

Bản báo cáo này là kết quả của hoạt động phối hợp giữa Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và các đối tác ba bên tại Việt Nam. Hội trợ giúp pháp lý cho người nghèo Việt Nam (VIJUSAP) là đối tác không thể thiếu trong hoạt động nghiên cứu thực địa, trong đó gồm chuẩn bị và tiến hành phỏng vấn định tính, phân tích kết quả phỏng vấn và dự thảo báo cáo. Vụ Pháp chế, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (BỘ LĐTBXH) Việt Nam cũng có những sự hỗ trợ quan trọng, trong đó có việc cử cán bộ tham gia nghiên cứu thực địa và rà soát khung pháp lý về cơ chế khiếu nại. Cục Quản lý Lao động Ngoài nước (CỤC QLLĐNN) cũng cử cán bộ tham gia nghiên cứu thực địa và đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ kỹ thuật và giải thích, làm rõ thông tin, số liệu trong quá trình hoàn thiện báo cáo.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đặc biệt tới nhóm cán bộ phỏng vấn do Tiến sĩ Tạ Thị Minh Lý, Chủ tịch Hội VIJUSAP, phụ trách đã tiến hành đợt nghiên cứu thực địa. Thành viên nhóm phỏng vấn gồm ông Mai Đức Thiện, Phó Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ LĐTBXH, ông Nguyễn Xuân Toàn, Phó trưởng phòng, Phòng Tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, Thanh tra Bộ LĐTBXH (*đã tham gia nghiên cứu thực địa tại tỉnh Quảng Ngãi*); ông Trần Quang Duy, thanh tra viên, Phòng Thanh tra, Cục QLLĐNN (*đã tham gia nghiên cứu thực địa tại tỉnh Thanh Hoá và Hà Tĩnh*), bà Phạm Thị Đàm, cán bộ Hội VIJUSAP và bà Nguyễn Thị Mai Thuỷ, Điều phối viên quốc gia, Dự án Tam giác GMS, Văn phòng ILO tại Việt Nam (*đã tham gia nghiên cứu thực địa tại tỉnh Quảng Ngãi*).

Chúng tôi cũng ghi nhận sự đóng góp quý báu của 34 đại biểu đại diện các cơ quan của Chính phủ, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, các tổ chức xã hội dân sự, và cả người lao động đi làm việc ở nước ngoài đã tham dự Hội thảo vào tháng 7 để thảo luận kết quả sơ bộ của dự án nghiên cứu này. Hội thảo do Vụ Pháp chế, Bộ LĐTBXH phối hợp với Hội VIJUSAP tổ chức.

Bản báo cáo cuối cùng được Nhóm Dự án Tam giác GMS tại Việt Nam là bà Kristin Letts và bà Nguyễn Thị Mai Thuỷ soạn thảo. Ngoài ra, chúng tôi còn nhận được sự hỗ trợ và đóng góp ý kiến trong quá trình chuẩn bị, thực hiện nghiên cứu và hoàn thiện báo cáo của ông Gyorgy Sziraki, ông Max Tunon, ông Nilim Baruah, bà Anna Olsen, bà Sally Barker, bà Trần Thanh Tú, bà Trần Quỳnh Hoa, bà Vũ Kim Huế, bà Nguyễn Thị Hải Yến và ông Phillip Hazelton.

Hoạt động nghiên cứu này do Dự án Tam giác GMS đề xuất và được sự chấp thuận của Ban Cố vấn dự án tại Việt Nam. Dự án Tam giác GMS được Bộ Ngoại giao và Thương mại Australia tài trợ.

Tóm lược

Giới thiệu

Trong bối cảnh số lượng người lao động Việt Nam rời đất nước đi tìm việc làm ở nhiều quốc gia và khu vực trên thế giới ngày càng tăng, hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài đã đặt ra thách thức lớn về chính sách đối với Việt Nam. Kể từ những năm 80, hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài đã được Chính phủ Việt Nam tích cực thúc đẩy và là một trong những giải pháp để tạo việc làm và xoá đói giảm nghèo, với hơn 500.000 lao động Việt Nam hiện đang sinh sống và làm việc ngoài nước. Để hỗ trợ chính sách này, trong Chương trình Mục tiêu quốc gia về Việc làm và Dạy nghề, Chính phủ Việt Nam đã đặt chỉ tiêu phấn đấu đưa từ 80.000 đến 100.000 người lao động đi làm việc tại nước ngoài mỗi năm trong giai đoạn từ năm 2012 đến 2015.

Hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài đã có tác động tích cực, cả về kiều hối và nâng cao kỹ năng tay nghề cho người lao động. Tuy nhiên, để đạt được lợi ích của di cư lao động, điều quan trọng cần có các biện pháp bảo vệ hiệu quả để đảm bảo những vấn đề mà người lao động di cư gặp phải được giải quyết một cách thấu tình đạt lý. Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài cũng như các cơ quan hữu quan đều phải đối mặt với nhiều vấn đề trong hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại, tuy nhiên, cho đến nay, chưa có bất kỳ một đánh giá nào về hiệu quả của khung thể chế hỗ trợ cho hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại Việt Nam.

Để hiểu rõ hơn về hoạt động của cơ chế khiếu nại hiện hành tại Việt Nam, nâng cao nhận thức về các vấn đề phát sinh trong quá trình khiếu nại, năm 2014, với sự hỗ trợ của Bộ Ngoại giao và Thương mại Australia, Dự án Hành động ba bên nhằm bảo vệ quyền của lao động di cư trong và từ khu vực tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng (Dự án Tam giác GMS) đã phối hợp với Vụ Pháp chế, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH) và Hội Trợ giúp pháp lý cho người nghèo Việt Nam (VIJUSAP) tiến hành một cuộc nghiên cứu về cơ chế khiếu nại hiện hành đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

Nghiên cứu này dựa trên tiền đề cơ bản là khi gặp vấn đề phát sinh, người lao động có thể cảm thấy miễn cưỡng khi đề cập đến vấn đề mà mình đang gặp phải. Người lao động có thể không nhận ra rằng quyền lợi của họ bị vi phạm, lo sợ bị xử phạt từ phía người sử dụng lao động, không biết đến đâu để nhận được sự hỗ trợ, không biết sự cần thiết phải có khiếu nại bằng văn bản và không biết phải viết đơn khiếu

nại như thế nào. Nhiều người lao động không biết nộp đơn khiếu nại tới cơ quan nào, hoặc gặp nhiều khó khăn khi chuẩn bị hồ sơ và chứng cứ cần thiết theo yêu cầu. Nguyên nhân của việc này có thể do giấy tờ, hồ sơ bị thất lạc hoặc bị hư hại, không có hợp đồng được ký kết bằng văn bản hoặc hợp đồng của họ không bao giờ được thực hiện đúng theo quy định hoặc có sự khác biệt giữa hợp đồng đã ký tại Việt Nam và bản hợp đồng mà họ được phát tại nước tiếp nhận và hợp đồng này thường không có nội dung bằng tiếng Việt.

Nghiên cứu này gồm các hoạt động rà soát hệ thống văn bản pháp lý hiện hành quy định về việc thực hiện khiếu nại đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài, kể cả các tiêu chuẩn lao động quốc tế có liên quan, phỏng vấn để tìm hiểu thông tin, kinh nghiệm từ người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài cũng như đại diện các cơ quan hữu quan trong việc xử lý khiếu nại. Kết quả của nghiên cứu được đề cập trong bản báo cáo cho thấy dù đã có khung pháp lý quy định về việc khiếu nại đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài, công tác hỗ trợ pháp lý cho người lao động vẫn còn nhiều hạn chế và người lao động vẫn đang phải đối mặt với nhiều khó khăn trên thực tế trong hoạt động khiếu nại.

Hội Trợ giúp pháp lý cho người nghèo Việt Nam chịu trách nhiệm chính trong việc tiến hành nghiên cứu thực địa, gồm công tác chuẩn bị và tiến hành phỏng vấn, phân tích kết quả, chuẩn bị dự thảo đầu tiên của bản báo cáo. Đại diện của Bộ LĐTBXH cũng rất tích cực tham gia nghiên cứu, tiến hành phỏng vấn với người lao động và cán bộ địa phương, chuẩn bị tài liệu, rà soát văn bản pháp luật về cơ chế khiếu nại. Dự án Tam giác GMS cũng tham gia xây dựng bảng hỏi phỏng vấn và cử đại diện tham gia nhóm phỏng vấn.

Khung pháp lý điều chỉnh hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại

Có một số công cụ quốc tế và sáng kiến khu vực được ban hành để hướng dẫn triển khai hiệu quả các cơ chế khiếu nại đối với người lao động làm việc ở nước ngoài (lao động di cư), bao gồm Công ước Di cư về Việc làm của ILO năm 1949 (số 97), Công ước về Lao động di cư của ILO năm 1975 (số 143), Công ước của ILO về các Tổ chức Việc làm tư nhân năm 1997 (số 181) và Công ước của Liên hiệp quốc (UN) năm 1990 về Bảo vệ các Quyền của tất cả người lao động di cư và thành viên gia đình họ. Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) cũng thúc đẩy những cuộc bàn luận và chia sẻ kinh nghiệm, ý tưởng về vấn đề quan trọng này, trong đó có Tuyên bố ASEAN năm 2007 về Bảo vệ và Thúc đẩy Quyền của Lao động di cư (Tuyên bố ASEAN) và các khuyến nghị của Diễn đàn ASEAN về Lao động di cư (AFML) thường niên lần thứ 6 được tổ chức năm 2013 trong đó tập trung vào vấn đề khiếu nại và tiếp cận hệ thống pháp lý trong suốt quá trình người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

Khuôn khổ pháp lý hiện hành của Việt Nam có quy định về cơ chế để người lao động di cư khiếu nại. Trước tiên là Luật về Người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (*Luật số 72/2006/QH11*). Để hỗ trợ cho việc triển khai thực hiện Luật, năm 2013, Chính phủ đã ban hành Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực Lao động, Bảo hiểm xã hội và đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (*Nghị định số 95/2013/NĐ-CP*) để xử lý vi phạm, quy định hình thức xử phạt, mức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với vi phạm trong lĩnh vực lao động, trong đó có hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Liên quan trực tiếp đến hoạt động và quy trình khiếu nại, năm 2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định quy định chi tiết một số Điều của Bộ Luật Lao động, Luật Dạy nghề và Luật người lao động Việt Nam đi làm

việc ở nước ngoài theo hợp đồng (Nghị định số 119/2014/NĐ-CP) với mục đích nâng cao hiệu quả cơ chế khiếu nại và tố cáo đối với người lao động, đặc biệt là người lao động làm việc ở nước ngoài. Một bước tiến quan trọng gần đây là việc Cục Quản lý Lao động Ngoài nước (Cục QLĐNN) xây dựng cơ sở dữ liệu về khiếu nại của người lao động làm việc ở nước ngoài với sự hỗ trợ của Cơ quan Liên Hiệp Quốc về Bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ (UN Women), trong đó có dữ liệu chi tiết về vụ việc khiếu nại và quá trình theo dõi xử lý khiếu nại.

Dù đã có một khung pháp lý về việc khiếu nại tại Việt Nam, vẫn còn tồn tại những hạn chế cần được khắc phục và có những vấn đề thực tiễn liên quan đến việc triển khai quy định pháp luật, kể cả đối với người lao động và gia đình họ, trong việc tiến hành khiếu nại, cũng như đối với các cơ quan có trách nhiệm trong việc xử lý khiếu nại. Nghị định 119, văn bản quy định quan trọng về việc giải quyết khiếu nại cho người lao động không bao gồm lao động được tuyển dụng bởi các doanh nghiệp nhà nước hoặc người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hình thức tự đi¹.

Nghị định số 119/2014/NĐ-CP của Chính phủ đã đưa ra khái niệm quy định về “khiếu nại lần đầu” và “khiếu nại lần thứ hai” đối với người lao động làm việc ở nước ngoài, trong đó việc giải quyết khiếu nại lần đầu sẽ thuộc thẩm quyền của doanh nghiệp dịch vụ và việc giải quyết khiếu nại lần hai sẽ thuộc thẩm quyền của Cục Quản lý Lao động Ngoài nước. Quy định mới về thẩm quyền của doanh nghiệp dịch vụ giải quyết khiếu nại lần đầu có thể làm phát sinh khó khăn, thách thức đối với người lao động, cán bộ cơ quan hữu quan và bản thân doanh nghiệp dịch vụ. Đối với người lao động muốn nộp đơn khiếu nại, họ thường phải cân nhắc kỹ trong việc liên hệ trực tiếp với doanh nghiệp dịch vụ hoặc với người sử dụng lao động để tìm giải pháp cho vấn đề đang gặp phải và về nội dung này, cần khuyến khích việc hoà giải giữa các bên, đặc biệt khi xét đến lợi ích đương nhiên của hoạt động hoà giải như có thể giúp đưa ra một phương án hai bên cùng thống nhất và giảm gánh nặng đối với công tác thụ lý, giải quyết cho các cơ quan hữu quan. Tuy nhiên, việc quy định xử lý khiếu nại lần đầu thuộc thẩm quyền giải quyết của doanh nghiệp dịch vụ, trong khi vai trò của các tổ chức, cơ quan chính quyền địa phương trong quá trình này chưa được quy định rõ ràng có thể làm phát sinh những vấn đề thực tiễn, kể cả việc quy định này sẽ là một rào cản đối với người lao động khi khiếu nại.

Do có nhiều bên liên quan trong quá trình người lao động đi làm việc ở nước ngoài, phạm vi khó khăn mà người lao động có thể gặp phải trong thời gian làm việc ở nước ngoài là rất rộng, có thể phát sinh từ khi người lao động bắt đầu cân nhắc, suy nghĩ về việc đi làm việc ở nước ngoài thậm chí cho đến khi họ trở về Việt Nam. Những khó khăn trong việc chấm dứt hợp đồng với doanh nghiệp dịch vụ, sự khác biệt giữa mức lương được thỏa thuận trước khi xuất cảnh và mức lương thực tế nhận được trong thời gian làm việc ở nước ngoài, cũng như những chi phí phải nộp cho doanh nghiệp dịch vụ, tất cả các thông tin này đều được thể hiện trong cơ sở dữ liệu của Cục Quản lý Lao động Ngoài nước về hoạt động khiếu nại của người lao động làm việc ở nước ngoài.

Về tổng thể, số lượng đơn thư khiếu nại được Phòng Thanh tra của Cục Quản lý Lao động Ngoài nước ghi nhận là rất ít (khoảng 0,3%) so với tổng số người lao động đi làm việc ở nước ngoài mỗi năm và so với các nước phái cử lao động khác. Xét trên

¹ Lao động di cư theo cách “tự đi” tại Việt Nam là những lao động không đi qua các doanh nghiệp có giấy phép hoạt động XKLD nhưng vẫn tìm kiếm được công việc ở nước ngoài thông qua các môi giới trung gian hoặc thỏa thuận trực tiếp với người sử dụng lao động. Hình thức đi làm việc ở nước ngoài này có thể được luật pháp cho phép nhưng cũng có thể không được phép hoặc không có đầy đủ các giấy tờ hợp pháp, trong trường hợp này, họ được coi là “di cư theo kênh không chính thống”.

bối cảnh luật pháp và các vấn đề thực tiễn mà người lao động gặp phải trong thời gian làm việc ở nước ngoài, cũng như trong việc giải quyết khiếu nại, số liệu này cho thấy dường như không phải là người lao động làm việc ở nước ngoài không gặp các vấn đề phát sinh. Hơn thế, điều này cho thấy một vấn đề mang tính hệ thống trong cơ chế khiếu nại là những vụ việc khiếu nại không được lưu giữ và tổng hợp thông tin đầy đủ hoặc người lao động không gửi đơn khiếu nại. Thực tế này có thể do người lao động cân nhắc về những hệ quả khi khiếu nại hoặc do họ không biết kênh phù hợp để tiến hành khiếu nại, nghĩ rằng đơn thư khiếu nại của họ khó mà có thể được giải quyết, hoặc không được pháp luật quy định.

Hoạt động của cơ chế khiếu nại hiện hành

Việc hiểu được tình hình triển khai trên thực tế những quy định về hoạt động khiếu nại của người lao động đi làm việc ở nước ngoài đóng vai trò rất quan trọng để có thể đánh giá được tính hiệu quả quy định pháp luật trong lĩnh vực này cũng như xác định những nội dung gì cần được tăng cường. Kết quả của nghiên cứu thực địa cho thấy người lao động phải đối mặt với những thách thức và rào cản đáng kể khi tiến hành khiếu nại. Qua phỏng vấn 44 người lao động gặp khó khăn trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài, những vấn đề người lao động gặp phải có liên quan đến quan hệ lao động hoặc điều kiện về làm việc như tiền lương hoặc thời giờ làm việc. Nhiều người lao động được hỏi cho biết họ không được biết thông tin cụ thể về người sử dụng lao động hoặc địa điểm làm việc tại nước tiếp nhận. Điều này cho thấy sự tương quan giữa việc không tiếp cận được thông tin cũng như thông tin sai lệch trước khi xuất cảnh với khả năng phát sinh vấn đề trong khi người lao động làm việc ở nước ngoài.

Cứ một trong số ba lao động được phỏng vấn (N=13) cho biết họ quyết định sẽ không khiếu nại vì họ không biết phải khiếu nại tại đâu, phải khiếu nại như thế nào hoặc tin rằng, các khiếu nại của họ sẽ không được xem xét và giải quyết kịp thời. Cứ ba người lao động trên tổng số 10 người (N=10) gửi đơn thư khiếu nại thì một người nhận được trả lời. Tuy nhiên, toàn bộ số người lao động được hỏi cho biết khiếu nại của họ không được giải quyết một cách thoả đáng.

Trong số người lao động được phỏng vấn, cứ mười người thì chín người (N=40) cho biết họ thất vọng về quyết định đi làm việc ở nước ngoài và cứ bốn người trong số 5 người (N=37) được hỏi cho biết họ vẫn đang trong tình trạng nợ nần khi trở về Việt Nam. Tác động tiêu cực về tài chính trong trường hợp gặp rủi ro khi đi làm việc ở nước ngoài là mối quan tâm cụ thể của người lao động vì động lực chủ yếu đối với họ khi lựa chọn đi làm việc ở nước ngoài là mong muốn có được cơ hội việc làm, cải thiện thu nhập để giúp đỡ gia đình, để có thể nhanh chóng trả được số tiền vay nợ để nộp các khoản phí trước khi xuất cảnh.

Là địa chỉ chủ yếu để người lao động làm việc ở nước ngoài đến đề nghị hỗ trợ khi gặp vấn đề rủi ro, kinh nghiệm của chính quyền địa phương trong việc thúc đẩy quá trình giải quyết khiếu nại cũng là một yếu tố quan trọng trong nghiên cứu thực địa này. Qua phỏng vấn một số cán bộ địa phương, chúng tôi thấy thiếu sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, không có hướng dẫn rõ ràng và cụ thể trong việc giải quyết khiếu nại. Họ cũng cho biết còn thiếu sự hợp tác từ phía doanh nghiệp dịch vụ trong việc hỗ trợ giải quyết khiếu nại của người lao động.

Hộp thoại 1 Một số kết quả chính

Nghiên cứu thực địa

- Trong số 44 lao động được phỏng vấn, **9 trên 10 lao động** (N=40) cảm thấy không hài lòng về quyết định đi làm việc ở nước ngoài.
- Vấn đề phát sinh thường liên quan tới những nội dung chính trong quan hệ lao động hoặc điều kiện việc làm như tiền lương và thời giờ làm việc;
- **Hơn 4 trong 5 lao động** (N=37) được hỏi cho biết họ vẫn còn nợ tiền sau khi về Việt Nam;
- **Khoảng 1 trong 3 lao động** (N=13) được hỏi cho biết họ không khiếu nại vì không biết phải khiếu nại tại đâu, khiếu nại như thế nào hoặc nghĩ rằng sẽ không ai hỗ trợ họ trong quá trình khiếu nại;
- Trong số những lao động có khiếu nại, **chỉ 3 trong số 10 lao động** (N=10) nhận được trả lời nhưng tất cả đều cho rằng họ không hài lòng với kết quả giải quyết khiếu nại.
- Trong số 44 lao động được phỏng vấn, chỉ có 6 người là nữ giới - tỷ lệ thấp hơn nhiều so với tỷ lệ lao động nữ đi làm việc ở nước ngoài theo con số thống kê chính thức. Cần phải có thêm các nghiên cứu để tìm hiểu xem liệu lao động nữ đi làm việc ở nước ngoài có cảm thấy e ngại hoặc gặp nhiều rào cản không trong việc khiếu nại.

Kết luận

Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài đang phải đối mặt với nhiều khó khăn trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại, và họ cũng không hài lòng về kết quả giải quyết khiếu nại. Những lỗ hổng trong hệ thống pháp luật và việc không có một quy trình đơn giản, rõ ràng trong quản lý, giải quyết khiếu nại khiến việc xử lý, giải quyết khiếu nại gặp nhiều khó khăn, và thường không mang lại kết quả như mong muốn. Điều này không những dẫn tới những bất lợi đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài, mà còn có thể tạo điều kiện cho hoạt động của các doanh nghiệp dịch vụ không có đạo đức. Hoạt động tuyển dụng lao động không được quản lý một cách đầy đủ sẽ khiến số lượng người lao động có khiếu nại tăng lên, cũng như dẫn tới việc người lao động lựa chọn đi làm việc ở nước ngoài theo các kênh không có giấy tờ hợp pháp² – khi họ tìm kiếm các hình thức để đi làm việc ở nước ngoài mà có thể tránh được các khoản chi phí quá cao cũng như phải chờ đợi lâu. Điều này sẽ có tác động tiêu cực đối với các chính sách của nhà nước nhằm thúc đẩy chương trình đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

Những rào cản trong quá trình khiếu nại bao gồm việc người lao động không biết phải khiếu nại ở đâu, khiếu nại như thế nào, không có đủ chứng cứ cho việc khiếu nại, hoặc gặp khó khăn trong việc chuẩn bị hồ sơ thủ tục khiếu nại (*đặc biệt khi phải viết đơn khiếu nại*) hoặc khó khăn thu thập thông tin đầy đủ và kịp thời từ doanh nghiệp dịch vụ. Quy định về việc phải có đơn khiếu nại là đặc biệt khó đối với người lao động không nói sõi tiếng Việt (Kinh); Lao động dân tộc thiểu số chiếm một tỷ lệ đáng kể trong số người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Khi khiếu nại, nhiều người không nhận được phản hồi, hoặc phải nộp nhiều đơn khiếu nại tới nhiều cơ quan do họ không biết phải nộp đơn khiếu nại tới đâu, và thường nỗ lực của họ sẽ không mang lại kết quả gì.

² Người lao động không có giấy tờ hợp pháp ở nước ngoài là lao động nhập cảnh, lưu trú hoặc làm việc tại nước tiếp nhận mà không có giấy tờ cần thiết theo quy định của nước tiếp nhận

Cho dù đã có khung pháp lý quy định về trình tự khiếu nại, cần nỗ lực tập trung ngay vào việc thúc đẩy triển khai thực hiện và tăng cường thực thi luật pháp. Quy trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại cần được cải thiện và đơn giản hoá, thông qua các hoạt động như nâng cao năng lực cán bộ, nâng cao nhận thức của người lao động đi làm việc ở nước ngoài, đảm bảo doanh nghiệp dịch vụ thực hiện trách nhiệm của mình đối với người lao động. Những vấn đề thực tiễn mà người lao động cũng như cán bộ hữu quan gặp phải cần được cân nhắc, xem xét trong hoạt động rà soát văn bản pháp luật tại Việt Nam, phù hợp với tiêu chuẩn lao động quốc tế và sáng kiến khu vực về các mô hình triển khai hiệu quả, giảm thời gian và chi phí cơ hội đối với người lao động trong quá trình khiếu nại và quy định để theo dõi, giám sát trách nhiệm của doanh nghiệp dịch vụ.

Việc ban hành Nghị định số 119 và xây dựng cơ sở dữ liệu về khiếu nại tại Cục Quản lý Lao động Ngoài nước là thời điểm phù hợp để đánh giá hiệu quả và thực tiễn của hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại cũng như tăng cường thực thi như thế nào. Hoạt động này sẽ hỗ trợ chính sách của Chính phủ về đưa lao động đi làm việc ở nước ngoài, giúp giảm những tác động tiêu cực đối với người lao động gặp khó khăn trong quá trình họ làm việc ở ngoài nước.

Khuyến nghị

Sửa đổi pháp luật và công tác triển khai thực hiện

1. Cục Quản lý Lao động Ngoài nước cần xem xét làm thế nào để cải thiện việc triển khai thực tế những quy định về cơ chế khiếu nại đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài, phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế, trong đó có Công ước số 181 của Tổ chức Lao động Quốc tế, Khung đa phương về di cư lao động và Khuyến nghị của Diễn đàn ASEAN về lao động di cư. Hoạt động này cần có sự tham vấn chặt chẽ từ các cơ quan trong cơ chế ba bên cùng chính quyền các địa phương và:
 - a. xác định các lỗ hổng cần khắc phục, xem xét đơn giản hoá thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại, tăng cường công tác giám sát hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại, nâng cao năng lực công tác thanh kiểm tra;
 - b. xem xét điều chỉnh quy định về thủ tục khiếu nại đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài để tăng tính minh bạch và hiệu quả;
 - c. xác định và khắc phục những rào cản trong quá trình khiếu nại, đặc biệt đối với phụ nữ hoặc những nhóm lao động đặc biệt dễ bị tổn thương, trong đó có lao động dân tộc thiểu số;
 - d. tăng cường hợp tác giữa doanh nghiệp dịch vụ, cán bộ địa phương và các cơ quan trung ương trong quá trình giải quyết khiếu nại, xem xét các biện pháp tăng cường thực thi quy định của pháp luật;
 - e. ghi nhận vai trò quan trọng của chính quyền địa phương, Ủy ban Nhân dân, trong hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại;
 - f. phối hợp, trên cơ sở chuyên môn nghiệp vụ của các cơ quan hữu quan nhà nước có trách nhiệm quản lý về khiếu nại và giải quyết khiếu nại như là Thanh tra Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, để tiếp tục nâng cao năng lực, rà soát, giám sát và đảm bảo công tác quản lý về khiếu nại và giải quyết khiếu nại được theo dõi tại cả trung ương và địa phương.
 - g. tham khảo những mô hình tốt, hiệu quả trong khu vực;

2. Với sự hỗ trợ của Cục Quản lý Lao động Ngoài nước và Hiệp hội Xuất khẩu Lao động, các doanh nghiệp dịch vụ cần xây dựng quy trình nội bộ để tăng cường vai trò giải quyết khiếu nại phù hợp với Nghị định 119, với mục đích nâng cao các dịch vụ đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài.
3. Khi xây dựng dự thảo Thông tư hướng dẫn thực hiện Nghị định 119, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội cần xem xét xử lý những vấn đề liên quan đến thực tiễn hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại, trong đó gồm tăng cường cơ chế đảm bảo thực thi và thiết kế các mẫu đơn tiêu chuẩn cho hoạt động khiếu nại.

Tài liệu tập huấn và hướng dẫn

1. Cục Quản lý Lao động Ngoài nước và Thanh tra Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cần tập huấn cho cán bộ cơ quan hữu quan địa phương về thủ tục giải quyết khiếu nại, xây dựng và cung cấp tài liệu hướng dẫn triển khai trên thực tế. Tài liệu hướng dẫn cần bao gồm các nội dung về phạm vi điều chỉnh của luật, làm rõ các thuật ngữ chính, nhấn mạnh quyền và trách nhiệm của các bên có liên quan và cơ quan có thẩm quyền tiến hành khiếu nại thay mặt người lao động.
2. Cục Quản lý Lao động Ngoài nước và thanh tra Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cần xây dựng tài liệu hướng dẫn cách thức tiến hành khiếu nại đối với người lao động, tài liệu này cần được cung cấp cho Trung tâm Dịch vụ Việc làm (TTDVVL), cụ thể là Trung tâm hỗ trợ lao động làm việc ở nước ngoài (MRCs) và chính quyền địa phương với mục đích tăng cường sự tiếp cận của người lao động với hệ thống tư pháp, hỗ trợ triển khai thực hiện chính sách, quy định cũng như thúc đẩy sự kết nối giữa Trung tâm Dịch vụ Việc làm, Trung tâm hỗ trợ lao động làm việc ở nước ngoài và các dịch vụ trợ giúp pháp lý.

Các hoạt động nghiên cứu

1. Xem xét cách thức để có thể thu thập tốt hơn số liệu định lượng và định tính về hoạt động khiếu nại của người lao động làm việc ở nước ngoài, thông qua việc:
 - a. Cục Quản lý Lao động Ngoài nước tăng cường hiệu quả hoạt động của cơ sở dữ liệu mới được xây dựng để thu thập được số liệu các vụ khiếu nại theo giới tính của người lao động có khiếu nại, dữ liệu về vụ việc khiếu nại được doanh nghiệp tiếp nhận hoặc giải quyết và dữ liệu về vụ việc khiếu nại được Tòa án tiếp nhận hoặc giải quyết, đặc biệt trong bối cảnh Nghị định 119 mới được ban hành;
 - b. Cục Quản lý Lao động Ngoài nước nghiên cứu để nắm rõ về tình hình cũng như khó khăn trong triển khai hoạt động của doanh nghiệp dịch vụ;
 - c. Hiệp hội XKLĐ xem xét làm thế nào để kết hợp số liệu vụ việc khiếu nại đối với doanh nghiệp dịch vụ, việc giải quyết khiếu nại của các doanh nghiệp dịch vụ vào hệ thống theo dõi, giám sát thực hiện Bộ Quy tắc ứng xử do Hiệp hội ban hành;
 - d. Các cơ quan trong thiết chế ba bên cần phối hợp với chính quyền địa phương tiếp tục nghiên cứu tìm hiểu những vấn đề cụ thể về giới trong quy trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Thuật ngữ viết tắt

AFML	Diễn đàn ASEAN về Lao động di cư
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
DOLAB	Cục Quản lý Lao động Ngoài nước, Bộ Lao động TBXH Việt Nam
DOLISA	Sở Lao động – Thương binh và Xã hội tỉnh/thành phố trực thuộc TW
ESC	Trung tâm Dịch vụ Việc làm
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GMS TRIANGLE	Dự án Hành động ba bên để bảo vệ quyền của người lao động di cư trong và từ khu vực tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng
ICMW	Công ước quốc tế về Bảo vệ Quyền của tất cả lao động di cư và thành viên gia đình họ năm 1990
MoLISA	Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội Việt Nam
MOU	Bản Ghi nhớ
MRC	Trung tâm Hỗ trợ lao động làm việc ở nước ngoài
UN	Liên Hiệp Quốc
UN Women	Cơ quan Bình đẳng giới và Tăng quyền năng phụ nữ của Liên hiệp quốc
VAMAS	Hiệp hội Xuất khẩu Lao động Việt Nam
VAMAS CoC-VN	Bộ Quy tắc ứng xử do Hiệp hội XKLD ban hành
VGCL	Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam
VIJUSAP	Hội trợ giúp pháp lý cho người nghèo Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam

Cách tiếp cận nghiên cứu

1.1 Mục đích nghiên cứu

Số lượng người lao động Việt Nam ra nước ngoài tìm việc làm ngày càng tăng, Chính phủ Việt Nam đẩy mạnh hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài và xem đây là một trong những chính sách để tạo việc làm và xoá đói giảm nghèo; Đối với người lao động có dự định đi làm việc ở nước ngoài, họ xem đây là một phương cách để nâng cao thu nhập, cải thiện cuộc sống. Để hỗ trợ chính sách này, Chính phủ Việt Nam đã đặt ra chỉ tiêu trong khuôn khổ Chương trình mục tiêu quốc gia về Việc làm và Dạy nghề là đưa từ 80.000 đến 100.000 lao động đi làm việc ở nước ngoài mỗi năm trong giai đoạn từ năm 2012 đến năm 2015. Trong bối cảnh đó, các doanh nghiệp dịch vụ, trung gian môi giới và người sử dụng lao động đều mong muốn tối ưu hoá lợi ích của họ trong thị trường lao động ngày càng phát triển đối với lao động Việt Nam. Tuy nhiên, những vấn đề mà người lao động phải đối mặt trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài, đặc biệt trong việc khiếu nại và xử lý khiếu nại, thường không được giải quyết một cách hiệu quả.

Hiện nay có hơn 500.000 lao động Việt Nam đang sinh sống và làm việc ở nước ngoài. Lao động Việt Nam có mặt tại nhiều thị trường lao động trên thế giới như Đông Nam Á, Đông Á và nhiều khu vực khác nữa. Theo số liệu của Cục QLLĐNN, số người lao động được đưa đi làm việc ở nước ngoài trong năm 2014 đạt con số 106.000 người. Lượng kiều hối của người Việt Nam ở nước ngoài gửi về trong nước chiếm trên 6% GDP trong nước với tổng số hơn 11 tỷ Đô la Mỹ vào năm 2013 (*tài liệu của Ngân hàng thế giới năm 2014, trang 6*).

Môi trường cho hoạt động đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài khá phức tạp với sự tham gia của nhiều bên có liên quan. Từ năm 1992, Việt Nam đã ký trên 20 Bản Ghi nhớ (MoU) và thoả thuận song phương với các quốc gia và vùng lãnh thổ về việc phái cử và tiếp nhận lao động Việt Nam sang làm việc. Trong vòng hơn 20 năm qua, cả doanh nghiệp dịch vụ nhà nước và tư nhân được cấp giấy phép hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài đã đóng vai trò trung tâm trong hoạt động phái cử lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài. Theo số liệu của Cục Quản lý Lao động Ngoài nước, năm 2013 có trên 180 doanh nghiệp được cấp giấy phép hoạt động dịch vụ đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài, trong số này 138 là doanh nghiệp nhà nước hoặc cổ phần nhà nước³.

³ Trong số 138 doanh nghiệp này, 51 doanh nghiệp hoàn toàn thuộc sở hữu của nhà nước, 33 doanh nghiệp có trên 51% vốn của nhà nước và 45 doanh nghiệp có dưới 51% vốn của nhà nước. Năm 2015, có trên 200 doanh nghiệp có giấy phép hoạt động dịch vụ đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

Các doanh nghiệp dịch vụ có cổ phần nhà nước đưa trên 88% trong tổng số người lao động được đưa đi làm việc ở nước ngoài mỗi năm. Khi số lượng người lao động trực tiếp đàm phán và ký kết hợp đồng với chủ sử dụng lao động nước ngoài, cũng như số lao động làm việc không có giấy tờ hợp pháp ở nước ngoài (*ví dụ lao động đi làm việc ở nước ngoài qua các kênh không chính thống hoặc trở thành lao động không có giấy tờ hợp pháp khi không về nước sau khi hết hạn tư cách lưu trú*) ngày càng tăng lên, đã xuất hiện những bên “không chính thức”, trong đó có doanh nghiệp tuyển dụng và môi giới hoạt động không có giấy phép.

Đi làm việc ở nước ngoài là sự chọn lựa hấp dẫn đối với người lao động mong muốn tìm được việc làm và với thu nhập cao hơn, tuy nhiên, nhiều người lao động đi làm việc ở nước ngoài đã phải đối mặt với nhiều khó khăn, đặc biệt khi họ không được thông tin đầy đủ về quyền lợi của mình, về trách nhiệm của doanh nghiệp dịch vụ cũng như chủ sử dụng lao động. Với việc có nhiều bên liên quan tới quá trình đi làm việc ở nước ngoài, những khó khăn mà người lao động có thể phải đối mặt ở nước ngoài là rất nhiều và vấn đề có thể phát sinh ngay từ thời điểm người lao động cân nhắc đến việc đi làm việc ở nước ngoài cho đến tận khi họ trở về Việt Nam.

Những phát sinh thường gặp đối với người lao động là do thiếu thông tin, thiếu sự minh bạch về những nội dung cơ bản như chi phí đi làm việc ở nước ngoài, quy trình tuyển dụng, sự phù hợp của người lao động về công việc tại một thị trường lao động cụ thể và các điều khoản về việc làm. Điều này có thể khiến người lao động phải gánh những khoản nợ lớn do chi phí quá cao phải nộp cho doanh nghiệp dịch vụ hoặc môi giới. Nhiều báo cáo cho thấy người lao động được trả mức lương thấp hoặc được bố trí làm những công việc trong điều kiện làm việc không đảm bảo, tồi tệ. Nhiều người lao động có thể bị hấp dẫn bởi các kênh đi làm việc ở nước ngoài không chính thống nhưng thủ tục dễ dàng, nhanh chóng và chi phí thấp.

Tiến hành khiếu nại

Người lao động đi làm việc ở nước ngoài cũng như các cơ quan hữu quan đều phải đối mặt với nhiều vấn đề trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, đến nay, chưa có một đánh giá nào về hiệu quả của khung thể chế hỗ trợ cho quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Do vậy, năm 2014, được sự chấp thuận của Ban cố vấn dự án, Dự án Tam giác GMS đã đề xuất hợp tác với Vụ Pháp chế, Bộ Lao động TBXH và Hội Trợ giúp pháp lý cho người nghèo Việt Nam triển khai thực hiện một dự án nghiên cứu về cơ chế khiếu nại hiện hành đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài. Mục tiêu của nghiên cứu này là đưa ra cái nhìn tổng quan về hoạt động của cơ chế khiếu nại tại Việt Nam, nâng cao nhận thức về các vấn đề phát sinh trong quá trình khiếu nại, cũng như xác định giải pháp tăng cường khung pháp lý để có thể đáp ứng nhu cầu của người lao động đi làm việc ở nước ngoài một cách hiệu quả hơn cũng như hướng dẫn bổ sung cho các cơ quan có liên quan trong quá trình giải quyết khiếu nại.

Hội Trợ giúp pháp lý cho người nghèo Việt Nam chịu trách nhiệm chính trong việc tiến hành nghiên cứu thực địa, gồm công tác chuẩn bị và tiến hành phỏng vấn, phân tích kết quả, chuẩn bị dự thảo đầu tiên của bản báo cáo. Đại diện của Bộ LĐTBXH cũng rất tích cực tham gia nghiên cứu, tiến hành phỏng vấn với người lao động và cán bộ địa phương, chuẩn bị tài liệu, rà soát văn bản pháp luật về cơ chế khiếu nại. Dự án Tam giác GMS cũng tham gia xây dựng bảng hỏi phỏng vấn và cử đại diện tham gia nhóm phỏng vấn.

Nghiên cứu này được tiến hành xuất phát từ tiền đề cơ bản là khi gặp vấn đề phát sinh, người lao động làm việc ở nước ngoài thường cảm thấy e ngại khi đề cập đến vấn đề mà mình đang gặp phải. Người lao động có thể không nhận ra rằng quyền lợi của họ bị vi phạm, lo sợ bị chủ sử dụng lao động phạt, không biết đến đâu để nhận được sự hỗ trợ, không biết phải viết đơn khiếu nại như thế nào. Nhiều người lao động không biết nộp đơn khiếu nại tới cơ quan nào, hoặc gặp nhiều khó khăn khi chuẩn bị hồ sơ, đủ chứng cứ cần thiết theo yêu cầu. Nguyên nhân của việc này có thể do giấy tờ, hồ sơ bị thất lạc hoặc bị hư hại, không lưu giữ hợp đồng được ký kết bằng văn bản hoặc hợp đồng của họ không bao giờ được thực hiện đúng theo quy định hoặc có sự khác biệt giữa hợp đồng đã ký tại Việt Nam và bản hợp đồng mà họ được phát tại nước tiếp nhận và hợp đồng này thường không có nội dung bằng tiếng Việt.

Ngoài ra, chính quyền các địa phương cũng phải đối mặt với những thách thức về năng lực và kiến thức để giải quyết khiếu nại một cách hiệu quả, đặc biệt trong việc phối hợp với các bên có liên quan hoặc thu thập thông tin một cách đầy đủ và kịp thời từ doanh nghiệp dịch vụ. Điều này là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc chậm trễ trong hỗ trợ giải quyết từ các cơ quan chính quyền địa phương và cản trở việc triển khai đầy đủ các quy định của pháp luật như kỳ vọng. Như sẽ đề cập ở Chương 3, khung pháp lý hiện hành Việt Nam có quy định về cơ chế khiếu nại đối với người lao động làm việc ở nước ngoài, trước tiên là Luật người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng. Tiếp đó là Nghị định số 119 của Chính phủ, có hiệu lực từ tháng 2 năm 2015, được ban hành với mục tiêu tăng cường hiệu quả của hoạt động khiếu nại, tố cáo đối với người lao động, đặc biệt là người lao động làm việc ở nước ngoài. Kết quả của điều tra này cho thấy cho dù đã có khung pháp lý về khiếu nại, tố cáo, vẫn còn đó những lỗ hổng và vấn đề thực tiễn trong triển khai và đảm bảo thực thi quy định của pháp luật. Điều này có nghĩa là việc khiếu nại có thể khó khăn, rầy rà và thường mang lại kết quả hạn chế.

Đây là những rào cản đối với người lao động làm việc ở nước ngoài trong việc tiếp cận với hệ thống thực thi pháp luật và dường như việc chưa kiểm soát hiệu quả những doanh nghiệp tuyển dụng không có đạo đức sẽ tạo điều kiện để những cá nhân, tổ chức tuyển dụng này có đất hoạt động, làm tăng khả năng số vụ việc khiếu nại của người lao động và tăng số lao động lựa chọn con đường đi làm việc ở nước ngoài thông qua các kênh không có giấy tờ hợp pháp. Điều này có nghĩa chính sách của Chính phủ đã ban hành vẫn chưa đạt được mục tiêu thúc đẩy hoạt động và số lượng người lao động được đưa đi làm việc ở nước ngoài. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng cho thấy có những tiến bộ đạt được trong thời gian gần đây, như là việc ban hành Nghị định số 119 và việc Cục QLLĐNN xây dựng cơ sở dữ liệu về khiếu nại. Đây là cơ hội thúc đẩy hiệu quả quy trình và thực tiễn của hoạt động khiếu nại cũng như tiếp tục tăng cường để cải thiện hơn nữa hoạt động này.

Nghiên cứu được dựa trên các phân tích do ILO tiến hành về hoạt động của cơ chế khiếu nại đối với người lao động làm việc ở nước ngoài tại một số quốc gia khác trong khu vực Châu Á, trong đó gồm Thái Lan và Sri-lan-ka vào năm 2013, Cam-pu-chia vào năm 2014. Nghiên cứu này cũng thúc đẩy các nguyên tắc được đưa ra trong Tuyên bố và Khuyến nghị của ASEAN tại Diễn đàn thường niên của ASEAN về Lao động di cư lần thứ 6 vào năm 2013.

1.2 Phương pháp nghiên cứu

Bản báo cáo này gồm thông tin về việc rà soát khung pháp luật hiện tại đối với hoạt động khiếu nại của người lao động đi làm việc ở nước ngoài, những tiêu chuẩn quốc tế có liên quan, phỏng vấn về kinh nghiệm của người lao động cũng như các cơ quan hữu quan Việt Nam trong quá trình khiếu nại và giải quyết, quản lý về khiếu nại.

Nghiên cứu này cơ bản dựa trên phương pháp nghiên cứu định tính, sử dụng các công cụ thu thập dữ liệu dưới đây:

- **Rà soát văn bản:** Rà soát quy định pháp luật của Việt Nam và tiêu chuẩn lao động quốc tế, tham khảo báo cáo của Sở Lao động – Thương binh và Xã hội tại các tỉnh tham gia dự án và báo cáo của Cục QLLĐNN.
- **Phỏng vấn một số cán bộ, cá nhân chính có liên quan:** Phỏng vấn cán bộ, nhân viên các tổ chức, cơ quan hỗ trợ người lao động trong việc giải quyết khiếu nại.
- **Phỏng vấn chi tiết cá nhân người lao động:** Phỏng vấn người lao động đi làm việc ở nước ngoài và gia đình họ về kinh nghiệm trong khi đi làm việc ở nước ngoài và trong hoạt động khiếu nại. Nhóm phỏng vấn cũng rà soát văn bản, tài liệu có liên quan, chuẩn bị hồ sơ/đơn khiếu nại, hồ sơ/đơn tố cáo và bản chụp hợp đồng để phục vụ phỏng vấn cũng như đánh giá.
- **Thảo luận nhóm trọng tâm:** Một số lao động nam, lao động nữ đi làm việc ở nước ngoài và gia đình họ được lựa chọn cho phỏng vấn cá nhân cũng tham gia buổi thảo luận nhóm trọng tâm.

Trước khi tiến hành nghiên cứu thực địa, nhóm phỏng vấn đã liên hệ và phối hợp chặt chẽ với Sở Lao động – Thương binh và Xã hội từng địa phương có liên quan để khâu nối các hoạt động và thu xếp cho các buổi phỏng vấn. Người lao động đi làm việc ở nước ngoài tham gia phỏng vấn được lựa chọn trên cơ sở thông tin do Sở LĐTBXH lưu trữ về danh sách những người lao động có nguyện vọng đi làm việc ở nước ngoài, những lao động đã đi làm việc ở nước ngoài trở về có khiếu nại phát sinh trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài.

Kết quả ban đầu của nghiên cứu này được thảo luận tại Hội thảo do Vụ Pháp chế, Bộ LĐTBXH phối hợp với Hội Trợ giúp pháp lý cho người nghèo Việt Nam tổ chức vào tháng 7 năm 2014. Tham dự Hội thảo có 34 đại biểu (19 nam và 15 nữ) đại diện các cơ quan nhà nước, Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam (TLĐLĐVN), tổ chức xã hội dân sự và người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

1.3 Mẫu nghiên cứu

Từ ngày 12 đến 27 tháng 5 năm 2014, nhóm phỏng vấn đã tiến hành gặp gỡ những cán bộ có liên quan và phỏng vấn chi tiết cá nhân đối với 138 trường hợp tại các tỉnh Quảng Ngãi, Hà Tĩnh và Thanh Hoá gồm cán bộ cấp tỉnh, huyện và xã, người lao động sẽ và đã đi làm việc ở nước ngoài cùng thân nhân.

Hình 1. Bản đồ Việt Nam: Những địa phương tham gia điều tra



Đại diện các cơ quan cấp tỉnh được phỏng vấn gồm cán bộ phụ trách công tác quản lý lao động, thẩm phán, cán bộ cơ quan công an, cán bộ xã và đại diện Hội Phụ nữ tỉnh, ban thanh tra nhân dân xã.

Người lao động được phỏng vấn gồm những người đã hoàn thành hợp đồng lao động ở nước ngoài, người lao động làm việc ở nước ngoài phải về nước trước thời hạn, người lao động gặp khó khăn trước khi xuất cảnh và vẫn chưa được đưa đi làm việc ở nước ngoài.

Bảng 1. Người trả lời phỏng vấn theo nhóm

Nhóm trả lời phỏng vấn	Số lượng người được phỏng vấn
Cán bộ (tổng số)	87
Cán bộ cấp tỉnh	27
Cán bộ cấp huyện	36
Cán bộ cấp xã	24
Người lao động đi làm việc ở nước ngoài	44
Thân nhân người lao động	7
Tổng số	138

Nguồn: Dữ liệu từ nghiên cứu thực địa

1.4 Hạn chế của nghiên cứu

Trong tổng số 44 người lao động được phỏng vấn, chỉ có 6 người là nữ giới. Tỷ lệ này thấp hơn rất nhiều so với số liệu thống kê chính thức cho thấy lao động nữ chiếm tỷ lệ 1/3 trên tổng số người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Điều này khiến phân tích về giới trong nghiên cứu này bị hạn chế. 44 lao động được lựa chọn hầu hết từ các xã nghèo, trong đó nhiều người là người dân tộc thiểu số, được xác định và lựa chọn vì có vấn đề cần khiếu nại trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài, nhưng không phải tất cả các trường hợp người lao động đều có đơn khiếu nại. Do vậy bản chất và kết quả khiếu nại của số lao động này không mang tính đại diện rộng cho số người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Một điều cần lưu ý là thời điểm phỏng vấn số lao động này được tiến hành trước khi Nghị định số 119 được ban hành.

Nghiên cứu thực địa chỉ tập trung vào số lao động trở về từ Malaysia và Lybia⁴, một số lao động đi theo hình thức tự đi. Người lao động từ các xã nghèo thông thường có tay nghề thấp và thường thì họ sẽ làm các công việc có thu nhập thấp mà không mấy người muốn làm; chi phí họ phải trả cũng thấp hơn so với các thị trường khác. Do vậy, kết quả nghiên cứu này không phù hợp để có thể ngoại suy rộng về các xu hướng có liên quan, ví dụ như khiếu nại thường phát sinh ở nước nào, hoặc nghiên cứu này có nhằm để đánh giá về tác động tổng thể của hoạt động đi làm việc ở nước ngoài đối với người lao động có tay nghề thấp hay không. Sự tham gia của cán bộ cơ quan hữu quan vào quá trình phỏng vấn có thể tác động vào mức độ cởi mở về thông tin mà người được phỏng vấn - trong đó có cả cán bộ cơ quan nhà nước, cung cấp về những khuyết thiếu mà họ cảm nhận được trong quy trình giải quyết khiếu nại, hoặc trong khung thể chế điều chỉnh hoạt động này.

Tuy nhiên, nội dung căn bản của các cuộc phỏng vấn và mức độ nhất quán thông tin ghi nhận giúp đưa ra nhận định và kết luận có sở sở về hoạt động khiếu nại.

Thông tin tổng quan về pháp luật không thể đưa ra một sự đánh giá đầy đủ, chi tiết về tất cả các quy định pháp luật liên quan đến người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài, đúng hơn, thông tin này chỉ nêu bật các quy định chính liên quan đến hoạt động của cơ chế khiếu nại đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

⁴ Sau khi bạo loạn dân sự xảy ra tại Libya, nhiều lao động Việt Nam đã rời khỏi đây hoặc được trợ giúp để trở về Việt Nam, với sự hỗ trợ tài chính từ Quỹ Hỗ trợ việc làm ngoài nước do BỘ LĐTBXH quản lý.

Các tiêu chuẩn quốc tế và sáng kiến khu vực về cơ chế khiếu nại

IKhi rà soát hoạt động của cơ chế khiếu nại tại Việt Nam và đánh giá các nội dung cần được cải thiện, điều quan trọng là cần xem xét trong bối cảnh quốc tế rộng hơn, cụ thể là các tiêu chuẩn quốc tế có liên quan và các sáng kiến quan trọng trong khu vực. Có nhiều tiêu chuẩn và sáng kiến như vậy mà các nước có thể sử dụng để xây dựng và triển khai thực hiện cơ chế khiếu nại cho người lao động đi làm việc ở nước ngoài, bao gồm các tiêu chuẩn mang tính ràng buộc, những tài liệu hướng dẫn hoặc khuyến nghị không ràng buộc

2.1 Các tiêu chuẩn quốc tế

2.1.1 Công ước và Khuyến nghị

Lao động di cư được bảo vệ bởi những công cụ quốc tế, gồm những Công ước cơ bản của Tổ chức Lao động Quốc tế⁵. Một số Công ước của ILO và Liên hiệp quốc có liên quan cụ thể tới người lao động làm việc ở nước ngoài, cụ thể là Công ước Di cư về Việc làm năm 1949 (số 97), Công ước về Lao động di cư năm 1975 (số 143), Công ước về các Tổ chức việc làm tư nhân năm 1997 (số 181), Công ước về Lao động giúp việc gia đình, 2011 (số 189) và Công ước quốc tế về Bảo vệ quyền của tất cả lao động di cư và thành viên gia đình họ năm 1990 (ICMW). Trong khu vực ASEAN, việc phê chuẩn các Công ước cụ thể liên quan đến người lao động làm việc ở nước ngoài đạt tỷ lệ thấp (xem Bảng 2 dưới đây).

⁵ Các Công ước cơ bản của ILO là Công ước về Lao động cưỡng bức năm 1930 (số 29), Công ước về Tự do Hiệp hội và Bảo vệ quyền tổ chức năm 1948 (số 87), Công ước Quyền Tổ chức và Thương lượng tập thể năm 1949 (số 98), Công ước về Trả công bình đẳng năm 1951 (số 100), Công ước về Xóa bỏ Lao động trẻ em năm 1957 (số 105), Công ước về Chống phân biệt đối xử (về Việc làm và Công việc) năm 1958 (số 111), Công ước về Độ tuổi tối thiểu năm 1973 (số 138) và Công ước về Xóa bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất năm 1999 (số 182).

Bảng 2. Tình hình phê chuẩn một số Công ước quốc tế trong khu vực ASEAN

	Brunei	Cam-pu- chia	In-đô-nê- sia	CHDCND Lào	Malaysia	Miến điện	Phi-lip-pin	Sin-ga-po	Thái Lan	Việt Nam
CƯ29		1969	1950	1964	1957	1955	2005	1965	1969	2007
CƯ87		1999	1998			1955	1953			
CƯ97					* 1964		2009			
CƯ98		1999	1957		1961		1953	1965		
CƯ100		1999	1958	2008	1997		1953	2002	1999	1997
CƯ105		1999	1999		*** 1958		1960	*** 1965	1969	
CƯ111		1999	1999	2008			1960			1997
CƯ138	2011	1999	1999	2005	1997		1998	2005	2004	2003
CƯ143							2006			
CƯ181										
CƯ182	2008	2006	2000	2005	2000	2013	2000	2001	2001	2000
CƯ189							2012			
ICMW		** 2004	2012				1995			

* Được phê chuẩn tại Bang Sabah. ** Đã ký kết. *** Bã ước.
Nguồn: ILO

Công ước số 181 quy định tiêu chuẩn trong quản lý điều hành các tổ chức việc làm tư nhân để đảm bảo hoạt động này được tiến hành một cách bình đẳng. Điều 10 của Công ước 181 quy định cơ sở để tiến hành khiếu nại về hoạt động tuyển dụng:

Cơ quan có thẩm quyền sẽ đảm bảo thủ tục và quy trình đầy đủ, gồm đại diện phù hợp nhất từ các tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động, trong việc điều tra cáo buộc lạm dụng và lừa đảo liên quan đến các hoạt động của tổ chức việc làm tư nhân.
(ILO, 1997a)

Khuyến nghị không ràng buộc về các Tổ chức việc làm tư nhân năm 1997 (số 188) bổ sung quy định của Công ước 181.

Hướng dẫn cụ thể liên quan đến việc triển khai và áp dụng Công ước 181 và Khuyến nghị 188 có thể được tìm thấy trong tài liệu của ILO xuất bản năm 2007 *Hướng dẫn đối với các tổ chức việc làm tư nhân, quy định, giám sát và đảm bảo thực thi*, trong đó cũng lưu ý rằng người lao động làm việc ở nước ngoài cần được thông tin đầy đủ về thủ tục khiếu nại.

Không chỉ giới hạn áp dụng đối với người lao động di cư, Công ước về lao động giúp việc gia đình năm 2011 (số 189) cũng là một bộ tiêu chuẩn quan trọng trong bối cảnh số lượng người lao động làm giúp việc gia đình ở nước ngoài ngày càng gia tăng. Phù hợp với việc xây dựng cơ chế khiếu nại, Điều 17 của Công ước số 189 quy định:

1. Mỗi quốc gia thành viên sẽ thiết lập cơ chế khiếu nại hiệu quả, dễ tiếp cận và các biện pháp đảm bảo tuân thủ phù hợp với luật pháp và quy định trong nước về bảo vệ lao động giúp việc gia đình.

2. Mỗi quốc gia thành viên sẽ thiết lập và thực hiện các biện pháp thanh tra lao động, đảm bảo thực thi và xử phạt trên cơ sở xem xét tính đặc thù của loại hình lao động giúp việc gia đình, phù hợp với luật pháp và quy định trong nước.
(ILO, 2011a)

Khuyến nghị kèm theo Công ước số 189 - Khuyến nghị về lao động giúp việc gia đình năm 2011 (số 201) có hướng dẫn bổ sung về việc triển khai cơ chế khiếu nại tại Điều 7(a) với nội dung các Quốc gia thành viên cần xem xét xây dựng cơ chế khiếu nại dễ dàng tiếp cận để lao động giúp việc gia đình có thể thông tin về các vụ việc lạm dụng, quấy rối và bạo lực (ILO, 2011b).

2.1.2 Khung đa phương về di cư lao động

Khung Đa phương không ràng buộc của ILO về di cư lao động, cung cấp một bộ đầy đủ các nguyên tắc và hướng dẫn dựa trên quyền được xây dựng thông qua sự đồng thuận ba bên trên toàn cầu. Nguyên tắc 10 của Khung Đa phương liên quan đến việc áp dụng có hiệu quả, đảm bảo thực thi pháp luật và quy định quốc gia để bảo vệ người lao động di cư. Hướng dẫn này kêu gọi các Chính phủ tạo điều kiện thúc đẩy hoạt động này với việc:

10.5. Có giải pháp hữu hiệu xử lý những vi phạm về quyền lợi của tất cả người lao động làm việc ở nước ngoài, tạo các kênh hiệu quả và dễ tiếp cận đối với tất cả lao động di cư trong hoạt động khiếu nại để đảm bảo quyền lợi của họ và không có bất kỳ sự phân biệt đối xử, đe dọa hoặc trả thù;

10.6. Có biện pháp xử lý bất kỳ hoặc tất cả các cá nhân, tổ chức liên quan vi phạm quyền lợi của người lao động trong hoạt động tuyển dụng và việc làm của người lao động;

10.7. Có biện pháp, hình thức xử phạt hiệu quả đối với tất cả những người chịu trách nhiệm để xảy ra vi phạm về quyền của người lao động đi làm việc ở nước ngoài;

10.8. Cung cấp thông tin cho người lao động đi làm việc ở nước ngoài về các quyền của họ và hỗ trợ họ bảo vệ quyền lợi của chính mình;

10.9. Cung cấp thông tin tới các tổ chức của người sử dụng lao động, tổ chức của người lao động về quyền lợi của người lao động làm việc ở nước ngoài;

10.10. Cung cấp các dịch vụ biên, phiên dịch hỗ trợ người lao động làm việc ở nước ngoài trong tổ tụng hành chính và pháp lý, nếu cần thiết;

10.11. Cung cấp dịch vụ pháp lý, phù hợp với luật pháp và thực tiễn quốc gia, hỗ trợ người lao động làm việc ở nước ngoài khi tiến hành các thủ tục tố tụng pháp lý liên quan đến việc làm và hoạt động đi làm việc ở nước ngoài.
(ILO, 2006, trang 20)

Nguyên tắc 11 của Khung đa phương có liên quan đến các biện pháp nhằm ngăn chặn hành vi lạm dụng đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Về cơ chế khiếu nại, trong hướng dẫn đề xuất như sau:

11.3. Thực hiện các biện pháp hiệu quả và dễ tiếp cận đối với người lao động có quyền lợi bị vi phạm, bất kể họ đi làm việc ở nước ngoài theo hình thức nào, trong đó có biện pháp khắc phục những vi phạm về hợp đồng lao động, như bồi thường về tài chính;

11.4. Áp dụng biện pháp xử phạt và hình phạt đối với cá nhân và tổ chức chịu trách nhiệm để xảy ra hành vi lạm dụng người lao động làm việc ở nước ngoài;

11.5. Thông qua các biện pháp khuyến khích người lao động làm việc ở nước ngoài và nạn nhân của hoạt động buôn người tố cáo về vụ việc lạm dụng, bóc lột và vi phạm các quyền của họ, đặc biệt đối với phụ nữ và trẻ em và thiết lập cơ chế để người lao động làm việc ở nước có thể khiếu nại mà không sợ bị đe dọa hoặc trả thù.
(ILO, 2006, tr. 21-22)

2.2 Các sáng kiến ASEAN

Trong khuôn khổ Ủy ban ASEAN về việc thực hiện Tuyên bố ASEAN về Bảo vệ và Thúc đẩy Quyền của lao động di cư, Diễn đàn ASEAN về lao động di cư (AFML) là một diễn đàn để thảo luận và trao đổi các thực tiễn và ý tưởng tốt nhất giữa các Chính phủ, tổ chức của người lao động, tổ chức của người sử dụng lao động và các tổ chức xã hội dân sự có liên quan về những vấn đề chính mà người lao động di cư trong trong khu vực Đông Nam Á phải đối mặt.

Diễn đàn ASEAN về lao động di cư đưa ra các khuyến nghị để thúc đẩy việc thực hiện Tuyên bố ASEAN, nghĩa vụ 13 và 14 của Tuyên bố ASEAN đặc biệt phù hợp với Việt Nam.

Nghĩa vụ 13 yêu cầu các Thành viên “xây dựng chính sách và thủ tục để tạo điều kiện thúc đẩy các nội dung liên quan đến việc đưa người lao động ra nước ngoài làm việc, bao gồm hoạt động tuyển dụng, chuẩn bị phái cử, bảo vệ người lao động trong thời gian làm việc ở nước ngoài cũng như hồi hương và tái hòa nhập sau khi người lao động hoàn thành hợp đồng về nước”(ASEAN, 2007).

Nghĩa vụ 14 nhấn mạnh sự cần thiết phải loại bỏ hành vi tuyển dụng trái pháp luật, trong đó yêu cầu phải có cơ chế hữu hiệu để phát hiện ra những hành vi này. Nghĩa vụ 14 quy định các quốc gia thành viên cần “xây dựng và thúc đẩy thực hiện các quy định pháp luật điều chỉnh việc tuyển dụng lao động nước ngoài và có cơ chế loại bỏ hành vi trái pháp luật trong hoạt động tuyển dụng, thông qua hợp đồng hợp lệ và hợp pháp, quy định chặt chẽ và có sự thẩm định hoạt động của các tổ chức tuyển dụng và người sử dụng lao động, thiết lập danh sách đen về các doanh nghiệp, tổ chức hoạt động trái pháp luật/vô trách nhiệm” (ASEAN, 2007).

AFML được tổ chức hàng năm, và mỗi năm tập trung vào một chủ đề cụ thể về lao động di cư. Tại Diễn đàn AFML lần thứ 6 được tổ chức tại Brunei Darussalam năm 2013, việc tiếp cận với cơ chế khiếu nại cho người lao động di cư tại nước phái cử và tại nước tiếp nhận là một nội dung quan trọng trong các buổi thảo luận. Để bảo vệ quyền của lao động di cư phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế về lao động và nhân quyền, Diễn đàn đã đưa ra những khuyến nghị sau đây để thực hiện tại các Quốc gia thành viên ASEAN:

Bảng 3. Khuyến nghị của Diễn đàn ASEAN lần thứ 6 về cơ chế khiếu nại

Khuyến nghị số	Nội dung khuyến nghị
9	Xây dựng và tăng cường các cơ chế khiếu nại hiện hành cho lao động di cư tại các nước thành viên ASEAN sao cho minh bạch, dễ tiếp cận và đơn giản trong quá trình tuyển dụng, việc làm, chấm dứt hợp đồng và bị trục xuất. Về vấn đề này, điều quan trọng là cần đảm bảo tính nhất quán của hoạt động khiếu nại được rà soát kỹ lưỡng.
10	Đảm bảo rằng các cơ chế khiếu nại mang tính nhạy cảm về giới và đáp ứng với đặc điểm dễ bị tổn thương của lao động làm việc ở nước ngoài.
11	Hỗ trợ phát triển các trung tâm dịch vụ "một cửa" cho người lao động di cư mà một trong những hoạt động là tạo điều kiện để người lao động tiếp cận với cơ chế khiếu nại và sự hỗ trợ, bao gồm cả dịch vụ phiên dịch, giới thiệu/tư vấn pháp lý miễn phí, phối hợp với các bên liên quan trong đó có cộng đồng người di cư, các tổ chức của người lao động, tổ chức của người sử dụng lao động, và các tổ chứcXHDS để đảm bảo rằng người lao động di cư có thể tiếp cận các dịch vụ này
12	Đảm bảo thông tin về các trung tâm dịch vụ này và thông tin về cơ chế khiếu nại được phổ biến đến người lao động di cư và gia đình của họ thông qua các kênh truyền thông phù hợp như, báo điện tử và báo giấy, trung tâm hỗ trợ lao động di cư, các chương trình/hoạt động thực hiện tại cộng đồng, đào tạo trước phái cử, hội thảo định hướng nghề nghiệp và cơ quan ngoại giao.
13	Đảm bảo và tăng cường vai trò của các tùy viên lao động, các Đại sứ quán và các quan chức lãnh sự bao gồm các dịch vụ hỗ trợ về khiếu nại cho người lao động di cư.
14	Cơ chế giải quyết tranh chấp, hòa giải, và các biện pháp giải quyết tranh chấp khác cần được xem xét đầy đủ trước khi tiến hành thủ tục tố tụng hành chính hoặc tư pháp.
15	Đảm bảo việc thông báo và thông tin kịp thời giữa các nước phái cử và nước tiếp nhận về những vụ việc pháp lý liên quan đến lao động di cư; mở rộng hợp tác nhằm tạo điều kiện để người lao động di cư khiếu nại về các trường hợp vi phạm quyền lợi của họ ngay tại quốc gia nơi vi phạm xảy ra.
16	Thúc đẩy hoạt động phối hợp công đoàn liên quốc gia để hỗ trợ người lao động di cư trong trường hợp khiếu nại.
17	Đảm bảo, bất cứ ở đâu có thể, trách nhiệm chung giữa người sử dụng lao động và đơn vị tuyển dụng trong trường hợp lao động di cư có khiếu nại đơn vị tuyển dụng trong việc tuyển dụng và đưa người lao động ra nước ngoài làm việc.
18	Đảm bảo khi lao động di cư về nước, các thủ tục được thu xếp đầy đủ và người sử dụng lao động sẽ chịu các chi phí liên quan.
19	Tăng cường chia sẻ kinh nghiệm và thông tin giữa các nước thành viên ASEAN trong việc thực hiện các cơ chế khiếu nại của mình thông qua việc đánh giá quy trình giải quyết khiếu nại của người lao động di cư.
20	Xem xét đưa ra hướng dẫn và các công cụ trong khu vực về việc xây dựng tiêu chuẩn và nội dung chính của cơ chế khiếu nại cho người lao động di cư.

Nguồn: ASEAN, 2013.

Việc thực hiện các khuyến nghị từ các Diễn đàn trước đây đã được thảo luận tại AFMLthứ 7 tổ chức tại Myanmar từ ngày 20-21/11/2014.

Khung pháp lý của Việt Nam về khiếu nại của người lao động đi làm việc ở nước ngoài

Tại Việt Nam, có nhiều luật và quy định điều chỉnh tất cả các giai đoạn của quá trình đi làm việc ở nước ngoài, từ việc tuyển chọn, đưa đi và trở về nước, gồm một số văn bản luật được sửa đổi trong những năm gần đây và một số văn bản luật được ban hành mới. Số lượng và sự đa dạng của văn bản pháp luật tạo ra môi trường hoạt động phức tạp khiến nhiều người lao động đi làm việc ở nước ngoài có thể gặp khó khăn để có thể hiểu và áp dụng pháp luật. Báo cáo này tập trung vào các quy định pháp luật chính hiện đang có hiệu lực tại Việt Nam quy định về quyền của người lao động đi làm việc ở nước ngoài trong hoạt động khiếu nại.

3.1 Hiến pháp của Việt Nam

Tại Điều 30 của Hiến pháp Việt Nam (sửa đổi năm 2013), công dân có quyền khiếu nại hoặc tố cáo về các hoạt động trái pháp luật:

1. Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân.
 2. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật.
 3. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác.
- (Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2013)

3.2 Luật người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng

Trong khuôn khổ Hiến pháp, Luật Người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng là luật chính điều chỉnh hoạt động phái cử và quản lý lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài. Luật quy định nhiều vấn đề liên quan đến hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài gồm cấp giấy phép cho các doanh nghiệp hoạt động dịch vụ, các quyền và nghĩa vụ của người lao động và doanh nghiệp dịch vụ.

Luật cũng quy định người lao động làm việc ở nước ngoài có quyền khiếu nại trong những trường hợp nhất định, và các cơ quan có trách nhiệm giải quyết khiếu nại.

Trước khi Luật được ban hành, không có quy định về khiếu nại cụ thể nào đối với người lao động làm việc ở nước ngoài.

3.2.1 Phạm vi điều chỉnh của Luật

Tại Điều 2 quy định, Luật được áp dụng đối với tổ chức, cá nhân sau đây:

- Doanh nghiệp, tổ chức sự nghiệp đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng;
- Người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo các hình thức quy định tại Điều 6 của Luật này;
- Người bảo lãnh cho người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng;
- Tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng.

Điều 6 quy định người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo một trong các hình thức sau đây:

- Hợp đồng đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài với doanh nghiệp hoạt động dịch vụ đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài, tổ chức sự nghiệp được phép hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài;
- Hợp đồng đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài với doanh nghiệp trúng thầu, nhận thầu hoặc tổ chức, cá nhân đầu tư ra nước ngoài có đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài;
- Hợp đồng đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hình thức thực tập nâng cao tay nghề với doanh nghiệp đưa người lao động đi làm việc dưới hình thức thực tập nâng cao tay nghề;
- Hợp đồng cá nhân trực tiếp với người sử dụng lao động nước ngoài

Điều 9(4) yêu cầu doanh nghiệp hoạt động dịch vụ đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài phải có tiền ký quỹ để được xem xét cấp giấy phép và Điều 22 của Luật quy định số tiền ký quỹ này có thể được sử dụng để giải quyết các vấn đề phát sinh trong trường hợp doanh nghiệp không thực hiện nghĩa vụ của mình trong hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

Luật quy định một số nghĩa vụ của doanh nghiệp dịch vụ trong hoạt động tuyển dụng lao động, gồm

- Giải quyết tranh chấp liên quan đến người lao động (Điều 27(2)(e));
- Báo cáo và phối hợp với cơ quan đại diện ngoại giao, lãnh sự Việt Nam ở nước ngoài quản lý và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động trong thời gian làm việc ở nước ngoài (Điều 27(2)(g));
- Bồi thường cho người lao động, người bảo lãnh về những thiệt hại do doanh nghiệp gây ra theo quy định của pháp luật (Điều 27(2)(h)).

Tổ chức sự nghiệp đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài có nghĩa vụ theo Điều 41(2)(e) báo cáo và phối hợp với cơ quan đại diện ngoại giao, lãnh sự Việt Nam ở nước ngoài quản lý và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động làm việc ở nước ngoài, giải quyết các vấn đề phát sinh đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Người lao động cũng được bồi thường thiệt hại trong trường hợp tổ chức sự nghiệp vi phạm Hợp đồng đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài (Điều 49(3))

3.2.2 Khả năng khiếu nại của người lao động

Điều 44(6) tạo điều kiện để người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng được khiếu nại, tố cáo hoặc khởi kiện về những hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Điều 44(6) không hạn chế các bên có thể bị khiếu nại liên quan đến hoạt động này. Quyền này không được quy định cụ thể đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng cá nhân nhưng người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hình thức này có quyền được các cơ quan ngoại giao Việt Nam ở nước tiếp nhận bảo vệ về quyền lợi hợp pháp (Điều 53(1)(b)).

Điều 69(8) quy định công tác quản lý nhà nước đối với người lao động làm việc ở nước ngoài, trong đó trách nhiệm của Bộ LĐTBXH được quy định tại Điều 70, gồm kiểm tra, thanh tra và xử lý các hành vi vi phạm theo quy định pháp luật; giải quyết tranh chấp, khiếu nại và tố cáo.

Chương VII quy định việc giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm. Cụ thể, Luật quy định như sau:

- Tranh chấp giữa người lao động và doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài được giải quyết trên cơ sở hợp đồng ký giữa các bên và quy định của pháp luật Việt Nam (Điều 73(1));
- Tranh chấp giữa người lao động và người sử dụng lao động nước ngoài được giải quyết trên cơ sở thỏa thuận đã ký giữa các bên và quy định pháp luật của nước tiếp nhận người lao động, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, thỏa thuận quốc tế mà bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ ký với bên nước ngoài (Điều 73(2)).

Theo Điều 74, người nào có hành vi vi phạm quy định của Luật thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; trường hợp gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật. Điều 75 cũng quy định các mức xử phạt áp dụng với doanh nghiệp dịch vụ, đơn vị sự nghiệp đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài, các mức xử phạt gồm cảnh cáo, phạt tiền, bồi thường thiệt hại hoặc thu hồi giấy phép. Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức, cá nhân vi phạm gồm Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Chánh Thanh tra Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Chánh thanh tra Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, Thanh tra viên chuyên ngành khi tiến hành thanh tra độc lập, Cục trưởng Cục Quản lý Lao động Ngoài nước (Điều 76).

3.3 Nghị định 119/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014

Văn bản pháp luật gần đây nhất được ban hành liên quan đến cơ chế khiếu nại đối với người lao động làm việc ở nước ngoài là Nghị định 119, có hiệu lực thực hiện từ ngày 1/2/2015. Nghị định quy định việc giải quyết khiếu nại trong nhiều lĩnh vực trong đó bao gồm hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài do các doanh nghiệp dịch vụ thực hiện.

Đáng chú ý là Nghị định không áp dụng cụ thể đối với doanh nghiệp nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập (lưu ý là các khiếu nại liên quan đến doanh nghiệp nhà nước có thể được xem xét giải quyết theo Luật Khiếu nại, 2011 số 02/2011-QH13- xem

phân tích dưới đây) hoặc người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng cá nhân (Điều 2(2)). Trước ngày 1 tháng 7 năm 2015, theo Điều 4(22) Luật Doanh nghiệp số 60/2005-QH11, doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp mà nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Từ ngày 1/7/2015, doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp mà nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo quy định của Luật Doanh nghiệp mới số 68/2014/QH13. Theo số liệu năm 2013, dự kiến Nghị định 119 được áp dụng với trên 70% số doanh nghiệp được cấp giấy phép hoạt động dịch vụ đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài.

Việc khiếu nại theo quy định tại Nghị định gồm việc người lao động yêu cầu (khi có căn cứ) xem xét lại quyết định, hành vi về đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài (Điều 3)(3)). Người khiếu nại, trong đó có người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, hoặc tổ chức, cá nhân liên quan đến việc đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (Điều 3)(7)). Khiếu nại có thể được đưa ra đối với tổ chức và cá nhân đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài (Điều 3)(10)).

Theo tinh thần Nghị định, quyền tố cáo được quy định rất rộng. Việc tố cáo có thể xảy ra khi một công dân cho rằng có vi phạm liên quan đến hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài gây thiệt hại, hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức (Điều 3(4)). Bất kỳ công dân nào cũng có thể tố cáo các tổ chức và cá nhân đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài (Điều 3(14)).

Người khiếu nại có thể thực hiện khiếu nại bằng hình thức gửi đơn (theo quy định tại Điều 6), khi có căn cứ về việc vi phạm (Điều 5(1)). Điều 17(1) của Nghị định quy định người đứng đầu tổ chức đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (đó là doanh nghiệp dịch vụ) có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định, hành vi của mình bị khiếu nại (đối với khiếu nại lần đầu). Nếu người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của doanh nghiệp dịch vụ, hoặc hết thời hạn mà khiếu nại không được giải quyết, Cục trưởng Cục Quản lý Lao động Ngoài nước có thẩm quyền giải quyết theo quy định tại Điều 17(2)) (khiếu nại lần 2)

3.3.1 Thời hiệu khiếu nại

Thời hiệu khiếu nại lần đầu là 180 ngày, kể từ ngày người khiếu nại nhận được hoặc biết được quyết định, hành vi bị khiếu nại (Điều 7(1)). Thời hiệu khiếu nại lần hai là 30 ngày, kể từ ngày người khiếu nại nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, hoặc 30 ngày kể từ khi hết thời hạn nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu. Các trường hợp người khiếu nại không thực hiện được quyền khiếu nại theo đúng thời hiệu được quy định tại Điều 7(3)).

3.3.2 Quyền và nghĩa vụ

Theo Nghị định, người khiếu nại có quyền tự mình khiếu nại hoặc uỷ quyền cho người khác khiếu nại (Điều 10(1)(a)). Người khiếu nại cũng có quyền yêu cầu cá nhân, cơ quan và tổ chức cung cấp tài liệu mà họ đang lưu giữ (trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước) có liên quan đến nội dung khiếu nại (Điều 10(1)(d)). Hơn nữa, người khiếu nại còn có quyền khởi kiện khi có căn cứ cho rằng quyết định của tổ chức, cá nhân đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng là trái pháp luật. Thêm vào đó, người khiếu nại cũng có quyền khởi kiện khi họ không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quyết định giải quyết khiếu nại lần hai (Điều 10(2)), hoặc đã hết thời hạn theo quy định mà khiếu nại lần hai không được giải quyết.

Quyền và nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại lần đầu và khiếu nại lần thứ hai được quy định tại Điều 12 và Điều 13 của Nghị định. Nghị định cũng quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn giải quyết khiếu nại (Mục 4 (khiếu nại lần đầu) và Phần 5 (khiếu nại lần hai)). Theo Điều 18 (3), người khiếu nại lần đầu và bất kỳ tổ chức nào thay mặt người lao động chuyển khiếu nại lần đầu phải được nhận thông báo bằng văn bản về việc thụ lý giải quyết khiếu nại trong thời hạn 07 ngày làm việc kể từ ngày đơn khiếu nại được nhận, và thông báo này cũng phải được gửi tới Cục Quản lý Lao động Ngoài nước. Điều 19(1) quy định thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp, thì thời hạn giải quyết không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 45 ngày; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết không quá 60 ngày.

Cục QLĐNN phải thông báo bằng văn bản về việc thụ lý giải quyết khiếu nại lần hai trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại (Điều 26). Thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý hoặc 60 ngày đối với vụ việc khiếu nại phức tạp (Điều 27 (1)). Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai không quá 60 ngày, hoặc không quá 90 ngày đối với vụ việc phức tạp.

3.4 Luật Khiếu nại 2011, số 02/2011-QH 13 (Luật Khiếu nại)

Luật Khiếu nại quy định việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức đề nghị xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước, khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình (Điều 2). Luật sư hoặc trợ giúp viên pháp lý có thể được uỷ quyền thay mặt cho người khiếu nại. Người khiếu nại có thể khiếu nại tới người đã ra quyết định hành chính (khiếu nại lần đầu) và khiếu nại đến Thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu (khiếu nại lần thứ hai) (Điều 7).

Luật quy định trình tự và thủ tục khiếu nại, gồm tổ chức gặp gỡ giữa người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại. Thời hiệu khiếu nại là 90 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính (Điều 9).

3.5. Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (Nghị định số 126/2007/NĐ-CP) (Nghị định 126)

Nghị định 126 quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại và tố cáo. Cụ thể, Nghị định quy định doanh nghiệp dịch vụ phải thực hiện ký quỹ 1 tỷ đồng (tương đương 46.850 USD) (Điều 5), số tiền này được sử dụng để giải quyết vấn đề phát sinh trong trường hợp doanh nghiệp dịch vụ không thực hiện nghĩa vụ của mình. Nghị định cũng quy định Bộ LĐTBXH chịu trách nhiệm giải quyết khiếu nại và tố cáo, kiểm tra, thanh tra và giải quyết vi phạm hành chính của tổ chức và cá nhân (Điều 8(9)).

Theo Điều 14(2)(d), Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc TW có trách nhiệm giải quyết khiếu nại và tố cáo liên quan đến hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Bộ Công An có trách nhiệm khởi tố, điều tra đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài (Điều 10).

3.6 Nghị định số 95/2013/NĐ-CP

Nghị định 95 quy định về hành vi vi phạm, hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả trong một số lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài (Điều 1). Nghị định này thay thế Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài được ban hành trước đó (số 144/2007/NĐ-CP), trong đó cũng quy định về những nội dung trên.

Những hành vi vi phạm cụ thể trong lĩnh vực đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài được quy định tại Chương 4 của Nghị định. Những quy định này bao gồm việc không thông báo cho người lao động các điều kiện của hợp đồng (Điều 31(1)(a)), không nhất quán giữa hợp đồng đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài và hợp đồng cung ứng lao động (Điều 31(2)(d)), và không hoàn trả các khoản chi phí mà người lao động đã nộp cho doanh nghiệp dịch vụ do doanh nghiệp không đưa được người lao động đi làm việc ở nước ngoài (Điều 33(3)(a)).

Chương 5 của Nghị định quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính gồm Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp xã, cấp huyện hoặc cấp tỉnh (Điều 36), thanh tra lao động (Điều 37), Cục trưởng Cục Quản lý Lao động Ngoài nước (Điều 38) và Cơ quan đại diện ngoại giao, Cơ quan lãnh sự (Điều 39). Việc khiếu nại đối với quyết định được ban hành trên cơ sở Nghị định 95 được xem xét theo Luật Khiếu nại.

3.7 Các văn bản luật khác

Dù không trực tiếp quy định liên quan đến người lao động làm việc ở nước ngoài, một số văn bản luật khác cũng quy định thẩm quyền nhất định trong giải quyết khiếu nại của công dân, hoặc xử phạt các hành vi vi phạm pháp luật:

- Luật Tố cáo năm 2011 (số 03/2011/QH-13): Theo quy định của Luật, công dân có thể tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức trong khi thực hiện nhiệm vụ, hoặc hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức và cá nhân trong hoạt động quản lý nhà nước. Tố cáo do người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý cán bộ hoặc tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan đó giải quyết (Điều 12)
- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban Nhân dân 1994: Luật quy định trách nhiệm của Hội đồng nhân dân và Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tiếp nhận và giải quyết khiếu nại, tố cáo (Điều 23 và Điều 52(1)(d)).
- Luật Hình sự 1999 (số 15/1999/QH10): Luật quy định hình phạt đối với hành vi lạm dụng quyền hạn, trách nhiệm nhằm cản trở việc khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại tố cáo. Luật cũng quy định việc xử phạt các hành vi không thực hiện quyết định của cơ quan liên quan đến việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, hoặc trả thù người có khiếu nại, tố cáo (Điều 132).
- Luật xử lý vi phạm hành chính 2012 (số 15/2012/QH13): Luật quy định cá nhân và tổ chức có quyền khiếu nại hoặc tố cáo hoặc khởi kiện liên quan đến

việc xử lý vi phạm hành chính (Điều 15). Luật cũng quy định trách nhiệm của Ủy ban Nhân dân các cấp trong giải quyết khiếu nại và tố cáo (Điều 17(5)), quy định các Bộ trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban Nhân dân các cấp có trách nhiệm giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo về xử lý vi phạm hành chính trong ngành, lĩnh vực do mình phụ trách (Điều 18(2)(c)).

- Luật Phòng, chống mua bán người năm 2011 (số 66/2011/QH12): Ghi nhận đặc điểm rủi ro của người lao động làm việc tại nước ngoài dễ trở thành nạn nhân của hoạt động mua bán người, Luật quy định các biện pháp tăng cường bảo vệ người lao động làm việc ở nước ngoài, gồm việc quy định các tổ chức đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài phải ký hợp đồng bằng văn bản với người lao động, đăng ký lao động với cơ quan quản lý lao động địa phương (Điều 15). Chương III của Luật quy định việc tố giác và tố cáo hành vi mua bán người, cũng như việc xử lý vi phạm.
- Luật Thanh tra 2010 (số 56/2010/QH12): Quy định các cơ quan nhà nước sẽ hỗ trợ cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại và tố cáo (Điều 5). Thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ cụ thể trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo (Điều 15), Thanh tra Bộ (Điều 18), Thanh tra tỉnh (Điều 21), Thanh tra Sở (Điều 24), Thanh tra huyện (Điều 27) cũng có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và tố cáo.

3.8 Bộ Quy tắc ứng xử (COC-VN) do Hiệp hội Xuất khẩu Lao động (VAMAS) ban hành

Không mang tính ràng buộc, Bộ Quy tắc ứng xử của VAMAS liên quan tới quy định đối với doanh nghiệp dịch vụ. Bộ Quy tắc ứng xử mang tính tự nguyện này được thông qua năm 2010 và áp dụng với các doanh nghiệp dịch vụ đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài, khi đăng ký thực hiện, các doanh nghiệp cũng nhất trí với hoạt động đánh giá theo quy định của Bộ Quy tắc ứng xử.

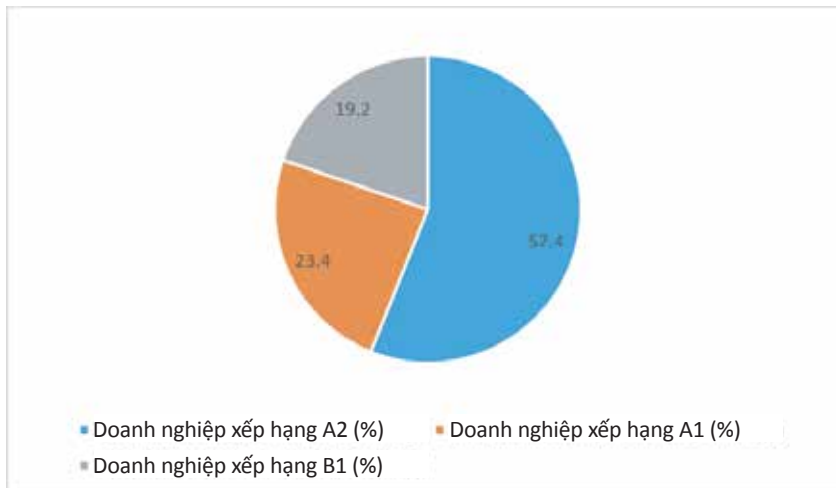
Bộ COC-VN đưa ra các nguyên tắc cơ bản mà các doanh nghiệp dịch vụ cần tuân thủ và những nguyên tắc này được xây dựng trên cơ sở luật pháp Việt Nam, Công ước và Khuyến nghị của ILO và các bộ công cụ quốc tế khác có liên quan.

Bộ Quy tắc ứng xử COC-VN gồm 12 nguyên tắc chính trong các hoạt động từ tuyển dụng, đào tạo đến bảo vệ người lao động làm việc ở nước ngoài. Về việc giải quyết tranh chấp, điều 10 (nguyên tắc 10) quy định:

1. Tranh chấp giữa người lao động và doanh nghiệp đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài được giải quyết trên cơ sở hợp đồng ký giữa các bên và quy định của pháp luật Việt Nam.
2. Tranh chấp giữa người lao động và người sử dụng lao động nước ngoài được giải quyết trên cơ sở thoả thuận đã ký giữa các bên và quy định pháp luật của nước tiếp nhận người lao động, điều ước quốc tế và Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, thoả thuận quốc tế mà Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ ký với bên nước ngoài.
3. Cơ chế giải quyết tranh chấp cần đảm bảo cho lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài có được sự hỗ trợ từ cán bộ của doanh nghiệp, cán bộ của Đại sứ quán Việt Nam ở nước sở tại, người phiên dịch, cũng như đại diện hợp pháp của họ nói được bằng tiếng Việt.

(VAMAS, 2010)

Hình 2. Xếp hạng các doanh nghiệp dịch vụ tại Việt Nam (2013)



Nguồn: Kết quả giám sát triển khai thực hiện COC-VN do VAMAS ban hành (2013)

VAMAS và VGCL đang tiến hành đánh giá việc tuân thủ thực hiện COC-VN đối với doanh nghiệp hoạt động dịch vụ. Trong hai năm đầu tiên, 47 doanh nghiệp được đánh giá và trong năm thứ ba, dự kiến có 70 doanh nghiệp tham gia đánh giá. Kết quả của hoạt động đánh giá giúp xếp hạng doanh nghiệp: xuất sắc (A1 và A2), tốt (B1 và B2), trung bình (C1 và C2) và chưa tốt (D1 và D2). Trong năm 2013, hơn một nửa trong số doanh nghiệp được xếp hạng thuộc nhóm A2 trong đó ¼ nằm trong tốp đầu A1 và gần 1/5 thuộc nhóm B1⁶.

3.9 Hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên thực tế: Số liệu chính thức

Thanh tra Cục QLLĐNN có trách nhiệm giải quyết khiếu nại của người lao động trước khi đi làm việc ở nước ngoài và sau khi họ trở về nước. Khiếu nại của người lao động trong thời gian làm việc ở nước ngoài được chuyển cho các đơn vị có liên quan của Cục QLLĐNN giải quyết. Cho đến nay, chưa thu thập được thông tin chi tiết về các vụ việc khiếu nại của người lao động đã được chuyển cho các đơn vị liên quan của Cục QLLĐNN giải quyết, cho dù ở phần dưới có đề cập, thực tế này có thể thay đổi khi Cục QLLĐNN triển khai thực hiện cơ sở dữ liệu về khiếu nại.

Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội Việt Nam đã thành lập một số Ban Quản lý lao động tại nước tiếp nhận để hỗ trợ lao động làm việc ở nước ngoài, và một số doanh nghiệp hoạt động XKLD cũng cử cán bộ đại diện sang quản lý và hỗ trợ người lao động tại một số thị trường trọng điểm có số lượng lao động đưa đi nhiều.

Tại các nước tiếp nhận lao động, những vụ việc khiếu nại nghiêm trọng hoặc khẩn cấp, trên thực tế, đều được Cơ quan đại diện ngoại giao Việt Nam hoặc Ban Quản lý lao động (nếu được thành lập) giải quyết. Cơ quan ngoại giao thường được nhận được thông tin về các vấn đề phát sinh đối với người lao động Việt Nam liên quan đến thời giờ làm việc, trả tiền lương thấp hơn, ngược đãi. Hiện nay, có Ban Quản lý lao động tại Malaysia, Đài Loan (Trung Quốc), Hàn Quốc, Nhật Bản, Cộng hòa Séc, Qatar, Saudi Arabia và Các Tiểu vương quốc Ả rập thống nhất.

⁶ CoC-VN đang được chuyển đổi sang hệ thống xếp hạng theo “số sao” mặc dù quy trình xếp hạng không thay đổi

Từ năm 2007 đến năm 2014, Phòng Thanh tra Cục QLLĐNN nhận được tổng cộng 2.055 khiếu nại liên quan đến người lao động đi làm việc ở nước ngoài, với 105 đơn khiếu nại đã nhận được trong năm 2012, 100 đơn khiếu nại trong năm 2013 và 115 khiếu nại trong năm 2014. Khiếu nại đạt đỉnh điểm vào năm 2009 (521 vụ việc), với nguyên nhân có thể hiểu được là do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. So với các năm khác, số lượng đơn thư khiếu nại đã nhận được trong giai đoạn 2012-2014 là ít hơn hẳn, trong đó năm 2013 là ít nhất.

Năm 2011, Thanh tra Cục QLLĐNN đã tổng hợp số lượng đơn thư khiếu nại trong giai đoạn 2007-2011 theo nước tiếp nhận (xem Bảng 4 dưới đây), cũng như các vấn đề thường được trình bày trong đơn khiếu nại.

Bảng 4. Số lượng đơn khiếu nại được Cục QLLĐNN tiếp nhận trong giai đoạn 2007-2011, theo nước tiếp nhận

Nước tiếp nhận	2007	2008	2009	2010	2011	Tổng (theo nước)
Đài Loan (Trung quốc)	68	41	97	103	60	369
Malaysia	96	110	150	75	86	517
Hàn Quốc	50	31	40	12	19	152
Trung Đông	6	92	47	97	98	340
LB Nga, CH Séc	10	13	149	20	25	217
Các thị trường khác (Úc, Canada, Singapore, Italy, Maldives, Pháp, CH Síp, Macao (TQ))	46	44	38	8	4	140
Tổng số (theo năm)	276	331	521	315	292	

Nguồn: Cục QLLĐNN

Số liệu từ Cục QLLĐNN cho thấy các vấn đề phổ biến nhất mà người lao động gặp phải trong thời gian từ 2007 đến 2011 là khó khăn trong việc, yêu cầu doanh nghiệp hoàn trả tiền ký quỹ khi thanh lý hợp đồng trong trường hợp người lao động về nước trước thời hạn mà không phải do lỗi của họ (50%). Các vấn đề khác bao gồm thay đổi hợp đồng (20%); doanh nghiệp dịch vụ thu phí cao hơn quy định của Chính phủ (15%); và doanh nghiệp dịch vụ không xin được visa cho người lao động, hoặc không đưa được người lao động đi làm việc ở nước ngoài sau khi thu tiền dịch vụ (xem Bảng 5 dưới đây). Trong khi số lượng đơn thư khiếu nại thay đổi từ năm này sang năm khác tùy theo nước tiếp nhận, khiếu nại của người lao động đi làm việc tại Malaysia và Trung Đông liên tục chiếm tỷ lệ cao, trong đó, khiếu nại của người lao động đi làm việc tại khu vực Trung Đông tăng cao trong giai đoạn 2007-2011.

Trong giai đoạn này, số khiếu nại từ nhóm lao động đi làm việc ở Malaysia là cao nhất, cao hơn 148 khiếu nại của nhóm đứng thứ 2 là lao động đi Đài Loan (Trung Quốc) mặc dù lao động đi làm việc ở Đài Loan (Trung Quốc) cao hơn rất nhiều so với số lao động đi làm việc ở Malaysia. Theo số liệu hiện tại, lao động đi làm việc ở Đài Loan (Trung Quốc) cao hơn gấp 10 lần so với lao động đi làm việc ở Malaysia. Malaysia cũng là nước đến chủ yếu của các lao động trả lời phỏng vấn (xem Chương 4). Xin được nhấn mạnh là phần lớn lao động sang làm việc tại Malaysia là những lao động có tay nghề thấp, trình độ hạn chế và có nhiều khả năng phải đối mặt với các vấn đề khó khăn trong quá trình di cư.

Bảng 5. Số lượng đơn thư khiếu nại của người lao động làm việc ở nước ngoài được Cục QLLĐNN tiếp nhận trong giai đoạn 2007 – 2011, theo vấn đề phát sinh

Vấn đề phát sinh	Tỷ lệ khiếu nại
Thanh lý hợp đồng	50
Thay thế hợp đồng	20
Thu phí cao hơn quy định	15
Không đưa được người lao động đi làm việc ở nước ngoài sau 6 tháng kể từ ngày thu tiền dịch vụ	5
Doanh nghiệp không hỗ trợ đầy đủ về thủ tục bảo hiểm trong trường hợp lao động bị tai nạn hoặc tử vong	3
Nộp tiền cho tổ chức/môi giới bất hợp pháp	3
Bị chủ sử dụng ngược đãi trong thời gian làm việc ở nước ngoài	2
Bị chủ sử dụng lao động giữ lương/hộ chiếu/giấy tờ tùy thân hoặc chủ sử dụng lao động không kịp thời gia hạn visa	2
Tổng	100

Nguồn: Cục QLLĐNN

So với các nước phải cử lao động khác, số lượng các đơn thư khiếu nại của thanh tra Cục QLLĐNN đặc biệt thấp. Năm 2009, Phillipines nhận được 37,056 khiếu nại từ người lao động di cư, từ năm 2007-2010, Sri Lanka ghi nhận 42.482 khiếu nại từ lao động và tại Indonesia, từ 2008-2011 có 194.967 khiếu nại của lao động (Bhula-or, nghiên cứu sắp công bố, trang 52). Mặc dù, số lượng lao động đi qua các kênh chính thức từ những nước này cao hơn rất nhiều so với Việt Nam, tuy vậy cũng không thể giải thích được cho sự khác biệt này. Một điều rõ ràng là số lượng các đơn thư từ các nước này lớn hơn rất nhiều so với Việt Nam. Điều này cho thấy có khả năng là số liệu của Việt Nam chưa được thu thập đầy đủ.

Các vấn đề mà người lao động từ các nước này gặp phải cũng phân bố theo tỉ lệ đều hơn so với số liệu của Cục QLLĐNN (xem bảng 6)

Bảng 6. Khiếu nại của lao động theo nước phái cử

Philippines (2009)	Indonesia (2008-11)	Sri Lanka (2007-10)
Vi phạm hợp đồng (24%)	Không trả như thỏa thuận (22%)	Không trả như thỏa thuận(19%)
Các vấn đề cá nhân (24%)	Mất hợp đồng (20%)	Mất hợp đồng(14%)
Chậm/không trả lương (18%)	Công việc khác với hợp đồng (11%)	Quấy rối (thân thể và tình dục) (12%)
Bị đối xử ngược đãi (14%)	Lao động muốn trở về nhà (10%)	Các vấn đề xảy ra ở nhà (11%)
Điều kiện sống và làm việc không đảm bảo (8%)	Chết tại nước tiếp nhận (6%)	Ốm (10%)
Các vấn đề về nhập cư và giấy tờ (7%)	Bị chủ sử dụng xâm phạm (5%)	Vi phạm hợp đồng (9%)
Khác (3.9%)	Khác (27%)	Khác (24%)

Nguồn: Bhula-Or, tài liệu sắp công bố

Theo số liệu của Cục QLLĐNN, các hoạt động lừa đảo của các đối tượng cò mồi và doanh nghiệp không có giấy phép tăng lên trong thời gian qua và người lao động dễ bị lừa khi không có nhiều sự lựa chọn về cơ hội việc làm. Điều này làm tăng những khó khăn cho công tác điều tra và khởi tố khi cơ quan hữu quan phải xác định tư cách pháp nhân của tổ chức hoặc cá nhân cụ thể nào đó. Với số lượng chỉ có 4 cán bộ, Phòng Thanh tra Cục QLLĐNN gặp nhiều hạn chế về nguồn lực để giải quyết khiếu nại. Hàng năm, Phòng Thanh tra Cục QLLĐNN tiến hành 20 – 30 cuộc thanh tra định kỳ các doanh nghiệp dịch vụ sau khi có ý kiến đồng ý của Lãnh đạo Cục. Thanh tra định kỳ có thể được tiến hành tại một doanh nghiệp dịch vụ đưa số lượng lớn người lao động đi làm việc ở nước ngoài, có nhiều đơn từ khiếu nại (không có số liệu cụ thể về số vụ khiếu nại phải tiến hành thanh tra để xem xét, giải quyết). Hàng năm, với sự đồng ý của Cục trưởng Cục Quản lý Lao động Ngoài nước, Phòng Thanh tra Cục QLLĐNN cũng tiến hành 5 – 10 cuộc kiểm tra khi phát hiện những dấu hiệu bất thường như số lượng lao động đưa đi làm việc ở nước ngoài tăng đột biến, hoặc doanh nghiệp có nhiều chi nhánh.

Bảng 7. Số liệu về xử phạt doanh nghiệp dịch vụ do Cục QLLĐNN tiến hành trong giai đoạn 2010 - 2014

Hình thức xử phạt	Số lượng
Cảnh cáo	8
Phạt tiền	60
Hình phạt bổ sung	10
Tổng số	78

Nguồn: CỤC QLLĐNN

Không phải khiếu nại của người lao động nào cũng dẫn đến việc đưa ra các hình thức xử phạt. Ví dụ, có thể xử phạt khi kết luận thanh tra cho thấy doanh nghiệp đã tuyển dụng và đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài khi chưa được sự đồng ý của cơ quan có thẩm quyền.

Trong năm 2014, với sự hỗ trợ của UN Women, Cục QLLĐNN thí điểm triển khai hệ thống cơ sở dữ liệu để lưu trữ thông tin về số lượng người lao động làm việc nước ngoài có khiếu nại và đang nhập dữ liệu đã lưu trữ trước đây vào hệ thống. Cơ sở dữ liệu có khả năng lưu trữ các thông tin như số lượng vụ việc khiếu nại, nước tiếp nhận nơi vấn đề phát sinh, bản chất của khiếu nại, thời gian đơn khiếu nại đã được nộp và kết quả giải quyết khiếu nại. Cơ sở dữ liệu này sẽ tạo điều kiện để Cục QLLĐNN tổng hợp được số lượng vụ việc khiếu nại đã được các đơn vị trực thuộc tiếp nhận. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu này là một bước tiến quan trọng đối với việc quản lý số liệu về khiếu nại, kịp thời để theo dõi chặt chẽ hơn công tác giải quyết khiếu nại, bao gồm cả thời gian và kết quả giải quyết khiếu nại.

3.10 Trung tâm hỗ trợ lao động đi làm việc ở nước ngoài

Với sự hỗ trợ của Dự án Tam giác GMS, từ tháng 11 năm 2011, Bộ LĐTBXH đã phối hợp với Sở LĐTBXH tại 5 địa phương (Thanh Hoá, Quảng Ngãi, Bắc Ninh, Phú Thọ và Hà Tĩnh) để thành lập 5 Trung tâm hỗ trợ lao động đi làm việc ở nước ngoài nằm trong Trung tâm Dịch vụ Việc làm địa phương (ESC). Trong năm 2015, thông tin về chức năng nhiệm vụ của MRC đang hoạt động đã được phổ biến cho toàn bộ ESC tại 63 tỉnh, thành phố trên toàn quốc.

MRC có thể đóng vai trò quan trọng trong việc phổ biến thông tin cho người lao động đi làm việc ở nước ngoài và là nơi mà người lao động có thể tiếp cận các dịch vụ tư vấn, hỗ trợ về pháp lý và các dịch vụ hỗ trợ khác trong việc giải quyết khiếu nại với cơ quan chức năng. Từ năm 2011, Sở LĐTBXH tại các tỉnh ước tính số tiền phải trả cho người lao động đã vượt quá con số 212,000 đô la Mỹ (tương đương khoảng 4.6 tỉ đồng Việt Nam). Từ tháng 6 năm 2013 đến tháng 6 năm 2014, Sở LĐTBXH tại năm tỉnh mục tiêu đã giải quyết 40 trường hợp khiếu nại liên quan đến 95 người lao động, bao gồm cả những người được MRC giới thiệu đến những cơ quan phù hợp để được hỗ trợ, trong đó tổng số tiền bồi thường mà người lao động nhận được khoảng 250 triệu đồng (tương đương 12.429 USD theo tỷ giá tại thời điểm bồi thường). Kết quả này khẳng định vai trò tích cực của cán bộ, cơ quan địa phương trong việc hỗ trợ người lao động trong quá trình khiếu nại và khả năng tiềm tàng của MRC trong lĩnh vực này có thể được phát huy trong bối cảnh môi trường pháp lý đang ngày càng hoàn thiện.

3.11 Nhận định

Pháp luật Việt Nam quy định một số cơ chế để người lao động thực hiện khiếu nại liên quan đến vấn đề phát sinh trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài. Tuy nhiên, việc thu hẹp khoảng cách giữa mong muốn về mặt pháp luật và hoạt động thực tiễn của cơ chế khiếu nại là điều rất quan trọng. Cần thiết phải xem xét khả năng tiếp cận của người lao động làm việc ở nước ngoài với cơ chế khiếu nại cũng như hiệu quả hoạt động của cơ chế này.

Nghị định số 119 cần được xem như là một bước tiến quan về quy định khiếu nại của người lao động làm việc ở nước ngoài. Tuy nhiên, dù đã được ban hành, điều quan trọng cần lưu ý là không phải tất cả người lao động làm việc ở nước ngoài đều có đủ điều kiện để thực hiện khiếu nại theo quy định này, như người lao động được doanh nghiệp dịch vụ nhà nước tuyển chọn, đưa đi làm việc ở nước ngoài hoặc lao động làm việc đi theo hợp đồng cá nhân. Như được đề cập trong Chương 1, số liệu của Cục QLLĐNN cho thấy khái niệm hiện hành về "doanh nghiệp nhà nước" sẽ không bao gồm khoảng 50 doanh nghiệp dịch vụ.

Trong khi Luật Người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng có quy định về việc người lao động làm việc ở nước ngoài tiến hành khiếu nại, thì với Luật Khiếu nại, có một câu hỏi cần đặt ra là liệu các quy định này có cần được điều chỉnh để đảm bảo sự rõ ràng và hiệu quả hơn đối với hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với người lao động làm việc ở nước ngoài hay không. Điều này không chỉ giúp thủ tục, quy trình rõ ràng hơn đối với người lao động và các cơ quan hữu quan, mà còn cho giúp tăng cường hiểu biết chuyên môn về lao động làm việc ở nước ngoài đối với các cơ quan, cán bộ hữu quan, tiếp tục tăng cường chuyên môn về công tác thanh tra và đảm bảo thực thi pháp luật

Nghị định số 119 cũng không áp dụng đối với số lượng đang gia tăng người lao động ký hợp đồng cá nhân với người sử dụng lao động, bao gồm cả những người đi qua sự giới thiệu của môi giới trung gian. Trong khi các nước tiếp nhận có thể có quy định luật pháp áp dụng đối với quan hệ lao động giữa cá nhân người lao động và người sử dụng lao động, thông tin đối về việc người lao động có thể liên hệ với ai khi gặp phải vấn đề bao gồm cả vấn đề đối với các môi giới trung gian còn chưa

rõ ràng. Ngoài ra, người lao động đi làm việc ở nước ngoài qua các kênh không có giấy tờ hợp pháp, thường dễ rủi ro bị bóc lột lao động, lại không được điều chỉnh trong hệ thống văn bản pháp luật của Việt Nam về người lao động đi làm việc ở nước ngoài, nhưng cần ghi nhận khả năng cơ quan cảnh sát tiến hành điều tra về những trường hợp này.

Trường hợp người lao động quyết định tiến hành khiếu nại, vẫn còn sự chưa rõ ràng về việc quy trình giải quyết khiếu nại đó được theo dõi thực hiện như thế nào. Quy định chưa rõ ràng về chứng cứ cần thiết cho việc khiếu nại, kể cả trường hợp không có nhiều hoặc không còn giấy tờ liên quan, thì tiêu chí nào sẽ được áp dụng để đánh giá bản chất vụ việc khiếu nại. Thêm vào sự phức tạp của hệ thống khiếu nại và giải quyết khiếu nại là con số tuyệt đối của văn bản pháp luật có liên quan, sự tương tác giữa các văn bản luật này và trách nhiệm chùng chéo giữa các cơ quan liên quan. Hơn nữa, trong khi người lao động có quyền hợp pháp được bảo vệ bởi các cơ quan đại diện ngoại giao ở nước ngoài, được tiếp cận trong trường hợp nghiêm trọng và cấp bách, cần làm rõ trách nhiệm giữa cơ quan ngoại giao, đặc biệt là Ban Quản lý lao động, doanh nghiệp dịch vụ và cán bộ có liên quan. Hướng dẫn rõ ràng, cụ thể cho các cơ quan về quá trình theo dõi, quản lý hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại có thể tạo điều kiện để họ có thể cung cấp thông tin cho người lao động làm việc ở nước ngoài về quy định pháp luật có liên quan đến hoạt động khiếu nại, áp dụng pháp luật trong thực tế và đẩy nhanh tiến độ cũng như đơn giản hoá quy trình thủ tục. Điều này đặc biệt quan trọng khi Nghị định số 119 không quy định vai trò chính thức của chính quyền địa phương trong việc xem xét, hoặc hỗ trợ hoạt động khiếu nại (dù người khiếu nại có thể ủy quyền cho người khác thay mặt mình để khiếu nại). Như được đề cập tại Chương 4, chính quyền địa phương thường là địa chỉ chính để người lao động và gia đình họ tìm đến để nộp đơn khiếu nại.

Về khiếu nại lần đầu và khiếu nại lần thứ hai, quy định mới cho phép doanh nghiệp dịch vụ có trách nhiệm giải quyết khiếu nại lần đầu có thể phát sinh thêm khó khăn đối với người lao động, cán bộ và chính doanh nghiệp dịch vụ. Đối với người lao động có ý định khiếu nại, họ thường phải thận trọng khi tìm giải pháp cho vấn đề thông qua gặp gỡ trực tiếp với doanh nghiệp dịch vụ và công tác hòa giải ở đây cần được khuyến khích, đặc biệt lưu ý những lợi ích tiềm tàng của hoạt động hoà giải như thúc đẩy đưa ra giải pháp cho vấn đề, giảm gánh nặng hành chính trên các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, quy định khiếu nại lần đầu thuộc trách nhiệm giải quyết của doanh nghiệp dịch vụ sẽ có thể làm phát sinh vấn đề trên thực tế, kể cả việc quy định này có thể sẽ là rào cản đối với người lao động trong hoạt động khiếu nại.

Theo quy định mới, doanh nghiệp tuyển dụng người lao động có thể bị khiếu nại, và trọng tài. Trong hoạt động rà soát quy định nội bộ để đảm bảo hoạt động có hiệu quả, doanh nghiệp cần có quy định rõ ràng để hỗ trợ họ thực hiện quyền và nghĩa vụ mới theo quy định, và cam kết nâng cao chất lượng dịch vụ đối với người lao động. Với việc cần tăng cường hoạt động tuyển dụng hiện nay ở Việt Nam, trước thực tế doanh nghiệp dịch vụ có thể không đủ năng lực xây dựng các thủ tục, tiêu chí nội bộ hiệu quả, cần xem xét cụ thể hơn cơ chế để có thể thực hiện hiệu quả quy định của pháp luật. Điều này gồm việc cân nhắc Cục QLLĐNN với vai trò trọng tài đối với khiếu nại lần thứ hai và kiểm tra kết quả giải quyết khiếu nại lần thứ nhất của doanh nghiệp.

Trong việc này, lợi ích của việc đơn giản hoá thủ tục khiếu nại lần đầu chỉ có thể thực hiện nếu có đủ sự hỗ trợ từ hoạt động triển khai thực hiện Nghị định. Thông tư hướng dẫn thực hiện Nghị định hiện đang được xây dựng, gồm có hướng dẫn đối với các bên có liên quan trong việc giải quyết khiếu nại lần đầu và khiếu nại lần thứ hai cũng như theo dõi kết quả giải quyết khiếu nại. Việc thiết lập kịp thời cơ sở dữ liệu về khiếu nại tại Cục QLLĐNN cũng đóng vai trò hỗ trợ việc triển khai thực hiện Nghị định 119 và tăng cường sự phối hợp giữa các bên liên quan.

4

Cơ chế khiếu nại trên thực tế: Kết quả từ nghiên cứu thực địa

Hiểu được cách thức triển khai quy định của pháp luật về khiếu nại đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài trên thực tế đóng vai trò rất quan trọng trong việc đánh giá hiệu quả của hệ thống luật pháp và xác định những nội dung cần được tăng cường. Như vậy, các cuộc phỏng vấn định tính với người lao động đi làm việc ở nước ngoài và cán bộ địa phương tại các tỉnh Thanh Hóa, Quảng Ngãi và Hà Tĩnh là một phần quan trọng của nghiên cứu này (xem Bảng 8 dưới đây).

Bảng 8. Các tỉnh được khảo sát theo huyện và xã

Tỉnh
Tỉnh Quảng Ngãi <i>Huyện Sơn Tây</i> Xã Sơn Tịnh <i>Huyện Tây Trà</i> Xã Trà Lãnh
Tỉnh Hà Tĩnh <i>Huyện Cẩm Xuyên</i> Xã Cẩm Nhượng <i>Huyện Thạch Hà</i> Xã Thạch Khê
Tỉnh Thanh Hoá <i>Huyện Thiệu Hoá</i> Xã Thiệu Đỗ <i>Huyện Hậu Lộc</i> Xã Ngư Lộc

Nguồn: Nghiên cứu thực địa

Thanh Hoá và Hà Tĩnh được lựa chọn để tiến hành các cuộc phỏng vấn do có số lượng lớn lao động đi làm việc ở nước ngoài hàng năm. Tổng số lao động đi làm việc tại nước ngoài từ Quảng Ngãi thấp hơn nhiều so với các địa phương khác, tuy nhiên, phỏng vấn người lao động từ tỉnh Quảng Ngãi cũng cho phép đúc rút kinh nghiệm của lao động dân tộc thiểu số, do số lượng đáng kể người dân tộc thiểu số (xem bảng 9 dưới đây).

Bảng 9. Số lượng ước chừng lao động đi làm việc ở nước ngoài theo địa phương khảo sát, trong giai đoạn từ 2007 - 2013

Tỉnh	Số lượng LĐđi LV ở NN	Số lượng nước tiếp nhận
Quảng Ngãi	2.000	30
Hà Tĩnh	43.102	54
Thanh Hóa	63.068	58

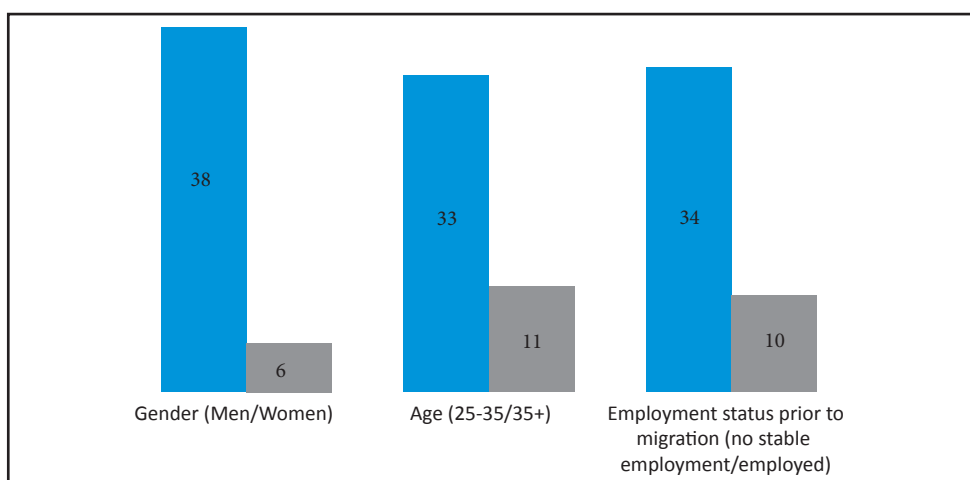
Nguồn: Kết quả nghiên cứu thực địa

Những cán bộ được phỏng vấn cho biết số lượng thực tế người lao động đi làm việc ở nước ngoài còn cao hơn con số nêu trên do họ không nắm được số người lao động đi làm việc ở nước ngoài qua các kênh không có giấy tờ hợp pháp, và doanh nghiệp dịch vụ cũng không thông tin đầy đủ về số lượng người lao động địa phương được đưa đi làm việc ở nước ngoài.

4.1 Thông tin của người lao động được phỏng vấn

Phỏng vấn sâu được thực hiện với 44 lao động có quyền lợi bị vi phạm trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài.

Hình 3. Số lượng người được phỏng vấn theo giới tính, độ tuổi và tình trạng việc làm



Nguồn: Kết quả khảo sát thực địa

Trong số người lao động được khảo sát:

- 38 nam giới và 6 nữ giới.
- 3/4 trong độ tuổi 25- 35 tuổi, số còn lại là trên 35 tuổi (N=33) .
- 1/4 là người dân tộc, phần lớn trong số đó là dân tộc Hrê ở Quảng Ngãi (N=11).
- Đa số là người lao động làm việc tại Malaysia và Lybia về nước trước thời hạn.
- Hơn 3/4 (N=33) cho biết họ không có một công việc ổn định tại Việt Nam. Công việc chính họ làm tại Việt Nam là trong lĩnh vực nông nghiệp, chỉ 1/5 (N=9) tham gia vào các công việc khác, nghề mộc hoặc thủ công mỹ nghệ.
- Chỉ hơn một nửa (N=25) trong số họ đang bắt đầu học phổ thông trung học, chỉ hơn 1/10 (N=6) đã hoàn thành trình độ giáo dục phổ thông trung học. Số còn lại có trình độ tiểu học hoặc trung học cơ sở.

4.2 Kinh nghiệm về cơ chế khiếu nại trong thực tế

44 người lao động được lựa chọn tham gia phỏng vấn do gặp phải nhiều khó khăn trong quá trình đi làm việc tại nước ngoài. Các vấn đề phát sinh tại nhiều thời điểm khác nhau trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài, kể cả trước khi xuất cảnh, trong thời gian làm việc ở nước ngoài và sau khi về nước. Khi tìm cách khiếu nại, kết quả phỏng vấn cho thấy người lao động vất vả để tìm được đúng quy trình thủ tục. Hơn nữa, khi đơn khiếu nại được tiếp nhận, người lao động (cả người khiếu nại và chính quyền địa phương) cảm thấy họ gặp khó khăn trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Cứ 1 trong 3 người lao động được phỏng vấn (N=13) cho biết họ quyết định không tiếp tục khiếu nại do họ không biết phải khiếu nại tại đâu, khiếu nại như thế nào hoặc do họ tin rằng khiếu nại của họ sẽ không được xem xét một cách thỏa đáng. Các rào cản các đối với người lao động trong quá trình khiếu nại là thiếu thông tin về quyền lợi của người lao động làm việc ở nước ngoài, quyền được khiếu nại, sợ hệ quả bất lợi từ phía người sử dụng lao động nước ngoài do việc họ khiếu nại.

4.2.1 Bản chất của khiếu nại

Trước khi xuất cảnh

Các khoản nợ phát sinh để người lao động có thể đi làm việc ở nước ngoài có thể lên tới 30 triệu đồng (1.405 USD), tuy nhiên, các chi phí liên quan cũng không đảm bảo việc người lao động được đưa đi làm việc ở nước ngoài. Cứ năm người lao động được hỏi thì một người cho biết dù họ đã nộp tiền cho doanh nghiệp dịch vụ, họ vẫn chưa được đưa đi làm việc ở nước ngoài, hoặc hoàn trả tiền đã nộp, cho dù 12 tháng đã trôi qua.

Người lao động được phỏng vấn cho biết họ sẽ gặp Ủy ban Nhân dân xã hoặc doanh nghiệp dịch vụ để trình bày vấn đề khó khăn gặp phải. Ủy ban Nhân dân xã thường xuyên hỗ trợ người lao động giải quyết các vấn đề, hoặc chuyển đơn khiếu nại đến doanh nghiệp dịch vụ. Cần ghi nhận rằng Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã cũng sẽ cùng người lao động đến gặp doanh nghiệp dịch vụ có trụ sở tại các địa phương khác để đề nghị xem xét khiếu nại của người lao động, hoặc sẽ gửi yêu cầu hỗ trợ đến cán bộ hữu quan cấp tỉnh và trung ương. Những kinh nghiệm tích cực của người được phỏng vấn trong việc liên hệ với Ủy ban nhân dân cho thấy UBND được xem là địa chỉ liên hệ tin cậy, dễ tiếp cận đối với người lao động có khiếu nại và do vậy, UBND có vai trò quan trọng trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Nhiều người trong số những người được phỏng vấn cho biết những khó khăn trong việc hoàn tất giấy tờ thủ tục do trình độ giáo dục thấp, và hạn chế tiếp cận với doanh nghiệp dịch vụ, và những doanh nghiệp này thường nằm ở các tỉnh khác.

Làm việc ở nước ngoài

Cần lưu ý rằng tất cả số người lao động được lựa chọn phỏng vấn do gặp những vấn đề phát sinh trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài, đại đa số (9 trên 10 người lao động (N=40) đã thất vọng với quyết định đi làm việc ở nước ngoài (xem Bảng 6 dưới đây về các vấn đề mà người lao động làm việc ở nước ngoài gặp phải). Các vấn đề chính được người lao động được phỏng vấn thông tin là sự khác nhau giữa hợp đồng ở Việt Nam và điều kiện làm việc thực tế ở nước ngoài.

Bảng 10. Những vấn đề người lao động được phỏng vấn gặp phải

Vấn đề gặp phải	Tỷ lệ phỏng vấn
Mức lương thấp hơn thoả thuận	100
Thời gian làm việc nhiều hơn thoả thuận	
Không đủ đồ ăn, nơi ở chật hẹp, thiếu thốn tiện nghi sinh hoạt	90
Công việc khác nhau giữa thoả thuận và trên thực tế	80
Lo lắng về an toàn và vệ sinh lao động	75
Lo lắng về an toàn và an ninh	50
Bị mất giấy tờ tùy thân	7

Nguồn: Số liệu từ nghiên cứu thực địa

Lao động trả lời phỏng vấn cho biết họ nhận được mức lương thấp hơn đáng kể so với quy định trong hợp đồng lao động, và trong một số trường hợp, mức lương thấp hơn so với mức sinh hoạt phí tại nước tiếp nhận, và họ đã phải về nước trước thời hạn. Hơn 9 trong số 10 lao động (N=42) được hỏi cho biết họ được yêu cầu làm việc nhiều giờ hơn so với thoả thuận và 9 trong số 10 lao động (N=40) gặp vấn đề về việc cung cấp đồ ăn, bố trí nơi ở và các vật dụng sinh hoạt.

Cứ 4 người trong số 5 lao động (N=35) được hỏi cho biết có sự khác nhau giữa công việc thực tế tại nước tiếp nhận và loại hình công việc được thoả thuận trước khi xuất cảnh. Trong trường hợp cố gắng giải quyết vấn đề này, họ gặp phải thái độ phản ứng tiêu cực từ người sử dụng lao động. Có nhiều báo cáo cho thấy một số người lao động bị đưa về nước do yêu cầu có ngày nghỉ, mặc dù điều khoản này đã được thoả thuận trong hợp đồng lao động.

Tất cả người lao động được phỏng vấn cho rằng công việc, tiền lương và giờ làm việc thực hiện ở nước ngoài phải tương tự như cam kết trước khi xuất cảnh. Về sự quan tâm đến điều kiện làm việc ở nước ngoài, con số thống kê này không gây ngạc nhiên, nhưng vẫn một lần nữa cho thấy việc vi phạm hợp đồng đối với người lao động.

Một nửa trong số người lao động được phỏng vấn cho biết họ quan tâm về an toàn và an ninh của bản thân, trong đó có việc lạm dụng thể chất hoặc lạm dụng bằng lời nói từ người sử dụng lao động; Cứ 4 người lao động được hỏi thì 3 người (N=33) cho biết có vấn đề về an toàn và vệ sinh lao động phát sinh ở nơi làm việc nóng, độc hại, trong khi đó cứ 10 người lao động (N=3) được hỏi thì có 1 người cho biết họ bị mất giấy tờ tùy thân.

Đa phần người lao động được phỏng vấn gặp phải khó khăn trong việc tiếp xúc với các cá nhân và tổ chức có liên quan ở Việt Nam, với hơn 4 người trong số 5 lao động (N=35) được hỏi cho biết gặp khó khăn khi liên hệ với doanh nghiệp dịch vụ hoặc liên hệ với gia đình trong thời gian làm việc ở nước ngoài. Dù đã có quy định doanh nghiệp dịch vụ phải thông tin tới người lao động về Ban Quản lý lao động thuộc Cơ quan ngoại giao Việt Nam ở nước ngoài, đa số người lao động được hỏi đã không biết về sự tồn tại hay chức năng của các cơ quan này. Đa số người lao động cảm thấy rằng những dịch vụ hỗ trợ cần phải có sẵn, với hơn 4 người trong số 5 lao động (N=35) được hỏi cho biết cần có đại diện của các bên liên quan ở nước ngoài, ví dụ, các doanh nghiệp dịch vụ, được cho là quan trọng, đặc biệt trong bối cảnh họ gặp khó khăn về ngôn ngữ khi liên hệ với người sử dụng lao động nước ngoài.

Khi trả lời, người lao động cho biết họ không dám thông tin về những khó khăn gặp phải trong quá trình làm việc ở nước ngoài với người sử dụng lao động hoặc doanh nghiệp dịch vụ do lo sợ những phản ứng tiêu cực từ người sử dụng lao động, như giảm giờ làm hoặc mất việc làm. Lo sợ bị mất việc làm, người lao động cũng cho biết họ có thể bị nguy cơ mất số tiền ký quỹ sau khi trở về nước trong trường hợp doanh nghiệp dịch vụ từ chối thanh lý hợp đồng do cho rằng người lao động đã vi phạm các điều khoản của hợp đồng lao động. Động lực chính để người lao động đi làm việc ở nước ngoài là có cơ hội việc làm, cụ thể là thu nhập cao để cải thiện cuộc sống gia đình, có thể trả các khoản nợ phải vay để trả chi phí đi làm việc ở nước ngoài. Đây là những yếu tố quyết định khiến họ không muốn khiếu nại.

Tái hòa nhập

Hơn 4 trong số 5 người lao động (N=37) được hỏi cho biết họ vẫn còn nợ, cứ 10 lao động thì có một người (N=40) đã bán đất hoặc vật nuôi để trả nợ. Chỉ có 1 trên 4 lao động (N=11) được hỏi tìm được việc làm sau khi trở về địa phương, hoặc đã chuyển nơi khác để có được việc làm.

Một số doanh nghiệp cũng được xác định có vấn đề khi không thanh lý hợp đồng theo quy định đối với lao động về nước, đồng nghĩa với việc người lao động không lấy được tiền ký quỹ/đặt cọc.

Số lao động được phỏng vấn cũng cho biết cùng với sự hỗ trợ từ Sở LĐTBXH, họ đang tìm cách đòi lại tiền ký quỹ/đặt cọc từ doanh nghiệp dịch vụ trong trường hợp họ về nước trước hạn nhưng không phải do lỗi của bản thân họ. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, Cục QLLĐNN cho biết người lao động nhằm tiền môi giới hoặc tiền dịch vụ thành số tiền ký quỹ và trong trường hợp này, họ không thể yêu cầu hoàn trả số tiền đã nộp được. Điều này cho thấy tầm quan trọng của việc người lao động cần được doanh nghiệp dịch vụ thông báo rõ ràng về các khoản phải nộp, mục đích của số tiền này, và cần cung cấp hoá đơn thu tiền cho người lao động trong đó nêu rõ số tiền đã thu và mục đích nộp. Thông tin từ người lao động cũng cho thấy có một số doanh nghiệp dịch vụ không thực hiện trách nhiệm của mình đối với người lao động sau khi đưa họ đi làm việc ở nước ngoài, hoặc chỉ chú trọng vào việc thu tiền từ người lao động chứ không phải vào việc nâng cao chất lượng tuyển chọn, đảm bảo người lao động đi làm việc ở nước ngoài được trang bị đầy đủ kiến thức và hiểu biết cần thiết.

Một vấn đề nữa liên quan đến chi phí phát sinh với người lao động đi làm việc ở nước ngoài trong trường hợp họ phải về nước trước thời hạn do không đáp ứng được yêu cầu về sức khỏe, mặc dù họ được cơ quan y tế Việt Nam kết luận đủ sức khỏe để đi làm việc ở nước ngoài trước khi xuất cảnh. Trong nhiều trường hợp như vậy, cả doanh nghiệp dịch vụ và các cơ sở y tế đã từ chối không chịu trách nhiệm về vấn đề này, khiến người lao động chịu thiệt hại đáng kể về tài chính.

Hộp thoại 2

Kinh nghiệm của người lao động: Điều gì có thể dẫn tới sai lầm?*

Nghiên cứu thực địa cho thấy người lao động đi làm việc ở nước ngoài có thể phải đối mặt với nhiều vấn đề nghiêm trọng, có thể ảnh hưởng đến an toàn bản thân, sức khỏe và sự đảm bảo về tài chính. Dưới đây là một số câu chuyện như vậy:

Anh Vinh: Mặc dù bị sởi thận, Vinh được kết luận là phù hợp để sang Malaysia làm việc theo hợp đồng 12 tháng. Khi đến Malaysia, Vinh đã phải tự chi trả các chi phí điều trị y tế và cuối cùng đã phải trở về Việt Nam trước thời hạn. Hiện nay, anh vẫn còn nợ số tiền vay để nộp cho các chi phí xuất cảnh.

Anh Vân: bị buộc tội ăn cắp tiền từ người sử dụng lao động. Vân bị cảnh sát bắt và giam hai tháng trước khi bị trục xuất về Việt Nam. Anh không được hỗ trợ trong thời gian bị giam giữ.

Anh Hà: Con trai của anh Hà sang làm việc tại Malaysia trong thời gian hai năm vào năm 2004. Anh chỉ có thể vay 5 triệu đồng (235 USD) và vì vậy đã phải vay mượn từ người thân để nộp 22 triệu đồng (US \$ 1.034) cho doanh nghiệp dịch vụ. Tại thời điểm phỏng vấn, con trai anh Hà vẫn còn nợ 20 triệu đồng (940 USD)

* Tên của người lao động đã được thay đổi.

Nguồn: Nghiên cứu thực địa

4.2.2 Quy trình khiếu nại

Người lao động được hỏi cho biết họ thường nộp đơn khiếu nại tới một số cơ quan hữu quan. Tất cả người lao động có khiếu nại đều liên hệ bằng điện thoại với doanh nghiệp dịch vụ. Hầu hết số người khiếu nại thực hiện đúng thủ tục khiếu nại, với 7 trong số 10 lao động (N=30) được hỏi cho biết họ có đơn thư khiếu nại gửi doanh nghiệp dịch vụ hoặc chính quyền địa phương.

Những kênh khác mà người lao động cho biết gồm trực tiếp đến doanh nghiệp dịch vụ (1 trong số 4 người được hỏi, N=10), đến UBND xã (3 trong số 5 người được hỏi, N=27), UBND huyện và Sở LĐTBXH (2 trong số 5 người được hỏi, N=19) hoặc Cơ quan Công an (1 trong số 6 người được hỏi, N=7). Một số người được hỏi cho biết họ còn gửi đơn khiếu nại tới Tòa án (1 trong số 5 người được hỏi, N=9). ¼ trong số những người được phỏng vấn gửi đơn khiếu nại tới nhiều địa chỉ.

Thực tế là người lao động thường gửi nhiều đơn khiếu nại cho thấy họ đã không biết chắc chắn về địa chỉ để gửi đơn khiếu nại, hoặc không nhận được sự trả lời từ cơ quan hữu quan. Tuy nhiên, thực tế này cũng cho thấy cơ quan hữu quan cũng gặp khó khăn khi giải quyết khiếu nại vì đơn khiếu nại cùng được gửi đến nhiều địa chỉ.

Bảng 11. Kênh khiếu nại đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài được phỏng vấn

Hình thức khiếu nại	Tỷ lệ phỏng vấn	N = 44
Liên hệ bằng điện thoại với doanh nghiệp dịch vụ	100	44
Gửi đơn thư đến DN dịch vụ/chính quyền địa phương	70	30
Đến UBND xã	61	27
Đến UBND huyện/Sở LĐTBXH tỉnh	43	19
Đến Cục QLLĐNN	25	11
Đến doanh nghiệp dịch vụ	23	10
Đến Tòa án	20	9
Đến Cơ quan Công An	16	7

Nguồn: Số liệu từ nghiên cứu thực địa

Một vấn đề nữa được xác định tại buổi phỏng vấn là người lao động thường gặp khó khăn trong việc thu thập chứng cứ để yêu cầu bồi thường. Điều này có thể do nguyên nhân không có hợp đồng bằng văn bản, hợp đồng không có nội dung bằng tiếng Việt, sự khác biệt về nội dung hợp đồng đã ký tại Việt Nam và bản hợp đồng được cung cấp tại nước tiếp nhận, hoặc các vấn đề khác như hạn chế về khả năng ngoại ngữ. Một người lao động cho biết cán bộ họ liên hệ khuyên họ phải tuân thủ hợp đồng lao động, mặc dù người lao động hiện đang gặp vấn đề phát sinh, cần có sự hỗ trợ.

Khoảng 1 trong số 3 người lao động (N=13) được hỏi cho biết họ đã nhận được trả lời về đơn khiếu nại của họ. Tuy nhiên, toàn bộ người lao động được hỏi đều cho biết họ không hài lòng với kết quả giải quyết khiếu nại. Điều này cho thấy không những cần cải thiện quy trình thủ tục tiếp nhận đơn khiếu nại, mà còn cần thiết phải cải thiện công tác giải quyết khiếu nại, đáp ứng được yêu cầu của người lao động.

Hộp thoại 3 Con trai của tôi ở đâu?

Một người lao động Việt Nam vẫn mất tích tại Malaysia sau 8 năm

Trang,* khi đó 32 tuổi, được thông báo mất tích vào tháng 11 năm 2006 trong khi làm việc tại Malaysia.

Được sinh ra trong một gia đình tại Huyện Thạch Hà, tỉnh Hà Tĩnh, vào năm 2003, anh Trang xác định sẽ đi làm việc tại Malaysia với hy vọng đổi đời.

Theo người bố cho biết, anh Trang đã nộp 24 triệu đồng để đi làm việc ở nước ngoài (khoảng 1.650 USD với tỷ giá vào năm 2003). Toàn bộ số tiền, một gia tài lớn đối với một người nông dân - được vay mượn từ người thân trong gia đình.

Anh Trang được một doanh nghiệp dịch vụ và trường dạy nghề đưa sang làm việc tại Malaysia. Trong giai đoạn từ 2003 đến 2006, anh Trang gửi về nhà được tổng số 11 triệu đồng (khoảng 680 USD theo tỷ giá năm 2006).

Năm 2006, gia đình được bạn bè anh Trang thông báo anh Trang mất tích. Sau khi nhận được thông tin này, gia đình anh Trang đã gấp và gửi đơn đề nghị hỗ trợ tới doanh nghiệp dịch vụ. Doanh nghiệp dịch vụ thông tin cho gia đình biết anh Trang đã bỏ trốn khỏi nơi làm việc nhưng không giải thích được lý do tại sao anh bỏ trốn hoặc hiện đang trốn ở đâu.

Sau đó, gia đình anh Trang đã gửi đơn khiếu nại tới Sở LĐTBXH tỉnh Hà Tĩnh, tới doanh nghiệp dịch vụ và trường dạy nghề. Do không nhận được trả lời, tháng 2/2007, gia đình anh Trang đã một lần nữa gửi đơn đến các địa chỉ trên và vào tháng 3/2007, gửi đơn khiếu nại tới Thủ tướng Chính phủ, Bộ LĐTBXH và doanh nghiệp tuyển dụng.

Sau khi gửi đơn khiếu nại tới Bộ LĐTBXH, tháng 7/2007, vụ việc được chuyển tới Cục QLLĐNN và Cục QLLĐNN yêu cầu doanh nghiệp dịch vụ phải nỗ lực, tích cực hơn về vụ việc này.

Doanh nghiệp dịch vụ và các cơ quan hữu quan không trả lời được câu hỏi của gia đình anh Trang là hiện anh Trang đang ở đâu, tài sản của anh Trang ở đâu và ai chịu trách nhiệm cho sự mất tích của anh Trang. Không nản chí, gia đình tiếp tục và tiếp tục gửi đơn khiếu nại.

Năm 2008 và 2009, doanh nghiệp dịch vụ trao tổng số tiền 36 triệu đồng (2.100 USD theo tỷ giá quy đổi năm 2009) hỗ trợ tài chính và hoàn tất việc thanh lý hợp đồng. Tại thời điểm phỏng vấn, trên 10 năm sau khi anh Trang đi làm việc ở nước ngoài, gia đình không có thêm bất kỳ một thông tin gì về số phận của anh Trang cho dù gia đình anh năm nào cũng có đơn khiếu nại.

Bố anh Trang, hiện gần 90 tuổi tâm sự rằng “Tôi không còn nhiều thời gian trên cuộc đời này nữa, ước mong duy nhất của tôi là có sự khẳng định từ cơ quan hữu quan hiện nay con tôi vẫn còn sống hay đã mất”. “Nếu con tôi đã mất, tôi phải lập bàn thờ cho nó trước khi tôi nhắm mắt xuôi tay” ông nói.

**Tên người lao động đã được thay đổi.*

Chính quyền địa phương

Là địa chỉ liên hệ chính của người lao động có vấn đề cần khiếu nại, kinh nghiệm của chính quyền địa phương trong việc thúc đẩy giải quyết khiếu nại là một yếu tố quan trọng trong nghiên cứu này.

Nhắc lại nội dung trả lời của người lao động, đại diện chính quyền địa phương tham gia phỏng vấn cho biết họ thấy rằng nhiều người lao động không biết về quyền và lợi ích hợp pháp của mình hay không biết cách thức khiếu nại như thế nào. Họ cũng không biết cơ quan có liên quan có thể hỗ trợ họ trong quá trình khiếu nại, và người lao động cũng thường được cho là trình độ học vấn và kỹ năng tay nghề thấp, đặc biệt đối với lao động nữ đi làm việc ở nước ngoài.

Cán bộ tại địa phương cho biết họ thấy doanh nghiệp dịch vụ thường không sẵn sàng thực hiện trách nhiệm của mình với người lao động đi làm việc ở nước ngoài sau khi người lao động xuất cảnh, như là không sẵn sàng phối hợp với chính quyền địa phương giải quyết các vấn đề phát sinh với người lao động. Ngoài ra, các doanh nghiệp dịch vụ cũng thường không có trụ sở tại địa phương nơi người lao động do họ tuyển chọn đưa đi làm việc tại nước ngoài sinh sống. Do vậy, thông tin ghi nhận từ phỏng vấn cho thấy cần phải tiến hành thanh tra định kỳ hoạt động của doanh nghiệp dịch vụ về mức độ tuân thủ luật pháp và thực hiện nghĩa vụ với người lao động.

Cán bộ được phỏng vấn cũng cho thấy thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan có liên quan của nhà nước và các bên có liên quan, thiếu hướng dẫn cần thiết trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Họ cũng cho biết mức xử phạt đối với doanh nghiệp dịch vụ vi phạm chưa đủ mạnh. Chủ tịch UBND xã cho biết có 7 vụ việc nghiêm trọng đã phát sinh đối với người lao động phải nợ một khoản tiền lớn đã vay để nộp cho doanh nghiệp dịch vụ nhưng vẫn chưa được đưa đi làm việc ở nước ngoài. Người lao động đã gửi đơn khiếu nại đến Tòa án quận Hoàn Kiếm ba lần nhưng không nhận được thông tin trả lời. Các cán bộ được phỏng vấn cũng thông tin khác nhau về việc không rõ đơn khiếu nại được cho là đã nộp tới cơ quan hữu quan đã thực sự được các cơ quan này tiếp nhận hay chưa. Điều này tiếp tục cho thấy khiếm khuyết trong cơ chế khiếu nại, về khả năng người lao động có thể chuẩn bị đầy đủ hồ sơ khiếu nại và thực hiện hiệu quả việc tới cơ quan hữu quan hoặc khả năng của cơ quan hữu quan trong giải quyết khiếu nại.

Cán bộ địa phương cũng đề cập đến rủi ro cho người lao động khi đi làm việc ở nước ngoài qua các doanh nghiệp không có giấy phép hoạt động, trong đó có nguy cơ trở thành nạn nhân của hoạt động mua bán người.

Hộp thoại 4 **Không có tiền, không về nước**

Gia đình của một người lao động làm việc tại Malaysia bị buộc phải trả tiền cho doanh nghiệp dịch vụ để con trai họ có thể về nước sau khi bị tai nạn lao động nghiêm trọng

Câu chuyện của anh Ngữ là sự diễn tả về hàng loạt vấn đề mà người lao động làm việc ở nước ngoài phải đối mặt như bị trả mức lương thấp và tai nạn. Nó cũng cho thấy thiếu sự hỗ trợ từ doanh nghiệp dịch vụ đối với người lao động trong trường hợp phát sinh vấn đề ở nước ngoài và việc khiếu nại không được giải quyết sẽ dẫn đến những gánh nặng về tài chính đối với người lao động và gia đình.*

Anh Ngữ là người lao động thuộc huyện Thiệu Hoá, tỉnh Thanh Hoá được một doanh nghiệp dịch vụ đưa đi làm việc tại Malaysia từ tháng 3 năm 2013. Theo hợp đồng, mức lương cơ bản của anh Ngữ là 35 RM/ngày (khoảng 9,6 USD) cho 8 tiếng làm việc. Tuy nhiên, trên thực tế, anh Ngữ phải làm việc 12 tiếng một ngày mà không được trả tiền làm thêm giờ.

Anh Ngữ bị tai nạn lao động sau 27 ngày kể từ ngày rời khỏi Việt Nam. Anh Ngữ cho biết chủ sử dụng lao động không đưa anh tới bệnh viện ngay sau khi bị tai nạn mà phải sau 4 tiếng chịu đựng đau đớn anh mới được đưa đi bệnh viện. Kết quả là 2 ngón tay của anh bị ảnh hưởng trầm trọng, và bác sĩ kê đơn thuốc cho anh uống trong vòng 5 ngày.

Không thể tiếp tục làm việc và không có tiền, anh Ngữ đã gọi điện về nhà để được giúp đỡ. Khi gia đình anh liên hệ với doanh nghiệp dịch vụ tại Thanh Hoá thì doanh nghiệp yêu cầu gia đình anh phải trả khoản tiền 13 triệu (tương đương với 630 USD) để mua vé máy bay vì họ cho rằng anh đã vi phạm hợp đồng.

Tháng 5 năm 2013, gia đình anh Ngữ đã nộp số tiền trên với hy vọng con trai họ sẽ được đưa về nước càng sớm càng tốt để điều trị. Họ cũng gửi đơn khiếu nại tới UBND xã và UBND xã đã chuyển đơn của họ lên UBND huyện Thiệu Hoá.

Tháng 6 năm 2013, UBND huyện Thiệu Hoá có văn bản gửi Sở LĐTBXH tỉnh Thanh Hoá và Cục QLLĐNN đề nghị giúp đỡ. Một tuần sau Sở LĐTBXH Thanh Hoá có văn bản gửi Cục QLLĐNN đề nghị yêu cầu doanh nghiệp dịch vụ cử cán bộ sang Malaysia để giải quyết vụ việc. Sau đó, Cục QLLĐNN có văn bản yêu cầu doanh nghiệp giải quyết vụ việc.

Tuy nhiên, sau hai tháng kể từ khi nộp tiền theo yêu cầu anh Ngữ vẫn chưa được đưa về nước. Tháng 7/2013, gia đình anh lại có đơn khiếu nại gửi Sở LĐTBXH Thanh Hoá và đơn khiếu nại này lại được chuyển đến Cục QLLĐNN. Cục QLLĐNN lại có văn bản yêu cầu doanh nghiệp giải quyết vụ việc và đưa anh Ngữ về nước.

Cuối cùng sau hơn 2 tháng kể từ ngày nộp thêm số tiền theo yêu cầu của doanh nghiệp để mua vé máy bay và sau 3 tháng kể từ ngày bị tai nạn, anh Ngữ mới được đưa về nước. Anh phải nhập viện để điều trị với chi phí 40 triệu đồng (tương đương 1.950 USD). Trong thời gian chờ đưa về nước, anh Ngữ không được điều trị vết thương

Tại thời điểm trả lời phỏng vấn, gia đình anh Ngữ vẫn chưa nhận được khoản tiền bồi thường và vụ việc này vẫn chưa được khởi kiện tại Tòa án.

* Tên của người lao động đã được thay đổi

* Nguồn: Nghiên cứu thực địa

4.3 Phân tích nghiên cứu thực địa

Kết quả từ nghiên cứu thực địa khẳng định vấn đề có thể phát sinh ở bất cứ giai đoạn nào của quá trình đi làm việc ở nước ngoài. Kết quả cho thấy 4 trong số 5 người lao động (N=37) vẫn bị thiệt hại về tài chính do tác động tiêu cực trong quá trình đi làm việc ở nước ngoài, và vẫn phải gánh chịu những khoản nợ nần, thực tế này tác động tiêu cực tới mục đích của chương trình đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài để xóa đói, giảm nghèo cũng như làm phát sinh thiệt hại về tài chính, hơn là cải thiện điều kiện tài chính của người lao động đi làm việc ở nước ngoài và gia đình. Thông tin từ người lao động cho thấy tại nước tiếp nhận, họ nhận được mức lương thấp hơn những gì thoả thuận tại Việt Nam, họ phải nộp các khoản phí cao, gặp khó khăn khi tìm việc làm sau khi về nước. Đây là những nguyên nhân khiến nhiều người lao động cho biết họ phải gánh những khoản nợ không hề nhỏ.

Số liệu thống kê chính thức cho thấy tỷ lệ lao động nữ Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài cao hơn tương đối so với tỷ lệ lao động nữ được phỏng vấn trong nghiên cứu lần này, với số lượng chỉ là 6 người. Cần tiến hành thêm các nghiên cứu để tìm hiểu kinh nghiệm của lao động nữ khi đi làm việc ở nước ngoài, xem họ có cảm thấy miễn cưỡng hơn hoặc gặp nhiều khó khăn hơn nam giới trong việc khiếu nại. Đây là vấn đề cần được quan tâm do lao động nữ dễ có nguy cơ bị bóc lột lao động, và tác động tiêu cực của quá trình rủi ro khi đi làm việc ở nước ngoài tới sự đảm bảo về tài chính lâu dài và tương lai về việc làm của người lao động.

Nhiều người lao động được hỏi cho biết họ không tiếp cận được với thông tin cụ thể về người sử dụng lao động hoặc nơi làm việc trước khi xuất cảnh, có thể cho thấy mối liên hệ giữa thông tin sai lệch hoặc thiếu sự tiếp cận với thông tin trước khi xuất cảnh với khả năng có thể phát sinh vấn đề. Trong khi việc thiếu thông tin hoặc thiếu hiểu biết có thể là do người lao động có trình độ thấp về giáo dục và kỹ năng, điều này càng cho thấy cần đảm bảo chất lượng hoạt động bồi dưỡng kiến thức cần thiết và hoạt động này cần được thiết kế phù hợp với trình độ nhận thức và hiểu biết của người lao động trước khi xuất cảnh. Điều quan trọng là việc bồi dưỡng này cần bao gồm đủ thông tin cần thiết về điều khoản chính trong hợp đồng lao động, quyền và trách nhiệm của người lao động được quy định trong pháp luật có liên quan, địa chỉ nơi hỗ trợ người lao động trong thời gian làm việc ở nước ngoài, như Ban Quản lý lao động thuộc Đại sứ quán Việt Nam tại nước tiếp nhận.

Kết quả phỏng vấn cho thấy các vấn đề phát sinh thường có liên quan tới những nội dung chính trong quan hệ lao động hoặc điều kiện làm việc, như là an toàn, tiền lương hoặc thời giờ làm việc. Toàn bộ số lao động được hỏi trong nghiên cứu này cho biết họ nhận được mức lương thấp hơn mức lương đã thoả thuận trước khi xuất cảnh. Việc doanh nghiệp thu phí cao cũng là một vấn đề mà người lao động phải đối mặt.

Về tổng thể, số lượng đơn thư khiếu nại gửi tới Cục QLĐNN là không lớn so với số lượng lao động được đưa đi làm việc ở nước ngoài hàng năm. Khi xem xét trong bối cảnh pháp luật và các vấn đề thực tiễn mà người lao động gặp phải trong quá trình khiếu nại, và khi so sánh với số liệu từ các nước phải cử lao động khác, thực tế cho thấy không phải là người lao động làm việc ở nước ngoài không gặp phải nhiều vấn đề. Thay vì đó, thực tế này cho thấy vẫn còn những hạn chế liên quan đến cơ chế khiếu nại và do vậy, người lao động quyết định không gửi đơn khiếu nại. Điều này có thể do phạm vi điều chỉnh còn hạn chế của pháp luật và quy định, do người lao động lo lắng về hậu quả xảy ra khi khiếu nại, do thiếu hiểu biết và thiếu sự rõ ràng, minh bạch và thiếu cơ chế khiếu nại phù hợp, hoặc là do người lao động họ cảm thấy việc khiếu kiện của họ sẽ không mang lại kết quả gì. Thực tế này càng được củng cố bởi kết quả nghiên cứu với gần 1/3 số người lao động được hỏi cho biết họ không tiến hành khiếu nại, vì họ nghĩ rằng họ sẽ không nhận được sự hỗ trợ, hoặc họ không biết phải khiếu nại tại đâu, khiếu nại như thế nào hoặc phải nộp đơn khiếu nại như thế nào.

Đáng chú ý, tất cả các khiếu nại trước tiên đều được gửi tới doanh nghiệp dịch vụ và UBND cũng là sự lựa chọn phổ biến để người lao động gửi khiếu nại tiếp theo. Thực tế là chỉ có 1 trong số 3 người khiếu nại (N=10) nhận được sự trả lời và toàn bộ số người được trả lời đều không hài lòng với kết quả giải quyết khiếu nại, điều

này tiếp tục cho thấy có vấn đề tiềm ẩn với khung thể chế trong lĩnh vực khiếu nại. Việc doanh nghiệp dịch vụ thiếu sự phản hồi cho thấy họ không sẵn sàng giải quyết những vấn đề mà nó sẽ tiết lộ sai phạm trong hoạt động của doanh nghiệp, hoặc sẽ cho thấy vấn đề mang tính hệ thống của doanh nghiệp; không sẵn sàng hỗ trợ người lao động sau khi đã nộp tiền dịch vụ hoặc doanh nghiệp không thực hiện nghĩa vụ của mình. Trong khi doanh nghiệp dịch vụ là địa chỉ liên hệ đầu tiên của người lao động khi có vấn đề phát sinh, việc đơn thư khiếu nại của họ không được doanh nghiệp dịch vụ giải quyết làm dấy lên nghi ngờ về tính hiệu quả của cơ chế giải quyết khiếu nại được quy định tại Nghị định 119, nếu cơ chế nội bộ của doanh nghiệp dịch vụ trong việc giải quyết khiếu nại không được tăng cường. Về việc này, VAMAS có thể đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ doanh nghiệp XKLD trong việc giải quyết, quản lý khiếu nại phát sinh với người lao động, dựa trên những hoạt động mà Hiệp hội đã triển khai về Bộ Quy tắc ứng xử COC – VN. Thái độ của doanh nghiệp dịch vụ cũng cho thấy thiếu nguồn lực cần thiết từ nhà nước và doanh nghiệp dịch vụ trong việc đảm bảo thực thi quy định của pháp luật, và việc này dẫn tới hệ quả là một số doanh nghiệp không thực hiện trách nhiệm với người lao động và những doanh nghiệp này phải chịu trách nhiệm về những vấn đề vi phạm xảy ra đối với người lao động.

Có thể giải thích việc các cơ quan hữu quan không giải quyết được khiếu nại là do một số nguyên nhân. Lao động làm việc tại nước ngoài có thể không cung cấp đủ thông tin để hồ sơ khiếu nại có thể được xem xét, cho thấy người lao động cần hỗ trợ để hoàn thiện hồ sơ hoặc củng cố tài liệu, giấy tờ và chứng cứ liên quan. Ngoài ra, nguồn lực hạn chế hay hiểu biết hạn chế về những vấn đề mà người lao động làm việc ở nước ngoài gặp phải có thể khiến cán bộ có thẩm quyền gặp phải nhiều khó khăn trong việc giải quyết khiếu nại của người lao động. Có thể cán bộ có thẩm quyền cũng không biết phải giải quyết khiếu nại như thế nào, cụ thể trong các tình huống phức tạp, và họ cũng gặp nhiều khó khăn trong việc liên hệ với doanh nghiệp dịch vụ.

Nghiên cứu thực địa cũng cho thấy rõ tác động bất lợi do không có sự rõ ràng về quy trình phối hợp giữa các bên có liên quan đối với kết quả giải quyết khiếu nại, điều này có thể thấy rõ qua thời gian giải quyết khiếu nại kéo dài, số lượng cơ quan liên quan đến giải quyết khiếu nại hoặc hỗ trợ cho người khiếu nại và mức độ hài lòng của người khiếu nại với kết quả giải quyết khiếu nại.

Kết luận

Luật người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, và Nghị định 119 mới được ban hành là những bước tích cực trong việc thiết lập cơ chế cụ thể tạo điều kiện để người lao động làm việc ở nước ngoài khiếu nại. Tuy nhiên, trên thực tế phải thừa nhận rằng các nhóm lao động khác nhau cần phải áp dụng những cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại khác nhau, và cơ chế này cần được tăng cường thực thi cũng như quy trình, thủ tục khiếu nại cần được đơn giản hoá.

Nghị định 119 rõ ràng không áp dụng đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài qua doanh nghiệp dịch vụ nhà nước, hoặc người lao động đi làm việc ở nước ngoài qua hợp đồng cá nhân. Người lao động đi làm việc ở nước ngoài không có giấy tờ hợp pháp cũng không được điều chỉnh bởi các quy định của pháp luật. Quá trình xây dựng Thông tư hướng dẫn Nghị định 119 là cơ hội để làm rõ những quy định chính như yêu cầu về chứng cứ để khiếu nại, trách nhiệm của doanh nghiệp dịch vụ trong giải quyết khiếu nại đối với chính doanh nghiệp.

Việc đánh giá định tính số lượng vụ việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại do doanh nghiệp dịch vụ và Cục QLLĐNN thực hiện theo quy định của Nghị định 119 có thể sẽ cần thiết trong việc đánh giá tính hiệu quả triển khai của Nghị định, kể cả đối với các vấn đề cụ thể về giới. Hoạt động này sẽ bổ sung cho cơ sở dữ liệu mới được Cục QLLĐNN xây dựng thực hiện để lưu trữ, theo dõi các vụ việc khiếu nại của người lao động làm việc ở nước ngoài. Hơn nữa, đánh giá định tính có thể cho biết thông tin về hiệu quả của cơ chế giải quyết khiếu nại lần đầu, gồm việc xác định xem liệu doanh nghiệp dịch vụ đã dành đủ nguồn lực cho việc giải quyết khiếu nại hay chưa, mức độ cung cấp chứng cứ cần thiết cho người lao động để hỗ trợ họ trong quá trình khiếu nại, và bao nhiêu khiếu nại lần thứ hai được gửi tới Cục QLLĐNN.

Có một số thách thức trên thực tế mà người lao động và cán bộ hữu quan đang gặp phải trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại, kể cả trong trường hợp họ mong muốn giải quyết khiếu nại một cách hiệu quả. Việc xây dựng tài liệu hướng dẫn các bên có liên quan trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại có thể sẽ rất hữu ích. Trên thực tế, hướng dẫn chi tiết sẽ giúp kết nối mục đích tốt đẹp của quy định pháp luật và thực tiễn triển khai.

Đối với người lao động, tài liệu hướng dẫn này có thể giúp họ biết phải liên hệ với ai, chứng cứ cần thiết để khiếu nại hoặc đến đâu để có thể được giúp đỡ về chứng cứ; quy trình tổng thể để khiếu nại. Đối với cán bộ địa phương, hướng dẫn có thể tập trung vào vai trò của họ trong công tác giải quyết khiếu nại, vai trò và trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền khác và doanh nghiệp dịch vụ, và làm thế nào quy định được thiết kế cho phù hợp với người lao động đi làm việc ở nước ngoài ở các nước khác nhau và qua các kênh khác nhau (ví dụ người lao động đi làm việc ở nước ngoài thông qua doanh nghiệp dịch vụ hoặc qua hợp đồng ký trực tiếp với người sử dụng lao động nước ngoài) và cách thức cùng nhau giải quyết các khiếu nại. Kết quả nghiên cứu thực địa cũng cho thấy việc tăng cường phối hợp trong việc giải quyết khiếu nại giữa cấp cơ sở, cấp tỉnh và cấp trung ương cũng như doanh nghiệp dịch vụ sẽ dẫn tới lợi ích tiềm tàng đối với người lao động làm việc ở nước ngoài và các bên khác có liên quan.

Trách nhiệm của doanh nghiệp dịch vụ trong hỗ trợ người lao động, hợp tác với chính quyền địa phương giải quyết khiếu nại và thẩm quyền ở cấp trung ương buộc doanh nghiệp dịch vụ phải giải quyết khiếu nại của người lao động cần được quy định rõ ràng và cụ thể. Không có cơ chế hữu hiệu để đảm bảo thực thi, doanh nghiệp cũng thiếu động lực để hỗ trợ quá trình giải quyết khiếu nại; cần cân nhắc và xem xét thêm việc xử phạt doanh nghiệp dịch vụ không cung cấp thông tin một cách kịp thời và minh bạch. Cùng với việc thúc đẩy các điển hình tốt trong việc thực hiện Bộ Quy tắc ứng xử của VAMAS, việc thực hiện có kết quả cơ chế xử phạt doanh nghiệp vi phạm cũng sẽ giúp tăng cường các hoạt động tuyển dụng hiệu quả và có trách nhiệm.

Tài liệu tham khảo

Diễn đàn ASEAN về lao động di cư (AFML). 2013. *Khuyến nghị của Diễn đàn AFML lần thứ 6* (Bandar Seri Begawan).

Hiệp hội các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á (ASEAN). 2007. *Tuyên bố ASEAN về Bảo vệ và Thúc đẩy Quyền của Lao động di cư* (Cebu)

Bhula-Or, R. sắp công bố. *Trao quyền cho lao động di cư tay nghề thấp thông qua việc tiếp cận cơ chế khiếu nại: Nghiên cứu so sánh giữa Thái Lan và Nhật Bản*, Luận án tiến sỹ

Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam 1994. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban Nhân dân (Hà Nội)

Luật hình sự 1999 (số 15/1999/QH10) (Hà Nội)

Luật Doanh nghiệp 2005 (số 60/2005/QH11) (Hà Nội)

Luật người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2006 (số 72/2006/QH11) (Hà Nội)

Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng 2007 (số 126/2007/NĐ-CP) (Hà Nội)

Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (số 144/2007/NĐ-CP) (Hà Nội)

Luật Thanh tra năm 2010 (số 56/2010/QH12) (Hà Nội)

Luật Phòng chống buôn bán người 2011 (số 66/2011/QH12) (Hà Nội)

Luật Khiếu nại 2011 (số 02/2011/QH13) (Hà Nội)

Luật Tố cáo 2011 (số 03/2011/QH13) (Hà Nội)

Luật xử lý vi phạm hành chính 2012 (số 15/2012/QH13) (Hà Nội)

Nghị định xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội và đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2013 (số 95/2013/ND-CP) (Hà Nội).

Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam 2013

Nghị định quy định chi tiết một số điều của Bộ Luật lao động, Luật Dạy nghề và Luật người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng về khiếu nại và tố cáo năm 2014 (số 119/2014/ND-CP (Hà Nội).

Luật Doanh nghiệp 2014 (số 68/2014/QH13) (Hà Nội).

Công ước Di cư về việc làm của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) năm 1949 (số 97)

Công ước về Lao động di cư năm 1975 (số 143)

Công ước về Tổ chức việc làm tư nhân năm 1997a (số 181).

Khuyến nghị về Tổ chức việc làm tư nhân năm 1997b (số 188).

Khung đa phương của ILO về lao động di cư năm 2006 (Geneva).

Hướng dẫn đối với các tổ chức việc làm tư nhân: Quy định, giám sát và đảm bảo thực thi năm 2007. (Geneva)

Công ước về Lao động giúp việc gia đình năm 2011a (số 198).

Khuyến nghị về Lao động giúp việc gia đình năm 2011b (số 201).

Quy định về hoạt động tuyển dụng lao động đi làm việc ở nước ngoài: Đánh giá cơ chế khiếu nại tại Thái Lan (Băng cốc) Có tại địa chỉ: http://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/-/-asia/-/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_226498.pdf [Accessed 8 Mar. 2015].

Sắp xuất bản: *Tài liệu về Diễn đàn ASEAN lần thứ 7 về Lao động di cư: tiến bộ đạt được trong việc triển khai khuyến nghị của các Diễn đàn từ lần thứ 3 đến lần thứ 6* (Bangkok).

Ratha, D.; De, S.; Dervisevic, E.; Eigen-Zucchi, C.; Plaza, S.; Schuettler, K.; Wyss, H.; Yi, S.; Yousefi, S.R.

2014. *Di cư và Phát triển Brief 23.* (Washington, Ngân hàng thế giới). Có tại địa chỉ: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief23.pdf> [Accessed 8 Mar. 2015].

Công ước quốc tế của LHQ về Bảo vệ quyền của tất cả người lao động làm việc ở nước ngoài và Thành viên gia đình họ năm 1990

Hiệp hội Xuất khẩu Lao động Việt Nam năm 2010: *Bộ Quy tắc ứng xử áp dụng đối với doanh nghiệp hoạt động dịch vụ đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài*

Cơ chế khiếu nại đối với người lao động đi làm việc ở nước ngoài: Tổng quan về luật pháp và thực tiễn tại Việt Nam

Khả năng người lao động Việt Nam làm việc ở nước ngoài tiếp cận với cơ chế khiếu nại là một vấn đề tiếp tục nhận được nhiều sự quan tâm. Các vấn đề có thể phát sinh từ thời điểm người lao động bắt đầu có ý định đi làm việc ở nước ngoài, và có thể tiếp tục phát sinh thậm chí đến lúc họ trở về Việt Nam, tạo ra thách thức, khó khăn phức tạp cho các bên có liên quan. Cho dù mọi người đều hiểu rằng người lao động làm việc ở nước ngoài cũng như các cơ quan hữu quan đều phải đối mặt với những khó khăn thách thức trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại, cho đến nay, chưa có một đánh giá nào về hiệu quả của khung thể chế hỗ trợ cho quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Để hỗ trợ hoạt động này, Tổ chức Lao động Quốc tế đã phối hợp với Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội Việt Nam và Hội Trợ giúp Pháp lý cho Người nghèo Việt Nam triển khai thực hiện nghiên cứu cơ chế khiếu nại hiện hành đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài. Nghiên cứu này sẽ xem xét khung pháp lý trong hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại, kinh nghiệm thực tiễn của người lao động và cơ quan có thẩm quyền. Kết quả của nghiên cứu này sẽ thúc đẩy nhận thức về những rào cản trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại, thúc đẩy việc tăng cường hoạt động của cơ chế khiếu nại để có thể đáp ứng yêu cầu của người lao động có khiếu nại và cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

Dự án Hành động ba bên để bảo vệ người lao động di cư trong và từ khu vực Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng khỏi bóc lột lao động (Dự án Tam giác GMS) là một dự án 5 năm với mục đích tăng cường hoạt động xây dựng và triển khai các chính sách và quy định về việc tuyển chọn và bảo vệ lao động, cũng như thực tế triển khai các chính sách, quy định có liên quan trong Tiểu khu vực sông Mê Kông mở rộng, đảm bảo hoạt động di cư an toàn hơn sẽ thúc đẩy việc làm nhân văn đối với người lao động. Dự án được triển khai thực hiện tại 6 quốc gia: Căm-pu-chia, CHDCND Lào, Malaysia, Miến Điện, Thái Lan và Việt Nam. Tại mỗi quốc gia, các cơ quan trong thể chế ba bên (chính phủ, tổ chức của người lao động và tổ chức của người sử dụng lao động) cùng tham gia trong từng hoạt động mục tiêu của dự án – tăng cường chính sách và pháp luật, nâng cao năng lực của các bên liên quan và cung cấp dịch vụ cho người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Những mục tiêu này phụ thuộc lẫn nhau, trong hoạt động tham vấn chính sách và nâng cao năng lực, đáp ứng nhu cầu và kinh nghiệm của người lao động, người sử dụng lao động và các đơn vị cung cấp dịch vụ.