

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ LAO ĐỘNG GIÚP VIỆC GIA ĐÌNH VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

LÊ VĂN SƠN*

Tóm tắt: Bài viết này giới thiệu về kinh nghiệm quản lý lao động giúp việc gia đình (LĐGVGD) ở một số quốc gia trên thế giới. Các bài học kinh nghiệm chủ yếu liên quan đến việc xây dựng và thực hiện các qui định, chính sách liên quan nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp cho lao động giúp việc gia đình. Bài viết chia sẻ các bài học kinh nghiệm liên quan đến quản lý, giám sát việc thực hiện ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản của một số quốc gia, đồng thời mô tả thực trạng công tác quản lý lao động giúp việc gia đình ở Việt Nam. Trên cơ sở đó đưa ra một số khuyến nghị chính sách góp phần quản lý hiệu quả lao động là người giúp việc gia đình ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: Lao động giúp việc gia đình, quản lý lao động giúp việc gia đình

Abstract: This article introduces domestic worker management experience in several countries around the world. The lessons learned are mainly about the formulation and implementation of relevant regulations and policies to protect the legitimate rights and interests of domestic workers. The article shares lessons related to the management and supervision of signing written labor contracts in some countries, as well as describes the current situation of domestic worker management in Vietnam. On that basis, some policy recommendations are made to contribute to the effective management of domestic workers in our country nowadays.

Keywords: Domestic worker, domestic worker management.

1. Đặt vấn đề

Quyền và nghĩa vụ của lao động giúp việc gia đình (LĐGVGD) lần đầu tiên chính thức được ghi nhận và bảo vệ trong Khung luật pháp quốc tế kể từ khi Tổ chức lao động quốc tế (ILO) phê chuẩn Công ước số 189 và Khuyến Nghị chung số 201 về LĐGVGD vào năm 2011. Trước đó, việc bảo vệ quyền con người và quyền lao động đã được đề cập nhưng kể từ khi có Công ước và Khuyến nghị này, các quy định về quyền lợi, trách nhiệm, nghĩa vụ của LĐGVGD thể hiện rõ ràng hơn.

Theo Công ước 189 và Khuyến nghị chung 201 của ILO, các điều khoản quy định chung cần thực hiện nhằm bảo vệ quyền cho LĐGVGD gồm tiền lương (lương cơ bản, hình

* Trung tâm Nghiên cứu Giới, Gia đình và Phát triển cộng đồng

thức trả lương); thời giờ làm việc (giờ làm việc thông thường, thời gian nghỉ ngơi trong ngày và cuối tuần, nghỉ phép năm được trả lương); và an sinh xã hội, bao gồm quyền thai sản (điều kiện an sinh xã hội không được kém hơn các loại hình lao động khác). Bên cạnh đó, Công ước và Khuyến nghị cũng quy định về việc quản lý LĐGVGD và những biện pháp mà các quốc gia thành viên cần thực hiện.

Kể từ khi Công ước 189 và Khuyến nghị số 201 ra đời, một số quốc gia trên thế giới đã có những hành động thiết thực hơn trong việc quản lý và bảo vệ nhóm lao động này, đặc biệt là nhóm LĐGVGD di cư (từ các nước kém và đang phát triển sang các nước phát triển). Hiện nay đã có 29 quốc gia trên thế giới phê chuẩn Công ước 189. Các quốc gia này đã và đang hoàn thiện khung luật pháp chính sách để bảo vệ nhóm LĐGVGD.

Hiện tại Việt Nam chưa phê chuẩn Công ước 189 và Chính phủ Việt Nam đang trong lộ trình xem xét để phê chuẩn Công ước này. Tuy nhiên, Chính phủ Việt Nam rất quan tâm đến việc xây dựng khung luật pháp chính sách nhằm quản lý LĐGVGD. Trong Bộ Luật lao động sửa đổi năm 2019 (được Quốc Hội thông qua và có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2021) đã có 5 điều qui định về LĐGVGD (từ Điều 161 đến Điều 165). Hiện tại, Chính phủ đang giao cho Bộ Lao động Thương binh và Xã Hội chủ trì phối hợp với các bên liên quan xây dựng Nghị định hướng dẫn thực hiện quy định của Luật lao động 2019 về LĐGVGD. Do vậy, việc chia sẻ các bài học kinh nghiệm quốc tế liên quan đến quản lý LĐGVGD sẽ có ý nghĩa không chỉ cho quá trình xây dựng văn bản hướng dẫn thực thi quy định của Luật lao động về LĐGVGD tại Việt Nam, mà còn giúp Việt Nam có sự chuẩn bị tốt để phê chuẩn Công ước 189 và áp dụng các bài học kinh nghiệm quốc tế trong quá trình thực thi quy định pháp luật về LĐGVGD tại Việt Nam hiện nay.

2. Kinh nghiệm của một số quốc gia về quản lý lao động giúp việc gia đình

2.1. Kinh nghiệm về xây dựng khung luật pháp chính sách

Thụy Điển

Là một trong những quốc gia đã phê chuẩn Công ước 189 của ILO vào năm 2019. Thụy Điển đã có một khung luật pháp, chính sách khá rõ ràng để bảo vệ LĐGVGD. Đạo Luật Giúp việc Gia đình (the Domestic Work Act) có các điều khoản liên quan đến công việc mà một người lao động thực hiện trong gia đình của người sử dụng lao động, bao gồm thời giờ làm việc, thời giờ làm thêm và hợp đồng lao động (HĐLĐ). Đạo luật này chứa các điều khoản quy định thời gian làm việc của LĐGVGD được các hộ gia đình thuê để chăm sóc người già và những người có nhu cầu đặc biệt. Ngoài ra, các quy định cụ thể về công việc gia đình và quyền lợi của LĐGVGD được cụ thể trong Đạo luật về thời giờ làm việc và các điều kiện khác về việc làm của lao động giúp việc gia đình (Chính phủ Thụy Điển, 1982)

Theo quy định của Đạo Luật này, có một số điều khoản rất quan trọng bao gồm: quy định “công việc gia đình” (Điều 1); quy định giờ làm việc thông thường (Điều 2); quy định về thời gian làm thêm (Điều 3 và 7); quy định về thời gian nghỉ ngơi trong ngày (Điều 9). Bộ

Việc làm của Thụy Điển được giao trách nhiệm quản lý các vấn đề liên quan đến lao động, bao gồm các vấn đề về LĐGVGD.

Áo

Áo là quốc gia chưa tham gia Công ước 189 nhưng Chính phủ liên bang lại có riêng một đạo luật về quản lý GVGD và LĐGVGD. Đạo luật này ra đời rất sớm, từ năm 1962, sau đó được sửa đổi vào năm 1969, 1971 và gần đây nhất là năm 2017 (năm 2017 sửa đổi về lương hưu và tham gia bảo hiểm sau khi chấm dứt HĐLĐ) (Chính phủ Áo, 1962). Đạo luật này quy định rất đầy đủ các điều khoản về thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi, làm thêm giờ, bảo vệ lao động chưa thành niên, các chế độ phúc lợi, ngày nghỉ, chấm dứt HĐLĐ, thời gian báo trước khi chấm dứt HĐLĐ. Đặc biệt bộ luật quy định thời gian nghỉ ít nhất 10 tiếng (LĐGVGD ở cùng nhà với người sử dụng lao động) hoặc 13 tiếng (nếu LĐGVGD không ở cùng nhà với người lao động), trong đó bao gồm cả thời gian nghỉ từ 9 giờ tối đến 6 giờ sáng. Lao động dưới 18 tuổi thì được nghỉ ít nhất 12 tiếng (ở cùng nhà) và 15 tiếng trong ngày (không ở cùng nhà) bao gồm cả thời gian nghỉ từ 9 giờ tối đến 6 giờ sáng.

Liên quan đến quản lý và thực thi các điều luật liên quan đến Đạo luật này, Chính phủ Liên bang Áo đã giao Bộ trưởng Bộ Kinh tế và Lao động chịu trách nhiệm thi hành Đạo luật này.

Phi-lip-pin

Philippin là một trong những nước hiện đang xuất khẩu LĐGVGD đi làm việc ở nhiều quốc gia trên thế giới. Để bảo vệ và quản lý tốt nhóm lao động này, Philippin đã thông qua Đạo luật LĐGVGD năm 2013 (Chính phủ Philippine, 2013) và Đạo luật Lao động Di cư Philippin đi làm việc ở nước ngoài năm 1995 (Chính phủ Philippine, 1995). Cả hai đạo luật này là khung pháp lý quan trọng trong việc bảo vệ LĐGVGD trong và ngoài nước. Để quản lý tốt nhóm lao động này, Chính phủ Philippin đã quy định rất rõ quyền và lợi ích của LĐGVGD và người sử dụng lao động, nghĩa vụ cần ký kết HĐLĐ bằng văn bản trước khi hình thành mối quan hệ lao động giữa LĐGVGD và người sử dụng lao động, các quy định về việc làm, điều khoản chấm dứt HĐLĐ, quy định về các doanh nghiệp việc làm tư nhân. Đặc biệt, Điều 37 của Đạo luật quy định hình thành cơ chế giải quyết tranh chấp lao động.

Văn phòng vùng của Bộ Lao động và Việc làm Philippin được giao nhiệm vụ giải quyết các tranh chấp liên quan đến lao động giữa LĐGVGD và người sử dụng lao động. Nếu các vi phạm hình sự xảy ra trong quan hệ lao động giữa LĐGVGD và người sử dụng lao động thì sẽ áp dụng các điều khoản theo Bộ luật Hình sự của Philippin. Ngoài ra Điều 38 của Đạo luật cũng quy định cụ thể trách nhiệm của Bộ Lao động và Việc làm cần phối hợp với Bộ Nội Vụ, Vụ Bảo hiểm Xã hội, Quỹ Hỗ trợ phát triển Nhà và Công ty bảo hiểm của Philippin xây dựng và triển khai các chương trình chia sẻ thông tin về Bộ luật.

Liên quan đến LĐGVGD di cư đang làm việc ở nước ngoài, Điều 24 và 26 của Đạo luật Người Philippin Di cư đang làm GVGD ở nước ngoài có quy định thành lập bộ phận trợ giúp pháp lý về các vấn đề liên quan đến lao động di cư trong Bộ Ngoại giao.

2.2. Kinh nghiệm về giao kết hợp đồng bằng văn bản với lao động giúp việc gia đình

Mặc dù đã có quy định quốc tế về giao kết hợp đồng bằng văn bản như đã đề cập ở Công ước số 189 về LĐGVGD ở trên, hiện nay ở rất nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, hợp đồng lao động (HĐLĐ) đối với LĐGVGD vẫn thường thỏa thuận bằng miệng. Tuy nhiên, việc yêu cầu LĐGVGD và người sử dụng lao động ký kết hợp đồng bằng văn bản có ý nghĩa quan trọng, không chỉ bảo vệ quyền lợi của hai bên mà còn chuyển hình thức lao động này từ lĩnh vực phi chính thức sang chính thức.

Một số tổ chức, hiệp hội quốc tế đang hoạt động tích cực bảo vệ quyền và lợi ích của LĐGVGD như Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), Tổ chức theo dõi nhân quyền (HRW), Văn phòng Cao ủy Nhân Quyền Liên Hợp Quốc (OHCHR) ... đã nhìn nhận HĐLĐ bằng văn bản như một công cụ quan trọng để khắc phục những lỗ hổng về luật pháp, chính sách cũng như cơ chế theo dõi, giám sát, đánh giá, khiếu nại, tố cáo bảo vệ quyền lợi của nhóm lao động này.

Kết quả rà soát văn bản luật pháp, chính sách của một số quốc gia như Bolivia, Brazil, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Tây Ban Nha ... cho thấy có quy định cụ thể rằng HĐLĐ của LĐGVGD có thể bằng văn bản hoặc bằng miệng. Tuy nhiên nhiều quốc gia như Pháp, Belarus, Cộng hòa Moldova, Áo, Nam Phi, Cộng hòa Tanzania, Mali, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Hong Kong (China), Canada, Úc (Bang Perth), ... đã có quy định cụ thể về việc yêu cầu LĐGVGD và người sử dụng lao động ký kết hợp đồng bằng văn bản.

Pháp: Điều 7, Thỏa ước tập thể của lao động và chủ sử dụng lao động tư nhân quy định rõ “*Thỏa thuận giữa người sử dụng lao động và người lao động được quy định trong một hợp đồng bằng văn bản, được ký muộn nhất vào thời điểm tuyển dụng hoặc vào cuối thời gian thử việc*” (Fuchs, Ralph F, 1932).

Belarus: tất cả các HĐLĐ phải được ký bằng văn bản. Tuy nhiên, Điều 309 của Bộ luật Lao động (1999, sửa đổi mới đây nhất vào năm 2015) quy định rằng *HĐLĐ với LĐGVGD là không cần thiết nếu công việc có thời hạn ngắn (tối đa mười ngày trong vòng một tháng). HĐLĐ với LĐGVGD phải được đăng ký với chính quyền địa phương trong vòng bảy ngày kể từ ngày được ký kết* (Chính phủ Belarus, 1999).

Cộng hòa Moldova: Bộ luật Lao động (2003), Điều 283, quy định rằng *mọi hợp đồng với người sử dụng lao động (người thật) phải được lập thành văn bản và có tất cả các điều khoản được yêu cầu trong các điều kiện chung cho bất kỳ HĐLĐ nào. Người sử dụng lao động phải đăng ký HĐLĐ tại cơ quan hành chính công địa phương, trong đó chuyển tiếp một bản sao cho thanh tra lao động địa phương* (Chính Phủ Moldova, 2003).

Tây Ban Nha: Nghị định Hoàng gia 1620/2011 ngày 14 tháng 11 năm 2011, Điều 5 định nghĩa mối quan hệ lao động trong nước như sau:

(1) HĐLĐ có thể được ký kết bằng miệng hoặc bằng văn bản. HĐLĐ phải được ký kết bằng văn bản trong trường hợp luật pháp yêu cầu hợp đồng bằng văn bản cụ thể. Trong mọi trường hợp, các hợp đồng có thời hạn cố định trong khoảng thời gian từ bốn tuần trở lên sẽ được ký kết bằng văn bản.

(2) Trong trường hợp không có hợp đồng bằng văn bản, cần ký kết HĐLĐ toàn thời gian linh động nếu thời gian làm việc dài hơn bốn tuần, trừ khi có thể cung cấp bằng chứng về tính chất tạm thời hoặc bán thời gian của các dịch vụ thực hiện (Chính phủ Tây Ban Nha, 2011).

Đạo luật Quan hệ Lao động và Việc làm của Cộng hòa *Tanzania*, Điều 15 (6) quy định người sử dụng lao động phải có trách nhiệm ký hợp đồng bằng văn bản với người lao động, nếu không sẽ bị xử phạt theo quy định của pháp luật (Chính phủ Tanzania, 2004)

Tại *Mali*, Nghị định số 96-178/P-RM ngày 13 tháng 6 năm 1996, được ban hành theo Bộ luật Lao động (Chính phủ Mali, 1992), quy định như sau:

D.86-5. Hợp đồng có thời hạn phải được lập thành văn bản và có 3 bản. Nếu hợp đồng ký kết trong thời gian hơn ba tháng, một trong những bản sao của hợp đồng phải được nộp cho Thanh tra Lao động.

Điều D.86-6. Khi hợp đồng được ký kết trong một thời gian không xác định, người sử dụng lao động sẽ cung cấp cho người lao động vào đầu hoặc muộn nhất vào cuối thời gian thử việc, một văn bản ghi rõ các điều kiện làm việc, bao gồm cả những điều liên quan đến giờ làm việc, nghỉ ngơi hàng tuần, bồi thường và, nếu có, các khoản phụ cấp bằng hiện vật. Ba bản sao của văn bản này cần được người sử dụng lao động ký và giữ bản gốc, 1 bản đưa cho người lao động và 1 bản đưa cho thanh tra lao động.

Điều đáng lưu ý là một số quốc gia đã bổ sung quy định về *hợp đồng mẫu*. Cụ thể, ở *Thụy Điển*, Chính phủ đã ban hành hợp đồng mẫu cho giúp việc tư nhân là người nước ngoài di cư đến Thụy Điển, hợp đồng có ghi rõ thông tin cá nhân của LĐGVGD và người sử dụng lao động (họ tên, ngày sinh, quốc tịch, địa chỉ ở Thụy Điển, địa chỉ tại nước đi, địa chỉ người thân ở nước đi, thời hạn hợp đồng, mô tả công việc, thời giờ làm việc trong tuần, giờ làm việc được quy định vào thời gian nào trong ngày, tiền lương và các khoản phụ phí khác, chỗ ở, ăn uống, làm thêm giờ, về nước, nghỉ phép năm, bảo hiểm, điều khoản chấm dứt hợp đồng, sa thải, trách nhiệm và hư hại, các tranh chấp nảy sinh. (Chính phủ Thụy Điển, 1961)

Ở Úc, Ủy ban Công bằng nơi làm việc có mẫu hợp đồng cụ thể và các mẫu giấy tờ khác liên quan nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của lao động và người sử dụng lao động, trong đó có LĐGVGD. Đặc biệt tổ chức phi chính phủ Dịch vụ tư nhân hóa của Bang Tây Úc đã giới thiệu mẫu Hợp đồng Việc làm tư nhân và trong gia đình có quy định đầy đủ quyền lợi và trách nhiệm của chủ sử dụng lao động và LĐGVGD.

Ở *Pháp*, hợp đồng mẫu được đính kèm trong phụ lục của thỏa ước tập thể cấp quốc gia và phải được lưu giữ kèm với những điều khoản của nó. Hợp đồng mẫu cũng đưa ra những hướng dẫn về các điều khoản về việc làm; ví dụ, tổng tiền lương và tiền lương ròng sau khi được yêu cầu khấu trừ.

Ở Áo, hợp đồng mẫu về những quy định chi tiết mà LĐGVGD và người sử dụng lao động cần thực hiện theo đã được đính kèm Đạo luật về GVGD và LĐGVGD (Chính phủ Áo, 1962).

Ở *Peru*, hợp đồng mẫu được chuẩn bị với mục đích tham khảo và có được đăng tải trên Internet. Ví dụ, hợp đồng mẫu này nêu rõ một ngày làm việc thường xuyên không được vượt quá 8 tiếng.

Một số quốc gia tiếp nhận LĐGVGD là người nước ngoài đã chuẩn bị những hợp đồng làm việc mẫu và khiến chúng trở thành một yêu cầu bắt buộc để có được visa. Ở Hồng Kông, hợp đồng được Bộ Di trú ban hành và đề cập đến những tiêu chuẩn lao động được nêu trong Pháp lệnh Việc làm mà những người LĐGVGD được hưởng (Chính phủ Hồng Kông, 2016)

Ở *Singapore*, các tổ chức dịch vụ đáng tin cậy của hiệp hội các tổ chức của người sử dụng lao động chuẩn bị HĐLĐ chuẩn, trong đó đã đưa những tiêu chuẩn cơ bản trong pháp luật áp dụng đối với những người LĐGVGD. Điều 7 của Đạo luật về Kế hoạch thứ nhất về Việc làm của Nguồn nhân lực là người nước ngoài quy định các điều kiện làm việc đối với người LĐGVGD là người nước ngoài là “*người sử dụng lao động sẽ đảm bảo rằng người lao động không bị ngược đãi, bị bóc lột, bị cố tình bỏ quên hoặc gặp nguy hiểm. Điều này bao gồm quy định người lao động được nghỉ thoải đáng, cũng như (những) ngày nghỉ theo các điều khoản của hợp đồng làm việc*”.

Ở *Canada*, những người làm công việc chăm sóc sống cùng chủ sử dụng lao động cần ký một hợp đồng việc làm với chủ của họ để nộp cho chính quyền theo thủ tục cấp giấy phép lao động và visa. Hợp đồng phải có một bộ các điều khoản bắt buộc liên quan đến lợi ích của người sử dụng lao động, nhiệm vụ công việc, giờ làm việc, tiền lương, chỗ ở, quyền lợi nghỉ phép và chấm dứt việc làm. Để tạo điều kiện tuân thủ, mẫu hợp đồng được cung cấp.

Điểm chủ yếu là hợp đồng mẫu nên được dự thảo theo cách thức ghi nhận các quyền lao động và quyền con người cơ bản của người LĐGVGD. Đây là một quy định mà Việt Nam có thể xem xét khi hướng dẫn thực hiện những điều khoản về LĐGVGD trong Bộ luật Lao động 2019.

2.3. Kinh nghiệm giám sát việc thực hiện hợp đồng lao động

Để giám sát việc thực hiện HĐLĐ đối với LĐGVGD, điều quan trọng là cần có cơ quan thực hiện việc theo dõi ký kết hợp đồng bằng văn bản giữa người lao động và người sử dụng lao động (cơ quan quản lý) và cơ quan giám sát việc thực thi HĐLĐ và cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo (thanh tra lao động). Rà soát các văn bản và cơ chế thực thi cho thấy hiện nay một số các quốc gia đã có quy định cụ thể giao việc quản lý lao động cho một cơ quan cụ thể và giao trách nhiệm cho thanh tra lao động giám sát việc thực hiện HĐLĐ của LĐGVGD. Dưới đây là kinh nghiệm một số quốc gia về vấn đề này mà Việt Nam có thể xem xét tham khảo.

Ở *Nam Phi*, các dịch vụ thanh tra lao động có trách nhiệm giám sát việc tuân thủ các quy định về lao động. Theo Đạo luật Điều kiện cơ bản về Việc làm (BCEA) (Chính phủ Nam Phi, 1997), mục 65 (2) quy định thanh tra viên lao động có quyền viếng thăm nhà riêng theo sự cho phép của Tòa án Lao động. Mặc dù khả năng xin cấp phép như vậy hiếm khi được sử dụng, các thanh tra lao động đã thực hiện các chiến dịch này đối với LĐGVGD kể từ năm 2005. Các hộ gia đình ở một số khu vực được chỉ định trong một khoảng thời gian xác định

sẽ được liên hệ trước và được đề nghị đón tiếp thanh tra lao động. Tùy thuộc vào mức độ của mỗi chiến dịch, hàng trăm hộ gia đình đã được thanh tra mỗi lần.

Ở *Uruguay*, Đạo luật 18.065 về GVGĐ (2006): Điều 13, yêu cầu các cơ quan lao động thực thi các quy định của pháp luật và quy định về thanh tra tại nhà của người sử dụng lao động khi có tình trạng không tuân thủ quy định về lao động. Bộ Lao động và An sinh xã hội, thông qua Tổng Thanh tra Lao động và An sinh Xã hội, sẽ giám sát việc tuân thủ Đạo luật này. Việc không tuân thủ các nghĩa vụ được quy định trong Đạo luật này sẽ bị trừng phạt. Theo đó, Thanh tra lao động hình thành một bộ phận đặc biệt phụ trách các quy định giám sát về LĐGVGD và phối hợp với các tòa án lao động và các cơ quan chính phủ khác để bảo vệ LĐGVGD (R.Goldsmith, 2013).

Ở *Thụy Điển*, từ năm 2008, Cơ quan Môi trường Việc làm của Thụy Điển, ngoài việc giám sát việc thực hiện tuân thủ điều kiện vệ sinh lao động đã phụ trách thêm việc giám sát các điều khoản về thời giờ làm việc và nghỉ cuối tuần, và điều kiện vệ sinh lao động đối với LĐGVGD.

Tương tự, chính phủ *Ireland* cũng đã thành lập Cơ quan Quyền Việc làm Quốc gia vào năm 2007 để giám sát việc tuân thủ quy định pháp luật về quyền việc làm, trong đó có cả lĩnh vực GVGĐ.

Ngoài việc thực hiện thanh tra lao động, để bảo vệ LĐGVGD tốt hơn, chính phủ các nước đã thực hiện những *hoạt động nhằm tuyên truyền thông tin* về quyền và nghĩa vụ của LĐGVGD tới cả người lao động, người sử dụng lao động và người dân nói chung. Ví dụ, ở *Argentina*, Nghị định số 326/56 về dịch vụ GVGĐ, Điều 11, yêu cầu LĐGVGD phải được Bộ Lao động và Phúc lợi cấp một cuốn sách làm việc bao gồm bản sao của tất cả các văn bản luật và thỏa ước tập thể có liên quan tại thời điểm bắt đầu làm việc.

Uruguay, ngay sau khi Đạo luật 18.065 có hiệu lực, chiến dịch tuyên truyền về Đạo luật đã được thực hiện. Thanh tra lao động quốc gia đã đến thăm nơi làm việc của LĐGVGD với mục tiêu chính là cung cấp thông tin về pháp luật và cập nhật thực trạng của LĐGVGD phi chính thức. Ở *Costa Rica*, năm 2013, trong Hội chợ thúc đẩy quyền lao động của LĐGVGD, Dịch vụ thanh tra và quan hệ lao động của Bộ Lao động và An sinh xã hội đã tư vấn cho hàng trăm LĐGVGD về các quyền lợi của họ. Ở *Philippin*, cũng đã hình thành một ngày đặc biệt cho LĐGVGD. Vào dịp này, các hoạt động nâng cao nhận thức được tổ chức. Theo luật, Bộ Lao động cũng phải đảm bảo mỗi một đơn vị tổ chức phải có một chỗ đăng ký tìm việc làm dành cho LĐGVGD tại Hội chợ việc làm.

3. Thực trạng quản lý lao động giúp việc gia đình tại Việt Nam

3.1. Các chính sách liên quan đến quản lý lao động giúp việc gia đình

Tại Việt Nam, Khung luật pháp chính sách dành cho LĐGVGD cũng đã dần dần được hoàn thiện. Điều này cho thấy nỗ lực của chính phủ Việt Nam trong việc bảo vệ quan hệ lao động giúp việc gia đình theo như tinh thần chung, đặc biệt là Công ước 189 và Khuyến nghị

201 của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). Ngay từ Bộ luật lao động 1994 đã có các quy định cụ thể để điều chỉnh mối quan hệ lao động này (Điều 2, 28 và 139). Tiếp đó, Bộ Luật Lao động sửa đổi năm 2012 có 05 điều quy định về lao động là người giúp việc gia đình (từ Điều 179 đến Điều 183) và Luật này đang có hiệu lực. Bộ luật lao động sửa đổi năm 2019 được Quốc hội thông qua năm 2019 và sẽ có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2021 cũng có 5 Điều (từ Điều 161 đến Điều 165) qui định về lao động là người giúp việc gia đình.

Ngoài ra, Nghị định số 27/2014/NĐ-CP ngày 7 tháng 4 năm 2014 qui định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật Lao động 2012 về lao động là người giúp việc gia đình và Thông tư số 19/2014/TT-BLĐTBXH của Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 27/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 7 tháng 4 năm 2014. Hiện tại Chính phủ đang giao Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội chủ trì xây dựng Nghị định hướng dẫn thực hiện Bộ Luật lao động sửa đổi 2019 về LĐGVGD. Đây được xem là khung pháp lý quan trọng thể hiện sự quan tâm của Chính phủ đối với việc bảo vệ quyền cho LĐGVGD và đảm bảo thực hiện hiệu quả công tác quản lý LĐGVGD tại Việt Nam.

Bài học kinh nghiệm chung của nhiều nước trên thế giới đã cho thấy việc ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản là công cụ pháp lý quan trọng để khắc phục lỗ hổng về luật pháp chính sách liên quan đến quản lý, theo dõi, giám sát, khiếu nại, tố cáo và bảo vệ quyền lợi cho LĐGVGD và người sử dụng lao động. Tại Việt Nam, việc ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản đã được quy định trong Luật lao động 2012. Tuy nhiên, việc thực hiện quy định này trong thực tiễn còn gặp nhiều khó khăn và thách thức. Theo kết quả nghiên cứu được thực hiện bởi Trung tâm Nghiên cứu Giới, Gia đình và Phát triển cộng đồng (GFCD) vào tháng 6 năm 2020 tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy hiện chỉ có 10,2% trong số 200 người được phỏng vấn (100 LĐGVGD và 100 chủ sử dụng lao động) được hỏi cho biết họ có ký kết hợp đồng bằng văn bản. Trong số những người đã ký hợp đồng bằng văn bản, tỷ lệ ký kết hợp đồng lao động trong nhóm LĐGVGD sống cùng gia chủ chiếm cao hơn so với nhóm không sống cùng gia chủ (với tỉ lệ tương ứng là 11,7% so với 6,6%). Ngoài ra, tỷ lệ ký kết hợp đồng lao động cũng cao hơn trong nhóm người LĐGVGD có biết về các quy định cần phải ký kết hợp đồng lao động, so với nhóm LĐGVGD không biết quy định này (với tỉ lệ tương ứng là 14% so với 6,5%). Đặc biệt, tỉ lệ ký kết hợp đồng trong số những người mới đến làm việc trong khoảng 2 năm gần đây chiếm cao hơn so với những người đã làm lâu năm cho gia đình gia chủ.

3.2. Thực trạng quản lý lao động giúp việc gia đình tại Việt Nam

Ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản

Kết quả nghiên cứu cũng chỉ ra một số lý do chính khiến cho cả người sử dụng lao động và LĐGVGD không thực hiện việc ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản. Trong đó có hai lý do chính đó là (1) họ cảm thấy không cần thiết; 2) do người LĐGVGD là người thân, họ hàng. Điều này không chỉ cho thấy khoảng trống về nhận thức pháp luật của người sử dụng lao động và LĐGVGD trong việc tuân thủ các quy định của pháp luật mà còn cho thấy cần

phải có nhiều hơn nỗ lực ở khâu thực hiện để cải thiện chất lượng thực thi quy định về ký hợp đồng lao động bằng văn bản.

Bảng 1. Lý do không ký hợp đồng lao động phân chia theo người sử dụng lao động và người lao động giúp việc gia đình

| Lý do không ký hợp đồng | LĐGVGD | Người sử dụng | Chung |
|-------------------------------------|--------|---------------|-------|
| Thấy không cần thiết | 54,5 | 27,9 | 41,4 |
| Làm việc cho người thân/ họ hàng | 20,5 | 40,7 | 30,5 |
| Không biết cần phải ký kết hợp đồng | 10,2 | 19,8 | 14,9 |
| Sợ bị ràng buộc, phiền phức | 6,8 | 5,8 | 6,3 |
| Đối tác không muốn ký hợp đồng | 8,0 | 5,8 | 6,9 |

(Nguồn: Nghiên cứu đánh giá việc thực hiện một số quy định pháp luật lao động về quản lý lao động giúp việc gia đình, Nghiên cứu thực hiện bởi GFCD năm 2020)

Quản lý và theo dõi, giám sát và bảo vệ lợi ích cho LĐGVGD

Bài học nghiệm của một số quốc gia cũng cho thấy để công tác quản lý, theo dõi, giám sát và bảo vệ quyền lợi cho LĐGVGD và người sử dụng hiệu quả, thì cần giao nhiệm vụ cho một đơn vị cụ thể có chức năng quản lý về LĐGVGD. Tại Việt Nam, theo qui định tại Khoản 2, Điều 29 của Nghị định số 27/2014/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định về trách nhiệm của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn trong việc quản lý LĐGVGD trên địa bàn thuộc phạm vi quản lý của cấp này. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu của GFCD năm 2020 tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy công tác quản lý LĐGVGD tại các địa phương này vẫn chủ yếu thông qua hình thức quản lý tạm trú và tạm vắng. Chính quyền địa phương chưa có số liệu thống kê về số lượng LĐGVGD đến sinh sống và làm việc ở địa bàn. Việc tổng hợp báo cáo cũng chưa được thực hiện và việc quản lý LĐGVGD còn nặng về hình thức (GFCD, 2020).

Bên cạnh đó, Thông tư 19/2014/TT-BLĐTBXH của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cũng giao Ủy ban nhân dân xã/phường/thị trấn có trách nhiệm tuyên truyền phổ biến việc thực hiện các quy định pháp luật đến người lao động và các hộ gia đình có sử dụng LĐGVGD; thực hiện nhiệm vụ theo dõi, quản lý việc sử dụng LĐGVGD trên địa bàn; kiểm tra tình hình thực hiện pháp luật về LĐGVGD và hộ gia đình có sử dụng LĐGVGD trên địa bàn. Tuy nhiên, trên thực tế các quy định pháp lý này chưa được triển khai thực hiện. Lý do chủ yếu được đại diện chính quyền địa phương đưa ra là chưa có hướng dẫn cụ thể để Ủy ban nhân dân xã/phường có căn cứ pháp lý thực hiện. Bên cạnh đó, Ủy ban nhân dân xã/phường không đủ nguồn lực để triển khai công tác quản lý LĐGVGD. Công chức lao động xã hội, ở cấp xã/ phường còn đảm nhiệm nhiều công việc ở lĩnh vực khác.

Theo quy định tại Khoản 4 Điều 1 Nghị định 88/2015/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 95/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 8 năm 2013 của Chính phủ

quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, trường hợp người sử dụng lao động không giao kết hợp đồng bằng văn bản đối với công việc có thời hạn trên 3 tháng; không giao kết đúng loại hợp đồng lao động với người lao động; giao kết hợp đồng lao động không đầy đủ các nội dung chủ yếu của hợp đồng lao động sẽ bị phạt tiền với mức từ 1.000.000 đồng đến 2.000.000 đồng với vi phạm từ 01 người đến 10 người lao động. Mặc dù thực tế có rất nhiều các trường hợp chưa ký kết hợp đồng lao động nhưng chưa có trường hợp nào bị xử phạt để đảm bảo sự tuân thủ các quy định pháp luật.

Trách nhiệm của người sử dụng lao động giúp việc gia đình

Theo quy định tại Điều 5 và Điều 11, Thông tư 19/2014/TT-BLĐTBXH ngày 15 tháng 8 năm 2014, người sử dụng lao động có trách nhiệm gửi thông báo bằng văn bản về việc sử dụng LĐGVGD tới Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi người lao động làm việc. Tuy nhiên, theo nghiên cứu của GFCD năm 2020, thực tế chỉ có 14,9% người sử dụng LĐGVGD cho biết gia đình họ có thông báo việc ký kết hợp đồng lao động với LĐGVGD cho Ủy ban nhân dân xã/phường nơi cư trú. Trong đó, tỷ lệ gia chủ có thông báo việc ký kết hợp đồng lao động với LĐGVGD sống cùng cao hơn đáng kể so với nhóm LĐGVGD không sống cùng (47,8% so với 3,2%).

Từ những phân tích trên đây cho thấy công tác quản lý LĐGVGD ở Việt Nam hiện còn nhiều bất cập, việc thực thi các quy định pháp luật trong thực tế còn gặp rất nhiều khó khăn. Tỷ lệ người sử dụng lao động và LĐGVGD ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản hiện còn ở mức rất thấp. Điều này không chỉ gây khó khăn trong công tác quản lý mối quan hệ lao động này mà còn cản trở nỗ lực bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp cho người sử dụng lao động và LĐGVGD.

Mặt khác, mặc dù Chính phủ đã quy định rõ chức năng nhiệm vụ của các cơ quan có liên quan (đặc biệt là Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn) trong việc quản lý LĐGVGD, tuy nhiên, việc thực thi chưa đạt được hiệu quả như mong đợi. Những khó khăn được chính quyền địa phương đề cập tới chủ yếu liên quan đến nguồn lực con người và tài chính. Chưa có sự tham gia của các bên liên quan, nhất là các tổ chức ở cơ sở. Sự thiếu hụt các hướng dẫn cụ thể về việc thực thi và trách nhiệm của các bên liên quan khiến cho công tác triển khai trong thực tiễn còn gặp nhiều khó khăn thách thức.

3. Một số khuyến nghị nhằm cải thiện công tác quản lý lao động giúp việc gia đình

Khuyến nghị 1: Hoàn thiện văn bản hướng dẫn về trách nhiệm quản lý LĐGVGD đối với cấp xã, phường, thị trấn và các bên liên quan khác.

Bài học kinh nghiệm của nhiều nước đã chỉ ra rằng việc giao nhiệm vụ cho một cơ quan cụ thể chịu trách nhiệm quản lý, theo dõi, giám sát việc thực hiện các qui định pháp luật về LĐGVGD có ý nghĩa rất quan trọng trong việc đảm bảo chất lượng hoạt động quản lý

LĐGVGD. Tại Việt Nam, mặc dù trách nhiệm này đã được giao cho Ủy ban Nhân dân cấp xã, phường, thị trấn. Tuy nhiên, để các đơn vị này có thể thực hiện trách nhiệm của mình thì các cơ quan quản lý cấp trên (Cụ thể là Bộ Lao động- Thương Binh và Xã Hội) cần chủ động đề xuất với Chính phủ xây dựng văn bản hướng dẫn (ví dụ Nghị định và các văn bản hướng dẫn thực hiện một số quy định của Bộ Luật lao động sửa đổi 2019 về LĐGVGD). Trong đó, cần đặc biệt chú trọng hướng dẫn làm rõ chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân cấp xã/ phường thị trấn, trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý, theo dõi, giám sát và kiểm tra, báo cáo kết quả thực thi các quy định của pháp luật lao động đối với người sử dụng lao động và LĐGVGD.

Ngoài ra, khi xây dựng Nghị định hoặc các văn bản hướng dẫn thực thi khác (nếu có) cần làm rõ vai trò và trách nhiệm của các bên liên quan khác, đặc biệt là các tổ chức đoàn thể, chính trị - xã hội ở cơ sở (Ví dụ Hội LHPN, tổ trưởng dân phố, Công an khu vực...trong việc thực hiện chức năng hỗ trợ Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn trong việc thực hiện chức năng quản lý, theo dõi, giám sát và báo cáo về LĐGVGD.

Khuyến nghị 2: Tích cực đẩy mạnh các hoạt động tuyên truyền nâng cao nhận thức về ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản.

Để quy định về ký hợp đồng lao động bằng văn bản được thực hiện hiệu quả, cơ quan quản lý về lao động cần xây dựng hợp đồng mẫu cho LĐGVGD là rất cần thiết.

Bên cạnh đó, Chính phủ và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cần chủ động chỉ đạo các cơ quan chuyên môn tăng cường các đa dạng hình thức truyền thông về lợi ích của việc ký kết hợp đồng bằng văn bản trên cơ sở khai thác thế mạnh của công nghệ thông tin.

Đặc biệt, các hoạt động truyền thông nâng cao nhận thức về ký hợp đồng bằng văn bản cần được thực hiện với các cán bộ cơ sở, phương tiện truyền thông đại chúng, qua sinh hoạt các đoàn thể, các câu lạc bộ; truyền thông cộng đồng và mạng xã hội.... Các hoạt động này đặc biệt chú trọng tới những lợi ích của ký hợp đồng lao động bằng văn bản và vai trò trách nhiệm của các bên trong việc thực hiện nghiêm túc các trách nhiệm và nghĩa vụ được giao liên quan đến quản lý, giám sát và theo dõi, báo cáo về lao động giúp việc gia đình.

Khuyến nghị 3: Tăng cường các hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực thi các quy định pháp luật về ký hợp đồng lao động bằng văn bản giữa người sử dụng lao động và LĐGVGD; giải quyết tranh chấp và xử lý vi phạm trong quan hệ lao động giúp việc gia đình.

Bài học kinh nghiệm ở một số nước đã cho thấy cần phải giao cho một đơn vị cụ thể thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra và giám sát việc thực thi các quy định của pháp luật lao động về LĐGVGD.

Đặc biệt cần chú ý tới vai trò của các cơ quan quản lý, thanh tra lao động, trong việc thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra giám sát đối với người LĐGVGD và chủ sử dụng lao động trong việc thực thi các quy định pháp luật về ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản. Đồng thời phát huy vai trò giám sát của nhân dân và các đoàn thể chính trị - xã hội như Hội liên hiệp phụ nữ các cấp trong việc thực thi các quy định pháp luật về ký hợp đồng lao động bằng văn bản.

Các đơn vị thanh tra cần chủ động tham mưu hướng dẫn thực hiện hiệu quả các chế tài xử phạt hiện có và triển khai thực hiện nghiêm các quy định về chế tài xử phạt cụ thể đối với những hành vi vi phạm các quy định pháp luật về ký kết hợp đồng lao động của chủ sử dụng lao động và LĐGVGD./.

Tài liệu tham khảo

- Chính phủ Áo. (1962). *Act governing domestic help and domestic employees*.
- Chính phủ Belarus. (1999). *Labour codes, general labour and employment acts*.
- Chính phủ Hồng Kông. (2016). *Employment contract (for a domestic helper recruited from aboard)*.
- Chính phủ Mali. (1992). *Actes De La Repunlique Du MaLi*.
- Chính Phủ Moldova. (2003). *Labour Code of the Republic of Moldova, No.154-XV from 28.03.2003*.
- Chính phủ Nam Phi. (1997). *Basic Conditions of Employment Act*.
- Chính phủ Philippines. (1995). *Migrant Workers and overseas Filipnios Act*.
- Chính phủ Philippines. (2013). *An act instituting policies for the protection and welfare of domestic workers*.
- Chính phủ Tanzania. (2004). *Employment and labour relation act*.
- Chính phủ Tây Ban Nha. (2011). *Royal Decree 1620/2011*.
- Chính phủ Thụy Điển. (1961). *Model employment contract for private servants*.
- Chính phủ Thụy Điển. (1982). *Working Hours Act*.
- Fuchs, R.F. (1932). *The French Law of Collective Labor Agreements*.
- GFGD. (2020). *Nghiên cứu đánh giá việc thực hiện một số quy định pháp luật lao động về quản lý lao động giúp việc gia đình*.
- Chính phủ Philippines. (1995). *Migrant Workers and overseas Filipnios act of 1995*, [http://www.poea.gov.ph/laws&rules/files/Migrant%20Workers%20Act%20of%201995%20\(RA%208042\).html](http://www.poea.gov.ph/laws&rules/files/Migrant%20Workers%20Act%20of%201995%20(RA%208042).html).
- Goldsmith, R.M. (2013). *Collective bargaining and domestic workers in Uruguay*.
- University of the Western Cape. (2010). *Enforcing the unenforceable: From enforcement to compliance. Chapter 2 of the 2010 interim Conference report, Domestic Workers Research Project*, p. 31. <https://www.dwrp.org.za/index.php/2010-conference>.