

PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN LAO ĐỘNG, VIỆC LÀM CỦA NGƯỜI KHUYẾT TẬT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH

TS. Bùi Hữu Toàn*

TS. Đỗ Mạnh Phương**

*, **Học viện Ngân hàng.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Người khuyết tật, quyền lao động và việc làm.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 14/03/2023

Biên tập: 22/04/2023

Duyệt bài: 24/04/2023

Article Information

Keywords: People with disability; right to labor and employment.

Article History:

Received: 14 Mar. 2023

Edited: 22 Apr. 2023

Approved: 24 Apr. 2023

Tóm tắt:

Quyền lao động và việc làm là một trong những quyền cơ bản và đặc biệt quan trọng đối với người khuyết tật. Trong bài viết này, các tác giả trình bày các quy định trong các công ước quốc tế về quyền lao động và việc làm của người khuyết tật mà Việt Nam là thành viên; phân tích, đánh giá pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về vấn đề này tại Việt Nam, trong đó chỉ ra những ưu điểm, hạn chế của pháp luật và đưa ra các kiến nghị hoàn thiện.

Abstract:

The right to labor and employment is one of the basic rights of citizens, especially important rights for those with disabilities. Within this article, the authors present the provisions in the international conventions on the right to labor and employment of people with disabilities, to which Vietnam is a member; provide an analysis and assessment of the law and practice of law enforcement on this concern in Vietnam, from which the author give out the advantages and limitations of the law and also a number of recommendations for improvement.

1. Các Công ước quốc tế về quyền lao động và việc làm của người khuyết tật

Vấn đề quyền lao động và việc làm của người khuyết tật (NKT) được quy định tại Công ước về quyền của NKT, Công ước số 159 về tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm cho NKT (sau đây gọi tắt là Công ước số 159) và nhiều văn bản pháp luật quốc tế khác như: Tuyên bố về quyền của NKT năm 1975; Những quy tắc bình đẳng về cơ hội của NKT năm 1993; Công ước số 100 về trả công bình đẳng giữa lao động nam và lao động nữ cho một công việc có giá trị ngang nhau năm 1951; Công ước số 111 về phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp năm 1958. Sau

đây, các tác giả tập trung trình bày về quyền lao động và việc làm của NKT trong Công ước về quyền của NKT¹ và Công ước số 159².

1.1. Công ước về quyền của người khuyết tật

Trong Công ước về quyền của NKT, quyền lao động và việc làm của NKT là quyền có cơ hội tự kiếm sống bằng hình thức lao động do người lao động chọn hoặc chấp nhận trên thị trường lao động và trong môi trường lao động mở, dễ tiếp cận đối với NKT. Công ước quy định các quốc gia thành viên có nghĩa vụ công nhận quyền lao động của NKT trên cơ sở bình đẳng với những người khác; bảo vệ và thúc đẩy việc biến quyền

1 Quốc hội khoá XIII nước Cộng hoà XHCN Việt Nam đã phê chuẩn Công ước về quyền của NKT tháng 10/2014.

2 Ngày 25/3/2019, Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Cộng hoà XHCN Việt Nam Nguyễn Phú Trọng đã ký văn kiện phê chuẩn gia nhập Công ước số 159 của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) về tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm cho NKT.

làm việc thành hiện thực, kể cả cho những người bị khuyết tật trong quá trình lao động, bằng cách tiên hành các bước thích hợp, bao gồm việc thông qua các biện pháp lập pháp, nhằm một số mục đích sau:

- Cấm phân biệt trên cơ sở sự khuyết tật trong mọi vấn đề liên quan đến việc làm, bao gồm điều kiện tuyển dụng, sự thuê mướn và tuyển dụng, tiếp tục được tuyển dụng, thăng tiến nghề nghiệp và điều kiện làm việc an toàn và bảo đảm sức khỏe;

- Bảo vệ quyền của NKT được có điều kiện làm việc chính đáng và thuận lợi trên cơ sở bình đẳng với những người khác, trong đó có cơ hội bình đẳng và được trả lương ngang nhau cho công việc có giá trị ngang nhau, điều kiện làm việc an toàn và bảo đảm sức khỏe, bao gồm việc được bảo vệ không bị quấy rối hay bị mắng nhiếc;

- Bảo đảm cho NKT có thể thực hiện quyền tham gia công đoàn, nghiệp đoàn trên cơ sở bình đẳng với những người khác;

- Tạo điều kiện cho NKT tiếp cận các chương trình kỹ thuật và hướng nghiệp chung, các dịch vụ việc làm, đào tạo nghề và đào tạo tiếp tục;

- Thúc đẩy cơ hội việc làm và thăng tiến nghề nghiệp cho NKT trên thị trường lao động, cũng như thúc đẩy hỗ trợ tìm kiếm việc làm, duy trì và quay trở lại làm việc;

- Thúc đẩy cơ hội tự làm việc, nhận thầu, phát triển hợp tác xã và khởi nghiệp;

- Tuyển dụng NKT trong lĩnh vực công;

- Thúc đẩy tuyển dụng NKT trong lĩnh vực tư, thông qua các biện pháp và chính sách thích hợp, trong đó có thể có các chương trình hành động mang tính chất động viên, khen thưởng và các biện pháp khác;

- Bảo đảm tạo điều kiện hợp lý cho NKT ở nơi làm việc;

- Tạo điều kiện cho NKT có kinh nghiệm làm việc trên thị trường lao động mở;

- Thúc đẩy các chương trình phục hồi nghề nghiệp, giữ gìn nghề nghiệp và quay trở lại làm việc cho NKT.

Ngoài ra, các quốc gia thành viên phải bảo đảm rằng NKT không phải làm nô dịch hoặc lao dịch, và được bảo vệ khỏi hình thức lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc, trên cơ sở bình đẳng với những người khác.

Theo Công ước về quyền của NKT, các quốc gia thành viên có trách nhiệm ghi nhận và bảo đảm thực hiện quyền lao động và việc làm của NKT. Trong đó, bảo đảm quyền lao động và việc làm của NKT là việc thực hiện trách nhiệm của Nhà nước, xã hội nhằm tạo ra các điều kiện phù hợp để NKT có cơ hội tiếp cận, hưởng thụ quyền lao động và việc làm của mình một cách bình đẳng, không bị phân biệt đối xử. Với ý nghĩa như vậy, bảo đảm quyền lao động và việc làm của NKT bao hàm sự bảo đảm cả về mặt thể chế (xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật) và bảo đảm về mặt thực tế (thực hiện chính sách pháp luật)³.

1.2. Công ước số 159 về tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm cho người khuyết tật

Theo quy định tại khoản 2 Điều 1 Công ước số 159, tái thích ứng nghề nghiệp là tạo điều kiện cho NKT có khả năng tìm được một việc làm phù hợp, duy trì lâu dài công việc đó và thăng tiến với nó, và nhờ đó thúc đẩy việc hoà nhập hoặc tái hoà nhập của cá nhân đó vào xã hội⁴. Điều đó có nghĩa là công ước nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phục hồi chức năng lao động bên cạnh việc phục hồi chức năng y tế, sức khoẻ cho NKT. Theo đó, nếu NKT được phục hồi chức năng y tế, sức khoẻ, song nếu họ không có khả năng tìm kiếm và duy trì việc làm, thì việc hoà nhập hoặc tái hoà nhập xã hội của họ khó có thể được thực hiện.

3 TS. Trần Thái Dương (2018), Bảo đảm quyền lao động và việc làm của người khuyết tật ở Việt Nam và việc gia nhập Công ước 159 của ILO, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2/2018, tr. 22 – 31.

4 Xem thêm: Khoản 2 Điều 1 Công ước số 159 về tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm cho NKT.

Các quy định từ Điều 2 đến Điều 5 Công ước số 159 xác định trách nhiệm của Chính phủ và các nguyên tắc của chính sách về tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm. Theo đó, Chính phủ có trách nhiệm: Xây dựng, thực hiện và định kỳ xem xét lại chính sách quốc gia trong lĩnh vực phục hồi chức năng lao động và việc làm cho NKT, chính sách đó phải bảo đảm:

- Ban hành các biện pháp tạo việc làm thích hợp cho NKT thuộc mọi loại khuyết tật, thúc đẩy cơ hội việc làm cho NKT trên thị trường lao động mở;

- Ghi nhận, bảo đảm sự bình đẳng thực sự về cơ hội và về đối xử giữa những NKT với người lao động nói chung trong việc làm và hoà nhập cộng đồng; giữa người lao động nam giới có khuyết tật với người lao động nữ giới có khuyết tật;

- Tham vấn ý kiến của tổ chức đại diện người lao động, người sử dụng lao động, đại diện NKT và vì NKT trong việc thực hiện chính sách.

2. Pháp luật Việt Nam về quyền lao động và việc làm của người khuyết tật

Thứ nhất, các quy định khẳng định chính sách của Nhà nước đối với lao động là người khuyết tật

Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam qua các thời kỳ đều khẳng định NKT là công dân với đầy đủ quyền và nghĩa vụ như mọi công dân khác. Ngoài ra, NKT có quyền được xã hội trợ giúp để thực hiện các quyền và nghĩa vụ, được tham gia tích cực vào các hoạt động của xã hội và đồng thời NKT được miễn trừ một số nghĩa vụ công dân⁵. Cụ thể, khoản 2 Điều 59 Hiến pháp năm 2013 quy định, “Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội, có chính sách trợ giúp người cao tuổi,

NKT, người nghèo và người có hoàn cảnh khó khăn khác”; khoản 3 Điều 61 Hiến pháp năm 2013 quy định, “Nhà nước ưu tiên phát triển giáo dục ở miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; ưu tiên sử dụng, phát triển nhân tài; tạo điều kiện để NKT và người nghèo được học văn hoá và học nghề”.

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Bộ luật Lao động (BLLĐ) năm 2019 xác định chính sách của Nhà nước về lao động nói chung, trong đó quy định nguyên tắc bình đẳng và các chế độ, chính sách để bảo vệ người lao động thuộc các đối tượng cần được bảo vệ như lao động nữ, người lao động cao tuổi, lao động chưa thành niên, và lao động là NKT⁶. Theo BLLĐ năm 2019, quyền lao động và việc làm của NKT không những được ghi nhận mà còn được Nhà nước bảo trợ và bảo đảm thực hiện. Bên cạnh đó, BLLĐ năm 2019 cũng quy định chính sách khuyến khích, ưu đãi đối với người sử dụng lao động trong tạo việc làm và sử dụng lao động là NKT⁷. Ngoài Hiến pháp và BLLĐ, chính sách của Nhà nước đối với lao động là NKT còn được thể hiện qua các quy định về quyền và nghĩa vụ của NKT (Điều 4); chính sách của Nhà nước đối với NKT (Điều 5) và vấn đề dạy nghề và việc làm (từ Điều 32 đến Điều 35 Chương V) trong Luật NKT năm 2010. Với những quy định trong Hiến pháp, BLLĐ và Luật NKT có thể khẳng định, chính sách của Việt Nam đối với lao động là NKT là nhất quán, tiến bộ và phù hợp với quy định trong Công ước về quyền của NKT và Công ước số 159.

Thứ hai, các quy định về điều kiện làm việc và chăm sóc sức khoẻ đối với lao động là người khuyết tật

5 Hiến pháp năm 1992 sử dụng cụm từ “tàn tật”, trong Nghị quyết số 51/QH10 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992, cụm từ “khuyết tật” được sử dụng thay thế cho cụm từ “tàn tật”.

6 Khoản 7 Điều 4 BLLĐ năm 2019.

7 Điều 158 BLLĐ năm 2019.

Khi tham gia vào lao động thì sức khỏe của người lao động là vấn đề được quan tâm hàng đầu. Nhà nước và người sử dụng lao động phải có những chính sách, biện pháp phù hợp để bảo đảm điều kiện lao động và chăm sóc sức khỏe cho người lao động. Với lao động là NKT, những “*người bị khuyết một hoặc nhiều bộ phận cơ thể hoặc bị suy giảm chức năng được biểu hiện dưới dạng tật khiến cho lao động, sinh hoạt, học tập gặp khó khăn*”⁸ nên việc bảo đảm điều kiện lao động và chăm sóc sức khỏe càng có ý nghĩa quan trọng. Nhận thức được điều đó, ngoài các quy định chung về điều kiện làm việc và chăm sóc sức khỏe với người lao động, pháp luật Việt Nam còn có quy định riêng về điều kiện làm việc và chăm sóc sức khỏe đối với lao động là NKT.

Theo quy định của BLLĐ năm 2019 và Luật NKT năm 2010, người sử dụng lao động phải bảo đảm điều kiện lao động, công cụ lao động, an toàn, vệ sinh lao động và môi trường làm việc phù hợp với lao động là NKT⁹. Về chăm sóc sức khỏe, Điều 159 BLLĐ năm 2019 quy định người sử dụng lao động phải “*tổ chức khám sức khỏe định kỳ phù hợp với người lao động là NKT*”¹⁰; Điều 21 Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2013 quy định “*...đối với người lao động làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, người lao động là NKT, người lao động chưa thành niên, người lao động cao tuổi được khám sức khỏe ít nhất 06 tháng một lần*”.

Việc xác định nghĩa vụ của người sử

dụng lao động cũng là một cách ghi nhận và bảo đảm thực hiện quyền của lao động là NKT. Những quy định trên thể hiện tính nhân văn, sự quan tâm của Nhà nước đối với lao động là NKT, phù hợp với quy định “*bảo đảm sức khỏe*” và “*Bảo đảm tạo điều kiện hợp lý cho NKT ở nơi làm việc*” được xác định trong Công ước về quyền của NKT.

Thứ ba, các quy định cấm trong sử dụng lao động là người khuyết tật

BLLĐ năm 2012 nghiêm cấm việc sử dụng lao động là NKT làm thêm giờ, làm việc vào ban đêm hay làm công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm¹¹. Quy định trên được đặt ra với mục đích bảo vệ lao động là NKT, nhưng lại chưa phù hợp với nguyên tắc không phân biệt đối xử trên tất cả các khía cạnh. Thực tế cho thấy, quy định trên đã vô tình hạn chế khả năng tiếp cận việc làm của NKT. Khắc phục hạn chế đó, BLLĐ năm 2019 quy định, lao động là NKT có quyền quyết định làm thêm giờ, làm vào ban đêm hay làm công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm và người sử dụng lao động có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ thông tin về công việc đó để lao động là NKT cân nhắc và quyết định¹².

Những quy định mới tại Điều 160 BLLĐ năm 2019 (so với BLLĐ năm 2012) không chỉ không làm mất cơ hội nghề nghiệp của NKT, bảo đảm sự bình đẳng trong cơ hội tiếp cận nghề nghiệp của NKT, mà còn bảo đảm sự phù hợp với Công ước về quyền của NKT và Công ước số 159.

Ngoài các quy định cấm trong sử dụng lao động là NKT của BLLĐ năm 2019, Luật

8 Khoản 1 Điều 2 Luật NKT năm 2010.

9 Điều 159 BLLĐ năm 2019, Điều 33 Luật NKT năm 2010.

10 BLLĐ năm 2012 quy định “thường xuyên chăm sóc sức khỏe”. Tuy nhiên, khuyết tật có nhiều dạng với mức độ khuyết tật khác nhau, NKT đã có thẻ bảo hiểm y tế để thường xuyên kiểm tra sức khỏe nên việc đặt ra quy định yêu cầu người sử dụng lao động “thường xuyên chăm sóc sức khỏe” cho người lao động là NKT là không cần thiết. Hơn nữa, quy định trên tạo ra gánh nặng cho người sử dụng lao động và có thể dẫn đến việc người sử dụng lao động e ngại khi nhận lao động là NKT, có thể dẫn đến phân biệt đối xử đối với NKT. Chính vì vậy, BLLĐ năm 2019 thay thế bằng quy định “tổ chức khám sức khỏe định kỳ phù hợp với người lao động là NKT”.

11 Điều 78 BLLĐ năm 2012.

12 Điều 160 BLLĐ năm 2019.

NKT năm 2010 cũng quy định cấm cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân từ chối tuyển dụng NKT có đủ tiêu chuẩn tuyển dụng vào làm việc hoặc đặt ra tiêu chuẩn tuyển dụng trái quy định của pháp luật nhằm hạn chế cơ hội làm việc của NKT¹³. Quy định của Luật NKT năm 2010 hoàn toàn phù hợp với quy định, “*Cấm phân biệt trên cơ sở sự khuyết tật trong mọi vấn đề liên quan đến việc làm, bao gồm điều kiện tuyển dụng, sự thuê mướn và tuyển dụng*” trong Công ước về quyền của NKT và quy định “*Ghi nhận bảo đảm sự bình đẳng thực sự về cơ hội và về đối xử giữa những người NKT với và người lao động nói chung trong việc làm và hoà nhập cộng đồng*” trong Công ước số 159.

Thứ tư, các quy định nhằm khuyến khích người khuyết tật tự tạo việc làm, tạo việc làm và sử dụng lao động là người khuyết tật

Với mục đích thúc đẩy cơ hội việc làm cho NKT, BLLĐ năm 2019 quy định, “*có chính sách khuyến khích, ưu đãi phù hợp đối với người sử dụng lao động trong tạo việc làm và nhận người lao động là NKT vào làm việc theo quy định của pháp luật về NKT*”. Cụ thể hơn, Điều 34 Luật NKT năm 2010 quy định các cơ sở sản xuất kinh doanh (SXKD) sử dụng từ 30% tổng số lao động là NKT trở lên sẽ được hưởng những ưu đãi của Nhà nước về hỗ trợ cải tạo điều kiện, môi trường làm việc phù hợp cho NKT; được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp; được vay vốn với lãi suất ưu đãi theo dự án phát triển SXKD; được ưu tiên cho thuê đất, mặt bằng, mặt nước và miễn, giảm tiền thuê đất, mặt bằng, mặt nước phục vụ SXKD theo tỷ lệ lao động là NKT, mức độ khuyết tật của người lao động và quy mô doanh nghiệp¹⁴.

Tuy nhiên, thực tế không phải cơ sở SXKD nào cũng có thể sử dụng từ 30% tổng số lao động trở lên là NKT để được hưởng những ưu đãi trên. Do đó, để khuyến khích các cơ sở SXKD nhận lao động là NKT vào làm việc, qua đó tạo cơ hội việc làm cho NKT, Điều 10 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP quy định doanh nghiệp sử dụng từ 10 NKT làm việc ổn định được hưởng chính sách ưu đãi về kinh phí cải tạo điều kiện, môi trường làm việc và vay vốn ưu đãi phát triển SXKD. Các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp sử dụng từ 10 NKT làm việc ổn định được hưởng chính sách kinh phí cải tạo điều kiện, môi trường làm việc.

Sự ưu đãi, hỗ trợ đối với các đơn vị sử dụng lao động là NKT thực chất cũng chính là sự hỗ trợ cho NKT, bởi thông qua đó, NKT có cơ hội có việc làm và có được việc làm ổn định. Điều này là hợp lý và phù hợp với một trong những nguyên tắc cơ bản của pháp luật NKT, đó là nguyên tắc hỗ trợ, điều chỉnh hợp lý đối với NKT¹⁵. Việc đặt ra điều kiện để được hưởng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước là cần thiết, tránh việc các cơ sở SXKD lợi dụng các chính sách tiến bộ, nhân văn của Nhà nước để được hưởng những lợi ích không chính đáng. Tuy nhiên, kết quả khảo sát của Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam năm 2018 tại 08 tỉnh, thành phố (Hà Nội, Quảng Ninh, Hải Dương, Thái Bình, Vĩnh Phúc, Thanh Hoá, Thừa Thiên Huế, Thành phố Hồ Chí Minh) cho thấy, số cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT đạt tỷ lệ từ 30% tổng số lao động trở lên là rất ít. Trong khi đó, lại có khá nhiều cơ sở SXKD sử dụng lao động là NKT nhưng không đạt tỷ lệ 30% tổng số lao động là NKT; vì vậy, không thể tiếp cận được các chính sách ưu đãi của Nhà nước. Thực trạng

13 Khoản 2 Điều 33 Luật NKT.

14 Các ưu đãi cụ thể được quy định tại Điều 9 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP ngày 10 tháng 4 năm 2012 Quy định chi tiết hướng dẫn thi hành một số điều của Luật NKT (sau đây gọi tắt là Nghị định số 28/2012/NĐ-CP).

15 TS. Trần Thị Thuý Lâm (2013), Việc làm đối với NKT-Từ pháp luật đến thực tiễn thực hiện, Tạp chí Luật học, đặc san pháp luật NKT, 10/2013, tr.68-74.

trên cho thấy, quy định của pháp luật chưa thực sự khuyến khích được các cơ sở SXKD nhận lao động là NKT vào làm việc. Mặt khác, khoảng cách giữa 10 lao động và 30% tổng số lao động là NKT là khá xa (đối với đơn vị sử dụng nhiều lao động). Đây cũng là vấn đề cần phải xem xét nhằm bảo đảm sự công bằng cho các doanh nghiệp sử dụng lao động là NKT cũng như trong việc khuyến khích các doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động là NKT¹⁶.

Riêng về ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp, ngoài điều kiện sử dụng từ 30% số lao động bình quân trong năm là NKT, để được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp, doanh nghiệp còn phải đáp ứng điều kiện có số lao động bình quân trong năm từ 20 người trở lên¹⁷. Như đã phân tích, việc đặt ra các điều kiện để doanh nghiệp và các cơ sở SXKD khác được hưởng chính sách ưu đãi của Nhà nước là cần thiết. Tuy nhiên, nếu các tiêu chuẩn, điều kiện được quy định quá cao (khó đáp ứng), thì sẽ không tạo ra động lực, khuyến khích các doanh nghiệp tiếp nhận, sử dụng lao động là NKT¹⁸.

Cùng với quy định khuyến khích người sử dụng lao động tạo việc làm và nhận lao động là NKT vào làm việc, pháp luật Việt Nam cũng có quy định nhằm thúc đẩy cơ hội tự tạo việc làm và thăng tiến nghề nghiệp cho lao động là NKT theo tinh thần của Công ước về quyền của NKT. Cụ thể, để phát triển, nâng cao hiệu quả của hoạt động học nghề và dạy nghề đối với NKT, Điều 32 Luật NKT năm 2010 quy định, “Nhà nước bảo đảm để NKT được tư vấn học nghề miễn phí, lựa chọn và học nghề theo khả năng, năng lực bình đẳng như những người khác”,

“NKT học nghề, giáo viên dạy nghề cho NKT được hưởng chế độ, chính sách theo quy định của pháp luật”. Đối với hoạt động tự tạo việc làm của NKT, Điều 33 Luật NKT năm 2010 quy định, “NKT tự tạo việc làm hoặc hộ gia đình tạo việc làm cho NKT được vay vốn với lãi suất ưu đãi để sản xuất, kinh doanh, được hướng dẫn về sản xuất, chuyển giao công nghệ, hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm theo quy định của Chính phủ”¹⁹.

3. Thực tiễn thi hành pháp luật về quyền lao động và việc làm của người khuyết tật tại Việt Nam

Theo kết quả Điều tra quốc gia NKT cuối năm 2016 đầu năm 2017 do Tổng cục Thống kê thực hiện, cả nước có hơn 6.225.519 NKT chiếm khoảng hơn 7% dân số, trong đó có 671.659 trẻ em từ 2-17 tuổi và 5.553.860 người từ 18 tuổi trở lên. Số liệu trên cho thấy, lao động là NKT nói riêng chiếm một tỷ lệ không nhỏ trong dân số, việc tạo cơ hội việc làm cho lao động là NKT không chỉ để góp phần thực hiện mục tiêu không để ai bị bỏ lại sau trong quá trình phát triển mà còn giúp cho NKT có những đóng góp nhất định vào sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung. Trên thực tế, một nghiên cứu của ILO đã chỉ ra rằng Việt Nam mất khoảng 3% GDP do không tận dụng NKT trong thị trường lao động²⁰.

Với sự quan tâm đúng mức, kịp thời của Nhà nước và xã hội, việc thực thi các pháp luật về quyền lao động và việc làm của NKT trong thời gian qua đã đạt được những kết quả nhất định. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, thực hiện quy định về tổ chức dạy nghề và tư vấn, giới thiệu việc làm cho lao động là người khuyết tật

Công tác đào tạo nghề và hỗ trợ việc làm

16 TS. Trần Thị Thuý Lâm, tldd.

17 Khoản 4 Điều 4 Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2008 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2013.

18 Thực trạng đáp ứng của các doanh nghiệp với các điều kiện theo quy định hiện tại sẽ được phân tích ở phần sau.

19 Xem thêm: Điều 8 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP.

20 https://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/newsitems/WCMS_679337/lang--vi/index.htm, truy cập ngày 01/8/2022.

cho NKT được các cơ quan chức năng, các tổ chức xã hội và chính quyền các địa phương trong cả nước quan tâm triển khai. Tính đến năm 2021, cả nước hiện có 1.912 cơ sở giáo dục nghề nghiệp, trong đó có 402 trường cao đẳng, 446 trường trung cấp, 1.044 trung tâm giáo dục nghề nghiệp, 02 trường trung cấp chuyên biệt đào tạo nghề cho NKT và hàng trăm cơ sở tham gia đào tạo nghề cho NKT, tổng số giáo viên dạy nghề cho NKT là 3.359 giáo viên. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội hướng dẫn các địa phương mỗi năm dành tối thiểu 5% chỉ tiêu hỗ trợ dạy nghề cho lao động nông thôn từ ngân sách nhà nước để tổ chức dạy nghề, tạo việc làm cho NKT. Đến nay, các địa phương cũng đã lựa chọn, phê duyệt Danh mục và định mức chi phí đào tạo cho trên 950 nghề để tổ chức đào tạo chuyên biệt đối với NKT, bình quân mỗi năm có từ 17.000 đến 20.000 NKT được dạy nghề²¹.

Hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm cho NKT đã được các địa phương quan tâm và chủ động thực hiện. Hiện nay, cả nước có 63 trung tâm dịch vụ việc làm. Bên cạnh hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm và tổ chức thường xuyên các phiên giao dịch việc làm cho người lao động nói chung, một số trung tâm dịch vụ việc làm tại các tỉnh và thành phố như Hà Nội, Khánh Hoà, Thành phố Hồ Chí Minh đã tổ chức phiên giao dịch việc làm dành riêng cho NKT. Giai đoạn từ 2019 – 2020, hệ thống các trung tâm dịch vụ việc làm đã tư vấn cho khoảng 5,6 triệu lượt

người, hỗ trợ kết nối việc làm thành công khoảng 1,8 triệu người. Tính chung trong giai đoạn này có khoảng 10% số lao động là NKT được tư vấn, giới thiệu và hỗ trợ kết nối việc làm²².

Thứ hai, thực hiện quy định về ưu đãi tín dụng đối với người khuyết tật và các cơ sở sản xuất kinh doanh có sử dụng lao động là người khuyết tật

Thực hiện các quy định của pháp luật về tín dụng ưu đãi tạo việc làm cho NKT, bằng nguồn kinh phí được phân bổ Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội đã triển khai mô hình hỗ trợ sinh kế cho NKT từ năm 2012-2020 tại 25 tỉnh, thành phố, với 138 xã và 1.320 hộ gia đình có NKT. Để hỗ trợ NKT về việc làm, các địa phương đã hỗ trợ NKT, các doanh nghiệp và các cơ sở SXKD sử dụng nhiều lao động là NKT tiếp cận với các nguồn vốn vay ưu đãi, đặc biệt là nguồn vốn vay từ Quỹ quốc gia về việc làm thông qua các chương trình cho vay của Ngân hàng Chính sách xã hội. Theo báo cáo của Ngân hàng Chính sách xã hội, tính đến ngày 30/6/2021, tổng nguồn vốn vay hỗ trợ tạo việc làm là 36.564 tỷ đồng²³. Số lượng NKT được Quỹ quốc gia về việc làm và nguồn huy động của Ngân hàng Chính sách xã hội hỗ trợ giải quyết việc làm qua từng năm là khá lớn, trong hai năm 2020 và 2021 mặc dù chịu ảnh hưởng lớn của dịch bệnh nhưng số lượng NKT được hỗ trợ giải quyết việc làm cũng cho thấy tín hiệu tích cực (Bảng 1).

Bảng 1: Số liệu NKT được Quỹ quốc gia về việc làm và nguồn huy động của Ngân hàng Chính sách xã hội hỗ trợ giải quyết việc làm

Số NKT được giải quyết việc làm/Năm	Năm 2019	Năm 2020	6 tháng đầu năm 2021
Số NKT được giải quyết việc làm	13.961	10.007	7.099

Nguồn: Báo cáo lần đầu Công ước số 15 của Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam (2021)

21 Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam (2021), Báo cáo lần đầu Công ước số 15), tr.20.

22 Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam (2021), Báo cáo lần đầu Công ước số 15), tr.21.

23 Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam (2021), Báo cáo lần đầu Công ước số 15), tr.21-23.

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện ưu đãi tín dụng đối với NKT và các cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT cũng tồn tại những khó khăn, hạn chế nhất định sau đây.

Một là, công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức về chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về NKT nói chung và quyền lao động, việc làm của NKT nói riêng đã chưa được quan tâm đúng mức. Chính vì vậy, vẫn còn hiện tượng NKT và các cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT thiếu thông tin, kiến thức về chính sách của Nhà nước và quy định của pháp luật đối với NKT, nên không tiếp cận được với nguồn vốn ưu đãi.

Hai là, kết quả khảo sát của Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam năm 2018 tại 08 tỉnh, thành phố (Hà Nội, Quảng Ninh, Hải Dương, Thái Bình, Vĩnh Phúc, Thanh Hoá, Thừa Thiên Huế, Thành phố Hồ Chí Minh) cho thấy, khả năng tiếp cận với vốn vay ưu đãi của các cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT tùy thuộc vào từng địa phương, ở những địa phương có nguồn vốn nhân rồi như Hà Nội, Hải Dương, thì việc tiếp cận dễ dàng hơn, đa số cơ sở SXKD có sử dụng nhiều lao động là NKT ở hai địa phương này đã tiếp cận được với nguồn vốn vay của Ngân hàng Chính sách xã hội. Ngược lại, tại Thanh Hoá, các cơ sở SXKD có sử dụng nhiều lao động là NKT lại rất khó khăn trong việc tiếp cận nguồn vốn ưu đãi, trong đó có một phần lý do là các cơ sở này chưa được công nhận là doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động là NKT, một phần khác là do nguồn vốn vay hạn hẹp, và cũng không loại trừ lý do ngân hàng e ngại phải đối mặt với các rủi ro tín dụng.

Ba là, theo báo cáo của Ngân hàng Chính sách xã hội, đa số các chương trình tín dụng hỗ trợ tạo việc làm cho NKT đều được

Ngân hàng Chính sách xã hội uỷ thác cho vay qua các tổ chức chính trị xã hội. Thủ tục xét duyệt khoản vay phụ thuộc vào các cơ sở này, trong khi đó đa phần NKT đều thuộc diện nghèo, thực tế đã có không ít các khoản vay của NKT rơi vào nợ xấu, nợ khó đòi, phải khoan nợ, giãn nợ, thậm chí là xoá nợ. Vì vậy, các tổ chức chính trị xã hội địa phương phải cân nhắc trước mỗi cơ hội vay vốn của NKT.

Thứ ba, thực hiện quy định về miễn thuế thu nhập doanh nghiệp với các doanh nghiệp có sử dụng lao động là người khuyết tật

Về ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp, như đã phân tích, để được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp, doanh nghiệp phải đáp ứng 02 điều kiện: (1) Sử dụng từ 30% số lao động bình quân trong năm là NKT; (2) Có số lao động là NKT bình quân trong năm từ 20 người trở lên. Thực tế cho thấy, có nhiều doanh nghiệp đáp ứng được điều kiện thứ nhất nhưng lại không đáp ứng được điều kiện thứ hai, đặc biệt là các doanh nghiệp quy mô nhỏ. Quy định về miễn thuế đối với các doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động là NKT là phù hợp và cần thiết để khuyến khích các doanh nghiệp nhận lao động là NKT vào làm việc. Tuy nhiên, trong các trường hợp như đã phân tích, thì quy định của pháp luật đã không có ý nghĩa, không đạt được mục đích như mong muốn của nhà làm luật, thậm chí còn tạo ra sự bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp.

Thứ tư, thực hiện quy định về bảo đảm điều kiện lao động cho người khuyết tật

Kết quả khảo sát của Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam năm 2018 tại 08 tỉnh, thành phố (Hà Nội, Quảng Ninh, Hải Dương, Thái Bình, Vĩnh Phúc, Thanh Hoá, Thừa Thiên Huế, Thành phố Hồ Chí Minh) cho thấy, các quy định của pháp luật về an toàn lao

động, cố gắng bảo đảm điều kiện làm việc và công cụ làm việc phù hợp với NKT được các doanh nghiệp và các cơ sở SXKD thực hiện nghiêm túc. Tuy nhiên, đa số NKT làm việc trong các cơ sở SXKD nhỏ, nhiều NKT tự tạo việc làm cho mình và người cùng cảnh ngộ. Các cơ sở SXKD này do nguồn kinh phí hạn chế, lại không tiếp cận được nguồn kinh phí hỗ trợ cải thiện môi trường làm việc phù hợp với NKT²⁴, nên việc thực hiện đầy đủ các quy định của pháp luật về an toàn lao động nói chung, điều kiện làm việc, công cụ làm việc cho lao động là NKT nói riêng là rất khó khăn.

Thứ năm, thực hiện quy định về cấm sử dụng lao động là người khuyết tật làm thêm giờ, làm việc vào ban đêm, làm các công việc nặng nhọc nguy hiểm

Kết quả khảo sát của Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam năm 2018 tại 08 tỉnh, thành phố cho thấy, toàn bộ các cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT đều thực hiện nghiêm túc quy định về các hành vi bị cấm khi sử dụng lao động là NKT. Như đã phân tích, quy định về các hành vi bị cấm khi sử dụng lao động là NKT trong BLLĐ năm 2019 đã linh hoạt và phù hợp hơn. Người sử dụng lao động có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ thông tin và NKT có quyền quyết định việc làm hay không làm những công việc được quy định. Điều đó giúp cho NKT có quyền bình đẳng trong cơ hội tiếp cận việc làm và các cơ sở SXKD thuận lợi hơn khi tiếp nhận và bố trí công việc cho lao động là NKT.

4. Kiến nghị hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về quyền lao động, việc làm của người khuyết tật

Thứ nhất, như trên đã phân tích, pháp luật có quy định nhằm khuyến khích các cơ

sở SXKD tiếp nhận và sử dụng lao động là NKT. Tuy nhiên, để được hưởng các chính sách ưu đãi của Nhà nước, các cơ sở sản xuất kinh doanh (SXKD) phải sử dụng từ 30% tổng số lao động là NKT trở lên hoặc sử dụng từ 10 NKT làm việc ổn định. Thực tế cho thấy, tỷ lệ 30% là cao, số cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT đạt tỷ lệ từ 30% tổng số lao động trở lên là rất ít. Ngoài ra, khoảng cách giữa 10 lao động và 30% tổng số lao động là NKT là khá xa (đối với đơn vị sử dụng nhiều lao động), điều đó chưa tạo được sự công bằng giữa các đơn vị có sử dụng lao động là NKT. Chính vì vậy, để khuyến khích các cơ sở SXKD nhận lao động là NKT vào làm việc, quy định trên nên được sửa đổi theo hướng: Nhà nước có cơ chế hỗ trợ tất cả các cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT với hình thức và mức độ hỗ trợ, ưu đãi khác nhau căn cứ theo tỷ lệ và số lượng lao động là NKT được nhận vào làm việc.

Thứ hai, pháp luật có quy định về miễn thuế thu nhập doanh nghiệp với các doanh nghiệp sử dụng từ 30% số lao động bình quân là NKT và có số lao động là NKT bình quân trong năm từ 20 người trở lên. Tuy nhiên, kết quả khảo sát của Ủy ban Quốc gia về NKT cho thấy không nhiều doanh nghiệp đáp ứng được cả hai điều kiện trên. Để khuyến khích các doanh nghiệp nhận lao động là NKT vào làm việc và bảo đảm sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp có sử dụng lao động là NKT với các doanh nghiệp không sử dụng lao động là NKT. Các nhà lập pháp cần nghĩ đến giải pháp quy định các mức độ ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp khác nhau tương ứng với điều kiện khác nhau về sử dụng lao động là NKT.

24 Theo kết quả khảo sát của Ủy ban Quốc gia về NKT Việt Nam năm 2018 tại 08 tỉnh, thành phố, tại cả 8 tỉnh chưa có cơ sở SXKD nào tiếp cận được nguồn kinh phí hỗ trợ cải tạo điều kiện, môi trường làm việc.

Thứ ba, cần đẩy mạnh công tác truyền thông, nâng cao nhận thức, hiểu biết về đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về NKT nói chung và những quy định của pháp luật về quyền lao động và việc làm của NKT nói riêng.

Trong thời gian qua, các hoạt động truyền thông, nâng cao nhận thức về công tác NKT, chính sách, pháp luật của Nhà nước đối với NKT đã được quan tâm chú ý. Điều đó đã góp phần thay đổi quan niệm, nhận thức của xã hội về NKT nói chung và quyền lao động việc làm của NKT nói riêng. Tuy nhiên, sự thay đổi về nhận thức còn chưa phổ biến trong đời sống xã hội, dường như sự thay đổi này mới chỉ xuất hiện ở những chủ thể trực tiếp hoạch định chính sách, pháp luật, nghiên cứu, giảng dạy,... liên quan đến NKT²⁵. Vẫn còn hiện tượng các cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT cũng chưa nắm được những quy định của pháp luật về sử dụng lao động là NKT. Chính vì thế, để nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật, tiến tới mục tiêu hiện thực hoá quy định của pháp luật về quyền lao động và việc làm của NKT tại Việt Nam, việc đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, nâng cao nhận thức của người dân và doanh nghiệp về NKT, quyền lao động và việc làm của NKT là hết sức cần thiết.

Thứ tư, bổ sung, phân bổ nguồn vốn tín dụng ưu đãi cho các địa phương.

Như đã phân tích, nguồn vốn tín dụng ưu đãi với hoạt động tạo việc làm và tự tạo việc làm cho NKT được phân bổ không đồng đều. Điều đó dẫn đến thực trạng NKT và cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT ở một số địa phương không tiếp cận được với nguồn vốn ưu đãi. Đề khuyến khích NKT tự tạo việc làm và các cơ sở SXKD tạo việc

làm, nhận lao động là NKT vào làm việc, việc bổ sung, phân bổ nguồn vốn tín dụng ưu đãi cho các địa phương còn khó khăn là điều hết sức cần thiết.

Thứ năm, Ngân hàng Chính sách xã hội cần xây dựng Quy chế về điều kiện và quy trình cấp tín dụng ưu đãi với NKT.

Như đã phân tích, Ngân hàng Chính sách xã hội thường uỷ thác cho các tổ chức chính trị xã hội ở địa phương thực hiện thủ tục cấp tín dụng ưu đãi cho NKT. Vì vậy, thủ tục xét duyệt khoản vay phụ thuộc vào các cơ sở này, trong nhiều trường hợp, các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương lo sợ phải đối mặt với các rủi ro tín dụng đã không xét duyệt khoản vay cho NKT. Để khắc phục tình trạng trên, Ngân hàng Chính sách xã hội cần xây dựng, chuẩn hoá quy chế về điều kiện, quy trình cấp tín dụng ưu đãi với NKT cũng như quy định về việc kiểm tra sử dụng khoản vay.

Thứ sáu, thực hiện việc hỗ trợ kinh phí cải thiện điều kiện và môi trường làm việc đối với các cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT.

Như đã phân tích, pháp luật Việt Nam có quy định về kinh phí hỗ trợ cải thiện môi trường làm việc. Tuy nhiên, kết quả điều tra của Ủy ban Quốc gia về NKT cho thấy chưa có cơ sở SXKD nào tại 08 tỉnh, thành phố thuộc diện điều tra tiếp cận được với nguồn kinh phí này. Đó là một thiếu sót lớn trong việc thực thi pháp luật. Để hiện thực hoá các quy định của pháp luật, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần có xây dựng, triển khai phương án hỗ trợ kinh phí cho các cơ sở SXKD có sử dụng lao động là NKT cải thiện điều kiện, môi trường làm việc, qua đó giúp cho lao động là NKT được làm việc trong điều kiện và môi trường tốt hơn ■

25 PGS.TS. Nguyễn Hữu Chí (2013), Quyền của NKT ở Việt Nam dưới góc độ lịch sử pháp luật, Tạp chí Luật học, đặc san pháp luật NKT, 10/2013, tr.3-11.