



THỰC TIỄN THỰC THI PHÁP LUẬT VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN VIỆC LÀM CHO NGƯỜI LAO ĐỘNG KHUYẾT TẬT VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

Phan Thị Liên

Trường Đại học Luật, Đại học Huế, Đường Võ Văn Kiệt, TP Huế, Việt Nam

* Tác giả liên hệ: **Phan Thị Liên** <ptlien@sgu.edu.vn>

(Ngày nhận bài: 29-05-2024; Ngày chấp nhận đăng: 09-12-2024)

Tóm tắt. Bài viết phân tích và đánh giá thực tiễn thực thi pháp luật Việt Nam về quyền có việc làm của người lao động khuyết tật; trên cơ sở đó chỉ ra những bất cập, vướng mắc phát sinh từ thực tiễn và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Từ khoá: Việc làm, quyền có việc làm, người lao động khuyết tật, pháp luật, Bộ luật lao động

PRACTICAL IMPLEMENTATION OF LAWS ON ENSURING EMPLOYMENT RIGHTS FOR DISABLED WORKERS AND DIRECTIONS FOR LEGAL IMPROVEMENT

Phan Thi Lien

University of Law, Hue University, Vo Van Kiet St., Hue City, Vietnam

Correspondence to **Phan Thi Lien** <ptlien@sgu.edu.vn>

(Received: May 29, 2024; Accepted: December 09, 2024)

Abstract: The article analyzes and evaluates the practical implementation of Vietnamese law regarding the employment rights of disabled workers. Based on this analysis, it highlights the shortcomings and challenges arising from practical situations and proposes some solutions to improve the legal framework.

Keywords: Employment, Employment rights, disabled workers, the Law, Labor Code

1. Đặt vấn đề

Lao động là hoạt động sáng tạo nên các giá trị vật chất và tinh thần để thoả mãn các nhu cầu của con người. Lao động cũng tạo nên các giá trị, phẩm giá cho con người. Lao động gắn chặt với việc làm, được thực hiện thông qua việc làm – công việc theo ngành nghề, lĩnh vực chuyên môn nhất định và có tính ổn định lâu dài. Do vậy, lao động và việc làm đã trở thành nhu cầu tất yếu, có tính thống nhất và có ý nghĩa quyết định đối với cuộc sống, địa vị xã hội của tất cả mọi người [1, Tr. 22–31]. Đối với người khuyết tật (NKT) thì việc bảo đảm quyền có việc làm lại càng có ý nghĩa quan trọng hơn, bởi lẽ nếu quyền này được tôn trọng và bảo đảm thì mới tạo ra cơ hội thực tế để người khuyết tật có thể tiếp cận, hoà nhập, bình đẳng với mọi người trong cộng đồng xã hội [2]. “Để đạt được sự bình đẳng trên thực tế theo Công ước, các quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng không có sự phân biệt đối xử nào trên cơ sở khuyết tật liên quan đến công việc và việc làm” (Điều 27 Công ước quốc tế về quyền của NKT năm 2007). Công ước đã khuyến nghị các quốc gia thành viên áp dụng các biện pháp lập pháp phù hợp. Là một thành viên của Công ước, Việt Nam đã ghi nhận quyền có việc làm của NKT trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác. Trong đó, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận quyền bình đẳng, không phân biệt đối xử đối với vấn đề việc làm của công dân nói chung, NKT nói riêng (Điều 35 Hiến pháp năm 2013). Ngoài Hiến pháp, các văn bản pháp luật như: Bộ luật Lao động năm 2019, Bộ luật Hình sự năm 2015, Luật Giáo dục Nghề nghiệp năm 2014. Luật NKT năm 2010 gồm các nhóm quy định: (1) Quy định nhằm bảo đảm khả năng tạo nguồn việc làm cho NKT. Khoản 6 Điều 33 Luật NKT và Khoản 1 Điều 8 Nghị định số 28/2012/NĐ-CP ngày 10/4/2012 của Chính phủ hướng dẫn một số điều của Luật NKT 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 từ Ngân hàng Chính sách xã hội. Đối với cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp nhận NKT vào làm việc, Bộ luật Lao động năm 2019 khẳng định Nhà nước có chính sách khuyến khích, ưu đãi phù hợp theo quy định của pháp luật về NKT. (2) Quy định nhằm bảo đảm cơ hội được dạy nghề và nâng cao năng lực, trình độ cho NKT. Nhà nước luôn ưu tiên dành những chế độ, chính sách ưu đãi đối với các cơ sở dạy nghề cho NKT. Điều 6 Luật NKT năm 2010 quy định: tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng cơ sở dạy nghề cho NKT được hưởng chính sách ưu đãi xã hội hóa theo quy định của pháp luật. Cơ sở dạy nghề tổ chức dạy nghề cho NKT được hưởng chính sách ưu đãi theo quy định tại Điều 27 Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014. Bên cạnh đó, giáo viên dạy nghề cho NKT cũng được hưởng phụ cấp ưu đãi, chính sách đào tạo và bồi dưỡng về chuyên môn, phương pháp sư phạm theo quy định tại Điều 58 Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014. (3) Quy định nhằm bảo đảm điều kiện, môi trường làm việc phù hợp với đặc điểm khuyết tật. Về bảo đảm các điều kiện lao động phù hợp và an toàn cho NKT có quy định cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân sử dụng lao động là NKT tùy thuộc vào điều kiện thực tế của đơn vị mà bố trí sắp xếp công việc, bảo đảm điều kiện và môi trường làm việc phù hợp cho NKT tại Khoản 3 Điều 33 Luật NKT năm 2010. Khoản 1 Điều 159 Bộ luật Lao động năm 2019 cũng quy

định nghĩa vụ của người sử dụng lao động trong việc bảo đảm về điều kiện lao động, công cụ lao động, an toàn, vệ sinh lao động cho NKT, đồng thời quan tâm, tổ chức khám sức khỏe định kỳ phù hợp đối với lao động khuyết tật của đơn vị. Nhìn chung khung pháp luật về bảo đảm quyền có việc làm của người khuyết tật tương đối đầy đủ; từ đó tạo lập hành lang pháp lý cho việc thực thi các quyền của người khuyết tật trong quan hệ lao động trên thực tế. Hiện nay, việc bảo đảm quyền có việc làm của người khuyết tật tuy đã có nhiều tiến bộ nhưng do những nguyên nhân khác nhau mà tình trạng người khuyết tật không có việc làm vẫn còn phổ biến [3], phân biệt đối xử với lao động là người khuyết tật vẫn còn diễn ra ở nhiều nơi. Phần lớn công việc của lao động là người khuyết tật đang đảm nhiệm là những vị trí không thuộc diện chính thức của thị trường lao động, không đòi hỏi trình độ chuyên môn, tay nghề cao, có thu nhập thấp, khó đảm bảo cuộc sống, ít hoặc không có cơ hội thăng tiến. Điều này xuất phát từ việc một số quy định pháp luật về việc bảo đảm quyền việc làm của người khuyết tật vẫn còn tồn tại những điểm chưa hợp lý. Trên cơ sở phân tích và đánh giá, bài viết làm rõ các ưu điểm, hạn chế, và bất cập của pháp luật hiện hành, từ đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm quyền lao động của người khuyết tật tại Việt Nam.

2. Thực tiễn thực thi pháp luật về bảo đảm quyền có việc làm cho người lao động khuyết tật

Theo kết quả Điều tra quốc gia người khuyết tật (NKT) cuối năm 2016 đầu năm 2017 do Tổng cục Thống kê với sự hỗ trợ kỹ thuật của UNICEF thực hiện tại 658/713 quận/huyện của 63 tỉnh thành. Việt Nam trong giai đoạn từ 2016-2017 có 6.199.048 NKT từ 2 tuổi trở lên, chiếm 7% dân số cả nước [4]. Đến năm 2018 đầu 2019, theo số liệu thống kê của Ủy ban quốc gia về Người khuyết tật, cả nước hiện có 6.225.519 NKT từ 5 tuổi trở lên, trong đó có 671.659 trẻ khuyết tật từ 5-17 tuổi và 5.553.860 người từ 18 tuổi trở lên. Tỷ lệ NKT là nữ giới cao hơn, cụ thể NKT là nữ giới chiếm 58% so với nam giới là 42%. Cũng theo số liệu của Tổng cục thống kê cho thấy cả nước có 4.985.792 hộ có ít nhất một người khuyết tật, chiếm hơn 20% số hộ của cả nước. Số hộ NKT khu vực nông thôn chiếm hơn 75% tổng số hộ có người khuyết tật. Số lượng NKT của 20% dân số nghèo nhất nhiều gấp 2,5 lần so với 20% dân số giàu nhất [5]. 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 phía 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 động [6, Tr. 55–64].

Với sự quan tâm đúng mức, kịp thời của Nhà nước và xã hội, việc thực thi các quy định pháp luật về bảo đảm quyền có việc làm cho người lao động khuyết tật 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 cho lao động là người khuyết tật. 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”.

Công tác đào tạo nghề và hỗ trợ việc làm cho lao động là 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% chi 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 nghề [7]. Nhiều lao động là NKT đã được xem xét miễn giảm học phí khi tham gia các chương trình đào tạo nghề. Ví dụ, từ 2013-2019 đã có 15.545 NKT được đào tạo nghề với chi phí 65,7 tỉ VNĐ, trong đó 80% học phí được miễn giảm từ nguồn ngân sách Nhà nước và 20% được hỗ trợ từ các tổ chức tư nhân. Tuy nhiên chỉ có khoảng 40% trong số họ có thể có được việc làm có mức thu nhập từ 1 triệu đến 3 triệu đồng/tháng [8, Tr. 22].

Thứ hai, thực hiện quy định về tư vấn, giới thiệu việc làm cho lao động là người khuyết tật. Theo quy định tại Điều 33 Luật NKT 2010 “Nhà nước tạo điều kiện để người khuyết tật phục hồi chức năng lao động, được tư vấn việc làm miễn phí, có việc làm và làm việc phù hợp với sức khỏe và đặc điểm của người khuyết tật” hay “Tổ chức giới thiệu việc làm có trách nhiệm tư vấn học nghề, tư vấn và giới thiệu việc làm cho người khuyết tật”.

Hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm cho lao động là NKT đã được các địa phương quan tâm và chủ động thực hiện. Cả nước đã có 63 trung tâm dịch vụ việc làm, bình quân mỗi năm các trung tâm đã tư vấn học nghề, giới thiệu việc làm cho khoảng 20.000 lượt người khuyết tật với tỷ lệ thành công đạt trên 50% [9]. Chẳng hạn tại TP. Hà Nội, chỉ tính riêng trong năm 2016 đã tổ chức 12 phiên giao dịch dành riêng cho người khuyết tật, giới thiệu việc làm cho 434 người khuyết tật vào làm việc tại các doanh nghiệp, giới thiệu học nghề cho 121 người khuyết tật và tư vấn cho 1310 lượt người khuyết tật tìm kiếm việc làm. Trong 6 tháng đầu năm 2017 đã tổ chức 8 phiên giao dịch lồng ghép và lưu động dành cho người khuyết tật, giới thiệu việc làm cho 152 người khuyết tật [10]. Bên cạnh đó, hệ thống các trung tâm dịch vụ việc làm thuộc ngành Lao động, Thương binh và Xã hội đã chủ động phối hợp với các tổ chức trợ giúp NKT, các doanh nghiệp tổ chức nhiều hoạt động tư vấn, giới thiệu việc làm đa dạng cho NKT. Nhiều trung tâm đã tổ chức các phiên giao dịch việc làm hướng tới NKT hoặc dành riêng cho NKT

như Hà Nội, Đà Nẵng, Đồng Nai, Cần Thơ, An Giang, Thành phố Hồ Chí Minh... Trong giai đoạn 2018-2020, trong khuôn khổ Chương trình mục tiêu giáo dục nghề nghiệp – việc làm và an toàn lao động giai đoạn 2016-2020, đã hỗ trợ tư vấn, giới thiệu việc làm cho 7.500 lượt lao động là NKT thông qua hình thức ký hợp đồng với một số trung tâm dịch vụ việc làm [11].

Thứ ba, 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.

Theo quy tại Điều 11 đến Điều 14 của Luật Việc làm 2013, Điều 24 đến Điều 27 của Nghị định số 61/2015/NĐ-CP ngày 09/7/2015 của Chính Phủ quy định về chính sách hỗ trợ tạo việc làm và Quỹ quốc gia về việc làm và Điều 1 của Nghị định số 74/2019/NĐ-CP ngày 23/9/2019 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 61/2016/NĐ-CP, đối với lao động là NKT và các cơ sở sản xuất, kinh doanh sử dụng từ 30% tổng số lao động trở lên là NKT sẽ được vay vốn từ Quỹ quốc gia về việc làm với lãi suất vay vốn bằng bằng 50% lãi suất vay vốn đối với hộ nghèo theo từng thời kỳ do Thủ tướng Chính phủ quy định (hiện lãi suất cho vay đối với hộ cận nghèo là 7,92%/năm nên lãi suất cho vay đối với NKT là 3,96%/năm tương đương với 0,33%/tháng); Đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa sử dụng dưới 30% tổng số lao động là NKT được áp dụng lãi suất vay vốn ưu đãi dành cho doanh nghiệp nhỏ và vừa nói chung, tức bằng lãi suất cho vay đối với hộ cận nghèo theo quy định pháp luật về tín dụng đối với hộ cận nghèo (hiện nay là 7,92%/năm). Về mức vay, với người lao động được vay tối đa là 100 triệu đồng, với cơ sở sản xuất, kinh doanh được vay tối đa 2 tỷ đồng/dự án và không quá 100 triệu đồng cho một lao động tạo được việc làm; Thời hạn cho vay tối đa 120 tháng, và do Ngân hàng chính sách xã hội (NHCSXH) xem xét trên cơ sở nguồn vốn, chu kỳ sản xuất, kinh doanh, khả năng trả nợ của đối tượng vay vốn rồi quyết định.

Chính sách hỗ trợ lao động là NKT vay vốn tự tạo việc làm được thực hiện hiệu quả, góp phần giải quyết việc làm cho NKT. Ngân hàng Chính sách xã hội hỗ trợ cho 2.277 NKT vay vốn để tạo, duy trì và mở rộng việc làm cho khoảng 7.000 NKT. Riêng Hội người mù Việt Nam được giao gần 51 tỷ triển khai tại 51 tỉnh, thành phố cho gần 10.000 hộ người mù, tạo việc làm ổn định cho trên 13.000 lao động là NKT [12].

Chính sách ưu đãi về tín dụng, về thuế, về mặt bằng sản xuất kinh doanh, hỗ trợ kinh phí cải tạo điều kiện, môi trường làm việc... dành cho các doanh nghiệp có sử dụng từ 30% trở lên lao động là NKT đã phần nào khuyến khích doanh nghiệp nhận NKT vào làm việc. Hiện cả nước có hơn 2.000 doanh nghiệp, cơ sở sản xuất có từ 30% tổng số lao động trở lên là NKT được hưởng chế độ ưu đãi. Trên 15.000 lao động là NKT đang làm việc tại hơn 400 cơ sở sản xuất kinh doanh của NKT và khoảng trên 16.000 lao động khuyết tật khác đang làm việc trong các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, hộ gia đình hoặc tự tạo việc làm [21].

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực thi các quy định pháp luật về bảo đảm quyền có việc làm cho người lao động khuyết tật trong thời gian qua cũng tồn tại những khó khăn, hạn chế nhất định sau đây:

Một là, hiện trạng việc làm cho lao động là NKT ở Việt Nam đang đối mặt với nhiều thách thức và khó khăn.

Báo cáo của UNDP năm 2020 cho thấy tỷ lệ NKT sau đào tạo nghề tìm được việc làm thấp và có xu hướng chủ yếu là tự tạo việc làm. Có đến 80% NKT sống ở nông thôn, có trình độ văn hóa thấp, môi trường thiếu thông tin về việc làm, thường sống khép kín, thụ động, cộng thêm những rào cản xã hội như thái độ phân biệt đối xử... nên khó tìm việc làm [8]. Theo số liệu thực tế của Ủy Ban quốc gia về Người khuyết tật năm 2021 thì ngay trên địa bàn dân cư đông như Quận 12 (Thành phố Hồ Chí Minh), số liệu của Phòng Lao động – Thương binh và Xã hội hiện nay (tính tới tháng 3/2020) cho thấy toàn quận có khoảng 1909 NKT (chiếm 0.3% dân số của quận) trong có 1492 NKT trong độ tuổi lao động (chiếm 78%). Tuy nhiên trên thực tế, chỉ có 47 NKT (trong đó có 22 nữ) là có việc làm. Trong số 47 NKT có việc làm thì có 09 NKT là những lao động tự tạo việc làm như sửa chữa điện thoại, điện lạnh, may gia công, gia công đồ gỗ và giúp việc nhà. 38/44 NKT được nhận vào làm tại các doanh nghiệp, công ty, trường học và trung tâm sát hạch. Chiếm đa số lao động là NKT trên toàn Quận 12 là Công ty Cổ phần Việt Hưng, với 22 công nhân may đang làm việc tại đây; tiếp sau là Chi nhánh Trung tâm dạy nghề và việc làm cho thanh niên khuyết tật Công ty cổ phần tập đoàn Thanh niên Việt Nam với 09 NLĐ với công việc đóng gói viết bi. Một trong những nguyên nhân gây nên tình trạng thất nghiệp của NKT là nhiều doanh nghiệp lo ngại về khả năng, năng suất lao động của NKT [14, Tr. 9–13].

Thực tế cho thấy sự phân biệt đối xử và kỳ thị với NKT là khó tránh khỏi khi sử dụng lao động ở nước ta hiện nay, bởi năng suất lao động của NKT thường thấp, chi phí đầu tư cơ sở vật chất lớn... Thống kê cho thấy NKT bị phân biệt đối xử cao nhất là khuyết tật giao tiếp (chiếm 95%), khuyết tật ghi nhớ (chiếm 81%), NKT bị coi thường (chiếm 17%), NKT bị lăng mạ (chiếm 54,2%) [2, Tr. 99]. Sự phân biệt đối xử với NKT về việc làm ở nước ta vẫn đang là rào cản, trở ngại cho NKT trong quá trình hoà nhập cộng đồng. NKT bị phân biệt đối xử vì lý do khuyết tật ngay trong quá trình tuyển dụng. Các doanh nghiệp sản xuất thường không muốn tuyển dụng người lao động khuyết tật do khối lượng công việc lớn nên NKT không đáp ứng được và bản thân các doanh nghiệp cũng đều ngại nếu tuyển dụng lao động khuyết tật sẽ phải đầu tư cơ sở vật chất và sợ bị phạt nếu lỡ vô tình phân biệt đối xử với NKT [15]. Do đó, các doanh nghiệp tùy theo điều kiện, khả năng, nhu cầu của mình mà quyết định nhận hay không nhận NKT vào làm việc. Vì vậy, tỷ lệ NKT có nhu cầu lao động nhưng chưa có việc làm trên phạm vi cả nước còn chiếm đến 30% [16]. Hiện nay cho thấy số doanh nghiệp sử dụng lao động là NKT đạt tỷ lệ từ 30% trên tổng số lao động trở lên không nhiều. Một số doanh nghiệp sử dụng lao động khuyết tật nhưng dưới 30% nên không được hưởng chính sách ưu đãi của Nhà nước. Điều này

dẫn đến sự bất bình đẳng giữa doanh nghiệp sử dụng lao động khuyết tật với doanh nghiệp không sử dụng lao động khuyết tật [2, Tr. 98]. Vấn đề này xuất phát từ nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan. Trong đó, có sự bất cập của luật thực định khi quy định tại Điều 35 Luật Người khuyết tật năm 2010; và Điều 158 BLLĐ năm 2019 chỉ mang tính chất khuyến khích mà không đặt ra yêu cầu bắt buộc đối với các doanh nghiệp (người sử dụng lao động). Vậy nên, doanh nghiệp sẽ tùy theo điều kiện, khả năng, nhu cầu của mình mà quyết định có nhận người khuyết tật vào làm việc hay không.

Doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động là người khuyết tật thì sẽ được hưởng các chính sách ưu tiên theo quy định tại Điều 34 Luật Người khuyết tật năm 2010; và Nghị định số 28/2012/NĐ-CP (Sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 140/2018/NĐ-CP) Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Người khuyết tật. Tuy nhiên, cơ chế, chính sách cho các doanh nghiệp có lao động là người khuyết tật vẫn chưa thật sự khuyến khích các doanh nghiệp nhận NTK vào làm. Thực tế, rất ít doanh nghiệp sử dụng lao động là người khuyết tật đạt được tỷ lệ từ 30% trở lên trong tổng số lao động để được thuộc diện hưởng chính sách, số doanh nghiệp đủ điều kiện hưởng lại gặp nhiều khó khăn khác khi tiếp cận chính sách, đặc biệt là ưu đãi về tín dụng, về thuế, về mặt bằng sản xuất kinh doanh... Có không ít doanh nghiệp nhận người khuyết tật vào làm nhưng chờ đợi mãi vẫn không được miễn giảm thuế. Điều này cho thấy, số lượng doanh nghiệp có sử dụng lao động là người khuyết tật tiếp cận được chính sách ưu đãi rất hạn chế. Quy định này đã dẫn đến thực tế, đa số các doanh nghiệp đều có tâm lý chung không muốn nhận người khuyết tật vào làm việc. Thêm vào đó, việc bố trí việc làm cho người khuyết tật ngoài việc làm tăng chi phí đầu tư hạ tầng nơi làm việc cho người khuyết tật còn có thể làm cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc hướng dẫn, chỉ đạo, yêu cầu người khuyết tật trong khi làm việc. Thực tế này đã gây hạn chế, và cản trở quyền tiếp cận việc làm của người khuyết tật.

Hai là, về tổ chức dạy nghề cho lao động là NKT. Báo cáo của UNDP năm 2020 cho thấy trên thực tiễn một số NKT vẫn còn mặc cảm, tự ti nên gặp nhiều thách thức trong tiếp cận các cơ hội học nghề. Theo quy định từ Khoản 1 đến Khoản 3 Điều 18 Luật Giáo dục nghề nghiệp 2014, một cơ sở được công nhận là cơ sở dạy nghề cho NKT ngoài những điều kiện của cơ sở dạy nghề nói chung, còn phải đảm bảo có cơ sở vật chất, thiết bị dạy nghề, giáo trình, phương pháp và thời gian dạy nghề phù hợp với NKT. Giáo viên có chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng giảng dạy cho NKT. Các công trình xây dựng phục vụ cho NKT học nghề phải đảm bảo tiêu chuẩn theo quy định của Bộ Xây dựng... Vì vậy, để đảm bảo những điều kiện theo luật định, cơ sở dạy nghề muốn dạy nghề cho NKT phải đầu tư nhiều hơn về cơ sở vật chất cũng như những khó khăn trong quá trình dạy và tiếp thu do tình trạng khuyết tật, trình độ văn hóa, nhận thức còn hạn chế của học viên. Thực tế, một số trường học, cơ sở đào tạo chưa đảm bảo tiếp cận NKT do các hạn chế trong thiết kế lớp học, lối đi cho NKT, tiếp cận các nhà vệ sinh. Các cơ sở đào tạo nghề cũng thiếu đội ngũ giáo viên có kiến thức, kỹ năng giảng dạy cho NKT [8, Tr. 25]. Các cơ

sở không có sự liên kết với các doanh nghiệp nên học viên sau đào tạo khó có việc làm ổn định, mất nhiều thời gian tìm việc mà không được như mong đợi. Khó khăn đối với NKT không chỉ dừng lại ở công tác đào tạo nghề, mà hiện nay một số cơ sở dạy nghề cho NKT đã từ chối nhận học viên với lý do họ không đủ khả năng theo học. Cũng như việc động viên NKT tham gia học nghề, đào tạo nghề vẫn nhận được sự từ chối từ chính NKT vì họ cho rằng học xong cũng không thể xin được việc, hoặc lý do sức khỏe không thể theo học được... [2, Tr. 87].

Ba là, 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.

Chính sách vay vốn giải quyết việc làm chưa thực sự hiệu quả. Ngân hàng chính sách có nhiều chương trình tín dụng dành cho đối tượng chính sách xã hội nhưng chưa có nguồn vốn vay riêng dành cho cá nhân NKT. Tỷ lệ NKT được tham gia vay vốn này thường hạn chế. Nguyên nhân là do NKT thiếu thông tin, kiến thức về chính sách ưu đãi của nhà nước. Muốn vay vốn, NKT phải thông qua tổ chức hội/nhóm có tư cách pháp nhân đứng ra bảo lãnh. Nếu NKT không thuộc tổ chức hội/nhóm thì không thể tiếp cận với nguồn vốn vay. 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 sách xã hội địa phương phải cân nhắc trước mỗi cơ hội vay vốn của NKT [6, Tr. 54–64].

Bên cạnh đó, việc tiếp cận chính sách về hỗ trợ cho cơ sở sản xuất, kinh doanh cải thiện điều kiện và môi trường làm việc cho người khuyết tật (bao gồm cải thiện khả năng tiếp cận cho nhân viên khuyết tật) tương đối khó khăn; bởi quy định về mức hưởng chính sách ưu đãi theo Nghị định số 28/2012/NĐ-CP (sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 140/2018/NĐ-CP) phụ thuộc vào tỷ lệ lao động người khuyết tật mà không đề cập đến mức độ khuyết tật và quy mô doanh nghiệp. Quy định như vậy sẽ không tạo ra sự công bằng giữa các doanh nghiệp bởi doanh nghiệp chỉ nhận người lao động (NLĐ) khuyết tật nhẹ cũng hưởng ưu đãi như NLĐ khuyết tật nặng, đặc biệt nặng; từ đó không khuyến khích được các doanh nghiệp tích cực sử dụng lao động là người khuyết tật. Theo báo cáo của Ủy ban quốc gia về người khuyết tật Việt Nam về kết quả nghiên cứu tại 8 tỉnh, thành phố cho thấy trên thực tế, số cơ sở sản xuất, kinh doanh có sử dụng lao động là người khuyết tật đạt tỷ lệ từ 30% tổng số lao động trở lên ở các địa phương là rất ít, tuy nhiên lại có khá nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh sử dụng lao động là người khuyết tật nhưng không đạt tỷ lệ 30% tổng số lao động nên không thể tiếp cận được các chính sách ưu đãi của Nhà nước. Ở Hà Nội mới quyết định công nhận 16 cơ sở sản xuất kinh doanh; Quảng Ninh có 11 cơ sở sản xuất kinh doanh; Thành phố Hồ Chí Minh có 9 doanh nghiệp; Thái Bình có 11 doanh nghiệp được xác nhận; Vĩnh Phúc có duy nhất 1 doanh nghiệp được công nhận; Thừa Thiên Huế, Thanh Hóa chưa có doanh nghiệp nào được công nhận là doanh nghiệp sử dụng từ

30% lao động là người khuyết tật trở lên. Bên cạnh đó, chính sách ưu đãi thuê mặt đất, mặt nước để sản xuất kinh doanh không thực hiện được do địa phương không bố trí được vị trí theo yêu cầu của doanh nghiệp [13, Tr. 103].

3. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về bảo đảm quyền có việc làm cho người lao động khuyết tật

Thứ nhất, sửa đổi quy định tại Điều 35 Luật Người khuyết tật năm 2010; và Điều 158 Bộ luật lao động năm 2019 theo hướng ấn định nghĩa vụ phải nhận người khuyết tật đối với doanh nghiệp hơn là khuyến khích như hiện nay. Có nghĩa là các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp (bắt đầu từ các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước) phải tuyển dụng một tỷ lệ nhất định người khuyết tật đã được đào tạo đúng ngành nghề vào làm việc và có hình thức chế tài phù hợp đối với các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp không chấp hành theo các quy định về lao động là người khuyết tật như mức phạt tiền, đóng khoản phí vào quỹ an sinh xã hội. Dưới góc nhìn đối sánh, giải pháp pháp lý như trên được ghi nhận trong pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới (CHLB Đức, Vương quốc Anh, Nhật Bản). Chẳng hạn, Bộ luật Xã hội của Đức quy định các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân sử dụng ít nhất 20 lao động phải đảm bảo có ít nhất 5% trong số họ là người khuyết tật. Ở Vương quốc Anh, quy định tỷ lệ này là 3%. Ở Nhật Bản quy định tỉ lệ là 1,8% đối với những công ty tư nhân sử dụng từ 56 lao động trở lên. Trường hợp, nếu các doanh nghiệp không nhận đủ tỷ lệ trên sẽ phải chịu áp dụng chính sách phạt định mức [16, Tr. 47–51].

Thứ hai, sửa đổi Điều 34 Luật Người khuyết tật năm 2010 theo hướng quy định cơ sở sản xuất, kinh doanh chỉ cần sử dụng người khuyết tật vào làm việc nhiều hơn tỷ lệ bắt buộc là được hưởng sự hỗ trợ của Nhà nước. Đồng thời, Nghị định số 28/2012/NĐ-CP (sửa đổi bổ sung bởi Nghị định số 140/2018/NĐ-CP) nên bổ sung quy định để tính mức hưởng chế độ ưu đãi là số lượng người khuyết tật làm việc ổn định và mức độ khuyết tật. Đơn vị sử dụng nhiều NLD khuyết tật thường xuyên, ổn định mức hưởng sẽ cao hơn đơn vị sử dụng ít NLD khuyết tật. Đơn vị sử dụng NLD khuyết tật nặng và đặc biệt nặng thì mức ưu đãi cao hơn đơn vị sử dụng NLD khuyết tật nhẹ. Nói một cách đơn giản thì Nhà nước có cơ chế hỗ trợ tất cả các cơ sở sản xuất kinh doanh có sử dụng lao động là NKT với hình thức và mức độ hỗ trợ, ưu đãi khác nhau căn cứ theo tỷ lệ khuyết tật và số lượng lao động là NKT được nhận vào làm việc. Quy định như vậy sẽ đảm bảo công bằng cho các đơn vị sử dụng NLD khuyết tật và như vậy cũng sẽ khuyến khích người sử dụng lao động nhận NLD khuyết tật làm việc.

Mặt khác, để khuyến khích hơn nữa các cơ sở sản xuất, kinh doanh tích cực cải tạo các điều kiện để tiếp nhận người khuyết tật vào làm việc, Luật Người khuyết tật năm 2010 cần bổ sung nội dung quy định rõ: Nhà nước sẽ hoàn trả các chi phí phát sinh của doanh nghiệp do phải chuyển đổi thiết kế, trang bị đồ dùng, phương tiện đáp ứng cho việc nhận người khuyết

tật vào làm việc, chứ không nên chỉ quy định là “hỗ trợ cải tạo điều kiện, môi trường làm việc phù hợp cho người khuyết tật” như hiện nay [18].

Thứ ba, 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 [6, Tr. 55–64].

Bên cạnh đó, có thể tham khảo kinh nghiệm của Thái Lan trong việc thành lập và duy trì hoạt động của các quỹ hỗ trợ người khuyết tật trực thuộc sự quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền [19, Tr. 59–64]; từ đó các hoạt động giám sát và bảo đảm thực hiện hiệu quả hơn. Bởi hiện nay, theo quy định của Luật Người khuyết tật năm 2010, các Quỹ trợ giúp người khuyết tật được thành lập trên cơ sở tài trợ, đóng góp tự nguyện, sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước và các khoản thu hợp pháp khác. Tuy nhiên, việc thành lập và duy trì quỹ còn chưa hiệu quả, nên các quỹ vẫn thiếu nguồn kinh phí hoạt động. Các Quỹ còn hoạt động đơn điệu, mờ nhạt, không có những hoạt động phổ biến, rộng khắp để người khuyết tật và xã hội biết tới và tham gia hỗ trợ.

Thứ tư, cần bổ sung một số quy định để khuyến khích các cơ sở đào tạo nghề thu hút người lao động khuyết tật tham gia học nghề; đồng thời nâng cao chất lượng đào tạo nghề theo hướng xây dựng và triển khai chương trình học theo đúng chuẩn danh mục các nghề mà NKT có thể tham gia và thị trường lao động cần họ. Bên cạnh đó giữa cơ sở đào tạo nghề và doanh nghiệp cần có sự hợp tác chặt chẽ từ khâu đào tạo cho đến khâu cuối cùng của chuỗi quy trình đào tạo nghề đó là “việc làm”, từ đó bảo đảm tất cả những người lao động khuyết tật tham gia vào quá trình đào tạo nghề đều có việc làm ổn định và phù hợp. Đặc biệt trong bối cảnh hội nhập các cơ sở đào tạo nghề cũng cần nghiên cứu kết hợp trình độ chuyên môn đi liền với bồi dưỡng kiến thức ngoại ngữ cho lao động khuyết tật để họ đủ tự tin và khả năng tham gia thị trường lao động và chủ động thích ứng với những yêu cầu mới của nhà tuyển dụng [20].

4. Kết luận

Quyền làm việc có ý nghĩa vô cùng to lớn không chỉ đối với lao động là người khuyết tật mà còn ý nghĩa đối với nền kinh tế và sự phát triển của toàn xã hội [16, Tr. 36–39]. Ở Việt Nam, quyền có việc làm của người khuyết tật đã được Nhà nước quan tâm, bảo vệ và được ghi nhận cụ thể trong Bộ luật Lao động và Luật Người khuyết tật. Thực tiễn cho thấy, công tác chăm lo đời sống, bảo đảm quyền có việc làm cho người khuyết tật ở Việt Nam được chú trọng. Song vì

nhiều nguyên nhân khác nhau mà những quy định pháp luật bảo đảm quyền có việc làm vẫn chưa được thực hiện có hiệu quả, còn gặp nhiều khó khăn, vẫn xảy ra tình trạng kỳ thị, phân biệt đối xử, công tác giám sát, tổ chức thực hiện các quy định pháp luật để bảo đảm quyền làm việc cho đối tượng này vẫn chưa được thực hiện triệt để. Do đó, cùng với xu thế hội nhập và phát triển như hiện nay, đặc biệt là trong thời đại công nghệ 4.0 đòi hỏi Nhà nước cần nỗ lực hơn nữa để cải cách hệ thống pháp luật, từng bước hoàn thiện theo hướng quy định chi tiết quyền và các chế tài bảo đảm thực thi hiệu quả quyền có việc làm cho người lao động khuyết tật.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. 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), tr. 22–31.
2. Nguyễn Thu Trang (2021), “*Bảo đảm quyền của người khuyết tật ở Việt Nam*”, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học xã hội.
3. Nguyễn Quốc Anh, *Thực trạng người khuyết tật và kết quả chăm sóc người khuyết tật*, truy cập tại: <http://www.gopfp.gov.vn/so-1106.jsessionid=BBF1348CDF719ECDBF83967619253ACB?>, truy cập tháng 01/2024.
4. Tổng cục Thống kê (2018), *Điều tra Quốc gia NKT năm 2016*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
5. Phạm Thị Thanh Tâm (2019), “*Pháp luật về lao động là người khuyết tật ở Việt Nam hiện nay*”, Luận văn Thạc sĩ, Học viện Khoa học xã hội.
6. Bùi Hữu Toàn, Đỗ Mạnh Phương (2023), *Pháp luật về quyền lao động, việc làm của người khuyết tật và thực tiễn thi hành*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (Số 10), tr. 55–64.
7. Ủy ban Quốc gia về người khuyết tật Việt Nam (2021), *Báo cáo lần đầu Công ước*, (Số 15), tr. 20.
8. UNDP (2020), “*Đánh giá Luật Người khuyết tật so sánh với Công ước quốc tế về quyền của Người khuyết tật (CRPD) và kinh nghiệm của một số quốc gia*”, Hà Nội, tr. 22.
9. Nguyễn Hữu Chí, Nguyễn Văn Bình (2021), *Bình luận khoa học Bộ luật Lao động năm 2019*, Nxb. Tư pháp.
10. Ủy Ban quốc gia về Người khuyết tật (2018), “*Báo cáo nghiên cứu, đánh giá tình hình thực hiện các quy định của Bộ luật Lao động và các văn bản có liên quan về lao động là người khuyết tật*”, Hà Nội.
11. Ủy ban quốc gia về người khuyết tật Việt Nam (2018), *Báo cáo về đào tạo nghề, tạo việc làm cho người khuyết tật năm 2018*, Hà Nội.
12. Ủy ban Quốc gia về người khuyết tật Việt Nam (2019), *Báo cáo kết quả công tác về NKT năm 2019, phương hướng, nhiệm vụ năm 2020*, Hà Nội.

13. Nguyễn Thị Thu Hường (2022), “Quyền của người khuyết tật trong pháp luật an sinh xã hội ở Việt Nam”, Luận án Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.
14. Trần Nguyễn Quang Hạ (2020), Hoàn thiện quy định pháp luật Việt Nam về bảo vệ quyền của người lao động khuyết tật, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, 342 (Số 9), tr. 9–13; truy cập tại: <https://kl.ntt.edu.vn/giang-vien-nckh/hoan-thien-quy-dinh-phap-luat-viet-nam-ve-bao-ve-quyen-cua-nguoi-lao-dong-khuyet-tat/>.
15. Trung tâm Tin tức VTV24 (2015), 90% doanh nghiệp không ‘mặn mà’ tuyển người khuyết tật, truy cập tại: <https://vtv.vn/xa-hoi/90-doanh-nghiep-khong-man-ma-tuyen-nguoi-khuyet-tat-20151203221649084.htm>.
16. Trần Thế Hệ (2022), “Bảo đảm quyền làm việc cho người lao động là người khuyết tật”, *Tạp chí Luật sư Việt Nam*, (Số 5), tr. 36–39.
17. Đinh Thị Cẩm Hà (2014), “Bảo đảm việc làm và thu nhập cho người khuyết tật trong Luật người khuyết tật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 277 (Số 21), tr. 47–51.
18. Trương Hồng Quang, Dương Thu Hương (2023), “Pháp luật về quyền của người khuyết tật tại Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, Kỳ 2 (Số 377), tháng 3/2023, truy cập tại: <https://danchuphapluat.vn/phap-luat-ve-quyen-cua-nguoi-khuyet-tat-tai-viet-nam-hien-nay>.
19. Hà Thanh Hòa (2017), “Chính sách, pháp luật bảo vệ quyền của người lao động khuyết tật tại các nước ASEAN và Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 339 (Số 11), tr. 59–64.
20. Trần Thị Mai Loan (2020), Pháp luật lao động đối với lao động là người khuyết tật và một số khuyến nghị, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, (Số 8).
21. Chuyên san Lao động và việc làm, (2019), “Gỡ khó trong tạo việc làm cho người khuyết tật”, truy cập tại: <https://www.yenbai.gov.vn/lao-dong-viec-lam/noidung/tintuc/Pages/chi-tiet-tin-tuc.aspx?ItemID=8&l=Vieclam>.