

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ XUẤT KHẨU LAO ĐỘNG CỦA INDONESIA VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Phùng Minh Thu Thủy*, Dương Thùy Linh**

Ngày nhận: 25/9/2014

Ngày nhận bản sửa: 22/10/2014

Ngày duyệt đăng: 4/11/2014

Tóm tắt:

Nói tới các quốc gia đứng đầu về việc đưa người lao động đi làm việc có thời hạn tại nước ngoài (gọi tắt là xuất khẩu lao động) không thể không kể tới Indonesia. Tại quốc gia này, lao động di cư mang lại nhiều lợi ích kinh tế và xã hội. Mặc dù vậy, công tác quản lý của Nhà nước trong hoạt động xuất khẩu lao động của Indonesia vẫn còn nhiều hạn chế bất cập, đặc biệt là tình trạng di cư bất hợp pháp và những ảnh hưởng của tình trạng này đến phát triển kinh tế xã hội Indonesia. Bài viết cung cấp cái nhìn tổng quan về tình hình lao động di cư với các số liệu cụ thể và hoạt động quản lý của nhà nước Indonesia đối với vấn đề này, thông qua đó đưa ra một số bài học để cải thiện công tác quản lý hoạt động xuất khẩu lao động tại Việt Nam.

Từ khóa: Chính sách, Kinh nghiệm Indonesia, Quản lý nhà nước, Xuất khẩu lao động

State management of labour export in Indonesia and lessons for Vietnam

Abstract:

Indonesia is one of the leading countries in sending laborers to work abroad for a defined time (referred to as labor export) in the world. This activity brings both social and economic benefits for the country. However, State management in labor export activities of Indonesia shows some drawbacks. One of the dark spots is the status of illegal migration and its negative impacts on the social and economic development in Indonesia. By analyzing strategies and activities in the labor export in Indonesia, this paper makes an attempt to draw a number of lessons for State management in labor export for Vietnam.

Key words: Policy, Indonesia Experience, Public Management, Labor Export

1. Giới thiệu

Bài viết ra đời trong bối cảnh các tác giả đang nghiên cứu về lĩnh vực quản lý nhà nước về xuất khẩu lao động - một lĩnh vực còn chưa được quan tâm đầy đủ tại Việt Nam và tiếp nối hai nghiên cứu trước đây của nhóm tác giả về Việt Nam và Philippines (Phùng Minh Thu Thủy và Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2014a và 2014b) trong quá trình tìm hiểu và học tập các quốc gia có nhiều kinh nghiệm trong xuất khẩu lao động nhằm giúp Việt Nam khắc phục những hạn chế trong lĩnh vực này.

Trên thế giới, Indonesia được xem là một trong những nước đứng đầu về số lượng lao động di cư hàng năm ra nước ngoài theo đánh giá của Tổ chức vì người di trú khu vực châu Á Thái Bình Dương (Asia Pacific Mission for Migrants, 2009). Mặc dù vậy, các chính sách về hỗ trợ cho hoạt động xuất khẩu lao động của Indonesia bên cạnh những mặt tích cực vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế.

Thông qua việc phân tích thực trạng về tình hình xuất khẩu lao động tại Indonesia và các chính sách hỗ trợ của chính phủ trong hoạt động này, các tác

giả mong muốn rút ra được những bài học nhằm nâng cao công tác quản lý nhà nước về xuất khẩu lao động cho Việt Nam.

2. Tổng quan nghiên cứu về Quản lý nhà nước về xuất khẩu lao động

Các nghiên cứu về quản lý nhà nước trong lĩnh vực xuất khẩu lao động chưa có nhiều và chủ yếu tập trung phân tích về những quốc gia điển hình, đứng đầu trong lĩnh vực xuất khẩu lao động như Philippines và Indonesia.

Wash (2010) đã phân tích những vấn đề của thị trường lao động trong thời kỳ khủng hoảng tại các nước Đông Nam Á. Một xu thế dịch chuyển lao động từ các nước trong khu vực dẫn tới việc cạnh tranh về việc làm và các vấn đề liên quan khác. Wash nhấn mạnh vai trò của nhà nước trong việc điều tiết thị trường lao động, phân bổ nguồn lực và các chính sách hỗ trợ người lao động đặc biệt là người đi lao động ở nước ngoài – một trong những đối tượng dễ bị tác động nhất trong thời kỳ khủng hoảng.

Nghiên cứu của ILO (2013) đã chỉ ra một thực tế rằng rất nhiều người lao động có tay nghề không tìm được việc làm như mong muốn hoặc có việc với mức lương thấp khi làm việc tại nước nhà. Các tác giả cho rằng xu hướng hướng toàn cầu hóa mang lại nhiều lợi ích trong đó phải kể đến cơ hội cho người lao động đi làm việc tại nước ngoài.

Tổ chức vì người di trú khu vực châu Á thái bình dương (Asia Pacific Mission for Migrants, 2009) lại có những phân tích cụ thể về các chính sách về xuất khẩu lao động của hai quốc gia cùng trong khu vực Đông Nam Á là Philippines và Indonesia.

Tại Việt Nam, Nguyễn Tiến Dũng (2009) đã nghiên cứu các số liệu từ năm 1991 tới năm 2009 và thực hiện phỏng vấn các nhà quản lý và chuyên gia trong lĩnh vực xuất khẩu lao động để đưa ra một số đến 2007 nhưng nhìn chung vẫn giữ xu hướng tăng, từ 517.169 lao động lên 696.746 lao động với mức tăng khoảng 21% từ năm 2004 đến năm 2007. Khoảng 60% lao động Indonesia tới những nước trong khu vực Trung Đông như Ả rập Xê út, Cô-oét, Tiểu vương quốc Ả rập thống nhất, Jordan và Qatar. Số còn lại thì sang các nước trong khu vực Đông Nam Á và Đông Á như Malaysia, Singapore, Hong Kong, Hàn Quốc, Đài Loan và Mỹ (Suparno, 2008).

Có thể thấy phần lớn lao động di cư người Indonesia là nữ giới, những lao động này chủ yếu làm việc nhà, người trông trẻ hoặc chăm sóc người già tại nước ngoài. Trong khi những lao động nữ đáng ra cần nhận được nhiều sự quan tâm thì những công việc của họ lại quanh quẩn trong tư gia của chủ sử dụng lao động nên rất khó để các nhà chức trách có thể quản lý được hiệu quả và hỗ trợ họ khi cần thiết. Đặc biệt ở một số nước những công việc này không được bao gồm trong bộ luật lao động nên gây khó khăn khi có vấn đề cần giải quyết.

Chính phủ Indonesia đã tạo điều kiện cho hàng triệu lao động Indonesia đi làm việc tại nước ngoài trong suốt hai thập kỷ qua do quốc gia này có tỷ lệ thất nghiệp cao suốt từ những năm 1960. Thông qua sự ra đời của những trung tâm môi giới việc làm tư, Chính phủ Indonesia đã cho phép người lao động ra nước ngoài làm việc như là một cách để giảm tỷ lệ thất nghiệp trong nước.

3. Hệ thống khung pháp lý liên quan tới lao động di cư người Indonesia

Số lượng người Indonesia đi xuất khẩu lao động tại nước ngoài ngày càng tăng khiến cho chính phủ nước này phải tăng thêm chú ý tới quá trình người lao động đi nước ngoài, việc tuyển dụng họ thế nào, chế độ đãi ngộ ra sao tại nước đến làm việc nhằm bảo vệ quyền lợi cho người lao động. Hệ quả của việc ngày là một loạt các chính sách công đã ra đời và giúp quản lý hiệu quả hơn lao động di cư tại Indonesia. Tháng 6 năm 2009, một loạt các vụ lao động Indonesia bị bạo hành tại Malaysia đã khiến cho Indonesia phải cấm lao động nước mình không được sang làm việc tại Malaysia. Vụ việc kể trên đã thu hút đông đảo sự quan tâm của giới truyền thông và dân chúng và khiến cho Chính phủ Indonesia chịu áp lực nặng nề trong việc thắt chặt hệ thống pháp lý nhằm bảo vệ lao động người Indonesia ở nước ngoài.

Vào năm 2004, Quốc hội Indonesia cuối cùng cũng thông qua Luật số 39/2004 về việc quan tâm tới sắp xếp việc làm và bảo vệ người lao động Indonesia ở nước ngoài. Chính phủ áp dụng một loạt các quy định mới nhằm cải cách và áp dụng hệ thống bảo vệ người lao động di cư Indonesia ở nước ngoài. Chính phủ ban hành những hướng dẫn mới nêu ra yêu cầu các hoạt động cải cách mà tất cả các

Bảng 1: Phân bố lao động làm việc ở nước ngoài theo giới tính của Indonesia

Giới tính	1996		2000		2004		2007	
	Tổng	%	Tổng	%	Tổng	%	Tổng	%
Nam	228.337	44	137.949	32	84.075	22	162.887	22
Nữ	288.832	56	297.273	68	296.615	78	543.859	78
Tổng số	517.169	100	435.222	100	380.690	100	696.746	100

Nguồn: BNP2TKI (2006)

Bảng 2: Phân bố lao động làm việc ở nước ngoài của Indonesia theo quốc gia năm 2010-2012

STT	Quốc gia người lao động đến làm việc	2010	2011	2012
1	Malaysia	116.056	130.134	134.023
2	Singapore	39.623	39.622	41.556
3	Tổng khu vực Châu Á Thái Bình Dương	267.852	332.783	351.145
8	Ả rập Xê út	228.890	137.097	40.655
9	Tổng Các nước vùng vịnh	307.432	217.744	116.847
10	Các nước khác	519	35.555	26.617

Nguồn: BNP2TKI (2012)

Cơ quan ban ngành liên quan phải áp dụng mà cơ quan chịu trách nhiệm chính là Bộ Kinh tế. Nội dung của Luật 39/2004 bao gồm những chương trình như:

- Quy định chung;
 - Quyền hạn, trách nhiệm và nghĩa vụ của Chính phủ;
 - Quyền và nghĩa vụ của người lao động di cư;
 - Các tổ chức tiếp nhận lao động ở nước ngoài;
 - Quy trình sắp xếp việc làm, bao gồm cả thời gian lên kế hoạch công việc, cấp giấy phép cung ứng nhân lực, tuyển dụng và đào tạo, kiểm tra sức khỏe và tâm lý, thỏa thuận trước trong và sau khi kết thúc công việc;
 - Bảo vệ người lao động;
 - Giải quyết tranh chấp;
 - Giám sát các hoạt động sắp xếp và bảo vệ;
 - Sự ra đời của Cơ quan Quốc gia về sắp xếp việc làm và bảo vệ người lao động Indonesia ở nước ngoài;
 - Quy định về xử phạt hành chính, điều tra và các hoạt động tội phạm; và
 - Các quy định chuyên tiếp.
- Mặc dù vậy, Luật 39/2004 vẫn bị chỉ trích là chưa

tạo thành một khối thống nhất và kết nối để tạo hiệu quả trong việc bảo vệ các công nhân nhập cư của Indonesia tại nước ngoài (IOM, 2010). Chính vì vậy mà năm 2005 và 2006, Chính phủ Indonesia tiếp tục điều chỉnh bằng cách ban hành một loạt các quy định và nghị định liên quan tới lao động di cư như:

- Nghị định số KEP-14/MEN/I/2005 của Bộ Nhân lực và Di trú về việc phòng chống lao động di cư không giấy tờ và dịch vụ hỗ trợ hồi hương cho lao động di cư người Indonesia;
- Nghị định số PER-05/MEN/III/2005 của Bộ Nhân lực và Di trú về Quy chế và phương tiện xử phạt hành chính trong công tác sắp xếp việc làm và bảo vệ người lao động Indonesia ở nước ngoài;
- Chỉ thị số 6/2006 của Tổng thống về Cải cách Hệ thống sắp xếp việc làm và bảo vệ người lao động Indonesia ở nước ngoài; và Quy định số 81/2006 của Tổng thống về Cơ quan Quốc gia về sắp xếp việc làm và bảo vệ người lao động Indonesia ở nước ngoài;...

Năm 2008, Bộ Ngoại giao Indonesia ban hành quy định số 4/2008 thiết lập khái niệm “Dịch vụ công dân” bằng cách tăng thêm số văn phòng đại diện và văn phòng liên kết trong Bộ. Quy định này nhằm hỗ trợ và bảo vệ những công dân Indonesia ở

nước ngoài. Thực tế thì hầu hết các dịch vụ nhắm tới đối tượng lao động Indonesia làm giúp việc gia đình tại nước ngoài khi đây được cho là đối tượng gặp nhiều vấn đề nhất. Những đại diện của Bộ tại nước ngoài có trách nhiệm kiểm tra các quy định tại quốc gia sở tại xem họ đã ký biên bản ghi nhớ với Indonesia trong các vấn đề về tuyển dụng và sử dụng lao động Indonesia hay chưa qua đó tìm cách hỗ trợ người lao động đặc biệt khi họ gặp vấn đề về pháp lý. Nhiều dịch vụ liên quan tới những vụ việc như lao động mất tích, lao động gặp tai nạn, nhập viện, là nạn nhân của các vấn đề tội phạm hoặc bị buôn người, tử vong, bị bắt giữ, bị trục xuất, v.v..

Bất chấp những nỗ lực của Chính phủ trong việc đưa ra một loạt các quy định và đạo luật nhằm bảo vệ người lao động, hiện vẫn tồn tại những hạn chế trong công tác này đặc biệt là ở những quốc gia mà quyền con người chưa phải là vấn đề hàng đầu hoặc chưa được coi trọng. Chính vì vậy tầm quan trọng của việc phối hợp tốt giữa các cơ quan của chính phủ Indonesia và các bên liên quan về lao động di cư được cho là thiết yếu để có thể cung cấp sự bảo vệ cần thiết đối với lao động Indonesia nhằm tránh việc lao động bị lạm dụng ở nước ngoài. Đặc biệt là sự phối hợp giữa Bộ Nhân lực và Di trú với Cơ quan Quốc gia về sắp xếp việc làm và bảo vệ người lao động Indonesia ở nước ngoài.

4. Di cư bất hợp pháp - thách thức trong quản lý lao động di cư tại Indonesia

Một trong những thách thức lớn đối với Chính phủ Indonesia liên quan đến quản lý di cư là vấn đề di cư bất hợp pháp. Chính sách hiện hành về quản lý di cư, và các hệ thống tuyển dụng và bảo vệ người di cư Indonesia dẫn đến một số lượng lớn người dân rời khỏi Indonesia mà không theo bất kỳ thủ tục chính thức nào, do đó trở thành người di cư bất hợp pháp ở các quốc gia mà họ chuyển đến. Những trường hợp di cư như thế này có thể thấy ở hầu hết các quốc gia có lao động di cư người Indonesia, trong đó, Malaysia là quốc gia có số lượng lao động di cư bất thường người Indonesia lớn nhất do đặc thù là quốc gia láng giềng với nhiều điểm tương đồng về chủng tộc, văn hóa và ngôn ngữ khiến cho lao động Indonesia dễ dàng hòa nhập vào xã hội Malaysia.

Mặc dù vậy, nhìn chung, di cư bất hợp pháp được

cho là kết quả từ chính sách di cư lao động ở cả hai nước – quốc gia nơi lao động xuất phát và quốc gia đến. Ở những nước này quá trình di cư lao động thường chậm chạp kéo dài, phức tạp và tốn kém đối với người lao động. Ví dụ điển hình là ở Đài Loan, người lao động Indonesia phải chịu các khoản khấu trừ lương cao để thanh toán lệ phí tuyển dụng, tổng chi phí có thể lên tới số tiền tương đương với 14 tháng lương. Đối mặt với viễn cảnh này, một số lao động Indonesia quyết định bỏ trốn từ chủ sử dụng lao động của họ và tự tìm kiếm một công việc khác không thông qua cơ quan trung gian. Điều này đặt người lao động vào nguy cơ làm việc không có giấy tờ hợp pháp vì những giấy tờ này có thể đang được chủ sử dụng lao động cũ hoặc các cơ quan trung gian – công ty môi giới giữ lại. Số lượng người lao động Indonesia bất hợp pháp cao bất thường một phần là do mạng lưới các nhà tuyển dụng ở Indonesia và ở nước ngoài đưa họ ra nước ngoài nhưng không lo các thủ tục đầy đủ. Mạng lưới xã hội ngầm tại điểm đến và tại quốc gia ban đầu đã tạo điều kiện cho lao động di cư bất hợp pháp tồn tại.

Di cư bất hợp pháp từ Indonesia là kết quả của một số yếu tố liên quan đến nhau, bao gồm cả số lượng lớn các công ty môi giới và các cơ quan tuyển dụng không đăng ký tại các khu vực nông thôn, người lao động di cư thiếu kiến thức về các thủ tục cần thiết cho việc di ra nước ngoài làm việc; các quyền con người cơ bản của người di cư, sự yếu kém của chính phủ trong việc cung cấp thông tin và bảo vệ cho người lao động di cư; việc thực thi pháp luật yếu kém và thất bại trong việc truy tố những người tham gia trong các hoạt động tuyển dụng bất hợp pháp hoặc vô đạo đức. Ngoài ra, còn do trình độ nhận thức của người đi xuất khẩu lao động tiềm năng ở Indonesia. Do đó, việc cần thiết là cần có một khuôn khổ pháp lý rộng lớn tập trung vào phát huy quyền của người di cư và ngăn chặn tuyển dụng trái phép.

Là một nước đang phát triển với tỷ lệ nghèo đói, thất nghiệp và thiếu việc làm đáng kể, tỷ lệ thất nghiệp năm 2013 là 6,6% (The World Factbook, 2014), Indonesia sử dụng nguồn nhân lực như là một trong những phương tiện để có được ngoại hối thông qua kiều hối từ lao động di cư. Mặc dù số lượng người lao động di cư không ngừng lớn rời

khỏi Indonesia trong hai thập kỷ qua, các khung quy phạm pháp luật nhằm tạo điều kiện cho việc tuyển dụng và sắp xếp việc làm của người di cư lao động vẫn còn yếu. Luật số 39/2004 vẫn đóng vai trò chính trong quản lý nhà nước về xuất khẩu lao động và lao động di cư ở Indonesia. Trong khi đó, luật này chưa giới hạn đối với chi phí cao mà người lao động phải bỏ ra, chưa phù hợp để có thể bảo vệ đầy đủ cho người lao động, còn phân cấp nhiều quyền lực và trách nhiệm cho các cơ quan tuyển dụng tư nhân.

Lao động di cư bất hợp pháp xảy ra do cả cung và cầu mạnh mẽ với nguồn lao động có tay nghề thấp và sự hạn chế cũng như chi phí đắt đỏ của các kênh chính thống dành cho lao động hợp pháp. Một số lao động di cư cho rằng những kênh tuyển dụng hợp pháp quá tốn thời gian, đắt đỏ và phức tạp chọn để di chuyển qua các kênh không đều. Do bản chất khó kiểm soát của di dân bất hợp pháp nên hầu như các dữ liệu về loại hình này không sẵn có nhưng có thể nói là chiếm số lượng cao. Người lao động bất hợp pháp vẫn phải trả những lệ phí cho các môi giới bất hợp pháp nhằm được tạo điều kiện thuận lợi tới những quốc gia mà họ mong muốn. Chi phí giao động từ hàng trăm tới hàng ngàn đô la Mỹ tùy thuộc và loại công việc và vị trí công việc. Mặc dù vậy, rất nhiều người trong số họ đang phải chịu cuộc sống không đáp ứng những nhu cầu cơ bản nhất của con người, bị ngược đãi, bóc lột, không được thanh toán tiền lương, điều kiện làm việc nguy hiểm. Chính vì khi ra đi họ không đủ tư cách pháp lý để sống hoặc làm việc tại các quốc gia sở tại nên những lao động này luôn phải sống trong sợ hãi với nỗi lo bị trục xuất hoặc bị bắt, do đó những chủ sử dụng lao động dễ dàng kiểm soát họ.

Di cư bất hợp pháp không chỉ gây ảnh hưởng tới bản thân người lao động mà còn ảnh hưởng tới các thành viên gia đình họ, cộng đồng, những cá nhân tham gia vào quá trình tuyển dụng và thậm chí cả chính quyền. Ở cả Indonesia và quốc gia đích đến, những cá nhân lao động hợp pháp và bất hợp pháp đều mang lại nguồn lợi lớn thông qua hoạt động xuất khẩu lao động. Mặc dù vậy, trong bối cảnh hiện nay thì những người tham gia vào quá trình tuyển dụng đang được lợi từ lao động bất hợp pháp, trong khi đó khả năng thực thi pháp luật yếu ở Indonesia và nước ngoài khiến cho nguy cơ bị xử phạt đối với

những đối tượng này là không đáng kể. Chính vì vậy, hoạt động di cư bất hợp pháp vẫn có thể tiếp tục miễn là nguồn lợi từ nó mang lại vẫn cao hơn rủi ro gặp phải.

Điều này gợi mở một yêu cầu cấp thiết, đó là Indonesia cần phải chú ý hơn nữa đến công tác tuyển dụng bất hợp pháp và tìm mọi cách để chống lại chúng thông qua những biện pháp như: (i) tăng cường hiểu biết, cung cấp thông tin cho những lao động sắp ra nước ngoài về nguy cơ không được pháp luật bảo vệ nếu có liên quan đến di cư bất hợp pháp; và (ii) tăng cường các biện pháp thực thi pháp luật để định vị những cá nhân và tổ chức tham gia vào công tác tuyển dụng bất hợp pháp. Ngoài ra, nếu các nền kinh tế của các nước đến chủ yếu dựa vào lao động nhập cư, chính phủ của các nước này cũng nên có các hành động nhằm từng bước cung cấp môi trường an toàn hơn và dễ tiếp cận hơn cho lao động nhập cư hợp pháp, đồng thời thực hiện các biện pháp nhằm trừng phạt những người sử dụng lao động di cư bất hợp pháp.

Trường hợp cực đoan nhất của di dân bất hợp pháp là tình trạng buôn người. Theo Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ thì “Indonesia là nguồn cung cấp chính phụ nữ, trẻ em và đàn ông bị buôn bán nhằm mục đích cưỡng bức lao động và khai thác thương mại tình dục” (Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, 2009). Theo số liệu của Tổ chức di dân quốc tế, mối đe dọa lớn nhất của việc buôn người mà phụ nữ và đàn ông Indonesia phải đối mặt gây ra bởi thực trạng lao động cưỡng bức và nô lệ do nợ nần ở những nước Châu Á phát triển hơn như Malaysia (75,76%), Singapore (0,76%); Nhật Bản (0,73%) và Trung Đông, đặc biệt là ở Ả Rập Xê út (1,73%) (IOM, 2010).

Indonesia là nước có dân số đông, diện tích rộng lớn, nền kinh tế yếu kém và hạn chế tiếp cận với giáo dục tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động buôn người. Thêm vào đó, mức nhận thức về hiện tượng buôn người còn thấp không chỉ ở thường dân mà còn cả những cơ quan thực thi pháp luật. Từ đó dẫn tới việc buôn người trở thành một hiện tượng phổ biến.

Trong số 3,696 người bị buôn nhận được sự hỗ trợ của Tổ chức di dân quốc tế vào giữa tháng 3 năm 2005 và tháng 12 năm 2009, có tới 90% là phụ nữ, 24% là trẻ em. Họ có nguồn gốc từ 31 trong số 33

tỉnh của Indonesia (Bảng 3). 88,2% nói rằng vấn đề kinh tế là lý do khiến họ tìm kiếm cơ hội việc làm ở nước ngoài; 29,68% đã học xong tiểu học trong khi xấp xỉ 20% còn lại thậm chí chưa học xong tiểu học. Các số liệu này cho thấy mối liên kết giữa điều kiện kinh tế, trình độ văn hóa thấp với trình trạng buôn người.

Phần lớn nạn nhân buôn người được tuyển dụng thông qua các môi giới (66,88%), trong khi hầu hết những môi giới này là bất hợp pháp nhưng do kiến thức của người lao động hạn chế nên vô tình trở thành nạn nhân của những vụ buôn người. Thông thường những người tham gia vào quá trình tuyển dụng lại là những người thân của nạn nhân như là bạn bè hoặc hàng xóm.

Trong một khảo sát mới được thực hiện thì 55,75% nạn nhân buôn người trở thành giúp việc

gia đình, 15,99% bị ép buộc thành lao động mại dâm. Đa số những giúp việc gia đình là phụ nữ và trẻ em trong khi đàn ông thì bị buôn người bán vào làm việc tại các đồn điền. Tất cả những nạn nhân này đều phải chịu tổn thương nhất định, họ bị xâm phạm những quyền con người cơ bản, chịu đựng hành vi bạo lực, bị bắt buộc làm việc không theo ý muốn và thậm chí không được trả tiền làm thêm giờ (79,95%), bị quản thúc và cấm tự do đi lại (77%), bị bạo hành qua lời nói hoặc bạo lực (74,62%), hồ sơ bị lừa dối (63,83%), không được tiếp cận với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe trong trường hợp ốm đau (57,71%), bị quấy rối tình dục (20,35%), và nghiêm trọng hơn bị hiếp dâm (9%) (IOM, 2010).

Vào tháng Tư năm 2007, Chính phủ Indonesia đã ban hành Luật số 21/2007 trong luật hình sự về

Bảng 3: Số nạn nhân của tình trạng buôn người từ các tỉnh giai đoạn tháng 3 năm 2005 – tháng 12 năm 2009

Tỉnh	Tổng số	%	Tỉnh	Tổng số	%
	(1)	(2)		(3)	(4)
Tây Java	831	22,42	Tây Sulawesi	12	0,32
Tây Kalimantan	722	19,53	Đông Nam Sulawesi	12	0,32
Đông Java	457	12,36	Đảo Riau	11	0,30
Trung Java	422	11,42	Tây Sumatra	8	0,22
Bắc Sumatra	254	6,87	Riau	8	0,22
Tây Nusa Tenggara	236	6,39	Bắc Sulawesi	7	0,19
Lampung	189	5,11	Nam Kalimantan	5	0,14
Đông Nusa Tenggara	163	4,41	Maluku	5	0,14
Banten	77	2,08	Bengkulu	5	0,14
Nam Sumatra	72	1,95	Đông Kalimantan	2	0,05
Nam Sulawesi	60	1,62	Gorontalo	2	0,05
DKI Jakarta	57	1,54	Bali	1	0,03
Aceh	27	0,73	Trung tâm Kalimantan	1	0,03
D.I. Yogyakarta	18	0,49	Papua (Irian Jaya)	1	0,03
Trung tâm Sulawesi	15	0,41	Đảo Bangka Belitung	1	0,03
Jambi	14	0,38	Chưa xác định	1	0,03
Tổng số				(1)+(3)=3,696	(2)+(4)=100

Nguồn: IOM (2010)

buôn người. Đây là một trong những nỗ lực của nước này nhằm đấu tranh với nạn buôn người.

5. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Indonesia là một trong những quốc gia có nguồn lao động di cư lớn nhất thế giới. Bên cạnh những lợi ích của xuất khẩu lao động mang lại thì hiện vẫn còn tồn tại khá nhiều thách thức, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý của nhà nước về xuất khẩu lao động.

Trong khi đó, theo thống kê của Cục quản lý Lao động Ngoài nước (2012) – Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, hiện nay có khoảng trên 500.000 người lao động Việt Nam đang làm việc tại trên 40 quốc gia và vùng lãnh thổ. Trong 5 năm trở lại đây, mỗi năm có trên 82.000 lao động đi làm việc có thời hạn tại nước ngoài, chiếm hơn 5% tổng số lao động được giải quyết việc làm hàng năm tại Việt Nam và trung bình mỗi năm đem về nguồn ngoại tệ khoảng gần 2 tỷ USD. Điều này cho thấy, xuất khẩu lao động đem lại một nguồn lợi lớn đóng góp vào nền kinh tế quốc dân. Mặc dù vậy, chất lượng lao động và tình trạng lao động Việt Nam bỏ trốn hoặc cố tình ở lại làm việc bất hợp pháp sau khi hết hợp đồng vẫn là một vấn đề nhức nhối mà Việt Nam đang phải tìm giải pháp. Thêm vào đó, hệ thống luật về xuất khẩu lao động tại Việt Nam vẫn còn tồn tại nhiều điểm chưa rõ ràng tạo khe hở cho những đối tượng xấu trục lợi.

Qua những thông tin thu thập được từ việc phân tích thị trường lao động di cư của Indonesia và cách thức quản lý của chính phủ Indonesia, có thể thấy rằng Việt Nam chúng ta hiện đang gặp phải một số vướng mắc tương tự. Chính vì vậy, thông qua những hạn chế mà Indonesia gặp phải, Việt Nam cần rút kinh nghiệm và có thể thực hiện một số giải pháp để xuất như sau:

Tăng cường hợp tác nội bộ giữa các cơ quan của chính phủ, giữa chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và các cơ quan liên quan tới công tác đưa người lao động ra nước ngoài như cho vay vốn, hướng dẫn tuyên truyền về công tác xuất khẩu lao động, giáo dục định hướng trước, trong và sau khi đi lao động tại nước ngoài,... Bài học từ Indonesia cho thấy vấn đề tài chính gây ra nhiều bất cập nên Nhà nước cần cung cấp các cách tiếp cận tốt hơn tới các khoản vay cho người lao động thông qua các ngân hàng, hợp tác xã thuộc sở hữu của Nhà

nước, với các chi phí minh bạch và rẻ hơn các kênh khác. Trong nghiên cứu về thực trạng xuất khẩu lao động tại Việt Nam, Phùng Minh Thu Thủy và Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2014a) chỉ ra rằng 97% người đi xuất khẩu lao động không đủ điều kiện kinh tế trang trải chi phí để đi.

Thêm vào đó, các thông tin về nguy cơ tiền ần của việc di cư bất hợp pháp cũng cần được tuyên truyền rộng rãi nhằm ngăn cản người lao động lựa chọn những phương thức bất hợp pháp để đi làm việc tại nước ngoài. Tại Indonesia, phần lớn nạn nhân buôn người đều là do nắm được quá ít thông tin cần thiết và đi làm việc tại nước ngoài qua môi giới bất hợp pháp (IOM, 2010). Việt Nam có thể cải thiện thông qua bài học từ Indonesia bằng cách giám sát tốt hơn nữa các cơ quan tuyển dụng, điều này sẽ giúp bảo vệ người lao động tốt hơn và kiểm chế các hoạt động tuyển dụng bất hợp pháp. Cơ chế giám sát này cần được đi kèm với các hình thức xử phạt rõ ràng hơn đối các cơ quan tuyển dụng, các đại lý và chủ sử dụng lao động vi phạm pháp luật. Những đại lý và sử dụng lao động vi phạm pháp luật nên được cho vào danh sách đen được công bố rộng rãi và không được phép tuyển dụng lao động nữa.

Cuối cùng, cần tăng cường cam kết giữa người lao động, gia đình họ và các bên tham gia vào quá trình tuyển dụng lao động, đưa người lao động ra nước ngoài làm việc. Người lao động cần được đào tạo ngôn ngữ, thông tin về quyền lợi và trách nhiệm của mình, được thông tin rõ ràng về điều kiện làm việc tại nước ngoài; số liên lạc khẩn cấp và thông tin về các thủ tục cần thiết trong trường hợp khẩn cấp. Việc đào tạo lao động cần được cung cấp bởi Chính phủ hoặc một bên thứ ba ví dụ như các tổ chức phi chính phủ, chứ không phải trực tiếp từ cơ quan tuyển dụng để đảm bảo tính khách quan. Hiện nay, công tác đào tạo lao động tại Việt Nam vẫn chưa được quan tâm đúng mức, tỷ lệ lao động đã qua đào tạo, có chứng chỉ nghề và có kỹ năng làm việc chỉ chiếm khoảng 15,5% tổng số lao động xuất khẩu của Việt Nam (Phùng Minh Thu Thủy và Nguyễn Thị Ngọc Huyền, 2014a). Thêm vào đó, nghiên cứu của IOM (2010) chỉ ra rằng trong số những nạn nhân người Indonesia bị buôn người có tới gần 20% chưa học xong tiểu học, hay nói cách khác họ chưa được đào tạo trước khi đi làm việc tại nước ngoài. □

Tài liệu tham khảo

- Asia Pacific Mission for Migrants (Tổ chức vì người di trú khu vực châu Á Thái Bình Dương) (2009), “*Labor export policy of developing countries: The case of the Philippines and Indonesia*”, Asia Pacific Mission for Migrants, truy cập ngày 27 tháng 11 năm 2014, từ <<http://www.apmigrants.org/papers>>
- BNP2TKI [Cơ quan phụ trách sắp xếp công việc và bảo vệ người lao động Indonesia ở nước ngoài] (2006), “*Placement of Indonesian labour migrants based on gender*”, Indonesia
- BNP2TKI [Cơ quan phụ trách sắp xếp công việc và bảo vệ người lao động Indonesia ở nước ngoài] (2012), *Statistik, Indonesia*
- Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ (2009), *Trafficking in Persons Report June 2009, Country Narratives*, Indonesia, truy cập ngày 08 tháng 9 năm 2014, từ <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/>>
- Cục Quản lý Lao động ngoài nước (2012), “*Báo cáo về tình hình đưa lao động Việt Nam ra nước ngoài*”, Hà Nội.
- ILO [Tổ chức lao động quốc tế] (2013), *Global employment trends for youth 2013*, International Labour Organisation, truy cập ngày 27 tháng 11 năm 2014, từ <<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/lang—en/index.htm>>
- IOM [Tổ chức di dân quốc tế] (2010), “*Jakarta Victim Assistance Statistics - March 2005 to December 2009*”, Indonesia.
- Lê Hồng Huyền (2011), ‘*Quản lý nhà nước về di chuyển lao động Việt Nam ra làm việc ở nước ngoài*’, luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.
- Nguyễn Tiến Dũng (2009), ‘*Phát triển xuất khẩu lao động trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế*’, luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế TP Hồ Chí Minh.
- Phùng Minh Thu Thủy và Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2014a), ‘*Quản lý nhà nước đối với hoạt động xuất khẩu lao động ở Việt Nam*’, *Tạp chí Kinh tế & Phát triển*, số 200 (II), trang 47 đến 52
- Phùng Minh Thu Thủy và Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2014b), ‘*Quản lý nhà nước về xuất khẩu lao động của Philippines và bài học cho Việt Nam*’, *Tạp chí Kinh tế & Phát triển*, số 199 (II), trang đến 63.
- Suparno, Erman (2008), *Policies and Strategies in the Deployment of Indonesian Migrant Labour Overseas*, Minister of Labour and Transmigration, Truy cập ngày 10 tháng 9 năm 2014, từ <<http://www.setneg.go.id>>
- The World Factbook (2014), *Indonesia*, truy cập ngày 15 tháng 09 năm 2014, từ <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>>
- Wash, John (2010), “*Impacts of the current economic crisis on Southeast Asian labour markets*”, *Tạp chí Business and Economic Horizons*, số 3, tập 3, trang 123 đến 134

Thông tin tác giả:

***Phùng Minh Thu Thủy**, Thạc sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Giảng viên Khoa Khoa học Quản lý – Đại học Kinh tế Quốc Dân
- Lĩnh vực nghiên cứu: Khoa học quản lý, Quản lý kinh tế, Chính sách
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: phungminhthuthuy@gmail.com / thuyphung@neu.edu.vn

** **Dương Thùy Linh**, Học viên cao học

- Tổ chức tác giả công tác: Giảng viên Khoa Khoa học Quản lý – Đại học Kinh tế Quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu: Khoa học quản lý, Quản lý kinh tế, Chính sách
- Tạp chí tiêu biểu mà tác giả đã đăng tải công trình nghiên cứu: *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, *Tạp chí Tài chính*, *Tạp chí Quản lý Kinh tế*
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: linhthuy13@gmail.com