

XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH VỚI HOẠT ĐỘNG CHO THUÊ LẠI LAO ĐỘNG

THS NGUYỄN THÀNH PHƯƠNG

THS NGUYỄN MỘNG CÀM

KHOA LUẬT, TRƯỜNG ĐẠI HỌC NAM CẦN THƠ

Tóm tắt: Ngày 17/01/2022 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 12/2022/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, thay thế cho Nghị định số 28/2020/NĐ-CP. Tuy nhiên, một số quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm quy định về cho thuê lại lao động trong Nghị định số 12/2022/NĐ-CP đã bộc lộ những hạn chế, bất cập cần được tiếp tục hoàn thiện. Bài viết tập trung phân tích nội dung này.

Từ khóa: Nghị định số 12/2022/NĐ-CP, xử phạt vi phạm hành chính, cho thuê lại lao động.

Abstract: On January 17, 2022, the Government issued Decree No. 12/2022/NĐ-CP stipulating sanctions for administrative violations in the field of labor, social insurance, Vietnamese working abroad under contract, replacing Decree No. 28/2020/NĐ-CP. However, some stipulating on sanctioning administrative violations for act stipulating violations on labor subleasing in Decree No. 12/2022/NĐ-CP have revealed limitations and inadequacies that need to be continued to be perfected. This article focuses on analyzing this content.

Keywords: Decree No. 12/2022/NĐ-CP, sanctioning administrative violations, sublease labor.

Đặt vấn đề

Theo quy định tại Điều 52 Bộ luật Lao động năm 2019, cho thuê lại lao động là việc người lao động giao kết hợp đồng lao động với một người sử dụng lao động là doanh nghiệp cho thuê lại lao động; sau đó, người lao động được chuyển sang làm việc và chịu sự điều hành của người sử dụng lao động khác mà vẫn duy trì quan hệ lao động với người sử dụng lao động đã giao kết hợp đồng lao động. Hoạt động cho thuê lại lao động là ngành nghề kinh doanh có điều kiện, không thuộc nhóm khuyến khích hoạt động, chỉ được thực hiện bởi các doanh nghiệp có giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động. Bên cạnh đó, doanh nghiệp còn phải đáp ứng điều kiện về ký quỹ cũng như điều kiện đối với người đứng đầu doanh nghiệp. Việc thực hiện cho thuê lại lao động chỉ được tiến hành trong phạm vi danh mục những công việc được phép thực hiện cho thuê lại lao động⁽¹⁾.



Để bảo đảm cho hoạt động cho thuê lại lao động diễn ra theo đúng quy định của pháp luật, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các bên trong quan hệ cho thuê lại lao động, Nhà nước đã áp dụng nhiều biện pháp khác nhau. Một trong những biện pháp đó là xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) với những vi phạm về cho thuê lại lao động. Trên cơ sở quy định của Bộ luật Lao động năm 2019, Chính phủ

ban hành Nghị định số 12/2022/NĐ-CP ngày 17/01/2022 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (Nghị định 12/2022/NĐ-CP), thay thế cho Nghị định số 28/2020/NĐ-CP. Theo đó, vấn đề xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về cho thuê lại lao động được cụ thể hóa tại Điều 13 (Điều 12 Nghị định số

(1) Phụ lục II ban hành kèm theo Nghị định số 145/2020/NĐ-CP ngày 14/12/2020 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về điều kiện lao động và quan hệ lao động.

28/2020/NĐ-CP), có một số thay đổi so với quy định cũ. Cụ thể, nâng mức xử phạt đối với các hành vi vi phạm tại khoản 1 của điều luật lên từ 3.000.000 đồng - 5.000.000 đồng (quy định cũ là từ 1.000.000 đồng - 3.000.000 đồng); bổ sung thêm một số hành vi vi phạm khác như: không tổ chức huấn luyện an toàn, vệ sinh lao động cho người lao động thuê lại theo quy định của pháp luật; không kịp thời sơ cứu, cấp cứu cho người bị nạn; không khai báo hoặc điều tra tai nạn khi xảy ra tai nạn lao động, sự cố kỹ thuật gây mất an toàn, vệ sinh lao động đối với người lao động thuê lại theo quy định của pháp luật.

Thực trạng pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm trong lĩnh vực cho thuê lại lao động

Nghị định số 12/2022/NĐ-CP đã góp phần hoàn thiện các quy định điều chỉnh trực tiếp về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cho thuê lại lao động. Tuy nhiên thực tiễn vẫn còn một số bất cập tồn tại từ Nghị định số 28/2020/NĐ-CP vẫn được duy trì, chưa được xóa bỏ triệt để. Cụ thể như:

Thứ nhất, tại điểm a khoản 2 Điều 3 và điểm a khoản 8 Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP đã có những quy định liên quan đến hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động, với một số vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động. Nhiều ý kiến cho rằng quy định này không thật sự cần thiết, bởi Điều 28 Nghị định số 145/2020/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về điều kiện lao động và quan hệ lao động đã quy định: doanh nghiệp sẽ bị thu hồi giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động trong các trường hợp: chấm dứt hoạt động cho thuê lại lao động theo đề nghị của doanh nghiệp cho thuê lại; doanh nghiệp giải thể hoặc bị tòa án ra quyết định tuyên bố phá sản; không bảo đảm

một trong các điều kiện quy định tại Điều 21 Nghị định số 145/2020/NĐ-CP; cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng giấy phép; cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục công việc được thực hiện cho thuê lại lao động; doanh nghiệp cho thuê lại có hành vi giả mạo các văn bản trong hồ sơ đề nghị cấp, gia hạn, cấp lại giấy phép hoặc tẩy xóa, sửa chữa nội dung giấy phép đã được cấp hoặc sử dụng giấy phép giả.

Quy định tại Điều 28 Nghị định số 145/2020/NĐ-CP cho thấy, khi doanh nghiệp cho thuê lại lao động có hành vi “cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng giấy phép” hoặc “cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục công việc được thực hiện cho thuê lại lao động” sẽ bị áp dụng chế tài thu hồi giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động.

Tuy nhiên, Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP đã có những quy định trùng lặp với quy định tại Điều 28 Nghị định số 145/2020/NĐ-CP. Cụ thể, khi doanh nghiệp có các hành vi như cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động để hoạt động cho thuê lại lao động; cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động; cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng, sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động có thời hạn từ 06 tháng đến 12 tháng. Với hành vi cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng, sẽ áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động có thời hạn từ 06 tháng đến 12 tháng.

Đánh giá vấn đề trên phương diện khách quan, nhận thấy rằng hệ quả của việc thu hồi giấy phép được điều chỉnh bởi Nghị định số 145/2020/NĐ-CP là doanh nghiệp không được tiến hành các hoạt động liên quan đến cho thuê lại lao động.

Tối thiểu sau thời hạn 05 năm, kể từ ngày bị thu hồi giấy phép, doanh nghiệp sẽ được cấp giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động nếu có nhu cầu. Ở một quy định khác được điều chỉnh bởi Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP thì hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động có thời hạn từ 06 tháng đến 12 tháng, suy cho cùng vẫn hướng đến mục đích không cho chủ thể vi phạm sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động trong khoảng thời gian tối đa 12 tháng. Luận suy vấn đề một cách thấu đáo, có thể nhận thấy biện pháp thu hồi giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động và tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động đều hướng đến mục đích chung là không cho doanh nghiệp triển khai những hoạt động có liên quan đến hoạt động cho thuê lại lao động⁽²⁾.

Từ phân tích trên, thiết nghĩ Chính phủ cần có những hiệu chỉnh liên quan hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động đối với hai hành vi cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động để hoạt động cho thuê lại lao động và cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động quy định tại Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP. Trong trường hợp này, việc áp dụng biện pháp thu hồi giấy phép hoạt động quy định tại Nghị định số 145/2020/NĐ-CP đã đủ vô hiệu hóa quyền sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động của doanh nghiệp. Theo đó, cần lược bỏ nội dung này tại Nghị định số 12/2022/NĐ-CP.

Thứ hai, kế thừa điểm b khoản 8 Điều 12 Nghị định số 28/2020/NĐ-CP, tại điểm b khoản 9 Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP vẫn có những biện pháp khắc phục hậu quả liên quan đến số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hoạt động cho thuê lại lao động. Cụ thể, doanh nghiệp có nguồn thu bất

(2) Cao Vũ Minh, Hoàn thiện pháp luật xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về cho thuê lại lao động, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17 (2021), tr.52-53.

hợp pháp từ hoạt động cho thuê lại lao động mà không có giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động hoặc sử dụng giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động hết hiệu lực để thực hiện hoạt động cho thuê lại lao động, sẽ bị áp dụng chế tài buộc nộp vào ngân sách nhà nước số lợi bất hợp pháp. Nhiều ý kiến cho rằng việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả được xem là một giải pháp hữu hiệu nhằm khắc phục các hậu quả do vi phạm hành chính gây ra. Trong đó, biện pháp khắc phục hậu quả thu hồi số lợi bất hợp pháp nộp vào ngân sách nhà nước là quy định mang tính tiến bộ. Dẫu vậy, phạm vi điều chỉnh liên quan đến vấn đề này vẫn tồn tại những khoảng trống nhất định, khi chưa bao quát hết thay tất các những trường hợp xảy ra trên thực tế. Bởi có rất nhiều hành vi vi phạm trong lĩnh vực cho thuê lại lao động, đồng thời sẽ nảy sinh số lợi bất hợp pháp từ hành vi này. Điều này đồng nghĩa nhiều vi phạm hành chính lẽ ra phải áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả để khôi phục lại tình trạng ban đầu do vi phạm hành chính gây ra, nhưng lại không bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả tương ứng. Đơn cử, với các hành vi: sử dụng lao động thuê lại để làm những công việc không thuộc danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động; chuyên người lao động thuê lại cho người sử dụng lao động khác; cho thuê lại lao động để thực hiện công việc không thuộc danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động; cho thuê lại lao động đối với người lao động vượt quá 12 tháng; sửa chữa, làm sai lệch văn bản, tài liệu trong hồ sơ đề nghị cấp, gia hạn, cấp lại giấy phép hoạt động cho thuê lại lao động nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự...

Thứ ba, kỹ thuật lập pháp tại Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP không theo quy chuẩn thống nhất,

dẫn đến khó khăn trong việc áp dụng pháp luật. Hiện nay, cách quy định mức phạt trong các nghị định chưa có sự đồng nhất, không tuân theo một trật tự nhất định. Nhận thấy rằng phần lớn tại các nghị định sẽ quy định mức xử phạt đối với cá nhân. Ngược lại, với tổ chức sẽ tiến hành xử phạt bằng hai lần mức xử phạt đối với cá nhân. Nhiều chuyên gia nhận định, đây là quy định theo phương thức “thuận chiều”, được triển khai trong nhiều văn bản như Nghị định số 14/2021/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính về chăn nuôi, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ-CP) xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Chưa đồng nhất với quy tắc này, lại có những văn bản quy định mức phạt với tổ chức, sau đó quy định mức phạt đối với cá nhân. Đơn cử, Nghị định số 139/2017/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 21/2020/NĐ-CP) xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở; Nghị định số 99/2020/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí. Đây là cách quy định theo chiều đảo ngược. “Rất khó giải thích vì sao lại có cách quy định khác nhau như vậy. Phải chăng lĩnh vực nào vi phạm do tổ chức thực hiện phổ biến thì Chính phủ quy định mức phạt đối với tổ chức trước, sau đó mới đến mức phạt đối với cá nhân. Ngược lại, lĩnh vực nào vi phạm do cá nhân thực hiện là chủ yếu thì Chính phủ quy định mức xử phạt đối với cá nhân trước, sau đó mới quy định mức phạt với tổ chức”⁽³⁾.

Đối với Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động, quy định 7 khoản tương ứng với 7 nhóm hành vi vi phạm. Trong 7 khoản này thì khoản 1, khoản 2, khoản 5 quy định mức tiền phạt đối với cá nhân; khoản 3, khoản 4, khoản 6, khoản 7 lại quy định mức tiền phạt đối với tổ chức. Như vậy, nếu cá nhân thực hiện các vi phạm tại khoản 3, khoản 4, khoản 6 Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP mức tiền phạt sẽ phải chia ra một nửa (1/2). Nhận thấy, quy ước này chưa hợp lý, cũng như chưa mang tính khoa học nếu xét về kỹ thuật lập pháp. “Điều này dẫn đến thực trạng là nếu không nghiên cứu kỹ lưỡng thì sẽ không thể viện dẫn pháp luật chính xác. Đối với người có thẩm quyền xử phạt thì cách quy định này tiềm ẩn nguy cơ rất cao về việc áp dụng mức tiền phạt không chính xác đối với chủ thể vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động”⁽⁴⁾.

Qua vấn đề trên nhận thấy rằng, cùng được quy định trong một điều luật nhưng có hành vi lại quy định mức tiền phạt đối với cá nhân, có hành vi lại quy định mức tiền phạt đối với tổ chức. Thiết chế tại Điều 13 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP chưa phù hợp về nguyên tắc kỹ thuật lập pháp khi có sự đối chiếu cùng Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), đồng thời tạo nên những phức tạp trong việc áp dụng pháp luật, điều này khiến chủ thể có thẩm quyền xử phạt có thể không xác định đúng định mức xử phạt với hành vi vi phạm. Vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động có thể được thực hiện bởi cá nhân hoặc tổ chức. Do đó, trên cơ sở cách quy định trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, Chính phủ cần thống nhất cách quy định mức phạt tiền đối với toàn bộ hành vi vi phạm là mức phạt đối với cá nhân, sau đó mới quy định mức phạt đối với tổ chức là gấp hai lần so với cá nhân⁽⁵⁾.

(3) Cao Vũ Minh, *Hoàn thiện pháp luật xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về cho thuê lại lao động*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17 (2021), tr.54.

(4) Cao Vũ Minh-Nguyễn Tú Anh, *Hoàn thiện biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính về cho thuê lại lao động*, <https://tapchikhplvn.hcmulaw.edu.vn/module/xemchitietbaibao?oid=75578e85-c11d-4379-8cb6-c2fa6049f046>, ngày 08/6/2022.

(5) Cao Vũ Minh, tldd, tr.54-56.



Thứ tư, mức tiền phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cho thuê lại lao động còn tỏ ra chưa hợp lý. Nhìn chung trong số các hình thức xử phạt vi phạm hành chính, phạt tiền là hình thức xử phạt được áp dụng phổ biến. Mức tiền phạt đòi hỏi phải bảo đảm nhiều yêu cầu khác nhau như: tính thích đáng với hậu quả của vi phạm hành chính gây ra; phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội nói chung cũng như điều kiện về mặt tài chính của từng đối tượng vi phạm cụ thể nói riêng... Một yêu cầu khác cũng quan trọng không kém là phải bảo đảm được tính răn đe của chế tài xử phạt. Nghị định số 12/2022/NĐ-CP đã có sự hiệu chỉnh đối với một số hành vi cụ thể. Tuy nhiên, mức tiền phạt vẫn còn gây nhiều tranh cãi, chưa thống nhất ở một số điều khoản. Tại khoản 4 Điều 13 Nghị định này quy định phạt tiền đối với doanh nghiệp cho thuê lại lao động có một trong các hành vi: trả lương cho người lao động thuê lại thấp hơn tiền lương của người lao động có cùng trình độ, làm cùng công việc hoặc công việc có giá trị như nhau của bên thuê lại lao động; không thực hiện đúng các chế độ với người lao động bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp theo quy

định của pháp luật; không thông báo hoặc thông báo sai sự thật cho người lao động biết nội dung của hợp đồng cho thuê lại lao động theo một trong các mức: từ 10 triệu đồng đến 20 triệu đồng đối với vi phạm từ 01 người đến 10 người lao động; từ 20 triệu đồng đến 40 triệu đồng đối với vi phạm từ 11 người đến 50 người lao động...; từ 80 triệu đồng đến 100 triệu đồng đối với vi phạm từ 301 người lao động trở lên.

Qua đây có thể nhận thấy mức phạt chưa mang tính răn đe, công bằng với từng hành vi vi phạm. Chẳng hạn, trường hợp không thực hiện đúng các chế độ với người lao động bị tai nạn lao động, mức phạt cao nhất là 20 triệu đồng với số lượng lao động từ 1-10 người. Luận suy mức phạt cao nhất cho 1 trường hợp vi phạm là 02 triệu đồng/người. Ngược lại, với trường hợp vi phạm trên 301 người lao động, mức phạt cao nhất chỉ gần 332.000 đồng/trường hợp. Như vậy, mức phạt vẫn chưa xứng đáng với mức độ hành vi vi phạm. Bởi lẽ, giả định trường hợp doanh nghiệp không thực hiện đúng các chế độ với người lao động bị tai nạn lao động với quy mô 1.000 người thì mức xử phạt chỉ tương đương

100.000 đồng/trường hợp, cho thấy ở một góc độ nào đó, mức độ vi phạm rất cao nhưng mức xử phạt sẽ rất thấp. Thiết nghĩ, cần quy định mức xử phạt với từng trường hợp vi phạm, tương ứng với mức độ của hành vi vi phạm.

Kết luận

Hướng đến bảo đảm hoạt động cho thuê lại lao động được triển khai theo đúng quy định pháp luật, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong quan hệ lao động, Nhà nước đã tiến hành nhiều biện pháp khác nhau, trong đó xử phạt vi phạm hành chính với hành vi cho thuê lại lao động là biện pháp có nhiều sửa đổi, bổ sung nhằm phù hợp với tình hình xã hội. Dẫu vậy, những quy định mới về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cho thuê lại lao động vẫn chưa có những hiệu chỉnh mang tính triệt để như mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả chưa bao quát trọn vẹn hết thảy các hành vi thu lợi phải buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp. Nhà làm luật cần có những hiệu chỉnh, bổ sung sao cho quy định này thực sự mang tính răn đe, chặt chẽ về mặt hình thức lẫn nội dung.

N.T.P-N.M.C