

Chính sách an sinh xã hội cho người lao động di cư của Malaysia

Nguyễn Thị Hải Hà
Trưởng Chính trị Tô Hiệu Hải Phòng

Là một nước tham gia tích cực vào di chuyển lao động đặc biệt trong nội khối ASEAN nhưng Malaysia lại không có một chính sách an sinh xã hội tốt dành cho lao động di cư. Đối với lao động nhập cư vào Malaysia, chế độ an sinh xã hội được áp dụng riêng với những lợi ích ít hơn nhiều so với công dân nước chủ nhà. Chính vì vậy, một số lượng lớn lao động nước ngoài ở Malaysia bị ảnh hưởng bởi sự phân biệt đối xử này khiến cho họ gần như bị loại trừ khỏi quyền được hưởng các lợi ích an sinh xã hội. Ngay cả đối với lao động di cư của Malaysia sang các nước khác cũng không được chính phủ quan tâm để xây dựng một khuôn khổ chính sách riêng nhằm bảo vệ an sinh xã hội. Điều này cho thấy những “khoảng trống” trong chính sách an sinh xã hội cho lao động di cư mà chính phủ Malaysia cần phải quan tâm hơn nữa để thực hiện tốt hơn các cam kết xây dựng thị trường lao động chung trong cộng đồng ASEAN.

1. Tình trạng di chuyển lao động ở Malaysia

Năm 2014, theo thống kê có 2,1 triệu lao động nước ngoài ở Malaysia, chiếm 13% tổng lực lượng lao động. Tuy nhiên, trên thực tế số lao động nhập cư (2015) gần đây do Chính phủ Malaysia cung cấp có tới 6,7 triệu người, nhưng trong đó có khoảng 4,6 triệu là lao động phi chính thức (không có giấy tờ). Như vậy, số lao động nhập cư thực tế chiếm khoảng 27% lực lượng lao động Malaysia (ILMIA, 2015; Raman, 2016). Phần lớn lao động nhập cư vào Malaysia đến từ các nước ASEAN khác (chiếm 61,2%) (ILO, 2015a). Năm 2017, con số lao động nhập cư chính thức vào Malaysia đã là hơn 3,9 triệu người từ các nước ASEAN (ILMS Database in ASEAN, 2017)

Năm 1999 và 2004, Chính phủ Malaysia đã ban hành án xá cho phép lao động nhập cư phi chính thức rời đi mà không bị truy tố, và sau đó quay trở lại nếu chủ nhân của họ muốn tuyển dụng họ một cách hợp pháp. Tại bang Sabah, Chính phủ cho phép người sử dụng lao động đăng ký tới 312.000 người nước ngoài (một phần ba là công nhân, phần còn lại là người phụ thuộc), chủ yếu đến từ Indonesia và Philippines. Tuy nhiên, việc chính thức hoá người lao động này lại khiến Chính phủ khó kiểm soát hơn việc di chuyển lao động bất hợp pháp. Sau đó, các hoạt động án xá bị phân đối và không còn thực hiện.

Đối với lao động của Malaysia ra nước ngoài, năm 2013, có khoảng 1.683.000 người. Trong đó, khoảng 61% là tới các nước ASEAN khác (ILO, 2015d). Năm 2017, con số này đã lên tới 2.235.400 người. Người Malaysia cũng chiếm số lượng lao động nhập cư lớn nhất ở Singapore (ILO, 2015a).

Những con số trên cho thấy Malaysia là thành viên tích cực tham gia vào di chuyển lao động nội khối ASEAN ở cả hai chiều xuất và nhập khẩu lao động. Hoạt động của lao động di cư có ảnh hưởng không nhỏ tới kinh tế - xã hội của đất nước này.

2. Chính sách an sinh xã hội cho lao động di cư ở Malaysia

Với những cam kết về an sinh xã hội cho lao động di cư giữa các chính phủ thành viên ASEAN, Malaysia cũng cố gắng thực hiện thông qua các chính sách cụ thể:

Thứ nhất, hiện thực hoá cam kết trong Hiến pháp.

Hiến pháp Malaysia năm 1963 đã không quy định rõ ràng về an sinh xã hội dành cho lao động di cư. Hiến pháp chỉ đề cập đến việc đối xử với lao động di cư, mở rộng bảo vệ cho người lao động nước ngoài trên cơ sở bình đẳng. Trong đó, quy định cấm phân biệt đối xử với mọi quốc tịch. Mục 8 (1) của Hiến pháp quy định rằng tất cả mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và được hưởng sự bảo vệ bình đẳng của luật pháp. Mục 8 (2) quy định không có sự phân biệt đối xử đối với công dân về tôn giáo, chủng tộc, dòng dõi, nơi sinh hoặc giới tính trong bất kỳ điều kiện nào. Có thể thấy, chính phủ Malaysia đã đảm bảo các cam kết quốc tế về đối xử với lao động di cư.

Thứ hai, giải quyết các vấn đề về lao động di cư bất hợp pháp tại Malaysia.

Từ năm 1992, mười sáng kiến của Chính phủ đã được đưa ra với mục đích hợp pháp hoá đối với lao động di cư phi chính thức ở Malaysia (ILMIA, 2013). Để giải quyết vấn đề lao động di cư bất hợp pháp một cách toàn diện hơn, Bộ Nội vụ của Malaysia đã thực

hiện chính sách án xá rộng rãi nhất vào năm 2011. Chương trình "6P" bao gồm các biện pháp án xá, đăng ký, hợp pháp hóa, giám sát, thực thi và trục xuất người di cư. Trong thời gian hai tháng, tổng cộng 2,3 triệu lao động nhập cư đã đăng ký dưới chương trình "6P", bao gồm 1 triệu lao động chính thức và 1,3 triệu lao động phi chính thức (ILMIA, 2013). Tuy nhiên, quá trình này vẫn gặp nhiều khó khăn, đặc biệt là về tiếp cận hiệu quả với người lao động và người sử dụng lao động, và không làm giảm đáng kể số lượng lao động nhập cư không có giấy tờ ở Malaysia.

Thứ ba, xây dựng chế độ bảo hiểm xã hội cho lao động nhập cư.

Với các chế độ bảo hiểm xã hội dành cho lao động mà Tổ chức lao động quốc tế (ILO) đưa ra, Malaysia đã dành cho người lao động nhập cư các quyền lợi tham gia bảo hiểm như đối với công dân trong nước. Bảng 1 cho thấy mức độ bao phủ quyền lợi an sinh xã hội năm trong bảo hiểm xã hội mà các nước thành viên ASEAN thực hiện đối với người lao động.

Nhìn tổng quát, dường như chính phủ Malaysia khá công bằng đối với lao động là cư dân và người nhập cư nhưng trên thực tế, các quyền lợi như chăm sóc y tế, hưu trí, tai nạn thương tật và dành cho người ăn theo chỉ được thực hiện với những quy định riêng đối với người lao động nhập cư. Như vậy, chủ lao động ở Malaysia chỉ có nghĩa vụ thực hiện bảo hiểm cho những chế độ: ốm đau và thai sản. Điều này cho thấy, người lao động nhập cư vào Malaysia không có nhiều quyền lợi bảo hiểm xã hội như những người lao động là công dân nước chủ nhà. Những cam kết riêng có thể được thực hiện, có thể không cho thấy việc đảm bảo cam kết các chế độ an sinh xã hội của Malaysia dành cho lao động nhập cư là kém nhất trong số các nước ASEAN.

Bảng 1. Mức độ bao phủ an sinh xã hội cho lao động di cư và công dân theo quốc gia năm 2017

Nội dung	Quốc gia									
	Brunet	Chugambha	Indonesia	Laos	Malaysia	Myanmar	Philippines	Singapore	Thái Lan	Việt Nam
Chăm sóc y tế	Công dân	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	LĐ di cư	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ốm đau	Công dân	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	LĐ di cư	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Thải nghiệp	Công dân	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
	LĐ di cư	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Hưu trí	Công dân	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	LĐ di cư	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tai nạn	Công dân	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	LĐ di cư	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Giả định	Công dân	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	LĐ di cư	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Thảo sản	Công dân	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	LĐ di cư	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Thương tật	Công dân	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	LĐ di cư	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nghèo đói theo	Công dân	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	LĐ di cư	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cao đẳng và hơn	Công dân	K	K	C	C	C	C	C	C	C
LĐ di cư	K	K	C	C	C	C	C	C	C	C

Ghi chú: ✓ là người thường trú; ** tách nhiệm chủ lao động; *** tương hợp riêng

hiện cho họ - Chương trình bồi thường lao động nước ngoài (FWCS). Sự ra đời của chương trình riêng này có liên quan đến việc đối xử bình đẳng với người lao động nước ngoài và tạo ra sự hiệu quả hơn trong việc bồi thường đối với trường hợp tai nạn lao động và thương tật. Lý do có chương trình riêng này là bởi những lao động bị tai nạn lao động và thương tật sau khi trở về nước vẫn tiếp tục được hưởng bồi thường sẽ là gánh nặng cho cơ quan bảo hiểm của Malaysia. Chương trình này sửa đổi cách thức bồi thường định kỳ của Luật Bồi thường lao động thành khoản thanh toán một lần cho thương tật vĩnh viễn hoặc tử vong với số tiền thấp hơn nhiều (Harkins, 2016).

Có thể nói, Malaysia đã thực hiện phê chuẩn Công ước ILO số 19 - đòi hỏi phải đối xử bình đẳng với lao động trong và ngoài nước - vào năm 1957 (Bán đảo Malaysia) và 1964 (Sarawak). Tuy nhiên, điều này không được phản ánh trong quy định theo luật định hiện hành. Mục 26 (2) của Đạo luật Bồi thường Lao động, 1952 (WCA) khiến mọi chủ lao động bắt buộc phải bảo đảm cho người lao động nước ngoài của họ theo một chương trình bảo hiểm được phê duyệt. Tuy nhiên, như đã nêu ở trên, lao động nhập cư chỉ được bảo hiểm theo FWCS, được quản lý bởi các công ty bảo hiểm tư nhân. Những lợi ích được cung cấp cho người lao động nhập cư theo FWCS ít có lợi hơn so với những người được cung cấp cho công dân Malaysia theo chương trình SOCSO được quản lý công khai hoạt động theo WCA.

Thứ tư, thực hiện hiệp định song phương được ký kết với một số quốc gia thành viên ASEAN và các quốc gia khác về an sinh xã hội cho lao động di cư.

Từ năm 1984, Malaysia đã ký kết những đàm phán song phương để quản lý lao động di cư (MOU). Gần đây nhất, MOU đã được ký kết với Campuchia, Indonesia, Thái Lan và Việt Nam (Harkins, 2016). Với lao động di cư từ những nước này, Malaysia sẽ có các chương trình an sinh xã hội riêng theo cam kết đã ký. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, các vấn đề về lạm dụng và lừa dối vẫn tồn tại bất chấp sự các quy định quản lý chính thức cho lao động di cư. Điều này góp phần gây ra những căng thẳng ngoại giao và thậm chí là các lệnh cấm đối với việc sắp xếp lao động. Chính phủ Malaysia thực hiện các thỏa thuận một cách cục bộ trên cơ sở quốc tịch chứ không phải cho toàn bộ lao động di cư. Chính vì vậy, thực tế, Malaysia vẫn có các hành vi phân biệt đối xử đối với một số quốc tịch nhất định trong số lao động di cư bằng các chính sách riêng chứ không thực hiện bình đẳng thông qua luật pháp quốc gia.

Đối với lao động Malaysia ở nước ngoài: Malaysia không có chính sách dành riêng hoặc sắp xếp một khuôn khổ nhằm bảo vệ an sinh xã hội cho công dân của họ làm việc ở nước ngoài. Tuy nhiên, người lao động nhập cư Malaysia có thể đóng góp vào EPF và cũng được phép đóng góp tự nguyện khi trở về

Malaysia, ngay cả khi họ đã rút toàn bộ tiền tiết kiệm của mình theo Chương trình rút tiền quốc gia.

3. Đánh giá về chính sách an sinh xã hội cho người lao động di cư của Malaysia

Từ thực tế về chính sách an sinh xã hội cho lao động di cư của Malaysia như đã phân tích ở trên có thể rút ra một số đánh giá, nhận xét sau:

Thứ nhất, dù có cố gắng thực hiện các cam kết quốc tế và khu vực, song thực tế vẫn còn một tỷ lệ khá lớn những người lao động nhập cư ở Malaysia không được hưởng các chế độ bảo trợ xã hội cần thiết. Lao động di cư nội khối ASEAN thường tập trung ở phần khúc lao động phổ thông hoặc bán lành nghề. Họ thường là những người nhập cư trái phép, làm việc trong các khu vực không chính thức, theo thời vụ hoặc trong các doanh nghiệp nhỏ nơi hầu như không áp dụng các chính sách an sinh xã hội cho người lao động. Vì vậy, người lao động gần như không có cơ hội được tiếp cận với những chính sách an sinh xã hội mà dù chính phủ Malaysia đã có một vài lần nỗ lực hợp pháp hoá lao động nhập cư phi chính thức.

Thứ hai, có sự phân biệt đối xử trong chính sách an sinh xã hội của Malaysia. Sự phân biệt đối xử thể hiện rõ nhất là nhiều chế độ an sinh xã hội chỉ được áp dụng cho lao động trong nước không bao gồm lao động di cư hay chỉ áp dụng cho những người có đăng ký thường trú và không phải người lao động di cư nào cũng có thể có được. Ngay trong nhóm lao động di cư cũng có thể có được. Ngay trong nhóm lao động di cư cũng có sự phân biệt đối xử giữa những người ở khu vực chính thức với khu vực phi chính thức. Các nhóm lao động di cư từ các nước ASEAN có ký kết song phương về bảo vệ lao động với Malaysia thì được dành nhiều ưu đãi về an sinh xã hội hơn các nước khác.

Thứ ba, các cam kết đảm bảo quyền lợi cho người lao động di cư không được thực hiện đầy đủ. Mặc dù chính phủ Malaysia đã có một vài thỏa thuận hợp tác và các cam kết dành quyền lợi an sinh xã hội cho lao động di cư nhưng do không có chế tài quản lý việc thực hiện các thỏa thuận nên việc vi phạm rất dễ xảy ra. Lao động di cư không được áp dụng theo Luật Lao động mà sẽ theo các chương trình an sinh xã hội riêng.

Thứ tư, hệ thống an sinh xã hội được xây dựng rất hạn chế và không đạt hiệu quả cao trong việc bảo vệ cuộc sống của người lao động di cư. Nếu như người lao động trong nước được chủ lao động tham gia đóng góp bảo hiểm thì người lao động nhập cư phải tự túc đóng bảo hiểm. Các quyền lợi bảo hiểm cũng áp dụng chương trình riêng chứ không theo Luật Bảo hiểm lao động. Chỉ có duy nhất hai quyền lợi là thai sản và ốm đau là người chủ lao động phải chịu trách nhiệm.

Thứ năm, chính phủ Malaysia cũng không quan tâm nhiều tới việc bảo vệ lao động của mình khi đi cư

ra nước ngoài. Malaysia không có chính sách riêng hay cố gắng ký kết các thỏa thuận dành quyền lợi an sinh xã hội khi người lao động của mình nhập cư vào các nước khác kể cả với các nước trong nội khối ASEAN. Điều này gây nhiều bất lợi cho lao động di cư từ Malaysia.

4. Kết luận

Mặc dù đã có một tập hợp các nguyên tắc quốc tế và khu vực về bảo vệ và tăng cường thực hiện an sinh xã hội cho người lao động di cư nhưng đối với Malaysia thì không có nhiều lao động di cư từ các nước ASEAN được tiếp cận với hệ thống này. Lao động di cư ở khu vực phi chính thức thì gần như không có quyền lợi gì khi nhập cư vào Malaysia dù đã có những chương trình hợp pháp hoá lao động nhưng chưa được thực hiện đầy đủ. Dù rằng Malaysia đã có rất nhiều những chính sách an sinh xã hội riêng dành cho lao động ASEAN nhập cư vào trong nước, song việc thực thi vẫn còn nhiều hạn chế. Cam kết về bình đẳng an sinh xã hội thì chỉ ở mặt hình thức. Vấn đề đặt ra là cần phải nhanh chóng xây dựng một hệ thống an sinh xã hội thống nhất giữa các nước thành viên ASEAN và kiểm soát hiệu quả hoạt động này bằng cơ chế chặt chẽ hơn dựa trên nền tảng tạo điều kiện bảo vệ cho lao động trên một thị trường lao động chung của cộng đồng ASEAN/.

Tài liệu tham khảo

- Harkins, B. 2016. Review of labour migration policy in Malaysia (Bangkok, ILO).
- ILMIA, 2013, cited in original text refers to Institute of Labour Market Information and Analysis (ILMIA): Immigration in Malaysia: Assessment of its economic effects, and a review of the policy and system (World Bank, 2013).
- ILO. 2015a. Malaysia country fact sheet (Bangkok).
- Ong, C.B.; Peyron Bista, C. 2015. The state of social protection in ASEAN at the dawn of integration (Bangkok, ILO).
- Ratha, D.; Plaza, S.; Dervisevic, E. 2016. Migration and remittances factbook (Washington, DC, World Bank).