

BỔ SUNG CƠ CHẾ XỬ LÝ TRỐN ĐÓNG BẢO HIỂM XÃ HỘI BẮT BUỘC TRONG DỰ THẢO LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI (SỬA ĐỔI)

NGUYỄN THỊ THU SƯƠNG

Công ty Luật TNHH MTV TaPha

Taphalaw Law Firm

Email: suongnguyen@taphagroup.com

NGÔ KHÁNH TÙNG

Công ty Luật TNHH MTV TaPha

Taphalaw Law Firm

Email: nktung@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Bài viết này phân tích những điểm mới của Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) về cơ chế xử lý hành vi trốn đóng bảo hiểm xã hội dưới góc nhìn so sánh với Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014. Từ đó, bài viết đưa ra một số nhận xét về tính hợp lý trong quy định được đề ra nhằm hướng đến hoàn thiện cơ chế xử lý hành vi trốn đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc, góp phần vào việc bảo đảm quyền lợi của người lao động và thực thi có hiệu quả các quy định của pháp luật về bảo hiểm xã hội.

Từ khóa: bảo hiểm xã hội bắt buộc, chế tài, trốn đóng bảo hiểm xã hội

Abstract

The article examines key features of the Draft Amended Law on Social Insurance, focusing on the mechanisms for handling social insurance evasion compared to the existing Law on Social Insurance. It evaluates the appropriateness of these new regulations and discusses their potential to enhance the enforcement mechanisms against non-compliance with mandatory social insurance contributions. This analysis aims to bolster the protection of employees' rights and the effective implementation of relevant legal provisions.

Keywords: compulsory social insurance, sanction, social insurance evasion

Ngày nhận bài: 10/01/2024

Ngày duyệt đăng: 15/03/2024

1. Sự cần thiết của việc thiết lập cơ chế xử lý hành vi trốn đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc trong Luật Bảo hiểm xã hội

Bảo hiểm xã hội (BHXH) được hiểu là sự đảm bảo bù đắp một phần hoặc thay thế thu nhập của người lao động (NLĐ) khi bị ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp, hết tuổi lao động hoặc chết... trên cơ sở đóng góp và sử dụng một quỹ tài chính tập trung, nhằm đảm bảo ổn định đời sống cho họ và an toàn xã hội.¹ Trên thế giới, an sinh xã hội nói chung, BHXH nói riêng “là nhu cầu phổ quát và được xác lập như là một quyền cơ bản của con người”, được quy định trong cả Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế (*International Labour Organization*, ILO), Tuyên bố Philadelphia năm 1944, Khuyến nghị về an ninh thu nhập số 67 năm 1944 và Hiến chương Liên hợp quốc như Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa.²

1 Lê Quang Thắng, “Bình luận tội trốn đóng BHXH, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động theo Bộ luật Hình sự năm 2015”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 9, 2018, tr. 43.

2 Wouter van Ginneken, “Extending social security: Policies for developing countries”, *International Labour Review*, tập 142, số 3, 2023, tr. 277. Ngày nay, các quy định, tiêu chuẩn về bảo đảm quyền con người nói chung, quyền của NLĐ nói riêng cũng có xu hướng được đưa vào các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, xem: Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs' Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, quyền được hưởng chính sách về an sinh xã hội nói chung, quyền lợi khi tham gia BHXH nói riêng của công dân đã được định hình rõ nét ngay từ đạo luật gốc là Hiến pháp năm 2013, theo đó đây được xem là quyền cơ bản của công dân.³ Nhìn từ góc độ quan hệ lao động, NLD được hưởng những quyền lợi nhất định đã được pháp luật định liệu bằng các quy phạm tường minh, trong đó có quyền được tham gia, hưởng các chế độ BHXH. Cơ sở pháp lý hạt nhân điều chỉnh chế độ này đó là Luật BHXH năm 2014. Bên cạnh quy định về quyền của NLD trong việc tham gia BHXH, Luật BHXH năm 2014 cũng đặt ra những quy phạm pháp luật xác định nghĩa vụ đối ứng của người sử dụng lao động (NSDLĐ). Đây là quy định nhân văn, vừa đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của NLD, vừa nâng cao trách nhiệm của NSDLĐ, đồng thời cũng là tiền đề lý luận, pháp lý quan trọng để xử lý hành vi vi phạm của NSDLĐ.

Căn cứ vào hành lang pháp lý hiện có, có thể thấy rằng BHXH là hạt nhân của hệ thống an sinh xã hội và ngày càng thể hiện rõ nét vai trò của mình trong việc đảm bảo an toàn cho đời sống của NLD. Sau khi Bộ luật Lao động ra đời, Luật BHXH có hiệu lực, công tác thực hiện chính sách BHXH đối với NLD đã đạt được những kết quả tích cực. Tính đến nay, chính sách BHXH đã chuyển dần từ tự nguyện sang bắt buộc và tiến tới thực hiện BHXH toàn dân, do Nhà nước chịu trách nhiệm tổ chức với sự tham gia rộng rãi của người dân. Đáng chú ý, BHXH có sự chia sẻ giữa Nhà nước, NSDLĐ và NLD ở các mức độ khác nhau, tính chất chia sẻ này góp phần quan trọng để thay đổi tích cực hơn nhận thức của người dân, giảm bớt sự ỷ lại vào Nhà nước, nâng cao trách nhiệm của NSDLĐ, NLD, tăng tính bền vững cho chính sách.⁴

10 năm sau khi giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, Đảng và Nhà nước tiếp tục có nhiều văn bản quan trọng kiện toàn hệ thống chính sách xã hội, trong đó có các chế độ BHXH. Cũng trong giai đoạn này, việc triển khai thí điểm BHXH đối với NLD bắt đầu manh nha tại một số ngành kinh tế tập thể, tạo tiền đề cho việc thực hiện chính sách BHXH cho NLD trong các thành phần kinh tế khi đất nước bước vào thời kỳ đổi mới. Với ý nghĩa nhân văn đó, hành lang pháp lý tiếp tục nhận được sự quan tâm, sửa đổi, kiện toàn theo hướng hài hòa hóa, phù hợp với bối cảnh xã hội, khắc phục những hạn chế trong pháp luật hiện hành; bổ sung hệ thống quy phạm điều chỉnh mà luật thực định còn chưa dự liệu; qua đó góp phần củng cố, gia tăng trách nhiệm pháp lý của NSDLĐ, cũng như đảm bảo quyền và lợi ích của NLD tham gia BHXH được thực hiện một cách đầy đủ, tối ưu.

Trong tiến trình phát triển kinh tế, những tiến bộ để đạt được vị thế của một quốc gia thu nhập trung bình đã mang lại những thách thức mới cho Việt

3 Điều 34 Hiến pháp năm 2013.

4 Bùi Sỹ Lợi, "Giải pháp hoàn thiện chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế", *Tạp chí Tài chính*, số 695, 2018, tr. 122.

Nam, bao gồm sự cần thiết phải đánh giá lại chương trình BHXH để đáp ứng những nhu cầu đang thay đổi nhanh chóng của người dân. Việt Nam sẽ phải trải qua những thay đổi quan trọng bao gồm (i) sự chuyển đổi xã hội từ các gia đình mở rộng, đa thế hệ thành những gia đình hạt nhân; (ii) quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế nông thôn sang nền kinh tế đô thị hóa nhiều hơn; và (iii) quá trình chuyển đổi nhân khẩu học từ một nước dân số trẻ sang một nước dân số già hơn.⁵ Nhìn từ thực tiễn thi hành, áp dụng pháp luật, cho thấy, vẫn tồn tại trường hợp NSDLĐ đóng BHXH bắt buộc thấp hơn tiền lương làm căn cứ đóng BHXH theo quy định hoặc NSDLĐ có khả năng đóng BHXH cho NLĐ nhưng quá thời hạn mà họ chưa đóng hoặc đóng chưa đủ số tiền BHXH bắt buộc. Theo Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, “thời gian qua tình trạng chậm đóng, trốn đóng BHXH vẫn diễn ra ở nhiều doanh nghiệp, địa phương, bình quân trên 10.000 tỉ đồng mỗi năm. Việc này diễn ra thời gian dài dẫn đến khó có khả năng thu hồi, ảnh hưởng tới việc giải quyết chế độ cho NLĐ”. “Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, trong đó có việc chưa xác định, quản lý chặt chẽ đối tượng thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc; các giải pháp, biện pháp xử lý tình trạng chậm đóng, trốn đóng BHXH chưa đạt được hiệu quả như kỳ vọng...”⁶ Do đó, để đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của NLĐ và xây dựng, hình thành một xã hội văn minh, ổn định, vì quyền lợi của người dân,⁷ pháp luật cần đề ra cơ chế pháp lý phù hợp để hạn chế, khắc phục và tiến tới xóa bỏ hiện trạng trên.

2. Những điểm mới trong quy định của Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) về nhận diện hành vi vi phạm và cơ chế xử lý vi phạm về trốn đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc

2.1. Về việc nhận diện hành vi vi phạm về trốn đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc

Nhà làm luật không định nghĩa về “trốn đóng BHXH bắt buộc” trong Luật BHXH năm 2014 hay các văn bản liên quan điều chỉnh. Tham khảo quy định tại khoản 10 Điều 2 Nghị quyết số 05/2019/NQ-HĐTP ngày 15/8/2019 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng Điều 214, Điều 215 và Điều 216 của Bộ luật Hình sự, trốn đóng BHXH bắt buộc có thể được hiểu là hành vi của NSDLĐ có nghĩa vụ đóng BHXH cho NLĐ mà gian dối hoặc bằng thủ đoạn khác để không đóng hoặc đóng không đầy đủ BHXH cho NLĐ thuộc đối tượng phải tham gia BHXH.

5 Ngân hàng Thế giới (World Bank), “Việt Nam: Phát triển một hệ thống bảo hiểm xã hội hiện đại – Những thách thức hiện tại và các phương án lựa chọn cho cải cách trong tương lai”, Nxb. Ngân hàng Thế giới, Hà Nội, 2020, tr. 3.

6 Việt Long, “Đề xuất 5 chế tài mới với doanh nghiệp chậm, trốn đóng BHXH”, <https://plo.vn/de-xuat-5-che-tai-moi-voi-doanh-nghiep-cham-tron-dong-bhxh-post750429.html>, truy cập ngày 26/10/2023.

7 Vũ Cảnh, Cao Nguyên, “Hội thảo hoàn thiện quy định của pháp luật và cơ chế bảo vệ quyền lợi của người lao động bị nợ, trốn đóng BHXH”, *Cổng thông tin điện tử Viện kiểm sát nhân dân tối cao*, <https://vksndtc.gov.vn/tin-hoat-dong-vksnd-toi-cao/hoi-thao-hoan-thien-quy-dinh-cua-phap-luat-va-co-c-d2-t11450.html>, truy cập ngày 21/10/2023.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 17 Luật BHXH năm 2014, trốn đóng BHXH bắt buộc là một trong các hành vi bị nghiêm cấm. Tuy nhiên, xem xét toàn diện các quy định điều chỉnh trong Luật BHXH năm 2014, cho thấy nhà làm luật không đề ra các quy phạm cụ thể liên quan đến hành vi “trốn đóng BHXH bắt buộc”, đơn cử như cơ chế nhận diện hành vi vi phạm hay hướng xử lý đối với việc trốn đóng BHXH. Việc trốn đóng BHXH bắt buộc được nhìn nhận là hành vi bị nghiêm cấm, cho nên NSDLĐ phải gánh chịu các chế tài tương thích nếu có hành vi vi phạm. Cụ thể, tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà chủ thể vi phạm có thể bị xử phạt vi phạm hành chính, bồi thường thiệt hại, thậm chí bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Quy định về cơ chế xử lý vi phạm đối với hành vi trốn đóng BHXH được ghi nhận chung tại Điều 122 của Luật BHXH năm 2014 về xử lý vi phạm pháp luật về BHXH chứ không có cơ chế riêng biệt. Theo đó, khoản 3 Điều 122 Luật BHXH năm 2014 quy định NSDLĐ có hành vi trốn đóng BHXH thì ngoài việc phải đóng đủ số tiền chưa đóng và bị xử lý theo quy định của pháp luật, còn phải nộp số tiền lãi bằng 02 lần mức lãi suất đầu tư quỹ BHXH bình quân của năm trước liền kề tính trên số tiền, thời gian chậm đóng. Trường hợp không thực hiện thì theo yêu cầu của người có thẩm quyền, ngân hàng, tổ chức tín dụng khác, Kho bạc nhà nước có trách nhiệm trích từ tài khoản tiền gửi của NSDLĐ để nộp số tiền chưa đóng và lãi của số tiền này vào tài khoản của cơ quan BHXH.

Về chế tài cụ thể, điểm a khoản 7 Điều 39 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP ngày 17/01/2022 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lao động, BHXH, NLĐ Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng quy định chủ thể có hành vi trốn đóng BHXH bắt buộc nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự sẽ bị phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 75.000.000 đồng đối với NSDLĐ là cá nhân, bị phạt tiền từ 100.000.000 đồng đến 150.000.000 đồng đối với NSDLĐ là tổ chức.⁸ Trường hợp hội đủ dấu hiệu cấu thành tội phạm, chủ thể vi phạm có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự về tội trốn đóng BHXH theo quy định tại Điều 216 Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017. Do chỉ giới hạn ở phạm vi phân tích, đánh giá về việc bổ sung cơ chế xử lý trốn đóng BHXH trong Dự thảo Luật BHXH ngày 09/10/2023 (Dự thảo Luật BHXH), cho nên chúng tôi không phân tích chi tiết các quy định này.

Khoản 8 Điều 8 Dự thảo Luật BHXH cũng quy định trốn đóng BHXH bắt buộc là hành vi bị nghiêm cấm. Tuy nhiên, khác với Luật BHXH hiện hành, văn bản này đã cụ thể hóa điều cấm của Luật thành những điều khoản cụ thể, bao gồm quy định về nhận diện hành vi trốn đóng BHXH, cũng như hệ thống chế tài xử lý đối với hành vi vi phạm, chứ không quy định theo hướng chung chung tại điều khoản “xử lý vi phạm pháp luật về BHXH” như pháp luật hiện hành. Theo đó, khoản 2 Điều 36

⁸ Khoản 1 Điều 6 Nghị định số 12/2022/NĐ-CP.

Dự thảo Luật BHXH đã liệt kê chi tiết các hành vi được xác định là trốn đóng BHXH bắt buộc, bao gồm:

- NSDLĐ chưa nộp hoặc nộp hồ sơ đăng ký tham gia BHXH bắt buộc cho NLĐ sau thời hạn quy định;
- NSDLĐ đăng ký và đóng BHXH bắt buộc thấp hơn tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc theo quy định;
- Các trường hợp quy định tại điểm a khoản 1 Điều 36 Dự thảo Luật BHXH mà NSDLĐ có khả năng đóng nhưng không đóng.

Theo quy định trên, có một số điểm đáng lưu tâm như sau:

Thứ nhất, hành vi vi phạm chỉ áp dụng đối với loại hình BHXH bắt buộc, khoản 2, 3 Điều 3 Luật BHXH năm 2014 (khoản 3, 4 Dự thảo Luật BHXH), có 02 loại hình BHXH, bao gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện. BHXH bắt buộc là loại hình BHXH do Nhà nước tổ chức mà NLĐ và NSDLĐ phải tham gia. Ngược lại, BHXH tự nguyện là loại hình BHXH do Nhà nước tổ chức mà người tham gia được lựa chọn mức đóng, phương thức đóng phù hợp với thu nhập của mình và Nhà nước có chính sách hỗ trợ tiền đóng BHXH để người tham gia hưởng chế độ hưu trí và tử tuất. Xuất phát từ tính chất của loại hình BHXH bắt buộc cũng như ý nghĩa của việc tham gia loại hình BHXH này, nhà làm luật đã đặt ra những quy định điều chỉnh cụ thể về hành vi được xác định là vi phạm.

Thứ hai, đối tượng bị áp dụng là NSDLĐ, cụ thể là cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp; doanh nghiệp, liên hiệp hợp tác xã, hợp tác xã, hộ kinh doanh, tổ hợp tác, tổ chức khác và cá nhân có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động...⁹ Liên quan đến chủ thể bị áp dụng chế tài này chỉ là NSDLĐ, nhóm tác giả cho rằng quy định như vậy là chưa thật sự phù hợp, chưa tương thích với các quy định điều chỉnh về trách nhiệm đóng BHXH. Căn cứ Điều 85, Điều 86 Luật BHXH năm 2014 (Điều 32, Điều 33 Dự thảo Luật BHXH), đối với loại hình BHXH này, trách nhiệm đóng BHXH được đặt ra cho cả NSDLĐ và NLĐ, nói rõ hơn, hai chủ thể này cùng san sẻ, chịu trách nhiệm đóng BHXH theo tỷ lệ đóng tương ứng mà pháp luật quy định. Như vậy, mặc dù NSDLĐ và NLĐ đều có trách nhiệm tham gia BHXH bắt buộc cho NLĐ, tuy nhiên hành vi vi phạm về việc trốn đóng BHXH bắt buộc chỉ đặt ra cho NSDLĐ là chưa hợp lý. Bên cạnh đó, theo chúng tôi, việc đề ra chế tài xử lý với NLĐ cũng là một giải pháp hợp lý để tăng cường hơn trách nhiệm của chính NLĐ trong việc tham gia BHXH bắt buộc, cũng như trong việc đưa ra những đề xuất, nguyện vọng chính đáng của mình với NSDLĐ về việc tham gia BHXH bắt buộc.

Thứ ba, về hành vi được xác định là trốn đóng BHXH bắt buộc. Căn cứ quy định tại Điều 36 Dự thảo Luật BHXH, hành vi trốn đóng BHXH có thể được chia thành ba nhóm:

⁹ Xem thêm khoản 3 Điều 3 Dự thảo Luật BHXH.

Nhóm hành vi thứ nhất là NSDLĐ chưa nộp hoặc nộp hồ sơ đăng ký tham gia BHXH bắt buộc cho NLĐ sau thời hạn quy định. Cụ thể, NSDLĐ có giao kết hợp đồng lao động với NLĐ, tuy nhiên lại không nộp hồ sơ đăng ký tham gia BHXH bắt buộc cho NLĐ, hoặc nộp quá thời hạn luật định. Khoản 1 Điều 27 Dự thảo Luật BHXH quy định trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày giao kết hợp đồng lao động, NSDLĐ phải nộp hồ sơ cho cơ quan BHXH. Trong vòng 90 ngày kể từ ngày hết thời hạn này, NSDLĐ mới nộp hồ sơ tham gia BHXH bắt buộc của NLĐ thì được xem là hành vi trốn đóng BHXH.

Nhóm hành vi thứ hai là NSDLĐ đóng BHXH bắt buộc thấp hơn tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc theo quy định. Trường hợp này, mặc dù NSDLĐ có đăng ký và đóng BHXH bắt buộc cho NLĐ, tuy nhiên số tiền làm căn cứ đóng BHXH lại thấp hơn tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc theo quy định. Soi chiếu các quy định điều chỉnh về tiền lương làm căn cứ đóng BHXH bắt buộc, tương ứng với mỗi nhóm đối tượng khác nhau, pháp luật thực định có những điều chỉnh tương thích.

Nhóm hành vi thứ ba là NSDLĐ đã đăng ký tham gia BHXH bắt buộc cho NLĐ, có khả năng đóng nhưng không đóng. Rõ ràng, đây là hành vi trốn tránh việc thực hiện nghĩa vụ của NSDLĐ mặc dù có khả năng thực hiện, gây ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của NLĐ, do đó hành vi này cần bị áp dụng các chế tài thật nghiêm khắc. Đối chiếu với quy định trong Luật BHXH hiện hành, cho thấy sự bổ sung này đã góp phần mở rộng phạm vi áp dụng cơ chế xử lý hành vi trốn đóng BHXH, tuy nhiên quy định này khó có thể thực thi. Theo Dự thảo Luật BHXH, nhà làm luật chỉ dự liệu rằng “doanh nghiệp có khả năng đóng nhưng không đóng”, mà không giải thích rõ như thế nào là có khả năng đóng. Do đó, doanh nghiệp hoàn toàn có thể lợi dụng sự không rõ ràng này để đưa ra những lý do không có khả năng đóng như: tình hình kinh tế khó khăn, doanh thu của doanh nghiệp thấp... Khi đó, không có bất kỳ tiêu chí nào được sử dụng để kiểm chứng về “khả năng đóng” BHXH của doanh nghiệp. Điều này đặt ra những khó khăn nhất định trong công tác nhận diện và xử lý hành vi trốn đóng BHXH. Từ vướng mắc này, nhóm tác giả đề xuất Dự thảo Luật BHXH cần bổ sung điều khoản quy định rõ như thế nào là “doanh nghiệp có khả năng đóng nhưng không đóng”, và/hoặc đưa ra các tiêu chí cụ thể để xác định trường hợp doanh nghiệp có khả năng đóng BHXH nhưng không đóng.

Việc xác định rõ các loại hành vi trốn đóng BHXH như tại Dự thảo Luật BHXH đã tạo sự đồng bộ, tương thích với các văn bản pháp luật liên quan. Bên cạnh đó, sự bổ sung này có ý nghĩa cực kỳ quan trọng, góp phần mở rộng phạm vi áp dụng bởi trên thực tế xảy ra nhiều trường hợp NSDLĐ dùng mọi cách để “lách luật”, trốn đóng BHXH, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích chính đáng của NLĐ.

2.2. Về cơ chế xử lý vi phạm trốn đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc

Cơ chế xử lý hành vi trốn đóng BHXH hiện được quy định tại Điều 37 Dự thảo Luật BHXH với nhiều điểm mới đáng lưu tâm. Nhìn tổng quan, quy định tại Dự thảo Luật BHXH được xây dựng trên cơ sở kế thừa quy định điều chỉnh về BHXH từ những văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên của nước ta, khởi phát từ Bộ luật Lao động năm 1994, cho đến “bước tiến quan trọng trong việc thể chế hóa các quan điểm đổi mới của Đảng, Nhà nước về BHXH”¹⁰ với sự ra đời của Luật BHXH đầu tiên vào năm 2006, và kể đến là bước đột phá quan trọng với sự hoàn thiện của Luật BHXH năm 2014 và các văn bản liên quan. Đồng thời, Dự thảo Luật BHXH thể hiện sự thay đổi rõ rệt khi bổ sung các chế tài mới, với hướng quy định rõ ràng và có tính chất nghiêm khắc hơn. Nội dung này được phân tích và luận giải như sau:

Thứ nhất, buộc chủ thể vi phạm phải nộp số tiền bằng 0,03%/ngày tính trên số tiền chậm đóng, trốn đóng vào quỹ BHXH trong trường hợp đã bị áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm hành chính mà vẫn không đóng hoặc đóng không đủ. Trường hợp này, nhà làm luật đã ấn định mức “phạt” hết sức cụ thể, tạo tiền đề pháp lý vững chắc cho cơ quan có thẩm quyền trong việc xử lý hành vi trốn đóng BHXH. Theo chúng tôi, đây là mức phù hợp và đủ sức răn đe đối với NSDLĐ thực hiện hành vi bị pháp luật về BHXH nghiêm cấm.

Thứ hai, chế tài buộc ngừng sử dụng hóa đơn đối với NSDLĐ chậm đóng, trốn đóng BHXH từ 06 tháng trở lên, đã bị áp dụng dụng các biện pháp xử lý vi phạm hành chính mà vẫn không đóng hoặc đóng không đủ số tiền BHXH bắt buộc phải đóng.

Xem xét dưới góc độ pháp lý, đây là chế tài mới trong pháp luật BHXH, thể hiện rõ nét quan điểm nghiêm khắc của Nhà nước đối với doanh nghiệp có hành vi vi phạm. Tuy nhiên, đánh giá một cách phổ quát, chế tài này không chỉ ảnh hưởng đến NSDLĐ mà còn ảnh hưởng trực tiếp tới NLD đang làm việc tại doanh nghiệp, bởi lẽ “đây là vấn đề liên quan tới toàn bộ hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, nếu không được sử dụng hóa đơn thì doanh nghiệp có thể phải ngừng hoạt động, ảnh hưởng đến đời sống của NLD”¹¹. Do vậy, chúng tôi cho rằng cần đánh giá kỹ lưỡng và cân nhắc thấu đáo về sự bổ sung này.

Xem xét trên phương diện thực thi, hiện nay chưa có quy định cụ thể điều chỉnh việc áp dụng chế tài này. Tham chiếu đến các trường hợp ngừng sử dụng hóa đơn điện tử được điều chỉnh tại khoản 1 Điều 16 Nghị định số

10 Bích Hà, “Những dấu mốc quan trọng qua 28 năm xây dựng và phát triển ngành BHXH Việt Nam”, *Báo Đảng Cộng sản*, <https://dangcongsan.vn/bao-hiem-xa-hoi-bao-hiem-y-te-vi-an-sinh-xa-hoi/tin-tuc/nhung-dau-moc-quan-trong-qua-28-nam-xay-dung-va-phat-trien-nganh-bhxh-viet-nam-631698.html>, truy cập ngày 05/11/2023.

11 Đảng Khoa, “Ngừng sử dụng hóa đơn với doanh nghiệp trốn đóng bảo hiểm xã hội: Cần đánh giá kỹ tác động”, *Báo Kiểm toán*, <http://baokiemtoan.vn/ngung-su-dung-hoa-don-voi-doanh-nghiep-tron-dong-bao-hiem-xa-hoi-can-danh-gia-ky-tac-dong-28707.html>, truy cập ngày 17/12/2023.

123/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định về hóa đơn (văn bản chính thức điều chỉnh về các trường hợp ngừng sử dụng hóa đơn hiện nay) thì không có bất kỳ trường hợp nào buộc dừng sử dụng hóa đơn liên quan đến hành vi vi phạm quy định về tham gia BHXH. Do vậy, trường hợp việc bổ sung chế tài trên được thông qua thì cần thiết phải đánh giá một cách tổng thể về tính đồng bộ với các quy định liên quan, đặc biệt là Nghị định số 123/2020/NĐ-CP để có cơ sở áp dụng vào thực tiễn.

Thứ ba, áp dụng biện pháp hoãn xuất cảnh đối với người đại diện theo pháp luật, người được ủy quyền thực hiện quyền và nghĩa vụ của người đại diện theo pháp luật của NSDLĐ trốn đóng BHXH từ 12 tháng trở lên, đã áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm hành chính mà vẫn không đóng hoặc đóng không đủ số tiền BHXH bắt buộc phải đóng. Đối chiếu với quy định trong Luật BHXH năm 2014 và các văn bản pháp luật liên quan, chúng ta có thể thấy, biện pháp này là điểm mới đáng kể, có tính răn đe cao, bởi lẽ người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp là cá nhân đại diện cho doanh nghiệp có quyền quyết định cũng như thực hiện các nghĩa vụ quan trọng phát sinh từ giao dịch của doanh nghiệp¹² và phải có mặt tại Việt Nam hoặc ủy quyền cho người khác khi xuất cảnh. Trong trường hợp doanh nghiệp trốn đóng BHXH thì việc xuất cảnh của họ có ảnh hưởng đến quyền lợi của NLĐ, do đó việc áp dụng chế tài hoãn xuất cảnh với đối tượng này là cần thiết.

Tuy nhiên, vấn đề được đặt ra là chế tài này không thể áp dụng đối với người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp có hành vi trốn đóng BHXH là người nước ngoài (tức người mang giấy tờ xác định quốc tịch nước ngoài và người không quốc tịch nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú tại Việt Nam).¹³ Theo đó, trường hợp người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp có hành vi trốn đóng BHXH là người nước ngoài thì cơ chế xử lý đối với chủ thể này là chưa có. Bởi lẽ, pháp luật Việt Nam không hạn chế việc người nước ngoài làm người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp tại Việt Nam. Cạnh đó, khoản 3 Điều 27, Điều 28 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014, Luật sửa đổi, bổ sung Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2019 quy định một trong những điều kiện người nước ngoài được xuất cảnh là không thuộc trường hợp bị tạm hoãn xuất cảnh, bao gồm:

- Đang là bị can, bị cáo, người có nghĩa vụ liên quan trong vụ án hình sự hoặc đang là bị đơn, người bị kiện, người có nghĩa vụ liên quan trong vụ việc dân sự, kinh doanh thương mại, lao động, hành chính, hôn nhân và gia đình;
- Đang có nghĩa vụ chấp hành bản án, quyết định của Tòa án, quyết định của Hội đồng xử lý cạnh tranh;

12 Xem thêm tại khoản 1 Điều 12 Luật Doanh nghiệp năm 2020.

13 Khoản 1 Điều 3 Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014.

- Chưa hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế;
- Đang có nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính;
- Vì lý do quốc phòng, an ninh.

Xuất phát từ tính chất là một chủ thể đặc thù, việc xuất cảnh của người nước ngoài chỉ bị hạn chế trong một số trường hợp nhất định, và việc hạn chế này được thể hiện bằng biện pháp tạm hoãn xuất cảnh, tức bị cơ quan có thẩm quyền tại Việt Nam quyết định tạm dừng xuất cảnh có thời hạn khi thuộc một số trường hợp luật định. Do vậy, việc Dự thảo Luật BHXH thiết lập cơ chế xử lý đối với người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp có hành vi trốn đóng BHXH, nhưng chỉ mới đưa ra cơ chế “hoãn xuất cảnh” với người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp là người Việt Nam, mà chưa điều chỉnh đối với người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp là người nước ngoài, tức phải “tạm hoãn xuất cảnh” là thiếu sót. Do đó, cần rà soát các văn bản pháp luật có liên quan nhằm đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán; đối với vấn đề này cần có sự nghiên cứu, tham chiếu đến Luật Xuất cảnh, nhập cảnh.¹⁴ Từ vướng mắc này, nhóm tác giả đề xuất khoản 3 Điều 37 Dự thảo Luật BHXH cần được bổ sung theo hướng “Cơ quan có thẩm quyền quyết định hoãn xuất cảnh, tạm hoãn xuất cảnh đối với trường hợp NSDLĐ trốn đóng BHXH từ 12 tháng trở lên”.

Tương ứng với từng hành vi, mức độ, tính chất của từng nhóm hành vi mà chủ thể vi phạm có thể phải gánh chịu những chế tài pháp lý tương ứng, bao gồm chế tài hành chính, chế tài dân sự, thậm chí là chế tài hình sự. Căn cứ quy định được dẫn chiếu tại Điều 37, Dự thảo Luật BHXH theo hướng ghi nhận đa dạng các loại chế tài có thể áp dụng đối với NSDLĐ trốn đóng BHXH. Việc xây dựng khung hành lang pháp lý cụ thể góp phần quan trọng trong việc thực thi các quy định liên quan, tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho công tác thực thi chính sách BHXH trong thực tiễn.

Có quan điểm cho rằng “quy định của chúng ta nhằm ngăn chặn các hành vi trốn đóng, tăng thêm nguồn thu, nhưng như vậy sẽ thành tự lấy đá ghè chân. Nên chuyển sang chế tài tài chính, có mức phạt tăng dần”.¹⁵ Chúng tôi cho rằng, việc doanh nghiệp trốn đóng BHXH không còn là vấn đề xa lạ, và việc đưa ra các chế tài hành chính không phủ nhận thể hiện sự răn đe của pháp luật đối với NSDLĐ vi phạm về trốn đóng BHXH cho NLĐ. Song, khi mà việc áp dụng các chế tài hành chính đã được thực hiện mà NSDLĐ vẫn tiếp tục tiếp diễn hành vi vi phạm, việc áp dụng các chế tài liên qua, có tác động trực tiếp đến hoạt động của doanh nghiệp (bị ngừng sử dụng hóa đơn,

14 PV, “Kiến nghị hoãn xuất cảnh chủ doanh nghiệp trốn đóng BHXH”, *Tạp chí Điện tử Luật sư Việt Nam*, <https://lsvn.vn/kien-nghi-hoan-xuat-can-h-chu-doanh-nghiep-tron-dong-bao-hiem-xa-hoi-1692261506.html>, truy cập ngày 21/10/2023.

15 Thành Chung, “Đề xuất hoãn xuất cảnh chủ doanh nghiệp trốn đóng BHXH”, *Báo Tuổi trẻ*, <https://tuoitre.vn/de-xuat-hoan-xuat-can-h-chu-doanh-nghiep-tron-dong-bao-hiem-xa-hoi-20230817113913122.htm>, truy cập ngày 21/10/2023.

hoàn xuất cảnh người đại diện theo pháp luật của NSDLĐ...) lúc này theo chúng tôi sẽ cần thiết, có tác động mạnh để NSDLĐ ý thức được nghĩa vụ, trách nhiệm của mình đối với NLĐ cũng như đối với Nhà nước. Điều này cũng tạo động lực cho NSDLĐ tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật về BHXH, đảm bảo đóng BHXH đầy đủ và đúng thời hạn theo quy định của luật. Tuy nhiên, những sự bổ sung này cần được đánh giá một cách kỹ lưỡng và cân nhắc thấu đáo.

Đối chiếu với pháp luật nước ngoài, quy định tại Luật BHXH của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 2011¹⁶ hay Luật về BHXH của Hàn Quốc cũng có định liệu cơ chế xử lý NSDLĐ có hành vi trốn đóng BHXH. Theo quy định tại Điều 84 Luật BHXH của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, trường hợp NSDLĐ không đăng ký BHXH cho NLĐ, cơ quan quản lý BHXH có trách nhiệm gửi văn bản đề nghị NSDLĐ khắc phục trong thời hạn quy định. Hết thời hạn quy định mà không khắc phục thì NSDLĐ phải chịu mức phạt vượt quá mức đóng BHXH theo quy định nhưng không quá ba lần, người chịu trách nhiệm trực tiếp và những người chịu trách nhiệm liên quan khác sẽ bị xử lý, phải chịu mức phạt từ trên 500 đến dưới 3000 nhân dân tệ. Bên cạnh đó, theo Điều 86, khi NSDLĐ không đóng BHXH đúng thời hạn và không đầy đủ thì cơ quan BHXH có văn bản yêu cầu NSDLĐ đóng đầy đủ trong thời gian quy định và phạt quá hạn ở mức 0.05% sẽ được tính kể từ ngày phát sinh nghĩa vụ. Khi việc thanh toán không được thực hiện đúng thời hạn quy định, cơ quan có thẩm quyền sẽ phạt tiền quá hạn nhưng ít hơn gấp ba lần. Như vậy, Luật BHXH của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đã đề ra cơ chế pháp lý minh định về các loại chế tài mà NSDLĐ phải chịu khi không đóng BHXH cho NLĐ. Điều này cho thấy, khuynh hướng ghi nhận trực tiếp các quy phạm điều chỉnh vấn đề về trốn đóng BHXH trong đạo luật trực tiếp điều chỉnh các vấn đề pháp lý về BHXH như trong Dự thảo phù hợp với xu hướng thế giới, mà điển hình là Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa như quy định được dẫn chiếu ở trên.

Tại Hàn Quốc, tất cả mọi công dân Hàn Quốc đều có nghĩa vụ mua bốn loại BHXH (bảo hiểm tai nạn lao động, bảo hiểm y tế, hưu trí và bảo hiểm thất nghiệp). Chi phí cho bốn loại bảo hiểm chính này là do cá nhân, công ty và nhà nước đồng chi trả. Về việc đóng BHXH của NLĐ, tại Điều 69, Điều 77 Đạo luật Bảo hiểm y tế quốc gia Hàn Quốc (bản sửa đổi mới nhất ngày 05/4/2020) quy định NSDLĐ phải thanh toán phần đóng bảo hiểm trong tháng mà NLĐ được bảo hiểm. Điều 69, 70, 71, 73, 78 Luật này và Nghị định hướng dẫn liên quan đã cụ thể hóa về các khoản đóng,

16 Luật BHXH của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được thông qua tại Kỳ họp thứ 17 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI ngày 28/10/2010, được ban hành và có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2011.

mức đóng, phương thức đóng, thời hạn đóng BHXH.¹⁷ Khác với cách quy định của pháp luật Việt Nam, Đạo luật Bảo hiểm y tế quốc gia Hàn Quốc mở rộng phạm vi áp dụng về hành vi trốn đóng BHXH với tất cả các chủ thể có nghĩa vụ thanh toán các khoản đóng góp bảo hiểm mà không đóng trước ngày đến hạn thanh toán, trong đó có cả NLĐ. Về chế tài cụ thể, Cục Bảo hiểm y tế quốc gia Hàn Quốc (*National Health Insurance Service, NIHS*) sẽ truy thu các khoản nợ bảo hiểm mỗi ngày kể từ ngày khoản thanh toán quá hạn. Theo đó, khi một đối tượng tham gia bảo hiểm theo diện bảo hiểm theo nơi làm việc hoặc tham gia bảo hiểm theo diện cá nhân không thực hiện nghĩa vụ đóng bảo hiểm trong một khoảng thời gian giới hạn (đã tính cả thời gian gia hạn theo quy định), thì NIHS ấn định ra một ngày đến hạn đóng và yêu cầu đóng (khoản 1 Điều 81 Đạo luật Bảo hiểm y tế quốc gia Hàn Quốc).

Khi một người đã nhận được yêu cầu đóng mà không thực hiện theo thời hạn đã được ấn định (khoản 2 Điều 81 Đạo luật Bảo hiểm y tế quốc gia Hàn Quốc quy định thời hạn thanh toán ít nhất là 10 ngày nhưng không quá 15 ngày sẽ được xác định và thư thông báo quá hạn sẽ được ban hành), NIHS có thể thu khoản phí đóng đó theo như trường hợp truy thu nợ đóng thuế, sau khi được Bộ trưởng Bộ Y tế và Phúc lợi phê duyệt theo quy định tại khoản 2 Điều 81 Đạo Luật Bảo hiểm Y tế quốc gia Hàn Quốc. Trường hợp này, nếu số tiền phải thu không đủ để trả cho khoản nợ đóng bảo hiểm và các khoản phí xử lý nợ, thì số tiền phải đóng sẽ bằng số tiền nợ đóng bảo hiểm cộng với số tiền phí xử lý nợ.

Trước khi thực hiện thu phí xử lý trốn đóng theo quy định, NIHS sẽ gửi một thông báo trong đó nêu rõ số tiền đóng và số tiền phí xử lý nợ, các loại tài sản kèm theo, tiến trình thu giữ theo kế hoạch và phân loại các tài sản tài chính, kèm theo quy định về các loại tài sản nêu tại Đạo luật Thu thuế quốc gia. Điều khoản này không áp dụng cho việc thu phí nợ đóng thực hiện vì các lý do đột xuất, như giải thể doanh nghiệp hoặc tương tự. Trường hợp NHIS xác định rằng một tài sản bị tịch thu thì không phù hợp để được bán đấu giá trực tiếp, NHIS có thể yêu cầu Tổng công ty quản lý tài sản Hàn Quốc – đơn vị được thành lập theo Đạo luật Thành lập công ty quản lý tài sản Hàn Quốc tiến hành đấu giá tài sản. Trong trường hợp này, việc đấu giá được coi là do NHIS tiến hành.

Điều 80 Đạo luật Bảo hiểm y tế quốc gia Hàn Quốc quy định người có trách nhiệm đóng mà không đóng đúng hạn (đã tính cả thời gian gia hạn theo quy định), thì ngoài khoản phí xử lý nợ đóng, NIHS sẽ thu thêm khoản phí truy thu tương đương 1/1.000 của khoản phải đóng theo quy

17 National Health Insurance Service, “National Health Insurance Act of Korea”, file:///C:/Users/Admin/Desktop/T%C3%80I%20LI%E1%BB%86U%20BHXH/National_Health_Insurance_Act_2021.pdf, truy cập ngày 19/12/2023.

định vào cuối mỗi tháng kể từ ngày quá hạn phải đóng. Trong các trường hợp này, phí truy thu sẽ không vượt quá 30/1.000 khoản phí bảo hiểm và các phí khác, nợ đóng. Nếu một người có trách nhiệm đóng mà không đóng các khoản nợ đóng đúng hạn, NIHS sẽ thu thêm phí tương đương 1/3.000 khoản bảo hiểm nợ đóng cộng với phí truy thu như đã nêu trong khoản 1 đối với thời gian đủ một tháng tính từ ngày liền sau ngày cuối cùng của thời hạn đóng. Trong trường hợp này, tổng phí truy thu và phí thu thêm sẽ không quá 90/1.000 số tiền nợ đóng bảo hiểm.

Tham khảo các quy định trên, có thể thấy rằng, một trong những kinh nghiệm có thể học hỏi thêm từ các quốc gia để giảm tình trạng trốn đóng BHXH, đó là cần có quy định về trách nhiệm thực thi nghiêm túc của các nhóm đối tượng: (i) NLĐ và người dân nói chung; (ii) NSDLĐ; và (iii) cơ quan thực thi pháp luật. Theo đó, pháp luật cần xem xét phân loại và quy định rõ các hình thức xử phạt và cách thức cơ quan thẩm quyền có thể xử lý các trường hợp NSDLĐ chậm đóng, trốn đóng BHXH theo các mức độ vi phạm tăng dần, từ chậm nộp đến có tình vi phạm.¹⁸ Đồng thời, cần phối kết hợp chặt chẽ, hình thành cơ sở dữ liệu dùng chung và chia sẻ trách nhiệm giám sát, đảm bảo thực thi pháp luật giữa cơ quan BHXH với các cơ quan có chức năng theo dõi, quản lý doanh nghiệp như thuế, ngân hàng, thậm chí cả Tòa án.¹⁹ ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>
- [2] Vũ Cảnh, Cao Nguyên, “Hội thảo hoàn thiện quy định của pháp luật và cơ chế bảo vệ quyền lợi của người lao động bị nợ, trốn đóng BHXH”, *Cổng thông tin điện tử Viện kiểm sát nhân dân tối cao*, [trans: Vu Canh, Cao Nguyen, “Seminar on improving legal regulations and mechanisms to protect the rights of employees who owe money and evasion social insurance”, *Electronic information portal of The Supreme People’s Prosecution*]
- [3] Wouter van Ginneken, “Extending social security: Policies for developing countries”, *International Labour Review*, Vol. 142, No. 3, 2023
- [4] Bùi Sỹ Lợi, “Giải pháp hoàn thiện chính sách BHXH, bảo hiểm y tế”, *Tạp chí Tài chính*, Bộ Tài chính, số 695, 2018 [trans: Bui Sy Loi, “Solutions to improvement social insurance and health insurance policies”, *Finance Magazine*, Ministry of Finance, No. 695, 2018]
- [5] Ngân hàng Thế giới (World Bank), *Việt Nam: Phát triển một hệ thống BHXH hiện đại – Những thách thức hiện tại và các phương án lựa chọn cho cải cách trong tương lai*, Nxb. Ngân hàng Thế giới, 2020 [trans: World Bank, *Vietnam: Developing a modern social insurance system - Challenges currently and solution reform in future*, Publishing World Bank, Hanoi, 2020]
- [6] Lê Quang Thắng, “Bình luận tội trốn đóng BHXH, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động theo Bộ luật hình sự năm 2015”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 9, 2018 [trans: Le Quang Thang, “Commentary on Evading payment of social insurance, health insurance, unemployment insurance for workers according to the 2015 Criminal Code”, *Procuracy Magazine*, No. 9, 2018]

18 Trần Minh Sơn, “Kinh nghiệm quốc tế nhằm giảm tình trạng chậm đóng, trốn đóng bảo hiểm xã hội”, <https://htpldn.moj.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin.aspx?ItemID=1927&l=Nghien-cuu-trao-doi>, truy cập ngày 19/12/2023.

19 Trần Minh Sơn, *tlđđ*.