

VẤN ĐỀ LAO ĐỘNG – GÓC NHÌN TỪ CÁC QUY ĐỊNH CỦA TỔ CHỨC LAO ĐỘNG QUỐC TẾ ĐẾN HIỆP ĐỊNH ĐỐI TÁC TOÀN DIỆN VÀ TIẾN BỘ XUYỀN THÁI BÌNH DƯƠNG

Hoàng Xuân Trường

Khoa Luật - Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: truonghx@neu.edu.vn

Ngày nhận: 24/9/2018

Ngày nhận bản sửa: 20/10/2018

Ngày duyệt đăng: 05/11/2018

Tóm tắt:

Quy định về lao động được nêu rõ trong chương 19 của Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) gồm 15 điều. Theo đó, các quốc gia thành viên cam kết thực thi nghĩa vụ là thành viên của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và các nghĩa vụ được nêu trong Tuyên bố của ILO năm 1998. Trên cơ sở phân tích một số nguyên nhân vấn đề lao động được quy định trong Hiệp định CPTPP, tác giả trình bày khái quát vấn đề lao động được quy định trong các Công ước của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và việc cụ thể hóa các quy định này trong Hiệp định CPTPP. Đồng thời, tác giả cũng phân tích một số điểm khác biệt và một số chế tài được quy định trong Hiệp định CPTPP về vấn đề lao động.

Từ khóa: Lao động, CPTPP, ILO, công ước, hiệp định, tuyên bố.

Mã JEL: K31

Labor Issues - Assessment from Regulations of International Labor Organization and Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership

Abstract:

The regulations of labor are clearly set out in Chapter 19 of The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), which includes 15 articles. Accordingly, members committed to enforce of their obligations as members of the International Labor Organization (ILO) and the obligations are stated in the ILO Declaration of 1998. On the basis of an analysis of several causes about the labor issues that regulated by the CPTPP Agreement, the author generally stated about the labor issues that are provided in the Conventions of International Labor Organization (ILO) and concretized these regulations in the CPTPP Agreement. Concurrently, the author also analyzed some differences and sanctions that are stipulated in the CPTPP Agreement on labor issues.

Keywords: Labor, CPTPP, ILO, Conventions, Agreements, Declarations

JEL code: K31.

1. Giới thiệu

Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) đã trở thành hiệp định thương mại tự do đầu tiên của Việt Nam có các quy định liên quan đến lao động. Cũng như các hiệp định thương mại tự do (FTA) thế hệ mới khác, Hiệp định CPTPP

không đưa ra tiêu chuẩn riêng về lao động mà chỉ khẳng định lại các tiêu chuẩn lao động được nêu trong Tuyên bố năm 1998 của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) về những nguyên tắc và quyền cơ bản trong lao động mà tất cả các nước thành viên CPTPP đều có nghĩa vụ tôn trọng, thúc đẩy và thực thi với

tư cách thành viên ILO. Tuy nhiên, bên cạnh việc khẳng định lại, Hiệp định CPTPP có đưa ra các cam kết bắt buộc với các quốc gia là thành viên và một số chế tài có thể được áp dụng trong trường hợp các quốc gia thành viên không thực thi đúng cam kết.

Tiền thân của Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) chính là Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP). Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP) là Hiệp định thương mại tự do được đàm phán từ tháng 3/2010, bao gồm 12 nước thành viên là Hoa Kỳ, Canada, Mexico, Peru, Chile, New Zealand, Australia, Nhật Bản, Singapore, Brunei, Malaysia và Việt Nam. TPP được chính thức ký ngày 04/02/2016 và dự kiến sẽ có hiệu lực từ 2018. Tuy nhiên, đến tháng 01/2017, Hoa Kỳ tuyên bố rút khỏi TPP, khiến TPP không thể đáp ứng điều kiện có hiệu lực như dự kiến ban đầu. Tháng 11/2017, 11 nước thành viên TPP ra Tuyên bố chung thống nhất đổi tên TPP thành Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP). CPTPP được chính thức ký kết vào tháng 03/2018 bởi 11 nước thành viên còn lại của TPP (không bao gồm Hoa Kỳ). CPTPP sẽ có hiệu lực nếu ít nhất 6 nước hoặc một nửa số thành viên CPTPP phê chuẩn hiệp định này. Vấn đề lao động được quy định trong chương 19 của Hiệp định TPP được giữ nguyên trong Hiệp định CPTPP.

2. Tổng quan nghiên cứu

Chương 19 của Hiệp định CPTPP về vấn đề lao động nhận được sự quan tâm đặc biệt của xã hội nói chung và nhất là của tổ chức công đoàn với tư cách là tổ chức đại diện cho người lao động.

Liên quan đến vấn đề này cũng đã có một số nghiên cứu như: Phạm Trọng Nghĩa (2014), Nguyễn Anh Tuấn (2016) và một số bài viết của các chuyên gia trên Tạp chí kinh tế đối ngoại, Tạp chí luật học. Tuy nhiên các nghiên cứu trên đề cập đến tổng thể của Hiệp định, bao gồm nhiều nội dung chứ chưa có nghiên cứu chuyên sâu về vấn đề lao động được quy định trong chương 19 của Hiệp định CPTPP.

Đối với vấn đề lao động trong Hiệp định CPTPP, tác giả thấy cần thiết phải có các nghiên cứu chuyên sâu vì vấn đề này có tác động rất lớn đến xã hội nói chung và người lao động nói riêng. Trong phạm vi bài viết này, tác giả đưa ra một góc nhìn trong mối liên hệ giữa các tuyên bố của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và các quy định của Hiệp định CPTPP về vấn đề lao động và hy vọng trong tương lai sẽ xuất hiện các công trình nghiên cứu riêng về

vấn đề này.

3. Một số vấn đề cơ bản về lao động trong Hiệp định CPTPP

3.1. Lý do và các tiêu chuẩn lao động của Tổ chức lao động thế giới ILO được quy định trong Hiệp định CPTPP

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, vấn đề bảo đảm quyền lợi của người lao động ngày càng được coi trọng trên cơ sở coi người lao động là người trực tiếp làm ra các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ trong thương mại quốc tế nên trước hết họ phải được bảo đảm các quyền, lợi ích và các điều kiện lao động cơ bản. Đây là cách tiếp cận của các FTA thế hệ mới và đang trở thành một xu thế trong những năm gần đây trên thế giới. Vào thời điểm thành lập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 1995, mới có 4 FTA có nội dung về lao động. Đây cũng là một trong những lý do mà sau khi ra Tuyên bố năm 1998 về Những nguyên tắc và quyền cơ bản của người lao động, đến năm 2008, ILO tiếp tục thông qua Tuyên bố về thúc đẩy việc bảo đảm quyền lợi người lao động trong quá trình toàn cầu hóa công bằng.

Việc đưa nội dung về lao động vào các FTA còn có mục đích bảo đảm môi trường cạnh tranh công bằng giữa các bên trong quan hệ thương mại. Một nước duy trì tiêu chuẩn lao động thấp, tiền lương và các điều kiện lao động không được xác lập trên cơ sở thương lượng được cho là sẽ có chi phí sản xuất thấp hơn so với nước thực hiện những tiêu chuẩn cao hơn để bảo vệ tốt hơn quyền lợi chính đáng của người lao động. Do đó, để tránh cạnh tranh không bình đẳng thông qua việc không bảo đảm các điều kiện làm việc cơ bản cho người lao động, các nước tham gia Hiệp định CPTPP đưa ra những cam kết riêng về lao động trong một chương riêng của Hiệp định.

Hiệp định không đưa ra các tiêu chuẩn mới về lao động. Những tiêu chuẩn được đề cập trong Hiệp định CPTPP chính là các tiêu chuẩn lao động được nêu tại Tuyên bố năm 1998 của ILO, bao gồm:

- Quyền tự do liên kết và thương lượng tập thể của người lao động và người sử dụng lao động: Theo Công ước số 87 và Công ước số 98 của ILO.
- Xóa bỏ lao động cưỡng bức và lao động bắt buộc: Theo Công ước số 29 và Công ước số 105 của ILO.
- Cấm sử dụng lao động trẻ em, xóa bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất: Theo Công ước số

138 và Công ước số 182 của ILO.

- Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử về việc làm và nghề nghiệp: Theo Công ước số 100 và Công ước số 111 của ILO.

Tính đến năm 2016, Việt Nam đã phê chuẩn 5 trong 8 công ước cơ bản nói trên, đó là Công ước số 100 về Trả công bình đẳng giữa lao động nam và lao động nữ cho một công việc có giá trị ngang nhau (phê chuẩn năm 1997); Công ước số 111 về Phân biệt đối xử trong làm việc và nghề nghiệp (phê chuẩn năm 1997); Công ước số 138 về Tuổi tối thiểu được đi làm việc (phê chuẩn năm 2003) và Công ước số 182 về Nghiêm cấm và những hành động khẩn cấp xóa bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất (phê chuẩn năm 2000); Công ước số 29 về Lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc (phê chuẩn năm 2007). Việt Nam đang trong quá trình nghiên cứu 3 công ước cơ bản còn lại.

Việc phê chuẩn hay gia nhập các công ước quốc tế là công việc hệ trọng, cần có sự cân nhắc thấu đáo sao cho phù hợp với điều kiện, đặc điểm và vì lợi ích quốc gia. Tuy nhiên, Điều 2 của Tuyên bố 1998 ILO đã khẳng định là các quốc gia thành viên ILO, dù đã phê chuẩn hay chưa phê chuẩn 8 công ước này đều có nghĩa vụ phải tôn trọng, thúc đẩy và hiện thực hóa một cách có thành ý 8 công ước cơ bản này. Đây là sự khác biệt cơ bản về mặt nghĩa vụ tuân thủ giữa tám công ước cơ bản với các công ước ILO khác.

Do đó, có thể thấy các yêu cầu về lao động trong ILO cũng chính là yêu cầu đặt ra đối với các quốc gia thành viên CPTPP. Là thành viên có trách nhiệm của ILO, Việt Nam luôn khẳng định cam kết tôn trọng thúc đẩy và thực hiện các tiêu chuẩn cơ bản của Tổ chức này.

3.2. Một số điểm cơ bản về lao động trong hiệp định CPTPP

Đối với những nội dung liên quan đến xóa bỏ lao động cưỡng bức, lao động trẻ em, xóa bỏ phân biệt đối xử trong lao động thì về cơ bản, hệ thống pháp luật của Việt Nam đã phù hợp với các tiêu chuẩn của ILO và cam kết của Hiệp định. Việt Nam đã và đang triển khai một số chương trình hành động quốc gia để thực thi các tiêu chuẩn trên trong thực tiễn. Để tương thích với các tiêu chuẩn của ILO và cam kết CPTPP cũng như để bảo đảm tốt hơn các quyền cơ bản của người lao động, Việt Nam khẳng định sẽ tiếp tục hoàn thiện luật pháp và các cơ chế liên quan như: áp dụng chế tài hình sự đối với hành vi sử dụng lao động cưỡng bức hoặc lao động bắt buộc; cấm

phân biệt đối xử về mọi khía cạnh của việc làm và nghề nghiệp; bảo đảm quyền tiếp cận việc làm bình đẳng của phụ nữ, bãi bỏ quy định cấm phụ nữ tham gia vào một số ngành nghề, công việc cụ thể.

Đối với cam kết về đảm bảo điều kiện lao động liên quan tới lương tối thiểu, giờ làm việc và an toàn lao động, hệ thống luật pháp của Việt Nam về cơ bản đã quy định đầy đủ về những nội dung này nên không có yêu cầu về việc sửa đổi, bổ sung.

Về quyền thành lập tổ chức đại diện của người lao động, theo Hiệp định, Việt Nam cũng như tất cả các nước tham gia CPTPP phải tôn trọng và bảo đảm quyền của người lao động trong việc thành lập và gia nhập tổ chức của người lao động tại cơ sở. Tổ chức của người lao động tại cơ sở có thể lựa chọn gia nhập Tổng liên đoàn lao động Việt Nam hoặc đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền để được chính thức hoạt động và sẽ chỉ được hoạt động sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp nhận đăng ký theo một quy trình minh bạch và được quy định cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật. Tổ chức của người lao động, sau khi hoàn thành việc đăng ký, sẽ có một số quyền tự chủ phù hợp với quy định của ILO và pháp luật Việt Nam. ILO cũng như CPTPP luôn nhấn mạnh việc tất cả các tổ chức của người lao động phải tuân thủ hiến pháp, pháp luật của nước sở tại cũng như phải hoạt động phù hợp với tôn chỉ, mục đích và phương thức hoạt động đã được đăng ký.

Tôn chỉ, mục đích hoạt động của tổ chức của người lao động phải bảo đảm theo đúng các tiêu chuẩn của ILO là để đại diện, bảo vệ cho các quyền và lợi ích của người lao động tại doanh nghiệp mà họ làm việc thông qua các hình thức tương tác được quy định trong pháp luật bao gồm đối thoại, thương lượng tập thể, đình công và các hành động tập thể khác trong quan hệ lao động. Các tổ chức của người lao động không được phép tiến hành bất cứ hoạt động nào có khả năng xâm hại đến an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội cũng như không được tham gia bất cứ hoạt động nào ngoài tôn chỉ mục đích phù hợp với quy định của ILO và đã đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Để đại diện, bảo vệ một cách hiệu quả quyền lợi và lợi ích của người lao động như đã nêu trên, Hiệp định cũng bao gồm các nội dung nhằm bảo vệ tổ chức của người lao động để không bị người sử dụng lao động can thiệp và phân biệt đối xử nhằm vô hiệu hóa hoặc làm suy yếu khả năng đại diện, bảo vệ cho

quyền lợi của người lao động, bảo đảm nghĩa vụ thương lượng thiện chí của người sử dụng lao động khi tiến hành thương lượng tập thể với tổ chức của người lao động về tiền lương và các điều kiện lao động khác cho người lao động.

Sau một thời gian chuẩn bị là 5 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực đối với Việt Nam (tức là khoảng 7 năm kể từ khi ký Hiệp định), các tổ chức của người lao động ở cấp cơ sở có thể gia nhập hoặc cùng nhau thành lập tổ chức của người lao động ở cấp cao hơn như cấp ngành, cấp vùng theo đúng trình tự đăng ký được pháp luật quy định một cách công khai, minh bạch. Tôn chỉ, mục đích, trình tự, thủ tục thành lập các tổ chức của người lao động ở cấp cao hơn này cũng phải tuân thủ đầy đủ theo các quy định của pháp luật Việt Nam, không trái với các tiêu chuẩn của ILO. Thời gian chuẩn bị này là để Việt Nam hoàn thiện hệ thống pháp luật cũng như tổ chức bộ máy để bảo đảm tốt nhất quyền lợi cho người lao động. Việc các nước dành một khoảng thời gian hợp lý để Việt Nam chuẩn bị là việc chưa từng có tiền lệ, thể hiện uy tín của Việt Nam trong việc thực thi nghiêm túc các cam kết quốc tế, trong đó có các cam kết về bảo đảm điều kiện làm việc tốt nhất cho người lao động.

3.3. Điểm khác biệt cơ bản giữa quy định của ILO và CPTPP

CPTPP quy định những điều khoản về lao động rất chặt chẽ để đảm bảo các quốc gia thực hiện và thi hành những điều khoản đã ký kết. Nếu như trong Công ước ILO 182, điều khoản thực thi và cơ chế bảo đảm thực thi chủ yếu do bản thân quốc gia thực hiện, cụ thể là “Mỗi nước thành viên sẽ thành lập và chỉ định các cơ chế phù hợp để giám sát việc thực hiện các điều khoản của công ước này” (Điều 5), thì CPTPP đặt ra những yêu cầu chặt chẽ hơn về việc thi hành, về cơ cấu kiểm tra chung và đảm bảo các điều khoản được áp dụng một cách chặt chẽ trong thực tế đời sống. Tại Điều 19.5 của Hiệp định (Thư viện pháp luật, không năm xuất bản) quy định:

“Điều 19.5: Thực thi luật lao động

1. Không Bên nào được từ chối thực hiện một cách hiệu quả luật lao động của mình thông qua chương trình hành động hoặc không hành động được duy trì và kéo dài theo cách ảnh hưởng đến thương mại hoặc đầu tư giữa các Bên sau khi Hiệp định này đi vào hiệu lực.

2. Nếu một Bên không tuân thủ nghĩa vụ theo Chương này thì quyết định mà Bên đó đưa ra về

việc cung cấp nguồn lực thực thi pháp luật sẽ không biện minh cho hành động không tuân thủ đó. Mỗi Bên giữ lại quyền tự quyết thực thi hợp lý và quyền đưa ra những quyết định đúng đắn về việc phân bổ nguồn lực thực thi pháp luật cho các hoạt động thực thi luật lao động trong các quyền lao động cơ bản và những điều kiện công việc có thể chấp nhận được được liệt kê trong Điều 19.3.1 (Quyền lao động) và Điều 19.3.2 (Quyền lao động) miễn là việc thực hiện quyền tự quyết đó và những quyết định đó không đi ngược lại với nghĩa vụ qui định trong Chương này.

3. Không có điều gì trong Chương này được hiểu là ủy quyền cho các cơ quan thẩm quyền của một Bên thực hiện các hoạt động thực thi pháp luật trong lãnh thổ của một Bên khác.”

Có thể thấy, việc thực thi pháp luật trong CPTPP được đặt ra kèm theo những chế tài ảnh hưởng trực tiếp tới lợi ích của các bên. Không chỉ nêu cao và đưa những mục tiêu lao động thành nghĩa vụ riêng của mỗi quốc gia thành viên mà Hiệp định CPTPP còn khuyến khích và đảm bảo các chế tài được thực hiện tác động trực tiếp tới thương mại và đầu tư của các quốc gia. Đây là những cam kết cụ thể nhằm đảm bảo rằng tất cả các Bên có thể tuân thủ cam kết trong Hiệp định và tận dụng được những lợi ích. Hiểu một cách đơn giản, nếu như Việt Nam không đáp ứng được các yêu cầu và thực thi pháp luật lao động trên thực tiễn, các ưu đãi về thuế quan, thương mại và đầu tư mà Việt Nam nhận được từ CPTPP có thể trực tiếp bị cắt bỏ. Đồng thời, tại khoản 2 Điều 19.5 ta cũng có thể thấy, CPTPP áp dụng việc xác định các bên tuân thủ nghĩa vụ hay không thông qua thực tế thực hiện mà không phải chỉ bởi các cố gắng chung mang tính nhà nước và không đem lại hiệu quả của mỗi Bên. Cụ thể, “Nếu một Bên không tuân thủ nghĩa vụ theo Chương này thì quyết định mà Bên đó đưa ra về việc cung cấp nguồn lực thực thi pháp luật sẽ không biện minh cho hành động không tuân thủ đó”. Xét trên thực tế Việt Nam là một nước đang gặp rất nhiều khó khăn trong việc áp dụng và thực thi pháp luật trên thực tiễn, đây sẽ là một trong những vấn đề lớn mà Việt Nam cần phải đưa ra xem xét.

Một điểm khác nữa khiến CPTPP là một thỏa thuận thực thi mang tính hiệu quả cao thể hiện ở việc CPTPP đặt ra các tiêu chuẩn cao nhằm cung cấp cho Việt Nam một động lực quan trọng để theo đuổi hiệp định. Một số bộ phận nhất định trong giới lãnh đạo đất nước kỳ vọng sẽ có thể sử dụng hiệp định

để thúc đẩy cải cách thực chất trong nước mà không phải chỉ là những quy định pháp lý mang tính giấy tờ, văn bản; vốn là một vấn đề tồn đọng lâu dài của Việt Nam mà đến nay vẫn chưa có phương hướng giải quyết cụ thể. CPTPP cam kết giúp đỡ các quốc gia thành viên, nắm bắt các cơ hội, và buộc chính quyền các nước tham gia CPTPP phải chú ý đến những thách thức đặc thù của mình; đồng thời đưa ra các định hướng giải pháp cơ bản đối với vấn đề lao động như trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp (Điều 19.7), nhận thức cộng đồng và những đảm bảo về thủ tục (Điều 19.8)...Việc thiết lập và đặt ra Hội đồng lao động là cơ quan chung quản lý (Điều 19.12) cũng không nằm ngoài mục tiêu hỗ trợ các nước thành viên thực thi các điều khoản của Hiệp định cũng như tạo một cơ chế giám sát việc thực thi

một cách hiệu quả nhất.

4. Kết luận

Trong bối cảnh Việt Nam đã tham gia và sắp tới sẽ thực thi CPTPP, chúng ta cần có cái nhìn tổng thể, thấu đáo về tất cả các vấn đề được quy định trong Hiệp định CPTPP nói chung và vấn đề lao động nói riêng. Trên cơ sở Hiệp định CPTPP, Việt Nam cần nội luật hóa các cam kết đã được đưa ra để đáp ứng các yêu cầu cũng như các khuyến nghị của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO). Có nhiều cơ hội cũng như thách thức đang chờ đón, hy vọng Việt Nam sẽ hội nhập nhanh chóng, người lao động được hưởng các tiêu chuẩn văn minh, được đối xử bình đẳng trên thực tế.

Tài liệu tham khảo:

Nguyễn Anh Tuấn (2016), *Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) và tác động tới Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Phạm Trọng Nghĩa (2014), *Thực hiện các Công ước cơ bản của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) tại Việt Nam – cơ hội và thách thức*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.