

# Quy định về lao động trong Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ và thực hiện ở Mexico

Phạm Thị Thu Lan<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Viện Công nhân và Công đoàn.  
Email: phamthulan.vgcl@gmail.com

Nhận ngày 25 tháng 12 năm 2018. Chấp nhận đăng ngày 21 tháng 1 năm 2019.

**Tóm tắt:** Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA), được ký kết năm 1994 và đàm phán lại năm 2018, là Hiệp định thương mại tự do đầu tiên trên thế giới có quy định về lao động. NAFTA yêu cầu các nước thành viên tham gia phải thực hiện các tiêu chuẩn lao động cao. Mexico là nước đang phát triển duy nhất trong NAFTA, có nhiều khó khăn so với các nước phát triển liên quan tới khía cạnh lao động. Để thực hiện NAFTA, Mexico đã phải sửa đổi, bổ sung pháp luật lao động, thành lập các thể chế thực thi. Tuy nhiên, thực tế thực hiện các quy định của NAFTA về lao động ở Mexico nhiều khi vẫn chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu hiệp định và phải đối mặt với nhiều khiếu kiện.

**Từ khóa:** Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ, lao động, Mexico.

**Phân loại ngành:** Kinh tế học

**Abstract:** The North American Free Trade Agreement (NAFTA), signed in 1994 and renegotiated in 2018, is the first free trade agreement in the world with labour regulations. It requires the participating member countries to implement high labour standards. The only developing signatory of the agreement, Mexico, faces many difficulties compared to developed members in terms of the aspect of labour. In order to implement the NAFTA, the country has had to amend and supplement labour laws and establish enforcement institutions. However, the implementation of the NAFTA regulations on labour in Mexico has on many occasions not yet met the requirements of the agreement and faced many complaints.

**Keywords:** North American Free Trade Agreement, labour, Mexico.

**Subject classification:** Economics

## 1. Mở đầu

NAFTA gồm ba nước thành viên là Mỹ, Canada và Mexico, được ký kết năm 1994,

là hiệp định thương mại tự do đầu tiên trên thế giới được ký giữa các nước giàu có và phát triển cao với một nước đang phát triển, nghèo và trình độ thấp, và cũng là hiệp định

thương mại đầu tiên có quy định về lao động. Theo đó, các nước tham gia NAFTA phải xây dựng tiêu chuẩn lao động (TCLĐ) cao trong pháp luật lao động quốc gia dựa trên các TCLĐ quốc tế, và phải có cơ chế đảm bảo thực thi hiệu quả. Các cam kết về lao động trong NAFTA được ký kết thông qua một hiệp định đi kèm gọi là Thỏa thuận Bắc Mỹ về hợp tác trong lĩnh vực lao động (NAALC) có hiệu lực ngày 1/1/1994. NAALC mở ra cơ hội hợp tác về giải quyết các vấn đề lao động giữa ba nước thành viên nhằm cải thiện tình hình lao động. Hiệp định này có ý nghĩa đặc biệt với Mexico, vì một nước có điều kiện lao động thấp hơn so với các nước thành viên khác của NAFTA. Bài viết này giới thiệu quy định về lao động trong NAFTA và việc thực hiện quy định đó của Mexico; qua đó cung cấp thêm kinh nghiệm cho Việt Nam khi tham gia các hiệp định thương mại tự do trong việc giải quyết vấn đề lao động.

## **2. Quy định về lao động trong Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ**

Quy định về lao động trong NAFTA được nêu chi tiết trong NAALC. NAALC không đòi hỏi các bên ký kết phải hài hòa pháp luật lao động giữa các nước tham gia NAFTA, cũng không áp đặt pháp luật hay quy định pháp luật của nước này sang nước kia [10]. NAALC yêu cầu các nước thành viên tham gia phải thực hiện các TCLĐ bao gồm: quyền tự do hiệp hội (bao gồm quyền tự do thành lập công đoàn, quyền tự do liên kết tạo thành các hiệp hội rộng lớn hơn của người lao động); quyền thương lượng tập thể; quyền đình công; nghiêm cấm cưỡng bức người lao động làm việc; nghiêm cấm

sử dụng lao động là trẻ em; xóa bỏ mọi sự phân biệt đối xử về việc làm và nghề nghiệp giữa lao động nam và lao động nữ; trả lương bình đẳng dựa trên giá trị công việc cho lao động nam và lao động nữ; đảm bảo các tiêu chuẩn việc làm tối thiểu (bao gồm tiền lương tối thiểu, thời giờ làm việc tối đa, tiền lương làm thêm giờ tối thiểu...); phòng ngừa tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp; thực hiện đền bù phù hợp khi xảy ra tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp; bảo vệ người lao động di cư làm việc ở nước ngoài.

Các bên cam kết thực thi có hiệu quả các TCLĐ nêu trên và đồng ý để các nước đối tác được quyền đánh giá việc thực hiện của quốc gia mình [10]. Đồng thời, các bên cam kết tiếp tục “xây dựng các tiêu chuẩn lao động cao” và “nỗ lực cải thiện các tiêu chuẩn lao động” [10], và chứng minh sự cải thiện của nước mình trong một khoản thời gian xác định được thỏa thuận giữa các bên.

Có 3 thể chế được thiết lập trong NAFTA để thực thi cam kết về lao động như sau. *Một là*, Ủy ban hợp tác về lao động (bao gồm Hội đồng cấp bộ trưởng và Ban thư ký theo Điều 8-14, NAALC). Hội đồng cấp bộ trưởng họp ít nhất 1 lần/năm và họp đột xuất khi có đề nghị của một bên. Chức năng của Hội đồng bộ trưởng là giám sát thực hiện TCLĐ trong nước; chỉ đạo hoạt động của Ban thư ký; xác định các nội dung hợp tác về lao động và các chương trình kỹ thuật hỗ trợ thực hiện; xây dựng kế hoạch và ngân sách hoạt động, thông qua các báo cáo do Ban thư ký chuẩn bị; điều hành các cuộc tham vấn về vấn đề lao động giữa các bên; giải đáp các ý kiến và bất đồng giữa các bên, điều hành việc triển khai các công việc, chương trình, hoạt động liên quan tới nội dung về lao động trong hiệp

định. Ngôn ngữ chính thức là tiếng Anh, tiếng Pháp và tiếng Tây Ban Nha. Hội đồng chịu trách nhiệm về cung cấp dịch thuật, nếu cần. Ban Thư ký hỗ trợ Hội đồng, chuẩn bị các công việc về thủ tục, báo cáo, tổ chức các hoạt động của Hội đồng, các cuộc họp, tham vấn và các công việc khác liên quan. *Hai là*, Văn phòng quản lý quốc gia (NAO) (được thành lập theo Điều 15-16), NAALC ở mỗi nước thành gia NAFTA là cơ quan đầu mối liên lạc với tất cả các bên về các vấn đề lao động và cung cấp báo cáo theo yêu cầu, tiếp nhận và xử lý về mặt thủ tục các khiếu nại, và thông tin về tình hình và tiến triển của các khiếu nại. *Ba là*, các ủy ban quốc gia (được thành lập theo Điều 17-18, NAALC ở mỗi quốc gia, bao gồm Ủy ban tư vấn quốc gia và Ủy ban chính phủ). Thành viên của ủy ban tư vấn quốc gia là đại diện các tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động (doanh nghiệp), đại diện các tổ chức liên quan khác. Vai trò của Ủy ban này là tư vấn cho các bên về việc thực hiện nội dung lao động và cụ thể hóa các nội dung của Hiệp định. Ủy ban chính phủ có thành viên từ các chính quyền bang/tỉnh để tư vấn cho chính phủ về việc thực hiện hiệp định.

Về cơ chế giải quyết khiếu nại vi phạm cam kết về lao động, thông thường, các khiếu nại về vi phạm cam kết về lao động trong NAFTA do một cá nhân hay tổ chức đưa ra sẽ là khởi đầu cho câu chuyện. Quy trình giải quyết khiếu nại sẽ đi theo năm bước như sau.

Bước 1: gửi khiếu nại và tham vấn giữa các NAO. Bất kỳ ai, cá nhân hay tập thể, một hay nhiều tổ chức đều có thể gửi khiếu nại tới bất kỳ NAO nào của Mỹ, Canada hay Mexico. Khiếu nại liên quan tới vấn đề lao động phát sinh ở một nước thì được gửi

tới NAO của nước khác. Ví dụ: khiếu nại về vi phạm pháp luật lao động của Mexico phải gửi tới NAO của Mỹ hoặc Canada, không gửi tới NAO của Mexico. Khiếu nại có thể liên quan tới một hay nhiều TCLĐ được nêu trong NAALC. Sau khi nhận được khiếu nại, các NAO sẽ tham vấn với nhau. Sau đó, NAO có thể tổ chức điều tra, điều trần công khai, và ra báo cáo bằng văn bản.

Bước 2: tham vấn cấp bộ trưởng (Điều 27, NAALC). Sau bước 1, nếu không đủ bằng chứng hoặc khiếu nại không phù hợp, khiếu nại sẽ bị đóng lại. Nếu NAO tiếp nhận và điều tra, báo cáo của NAO ra khuyến nghị tiếp tục quy trình giải quyết khiếu nại, khiếu nại sẽ được đưa ra tham vấn cấp bộ trưởng các nước thành viên NAFTA. Tham vấn cấp bộ trưởng là nỗ lực của các bên bằng nhiều hoạt động khác nhau, dưới sự lãnh đạo của Bộ trưởng các bên và phối hợp với nhau để giải quyết vấn đề. Rất nhiều hoạt động sẽ được tổ chức trong bước này (như hội thảo, hội nghị, đối thoại, tọa đàm, điều trần, điều tra...) để làm rõ vấn đề, đưa ra khuyến nghị và thực hiện khuyến nghị để giải quyết vấn đề.

Bước 3: đánh giá của ủy ban chuyên gia độc lập (Điều 23-26, NAALC). Sau khi tham vấn cấp bộ trưởng, nếu khiếu nại không đi đến kết quả như mong muốn của các bên, bộ trưởng của một bên có thể yêu cầu đưa khiếu nại ra Ủy ban chuyên gia độc lập. Ủy ban này sẽ đánh giá vấn đề và đánh giá hiệu quả thực thi pháp luật lao động của quốc gia nơi xảy ra vi phạm theo cam kết trong hiệp định. Ủy ban chuyên gia độc lập sẽ đưa ra báo cáo khách quan cùng với các khuyến nghị của Ủy ban để bên bị khiếu nại thực hiện nhằm giải quyết vấn đề theo hướng đảm bảo pháp luật lao động quốc gia được thực thi.

Bước 4: quyết định của Hội đồng trọng tài (Điều 29-41, NAALC). Sau khi Ủy ban chuyên gia độc lập ra báo cáo, bộ trưởng của hai bên (trừ bên bị khiếu nại) có thể đề nghị thành lập Hội đồng trọng tài độc lập nếu họ cho rằng bên bị khiếu nại vẫn không thực hiện các khuyến nghị có kết quả để giải quyết vấn đề. Quyết định của Hội đồng trọng tài sẽ ràng buộc các bên phải thực hiện.

Bước 5: trừng phạt. Nếu chính phủ bên bị khiếu nại từ chối hoặc không thực hiện khuyến nghị của Hội đồng trọng tài, Hội đồng trọng tài sẽ tuyên mức phạt tiền với số tiền lên tới 0,007% khối lượng thương mại giữa các bên. Thời điểm NAFTA có hiệu lực, số tiền này tương đương 20 triệu đô la Mỹ. Năm 2013, do khối lượng thương mại giữa ba nước tăng, nên số tiền này lên tới 50 triệu đô la Mỹ [1]. Khoản tiền nộp phạt này sẽ được dùng để cải thiện thực thi pháp luật lao động quốc gia trong các lĩnh vực/ngành có khiếu nại. Nếu quốc gia không nộp phạt, quốc gia đó sẽ bị dừng hưởng lợi ích thương mại/lợi ích giảm thuế quan theo NAFTA. Biện pháp trừng phạt chỉ áp dụng đối với các vi phạm TCLĐ liên quan tới tiền lương tối thiểu, lao động trẻ em và an toàn vệ sinh lao động. Các TCLĐ khác không áp dụng biện pháp trừng phạt [1].

Trong tất cả các bước giải quyết và trong toàn bộ quá trình khiếu nại, bên bị khiếu nại đều có quyền tham dự và bày tỏ ý kiến của mình.

Như vậy, có thể thấy cơ chế giải quyết khiếu nại về thực thi TCLĐ trong NAALC không đưa ra các phán quyết cụ thể về việc khắc phục một vi phạm lao động cụ thể nào đó (ví dụ: buộc doanh nghiệp phải nhận lại công nhân mà doanh nghiệp đã sa thải trái luật, hay buộc doanh nghiệp phải công nhận công đoàn do người lao động thành lập theo

quy định của pháp luật; buộc doanh nghiệp phải thương lượng với công đoàn, không được sử dụng lao động trẻ em, phải trả lương bình đẳng cho lao động nữ; buộc doanh nghiệp phải lắp thêm máy lọc không khí để giảm nguy cơ về an toàn lao động cho người lao động; buộc doanh nghiệp phải tăng lương hay đền bù thỏa đáng cho người lao động bị tai nạn lao động, v.v.). Các vấn đề này thuộc trách nhiệm của pháp luật quốc gia giải quyết theo từng vấn đề vi phạm cụ thể và thuộc cơ chế của pháp luật quốc gia. Các bước giải quyết khiếu nại của NAALC chỉ đưa ra khuyến nghị để các bên tham chiếu, nhưng cuối cùng, kết quả vẫn phải là khắc phục các vấn đề vi phạm và sự cải thiện tình hình lao động quốc gia.

Trong toàn bộ quy trình giải quyết khiếu nại và ra khuyến nghị ở các bước, bên bị khiếu nại (thường là chính phủ vì chủ yếu liên quan tới việc thực thi pháp luật không hiệu quả của chính phủ) có quyền tham gia và bày tỏ ý kiến. Sau khi bên bị khiếu nại thừa nhận vi phạm và thống nhất hướng khắc phục thì mới có báo cáo. Điều này có nghĩa là, nếu bên bị khiếu nại không thực hiện các khuyến nghị đưa ra ở các bước mà họ đã đồng ý, thì cam kết sẽ không được thực hiện.

### **3. Thực hiện của Mexico đối với quy định về lao động của NAFTA**

Theo quy định của Hiệp định mà các thành viên cam kết thực hiện, Mexico đã tiến hành hai biện pháp sau để cải thiện tình hình lao động quốc gia.

*Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung pháp luật lao động cho phù hợp với các TCLĐ đã cam kết trong NAFTA.*

Về các TCLĐ liên quan quyền tự do hiệp hội, quyền tổ chức và thương lượng tập thể, Hiến pháp năm 1917 của Mexico quy định các tổ chức công đoàn chịu sự quản lý và kiểm soát của đảng cầm quyền. Điều này hàm ý rằng các tổ chức công đoàn không được có ý kiến khác với các chủ trương, chính sách đã quyết định của đảng cầm quyền [11]. Đầu những năm 1980, đề xuất cải cách luật lao động cũng không có thay đổi nào đối với các quyền này của người lao động [7]. Đến năm 1995, với tinh thần của cam kết về lao động trong NAFTA, Thỏa thuận “Hướng tới văn hóa lao động mới” được ký kết giữa Hiệp hội giới chủ Mexico (MEA) và Tổng Công đoàn Lao động Mexico (CTM), mở ra các nguyên tắc mới cho cải cách pháp luật lao động của Mexico theo hướng đảm bảo các quyền tự do tổ chức, tự do hiệp hội, thương lượng tập thể và bày tỏ ý kiến của các bên doanh nghiệp và người lao động trong quan hệ lao động. Nhờ đó, Luật Lao động Mexico năm 2000 được sửa đổi theo hướng tuân thủ các nguyên tắc về các TCLĐ cốt lõi của người lao động theo chuẩn quốc tế.

Trong 8 công ước cốt lõi của ILO, Mexico đã phê chuẩn 7 công ước. Riêng đối với Công ước 98 về thương lượng tập thể, Mexico chưa phê chuẩn cho đến ngày 20/9/2018. Tuy nhiên, điểm quan trọng là, pháp luật quốc gia về quyền thương lượng tập thể của Mexico cũng không mâu thuẫn với quy định của Công ước 98. Pháp luật lao động liên bang Mexico có những điều khoản quy định về thương lượng tập thể tương thích với quy định của Công ước 98, cụ thể là: Điều 2, Điều 357-359, Điều 391 - 396 quy định về quyền thương lượng tập thể ngang với Công ước 98 của ILO [9]. Ngày 20/9/2018, Mexico đã phê chuẩn

Công ước 98 của ILO, đưa đến việc phê chuẩn toàn bộ 8 Công ước nền tảng về TCLĐ cốt lõi của ILO.

Về các TCLĐ liên quan tới điều kiện làm việc, Mexico đã sửa đổi pháp luật lao động trên tinh thần: (a) tạo cơ hội tiếp cận việc làm cho người lao động; (b) thiết lập cơ chế thúc đẩy công lý (justice) trong giải quyết các tranh chấp về lao động; và (c) thúc đẩy dân chủ trong các tổ chức của người lao động nhằm trao quyền quyết định của tổ chức cho đoàn viên của tổ chức [15]. Luật lao động (sửa đổi) quy định các điều kiện lao động thỏa đáng và thực hiện nguyên tắc “việc làm thỏa đáng” (decent work) theo tiêu chuẩn quốc tế, trong đó bao gồm: quyền của người lao động được tôn trọng nhân phẩm, đảm bảo các TCLĐ về xây dựng tiền lương tối thiểu, thời giờ làm việc, an toàn vệ sinh lao động, bảo đảm việc làm, đào tạo nghề... trên cơ sở nguyên tắc thương lượng và đàm phán. Luật Lao động Mexico quy định về không phân biệt đối xử nam nữ, không định kiến giới, không phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp vì lý do tàn tật, tôn giáo hay tín ngưỡng. Luật cũng quy định: người sử dụng lao động có nghĩa vụ phải đào tạo thường xuyên cho người lao động. Đặc biệt, Luật quy định việc bảo vệ các nhóm lao động yếu thế, quy định doanh nghiệp phải cung cấp phương tiện đầy đủ cho lao động bị tàn tật, nghiêm cấm việc doanh nghiệp yêu cầu lao động nữ không được mang thai trong quá trình lao động, nghiêm cấm doanh nghiệp đưa ra chính sách ưu tiên tuyển dụng hay thăng tiến đối với người lao động không mang thai (một thực trạng khá phổ biến ở Mexico thời điểm đàm phán NAFTA). Luật cũng quy định các hình phạt nặng đối với hành vi quấy rối tình dục trong

lao động, sử dụng lao động là trẻ em, coi việc thuê lao động trẻ em dưới 14 tuổi là tội phạm hình sự. Dù dưới bất kỳ hình thức hợp đồng lao động nào, mọi người lao động đều được tham gia các chương trình an sinh xã hội của nhà nước [15].

Như vậy trong số các TCLĐ theo cam kết của NAFTA, Mexico phải thực hiện 8 TCLĐ theo các Công ước ILO cốt lõi mà Mexico đã phê chuẩn, bao gồm các TCLĐ liên quan tới quyền tự do hiệp hội. Đó là, quyền tự do thành lập công đoàn; quyền tự do liên kết tạo thành các hiệp hội rộng lớn hơn của người lao động (Công ước 87); quyền thương lượng tập thể (Công ước 98); quyền đình công (Công ước 87); nghiêm cấm cưỡng bức người lao động làm việc (Công ước 29 và 105); nghiêm cấm sử dụng lao động là trẻ em (Công ước 138 và 182); xóa bỏ mọi sự phân biệt đối xử về việc làm và nghề nghiệp giữa lao động nam và lao động nữ (Công ước 100 và 101); trả lương bình đẳng dựa trên giá trị công việc cho lao động nam và lao động nữ (Công ước 100 và 101). Nếu trong quá trình thực hiện cam kết về lao động trong NAFTA và từ những vi phạm lao động nảy sinh trong thực tiễn, phát hiện thấy pháp luật quốc gia không tương thích/hoặc trái với các quy định của các Công ước cốt lõi này, Mexico sẽ phải sửa đổi pháp luật quốc gia cho phù hợp. Các TCLĐ khác liên quan tới việc làm, tiền lương tối thiểu, an toàn vệ sinh lao động, đào tạo nghề..., đều được đảm bảo ở mức tối thiểu trong pháp luật quốc gia và được thực hiện theo quy định của pháp luật quốc gia. Các TCLĐ cao hơn sẽ dựa trên đối thoại, thương lượng và thỏa thuận giữa các bên quan hệ lao động.

*Thứ hai, thành lập các thể chế thực thi cam kết về lao động.*

Sau khi NAALC có hiệu lực, Mexico thành lập các thể chế theo cam kết trong hiệp định, bao gồm Ủy ban hợp tác về lao động, văn phòng quản lý quốc gia (NAO) và các ủy ban tư vấn cho chính phủ. Tuy nhiên, điểm đáng chú ý là, có nhiều thể chế và quy định chỉ được Mexico điều chỉnh trên cơ sở các khuyến nghị đưa ra sau các khiếu nại được giải quyết theo quy trình đã nêu ở trên. Cụ thể có 4 thể chế và quy định như sau: 1) Chính phủ Mexico hình thành các văn phòng phụ trách riêng các vấn đề cụ thể (special issues offices) trực thuộc Ban Thư ký để điều tra về các vấn đề lao động (như: lao động trẻ em, lao động nữ, người khuyết tật, bình đẳng giới...). 2) Mexico liên tục cải tiến về thanh tra lao động. Trong giai đoạn 1994-1996, ngân sách dành cho thanh tra lao động tăng 250%. Trong hai năm 2000-2001, ngân sách đã tăng thêm 10 lần và giữ nguyên đến năm 2009 [3]. Ngân sách thanh tra lao động tăng hỗ trợ cho đào tạo thanh tra lao động, nâng cao chất lượng thanh tra lao động, tăng đáng kể số lượng thanh tra viên và số doanh nghiệp được thanh tra lao động, từ đó góp phần cải thiện tình hình vi phạm về lao động ở các doanh nghiệp [3]. 3) Mexico thành lập nhiều Ủy ban trọng tài để giải quyết các vấn đề về lao động, như tranh chấp về tiền lương hay sa thải người lao động, tranh chấp về bình đẳng giới hay an toàn vệ sinh lao động [14]. 4) Về thực hành dân chủ trong quyết định các vấn đề lao động, Mexico ban hành quy định sử dụng hình thức bỏ phiếu kín. Việc này ban đầu được áp dụng ở cấp liên bang, và sau đó, cấp địa phương cũng điều chỉnh và áp dụng hình thức bỏ phiếu kín [15].

Gần đây nhất, năm 2016, trước sức ép điều chỉnh pháp luật và thể chế do các

khieu nại liên quan tới vi phạm hệ thống về TCLĐ, Mexico quyết định sửa đổi pháp luật [8]. Các nội dung sửa đổi cụ thể như sau: 1) Xóa bỏ các ủy ban hòa giải và trọng tài hiện tại, và chuyển các chức năng pháp lý của các cơ quan này sang cơ quan tư pháp. Trung tâm hòa giải cấp bang và liên bang mới (một cơ quan hòa giải “chuyên trách và không thiên vị”) được thành lập để tiến hành hòa giải các tranh chấp lao động trước khi đưa các vụ việc ra tòa. 2) Chức năng hành chính của các ủy ban hòa giải và trọng tài cũ (ví dụ: đăng ký công đoàn), được giao cho một cơ quan liên bang mới, chuyên trách và không thiên vị. Chủ tịch cơ quan này do Quốc hội bầu.

Mặc dù đã thực hiện hai biện pháp trên, song Mexico vẫn không cải thiện được nhiều về tình hình lao động. Trước NAFTA, các vi phạm về lao động vốn đã nhiều và việc thực thi trong nước không hiệu quả, nên ngay sau NAFTA và các năm về sau, Mexico liên tục phải đối mặt với các khiếu nại quốc tế cáo buộc Mexico không thực thi các TCLĐ.

Ban đầu, Mexico từ chối hoặc phủ nhận các cáo buộc đưa ra với các lập luận của mình [3]. Các khiếu nại ban đầu liên quan tới các vi phạm vụ việc cụ thể ở các doanh nghiệp cụ thể, song càng về sau, các khiếu nại mang tính hệ thống hơn, không chỉ khiếu nại về từng vụ việc cụ thể, mà khiếu nại đòi nhà nước phải thay đổi hệ thống, tức là điều chỉnh, bổ sung quy định pháp luật về thực thi cùng với hình thành các cơ chế giám sát thường xuyên, đảm bảo thực thi có hiệu quả. NAFTA không có lộ trình thời gian cụ thể về thực hiện cam kết lao động, nên quá trình khiếu nại và xử lý khiếu nại thường kéo dài. Nghiên cứu các vụ việc khiếu nại cụ thể cho thấy: từ khi gửi khiếu nại đến khi thực hiện xong bước một và

chuyển sang bước hai của quy trình giải quyết khiếu nại thường mất cả năm, thậm chí hai hoặc ba năm [3].

Các vụ việc khiếu nại đối với Mexico thường chỉ được giải quyết khi phải đưa ra điều trần, hay thảo luận tại hội thảo, hội nghị quốc tế công khai. Các bên liên quan, các cá nhân và tổ chức quan tâm đều được tham dự và trình bày các bằng chứng, ý kiến, quan điểm của mình. Quy trình giải quyết khiếu nại kéo dài. Điều đó buộc chính phủ phải nhìn nhận lại việc thực thi pháp luật của mình. Bản thân các doanh nghiệp, khi bị nêu tên trong các buổi điều trần, hội thảo, hội nghị, thì cũng tự thấy cần phải sửa đổi hành vi vi phạm của mình. Quá trình giải quyết khiếu nại khiến Mexico không thể “bỏ ngoài tai” những ý kiến phê bình, chỉ trích và buộc phải chấp nhận “được và mất” trong các biện pháp đưa ra. Về kết quả khiếu nại, Mexico thường phải áp dụng các biện pháp tăng cường thực thi pháp luật, đảm bảo các doanh nghiệp không vi phạm.

Tuy nhiên, các khiếu nại vụ việc không đưa đến cải thiện tình hình lao động trong cả nước, vì vậy các khiếu nại sau này được gộp lại thành khiếu nại chung. Khiếu nại gần đây nhất đối với Mexico là năm 2015. Khiếu nại đó do rất nhiều tổ chức cùng gửi khiếu nại, cáo buộc Mexico vi phạm một loạt các vấn đề lao động (bao gồm: tự do hiệp hội, quyền tổ chức, quyền thương lượng tập thể, tiêu chuẩn tối thiểu theo luật, phân biệt đối xử về việc làm, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp và đền bù) [13]. Bổ sung thêm vào khiếu nại này, ngày 25/1/2018, các công đoàn Mỹ và công đoàn Mexico phối hợp gửi thêm khiếu nại tới NAO Mỹ. Khiếu nại này cáo buộc Mexico vi phạm điều khoản cam kết về “xây dựng các tiêu chuẩn lao động cao” và “nỗ lực để cải thiện các tiêu chuẩn lao động” [10], với

các vụ việc liên quan tới Công ty lốp xe Goodyear [16], Công ty PKC sản xuất dây điện và Công ty khai khoáng Torex Gold [18] về vi phạm nghiêm trọng quyền công đoàn; và yêu cầu Chính phủ Mexico giải quyết một cách hệ thống, điều chỉnh thể chế và quy định pháp luật về lao động nhằm thực thi có hiệu quả trong cả nước.

Cho đến nay, các khiếu nại vụ việc đều được giải quyết và đưa đến cải thiện ở các doanh nghiệp vi phạm và bị khiếu nại, song các khiếu nại hệ thống thì chưa được giải quyết. Các khiếu nại hệ thống cho thấy: sau 25 năm thực hiện cam kết về lao động trong NAFTA, tình hình lao động ở Mexico vẫn chưa cải thiện thực sự, và là một trong những nguyên nhân chính đưa tới việc đàm phán lại NAFTA, thách thức lợi ích quốc gia Mexico.

#### 4. Kết luận

Phiên bản mới NAFTA đàm phán lại năm 2018 với tên gọi Hiệp định Mỹ-Canada-Mexico (USMCA/CUSMA) yêu cầu tuân thủ đầy đủ trong pháp luật và thực tiễn các Công ước cốt lõi của ILO, với đòi hỏi Mexico tiếp tục cải thiện các quy định về lao động, đặc biệt liên quan tới quyền tự do hiệp hội và thương lượng tập thể, trong đó quan trọng nhất là quy định ngăn chặn trả lương thấp để thu hút đầu tư ở Mexico [8]. NAFTA 2018, yêu cầu Mexico phải sửa đổi pháp luật lao động phù hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế, và đòi hỏi thực thi nghiêm ngặt. Ở NAFTA 2018, nội dung về lao động là trọng tâm của hiệp định; các cam kết về lao động được đối xử giống như với các cam kết về thương mại và đầu tư, và áp dụng chung cơ chế thực thi và trừng phạt khi vi phạm [17]. Trong khi đó,

NAFTA 1994 áp dụng cơ chế thực thi riêng đối với cam kết về lao động, nhẹ hơn rất nhiều so với cơ chế thực thi cam kết về thương mại và đầu tư.

Mặc dù USMCA/CUSMA đang trong thời kỳ phê chuẩn và chưa có hiệu lực, song NAFTA 2018 cho thấy thực tiễn thực hiện cam kết về lao động trong NAFTA 1994 không hiệu quả ở Mexico. Với cơ chế thực thi chặt chẽ và trừng phạt thương mại, coi vi phạm về lao động ngang hàng với các vi phạm về thương mại, NAFTA 2018 hàm ý khía cạnh lao động, nếu tiếp tục không được đảm bảo, có thể trở thành nhân tố ảnh hưởng bất lợi cho thương mại và đầu tư của Mexico trong quan hệ với các đối tác của NAFTA giai đoạn tới.

#### Tài liệu tham khảo

- [1] AFL-CIO (2003), *Justice for all: A guide to worker rights in the global economy*, American Center for International Labor Solidarity.
- [2] Friedman S. (1992), "NAFTA as Social Dumping", *JTOR Journal Storage*, Vol. 35, No. 5.
- [3] Garcia K. (2010), *Norms Socialization and NAFTA's Side Accord on Labor*, CIDE, El Centro pulicia.
- [4] Gruber L. (2000), *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- [5] Juan D. M. (2010), *Divergent reactions to globalization: Labor Unions and the Nafta and the EU Enlargement Process*, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, Universidad Carlos III de Madrid
- [6] Kay T. (2005), "Labor Transnationalism and global Governance: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North

- America", *American Journal of Sociology*, 111 (3).
- [7] LaBotz D. & Alexander R. (2005), *The Escalating Struggles Over Mexico's Labor Law*, NACLA Reporting on the Americas since 1967.
- [8] Labour Advisory Committee (2018), *Report on the Impacts of the Renegotiated North American Free Trade Agreement*, by The Labor Advisory Committee on Trade Negotiations and Trade Policy September 27.
- [9] MSN (2016), *Freedom of Association and the Right to Bargain Collectively in Mexico*, Maquila Solidarity Network (MSN).
- [10] NAFTA-NAALC (1994), Text *North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) signed between the Government of the United States of America, the Government of Canada and the Government of the United Mexican States*.
- [11] Oliver R. S. (2012), *Mexico's Dilemma: Workers' Rights or Workers' Comparative Advantage in the age of globalization*.
- [12] Sousa, D. J (2001), "Democracy and Markets: The IPE of NAFTA", D. N. Vaseth, *Introduction to International Political Economy*, New Jersey: Pearson Education.
- [13] USDOL (2018), *Submissions under the Labor Provisions of Free Trade Agreements*, Bureau of International Labor Affairs, United States Department of Labour.
- [14] USDOS (2000), *1999 Country Reports on Human Rights Practices*, US Department of State, February.
- [15] Embassy of Mexico, Washington DC (April 2010), *Fact sheet - Labour Reform in Mexico*, the Embassy of Mexico.
- [16] IndustriALL (2018), *Goodyear Mexico fires workers for setting up their own union*, Associated Press.
- [17] <http://www.labornotes.org/2018/09/nafta-20-whats-deal>
- [18] <https://www.statista.com/statistics/188628/united-states-direct-investments-in-mexico-since-2000/>