

Tác động của các FTA thế hệ mới đến quyền tự do lập hội và những đề xuất cho Việt Nam

Nguyễn Thị Hồng Yến^(*)

Lã Minh Trang^(**)

Tóm tắt: Bài viết tập trung làm rõ những quy định của pháp luật quốc tế và Việt Nam hiện hành về quyền lập hội, quy định về quyền lập hội trong các hiệp định thương mại tự do (FTA) thế hệ mới và những tác động đến pháp luật Việt Nam, đồng thời những đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội đáp ứng các yêu cầu của các FTA thế hệ mới.

Từ khóa: FTA, Hiệp định Thương mại Tự do Thế hệ mới, Quyền lập hội, Công đoàn Việt Nam, Quyền con người, Việt Nam

Abstract: The article focuses on (i) the provisions of current international and Vietnamese laws on the freedom of association, (ii) the requirements related to the freedom of association in the new generation FTAs and their impacts on the Vietnamese legal system, (iii) some recommendations for Vietnam to improve the law on the freedom of association to meet the requirements of the new generation FTAs.

Keywords: FTA, New Generation Free Trade Agreements, Right to Association, Vietnam Trade Union, Human Rights, Vietnam

1. Khung pháp luật quốc tế và Việt Nam về quyền tự do lập hội

a) *Quyền tự do lập hội trong các văn kiện quốc tế về quyền con người*

Tự do lập hội là một trong những quyền cơ bản của con người trong việc tổ chức, thành lập ra các tổ chức xã hội. Quyền tự do lập hội hay quyền lập hội có mối liên hệ chặt chẽ với các quyền con người khác, đồng thời, thông qua việc lập hội, các cá nhân liên kết lại cùng nhau bảo vệ các quyền

con người khác như quyền sống, quyền an toàn về thân thể, quyền tự do ngôn luận...

Ở phạm vi thế giới, quyền lập hội được ghi nhận trong rất nhiều văn kiện pháp lý quốc tế quan trọng như: Điều 20 Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 (UDHR)¹, Điều 22 Công ước về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR)², Điều 8 Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa

^(*) TS., Trường Đại học Luật Hà Nội;
Email: hongyennghuyen.hlu@gmail.com

^(**) ThS., Trường Đại học Luật Hà Nội.

¹ Xem toàn văn UDHR tại: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>, truy cập ngày 21/5/2018.

² Xem toàn văn ICCPR tại: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, truy cập ngày 21/5/2018.

năm 1966 (ICESCR)¹, Điều 5 Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử về chủng tộc năm 1965 (ICERD)², Điều 7 Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ năm 1979 (CEDAW)³,...

Trong khuôn khổ Tổ chức Lao động Thế giới (ILO), quyền tự do lập hội cũng được xem là một trong những giá trị cốt lõi để hình thành nên các quy định của ILO. Quyền thành lập và gia nhập hội của người lao động cũng như người sử dụng lao động là điều kiện tiên quyết cho việc thương lượng tập thể và tham vấn xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng quyền này vẫn có những thách thức nhất định. Năm 1998, ILO đã thông qua Tuyên bố về các nguyên tắc và quyền cơ bản trong lao động. Tuyên bố này có mối liên hệ mật thiết với 8 công ước cơ bản của ILO (trong đó có Công ước số 87 và 98), theo đó Điều 2 của Tuyên bố năm 1998 khẳng định các quốc gia thành viên của ILO, dù 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 thiện chí 8 công ước này⁴.

Nhìn chung, những văn kiện pháp lý quốc tế nêu trên bảo vệ quyền tự do lập hội ở các khía cạnh sau:

(i) *Quyền thành lập và gia nhập hội*

Quyền thành lập và gia nhập hội là nội dung chính, chủ yếu của quyền tự do

lập hội, bao hàm cả quyền thành lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của người lao động. Người lao động và người sử dụng lao động đều có quyền thành lập và gia nhập các tổ chức do họ tự lựa chọn mà không phải xin phép trước⁵.

Điều 20 UDHR và Điều 22 ICCPR đều ghi nhận quyền này thuộc về *tất cả mọi người*, điều đó có nghĩa rằng chủ thể thực hiện quyền này không bị giới hạn là công dân của quốc gia, người nước ngoài, người có nhiều quốc tịch hay thậm chí người không quốc tịch đang cư trú, sinh sống trên lãnh thổ một quốc gia. Cách hiểu này tương đồng với quy định của Điều 2 ICCPR về việc không phân biệt đối xử và được tái khẳng định trong các Nghị quyết A/HRC/RES/15/21⁶, Nghị quyết A/HRC/RES/21/16⁷, Nghị quyết A/HRC/RES/24/5⁸, Báo cáo A/HRC/20/27⁹, Báo cáo A/HRC/26/29¹⁰ của Hội đồng nhân quyền Liên Hợp Quốc (Lê Thị Thúy Hương, Vũ Công Giao, 2016: 139).

Trong Báo cáo A/HRC/26/29, báo cáo viên Maina Kiai nhấn mạnh rằng tất

¹ Xem toàn văn ICESCR tại: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, truy cập ngày 21/5/2018.

² Xem toàn văn ICERD tại: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>, truy cập ngày 21/5/2018.

³ Xem toàn văn CEDAW tại: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>, truy cập ngày 22/5/2018.

⁴ *Tuyên bố năm 1998 và 8 công ước cơ bản của ILO* (2016), <http://quanhelaodong.gov.vn/tuyen-bo-nam-1998-va-8-cong-uoc-co-ban-cua-ilo/>, truy cập ngày 22/4/2018.

⁵ Điều 2 Công ước số 87 của ILO về tự do hiệp hội và bảo vệ quyền lập hội năm 1948.

⁶ Xem toàn văn Nghị quyết A/HRC/RES/15/21 tại: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/98/PDF/G1016698.pdf?OpenElement>, truy cập ngày 23/4/2018.

⁷ Xem toàn văn Nghị quyết A/HRC/RES/21/16 tại: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/174/63/PDF/G1217463.pdf?OpenElement>, truy cập ngày 23/4/2018.

⁸ Xem toàn văn Nghị quyết A/HRC/RES/24/5 tại: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/178/33/PDF/G1317833.pdf?OpenElement>, truy cập ngày 23/4/2018.

⁹ Xem toàn văn Báo cáo A/HRC/20/27 tại: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf, truy cập ngày 23/4/2018

¹⁰ Xem toàn văn Báo cáo A/HRC/26/29 tại: <https://undocs.org/A/HRC/26/29>, truy cập ngày 23/4/2018.

cả mọi người đều có quyền tự do lập hội, đồng thời, báo cáo này cũng dẫn chiếu đến Nghị quyết A/HRC/RES/24/5 để lưu ý các quốc gia về nghĩa vụ phải tôn trọng và bảo vệ đầy đủ quyền của các cá nhân về hội họp hòa bình và tự do lập hội trên mạng trực tuyến (Internet) cũng như ngoài đời thực,... (Xem: Nghị quyết A/HRC/26/29, đoạn 22). Bên cạnh đó, các báo cáo này cũng chỉ ra rằng, các quốc gia không nên đặt ra bất kỳ giới hạn nào về quyền tự do lập hội của các cá nhân, kể cả là với trẻ em hay người nước ngoài (Xem: Nghị quyết A/HRC/20/27, đoạn 54), các nhóm dân tộc thiểu số, phụ nữ, nhóm người đồng tính, song tính, chuyển giới (LGBT) (Xem: Nghị quyết A/HRC/26/29, đoạn 18), ngoại trừ các thành viên của lực lượng vũ trang và cảnh sát có thể bị hạn chế quyền này về mặt pháp lý (Xem: Nghị quyết A/HRC/20/27, đoạn 54). Ngoài ra, cũng trong báo cáo này, Maina Kiai khuyến nghị một “thủ tục thông báo” sẽ tốt hơn, phù hợp với luật nhân quyền quốc tế hơn là một “thủ tục cho phép” (Xem: Nghị quyết A/HRC/20/27, đoạn 59).

Trong lĩnh vực lao động, Điều 2 Công ước số 87 của ILO xác định mọi người lao động và người sử dụng lao động đều có quyền thành lập và gia nhập các tổ chức họ tự lựa chọn mà không phải xin phép trước. Nhà chức trách không được trì hoãn vô thời hạn hoặc từ chối nêu lý do không giải quyết thủ tục đăng ký thành lập hội. Nếu cơ quan nhà nước không đưa ra được phúc đáp về hồ sơ đăng ký thành lập trong thời gian quy định thì đồng nghĩa rằng hội đang hoạt động hợp pháp (Xem: Nghị quyết A/HRC/20/27, đoạn 60).

Ngoài ra, các cá nhân còn có quyền gia nhập, rút khỏi các hội. Tương tự, các hội có quyền ngưng hoạt động và giải tán;

tuy nhiên nếu các cơ quan nhà nước đưa ra quyết định ngưng hoạt động và giải tán hội thì phải tuân thủ chặt chẽ các quy định của luật (Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, 2015: 21).

(ii) *Quyền tự do hoạt động, điều hành hội và được bảo vệ khỏi sự can thiệp vô lý*

Quyền tự do lập hội đặt ra yêu cầu nhà nước có nghĩa vụ chủ động tiến hành các biện pháp tích cực để thành lập và duy trì một môi trường thuận lợi cho quyền này. Điều tối quan trọng là các cá nhân thực thi quyền này có thể hoạt động một cách tự do mà không phải lo sợ bất kỳ sự đe dọa hay bạo lực nào, bao gồm việc xử tử bất hợp pháp; cưỡng bức mất tích hay không tự nguyện; bắt giam/giữ tùy tiện; tra tấn hay bị trừng phạt hoặc đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục; bị truyền thông bôi nhọ; bị cấm đi lại hoặc bị khai trừ một cách sai trái, đặc biệt với công đoàn... (Xem: Nghị quyết A/HRC/20/27, đoạn 63).

Bên cạnh đó, nhà nước còn có nghĩa vụ không ngăn cản một cách vô lý và tùy tiện các hoạt động, công việc nội bộ của hội. Các cơ quan công lập do nhà nước thành lập có quyền xem xét, kiểm tra các văn bản lưu trữ của hội như một cơ chế để đảm bảo tính minh bạch và giải trình, nhưng thủ tục này không được tùy tiện và phải tôn trọng nguyên tắc không phân biệt đối xử và quyền riêng tư của các hội, nếu không sẽ đe dọa tính độc lập của hội và sự an toàn của các thành viên của hội (Xem: Nghị quyết A/HRC/20/27, đoạn 64, 65).

(iii) *Các giới hạn đối với quyền lập hội*

UDHR cũng như các điều ước quốc tế về quyền con người đã chỉ ra rằng, giới hạn quyền (*limitation of rights*) là sự cho phép các quốc gia thành viên đưa ra một số điều kiện với việc thực hiện/thụ hưởng một số quyền con người nhất định, và điều

này là hợp pháp (Xem: Khoản 2 Điều 29 UDHR).

Theo quy định tại Điều 22 của ICCPR, các giới hạn quyền lập hội có thể bao gồm:

- *Giới hạn về chủ thể tham gia thực hiện quyền*: Như đã phân tích ở trên, quyền tự do lập hội là quyền được thực hiện bởi tất cả những cá nhân, không phân biệt là trẻ em, người nước ngoài, người dân tộc thiểu số hay LGBT... Tuy nhiên, trong một số trường hợp, quyền này có thể bị giới hạn một cách hợp pháp với những người đang phục vụ trong lực lượng vũ trang hoặc cảnh sát. Vì họ là những người có nhiệm vụ bảo vệ đất nước trước các thế lực thù địch bên ngoài, bảo vệ an ninh của cộng đồng xã hội. Chính vì vậy, họ cần có sự trung lập, tránh bị lôi cuốn vào các xung đột mang tính phe nhóm (Lê Thị Thúy Hương, Vũ Công Giao, 2016: 143).

- *Giới hạn về mục đích thực hiện quyền*: Theo khoản 2 Điều 22 ICCPR, quyền tự do lập hội chỉ có thể bị giới hạn nhằm các mục đích: (i) lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng; (ii) bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội; (iii) bảo vệ các quyền và tự do của người khác. Thực tế cho thấy, trong một số trường hợp các quốc gia thường viện dẫn các lý do này để hạn chế quyền tự do lập hội cũng như một số quyền tự do khác của người dân. Để giảm thiểu việc các quốc gia đưa ra một cách tùy tiện các hạn chế quyền tự do lập hội, Liên Hợp Quốc và các tổ chức bảo vệ nhân quyền đã thông qua một số văn kiện để xác định nội hàm của khái niệm trên, bao gồm: Các nguyên tắc Siracusa năm 1984 về giới hạn và đình chỉ các điều khoản trong ICCPR; Các nguyên tắc Johannesburg năm 1995 về an ninh quốc gia, tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin... (Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao, 2015: 24). Trong đó, Các

nguyên tắc Siracusa năm 1984 về giới hạn và đình chỉ các điều khoản trong ICCPR chỉ ra rằng *an ninh quốc gia* có thể được viện dẫn để lý giải cho việc hạn chế các quyền nhất định chỉ khi điều đó là cần thiết để bảo vệ sự tồn tại của quốc gia, sự toàn vẹn lãnh thổ hoặc sự độc lập chính trị của quốc gia trước việc sử dụng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực từ bên ngoài¹. *Trật tự công cộng* có nghĩa là bảo vệ nhằm chống lại sự nguy hiểm đối với an toàn của con người, với sự bảo đảm về thể chất hoặc tinh thần của họ, hoặc có thiệt hại nghiêm trọng đối với tài sản của họ. Trật tự công cộng có thể là lý do để biện minh cho những giới hạn của pháp luật, tuy nhiên không được sử dụng lý do này để áp đặt giới hạn một cách mơ hồ và tùy ý; và chỉ có thể được áp dụng khi có đầy đủ các biện pháp bảo vệ và các biện pháp khắc phục hiệu quả việc chống lạm dụng lý do này². Về *quyền và tự do của những người khác*, Các nguyên tắc Siracusa khẳng định rằng, phạm vi của quyền và tự do của những người khác có thể vượt ra ngoài các quyền và tự do ghi nhận trong ICCPR và điều này có thể là cơ sở để áp dụng các giới hạn với một số quyền trong Công ước³.

Bên cạnh đó, các quốc gia không được đặt ra những hạn chế đặc biệt với quyền tự do lập hội trong giai đoạn bầu cử, bởi đây là giai đoạn rất quan trọng trong đời sống chính trị của các quốc gia, gắn liền với việc thực thi các nguyên tắc dân chủ (Lê Thị Thúy Hương, Vũ Công Giao, 2016: 144).

¹ Các nguyên tắc Siracusa năm 1984, đoạn 29, 30. Xem toàn văn Các nguyên tắc Siracusa tại: <http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/SiracusaPrinciples.pdf>, truy cập ngày 24/4/2018.

² Các nguyên tắc Siracusa năm 1984, đoạn 32, 33.

³ Các nguyên tắc Siracusa năm 1984, đoạn 35.

b) Quyền tự do lập hội trong pháp luật Việt Nam

Điều 25 Hiến pháp Việt Nam năm 2013 ghi nhận: “*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định*”. Như vậy, khái niệm “quyền tự do lập hội”, theo cách quy định của Hiến pháp Việt Nam năm 2013, hẹp hơn so với khái niệm “quyền tự do hiệp hội” theo pháp luật nhân quyền quốc tế.

Bên cạnh đó, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp Việt Nam năm 2013 bổ sung thêm nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân. Theo đó, một mặt, Hiến pháp khẳng định có thể hạn chế quyền con người, quyền công dân, mặt khác, lại đặt ra các điều kiện để hạn chế các quyền này, bao gồm phải “trong trường hợp thật cần thiết” và phải theo quy định của “luật”. Với nguyên tắc này, đây là lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp quy định một cách rõ ràng về “hạn chế quyền con người, quyền công dân”. Theo đó, việc hạn chế các quyền con người, quyền công dân chỉ có thể thực hiện được “theo quy định của luật” và “trong trường hợp thật cần thiết” vì các lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.

Đặt trong mối quan hệ với nguyên tắc chung được nêu ở Điều 14, nội dung của quyền tự do hội họp, lập hội nêu tại Điều 25 của Hiến pháp năm 2013 càng trở nên rõ ràng hơn. Theo đó, quyền tự do hội họp, lập hội nằm trong phạm vi các quyền công dân được bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp. Các quyền tự do này có thể bị hạn chế theo quy định của luật và trong trường hợp thật cần thiết vì các lý do được nêu tại khoản 2 Điều 14.

Như vậy, có thể thấy, quyền tự do hội họp, lập hội quy định tại Điều 25 Hiến pháp năm 2013 là toàn diện và tiến bộ. Tuy nhiên, điều đáng nói là Hiến pháp năm 2013 vẫn chỉ dừng lại ở việc công nhận quyền tự do hội họp, lập hội như là một “quyền công dân” thay vì thừa nhận đó là “quyền con người” như các công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam là thành viên. Điều này sẽ hạn chế quyền lập hội hay tham gia các hội của người nước ngoài tại Việt Nam, mặc dù họ có nhu cầu chính đáng hoặc mục đích thành lập hội là chính đáng, đặc biệt trong bối cảnh các FTA mà Việt Nam mới ký đã bắt đầu có hiệu lực tại Việt Nam.

Ngoài Hiến pháp, vấn đề về quyền tự do lập hội hiện còn được quy định trong nhiều văn bản dưới luật của Việt Nam như: Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ quy định về *Tổ chức, hoạt động và quản lý hội*; Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 của Chính phủ về *Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP*; Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg ngày 01/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ quy định về *Hội có tính chất đặc thù*; Quyết định số 71/2011/QĐ-TTg ngày 20/12/2011 của Thủ tướng Chính phủ về *Bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước đối với các hội có tính chất đặc thù*; Thông tư số 03/2013/TT-BNV ngày 16/4/2013 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ *Quy định chi tiết thi hành Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội và Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP*;... các văn bản pháp luật này đã quy định tương đối đầy đủ mọi khía cạnh của quyền lập hội như: Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng; Cơ chế, chính

sách đối với hội; Các thủ tục liên quan đến thành lập, tổ chức và hoạt động hội; Cơ cấu tổ chức của hội; Hội viên; và Quản lý nhà nước về hội.

Nhìn chung, hệ thống văn bản pháp luật về hội đã tạo cơ sở pháp lý để công dân, tổ chức Việt Nam thực hiện quyền tự do hội họp, lập hội theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Hệ thống các quy định này đồng thời cũng cung cấp cơ sở pháp lý về cơ chế, chính sách để các hội hoạt động ngày càng hiệu quả, đúng hướng, có cơ chế khuyến khích phát triển hoạt động của các hội, góp phần tập hợp, đoàn kết hội viên, phát triển cộng đồng. Mặt khác, các quy định này còn tạo điều kiện cho các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện các hoạt động công vụ trong quá trình quản lý nhà nước về hội.

2. Yêu cầu liên quan đến quyền tự do lập hội trong các FTA thế hệ mới và đề xuất cho Việt Nam

a) Quy định của các FTA liên quan đến quyền tự do lập hội mà Việt Nam là một bên ký kết

Theo Trung tâm WTO-VCCI của Việt Nam, Hiệp định Thương mại Tự do (Free Trade Agreement - FTA) là một thỏa thuận giữa hai hoặc nhiều thành viên nhằm loại bỏ các rào cản đối với phần lớn hoạt động thương mại giữa các thành viên với nhau¹. Như vậy, các FTA có thể hiểu về bản chất là thỏa thuận giữa hai quốc gia (FTA song phương) hoặc một số quốc gia (FTA đa phương) nhằm hiện thực hóa các nguyên tắc tự do trong thương mại quốc tế. Tùy

thuộc vào sự thỏa thuận của các bên, FTA có thể mang nhiều tên gọi khác nhau, ví dụ như Hiệp định Đối tác Kinh tế (Economic Partnership Agreement), Hiệp định Thương mại Khu vực (Regional Trade Agreement), nhưng bản chất đều là các thỏa thuận hướng tới tự do hóa thương mại giữa các thành viên. Các FTA mà Việt Nam là thành viên có thể kể đến là Khu vực Mậu dịch tự do ASEAN (AFTA), Khu vực Mậu dịch tự do ASEAN - Trung Quốc (ACFTA),...

Bên cạnh cam kết các nước dành cho nhau những ưu đãi về tiếp cận thị trường, cắt giảm tiến tới xóa bỏ rào cản thuế quan và phi thuế quan ở mức độ cao hơn, các FTA thế hệ mới có phạm vi cam kết mở rộng hơn các FTA truyền thống bao gồm những lĩnh vực “phi thương mại” như môi trường, lao động, phát triển bền vững, quản trị tốt,... (Nguyễn Thùy Linh, 2014). Ngoài việc có mức độ cam kết rộng và sâu sắc hơn, cam kết cắt giảm thuế gần như về 0% với hầu hết toàn bộ hàng hóa và dịch vụ mà không có loại trừ, các FTA thế hệ mới tạo ra cơ chế bảo vệ các quyền của người lao động, môi trường, các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa... với yêu cầu minh bạch cao, cơ chế giải quyết tranh chấp chặt chẽ, cơ chế thực thi và xử phạt nghiêm ngặt. Cho đến nay, Việt Nam đã ký kết/đang đàm phán 16 FTA và cam kết sẽ tiếp tục ký các FTA trong khu vực và trên thế giới². Trong đó, hai hiệp định được coi là “thế hệ mới” mà Việt Nam ký kết là Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - EU (EVFTA) và Hiệp định Đối tác Toàn diện Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP).

¹ Trung tâm WTO, *Hiệp định Thương mại Tự do (FTA) là gì?*, <https://trungtamwto.vn/chuyen-de/12396-hiep-dinh-thuong-mai-tu-do-fta-la-gi>, truy cập ngày 27/11/2020.

² Trung tâm WTO, *Tổng hợp các FTA của Việt Nam tính đến tháng 11/2020*, <https://trungtamwto.vn/thong-ke/12065-tong-hop-cac-fta-cua-viet-nam-tinh-den-thang-11-2020>, truy cập ngày 27/11/2020.

Về lý thuyết, quyền tự do lập hội của người lao động sẽ giúp họ tự bảo vệ trước nguy cơ lạm dụng từ phía người sử dụng lao động, hoặc chống lại sự móc nối giữa các doanh nghiệp với chính quyền thông qua các lợi ích kinh tế trong ngắn hạn. Về lâu dài, các liên kết trong giới lao động sẽ giúp cân bằng lợi ích giữa doanh nghiệp với người lao động trong khi nhà nước không cần phải sử dụng đến các công cụ cưỡng chế hoặc phải chịu phụ thuộc vào thiện chí của các doanh nghiệp (Nguyễn Anh Đức, 2019: 7). Với việc gắn các quy định về quyền tự do lập hội vào các FTA, các quốc gia đang cho thấy xu hướng gia tăng mối liên kết giữa các lực lượng lao động ở các khu vực hoặc trên toàn cầu nhằm kiểm chế sự lạm dụng của nhóm sử dụng lao động.

Trên thực tế, khi các FTA thế hệ mới có hiệu lực, một trong những thách thức Việt Nam phải giải quyết chính là sự xuất hiện của các tổ chức/hội bên ngoài Công đoàn Việt Nam. Điều này tạo ra không ít áp lực cho tổ chức đại diện người lao động truyền thống của Việt Nam cũng như các quy định hiện hành về quyền lập hội ở nước ta. Cụ thể, cả CPTPP hay EVFTA đều có chương về lao động. Trong đó, các hiệp định không đặt ra các yêu cầu mới về quyền tự do lập hội mà yêu cầu các quốc gia thành viên tuân thủ Công ước số 87 và 98 của ILO về vấn đề này. Theo Công ước số 87 và 98 của ILO, quyền tự do lập hội bao gồm các quyền cơ bản như: (1) quyền được tổ chức và gia nhập các tổ chức theo sự lựa chọn của mình; (2) quyền tự đề ra điều lệ và quy chế của tổ chức, tự bầu ra người đại diện tổ chức và đề ra chương trình hành động của tổ chức; (3) quyền được bảo vệ để chống lại việc bị cơ quan hành chính đình chỉ hoặc giải tán tổ chức của mình; (4) quyền liên kết, theo đó, tổ chức đại diện người lao

động có quyền gia nhập hoặc trở thành hội viên của các liên đoàn, tổng liên đoàn và công đoàn quốc tế. Mặc dù có những nước chưa phê chuẩn hai công ước nói trên, nhưng theo Tuyên bố năm 1998 của ILO, các nước thành viên ILO đều có nghĩa vụ tôn trọng và thúc đẩy các tiêu chuẩn lao động được đề cập trong công ước đó.

Về cơ bản, các FTA thế hệ mới trên thế giới nói chung và CPTPP, EVFTA nói riêng không đặt ra những tiêu chuẩn mới về lao động nhưng đặt ra nghĩa vụ tuân thủ và cơ chế bảo đảm thực thi cam kết chặt chẽ hơn, đòi hỏi các nước thành viên phải sửa đổi hoặc ban hành các văn bản pháp luật để tạo điều kiện cho việc thực thi các nội dung cam kết. Ví dụ, Chương 19 của CPTPP về lao động ghi nhận các quyền lao động được nêu trong Tuyên bố năm 1998 của ILO¹, theo đó quyền tự do liên kết và thương lượng tập thể được xác định là điều kiện để các bên tiến hành đàm phán hay ký kết. Bên cạnh đó, trong EVFTA, các nội dung liên quan đến lao động nói chung và quyền tự do lập hội nói riêng được quy định tại Chương 13 EVFTA về Thương mại và Phát triển bền vững. Các quy định tại chương này nhằm thúc đẩy phát triển bền vững thông qua việc tăng cường cải thiện các khía cạnh liên quan đến thương mại và đầu tư của các vấn đề môi trường và lao động². Theo đó, quy định về quyền tự do lập hội tại hai hiệp định này đều ghi nhận:

¹ Hiệp định CPTPP, Điều 19.3, xem bản dịch tại: https://wtocenter.vn/upload/files/fta/174-ftas-concluded/175-cptpp-tpp11/177-full-text/19_-_Chuong_Lao_dong_-_VIE.pdf, truy cập ngày 27/11/2020.

² Hiệp định EVFTA, Chương 13, xem tại: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:186:FULL&from=EN#page=132>, truy cập ngày 27/11/2020.

“Mỗi bên tái khẳng định cam kết của mình, phù hợp với các nghĩa vụ theo ILO và Tuyên bố ILO về các Nguyên tắc và Quyền cơ bản tại nơi làm việc và những hành động tiếp theo..., cụ thể là các quyền cơ bản: (a) tự do liên kết và công nhận một cách thực chất quyền thương lượng tập thể; (b) chấm dứt mọi hình thức lao động cưỡng bức hoặc ép buộc; (c) loại bỏ một cách hiệu quả lao động trẻ em; và (d) chấm dứt phân biệt đối xử về việc làm và nghề nghiệp”.

Khi các quốc gia ký kết hiệp định, nguyên tắc *pacta-sunt-servanda* (nguyên tắc tận tâm, thiện chí thực hiện các cam kết quốc tế) trong luật quốc tế sẽ ràng buộc các quốc gia phải thực hiện các nghĩa vụ phát sinh từ các điều ước quốc tế đó. Do đó, các quốc gia thành viên phải thực hiện sửa đổi, bổ sung pháp luật trong nước hoặc ban hành luật mới nếu chưa có quy phạm điều chỉnh. ILO đưa ra các tiêu chuẩn lao động trong 8 Công ước của mình, bao gồm: Công ước 87 và 98 về quyền tự do hiệp hội và thương lượng tập thể; Công ước 29 và 105 về quyền tự do không bị cưỡng bức hay bắt buộc lao động; Công ước 138 và 182 về xóa bỏ lao động trẻ em; Công ước 100 và 111 về xóa bỏ phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp. Cho đến nay, Việt Nam đã phê chuẩn 5/8 công ước này. 3 Công ước chưa được phê chuẩn gồm Công ước 87, 98 và 105. Do vậy, thông qua việc ký kết các FTA thế hệ mới như CPTPP, EVFTA, Việt Nam sẽ gia nhập các công ước của ILO về tiêu chuẩn lao động, đồng thời, cần chuyển hóa pháp luật quốc tế vào pháp luật quốc gia.

b) Tác động của những quy định của các FTA đến quyền tự do lập hội ở Việt Nam

Thứ nhất, người lao động được tự do gia nhập các tổ chức công đoàn theo lựa chọn của mình và không nhất thiết phải gia

nhập hệ thống công đoàn của Tổng liên đoàn lao động Việt Nam hiện nay.

Theo quy định tại các FTA, Việt Nam phải đáp ứng các tiêu chuẩn lao động cơ bản của ILO. Cụ thể, Việt Nam phải đảm bảo quyền của người lao động trong việc thành lập và gia nhập tổ chức của người lao động tại cơ sở. Theo đó, người lao động làm việc trong một doanh nghiệp được tự do thành lập tổ chức của người lao động ở cấp doanh nghiệp. Sau khi thành lập, tổ chức đó có thể tự do lựa chọn gia nhập Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và được phép hoạt động ngay, hoặc đăng ký với cơ quan nhà nước và chỉ được phép hoạt động sau khi hoàn thành thủ tục đăng ký.

Thứ hai, các tổ chức công đoàn được thực hiện tự quản về điều lệ, hoạt động, kinh phí và tư cách đại diện.

Các điều khoản về lao động tại các FTA thế hệ mới theo những tiêu chuẩn của ILO đưa ra có quyền tự chủ trong việc: (1) bầu ra đại diện (ban chấp hành); (2) thông qua điều lệ và nội quy của tổ chức; (3) thu phí hội viên và quản lý tài chính, tài sản của tổ chức; (4) đối thoại, thương lượng tập thể theo quy định của pháp luật; (5) tổ chức và lãnh đạo đình công theo quy định của pháp luật. Như vậy, các tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp nằm ngoài hệ thống của Tổng liên đoàn lao động Việt Nam có quyền không kém hơn các tổ chức công đoàn cơ sở thuộc hệ thống của Tổng liên đoàn lao động Việt Nam đối với các quyền lao động được nêu trong Tuyên bố năm 1998 của ILO. Bên cạnh đó, để đại diện và bảo vệ một cách có hiệu quả quyền và lợi ích của người lao động, các FTA cũng có những nội dung nhằm bảo vệ người lao động và tổ chức đại diện của họ 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 quyền lợi cho người lao động.

Với cam kết này, pháp luật của Việt Nam sẽ cần sửa đổi theo hướng tổ chức công đoàn xuất phát từ yêu cầu trực tiếp của người lao động, điều lệ của các tổ chức công đoàn không cần phải tuân theo điều lệ chung của Tổng liên đoàn lao động Việt Nam như Luật Công đoàn hiện hành quy định. Bên cạnh đó, các tổ chức công đoàn có quyền độc lập sở hữu tài sản của mình không nhất thiết phải nằm trong hệ thống chính trị của Việt Nam. Tuy nhiên, về cơ bản, pháp luật Việt Nam cho rằng tổ chức đại diện cho người lao động là tổ chức chính trị - xã hội. Việt Nam chỉ thừa nhận công đoàn là tổ chức duy nhất đại diện, bảo vệ quyền lợi cho người lao động trong quan hệ lao động và Công đoàn là tổ chức đại diện chính thức cho người lao động ở Việt Nam. Vì vậy, quyền tự do thành lập tổ chức đại diện của người lao động cũng gắn liền với quyền tự do thành lập và hoạt động của tổ chức công đoàn.

c) Một số đề xuất hoàn thiện pháp luật về quyền tự do lập hội của Việt Nam đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập

Một là tiến hành rà soát hệ thống các văn bản pháp luật quy định về quyền lập hội nhằm loại bỏ các quy định không phù hợp; sửa đổi, bổ sung những quy định còn thiếu và tiến tới xây dựng một văn bản khung thống nhất về hội. Trên thực tế, chưa có một nghiên cứu nào đánh giá việc có luật riêng sẽ hiệu quả hơn việc dựa vào các quy định dưới luật trong đảm bảo quyền lập hội ở các nước. Tuy nhiên, nhóm tác giả đi theo xu hướng đề xuất xây dựng một luật riêng về hội, nhưng chỉ dừng lại ở dạng luật khung nhằm cụ thể hóa quyền lập hội đã được Hiến pháp Việt Nam và Công ước năm 1966 về quyền dân sự, chính trị

ghi nhận, đồng thời vẫn đảm bảo tôn trọng quyền lập hội cho các chủ thể.

Hai là để tương thích với các cam kết quốc tế mới trong CPTPP, đặc biệt là cam kết có liên quan đến quyền tự do hội họp, tự do thành lập tổ chức công đoàn, Việt Nam cần phải có kế hoạch, lộ trình sửa đổi các văn bản và quy định pháp luật trong nước một cách hợp lý để giải quyết mối quan hệ giữa công đoàn và các tổ chức của người lao động khác.

Ba là ban hành cơ chế, chính sách để nâng cao tính tự chủ và tự quản của hội trước pháp luật; hướng dẫn các hội xây dựng quy chế hoạt động, quy chế quản lý tài sản, tài chính đảm bảo tính dân chủ, minh bạch và đúng pháp luật trong hoạt động nội bộ của hội.

Bốn là xây dựng cơ chế cụ thể nhằm thanh tra, kiểm tra về tổ chức, hoạt động của các hội, tránh tình trạng các hội được lập ra nhưng không duy trì hoạt động thường xuyên, hoặc có hành vi lợi dụng hoạt động của hội để thực hiện các hoạt động vi phạm pháp luật...

Năm là xử lý nghiêm với những hành vi vi phạm liên quan đến hội, bao gồm cả hành vi vi phạm của hội, các thành viên của hội và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan đến quản lý hội.

Sáu là bồi dưỡng nâng cao năng lực cho các cán bộ hội, cụ thể hóa chức năng, tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan trong hoạt động quản lý và vận hành hội. Hoạt động bồi dưỡng có thể thông qua các hình thức như tổ chức các khóa tập huấn ngắn hạn, dài hạn, các hội thảo, tọa đàm về các vấn đề pháp lý và thực tiễn liên quan đến hội và quyền lập hội.

Bảy là xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Chính phủ, các Bộ và chính quyền địa phương

trong quản lý đối với hội. Trên cơ sở đó nghiên cứu thành lập Cục Quản lý hội và tổ chức phi chính phủ trực thuộc Bộ Nội vụ giúp Bộ Nội vụ hoàn thành chức năng tham mưu, giúp Chính phủ quản lý nhà nước về hội. Ngoài ra, cần đẩy mạnh công tác phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan hữu quan trong việc quản lý hội.

Như vậy, mặc dù Việt Nam cũng đã xây dựng và phát triển các quy định chung điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của hội, tuy nhiên những quy định này bước đầu đã bộc lộ những hạn chế, đặt ra yêu cầu cần có sự điều chỉnh cho phù hợp, đặc biệt với bối cảnh hội nhập ngày càng tích cực của Việt Nam với thế giới như hiện nay □

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Hoàng Anh (2015), *Pháp luật về quyền tự do lập hội, hội hợp hòa bình trên thế giới*, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
2. Nguyễn Anh Đức (2019), “Quyền tự do lập hội, hội hợp của người lao động Việt Nam trước yêu cầu từ các hiệp định thương mại tự do”, *Tạp chí Luật học*, số 8, tr. 3-13.
3. Nguyễn Thùy Dương (2016), “Quyền lập hội và bảo đảm quyền lập hội theo Hiến pháp Việt Nam”, trong: Vũ Công Giao (chủ biên, 2016), *Bảo đảm quyền tự do lập hội theo Hiến pháp 2013: lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
4. European Union (2017), *Directorate - General for external policies, policy department, labour rights in export processing zones with a focus on GSP+ beneficiary countries*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603839/EXPO_STU\(2017\)603839_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603839/EXPO_STU(2017)603839_EN.pdf), truy cập ngày 25/6/2018.
5. Lê Thị Thúy Hương, Vũ Công Giao (2016), “Tự do hiệp hội trong luật quốc tế, pháp luật của một số quốc gia và kinh nghiệm cho Việt Nam”, trong: Vũ Công Giao (chủ biên, 2016), *Bảo đảm quyền tự do lập hội theo Hiến pháp năm 2013: lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
6. International Labour Standards Department (2007), *Working Paper No.1, Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, International Labour Office, Geneva, http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_087917/lang--en/index.htm, truy cập ngày 25/6/2018.
7. Nguyễn Thùy Linh (2014), “Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới và vấn đề cải cách thể chế kinh tế ở nước ta”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 21 (tháng 11).
8. Ngô Hữu Phước (2016), “Quyền lập hội trong luật quốc tế và pháp luật một số nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 21 (tháng 11).
9. Lã Khánh Tùng, Nghiêm Hoa, Vũ Công Giao (2015), *Hội và Tự do hiệp hội - Một cách tiếp cận dựa trên quyền*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
10. Trung tâm WTO, *Hiệp định thương mại tự do (FTA) là gì?*, <https://trungtamwto.vn/chuyen-de/12396-hiep-dinh-thuong-mai-tu-do-fta-la-gi>, truy cập ngày 27/11/2020.
11. Trung tâm WTO, *Tổng hợp các FTA của Việt Nam tính đến tháng 11/2020*, <https://trungtamwto.vn/thong-ke/12065-tong-hop-cac-fta-cua-viet-nam-tinh-den-thang-11-2018>, truy cập ngày 27/11/2020.