

# QUYỀN TỰ DO LẬP HỘI, HỘI HỢP CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG VIỆT NAM TRƯỚC YÊU CẦU TỪ CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO<sup>(1)</sup>

**NGUYỄN ANH ĐỨC \***

**Tóm tắt:** Bài viết bàn về quyền tự do lập hội, hội họp của một nhóm chủ thể đặc biệt trong pháp luật là người lao động nhằm chỉ ra những thách thức đối với Nhà nước Việt Nam cả về đối nội và đối ngoại trong việc bảo đảm các quyền này của người lao động trên cơ sở thực thi các hiệp định thương mại tự do. Bài viết làm rõ một số bất cập trong Bộ luật lao động, Luật công đoàn, Bộ luật tố tụng dân sự để chứng minh việc thực hiện các quyền tự do lập hội, hội họp của người lao động là yêu cầu không thể trì hoãn trong bối cảnh hiện nay.

**Từ khoá:** Tự do lập hội; tự do hội họp; người lao động; thương mại tự do

Nhận bài: 26/10/2018

Hoàn thành biên tập: 10/12/2019

Duyệt đăng: 24/12/2019

THE RIGHT TO FREEDOM OF ASSOCIATION AND ASSEMBLY OF WORKERS IN VIETNAM  
IN THE CONTEXT OF REQUIREMENTS OF FREE TRADE AGREEMENTS

**Abstract:** The article discusses the right to freedom of association and assembly of a special group under the labour law which is the group of workers to address the challenges facing the State of Vietnam in both domestic and foreign affairs in guaranteeing this right of workers on the basis of implementing free trade agreements. The author has focused on clarifying some of the shortcomings in the Labour Code, the Law on Trade Union and the Civil Procedure Code to prove that the exercise of the freedom of association and assembly of workers cannot be delayed in the current context.

**Keywords:** Freedom of association; freedom of assembly; worker; free trade

Received: Oct 26<sup>th</sup>, 2018; Editing completed: Dec 10<sup>th</sup>, 2019; Accepted for publication: Dec 24<sup>th</sup>, 2019

C ho đến nay vẫn có những tranh luận về việc tham gia đàm phán và kí kết các hiệp định thương mại tự do (Free trade agreement - FTA) bởi những lo ngại liên quan đến “sự thịnh vượng lâu dài của đất nước”.<sup>(2)</sup>

\* **Khoa luật, Đại học quốc gia Hà Nội**

**E-mail: anhduc@vnu.edu.vn**

(1). Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài khoa học cấp cơ sở: “Hoàn thiện pháp luật về quyền lập hội, hội họp của người lao động trong điều kiện thực thi các hiệp định thương mại tự do ở Việt Nam”, Khoa luật, Đại học quốc gia Hà Nội,

(2). Eugenia Karanikolas, *Current negotiations on Free Trade Agreements*, [http://www.aph.gov.au/ About\\_](http://www.aph.gov.au/About_)

Tuy nhiên, nếu đứng ngoài hoặc chậm chân với xu thế này, các nước sẽ phải chịu sự phân biệt đối xử khiến những thế mạnh nội địa khó phát huy ở các thị trường bên ngoài cũng như hạn chế cơ hội được tiếp cận với những sản phẩm thương mại còn thiếu mà sản xuất nội địa không thể đáp ứng. Do đó, việc tham gia vào các FTA là xu hướng chung của tất cả các quốc gia trong bối cảnh đình trệ các thỏa thuận thương mại toàn cầu như hiện nay.

Parliament/Parliamentary\_Departments/Parliamentary\_Library/pubs/BriefingBook44p/FreeTradeAgreements, truy cập 29/11/2019.

Đối với Việt Nam, Ủy ban châu Âu đã ra phán quyết đối với FTA giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EU), khuyến cáo các quốc gia thành viên EU khi thực hiện đàm phán không chỉ nhằm quan tâm đến bảo đảm các quyền con người của khối này mà còn nhằm “thúc đẩy xa hơn nữa những điều kiện nhân quyền ở các quốc gia đối tác”.<sup>(3)</sup>

Trong phạm vi bài viết này, quyền tự do lập hội (hiệp hội), hội hợp của người lao động được xem xét như nội dung quan trọng cần sớm được quan tâm bởi các cơ quan nhà nước trong bối cảnh những quan hệ lao động hiện tại (chính thức và cả phi chính thức) đang khiến cho phần lớn người lao động, đặc biệt hơn là lao động ngoài nhà nước, đặc biệt hơn là lao động thuộc khối phi chính thức trở nên bị phụ thuộc quá lớn vào các doanh nghiệp, trong khi vai trò của nhà nước cũng như tổ chức công đoàn quốc gia còn quá hạn chế. Giải pháp có ý nghĩa bền vững là trao cho người lao động thêm các cơ chế để họ tự mình tạo ra một loại quyền năng đối trọng với các bên còn lại như doanh nghiệp hay nhà nước.

### **1. Vấn đề quyền tự do lập hội, hội hợp của người lao động trong các hiệp định thương mại tự do**

Nhìn chung, các FTA mới đều có xu hướng yêu cầu tất cả các nước tham gia phải thông qua và duy trì các quyền được nêu trong Tuyên bố năm 1998 của Tổ chức lao động quốc tế (ILO) trong pháp luật, thể chế và thông lệ của quốc gia đó. Các quyền này

được quy định trong 8 công ước cơ bản của ILO, với nền tảng là: tự do liên kết và quyền thương lượng tập thể (Công ước ILO số 87 và 98); loại bỏ tất cả các hình thức lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc (Công ước ILO số 29 và 105); xoá bỏ lao động trẻ em (Công ước ILO số 138 và 182); xoá bỏ phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp (Công ước ILO số 100 và 111).<sup>(4)</sup>

Cho đến nay, hầu như có rất ít nghiên cứu trực tiếp bàn về vấn đề quyền tự do lập hội, hội hợp của người lao động trong các FTA mà chủ yếu bàn chung về các tiêu chuẩn lao động, cách thức bảo đảm hoặc nâng cao khả năng bảo đảm các quy định về quyền của người lao động trong các FTA.

Câu hỏi đặt ra ở đây, đâu là nguyên nhân dẫn tới việc lồng ghép các tiêu chuẩn lao động vào các FTA và trong các tiêu chuẩn đó, sự có mặt của quyền tự do lập hội, hội hợp có ý nghĩa gì? Nếu chỉ dựa trên lập luận rằng đó là những quyền con người cơ bản trong lĩnh vực lao động-việc làm thì có thể được chấp nhận về mặt khoa học pháp lý hay không? Tại sao những liên kết hình thành ban đầu giữa thương mại với quyền con người không bắt nguồn từ các tiêu chuẩn khác về quyền con người như quyền về giáo dục, về bầu cử, về lương thực, cư trú, quyền sống, tự do và an toàn cá nhân, tín ngưỡng, tôn giáo?...

Đã có một số nhà nghiên cứu cố gắng tìm ra mối liên hệ này như Christian Barry

(3). EU Commission, *Decision in case 1409/2014/MHZ*, đoạn 10, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/64308>, truy cập 29/11/2019.

(4). ILO, *Dự án Thúc đẩy quá trình Việt Nam xem xét gia nhập và thực hiện các Công ước (NIRF/EU)*, [https://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Projects/WCM\\_S\\_636637/lang--vi/index.htm](https://www.ilo.org/hanoi/Whatwedo/Projects/WCM_S_636637/lang--vi/index.htm), truy cập 29/11/2019.

và Sanjay G. Reddy trong công bố năm 2006 dựa trên ý tưởng chính rằng hệ thống thương mại quốc tế được thiết kế để giúp nâng cao các tiêu chuẩn lao động và qua đó giúp các quốc gia nghèo tự có thể tạo được sự thịnh vượng nhờ việc tiếp cận các thị trường tiêu thụ thông qua các cơ chế hợp tác song phương hoặc đa phương.<sup>(5)</sup> Lí giải này nghe có vẻ hợp lí nhưng khi quay trở lại với nội dung mà mối liên hệ này được khởi xướng thì lại thấy sự bất hợp lí. Nếu như lí do trên là đúng thì lẽ ra việc khởi xướng mối liên hệ giữa thương mại quốc tế với các tiêu chuẩn về lao động nói chung phải từ các quốc gia có nền kinh tế kém phát triển. Tuy nhiên, nơi xuất phát của ý tưởng này là những quốc gia có nền kinh tế tư bản hùng mạnh. Phải chăng họ sẵn sàng chia sẻ thị trường nội địa cho các quốc gia bên ngoài thông qua việc thúc đẩy các tiêu chuẩn lao động? Đường như câu trả lời là không, mà họ muốn thông qua đó để tìm kiếm những thị trường mới. Ngay sau nghiên cứu của Christian Barry và Sanjay G. Reddy được công bố, Risa L. Lieberwitz đã đưa ra lí giải thuyết phục hơn về mối liên hệ giữa thương mại quốc tế với các tiêu chuẩn lao động. Theo đó, nếu như trong suốt thế kỉ XIX và đến giữa thế kỉ XX, khi mà các cường quốc tư bản vẫn có thể mở rộng thị trường của họ cũng như thu lượm các nguồn lực từ nhiều khu vực khác nhau trên thế giới bằng việc chiếm đóng trực tiếp thì sự sụp đổ của

hệ thống chiếm đóng thực dân đã buộc họ phải tìm kiếm những phương thức thay thế bắt đầu từ nửa sau thế kỉ XX dưới chiêu bài hợp tác kinh tế thông qua các tập đoàn xuyên quốc gia (Transnational corporations - TNCs). Những định chế quốc tế như ngân hàng quốc tế (World Bank - WB), Quỹ tiền tệ quốc tế (International Monetary Fund - IMF), Tổ chức thương mại thế giới (World Trade Organization - WTO) chính là biện pháp giúp thúc đẩy sự mở rộng của các TNCs thông qua các khoản vay có điều kiện hoặc những ưu đãi về thương mại để các quốc gia kém phát triển có thể thực hiện “tự do hoá” kinh tế bằng những chính sách như tư nhân hoá các dịch vụ công hay bảo vệ các tài sản trí tuệ.<sup>(6)</sup> Lúc này, các hiệp định thương mại song phương, đa phương, khu vực được thiết lập nhằm dỡ bỏ hàng rào thuế quan cũng như những rào cản thương mại khác. Đây có thể coi như cuộc cạnh tranh khốc liệt giữa không chỉ các quốc gia cần thu hút vốn đầu tư mà cũng chính là cuộc cạnh tranh giữa các tập đoàn tư bản luôn có nhu cầu mở rộng thị trường. Risa L. Lieberwitz cho rằng, nếu như không có sự lồng ghép các điều kiện về tiêu chuẩn lao động vào các hiệp định thương mại, cuộc mở rộng tìm kiếm nguồn lao động giá rẻ và dồi dào sẽ cứ thế tiếp diễn nhằm đạt được lợi nhuận cao hơn cùng với sự kiểm soát mạnh mẽ hơn đối với các nguồn lực lao động và nguồn lực tự nhiên.<sup>(7)</sup> Việc thúc đẩy

---

(5). Christian Barry và Sanjay G. Reddy, *International Trade and Labor Standards: A Proposal for Linkage*, Nxb. Đại học Columbia, 2006, <https://cup.columbia.edu/book/international-trade-and-labor-standards/9780231140485>, truy cập 29/11/2019.

---

(6). Risa L. Lieberwitz, “Linking Trade and Labor Standards: Prioritizing the Right of Association”, *Cornell International Law Journal*, T. 39: S. 3, bài 7, 2006, tr. 645.

(7). Risa L. Lieberwitz, *tlđđ*, tr. 646.

các điều kiện làm việc của người lao động không chỉ giúp hạn chế cuộc đua tìm kiếm các thị trường lao động giá rẻ mà còn giúp chính các tập đoàn tư bản bảo vệ nguồn lực của họ do hạn chế được dòng di cư của lao động từ nơi có thu nhập thấp đến nơi có thu nhập cao, từ nơi có điều kiện làm việc, tiêu chuẩn lao động thấp đến những nơi có điều kiện, tiêu chuẩn lao động tốt hơn.

Ở chiều ngược lại, chính các quốc gia tiếp nhận vốn, đầu tư từ các quốc gia phát triển hay các tập đoàn tư bản cũng có nhu cầu thúc đẩy, nâng cao các điều kiện, tiêu chuẩn lao động. Một mặt, việc này sẽ giúp các quốc gia giữ được lợi thế về nguồn lực lao động, thậm chí nhằm thu hút thêm nguồn nhân lực có chất lượng từ các quốc gia khác có điều kiện làm việc kém hơn; có cơ hội thâm nhập vào thị trường của đối tác phát triển vốn đã đòi hỏi các điều kiện cao về chất lượng hàng hoá và tiêu chuẩn lao động,... Mặt khác, đây cũng có thể là chủ ý nhằm chuyển dịch trách nhiệm bảo đảm các quyền lợi của người lao động nói chung từ một dạng nghĩa vụ của nhà nước, trong việc cân bằng quyền lợi giữa một bên là các doanh nghiệp với bên kia là người lao động, “đặt vào tay” các doanh nghiệp - chủ thể nhận được lợi ích trực tiếp và nhiều nhất do việc khai thác lao động. Điều này có thể giúp giải thích vì sao các quy định pháp lý về nâng cao tiêu chuẩn lao động được củng cố khá thường xuyên nhưng việc thiết lập và duy trì các cơ chế bảo đảm thực thi còn rất hạn chế trên phạm vi toàn cầu.

Như vậy, có thể thấy rõ, nhu cầu hai chiều như trên cùng với diễn biến toàn cầu

về sự gia tăng các mối quan tâm đối với các quyền con người nói chung chính là cơ sở cho sự ra đời của các công ước về lao động cũng như xu hướng lồng ghép các yêu cầu từ những công ước đó vào các hiệp định thương mại như hiện nay. Tuy nhiên, việc đòi hỏi nâng cao các điều kiện lao động chưa phải là giải pháp triệt để nhằm đạt được mục tiêu kiềm chế sự mở rộng của giới tư bản, cũng đồng thời gặp khó khăn trên thực tế do thiếu các cơ chế thực thi, giám sát cần thiết. Bởi lẽ, ngay cả khi điều kiện, tiêu chuẩn lao động ở các nước kém phát triển được nâng cao thì vẫn khó đuổi kịp tiến trình tương tự ở các quốc gia phát triển hơn như ở Hoa Kỳ hay khu vực châu Âu. Hơn nữa, giới tư bản cũng nhận thức được rất rõ rằng nếu họ buông lỏng để quá trình này diễn ra thì đến thời điểm ngắn hạn nào đó, họ sẽ bị cạn kiệt nguồn lao động giá rẻ. Do đó, khi khoảng cách giữa hai khối phát triển và kém phát triển (ít nhất về các tiêu chuẩn lao động, ngoài ra còn rất nhiều yếu tố khác) được thu hẹp đến mức độ nào đó, chu kì vận động của các dòng vốn tư bản lại tiếp tục chuyển đổi để lập lại quy luật trước đó. Ở đây không thể bỏ qua sự cấu kết, hỗ trợ lẫn nhau của giới tư bản ở các quốc gia trên phạm vi toàn cầu mà như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định “Tư bản không có tổ quốc”.<sup>(8)</sup> Đó có lẽ chính là lí do khiến vai trò của WTO dần trở nên mờ nhạt trong tiến trình phát triển của

---

(8). Nguyễn Ái Quốc, *Đường Kách Mệnh*, Phần Kách mệnh Pháp, <http://www.bqlang.gov.vn/chu-tich-ho-chi-minh/tac-pham/982-tac-ph-m-du-ng-kach-m-nh-c-a-ch-t-ch-h-chi-minh.html?showall=&start=1>, truy cập 29/11/2019.

thương mại quốc tế những năm gần đây. Do mức độ “tự do hoá” nói chung, bao gồm các quy định về tiêu chuẩn lao động trong khuôn khổ WTO đạt đến mức bão hoà thì các dòng tư bản có xu hướng điều chỉnh để khu biệt hoá, tiếp tục phân tách thông qua thúc đẩy các hiệp định thương mại song phương và khu vực thay vì các hiệp định đa phương trong khuôn khổ của WTO.

Với thực tế đó, tác giả đồng tình với quan điểm của Risa L. Lieberwitz rằng quyền tự do hiệp hội là chìa khoá giúp các quốc gia bổ sung cho sự thiếu hụt của các cơ chế bảo đảm thực thi các tiêu chuẩn, điều kiện lao động trong xã hội tiến bộ.

Về ngắn hạn, quyền tự do hiệp hội, hội hợp của người lao động sẽ giúp người lao động tự bảo vệ họ trước nguy cơ lạm dụng từ phía các doanh nghiệp, chủ sử dụng lao động. Hơn thế nữa, quyền này cũng giúp người lao động có công cụ cản trở sự móc nối giữa các doanh nghiệp với chính quyền thông qua các lợi ích kinh tế. Xét về dài hạn, các liên kết của giới công nhân sẽ giúp quá trình cân bằng lợi ích giữa doanh nghiệp với người lao động đạt được thuận lợi trong khi nhà nước không cần phải sử dụng đến các công cụ cưỡng chế hay phải chịu phụ thuộc vào thiện chí của các doanh nghiệp. Giải pháp này có tính khả thi hơn và bền vững hơn nhiều so với các giải pháp khác, thậm chí hiệu quả hơn so với phương thức cách mạng vô sản cực đoan đã từng xuất hiện trong quá khứ vốn quá đề cao mục tiêu xoá bỏ chế độ tư sản (khác với chế độ tư hữu, cần đặc biệt chú trọng để phân biệt) khiến cho những người làm chủ sau cách mạng trở

nên lúng túng trước những đòi hỏi về cách thức phát triển kinh tế nói chung và thương mại nói riêng do xuất thân từ vị thế của người lao động và hầu như thiếu mọi kỹ năng của những người sử dụng lao động. Với việc ưu tiên bảo đảm quyền tự do hiệp hội và hội hợp, người lao động được trao thêm quyền lực để trở thành một bên chủ thể trong cuộc thương lượng về các vấn đề liên quan đến tiêu chuẩn lao động (như chấm dứt lao động cưỡng bức, độ tuổi lao động tối thiểu, chống phân biệt đối xử,...) thay vì chỉ dựa vào sự áp chế của nhà nước hay sự nhượng bộ nhỏ giọt của các doanh nghiệp (trước sức ép từ nhà nước). Bằng việc gắn quyền tự do hiệp hội, hội hợp với các FTA, mục tiêu có thể thấy là nhằm gia tăng mối liên kết giữa lực lượng lao động ở các khu vực cũng như toàn cầu nhằm kiểm chế chủ nghĩa tư bản. Điều đó góp phần giải thích vì sao các công ước của ILO liên quan đến tự do hiệp hội và thương lượng tập thể đạt được vào thời điểm cực thịnh của phong trào công nhân quốc tế. Thành quả đó đến từ nỗ lực đấu tranh của giới lao động toàn cầu từ những giai đoạn trước đó và cả sự ủng hộ của các lực lượng nhân văn vốn vẫn tồn tại trong giới tư bản. Một phần, do giới chủ không thể kìm chế được mức độ ảnh hưởng mạnh mẽ của phong trào công nhân trong thời kỳ này nên buộc phải thừa nhận. Mặt khác, họ cũng nhận thấy khả năng có thể tác động đến các phong trào này để đạt được những lợi ích nhất định trong tương lai do vấn đề lợi ích kinh tế vẫn luôn là miếng mồi có sức mạnh chi phối lớn.

Tất nhiên, phải hiểu rằng, ý nghĩa nguyên sơ của quyền tự do hiệp hội và hội hợp như

vậy có thể bị tác động từ nhiều khía cạnh khác nhau khiến cho quyền này bị lạm dụng và ẩn chứa những động cơ, mục đích khác như về chính trị. Tuy vậy, cần phân biệt rõ về bản chất đó là những sự lạm dụng của quyền tự do hiệp hội, hội họp chứ không phải vì ý nghĩa nội tại của các quyền này. Do đó, giải pháp không thể là trì hoãn hay ngăn trở việc thực hiện quyền tự do hiệp hội, hội họp mà phải là phương án hạn chế những sự lạm dụng quyền tự do hiệp hội, hội họp cho các mục đích khác.

## **2. Yêu cầu bảo đảm quyền tự do lập hội, hội họp của người lao động theo các hiệp định thương mại tự do và một số bất cập trong pháp luật Việt Nam**

### *2.1. Bối cảnh tham gia các hiệp định thương mại tự do của Việt Nam và yêu cầu đặt ra đối với quyền lập hội, hội họp của người lao động*

Tính đến nay, Việt Nam đã ký kết, thực thi và đang đàm phán tổng cộng 16 FTA.<sup>(9)</sup> Nhìn chung, các hiệp định quan trọng như Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), FTA giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA) đều không đặt ra yêu cầu mới về quyền tự do hiệp hội, hội họp của người lao động mà chỉ yêu cầu các bên tuân thủ Công ước số 87 và 98 của ILO về vấn đề này. Đối chiếu với hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay về quyền tự do hiệp hội, hội họp cho thấy có một số khoảng trống mà pháp luật Việt Nam chưa đáp ứng được. Sau khi CPTPP đã hoàn tất

việc ký kết, các cơ quan chức năng đã thúc đẩy hoạt động thẩm tra các nội dung của Hiệp định. Tại phiên họp toàn thể lần thứ 11 của Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội, ngày 10/10/2018, Ủy ban đã tiến hành thẩm tra nội dung về các cam kết liên quan đến lĩnh vực lao động, công đoàn và y tế. Tại phiên họp này, đại diện Bộ lao động, thương binh và xã hội cho biết, Bộ đã phê duyệt kế hoạch hành động của tổ công tác và nhóm kỹ thuật về các FTA và các đơn vị có liên quan của Bộ trong giai đoạn 2018 - 2020. Các nhiệm vụ của tổ công tác và các đơn vị liên quan bao gồm việc diễn giải, cung cấp thông tin về cam kết lao động của Việt Nam trong CPTPP tới các cơ quan, tổ chức có liên quan, tới cộng đồng doanh nghiệp và người dân; rà soát, đối chiếu cam kết lao động trong hai hiệp định với pháp luật Việt Nam để phục vụ việc sửa đổi, bổ sung Bộ luật lao động; tiến hành nghiên cứu và nếu thấy đủ điều kiện trình các cấp có thẩm quyền phê chuẩn các công ước ILO, đặc biệt là các công ước cơ bản được nêu trong hai hiệp định.<sup>(10)</sup> Bằng việc tham gia các hiệp định này, Việt Nam cần sửa đổi các quy định của pháp luật có liên quan nhằm bảo đảm tốt hơn quyền tự do hiệp hội, hội họp của người lao động mà ít nhất là lấp đầy những khoảng trống pháp lý. Trong đó, những bất cập điển hình liên quan đến khái niệm “người lao động” và những rào cản trong pháp luật công đoàn. Những

(9). Trung tâm WTO, *Việt Nam đã tham gia bao nhiêu FTA?*, <http://www.trungtamwto.vn/chuyen-de/12403-viet-nam-da-tham-gia-bao-nhieu-fta>, truy cập 29/11/2019.

(10). VietnamPlus, *Thẩm tra việc phê chuẩn CPTPP, các cam kết về lao động, công đoàn*, <https://www.vietnamplus.vn/tham-tra-viec-phe-chuan-cptpp-cac-cam-ket-ve-lao-dong-cong-doan/529102.vnp>, truy cập 29/11/2019.

bất cập này sẽ nghiêm trọng hơn khi mở rộng các cơ chế đầu tư theo các FTA, trực tiếp tác động đến quyền lợi của người lao động và có liên quan chặt chẽ đến vai trò của các tổ chức đại diện người lao động là giải quyết các tranh chấp giữa người lao động với các nhà đầu tư nước ngoài.<sup>(11)</sup>

## *2.2. Một số bất cập pháp lý hiện nay*

Với đặc trưng về sự lãnh đạo toàn diện, tuyệt đối của một chính đảng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động, Việt Nam nhất quán cho rằng tổ chức đại diện cho người lao động là tổ chức mang tính chính trị-xã hội. Về cơ bản, Việt Nam coi quyền này của giai cấp công nhân là khác biệt so với quyền tự do hiệp hội, hội hợp nói chung. Minh chứng rõ nhất là ngay sau khi ban hành hai đạo luật về lập hội và hội hợp vào tháng 5/1957, một đạo luật khác về công đoàn - một tổ chức quần chúng của giai cấp công nhân tự nguyện lập ra, tất cả những người lao động chân tay hoặc trí óc được nhận thù lao đều được gia nhập công đoàn - đã được ban hành. Luật công đoàn năm 1957 được duy trì đến năm 1990 mới được thay thế và đạo luật đang có hiệu lực hiện nay được ban hành năm 2012 - Luật công đoàn năm 2012. Hiện Việt Nam cũng đang trong quá trình nghiên cứu sửa đổi Luật công đoàn. Về cơ

bản, pháp luật về công đoàn đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thực thi quyền tự do hiệp hội, hội hợp của người lao động nói chung nhưng còn nhiều bất cập, đặc biệt là quá tập trung bảo vệ người lao động trong khu vực công (quốc doanh) mà chưa chú trọng đến quan hệ lao động tư nhân,<sup>(12)</sup> quy định của pháp luật trong lĩnh vực quan hệ lao động còn nhiều bất cập và nhiều quy định đã lạc hậu<sup>(13)</sup>... Bên cạnh những vấn đề của Luật công đoàn, bản thân khái niệm “người lao động” trong pháp luật Việt Nam hiện hành cũng cần được nhìn nhận lại. Cụ thể, pháp luật về công đoàn Việt Nam hiện nay có một số vấn đề lớn sau đây:

*Thứ nhất*, Luật công đoàn năm 2012 đã loại bỏ các tổ chức liên đoàn lao động được thành lập không trực thuộc Tổng liên đoàn lao động Việt Nam. So với hai luật được ban hành năm 1957 và 1990, đây là bước lùi trong việc bảo đảm quyền tự do hiệp hội, hội hợp của người lao động. Theo Luật công đoàn năm 1957, việc thành lập tổ chức công đoàn được thực hiện theo chiều từ dưới lên. Cụ thể, Điều 3 Luật này quy định: “*Mỗi tổ chức công đoàn, khi thành lập phải báo cáo*

---

(11). Những bất cập này là kết quả nghiên cứu của tác giả đã được công bố tại bài viết: “Bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo liên quan đến đầu tư nước ngoài khi thực thi Hiệp định thương mại tự do ở Việt Nam”, *Tạp chí luật học*, số 11/2017, tr. 23 - 31. Căn cứ trên kết quả nghiên cứu đã được công bố này, tác giả bình luận thêm về tác động đối với nhu cầu sớm củng cố cơ chế pháp lý bảo đảm quyền tự do hiệp hội, hội hợp của người lao động ở Việt Nam.

---

(12). Ông Phạm Minh Chính phát biểu tại phiên thảo luận của Quốc hội về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019, xem: *Tổng liên đoàn xin lùi sửa Luật công đoàn để đáp ứng quy định của CPTPP*, <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/tong-lien-doan-xin-lui-sua-luat-cong-doan-de-dap-ung-quy-dinh-cua-cptpp-3756811.html>, truy cập 29/11/2019.

(13). Ông Ngô Duy Hiền phát biểu tại phiên bế mạc Đại hội công đoàn Việt Nam lần thứ 12, xem: *Báo lao động, Bế mạc Đại hội công đoàn Việt Nam lần thứ XII*, <https://laodong.vn/cong-doan/be-mac-dai-hoi-cong-doan-viet-nam-lan-thu-xii-632918.laod>, truy cập 29/11/2019.

*lên công đoàn cấp trên công nhận và báo cho uỷ ban hành chính cấp tương đương biết*". Nghĩa là người lao động có thể thành lập các tổ chức công đoàn riêng và báo cáo việc thành lập đó với công đoàn cấp trên để được công nhận, cơ quan hành chính cấp tương đương cũng chỉ cần được thông báo chứ không có chức năng công nhận hay cấp phép thành lập công đoàn. Trong khi đó Luật công đoàn năm 2012 và Điều lệ Tổng liên đoàn lao động Việt Nam năm 2013 quy định việc thành lập các công đoàn cơ sở do liên đoàn lao động ở cấp hành chính tương đương thành lập. Đến Luật công đoàn năm 1990, quan niệm về quyền thành lập các tổ chức hiệp hội của người lao động nhìn chung vẫn còn thông thoáng dù bối cảnh quốc tế lúc bấy giờ tạo ra những e ngại lớn đối với các công đoàn độc lập. Mặc dù vậy, Luật công đoàn năm 1990 vẫn thừa nhận: "*Các hội của những người lao động thành lập theo quy định của pháp luật có quyền gia nhập các liên đoàn lao động. Khi thành lập, mỗi tổ chức công đoàn thông báo cho cơ quan chính quyền, tổ chức hữu quan để xây dựng quan hệ công tác*".<sup>(14)</sup> Đến Luật công đoàn năm 2012, quyền thành lập và gia nhập công đoàn chỉ còn dành cho các cá nhân là "người lao động Việt Nam". Bên cạnh đó, trình tự và thủ tục thành lập, gia nhập công đoàn phải tuân theo Điều lệ của Tổng liên đoàn lao động mà theo Điều lệ của Tổng liên đoàn năm 2013, chỉ có các nội dung về việc kết nạp các cá nhân vào tổ chức công đoàn có sẵn hoặc thăm quyền thành lập tổ

chức công đoàn của các cấp liên đoàn lao động (theo chiều từ trên áp xuống).

*Thứ hai*, về mặt pháp lý, tổ chức công đoàn Việt Nam ở các cấp có chức năng nền tảng là "đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người lao động". Tuy nhiên, chức năng này không được xác định rõ trong Luật công đoàn là "quyền" hay "trách nhiệm" của công đoàn. Nếu chức năng này được hiểu là quyền, đương nhiên tổ chức công đoàn có thể thực hiện hoặc không thực hiện. Trên thực tế, các tổ chức công đoàn cũng rất ít khi thực hiện hiệu quả chức năng đại diện cho người lao động để giải quyết các vấn đề phát sinh trong quan hệ lao động từ sớm. Đặc biệt là chức năng đại diện cho người lao động hoặc tập thể người lao động tham gia vào các quá trình khiếu nại, tố cáo hoặc tố tụng liên quan đến quyền lợi của người lao động. Trong khi đó, một số vụ việc khiếu nại, tố cáo liên quan đến lãnh đạo tổ chức công đoàn thì lại được công đoàn rất tích cực "đại diện". Tiêu biểu là vụ việc ông Đinh H. Th. có nhiều đơn thư tố cáo ông Đặng Ng. T. - thuộc Tổng liên đoàn lao động Việt Nam, chỉ trong vòng chưa đầy 1 tháng (từ ngày 19/7/2013 đến ngày 08/8/2013), Tổng liên đoàn lao động Việt Nam đã phát ra 02 công văn đề nghị Giám đốc công an thành phố Hà Nội tiến hành điều tra hành vi của ông Đinh H. Th.<sup>(15)</sup> Việc đại diện như

---

(14). Khoản 2 Điều 1 Luật công đoàn năm 1990.

---

(15). Công văn số 1064/TLĐ gửi Giám đốc công an thành phố Hà Nội ngày 19/7/2013 và Công văn số 1157/TLĐ gửi ngày 08/8/2013. Xem tại: <http://www.congdoan.vn/FileManager/Files/My%20Documents//ScanPDF/2013/cv/CV1157.pdf> và [www.congdoan.vn/FileManager/Files/My%20Documents//ScanPDF/2013/cv/CV1064.pdf](http://www.congdoan.vn/FileManager/Files/My%20Documents//ScanPDF/2013/cv/CV1064.pdf), truy cập 29/11/2019.

vậy mặc dù có thể hợp pháp nhưng phát công văn đề nghị điều tra là trường hợp rất hiếm, có lẽ bởi người bị tố cáo chính là lãnh đạo của tổ chức công đoàn. Trái lại, việc kiến nghị của ông Nguyễn V. H. (Trường trung cấp nghề Cần Thơ) về việc làm rõ một số hành vi trù dập người chống tiêu cực, tham nhũng tại Liên đoàn lao động thành phố Cần Thơ thì Tổng liên đoàn lại chỉ yêu cầu chính Liên đoàn lao động Cần Thơ xem xét giải quyết và báo cáo.<sup>(16)</sup>

Thứ ba, cũng liên quan đến chức năng đại diện của tổ chức công đoàn, Luật công đoàn cho phép công đoàn: “Đại diện cho tập thể người lao động khởi kiện tại toà án khi quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của tập thể người lao động bị xâm phạm; đại diện cho người lao động khởi kiện tại toà án khi quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động bị xâm phạm và được người lao động uỷ quyền. Đại diện cho tập thể người lao động tham gia tố tụng trong vụ án lao động, hành chính, phá sản doanh nghiệp để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của tập thể người lao động và người lao động”.<sup>(17)</sup> Trong khi đó, pháp luật Việt Nam hiện nay về khởi kiện liên quan đến tập thể người lao động còn có mâu thuẫn. Cụ thể, việc đại diện của tổ chức công đoàn theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự thuộc trường hợp đại diện theo uỷ quyền vì không

được liệt kê trong các trường hợp đại diện theo pháp luật.<sup>(18)</sup> Đây là điểm bất hợp lý bởi với công đoàn cơ sở thì rất khó để họ nhận uỷ quyền của người lao động mà khởi kiện “vì công đoàn cơ sở lại ở ngay trong lòng doanh nghiệp và ăn lương của doanh nghiệp nên không có chuyện chủ tịch công đoàn cơ sở đứng ra khởi kiện chính giám đốc doanh nghiệp”.<sup>(19)</sup> Nếu chuyển lên công đoàn cấp trên để đại diện khởi kiện thì cũng phức tạp do thủ tục uỷ quyền đòi hỏi “mỗi người lao động muốn uỷ quyền phải trực tiếp đi cùng người được uỷ quyền ra uỷ ban, phòng công chứng làm giấy tờ với lệ phí 130.000 đồng. Với những doanh nghiệp có tới 1.000, 2.000 lao động thì hàng nghìn người đi ra uỷ quyền rất mất thời gian”.<sup>(20)</sup> Thậm chí ngay cả khi đã hoàn tất việc uỷ quyền của hàng ngàn người lao động thì “khi xử toà án sẽ xử

(16). Công văn số 114/TLĐ ngày 18/01/2013. Xem tại: [www.congdoan.vn/FileManager/Files/My%20Documents/ScanPDF/2013/cv/CV114.pdf](http://www.congdoan.vn/FileManager/Files/My%20Documents/ScanPDF/2013/cv/CV114.pdf), truy cập 29/11/2019.

(17). Khoản 8, khoản 9 Điều 10 Luật công đoàn năm 2012.

(18). Theo Điều 134 Bộ luật dân sự năm 2015, đại diện là việc cá nhân hoặc pháp nhân danh cá nhân hoặc pháp nhân khác; tập thể người lao động không phải là pháp nhân nên chỉ có thể đại diện nhân danh cá nhân người lao động. Trong khi Điều 137 Bộ luật dân sự năm 2015 liệt kê các trường hợp là đại diện theo pháp luật của cá nhân thì chỉ có thể là cá nhân chứ không phải tổ chức công đoàn. Do đó, việc đại diện cho tập thể người lao động bắt buộc phải thông qua hình thức đại diện theo uỷ quyền.

(19). Ý kiến của ông Bùi Sĩ Lợi, xem: Đầu tư chứng khoán, *Trao quyền khởi kiện nợ BHXH cho công đoàn: Còn nhiều bế tắc*, <https://tinnhanhchungkhoan.vn/bao-hiem-xa-hoi/trao-quyen-khoi-kien-no-bhxh-cho-cong-doan-con-nhieu-be-tac-187091.html>, truy cập 29/11/2019.

(20). Ý kiến của ông Mai Đức Chính, xem: Báo mới, *Khởi kiện nợ bảo hiểm xã hội: Quy định có nhưng vẫn khó thực hiện*, <https://baomoi.com/khoi-kien-no-bao-hiem-xa-hoi-quy-dinh-co-nhung-van-kho-thuc-hien/c/22216667.epi>, truy cập 29/11/2019.

*lí từng vụ án vì đây là tranh chấp cá nhân*”<sup>(21)</sup> do các uỷ quyền đều là uỷ quyền cá nhân mà không phải là uỷ quyền của tập thể người lao động.

*Thứ tư*, quyền đình công và các hình thức biểu đạt ý chí tập thể của người lao động chưa được pháp luật quy định rõ ràng khiến cho thực tế áp dụng rất khó khăn. Trong đó, việc không cho phép đình công ngoài phạm vi doanh nghiệp là cản trở lớn ảnh hưởng đến hiệu quả của đình công, đặc biệt trong những trường hợp xảy ra tranh chấp về chính sách của nhà nước. Chẳng hạn như chính sách quản lý nhà nước đối với loại hình vận tải công nghệ GRAB với loại hình vận tải truyền thống, người lao động ở cả hai khối này đều phải trông chờ vào kết quả “cuộc chiến” giữa “hai ông chủ” là doanh nghiệp GRAB và hiệp hội vận tải (liên hiệp của các ông chủ sử dụng lao động) mà không trực tiếp có cơ hội tham gia bày tỏ nhu cầu và mối quan tâm của chính họ.

*Thứ năm*, Luật công đoàn năm 2012 xác định tranh chấp về quyền công đoàn là tranh chấp phát sinh giữa người lao động, đoàn viên công đoàn, tổ chức công đoàn với đơn vị sử dụng lao động về việc thực hiện quyền công đoàn.<sup>(22)</sup> Tuy nhiên, quan hệ tranh chấp còn có thể phát sinh với cơ quan nhà nước có thẩm quyền vì ngay ở khoản 1 Điều 4 Luật công đoàn năm 2012 đã đề cập chủ thể này

và cho phép “cơ quan có thẩm quyền” có thể đặt ra các quy định về việc thực hiện quyền công đoàn. Trong trường hợp việc đặt ra những quy định đó gây ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền công đoàn thì cũng phải coi đó là một dạng tranh chấp về quyền công đoàn. Hơn nữa, quan hệ tranh chấp cũng có thể phát sinh giữa người lao động, công đoàn viên với tổ chức công đoàn. Bởi lẽ không phải trong mọi hoàn cảnh, tổ chức công đoàn đều đại diện cho quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động.

Ngoài khía cạnh pháp lý, thực tế hoạt động cho thấy, công tác công đoàn và phong trào công nhân đã đáp ứng tốt hơn nhu cầu, nguyện vọng chính đáng của đoàn viên, công nhân, viên chức, người lao động,... Tuy nhiên, “*tiếng nói công đoàn cơ sở nhiều nơi chưa thực sự mạnh mẽ, chưa thuyết phục được chủ sử dụng lao động; vấn đề tranh chấp lao động và đình công diễn biến phức tạp*”;<sup>(23)</sup> “*việc làm, đời sống vật chất và tinh thần của công nhân đang có nhiều khó khăn, bức xúc, đặc biệt là ở bộ phận công nhân lao động giản đơn tại các doanh nghiệp của tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài*”<sup>(24)</sup>...

Ngoài những vấn đề trên, định nghĩa pháp lý về “người lao động” trong pháp luật Việt Nam hiện hành cũng cần được xem xét lại bởi lẽ:

---

(21). Ý kiến của ông Mai Đức Chính, xem: Báo mới, *Khởi kiện nợ bảo hiểm xã hội: Quy định có nhưng vẫn khó thực hiện*, <https://baomoi.com/khoi-kien-no-bao-hiem-xa-hoi-quy-dinh-co-nhung-van-kho-thuc-hien/c/22216667.epi>, truy cập 29/11/2019.

(22). Khoản 7 Điều 4 Luật công đoàn năm 2012.

---

(23). *Bế mạc đại hội công đoàn Việt Nam lần thứ 12*, <https://laodong.vn/cong-don/be-mac-dai-hoi-cong-don-viet-nam-lan-thu-xii-632918.lido>, truy cập 29/11/2019.

(24). Nghị quyết Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành trung ương đảng khoá 10 năm 2008 (Nghị quyết số 20-NQ/TW).

- Theo khoản 1 Điều 3 Bộ luật lao động năm 2012: “*Người lao động là người từ đủ 15 tuổi trở lên, có khả năng lao động, làm việc theo hợp đồng lao động, được trả lương và chịu sự quản lý, điều hành của người sử dụng lao động*”. Với định nghĩa này, các nhà làm luật có thể mong muốn rằng sẽ giúp hạn chế tình trạng sử dụng lao động trẻ em. Tuy nhiên, việc đặt ra độ tuổi trong định nghĩa về người lao động kết hợp với quy định khác tại Điều 164 về sử dụng lao động dưới 15 tuổi đã khiến cho định nghĩa nói trên về “người lao động” bị giảm đi giá trị liên quan đến ngăn chặn tình trạng lao động trẻ em. Mặc dù vậy, định nghĩa ở Bộ luật lao động còn phù hợp hơn so với định nghĩa nêu tại Luật việc làm năm 2013. Theo Luật việc làm, “người lao động” được quy định “là công dân Việt Nam từ đủ 15 tuổi trở lên, có khả năng lao động và có nhu cầu làm việc”. Định nghĩa theo Luật việc làm đã đánh đồng hai khái niệm “người lao động” với “người trong độ tuổi lao động”. Đây là sự nhầm lẫn hết sức nghiêm trọng - không phải vì định nghĩa này ghi nhận “độ tuổi lao động tối thiểu”, mà vì đã định nghĩa người lao động là tất cả những người “có khả năng lao động và có nhu cầu làm việc”. Đây là dấu hiệu đặc trưng cho “người trong độ tuổi lao động” chứ không phải đặc điểm điển hình của khái niệm “người lao động”.

- Ngay cả khi sử dụng định nghĩa theo Bộ luật lao động năm 2012, có thể thấy các nhà làm luật đã gần như loại trừ bộ phận người lao động trong các khu vực phi chính thức với ước tính khoảng hơn 18 triệu người

(tương đương 57,2% tổng số người lao động) vào thời điểm năm 2016.<sup>(25)</sup> Lý do là định nghĩa xác định người lao động phải “làm việc theo hợp đồng” trong khi hợp đồng phải được lập thành văn bản, trừ trường hợp thực hiện công việc có thời hạn dưới 03 tháng (Điều 16). Đây là thách thức pháp lý lớn đối với việc bảo vệ các quyền của người lao động nói chung và bảo vệ quyền lập hội, hội hợp nói riêng./.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Christian Barry và Sanjay G. Reddy, *International Trade and Labor Standards: A Proposal for Linkage*, Nxb. Đại học Columbia, 2006, <https://cup.columbia.edu/book/international-trade-and-labor-standards/9780231140485>
2. Nguyễn Ái Quốc, *Đường Kách Mệnh*, Phần Kách mệnh Pháp, <http://www.bqllang.gov.vn/chu-tich-ho-chi-minh/tac-pham/982-tac-ph-m-du-ng-kach-m-nh-c-a-ch-t-ch-h-chi-minh.html?showall=&start=1>
3. Nguyễn Anh Đức, “Bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo liên quan đến đầu tư nước ngoài khi thực thi Hiệp định thương mại tự do ở Việt Nam”, *Tạp chí luật học*, số 11/2017.
4. Risa L. Lieberwitz, “Linking Trade and Labor Standards: Prioritizing the Right of Association”, *Cornell International Law Journal*, T. 39: S. 3, bài 7, 2006.

---

(25). *Để lao động phi chính thức không bị bỏ quên*, <http://www.nhandan.com.vn/xahoi/tin-tuc/item/34295202-de-lao-dong-phi-chinh-thuc-khong-bi-bo-quen.html>, truy cập 29/11/2019.