

TỰ DO DI CHUYỂN LAO ĐỘNG ASEAN: ƯU ĐIỂM, HẠN CHẾ VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

BÙI THỊ NGỌC LAN *

Tóm tắt: Cách tiếp cận về tự do di chuyển lao động của ASEAN trong Cộng đồng kinh tế ASEAN tương đối đặc thù, đó là di chuyển lao động có quản lý và tạo thuận lợi hơn cho sự di chuyển của lao động. Hiện nay, trong bối cảnh Cộng đồng kinh tế ASEAN đã được hình thành, các quốc gia thành viên vẫn tiếp tục triển khai những biện pháp được ghi nhận trong các văn kiện của ASEAN để thúc đẩy hội nhập sâu hơn về lao động. Bài viết phân tích cách tiếp cận của ASEAN về tự do di chuyển lao động; đánh giá những ưu điểm và hạn chế của các tiếp cận trên; từ đó khuyến nghị việc “nâng cấp” hiệu lực pháp lý của các văn bản hiện hành quy định về tự do di chuyển lao động, cải thiện cơ chế thực thi và giám sát thực thi các cam kết liên quan cũng như đẩy mạnh kí kết các thoả thuận công nhận lẫn nhau về trình độ và kỹ năng nghề nhằm thúc đẩy hơn di chuyển lao động nội khối trong giai đoạn tiếp theo của AEC.

Từ khoá: ASEAN; cộng đồng kinh tế; tự do di chuyển lao động

Nhận bài: 26/4/2020

Hoàn thành biên tập: 07/10/2020

Duyệt đăng: 09/10/2020

FREE MOVEMENT OF LABOUR IN ASEAN: ADVANTAGES, DISADVANTAGES AND RECOMMENDATIONS

Abstract: The ASEAN approach on free movement of labour in ASEAN Economic Community (AEC) is typical, which aims at managed mobility and facilitation for a more comfortable movement of labour. Currently, after the establishment of AEC, the ASEAN Member States still continue to implement the measures regulated in the ASEAN documents in order to promote deeper labour integration. This paper analyses the ASEAN approach on free movement of labour; evaluates the advantages and limitations of the such approach, thereby recommends “upgrading” the legal effect of the existing documents governing free movement of labour, improving related enforcement mechanism and compliance monitoring and accelerating the conclusion of mutual recognition arrangements on labour qualifications and skills to foster the regionally free movement of labour in the next period of AEC.

Keywords: ASEAN; economic community, free movement of labour

Received: Apr 26th, 2020; Editing completed: Oct 7th, 2020; Accepted for publication: Oct 9th, 2020

1. Tiếp cận của ASEAN về tự do di chuyển lao động

Khi nói tới tự do di chuyển lao động, có thể đề cập một số lý thuyết điển hình như lý

thuyết của Ernest Ravenstein về di dân vì động lực kinh tế, lý thuyết về di cư do yếu tố kinh tế của Harvey B. King, thuyết tân cổ điển, lý thuyết vốn con người, thuyết mạng lưới xã hội, lý thuyết về hội nhập và xuyên quốc gia, trong đó tiếp cận theo quan điểm của lý thuyết về hội nhập và xuyên quốc gia

* Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: builan@hlu.edu.vn

hiện đại dường như phù hợp để giải thích hiện tượng di chuyển lao động quốc tế nói chung và di chuyển lao động trong ASEAN nói riêng trong bối cảnh hiện nay.⁽¹⁾ Các tác giả tiêu biểu của lý thuyết về hội nhập và xuyên quốc gia như Massey, Douglas, Unison, Robert E.B trong các nghiên cứu của mình đã chỉ ra rằng quá trình toàn cầu hoá mở ra các cơ hội cho sự di chuyển của các yếu tố đầu vào của quy trình sản xuất, sự di chuyển của lao động quốc tế bên cạnh tạo nên những cơ hội còn nảy sinh những thách thức mà các quốc gia phải hợp tác để đối phó với những thách thức đó.⁽²⁾ Tự do di chuyển lao động ASEAN là kết quả tất yếu của quá trình hội nhập khu vực, đặc biệt là sự hình thành của Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) với trụ cột cơ bản là “một thị trường và cơ sở sản xuất thống nhất”, trong đó, tự do di chuyển lao động là một trong những yếu tố cốt lõi.

Đối với Liên minh châu Âu (EU), tự do di chuyển lao động (Free movement of workers) là nội dung thuộc về tự do di chuyển con người (Free movement of persons) bên cạnh tự do thành lập (Free movement of establishment). Để thực hiện tự do di chuyển lao động trong khối, các quốc gia thành viên của EU phải thực hiện nghĩa vụ xoá bỏ rào cản phân biệt đối xử trực tiếp và gián tiếp dựa trên yếu tố quốc tịch đối với lao động đến từ các quốc gia thành viên.⁽³⁾ Trong

khuôn khổ ASEAN, tự do di chuyển lao động không có nghĩa các quốc gia thành viên sẽ thực hiện nghĩa vụ xoá bỏ các rào cản về tiếp cận thị trường lao động mà ASEAN chỉ hướng tới mô hình di chuyển lao động có quản lý và tạo thuận lợi hơn cho lao động được di chuyển trong khối. Cụ thể, mô hình này được thiết kế như sau:

- Về đối tượng của tự do di chuyển lao động: tự do di chuyển lao động chỉ áp dụng đối với đối tượng doanh nhân (Business visitors), lao động lành nghề (Skilled labour) và nhân tài (Talents), gọi chung là lao động có kỹ năng. Lao động có kỹ năng là một phần của nguồn nhân lực nắm giữ các vị trí lãnh đạo, quản lý, chuyên nghiệp hoặc kỹ thuật viên. Lao động có kỹ năng cao thường đặc trưng thông qua quá trình đào tạo bậc cao (trình độ cao đẳng trở lên), sở hữu kiến thức và kỹ năng để thực hiện các nhiệm vụ phức tạp, khả năng thích nghi nhanh với sự thay đổi của công nghệ và ứng dụng một cách sáng tạo các kiến thức và kỹ năng có được thông qua quá trình đào tạo vào công việc của họ.⁽⁴⁾

Trong Tuyên bố Bali II năm 2002, cùng với mục tiêu thành lập Cộng đồng ASEAN nói chung và Cộng đồng kinh tế ASEAN nói riêng, tại Mục 3 của Tuyên bố ghi nhận AEC sẽ thiết lập ASEAN trở thành một thị trường và cơ sở sản xuất thống nhất, trong đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc tự do di chuyển

(1). Velazquez F.C., “Approaches to the study of international migration: A review”, *Estudios Fronterizos*, vol.1, no.1, 2004.

(2). Hà Thị Minh Đức, *Di chuyển lao động có kỹ năng của Việt Nam trong Cộng đồng kinh tế ASEAN*, Luận án Tiến sĩ kinh tế, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 2019, tr. 31 - 34.

(3). Điều 45 (2) Hiệp ước về chức năng của Liên

minh châu Âu (Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU).

(4). Institute of Labour Science and Social Affairs & International Labour Organization, *Skilled labour a determining factor for sustainable growth of the nation*, 2014, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_428969.pdf, truy cập 05/4/2020.

của khách kinh doanh, lao động có kỹ năng và nhân tài. Hiến chương ASEAN tiếp tục khẳng định: “*Xây dựng một thị trường và cơ sở sản xuất thống nhất với sự ổn định, thịnh vượng, khả năng cạnh tranh và liên kết kinh tế cao, tạo thuận lợi cho thương mại và đầu tư, bao gồm sự tự do di chuyển, tự do hàng hoá, dịch vụ và dòng đầu tư; di chuyển thuận lợi của doanh nhân, những người có chuyên môn cao, nhân tài và lực lượng lao động*”. Hàng loạt văn kiện như Hiệp định về tự do di chuyển của thể nhân (MNP) năm 2012, Kế hoạch tổng thể xây dựng AEC 2009 - 2015 (AEC Blueprint 2015) năm 2009 và Kế hoạch tổng thể xây dựng AEC 2015- 2025 (AEC Blueprint 2025) năm 2015 tiếp tục khẳng định đối tượng người lao động (NLĐ) được tự do di chuyển trong khu vực bao gồm nhóm lao động có kỹ năng.

- Về phạm vi tự do di chuyển lao động: Hiện nay, ASEAN thực hiện tự do di chuyển tạm thời trong 08 lĩnh vực ngành nghề bao gồm kế toán, hành nghề y, hành nghề nha khoa, kỹ thuật, điều dưỡng, kiến trúc, khảo sát và du lịch.⁽⁵⁾ Tự do di chuyển lao động ASEAN chỉ áp dụng đối với những lao động di chuyển tạm thời trong khối, tuy nhiên, các văn bản hiện hành của ASEAN không quy định về khoảng thời gian di chuyển tạm thời. Căn cứ cam kết của các quốc gia thành viên ASEAN theo Hiệp định ASEAN về di chuyển thể nhân (ASEAN Agreement on movement of natural persons - MNP), có thể thấy rằng thời gian lưu trú tạm thời của NLĐ dao động từ 30 ngày đến 2 năm tùy thuộc từng trường hợp. Ví dụ: Theo danh mục cam kết của

Philippines, khách kinh doanh sẽ được lưu trú trong khoảng thời gian 59 ngày, người di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp được phép lưu trú trong thời gian 1 năm.⁽⁶⁾

Đối với ngành nghề được phép tự do di chuyển trong ASEAN, 08 ngành nghề được lựa chọn là 08 ngành nghề mà các quốc gia thành viên ASEAN đã ký kết thỏa thuận công nhận lẫn nhau. Công nhận trình độ hoặc công nhận lẫn nhau là kết quả của việc quốc gia đồng ý với hệ thống quy định của quốc gia khác tương đương, tương thích hoặc ít nhất là có thể chấp nhận được với hệ thống quy định của quốc gia chủ nhà.⁽⁷⁾ Công nhận lẫn nhau giúp cho người hành nghề thuận lợi hơn trong việc tiếp cận thị trường và hành nghề tại quốc gia khác, bởi lẽ đối với những ngành nghề có điều kiện (Regulated professions), để được hành nghề, người hành nghề phải sở hữu trình độ cần thiết theo quy định của quốc gia đó, nếu không họ sẽ phải lập lại các yêu cầu về trình độ mà họ đã đạt được ở quốc gia gốc (home country). Bên cạnh đó, công nhận lẫn nhau giúp cho quốc gia nhập khẩu tận dụng được các kỹ năng mà lao động nước khác mang vào nước mình, tăng cường lợi thế so sánh của nước đó trong một số lĩnh vực nghề nghiệp nhất định⁽⁸⁾ và

(5). Xem thêm mục A5.19 Kế hoạch tổng thể xây dựng AEC (AEC Blueprint).

(6). Philippines'schedule of movement of natural persons commitments, https://asean.org/wp-content/uploads/images/2013/economic/asean_mnp_agreement/ASEAN%20MNP%20Schedule%20-%20Philippines.pdf, truy cập 15/4/2020.

(7). Shintaro Hamanaka and Sufian Jusoh, *The emerging ASEAN Approach to Mutual Recognition: A Comparison with Europe, Trans-Tasman, and North America*, IDE Discussion Papers, 2016, p.4.

(8). The ASEAN Secreteriat, *ASEAN Handbook on Liberalisation of Profesional Services through mutual recognition in ASEAN: Engineering Services*, Jakarta, Indonesia, p. 20.

tăng cường học hỏi thực tiễn, kinh nghiệm tốt nhất để từ đó nâng cao tiêu chuẩn nghề nghiệp, cải thiện chất lượng nguồn nhân lực.

- Về biện pháp thực hiện tự do di chuyển lao động: Để phù hợp với cách tiếp cận di chuyển lao động có quản lý và tạo thuận lợi hơn cho lao động được di chuyển trong khối, các biện pháp thực hiện tự do di chuyển lao động trong ASEAN bao gồm: kí kết các thoả thuận công nhận lẫn nhau (Mutual Recognition Arrangements - MRAs), kí kết MNP và tham gia Khung tham chiếu trình độ ASEAN (ASEAN Qualification Reference Framework - AQRF). Tính tới thời điểm hiện nay, ASEAN đã kí được 08 MRAs bao gồm: Thoả thuận ASEAN về công nhận lẫn nhau đối với tư vấn kỹ thuật năm 2005; Thoả thuận ASEAN về công nhận lẫn nhau đối với dịch vụ điều dưỡng năm 2006; Thoả thuận ASEAN về công nhận lẫn nhau đối với dịch vụ kế toán năm 2009 (đã được sửa đổi và kí chính thức vào ngày 13/11/2014); Thoả thuận ASEAN về công nhận lẫn nhau đối với lĩnh vực hành nghề y năm 2009; Thoả thuận ASEAN về công nhận lẫn nhau đối với lĩnh vực hành nghề nha khoa năm 2009; Thoả thuận ASEAN về công nhận lẫn nhau đối với dịch vụ kiến trúc năm 2007; Thoả thuận khung ASEAN về công nhận lẫn nhau đối với dịch vụ khảo sát năm 2011; Thoả thuận ASEAN về công nhận lẫn nhau đối với dịch vụ du lịch năm 2012.⁽⁹⁾ Nhìn chung, việc kí kết MRAs trong ASEAN nhằm hướng tới mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi cho lao động lành nghề được tự do di chuyển trong khối. Tuy nhiên, tùy thuộc

từng ngành nghề, ASEAN sẽ thiết kế MRAs sao cho phù hợp với ngành nghề đó.

Căn cứ vào mục đích kí kết từng MRA, có thể chia 08 MRAs thành 04 nhóm tương ứng: Nhóm 1 - MRAs về hành nghề tư vấn kỹ thuật, kiến trúc và kế toán nhằm hướng tới thiết lập cơ chế đăng kí hành nghề chung trong ASEAN; Nhóm 2 - MRAs về hành nghề điều dưỡng, hành nghề y và nha khoa nhằm trao đổi thông tin, tăng cường hợp tác về công nhận lẫn nhau, thúc đẩy áp dụng thực tiễn tốt nhất về các tiêu chuẩn và trình độ, cung cấp cơ hội xây dựng năng lực và đào tạo trong các ngành nghề trên; Nhóm 3 - MRA về hành nghề khảo sát nhằm tạo nên khuôn khổ cho các nước thành viên ASEAN đã sẵn sàng tham gia các cuộc đàm phán song phương và đa phương về thừa nhận lẫn nhau; Nhóm 4 - MRA về lĩnh vực dịch vụ là thoả thuận được kí kết trong thời gian gần đây nhất giữa các nước thành viên ASEAN, MRA về du lịch nhấn mạnh các tiêu chuẩn trình độ chung và chương trình chung (Dựa trên các tiêu chuẩn trình độ chung ASEAN đối với các nghề du lịch ASEAN thiết lập chương trình du lịch chung ASEAN).⁽¹⁰⁾ Mục tiêu của việc kí kết thoả thuận là nhằm tạo thuận lợi cho tính linh động của các ngành nghề du lịch, nhằm dễ dàng trao đổi thông tin dựa trên năng lực giáo dục và đào tạo dành cho các nghề du lịch và cung cấp các cơ hội hợp tác, xây dựng năng lực cạnh tranh về nguồn nhân lực trong các nước thành viên ASEAN.⁽¹¹⁾

(9). ASEAN legal instrument, <http://agreement.asean.org/home/index/11.html>, truy cập 15/4/2020.

(10). Fukunaga Y., *Assessing the Progress of ASEAN MRAs on Professional Services*, ERIA's AEC Scorecard Phase IV Project, 2015, p. 26.

(11). Điều 1 MRA-TP.

Về MNP, việc kí kết MNP không chỉ nhằm xây dựng khuôn khổ pháp lí về xoá bỏ đáng kể các rào cản đối với việc di chuyển tạm thời qua biên giới đối với các thể nhân tham gia các hoạt động thương mại hàng hoá, thương mại dịch vụ và đầu tư giữa các nước thành viên mà MNP còn hướng tới thiết lập cơ chế tự do hoá và thuận lợi hoá hơn đối với dòng di chuyển tự do của lao động có kĩ năng thông qua hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan liên quan của ASEAN trong các lĩnh vực thương mại hàng hoá, thương mại dịch vụ, đầu tư, di cư và lao động.⁽¹²⁾ Hiệp định chỉ áp dụng đối với các quy định ảnh hưởng tới việc tạm thời nhập cảnh và cư trú của thể nhân thuộc các nhóm lao động có kĩ năng bao gồm: khách kinh doanh (business visitor), người di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp (intra-corporate transferees), người cung cấp dịch vụ theo hợp đồng (contractual service suppliers), một số trường hợp khác theo quy định cụ thể trong biểu lộ trình cam kết cụ thể. Trên cơ sở nội dung của hiệp định các quốc gia thành viên sẽ đưa ra biểu cam kết cụ thể đối với việc nhập cảnh tạm thời và lưu trú tạm thời của thể nhân. Theo đó, các quốc gia sẽ cam kết theo nguyên tắc “chọn - cho” đối với các rào cản tiếp cận thị trường và rào cản đối xử quốc gia trong biểu cam kết như: hạn chế số lượng nhà cung cấp dịch vụ, yêu cầu chuyển giao công nghệ, yêu cầu trình độ giáo dục, yêu cầu về giấy phép... Trong quá trình cam kết, các quốc gia có thể lựa chọn cam kết toàn bộ (không áp dụng các hạn chế đối với

mở cửa tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia), cam kết kèm theo những hạn chế (đặt ra một số điều kiện đối với mở cửa tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia) và không cam kết (áp dụng bất kì điều kiện nào đối với mở cửa tiếp cận thị trường và đối xử quốc gia).

Để hỗ trợ các MRA, các quốc gia thành viên ASEAN đã xây dựng AQRF. AQRF được các bộ trưởng kinh tế ASEAN phê chuẩn vào tháng 8/2014 và các bộ trưởng giáo dục phê chuẩn vào tháng 9/2014. Mục đích của việc xây dựng AQRF nhằm hỗ trợ việc công nhận trình độ, khuyến khích việc phát triển các khung trình độ phù hợp để có thể hỗ trợ việc học tập suốt đời, khuyến khích phát triển các cách tiếp cận ở cấp độ quốc gia để có thể đánh giá kết quả học tập bên ngoài hệ thống giáo dục chính quy, thúc đẩy và khuyến khích tính di động của giáo dục và người học, hỗ trợ quá trình dịch chuyển lao động, nâng cao hiểu biết về hệ thống trình độ, thúc đẩy chất lượng của các hệ thống trình độ đào tạo. Về nguyên tắc, AQRF dựa trên cách hiểu đã được nhất trí giữa các quốc gia thành viên và mời các quốc gia tham gia trên cơ sở tự nguyện. AQRF được thiết kế nhằm tạo nên những tác động tích cực và cân bằng lên khung trình độ quốc gia, không yêu cầu các quốc gia phải thay đổi hệ thống trình độ quốc gia.

2. Một số đánh giá về tự do di chuyển lao động ASEAN

Cách tiếp cận về tự do di chuyển lao động ASEAN như đã trình bày ở trên có những ưu điểm sau:

Thứ nhất, các quốc gia thành viên ASEAN vẫn duy trì chủ quyền trong lĩnh vực lao động - lĩnh vực được coi là nhạy

(12). The ASEAN Secretariat, *ASEAN Integration in Services*, Jakarta, 2015, p. 32.

cảm vì liên quan tới thị phần việc làm của quốc gia. Nói cách khác, các quốc gia thành viên là chủ thể có quyền quyết định đối với việc mở cửa thị trường lao động của nước mình, trong khi đó, ASEAN chỉ đóng vai trò hỗ trợ thiết lập cơ chế khu vực nhằm tạo thuận lợi hơn cho sự di chuyển của lao động nội khối. Hiện nay, MRAs là công cụ chủ yếu được các nước thành viên sử dụng để thúc đẩy sự di chuyển của lao động.⁽¹³⁾ Mặc dù MRAs được thiết kế theo cách thức khác nhau nhưng điểm chung của 08 MRAs là căn cứ trên cơ sở nội luật, quốc gia quyết định việc cấp phép hành nghề đối với NLD có kỹ năng. Ví dụ như MRA về hành nghề kỹ sư, kỹ sư chuyên nghiệp để được cấp phép hành nghề tại một quốc gia thành viên trước tiên phải đáp ứng được 05 tiêu chí⁽¹⁴⁾ khi nộp đơn gửi lên Ủy ban giám sát quốc gia xem xét, lập bản đánh giá và khuyến nghị Ủy ban điều phối kỹ sư chuyên nghiệp (ASEAN Chartered Professional Engineer Coordinating Committee - ACPECC) việc đồng ý hay không đồng ý cấp chứng nhận kỹ sư chuyên nghiệp đủ điều kiện theo ASEAN (ASEAN Chartered Professional Engineer- ACPE) đối với ứng cử viên. Sau khi được ACPECC cấp chứng nhận ACPE, kỹ sư chuyên nghiệp không tự động được hành nghề tại quốc gia thành viên mà phải thực hiện tiếp bước nộp đơn để cấp phép là kỹ sư chuyên nghiệp nước ngoài có đăng ký (Registered Foreign Professional Engineer - REPE) bởi cơ quan

có thẩm quyền của quốc gia sở tại và tuân thủ các quy định liên quan của quốc gia đó. Đây là bước quyết định để kỹ sư nước ngoài được hành nghề. REPE không được phép hành nghề độc lập mà phải phối hợp với kỹ sư của nước sở tại.

Bên cạnh MRAs, MNP được ký kết nhằm tạo cơ sở pháp lý nền tảng đối với sự di chuyển tạm thời của thể nhân liên quan tới các hoạt động thương mại hàng hoá, dịch vụ và đầu tư. MNP quy định các vấn đề mang tính chất “khung” về các biện pháp ảnh hưởng tới nhập cảnh và cư trú tạm thời đối với lao động lành nghề thuộc 04 nhóm như đã liệt kê ở trên. Theo đó, các quốc gia sẽ đưa ra cam kết cụ thể dựa trên quy định của pháp luật quốc gia về thủ tục, tiêu chí nhập cảnh và cư trú tạm thời... Với cách tiếp cận linh hoạt như trên, có thể thấy rằng, thực tiễn các cam kết về di chuyển thể nhân của các quốc gia thành viên khá đa dạng. Dựa trên bảng cam kết của 10 quốc gia thành viên về di chuyển thể nhân, có thể thấy về đối tượng, hầu hết cam kết tập trung vào 02 đối tượng khách kinh doanh và người di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp, một số quốc gia như Việt Nam hay Campuchia bên cạnh hai đối tượng trên còn đưa ra cam kết đối với người cung cấp dịch vụ theo hợp đồng. Về phạm vi cam kết, có sự khác nhau giữa các quốc gia như Brunei, Campuchia cam kết đối với 153 phân ngành, trong khi đó Myanmar cam kết đối với 59 phân ngành.⁽¹⁵⁾ Về mức độ cam kết, có sự khác nhau về thời gian được phép

(13). Chia, S.Y. (2011), Free flow of skilled labor in the AEC, in Urata, S. and M. Okabe (eds.), Toward a Competitive ASEAN Single Market: Sectoral Analysis. ERIA Research Project Report 2010-03, pp. 205-279. Jakarta: ERIA.

(14). Điều 3.1. MRA về hành nghề kỹ sư.

(15). Hiệp định ASEAN về di chuyển thể nhân và các thoả thuận thừa nhận lẫn nhau, <http://www.trungtamwto.vn/chuyen-de/8667-hiep-dinh-asean-ve-di-chuyen-the-nhan-va-cac-thoa-thuan-thua-nhan-lan-nhau>, truy cập 16/3/2020.

nhập cảnh và lưu trú đối với từng đối tượng như Brunei đưa ra cam kết người di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp được lưu trú trong thời gian 03 năm, Campuchia 02 năm và Việt Nam là 03 năm. Trong khi đó, Campuchia cam kết khách kinh doanh thời gian lưu trú không quá 90 ngày, Indonesia 60 ngày và Việt Nam không quá 90 ngày.⁽¹⁶⁾

Thứ hai, tự do di chuyển lao động lành nghề góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong khối. Trong thị trường lao động ASEAN, lao động không có kỹ năng, kỹ năng trung bình chiếm đa số cho nên nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trở thành yêu cầu cấp thiết trong tiến trình hội nhập khu vực. Để thực hiện các biện pháp nhằm thúc đẩy sự dịch chuyển của lao động trong khối, các quốc gia thành viên cần phải chủ động trong việc thay đổi các chính sách, pháp luật trong nước về lao động sao cho phù hợp như cải cách hệ thống giáo dục và đào tạo để hài hoà hoá với các tiêu chuẩn khu vực. Ví dụ: để thực hiện MRAs về hành nghề kỹ sư, Philippines đã ban hành và sửa đổi các đạo luật trong nước về kỹ sư như Chỉ thị số 157 về hành nghề kỹ sư hàng không tại Philippines, Luật số 318 về hành nghề kỹ sư hoá học, Luật số 7920 về kỹ sư điện...⁽¹⁷⁾ hoặc để thực hiện AQRF, những quốc gia đã

xây dựng khung trình độ quốc gia sẽ tiếp cận theo phạm vi rộng sao cho các mức độ trong khung trình độ quốc gia phù hợp nhất với các mức độ của AQRF, đối với những quốc gia chưa xây dựng khung trình độ sẽ xác định được loại khung trình độ quốc gia hoặc các trình độ cốt lõi sao cho phù hợp nhất với AQRF. Malaysia là một trong những quốc gia thành viên đã xây dựng Khung trình độ quốc gia (Malaysia Qualifications Framework - MQF) trước khi ASEAN xây dựng AQRF. Dự thảo MQF được thông qua vào năm 2003 bởi Hội đồng giáo dục đại học quốc gia và được Chính phủ thông qua vào năm 2005. Kết quả của quá trình tham chiếu giữa AQRF và MQF thấy rằng MQF phù hợp tương đối tốt với AQRF. Tuy nhiên, còn một số điểm mà MQF cần phải thay đổi như: cấp độ 1, cấp độ 2, cấp độ 3 chuẩn đầu ra quy định ngắn gọn và rõ ràng hơn.⁽¹⁸⁾ Trên cơ sở những khuyến nghị trên, Malaysia sẽ có sự điều chỉnh MQF sao cho phù hợp.

Bên cạnh những ưu điểm, tự do di chuyển lao động ASEAN có những điểm hạn chế sau:

Thứ nhất, tiếp cận tự do di chuyển theo cách thức như trên giúp bảo vệ chủ quyền quốc gia nhưng điểm hạn chế là các chính sách, pháp luật khu vực về tự do di chuyển lao động chỉ mang tính chất định hướng, hỗ trợ cho chính sách, pháp luật quốc gia từ đó đặt ra vấn đề về việc thực thi các chính sách, pháp luật khu vực về tự do di chuyển lao động có thực sự hiệu quả hay không? Hiện

(16). Hiệp định ASEAN về di chuyển thể nhân và các thoả thuận thừa nhận lẫn nhau, <http://www.trungtamwto.vn/chuyen-de/8667-hiep-dinh-asean-ve-di-chuyen-the-nhan-va-cac-thoa-thuan-thua-nhan-lan-nhau>, truy cập 16/3/2020.

(17). Aldaba R.M., *ASEAN Economic Community 2015: Labor mobility and mutual recognition arrangements on professional services*, Discussion Paper Series, Philippines Institution for Development Studies, 2013, p. 8.

(18). ASEAN Qualifications Reference Framework (AQRF) Referencing Report, Malaysia. <https://asean.org/storage/2017/03/Final-Endorsed-AQRF-Report-Version-3.8-7.8.2019.pdf>, truy cập 15/4/2020.

nay, đa số văn kiện quy định về tự do di chuyển lao động là “luật mềm”,⁽¹⁹⁾ số còn lại là các thoả thuận mang tính ràng buộc pháp lí như hiệp định, thoả thuận... nhưng trong đó lại không quy định cụ thể về việc thực thi của các quốc gia và cơ chế giám sát thực thi của ASEAN. Ví dụ: tại Điều 17 của MNP quy định về việc giám sát thực thi Hiệp định trao cho Hội nghị kinh tế cao cấp (ASEAN Economic Meetings - AEM), theo đó AEM sẽ điều phối và giám sát việc thực hiện MNP đối với các quốc gia thành viên và các cơ quan liên quan của ASEAN. Hội đồng điều phối ASEAN về dịch vụ (The ASEAN Coordinating Committee on Services - CCS) và các quan chức chính phủ liên quan khác sẽ hỗ trợ AEM thực hiện Hiệp định, khi cần thiết, AEM có thể thiết lập các cơ quan giúp việc khác. Có thể thấy, quy định trên của MNP chỉ dừng lại ở việc chỉ định cơ quan chịu trách nhiệm thực thi và giám sát thực thi MNP mà không quy định rõ về cơ chế thực thi và giám sát thực thi MNP. Bên cạnh đó, AEC Blueprint là văn kiện quy định cụ thể về chiến lược và các biện pháp thực hiện tự do di chuyển lao động trong ASEAN và việc thực hiện các biện pháp trên được nhìn nhận như là nghĩa vụ của quốc gia thành viên nhưng không mang tính ràng buộc mà phụ thuộc vào khả năng thực hiện của mỗi quốc gia thành viên.⁽²⁰⁾

(19). Trong tổng số văn kiện pháp lí (legal instruments) về lĩnh vực hợp tác kinh tế giữa các quốc gia thành viên ASEAN, có 09 văn kiện quy định chuyên biệt về tự do di chuyển lao động, ASEAN Legal instruments, <http://agreement.asean.org/home/index/12html>

(20). Amador, J.S., , *ASEAN social- cultural community: An assessment of its institutional prospects*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1

Thứ hai, những lợi ích và cơ hội NLD được hưởng từ các chính sách, pháp luật về tự do di chuyển lao động trong ASEAN chưa đáng kể. Hiện nay, đối tượng tự do di chuyển lao động trong ASEAN bao gồm lao động lành nghề trong 08 ngành nghề chiếm xấp xỉ 1% trong tổng số việc làm mà AEC cung cấp trên thị trường lao động.⁽²¹⁾ NLD trong 08 lĩnh vực ngành nghề trên để được hành nghề tại quốc gia thành viên ASEAN phải tuân thủ pháp luật của quốc gia và quốc gia có thẩm quyền cấp phép việc NLD được hành nghề hay không. Nói cách khác, việc đáp ứng các quy định trong MRAs không có nghĩa là người cung ứng dịch vụ được bảo đảm tiếp cận thị trường (market access) mà mức độ tiếp cận thị trường phụ thuộc các quy định trong nước ví dụ như quy định về nhập cư, giấy phép lao động... Mặc dù có những kĩ sư, kiến trúc sư đăng kí trở thành kĩ sư chuyên nghiệp ASEAN nhưng hầu như không đăng kí trở thành kĩ sư, kiến trúc sư nước ngoài có đăng kí tại quốc gia thành viên bởi họ cho rằng MRAs giống như một trong những chỉ số để đánh giá chất lượng (mang lại danh tiếng...) hơn là biện pháp tạo thuận lợi cho sự dịch chuyển của chuyên gia.⁽²²⁾

803830, truy cập 15/4/2020.

(21). Nguyễn Tiến Việt, “Khung trình độ và thoả thuận công nhận lẫn nhau trong ASEAN - cơ chế và tiến trình thực hiện”, *Hội thảo khoa học về chính sách, pháp luật ASEAN về lao động và các vấn đề xã hội - Tính tương thích của pháp luật Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2016, tr. 25 - 40.

(22). Fukunaga Y., *Assessing the Progress of ASEAN MRAs on Professional Services*, ERIA's AEC Scorecard Phase IV Project, 2015, p. 9.

Nếu MRAs nhóm 1 được đánh giá là những thỏa thuận có kết quả đạt được cao hơn những nhóm còn lại, số lượng kỹ sư, y tá, kiến trúc sư chuyên nghiệp đủ điều kiện theo ASEAN đăng ký hành nghề như kỹ sư, y tá, kiến trúc sư nước ngoài có đăng ký là khá thấp. Cụ thể, trong tổng số 4060 kỹ sư chuyên nghiệp đủ điều kiện theo ASEAN từ 10 nước thành viên, chỉ có 14 kỹ sư nước ngoài được đăng ký hành nghề như RFPE;⁽²³⁾ trong tổng số 300 kiến trúc sư ASEAN chỉ có 02 kiến trúc sư được cấp phép kiến trúc sư nước ngoài có đăng ký tại Singapore⁽²⁴⁾ và có 4624 kế toán được cấp chứng nhận Kế toán chuyên nghiệp đủ điều kiện theo ASEAN (ASEAN Chartered Professional Account - ACPA) nhưng chưa có kế toán đăng ký kế toán chuyên nghiệp nước ngoài có đăng ký (Registered Foreign Professional Accountant - RFPA). Đối với MRA về hành nghề khảo sát, cho đến nay mới có Brunei và Singapore ký kết thỏa thuận công nhận lẫn nhau song phương về khảo sát vào tháng 11/2006. MRA về du lịch vẫn đang trong quá trình triển khai các hoạt động liên quan, vì vậy vẫn chưa có lao động được công nhận theo MRA-TP.

Chính vì vậy, để thúc đẩy tự do di chuyển lao động ASEAN, dưới góc độ khoa học, một số giải pháp được khuyến nghị như sau:

Một là các văn kiện hiện hành của ASEAN về tự do di chuyển lao động cần quy định rõ ràng về cơ chế thực thi và giám sát thực thi nghĩa vụ đối với các quốc gia

thành viên. Bên cạnh đó, nâng tính pháp lý của các văn kiện về tự do di chuyển lao động bằng cách ký kết các điều ước quốc tế thay vì các tuyên bố, chương trình hành động, kế hoạch tổng thể mang tính khuyến nghị như hiện nay.

Hai là MRAs là một trong những biện pháp cốt lõi thực hiện tự do di chuyển lao động ASEAN nhưng được thiết kế theo những cách không giống nhau và tiến trình thực hiện MRAs tương đối chậm chạp. Để MRAs trở thành công cụ hiệu quả hơn, cần tập trung cải thiện năng lực thể chế quốc gia và khu vực phụ trách về thực hiện MRAs và giảm các rào cản được quy định trong pháp luật quốc gia để NLD được thuận lợi hơn trong tiếp cận thị trường lao động quốc gia thành viên. Theo Dovelyn R.M and Guntur. S tiến trình thực hiện MRAs không thể thực hiện được nếu trước tiên không xử lý quy định của pháp luật quốc gia về các rào cản trong lĩnh vực lao động.⁽²⁵⁾ Bên cạnh đó, để NLD trong các ngành nghề được hưởng lợi từ MRAs, cần mở rộng phạm vi các ngành nghề được công nhận lẫn nhau, đặc biệt là những ngành nghề tự do (Unregulated professions). Hiện tại, trong 08 MRAs chỉ có 01 MRA điều chỉnh ngành nghề tự do là MRA về hành nghề du lịch. Ngoài ra, MNP - biện pháp được triển khai để thực hiện tự do di chuyển lao động ASEAN có mối quan hệ hỗ trợ với MRAs nhưng dường như trong

(23). ASEAN Chartered Professional Engineering Coordinating Committee, <http://acpecc.net/v2/index.php>, truy cập 04/02/2020.

(24). Fukunaga Y., tldđ, p. 8.

(25). Dovelyn Rannveig Mendoza and Guntur Sugiyarto, *The long road ahead status report on the implementation of the ASEAN mutual recognition arrangements on professional services*, Asian Development Bank, Manila, Philippines, 2017, p.ix.

các văn kiện của ASEAN, hai biện pháp trên độc lập với nhau. Ví dụ như cam kết của các quốc gia thành viên trong MNP không nhắc tới các lĩnh vực mà các quốc gia kí MRAs, về tổng thể mức độ cam kết trong MNP còn tương đối thấp so với mức độ tự do hoá tổng thể nói chung.⁽²⁶⁾ Bởi vậy, trong thời gian tới ASEAN cần có những quy định cụ thể về mối quan hệ này để tạo thuận lợi hơn cho những đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh của MRAs và MNP được di chuyển trong khối.

Ba là đối tượng tự do di chuyển lao động hiện nay chiếm một số lượng nhỏ trong tổng số lao động di cư trong khu vực Đông Nam Á, do vậy, trong tương lai ASEAN nên mở rộng đối tượng tự do di chuyển lao động bao gồm nhóm lao động có tay nghề trung bình, lao động tay nghề thấp thông qua đẩy nhanh tiến độ kí kết Thỏa thuận khung công nhận về trình độ và kĩ năng nghề trong khu vực (Mutual Recognition of Skills - MRS). Theo đó, NLD với những kĩ năng nhất định sẽ được công nhận kĩ năng trên cơ sở tham chiếu AQRF trong những ngành nghề được công nhận. Thông qua quá trình công nhận lẫn nhau về trình độ và kĩ năng nghề khu vực sẽ góp phần tạo nên một kênh quản lí lao động nhập cư một cách minh bạch và an toàn hơn⁽²⁷⁾./.

(26). Yoshifumi Fukunaga, *Assessing the progress of ASEAN MRAs on Professional Services*, ERIA Discussion Paper Series, 2015, p. 29.

(27). Recognition of skills and labour mobility in ASEAN, https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=98, truy cập 20/4/2020.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Aldaba R.M., *ASEAN Economic Community 2015: Labor mobility and mutual recognition arrangements on professional services*, Discussion Paper Series, Philippines Institution for Development Studies, 2013.
2. Amador, J.S., , *ASEAN social- cultural community: An assessment of its institutional prospects*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1803830
3. Chia, S.Y. (2011), Free flow of skilled labor in the AEC, in Urata, S. and M. Okabe (eds.), *Toward a Competitive ASEAN Single Market: Sectoral Analysis*. ERIA Research Project Report 2010-03, pp. 205-279. Jakarta: ERIA.
4. Dovelyn Rannveig Mendoza and Guntur Sugiyarto, *The long road ahead status report on the implementation of the ASEAN mutual recognition arrangements on professional services*, Asian Development Bank, Manila, Philippines, 2017.
5. Hà Thị Minh Đức, *Di chuyển lao động có kĩ năng của Việt Nam trong Cộng đồng kinh tế ASEAN*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 2019.
6. Insitute of Labour Science and Social Affairs & International Labour Organization, *Skilled labour a determining factor for sustainable growth of the nation*, 2014, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_428969.pdf
7. Fukunaga Y., *Assessing the Progress of ASEAN MRAs on Professional Services*, ERIA's AEC Scorecard Phase IV Project, 2015.

(Xem tiếp trang 76)