

THỜI ĐIỂM CÓ QUYỀN ĐÌNH CÔNG TRONG PHÁP LUẬT LAO ĐỘNG VIỆT NAM

ThS. ĐỖ NGÂN BÌNH *

1. Khái quát chung về thời điểm có quyền đình công

Thời điểm có quyền đình công được hiểu là thời điểm tập thể lao động được phép sử dụng quyền đình công theo quy định của pháp luật. Quan niệm của các nhà lập pháp về bản chất của đình công là yếu tố cơ bản chi phối việc quy định thời điểm có quyền đình công.

Đình công chủ yếu xuất phát từ tranh chấp lao động. Dựa vào nội dung tranh chấp, có thể chia tranh chấp lao động thành hai loại là: Tranh chấp lao động về quyền và tranh chấp lao động về lợi ích. Đối với các tranh chấp lao động về quyền, hiện có hai quan điểm chủ yếu về việc có nên cho phép tập thể lao động đình công hay không? Quan điểm thứ nhất cho rằng không nên cho phép đình công vì nếu khởi kiện ra toà án, tập thể lao động có thể được bảo vệ các quyền hợp pháp. Căn cứ vào các quy phạm pháp luật, toà án có thể ra các phán quyết và cưỡng chế thi hành đối với người sử dụng lao động. Trong trường hợp này, việc tập thể lao động tiến hành đình công là không cần thiết và có thể gây những thiệt hại cho các bên trong quan hệ lao động. Ngược lại, quan điểm thứ hai cho rằng nếu toà án chưa thực hiện có hiệu quả việc bảo vệ lợi ích hợp pháp cho các chủ thể thì việc hạn chế đình công sẽ gây tình trạng người lao động không được bảo vệ trước những hành vi vi phạm pháp luật của

người sử dụng lao động. Nhất là trong bối cảnh thực tế hiện nay ở Việt Nam có tới 90% các cuộc đình công xảy ra có nguyên nhân là do hành vi vi phạm pháp luật của người sử dụng lao động như không trả lương, không đóng bảo hiểm xã hội, chấm dứt hợp đồng lao động trái pháp luật...

Đối với tranh chấp lao động về lợi ích, vấn đề thời điểm có quyền đình công lại chưa thống nhất quan điểm về việc nên cho phép tập thể lao động đình công khi nào? Có ý kiến cho rằng chỉ nên áp dụng thủ tục hoà giải bắt buộc mà không cần qua thủ tục trọng tài nhằm tạo điều kiện để tập thể lao động nhanh chóng chớp thời cơ tiến hành đình công. Nhưng có ý kiến lại cho rằng chỉ nên cho phép đình công khi tranh chấp lao động đã được giải quyết theo thủ tục hoà giải, trọng tài mà không có kết quả bởi điều này phù hợp với bản chất của đình công là vũ khí tự bảo vệ cuối cùng của những người lao động.

2. Thời điểm được phép đình công theo quy định của pháp luật Việt Nam

Theo quy định tại khoản 1 Điều 172 Bộ luật lao động và Điều 79 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động, thời điểm có quyền đình công là sau khi tranh chấp lao

* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế
Trường Đại học Luật Hà Nội

động tập thể đã được đưa ra giải quyết theo thủ tục hoà giải và trọng tài nhưng không có kết quả. Như vậy, điều kiện về thời điểm có quyền đình công luôn gắn với những vấn đề cơ bản sau: i) Đình công phải phát sinh từ tranh chấp lao động tập thể; ii) Trước thời điểm đình công, tranh chấp lao động đã được giải quyết theo thủ tục hoà giải và trọng tài nhưng không giải quyết được; iii) Tập thể lao động khi quyết định chọn phương án đình công không yêu cầu toà án giải quyết tranh chấp lao động tập thể.

Cũng theo quy định tại khoản 2 Điều 172 Bộ luật lao động thì: *"Việc người sử dụng lao động yêu cầu toà án nhân dân xét lại quyết định của hội đồng trọng tài không cản trở quyền đình công của tập thể lao động"*. Như vậy, trong trường hợp đặc biệt, khi cùng một thời điểm tập thể lao động do không đồng ý với quyết định của hội đồng trọng tài lao động muốn đình công và người sử dụng lao động khởi kiện yêu cầu toà án nhân dân xét lại quyết định của hội đồng trọng tài thì tập thể lao động vẫn có quyền đình công. Việc quy định như trên nhằm tránh tình trạng người sử dụng lao động do muốn hạn chế việc đình công của người lao động đã khởi kiện vụ tranh chấp lao động ra toà án.

Đối chiếu với thực tiễn thực hiện, có thể thấy việc quy định thời điểm có quyền đình công như hiện nay còn một số bất cập như sau:

Thứ nhất, cho đến thời điểm hiện nay, một định nghĩa chính xác về tranh chấp lao động tập thể vẫn chưa được quy định trong Bộ luật lao động và các văn bản hướng dẫn.

Điều đó gây khó khăn rất lớn trong việc thi hành pháp luật lao động nói chung, xác định thời điểm có quyền đình công nói riêng. Theo quy định hiện hành, trong một tranh chấp lao động tập thể nếu chưa qua hoà giải, trọng tài, tập thể lao động đã tiến hành đình công sẽ bị coi là trái pháp luật. Nhưng do cách hiểu không thống nhất về tranh chấp lao động tập thể đã dẫn đến những cách giải thích khác nhau về thời điểm có quyền đình công trong thực tế áp dụng pháp luật.

Về việc hiểu thế nào là một tranh chấp lao động tập thể, hiện có nhiều ý kiến không thống nhất. Có ý kiến cho rằng tranh chấp tập thể phải có đầy đủ các dấu hiệu như: tranh chấp giữa số đông người lao động với người sử dụng lao động về những vấn đề chung liên quan đến lợi ích của tập thể lao động và có sự tham gia của ban chấp hành công đoàn cơ sở. Nhưng cũng có ý kiến nhận định sự tham gia của công đoàn không phải là dấu hiệu bắt buộc, chỉ cần đảm bảo hai dấu hiệu cần thiết về nội dung (phải liên quan đến những lợi ích chung của tập thể lao động) và hình thức (có sự tham gia của số đông người lao động). Lí giải về điều kiện sự tham gia của tổ chức công đoàn ở cấp cơ sở, những người theo quan điểm này cho rằng đây chỉ nên coi là điều kiện bắt buộc nếu tại doanh nghiệp đã có công đoàn cơ sở hoặc công đoàn lâm thời.

Xét dưới góc độ lí luận và thực tiễn ở nước ta hiện nay, ý kiến thứ hai có nhiều điểm hợp lí hơn. Nhưng từ quan niệm đến việc chính thức ban hành quy định về tranh

chấp lao động tập thể trong một văn bản pháp luật còn là vấn đề cần được cân nhắc, bởi nó còn liên quan đến việc xác định khái niệm tập thể lao động, khái niệm về số đông người lao động và một số vấn đề khác.

Thứ hai, việc quy định thời điểm có quyền đình công như hiện nay đã hạn chế đáng kể quyền đình công của người lao động trong trường hợp những lợi ích hợp pháp của họ bị người sử dụng vi phạm, làm mất đi tính thời cơ trong việc sử dụng quyền đình công. Đình công xét đến cùng là biện pháp gây sức ép nhằm đạt những yêu sách nhất định của tập thể lao động, nếu không gây được sức ép, đình công sẽ không đạt được mục đích. Lợi thế của tập thể lao động trong quá trình đình công phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, một trong số đó là lợi thế về thời cơ. Nếu tập thể lao động chỉ được phép đình công sau khi đã tiến hành đầy đủ các thủ tục giải quyết tranh chấp lao động tập thể lâu dài và phức tạp trước đó (theo quy định tại Điều 172 Bộ luật lao động) thì thời cơ đình công có thể sẽ mất đi, kéo theo đó là khả năng gây sức ép của đình công đối với chủ sử dụng lao động cũng bị giảm sút. Đây là một trong những lý do cơ bản lý giải tình trạng 100% các cuộc đình công xảy ra trong thực tiễn đều không tuân thủ quy định về thời điểm đình công.

Thứ ba, việc cho phép tập thể lao động có quyền đình công nếu không đồng ý với quyết định của hội đồng trọng tài lao động (khoản 1 Điều 172 Bộ luật lao động) dễ gây tâm lý không muốn đưa tranh chấp lao động ra giải quyết tại hội đồng trọng tài lao động

vì mất thời gian và không có hiệu quả. Việc đưa tranh chấp lao động tập thể ra giải quyết tại hội đồng trọng tài lao động cũng chỉ là thủ tục mang tính hình thức nhằm đảm bảo tính hợp pháp của cuộc đình công. Thực tế này làm cho hoạt động của hội đồng trọng tài lao động càng trở nên kém hiệu quả và đóng vai trò mờ nhạt trong việc giải quyết các tranh chấp lao động tập thể. Hệ quả tất yếu của vấn đề này là người lao động không tin vào khả năng giải quyết của hội đồng trọng tài lao động và tiến hành đình công bất hợp pháp khi tranh chấp lao động chưa qua giải quyết tại hội đồng trọng tài lao động.

Đối chiếu với thực tiễn thực hiện pháp luật đình công hiện nay có thể thấy đa số các cuộc đình công đều diễn ra bất ngờ, chớp nhoáng, không tuân thủ quy định về thời điểm có quyền đình công. Việc thiếu một khái niệm cơ bản để nhận dạng tranh chấp lao động tập thể cũng như thủ tục giải quyết quá phức tạp nhưng không đem lại hiệu quả của các cơ quan hoà giải, trọng tài trong việc giải quyết tranh chấp lao động như hiện nay cho thấy tính kém khả thi của quy định về thời điểm có quyền đình công.

3. Hoàn thiện các quy định về thời điểm đình công

Thứ nhất, chuẩn hoá khái niệm tranh chấp lao động tập thể trong một quy phạm pháp luật. Đây sẽ là cơ sở nhận dạng tranh chấp lao động tập thể và áp dụng chính xác quy định về thời điểm có quyền đình công trong thực tế. Tranh chấp lao động tập thể có thể hiểu là tranh chấp giữa tập thể lao động

chấp lao động tập thể trong một văn bản pháp luật còn là vấn đề cần được cân nhắc, bởi nó còn liên quan đến việc xác định khái niệm tập thể lao động, khái niệm về số đông người lao động và một số vấn đề khác.

Thứ hai, việc quy định thời điểm có quyền đình công như hiện nay đã hạn chế đáng kể quyền đình công của người lao động trong trường hợp những lợi ích hợp pháp của họ bị người sử dụng vi phạm, làm mất đi tính thời cơ trong việc sử dụng quyền đình công. Đình công xét đến cùng là biện pháp gây sức ép nhằm đạt những yêu sách nhất định của tập thể lao động, nếu không gây được sức ép, đình công sẽ không đạt được mục đích. Lợi thế của tập thể lao động trong quá trình đình công phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, một trong số đó là lợi thế về thời cơ. Nếu tập thể lao động chỉ được phép đình công sau khi đã tiến hành đầy đủ các thủ tục giải quyết tranh chấp lao động tập thể lâu dài và phức tạp trước đó (theo quy định tại Điều 172 Bộ luật lao động) thì thời cơ đình công có thể sẽ mất đi, kéo theo đó là khả năng gây sức ép của đình công đối với chủ sử dụng lao động cũng bị giảm sút. Đây là một trong những lý do cơ bản lý giải tình trạng 100% các cuộc đình công xảy ra trong thực tiễn đều không tuân thủ quy định về thời điểm đình công.

Thứ ba, việc cho phép tập thể lao động có quyền đình công nếu không đồng ý với quyết định của hội đồng trọng tài lao động (khoản 1 Điều 172 Bộ luật lao động) dễ gây tâm lý không muốn đưa tranh chấp lao động ra giải quyết tại hội đồng trọng tài lao động

vì mất thời gian và không có hiệu quả. Việc đưa tranh chấp lao động tập thể ra giải quyết tại hội đồng trọng tài lao động cũng chỉ là thủ tục mang tính hình thức nhằm đảm bảo tính hợp pháp của cuộc đình công. Thực tế này làm cho hoạt động của hội đồng trọng tài lao động càng trở nên kém hiệu quả và đóng vai trò mờ nhạt trong việc giải quyết các tranh chấp lao động tập thể. Hệ quả tất yếu của vấn đề này là người lao động không tin vào khả năng giải quyết của hội đồng trọng tài lao động và tiến hành đình công bất hợp pháp khi tranh chấp lao động chưa qua giải quyết tại hội đồng trọng tài lao động.

Đối chiếu với thực tiễn thực hiện pháp luật đình công hiện nay có thể thấy đa số các cuộc đình công đều diễn ra bất ngờ, chớp nhoáng, không tuân thủ quy định về thời điểm có quyền đình công. Việc thiếu một khái niệm cơ bản để nhận dạng tranh chấp lao động tập thể cũng như thủ tục giải quyết quá phức tạp nhưng không đem lại hiệu quả của các cơ quan hoà giải, trọng tài trong việc giải quyết tranh chấp lao động như hiện nay cho thấy tính kém khả thi của quy định về thời điểm có quyền đình công.

3. Hoàn thiện các quy định về thời điểm đình công

Thứ nhất, chuẩn hoá khái niệm tranh chấp lao động tập thể trong một quy phạm pháp luật. Đây sẽ là cơ sở nhận dạng tranh chấp lao động tập thể và áp dụng chính xác quy định về thời điểm có quyền đình công trong thực tế. Tranh chấp lao động tập thể có thể hiểu là tranh chấp giữa tập thể lao động

với người sử dụng lao động về quyền và lợi ích chung của tập thể lao động. Như vậy, dấu hiệu cơ bản để nhận dạng tranh chấp lao động tập thể bao gồm:

Về hình thức, tranh chấp lao động tập thể là tranh chấp giữa tập thể lao động và người sử dụng lao động. Tập thể lao động được hiểu là những người lao động cùng làm việc trong một doanh nghiệp hoặc một bộ phận thuộc cơ cấu của doanh nghiệp, có cùng động cơ và mục đích hoạt động, có khả năng phối hợp với nhau một cách chặt chẽ, đồng bộ và hiệu quả. Cách xác định tập thể lao động như trên sẽ góp phần hạn chế sự lan rộng của đình công, tạo thuận lợi cho việc nhanh chóng giải quyết đình công và khắc phục những hậu quả của đình công.

Về nội dung, tranh chấp lao động tập thể bao gồm những tranh chấp về quyền và lợi ích chung của tập thể lao động. Trong trường hợp tranh chấp lao động liên quan đến thỏa ước lao động tập thể hoặc quy chế nội bộ của doanh nghiệp, tranh chấp lao động phát sinh do người sử dụng lao động không thực hiện nghĩa vụ theo thỏa ước tập thể... việc nhận biết tranh chấp lao động tập thể rất đơn giản. Nhưng trong trường hợp nhiều người lao động tranh chấp với chủ sử dụng lao động vì không thực hiện nghĩa vụ theo quy định của pháp luật lao động, việc nhận dạng tranh chấp này là tranh chấp cá nhân hay tranh chấp tập thể hiện chưa thống nhất. Ví dụ: việc chủ sử dụng lao động không trả lương đầy đủ, đúng thời hạn, không đóng bảo hiểm cho người lao động đã ký hợp đồng lao động

từ 3 tháng trở lên, huy động làm thêm nhưng không trả lương làm thêm... là những hành vi không chỉ vi phạm thỏa thuận trong các hợp đồng lao động mà còn ảnh hưởng đến lợi ích chung của mọi người lao động. Việc xác định trường hợp này là tranh chấp cá nhân hay tập thể còn phụ thuộc vào sự liên kết giữa các cá nhân người lao động, thể hiện qua những hành vi như cùng ký vào đơn yêu cầu gửi đến chủ sử dụng lao động, bầu ra một số người đóng vai trò lãnh đạo hay thông qua vai trò đại diện của tổ chức công đoàn cơ sở.

Như vậy, việc xác định một tranh chấp lao động tập thể chủ yếu dựa vào dấu hiệu về số lượng chủ thể tham gia tranh chấp và nội dung tranh chấp nhưng trong một số trường hợp, có thể xem xét thêm những dấu hiệu thể hiện tính liên kết giữa những người lao động và được xác định linh hoạt trong từng trường hợp cụ thể. Với việc giải thích chính thức khái niệm tranh chấp lao động tập thể như kiến nghị nêu trên, những vướng mắc trong quá trình áp dụng pháp luật sẽ được tháo gỡ, tạo tiền đề quan trọng cho việc hoàn thiện pháp luật về đình công và giải quyết đình công.

Thứ hai, phân loại tranh chấp lao động tập thể thành tranh chấp về quyền và tranh chấp về lợi ích. Đồng thời, xác định rõ thế nào là tranh chấp lao động về quyền và tranh chấp lao động về lợi ích. Đây sẽ là cơ sở pháp lý để xác định chính xác thời điểm người lao động có quyền đình công cũng như giải quyết nguyên nhân đình công khi tranh chấp lao động chuyển thành đình công.

Cụ thể, tranh chấp lao động về quyền

được hiểu là tranh chấp lao động có liên quan tới việc thực hiện những quy định của pháp luật lao động, thoả ước tập thể, các thoả thuận của người sử dụng lao động với người lao động và các quy chế của doanh nghiệp. Tranh chấp lao động về lợi ích là tranh chấp liên quan tới việc thoả thuận để xác lập hoặc để thay đổi các điều kiện về việc làm, tiền lương, thu nhập và các điều kiện lao động khác chưa được quy định trong pháp luật lao động, thoả ước lao động tập thể, các quy chế và các thoả thuận khác trong doanh nghiệp. Việc xác định như trên nhằm tạo sự thống nhất trong việc thực hiện pháp luật về đình công và giải quyết đình công, phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn khách quan.

Thứ ba, quy định lại thời điểm có quyền đình công trong pháp luật lao động. Cụ thể là:

Đối với những tranh chấp lao động về quyền, nên tạo điều kiện thuận lợi cho những người lao động khởi kiện ra toà lao động để bảo vệ các quyền lợi hợp pháp đang bị người sử dụng lao động vi phạm. Cùng với đó phải tạo ra một cơ chế xét xử hiệu quả, công bằng, nhanh chóng và thích hợp để bảo vệ tốt nhất những quyền lợi hợp pháp của người lao động để tạo niềm tin cho họ, hạn chế tình trạng cổ tình đình công để gây sức ép với chủ sử dụng lao động hoặc gây sự chú ý của các cơ quan nhà nước.

Đối với những tranh chấp về lợi ích, vẫn nên bắt buộc tập thể lao động qua thủ tục hoà giải, trọng tài trước khi đình công. Quy định này cũng nên áp dụng với những cuộc đình công có những yêu sách về quyền và lợi

ích. Sở dĩ các nhà lập pháp nên quy định như vậy vì những lý do sau đây:

- Bản chất của đình công là vũ khí cuối cùng mà tập thể lao động có thể sử dụng để tự bảo vệ các quyền và lợi ích. Đình công có thể được hiểu như một thứ “vũ khí” mà nếu sử dụng nó, bên cạnh những tác dụng tích cực, cũng có thể để lại những hậu quả tiêu cực. Do đó, tập thể lao động buộc phải có thời gian cân nhắc kỹ trước khi quyết định đình công. Việc quy định tập thể lao động có quyền lựa chọn hoặc là đình công hoặc là khởi kiện ra toà án khi không đồng ý với phán quyết trọng tài còn có ý nghĩa trao cho họ một thứ “vũ khí” tự bảo vệ, khác với biện pháp đưa đơn yêu cầu toà án là phải nhờ đến sự can thiệp của một cơ quan tài phán. Với những hạn chế của toà án trong việc giải quyết tranh chấp lao động, đình công là giải pháp được tập thể lao động ưa thích (nếu họ có nhiều lợi thế trong cuộc đọ sức với chủ sử dụng lao động). Những ưu thế của hoà giải và trọng tài sẽ được phát huy nhằm cố gắng giải quyết tranh chấp lao động về lợi ích một cách ôn hoà và giúp cho quan hệ lao động thực sự bình ổn sau khi đã được giải quyết, tránh những hậu quả đáng tiếc nếu sử dụng ngay giải pháp đình công.

- Việc xác định thời điểm có quyền đình công như trên đối với các tranh chấp về lợi ích còn tạo ra khả năng “làm nguội” những bức xúc của tập thể lao động, hạn chế tình trạng quá khích của người lao động khi đình công, dẫn đến những hậu quả nghiêm trọng khác. Theo đánh giá của các cơ quan, tổ chức đã từng tham gia giải quyết đình công: Nếu được sự giải thích, giúp đỡ, tư vấn kịp

thời của hội đồng hoà giải cơ sở hay hội đồng trọng tài lao động, những hậu quả đáng tiếc đó có thể sẽ không xảy ra. Thực tiễn khách quan nói trên cho thấy sự tham gia của của hội đồng hoà giải cơ sở và hội đồng trọng tài lao động trong việc giải quyết tranh chấp lao động là cần thiết, trước khi cho phép tập thể lao động đình công.

- Trong bối cảnh phức tạp hiện nay, các nhà lập pháp không thể bỏ qua quan điểm có tính định hướng của Nhà nước nhận định đình công chủ yếu xuất phát từ tranh chấp lao động. Bản thân vụ tranh chấp lao động vốn đã phức tạp, do vậy để xảy ra đình công thì tính phức tạp càng nhân lên gấp bội, do đó, về mặt nhận thức chỉ được coi đình công là phương thức giải quyết cuối cùng khi không còn con đường nào khác, tuyệt đối không được coi đình công là "vũ khí" duy nhất của người lao động.⁽¹⁾

- Cuối cùng là để phù hợp với tinh thần của Hội nghị toàn thể Tổ chức lao động quốc tế (ILO) về hoà giải và trọng tài tự nguyện: *"4) Nếu một tranh chấp đã được đưa vào một trình tự hoà giải, với sự thuận ý của mọi bên hữu quan thì mọi bên hữu quan phải được khuyến nghị để tránh không được đình công và không được đóng cửa xưởng trong khi việc hoà giải đang được tiến hành. 5) Nếu tranh chấp đã được đưa ra trọng tài để giải quyết cuối cùng, với sự chấp thuận của mọi bên hữu quan thì chừng nào trọng tài còn đang tiến hành, mọi bên hữu quan phải được khuyến khích để tránh đình công, không đóng cửa xưởng hoặc chấp nhận quyết định của trọng tài".*⁽²⁾

Tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm một

số nước. Ví dụ như, Điều 409 Bộ luật lao động của Liên bang Nga quy định: Nếu những thủ tục hoà giải tranh chấp lao động tập thể không mang lại kết quả hoặc người sử dụng lao động từ chối các thủ tục hoà giải, không thực hiện các thoả thuận đã đạt được trong quá trình giải quyết tranh chấp thì tập thể lao động hoặc đại diện của họ có quyền tổ chức đình công.⁽³⁾ Còn theo Luật quan hệ lao động của Thái Lan thì: khi có mâu thuẫn trong quan hệ lao động, hai bên phải thương lượng trong vòng 3 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị của phía bên kia. Nếu thương lượng không đạt được thoả thuận thì bên nêu yêu cầu phải báo cho hoà giải viên trong vòng 24 giờ. Hoà giải viên phải giải quyết trong vòng 5 ngày. Nếu không dàn xếp được, người lao động mới có quyền đình công. Như vậy, theo luật pháp Thái Lan, người lao động sẽ có quyền đình công khi tranh chấp đã qua thương lượng, hoà giải nhưng không thành (thủ tục trọng tài không phải là thủ tục bắt buộc trước khi sử dụng quyền đình công).

Cuối cùng, xin lưu ý là thời điểm có quyền đình công không cần đặt ra đối với các cuộc đình công vượt khỏi phạm vi quan hệ lao động, bởi bản thân các cuộc đình công đó đã bất hợp pháp về mục đích đình công và tập thể lao động không có quyền đình công trong những trường hợp này./.

(1).Xem: Viện nghiên cứu khoa học pháp lý - Bộ tư pháp, Thông tin khoa học pháp lý, chuyên đề: *Giải quyết tranh chấp về lao động*, 1995, tr.21.

(2).Xem: Hội nghị toàn thể ILO, *Khuyến nghị số 92 ngày 29/6/1951 về hoà giải và trọng tài tự nguyện*.

(3).Xem: *Bộ luật lao động Liên bang Nga năm 2001*.