

LUẬT LAO ĐỘNG VIỆT NAM THỜI KÌ ĐỔI MỚI

TS. LƯU BÌNH NHƯÔNG *

1. Những ưu điểm của hệ thống pháp luật lao động 20 năm từ 1986-2006

Có thể nói, từ khi Việt Nam bước vào thời kì đổi mới, luật lao động đã có những thay đổi căn bản. Nhìn một cách tổng quát, luật lao động có những ưu điểm sau đây:

Một là, hệ thống luật lao động đã có những văn bản hiệu lực cao, tập trung (pháp điển hoá). Trong đó, Bộ luật lao động là một điển hình. Bộ luật lao động năm 1994 (được sửa đổi, bổ sung năm 2002, 2006) là văn bản pháp luật lao động trực tiếp có hiệu lực cao nhất về lao động. Bộ luật lao động là sự pháp điển hoá pháp luật lao động của Việt Nam nhằm phục vụ cho việc điều chỉnh quan hệ lao động và các quan hệ xã hội trong lĩnh vực lao động trong nền kinh tế thị trường đã trở thành 'văn bản gốc' của hệ thống pháp luật lao động.

Hai là, pháp luật lao động đã có tính xã hội hoá cao hơn. Nếu như trước kia luật lao động được xây dựng để phục vụ cho khu vực nhà nước thì nay đã phục vụ cho tất cả các thành phần kinh tế. Luật lao động không phân biệt quan hệ trong đơn vị sử dụng lao động nhà nước, tư nhân hay doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Luật lao động cũng không phân biệt quy mô doanh nghiệp hay loại hình hợp tác xã, hộ gia đình hay cá nhân sử dụng lao động mà thực hiện sự điều chỉnh bình đẳng, rộng rãi đối với các quan hệ xã hội trong lĩnh vực lao động.

Ba là, luật lao động đã mang tính điều

chỉnh. Một trong những điểm đổi mới xuất hiện và ngày càng được bộc lộ rõ nét của luật lao động là đã dần thay thế nhiệm vụ "quản lí" nhà nước đối với các đơn vị sử dụng lao động và người lao động bằng khả năng "điều chỉnh" các quan hệ xã hội trong lĩnh vực lao động. Thời kì trước, luật lao động được coi là công cụ để Nhà nước quản lí xã hội. Tính chất công cụ của luật lao động đã biến luật lao động trở thành các quy định cứng nhắc, với mục đích gò các đơn vị sử dụng lao động và người lao động vào khuôn pháp lí định sẵn. Luật lao động ngày nay đã gắn với việc thực hiện nhiệm vụ phục vụ con người, phục vụ cho quan hệ lao động và cho nền sản xuất xã hội. Vì thế, việc chỉ chú ý đến kết quả của hoạt động quản lí sẽ làm sai lệch và ảnh hưởng tới mục tiêu xã hội của luật lao động.

Bốn là, luật lao động thời kì đổi mới mang tính hội nhập cao hơn. Điều này xuất phát từ nhu cầu của chính Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế thị trường và trước sức ép của toàn cầu hoá kinh tế cũng như của vấn đề toàn cầu hoá mối quan hệ lao động. Luật lao động đã chuyển từ trạng thái đơn cực sang đa cực, song phương sang đa phương. Biểu hiện rõ nét nhất là các quy định của luật lao động Việt Nam đã mở rộng sự điều chỉnh tới quan hệ lao động có

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

yếu tố nước ngoài. Chính phủ Việt Nam đã phê chuẩn các công ước quan trọng của Liên hợp quốc (UN) và Tổ chức lao động quốc tế (ILO).⁽¹⁾ Việc phê chuẩn các công ước quốc tế chứng tỏ Việt Nam muốn tham gia ngày càng mạnh mẽ vào việc hợp tác quốc tế và phân công lao động quốc tế.

Từ năm 1991, luật lao động Việt Nam đã có những quy định khá "mở" về lĩnh vực đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 370/HĐBT ngày 09/11/1991 quy định về đưa người lao động Việt Nam đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài. Nghị định số 370/HĐBT đã mở đường cho thời kì mới trong quá trình hội nhập quốc tế về lao động của Việt Nam, việc hợp tác về lao động đã mở rộng tới tất cả các thị trường lao động trên thế giới.

Bộ luật lao động năm 1994 của Việt Nam đã đưa vấn đề trên vào Chương XI để "luật hoá" trở thành các quy định có hiệu lực cao. Sau khi Bộ luật lao động được Quốc hội thông qua, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 07/CP ngày 20/01/1995 hướng dẫn một số điều của Bộ luật lao động về việc đưa người lao động Việt Nam đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài và sau đó là Nghị định số 152/1999/NĐ-CP ngày 20/9/1999 quy định về đưa người lao động và chuyên gia Việt Nam đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài. Không chỉ dừng lại ở các quy định đó, năm 2002 Quốc hội đã sửa đổi, bổ sung Bộ luật lao động năm 1994, trong đó đã sửa đổi, bổ sung nhiều quy định về đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Theo đó, ngày 17/4/2003 Chính phủ ban hành Nghị định số 181/2003/NĐ-CP về vấn đề trên. Các quy định về đưa người lao động

đi làm việc ở nước ngoài đã được pháp điển hoá thành Luật người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, tạo điều kiện để Việt Nam thâm nhập ngày càng mạnh mẽ vào thị trường lao động quốc tế (Luật số 72/2006/QH11 ngày 29/11/2006).

Luật lao động của Việt Nam đã thừa nhận sự tham gia của người lao động nước ngoài vào thị trường lao động tại Việt Nam. Ban đầu người lao động nước ngoài chỉ được cấp giấy phép lao động để làm các công việc mà người lao động Việt Nam chưa có khả năng thực hiện. Sau đó Nhà nước đã thừa nhận rộng rãi sự tham gia xác lập và thực hiện mối quan hệ lao động với người sử dụng lao động Việt Nam và với các đơn vị sử dụng lao động khác. Tính đến nay đã có hàng ngàn người lao động nước ngoài được cấp giấy phép hoạt động ở Việt Nam.⁽²⁾

Mặc dù các quy định về đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài và quy định về người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam không phải là sự thể hiện tất cả các khía cạnh của vấn đề mở cửa và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực lao động. Nhưng có thể nói, đó là bằng chứng quan trọng thể hiện rằng Việt Nam muốn tham gia thật sự vào thị trường lao động quốc tế.

Năm là, luật lao động thời kì đổi mới đã thực hiện được nhiệm vụ quan trọng, đó là đã tự xác lập vị trí, vai trò độc lập bên cạnh hệ thống luật hành chính và luật dân sự.

Giai đoạn trước, do có những quan niệm chưa chuẩn xác và vì khoa học luật lao động chưa phát triển, các nhà làm luật cũng như các nhà quản lí, nhà nghiên cứu đã biến luật lao động trở thành ngành luật lưỡng tính. Luật lao động lúc đó chủ yếu điều chỉnh

quan hệ lao động giữa “công nhân, viên chức nhà nước” - những người được nhà nước tuyển dụng vào “biên chế nhà nước”, với các “cơ quan, xí nghiệp nhà nước”. Thực ra đây là quan hệ do luật hành chính đảm nhiệm. Luật lao động thời kì trước đã trở thành ngành luật phục vụ đắc lực cho việc hình thành một đội ngũ công chức nhà nước.

Tuy nhiên, luật lao động có vai trò đối với bản thân nó là điều chỉnh các quan hệ lao động thực sự. Thực ra, việc quy định quan hệ lao động giữa công nhân, viên chức với các cơ quan, xí nghiệp nhà nước cũng chẳng qua là ý chí chủ quan của Nhà nước. Còn về tính chất, nhiều quan hệ lao động trong thời kì đó đã bị “hành chính hoá”. Các quan hệ lao động trong các xí nghiệp quốc doanh thực ra là quan hệ thuê mướn lao động.

Vì coi quan hệ lao động là quan hệ hành chính nên việc giải quyết các vấn đề phát sinh cũng theo kiểu hành chính. Các yêu cầu giải quyết tranh chấp lao động được hình dung là các “kiểu tố” nên được pháp luật quy định thuộc hệ thống giải quyết các “kiểu tố” thông qua các cơ quan nhà nước.

Việc kiện tụng về lao động được giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự. Tòa án lao động không tồn tại. Hệ thống toà án chỉ có hai loại toà, đó là: Toà hình sự và toà dân sự. Việc lao động được coi là việc dân sự. Do đó, các tranh chấp lao động đều được giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự, thông qua toà dân sự.

Ngày nay, tính chất chuyên biệt của luật lao động đòi hỏi một hình thức tố tụng riêng - tố tụng lao động. Mặc dù hiện tại, với quan điểm của các nhà làm luật, hoạt động giải quyết các tranh chấp lao động do toà án lao động giải quyết phải áp dụng các quy định

của Bộ luật tố tụng dân sự, trong đó thành phần tiến hành tố tụng và các quy tắc được sử dụng chung song trong tương lai với việc vận hành cơ chế ba bên thì chắc chắn sẽ có những thay đổi, thậm chí rất căn bản về tư duy tài phán trong lĩnh vực lao động.

Sáu là, luật lao động càng ngày càng đáp ứng nhu cầu của luật an sinh xã hội, là cơ sở quan trọng của luật an sinh xã hội.

Trước đây, do những yếu tố khách quan và chủ quan, luật lao động có phạm vi điều chỉnh rộng. Theo đó, một số lĩnh vực khác của hệ thống luật xã hội cũng được gộp vào hệ thống luật lao động như: luật bảo hiểm xã hội, ưu đãi xã hội và trợ giúp/cứu trợ xã hội.

Cùng với sự phát triển của nền kinh tế-xã hội, của khoa học pháp lí, các hệ thống pháp luật ngày càng được hình thành để đảm bảo khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội một cách chính xác và hiệu quả. Theo đó, các hệ thống luật bảo hiểm xã hội, ưu đãi xã hội và trợ giúp/cứu trợ xã hội đã được tách ra khỏi luật lao động và hợp thành một hệ thống pháp luật mới - hệ thống pháp luật an sinh xã hội. Tuy được tách ra thành một hệ thống pháp luật riêng song giữa hai hệ thống luật lao động và luật an sinh xã hội có mối quan hệ khá chặt chẽ. Luật lao động điều chỉnh quan hệ lao động và thực sự là ngành luật đặt ra những quy tắc căn bản về lao động và hưởng thụ trong xã hội mà những nguyên tắc của nó khi triển khai các quy phạm lao động đã tạo ra những cơ sở pháp lí quan trọng để các đối tượng là người lao động được hưởng một hoặc nhiều chế độ an sinh xã hội, đặc biệt là các chế độ trợ cấp ốm đau, thai sản, tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp, hưu trí, tử

tuất, thất nghiệp, bảo hiểm y tế. Điều đó đã góp phần vào việc ổn định tình hình kinh tế-xã hội, ổn định đời sống của người dân trong xã hội nói chung, thay vì chỉ đảm bảo các chế độ an sinh xã hội cho những công nhân, viên chức nhà nước như trước đây.

2. Những tồn tại chủ yếu của hệ thống pháp luật lao động hiện hành

Mặc dù những ưu điểm của luật lao động là cơ bản song nhìn nhận khách quan, có thể thấy hệ thống pháp luật lao động hiện hành vẫn còn có những tồn tại cần khắc phục. Những tồn tại đó là:

- Luật lao động hiện hành chưa thực sự có tính pháp điển hoá, chưa “tích hợp” những vấn đề thuộc lĩnh vực lao động xã hội vào Bộ luật lao động - một văn bản luật ở tầm cao nhất.

Theo quan niệm chung, khi đã thiết kế một “bộ luật” thì người ta sẽ tạo ra một đạo luật có tính tổng quát các nội dung điều chỉnh. Theo quan điểm đó, Bộ luật lao động là đạo luật có tính “hoàn chỉnh” cả ở góc độ khái quát hoá các vấn đề và chất lượng điều chỉnh nhưng Bộ luật lao động của Việt Nam còn quá đơn giản. Nhiều nội dung điều chỉnh của Bộ luật lao động phải chuyển cho các cơ quan mà xét về bản chất là không có chức năng lập pháp quy định. Điều đó làm cho quá trình quy định và thực thi pháp luật trở nên tuỳ tiện, thiếu nhất quán. Có những quy định theo trình tự “hướng dẫn” trái với quy định của Bộ luật.⁽³⁾ Thậm chí có những quy định không mấy phức tạp như quy định về các trường hợp bắt khả kháng cũng không được đưa trực tiếp vào Bộ luật lao động.

Mặc dù tồn tại một “Bộ luật lao động” nhưng vẫn có quá nhiều các văn bản pháp

luật riêng rẽ khác tham gia điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực lao động. Tình trạng của luật lao động vẫn ở dạng “luật ống”, “luật khung”, “luật hành lang” (không phải là “xa lộ tự do”) mà chưa đảm bảo khả năng áp dụng trực tiếp đã gây ra khó khăn cho những cơ quan và những người thi hành pháp luật. Bộ luật lao động còn thiếu vắng các quy định xác định các tội phạm hình sự để bảo vệ người lao động cũng như bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng lao động.⁽⁴⁾

- Một trong những yêu cầu có tính thời đại của hệ thống pháp luật lao động trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hoá kinh tế và toàn cầu hoá mối quan hệ lao động là thể hiện sự hoà hợp với các tiêu chuẩn lao động quốc tế.⁽⁵⁾ Các quốc gia thành viên, trong đó có Việt Nam cần nghiên cứu để phê chuẩn và thực hiện các quy tắc đó như là một bộ phận của hệ thống pháp luật lao động quốc gia. Tuy nhiên, việc phê chuẩn các văn bản pháp luật lao động quốc tế hiện tại chủ yếu mang tính tượng trưng hoặc chỉ được sử dụng gián tiếp, chưa được áp dụng trực tiếp. Các công ước được phê chuẩn chỉ hầu như được sử dụng để tham chiếu nhằm xây dựng các văn bản pháp luật lao động quốc nội hoặc để kiểm tra xem khả năng pháp luật lao động quốc nội đã phù hợp với các công ước đó hay chưa. Cách làm và tư duy pháp lý như vậy là chưa phù hợp với quan niệm về tính bắt buộc thực hiện các quy phạm pháp luật lao động quốc tế. Bởi vì, khi đã phê chuẩn, các công ước của Tổ chức lao động quốc tế phải mặc nhiên trở thành bắt buộc, được áp dụng vào các quá trình khác nhau của việc thực hiện pháp luật lao động

như là cơ sở pháp lý trực tiếp cho mỗi quan hệ lao động, cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân sử dụng lao động, đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Khi giải quyết các tranh chấp lao động hoặc giải quyết các cuộc đình công, các cơ quan, tổ chức, kể cả toà án cũng phải có trách nhiệm áp dụng các quy phạm pháp luật lao động quốc tế để phân định tính hợp pháp, tính đúng đắn của hành vi các bên.

- Luật lao động hiện hành còn có những nội dung chưa đảm bảo tính khoa học, nặng tính chủ quan của nhà làm luật. Các quy định của luật lao động chưa thực sự tạo ra một môi trường pháp lý thuận lợi cho mỗi quan hệ lao động hình thành và phát triển theo các quy luật của kinh tế thị trường. Điển hình là các quy định về đình công và giải quyết đình công. Mười năm qua các quy định về đình công và giải quyết đình công không phát huy tác dụng. Các quy định đó đã không được thực tiễn chấp nhận. Hơn 1.300 cuộc đình công xảy ra trong những năm qua nhưng không đảm bảo được tính hợp pháp vì các thủ tục và nội dung đình công không đáp ứng yêu cầu chưa sát thực tiễn của pháp luật. Chưa có cơ quan toà án lao động nào nhận được yêu cầu giải quyết một cuộc đình công. Dường như các quy định của pháp luật về đình công đã trở thành hình thức hơn là một công cụ pháp lý, một phương tiện giúp cho các bên của quan hệ lao động và nhà nước giải quyết các vấn đề bức xúc của quá trình lao động xã hội. Vì thế, trong chương trình xây dựng pháp luật, các quy định về đình công và giải quyết đình công đã được đưa vào kế hoạch sửa đổi, bổ sung trong thời gian tới.

- Luật lao động, ở một khía cạnh nào đó, vẫn còn có biểu hiện là tính "công cụ quản lý" hơn là "công cụ điều chỉnh". Điều này là kết quả của tư duy làm luật chưa được thay đổi căn bản. Các nhà làm luật khi xây dựng pháp luật lao động hầu như chủ yếu chú trọng đến khả năng quản lý của nhà nước đối với lĩnh vực lao động. Vì thế đã dẫn đến tình trạng các quy định của luật lao động ở các cấp độ đều dễ cấp sự can thiệp của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước. Luật lao động đã biến tổ chức công đoàn và đại diện của người sử dụng lao động thành người "tư vấn" chính sách thay vì là tổ chức đại diện cho người lao động và người sử dụng lao động.⁽⁶⁾

- Một trong những điểm thiếu sót của luật lao động là chưa thực sự ghi nhận sự tồn tại của cơ chế ba bên ở Việt Nam.

Cơ chế ba bên là cơ chế đặc dụng của luật lao động, đã được các nước trên thế giới sử dụng từ lâu. Trong lĩnh vực lao động, việc sử dụng cơ chế ba bên là một trong những biện pháp đảm bảo ổn định và hài hoà quan hệ lao động thông qua đối thoại xã hội và cùng quyết định. Cơ chế ba bên được sử dụng nhằm hoạch định chính sách, pháp luật lao động, triển khai thực thi pháp luật lao động và giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình lao động, đặc biệt là giải quyết tranh chấp lao động và đình công.

Tuy nhiên, pháp luật lao động Việt Nam chưa có quy định rõ ràng về cơ chế ba bên mà mới chỉ quy định về việc tham khảo ý kiến của đại diện người lao động và người sử dụng lao động. Như vậy là Nhà nước vẫn chưa coi việc cùng tham gia quyết định các vấn đề lao động của hai giới trong mỗi quan

hệ lao động. Điều này đã làm giảm sút vai trò của hệ thống pháp luật lao động và chưa tạo điều kiện phát huy dân chủ doanh nghiệp cũng như đã hạn chế khả năng kiểm soát tay ba trong lao động. Việc không thành lập các hội đồng hoặc uỷ ban ba bên đã không tận dụng được khả năng thực sự của ba bên trong việc hợp tác xây dựng và thực thi pháp luật. Việc không bố trí hội đồng xét xử các vụ án lao động theo cơ chế ba bên đã làm giảm sút vai trò của hai giới và ở chừng mực nào đó, đã làm giảm sút hiệu quả của việc giải quyết các tranh chấp lao động.

3. Một vài đề xuất

Để góp phần nâng cao hiệu quả điều chỉnh của luật lao động trong tình hình hiện nay, cần chú trọng thực hiện tốt các vấn đề sau:

- *Trước hết*, cần hoàn thiện Bộ luật lao động theo hướng "tích hợp" toàn diện: Cả nội dung và hình thức.

Rất khó có thể hình dung một "bộ luật" lại chỉ là một đạo luật đơn giản, chỉ mang tính chất luật khung. Quan điểm xây dựng luật khung được thịnh hành nhiều năm bởi vì cơ quan quyền lực không thể bàn thảo và cho ra những đạo luật chi tiết. Hơn nữa, việc chi tiết hoá các đạo luật sẽ gây nên những ách tắc khi các quan hệ xã hội phát triển mạnh mẽ, tạo ra sự lạc hậu của các đạo luật ấy nhưng trái lại, cần có một cái nhìn toàn cảnh và có tính khoa học về việc xây dựng Bộ luật lao động.

Theo tinh thần đó, Bộ luật lao động cần phải được thiết kế hoàn chỉnh hơn với đầy đủ các vấn đề. Các vấn đề của luật lao động được cơ cấu trong các phần, các chương, trong đó mỗi phần phải bao quát một khu vực lớn, các chương phải chứa đựng một

hoặc một số nội dung chủ đạo làm nòng cốt cho một định chế riêng. *Ví dụ*: Phần quy định về quan hệ lao động, phần quy định về điều kiện hoặc tiêu chuẩn lao động, phần quy định về lao động đặc thù, phần quy định về tranh chấp lao động, phần quy định về đình công... Cuối Bộ luật phải là phần xử phạt. Việc có những quy định chung chung về áp dụng trách nhiệm pháp lý trong Bộ luật lao động đã làm cho nó trở nên thiếu tính răn đe các đối tượng vi phạm. Không chỉ có vậy, nó làm cho việc giáo dục, nhận thức và tuân theo pháp luật lao động bị chia cắt và không đảm bảo tính hệ thống.⁽⁷⁾

Việc hoàn thiện Bộ luật lao động theo hướng pháp điển hoá (thực sự) sẽ tích hợp được các vấn đề quan trọng chắc chắn sẽ tạo ra kết quả cao hơn trong công tác tuyên truyền, thực hiện pháp luật lao động.

- *Thứ hai*, luật lao động Việt Nam cần có sự thích ứng với pháp luật lao động quốc tế, đặc biệt là luật lao động khu vực nhằm đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế và toàn cầu hoá quan hệ lao động.

Ngày nay, cùng với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, quá trình toàn cầu hoá kinh tế và toàn cầu hoá mối quan hệ lao động, các quy phạm pháp luật quốc tế đã trở thành tài sản chung của các quốc gia. Sự chuyển hướng tích cực đó không còn là mới mẻ đối với Việt Nam bởi vì Việt Nam đã là thành viên của nhiều tổ chức quốc tế, trong đó có ILO, ASEAN, WTO. Việc giao lưu kinh tế và tham gia vào quá trình phân công và hợp tác lao động quốc tế đòi hỏi Việt Nam phải tìm cách hoà nhập bằng cách rút ngắn khoảng cách về sự khác biệt giữa hệ thống pháp luật lao động của mình với hệ thống

pháp luật lao động quốc tế và pháp luật lao động của các quốc gia có quan hệ giao lưu đó. Việc gia nhập và sinh hoạt trong cộng đồng các nước ASEAN cũng đòi hỏi Việt Nam và các quốc gia trong khu vực cần có giải pháp tạo ra sự thích ứng để xử lý các vấn đề lao động như phục vụ cho các lao động di trú, việc đưa lao động đi làm việc ở nước ngoài, tiếp nhận lao động quốc tế phục vụ cho quá trình đầu tư, giải quyết các tranh chấp lao động có yếu tố nước ngoài, công nhận và thi hành các bản án hoặc phán quyết của trọng tài nước ngoài về lao động v.v..

- *Thứ ba*, luật lao động cần tiếp cận các tiêu chuẩn lao động quốc tế theo một tư duy mới trong tiến trình hội nhập kinh tế và phân công, hợp tác lao động trên phạm vi toàn thế giới.

Sự phát triển của xã hội nói chung, của quan hệ lao động nói riêng đã thúc đẩy những quan điểm, tư tưởng thực hiện các vấn đề vì quyền con người của người lao động. Sự bảo vệ lao động ngày nay không còn đơn thuần và cổ điển theo kiểu chỉ chú trọng đến việc chống lại sự xâm hại từ phía chủ sử dụng lao động. Điều quan trọng là tạo ra những điều kiện lao động tốt hơn cho sự phát triển những giá trị của con người đối với lao động.

Trên tinh thần ấy, ILO đã khuyến cáo các quốc gia thành viên phê chuẩn và thực hiện các công ước quốc tế về lao động. Các công ước quan trọng nhất của ILO cần được quan tâm phê chuẩn là: Công ước số 29 (1930) về lao động cưỡng bức; Công ước số 87 (1948) về quyền tự do kết hợp và bảo vệ quyền tổ chức; Công ước số 98 (1949) về quyền tổ chức và thương lượng

tập thể; 105 (1957) về xoá bỏ lao động cưỡng bức. Đã có rất nhiều quốc gia phê chuẩn để đưa vào thực hiện.⁽⁸⁾

- *Thứ tư*, cần xây dựng các quy định về cơ chế ba bên ở Việt Nam.

Việc xây dựng cơ chế ba bên trước hết phải bắt đầu từ việc công nhận sự tồn tại và vai trò của hiệp hội/tổ chức của những người sử dụng lao động (giới chủ) bên cạnh tổ chức của người lao động (công đoàn, các hiệp hội lao động). Tổ chức của người sử dụng lao động phải là một tổ chức có tính thống nhất, bao gồm nhiều hiệp hội khác nhau của giới sử dụng lao động hợp thành, tránh hiện tượng cùng lúc có nhiều tổ chức tham gia với tư cách đều là người đại diện cho giới sử dụng lao động như hiện nay.⁽⁹⁾ Bởi vì, tình trạng này đã gây nên sự chia cắt không cần thiết, làm ảnh hưởng tới việc thực hiện vai trò của nó trong lao động. Bên cạnh đó, các quy định của luật lao động cần xác lập các cơ cấu ba bên ở cấp quốc gia, cấp khu vực (vùng), cấp địa phương như các hội đồng/ủy ban ba bên để các cơ cấu đó hoạt động như một chỉnh thể thống nhất vì lợi ích chung. Việc cải tiến các quy định về thành phần của các hội đồng trọng tài lao động, hội đồng giải quyết các vụ án, việc lao động và các cuộc đình công hiện nay cũng cần được tiến hành theo hướng bổ sung thành phần đại diện cho giới lao động và giới sử dụng lao động vào các cơ cấu đó.

- *Thứ năm*, cần nghiên cứu phê chuẩn Công ước số 97 về lao động di trú và kí kết các điều ước quốc tế để có cơ sở pháp lý bảo vệ người lao động Việt Nam ở nước ngoài. Hiện nay, việc đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài đã trở thành hoạt động có

vị trí quan trọng trong chính sách lao động - việc làm của Việt Nam. Tính đến hết 6 tháng đầu năm 2006 Việt Nam đã đưa được trên 400 ngàn người lao động đi làm việc ở trên 40 quốc gia và vùng lãnh thổ. Những người lao động Việt Nam đó hầu hết ra nước ngoài làm việc theo các hợp đồng cung ứng lao động ký kết giữa các doanh nghiệp, tổ chức Việt Nam với các doanh nghiệp của nước ngoài. Khi làm việc ở nước ngoài, người lao động Việt Nam phải ký hợp đồng lao động với chủ sử dụng lao động của nước sở tại. Họ phải tuân theo các quy định pháp luật lao động của nước tiếp nhận lao động chứ không được pháp luật lao động Việt Nam bảo vệ trực tiếp. Đó là sự bất lợi lớn đối với người lao động khi ra nước ngoài làm việc. Theo kế hoạch, Việt Nam sẽ tăng cường đưa người lao động ra nước ngoài làm việc với mục tiêu lớn là giải quyết việc làm và tăng thu nhập cho người lao động, tăng nguồn thu cho đất nước. Như vậy, trong những năm tới con số người lao động ra nước ngoài làm việc càng nhiều. Những người lao động khi xa quê hương, gia đình đến làm việc và sinh sống trong môi trường mới lạ, thậm chí có nhiều nguy hiểm vì miếng cơm, manh áo cần được bảo vệ bằng pháp luật một cách thiết thực và hiệu quả hơn.

Ngoài những nỗ lực về ngoại giao, đẩy mạnh công tác quản lý lao động ở nước ngoài, Việt Nam cần xem xét phê chuẩn Công ước về lao động di trú và ký kết các hiệp định song phương hoặc đa phương để cùng các quốc gia thực hiện các cam kết quốc tế để bảo vệ người lao động. Bởi lẽ, nếu cùng phê chuẩn Công ước về lao động

di trú hoặc cùng tham gia các hiệp định thì các quốc gia cùng có thái độ tôn trọng, hợp tác và cùng có cơ sở pháp lý để giải quyết các vấn đề phát sinh từ việc di chuyển lao động và sử dụng người lao động Việt Nam đúng đắn, công bằng./.

(1). Các công ước của Tổ chức lao động quốc tế mà Việt Nam đã phê chuẩn được quy định bởi Quyết định số 193/QĐ-CTN ngày 30/5/1994 và Quyết định số 796/QĐ-CTN ngày 26/8/1997 bao gồm: Công ước số 5 (1919) về tuổi tối thiểu của trẻ em được vào làm việc trong các cơ sở công nghiệp; số 6 (1919) về sự làm việc ban đêm của trẻ em trong công nghiệp; số 14 (1921) về nghỉ hàng tuần trong các cơ sở công nghiệp; số 27 (1929) về ghi trọng lượng trên các kiện hàng lớn chở bằng tàu; số 45 (1935) về sử dụng phụ nữ vào những công việc dưới mặt đất, trong hầm mỏ; số 80 (1946) về sửa đổi những điều khoản cuối cùng; số 81 (1947) về thanh tra lao động trong công nghiệp và thương mại; số 100 (1951) về trả công bình đẳng giữa lao động nam và nữ cho một công việc có giá trị như nhau; số 111 (1958) về phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp; số 116 (1961) về việc sửa đổi những điều khoản cuối cùng; số 120 (1964) về vệ sinh trong thương mại và văn phòng; số 124 (1965) về việc kiểm tra y tế cho thiếu niên làm việc dưới mặt đất, trong hầm mỏ; số 138 (1973) về tuổi tối thiểu được đi làm việc; số 155 (1981) về an toàn lao động, vệ sinh lao động và môi trường làm việc; số 182 (1997) về xoá bỏ các hình thức tồi tệ nhất về lao động trẻ em.

(2). - Theo thống kê chưa đầy đủ của vụ tiền lương - tiền công Bộ lao động thương binh xã hội, hiện tại số lượng người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam (đặc biệt trong các doanh nghiệp đầu tư) khoảng 80.000 người.

- Còn theo thống kê của Bộ tài chính hiện có khoảng 300.000 Việt Nam và người nước ngoài làm việc tại Việt Nam bị điều chỉnh bởi thuế thu nhập cao (Bài: Một bộ phận người dân đã quen với thuế thu nhập cá nhân, - bài đăng 8h44 ngày 15/8/2006).

(3). Quy định về thời gian giải quyết tranh chấp lao động tập thể của Hội đồng trọng tài lao động cấp tỉnh đối với các tranh chấp lao động trong các doanh nghiệp không được đình công là 10 ngày, trái với quy định chung của Bộ luật lao động tại Điều 174 (7 ngày là thời

gian quy định cho việc giải quyết của Hội đồng trọng tài lao động cho tất cả các tranh chấp lao động tập thể).

(4). Các Bộ luật hoặc đạo luật lao động của nhiều nước (Pháp, Nhật Bản, Thái Lan...) quy định rõ các hành vi phạm tội trong đó để xử lí. Các hình phạt được quy định trong đó thường là phạt tiền hoặc phạt tù hoặc cả hai.

(5). Hệ thống các tiêu chuẩn lao động quốc tế được ghi nhận trong các Công ước (Convention) và Khuyến nghị (Recommendation) của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO). Từ năm 1998, ILO chính thức thông qua Tuyên bố về các nguyên tắc và các quyền cơ bản tại nơi làm việc (Declaration on Fundamental Principles and Rights at work) trong đó quy định và khuyến cáo các quốc gia thành viên thực thi nghiêm chỉnh các tiêu chuẩn lao động quốc tế (International Labour Standards). Ở Việt Nam có thể phê chuẩn Công ước nhưng không thực thi các "nội dung nhạy cảm", ví dụ như phê chuẩn Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá nhưng không đưa vào thực thi phần quy định về quyền đình công của người lao động.

(6). Nghị định số 145/2004/NĐ-CP ngày 14/7/2004 "hướng dẫn chi tiết thi hành Bộ luật lao động về việc Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và đại diện của người sử dụng lao động tham gia với cơ quan nhà nước về chính sách, pháp luật và các vấn đề có liên quan đến quan hệ lao động" thực sự chưa coi đại diện của hai giới Chủ - Thợ là những đối tác bình đẳng.

(7). Trong Bộ luật lao động có quy định việc xử phạt trong 4 điều luật từ Điều 192-195 nhưng các quy định đều có tính chất chung, thiếu cụ thể và như là một sự dẫn dắt. Có quy định như là loại "uỷ quyền" của Quốc Hội cho Chính phủ ban hành quy định để áp dụng (Điều 195 quy định: Chính phủ quy định việc xử phạt hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật lao động). Thực tế các quy định chung đó không thực hiện được mà phải dựa vào các văn bản pháp luật khác thuộc nhiều loại khác nhau.

(8). Tính đến 2006, đã có 168 quốc gia phê chuẩn Công ước số 29; 145 quốc gia phê chuẩn Công ước số 98; 154 quốc gia phê chuẩn Công ước số 87 và 165 quốc gia phê chuẩn Công ước 105.

(9). Hiện nay, Liên minh hợp tác xã Việt Nam và Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam là hai tổ chức riêng rẽ, là "đồng đại diện" cho người sử dụng lao động.

VẤN ĐỀ CẢI THIỆN... (tiếp theo trang 26)

- Năng lực của bộ máy hành chính không đáp ứng yêu cầu xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Báo cáo tổng kết việc thực hiện giai đoạn I (2001-2005) Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và phương hướng, nhiệm vụ cải cách hành chính giai đoạn II (2006-2010) đã đưa ra nhận định xác đáng: *"Tình trạng có luật quy định chung chung, thiếu tính khả thi còn phổ biến dẫn đến hiện tượng "nợ đọng" nhiều nghị định, thậm chí thông tư hướng dẫn thi hành"*.⁽⁸⁾ Trong hoạt động lập pháp hiện nay, một xu hướng khá phổ biến là những gì phức tạp, khó quy định, khó được Quốc hội thông qua thì giao Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành; đến lượt mình, Chính phủ lại giao cho bộ có liên quan thực hiện. Như vậy, trong việc này, bộ máy hành chính vừa được hưởng lợi vừa phải chịu sức ép công việc rất lớn. Việc được hưởng lợi thể hiện ở chỗ bộ máy đó có thể đặt ra quy định theo cách thuận tiện cho mình; sức ép công việc thể hiện ở chỗ bộ máy bị quá tải, không thể hoàn thành khối lượng công việc được giao đúng thời hạn quy định. Để khắc phục nhược điểm này, cần cải cách hoạt động lập pháp theo hướng giảm dần những vấn đề giao Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành./.

(8). Xem: Công báo nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, số 2324, ngày 20/5/2006.