

# QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG DƯỚI GÓC NHÌN SO SÁNH GIỮA CÔNG ƯỚC 87 CỦA TỔ CHỨC LAO ĐỘNG QUỐC TẾ VÀ PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Võ Hưng Đạt\*

**Tóm tắt:** Bài viết phân tích và so sánh quyền tự do hiệp hội của người lao động theo pháp luật Việt Nam và Công ước 87 của Tổ chức Lao động quốc tế. Thông qua việc so sánh, tác giả chỉ ra những điểm chưa phù hợp hoặc chưa rõ ràng của pháp luật Việt Nam về quyền tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp cũng như các quy định về công đoàn cơ sở. Dựa trên kết quả nghiên cứu, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về quyền tự do hiệp hội của người lao động với mục đích gia nhập Công ước 87.

**Abstract:** The article analyzes and compares the freedom of association of workers under Vietnamese law and Convention 87 of the International Labor Organization. Through comparison, the author sheds light on incongruent or ambiguous points of Vietnamese law on the right to associate of workers at enterprises as well as regulations on grassroots trade unions. Based on the research results, the author makes proposals to improve the legal provisions on the right to freedom of association of workers for the purpose of acceding to Convention no. 87.

## 1. Quyền tự do hiệp hội của người lao động theo Công ước 87

Công ước 87 được xem là Công ước nổi bật và mang tính nền tảng nhất trong số hơn 50 Điều ước, Khuyến nghị của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) có liên quan đến quyền tự do hiệp hội. Tuy nhiên, khi đề cập đến quyền tự do hiệp hội theo các tiêu chuẩn của ILO, người ta còn đề cập đến Công ước 98 về quyền tổ chức và thương lượng tập thể<sup>1</sup>. Mặc dù có sự độc lập về nội dung, hai Công ước cơ bản này của ILO được xem là “cặp đôi” quan trọng trong việc thực thi quyền tự do hiệp hội<sup>2</sup>. Do đó, trong phạm vi bài viết,

ngoài Công ước 87, tác giả còn có thể đề cập đến Công ước 98 khi nói về quyền tự do hiệp hội. Quyền tự do hiệp hội theo Công ước 87 gồm các nội dung chính sau:

*Thứ nhất, Công ước 87 ghi nhận quyền tự do thành lập và tham gia hiệp hội của người lao động*

Cụ thể, người lao động, không phân biệt dưới bất kỳ hình thức nào, có quyền được thành lập và gia nhập các tổ chức theo sự lựa chọn của mình mà không phải xin phép trước, với “điều kiện duy nhất là phải tuân theo điều lệ của chính tổ chức đó”<sup>3</sup>. Sự tự do lập hội còn được thể hiện ở việc các tổ chức của người lao động phải được hưởng

\* ThS., Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

<sup>1</sup> Việt Nam đã phê chuẩn Công ước 98 vào ngày 5/7/2019 và trở thành thành viên thứ 167 của Công ước này.

<sup>2</sup> Hồ Hương, *Chính phủ báo cáo thuyết minh về việc gia nhập Công ước Số 98 của Tổ chức Lao động*

quốc tế, <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=40472>, truy cập ngày 20/6/2021.

<sup>3</sup> Điều 2 Công ước 87.

sự bảo vệ thích đáng chống lại mọi hành vi can thiệp của bên kia hoặc của những phái viên hay thành viên của bên kia trong quá trình thành lập, hoạt động hoặc điều hành hoạt động của mình<sup>4</sup>. Có nghĩa, theo Công ước, người lao động và người sử dụng lao động đều được thành lập tổ chức của mình và không được can thiệp vào hoạt động của nhau. Tuy nhiên, người lao động là chủ thể có vị thế yếu hơn so với người sử dụng lao động, do đó, Điều 1 Công ước số 98 có quy định nhằm bảo vệ cho chủ thể này. Theo đó, người sử dụng lao động không được phân biệt đối xử người lao động vì lý do họ tham gia thành lập, gia nhập hoặc hoạt động công đoàn hợp pháp. Đồng thời, người sử dụng lao động cũng không được chi phối hoặc hỗ trợ tổ chức của người lao động bằng tài chính hay những biện pháp khác, với ý đồ đặt các tổ chức đó dưới sự kiểm soát của người sử dụng lao động hay tổ chức của người sử dụng lao động. Quyền tự do thành lập và tham gia hiệp hội được thể hiện qua một số nguyên tắc như: Không phân biệt đối xử, không phải xin phép, được tự do lựa chọn tổ chức theo mong muốn của người lao động.

*Thứ hai, Công ước quy định một số nguyên tắc cơ bản của tổ chức người lao động*

Đầu tiên, mục đích hoạt động của các tổ chức hay hiệp hội này phải nhằm bảo vệ và thúc đẩy lợi ích của người lao động<sup>5</sup>. Đây là quy định cần thiết để tránh việc lợi dụng quyền tự do hiệp hội để thực hiện các mục đích xấu khác. Tiếp theo, các tổ chức này không nhất thiết phải có tư cách pháp nhân để hoạt động. Rõ ràng, quy định này phù hợp và là sự tiếp nối quyền tự do thành lập và tham gia tổ chức đã nói ở trên. Điều 7

Công ước 87 quy định, việc có hay không có tư cách pháp nhân của các tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động không phải là lý do để hạn chế hoạt động của tổ chức đó. Về quy chế hoạt động, các tổ chức của người lao động có quyền lập ra điều lệ và quy tắc, bầu đại diện, tổ chức việc điều hành các hoạt động và soạn thảo chương trình hoạt động của mình. Đồng thời, các tổ chức này cũng có quyền thành lập và gia nhập các liên đoàn, tổng liên đoàn ở mọi cấp độ từ quốc gia đến quốc tế<sup>6</sup>. Tuy nhiên, Điều 8.1 Công ước 87 cũng quy định rằng, khi thực hiện những quyền trong Công ước, người lao động, người sử dụng lao động và các tổ chức tương ứng của họ đều phải tôn trọng pháp luật quốc gia.

*Thứ ba, ILO quy định nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền tự do hiệp hội*

Về nguyên tắc chung, nếu đã thông qua Công ước thì quốc gia thành viên phải cam kết áp dụng mọi biện pháp cần thiết và thích hợp để bảo đảm rằng người lao động và người sử dụng lao động có thể tự do thực hiện quyền được tổ chức<sup>7</sup>. Đồng thời, quốc gia không được có những quy định mang tính chất xâm hại, cũng như không được áp dụng với mục đích xâm hại tới những quyền được quy định trong Công ước. Cụ thể hơn, cơ quan có thẩm quyền không được ấn định các điều kiện nhằm hạn chế quyền lập hội của người lao động. Sau khi tổ chức được thành lập, cơ quan công quyền phải tránh mọi sự can thiệp hay hạn chế việc hoạt động, bầu đại diện, xây dựng quy chế hay chương trình hoạt động<sup>8</sup>... Không những vậy, theo Điều 4 Công ước 87, các tổ chức của người lao động không thể bị bất cứ một

<sup>4</sup> Điều 2 Công ước 98.

<sup>5</sup> Điều 10 Công ước 87.

<sup>6</sup> Điều 5 Công ước 87.

<sup>7</sup> Điều 1, Điều 11 Công ước 87.

<sup>8</sup> Khoản 2 Điều 3 Công ước 87.

cơ quan hành chính nào buộc phải giải tán hoặc đình chỉ.

Như vậy, có thể thấy, ILO đã cho phép người lao động có quyền tự do rất lớn trong việc tham gia và thành lập các hiệp hội nhằm bảo vệ quyền lợi cho mình. Ở hướng ngược lại, nghĩa vụ của các quốc gia khi thông qua hai Công ước này là khá nặng. Nó không chỉ tác động đơn thuần đến pháp luật lao động, mà còn thay đổi cơ chế hoạt động của các tổ chức công đoàn bên trong quốc gia. Bên cạnh đó, ILO còn có một Ủy ban về quyền tự do hiệp hội (CFA) nhằm giám sát hoạt động của các quốc gia. Các quốc gia thông qua Công ước cũng phải có những báo cáo định kỳ và đột xuất về việc thực thi Công ước. Có lẽ vì những lý do này mà Công ước 87 là công ước có số lượng các quốc gia thông qua ít nhất trong số 08 Công ước cơ bản của ILO<sup>9</sup>. Nếu nhìn ở châu Á, ngoại trừ Nhật Bản đã thông qua Công ước 87 từ khá sớm<sup>10</sup>, các quốc gia đáng chú ý còn lại như Trung Quốc, Ấn Độ, Singapore, Thái Lan... đều chưa thông qua Công ước này. Riêng đối với Hàn Quốc, quốc gia này vừa mới thông qua Công ước năm 2021 và phải đến 20/3/2022 mới chính thức có hiệu lực.

## 2. Quyền tự do hiệp hội của người lao động theo pháp luật Việt Nam dưới góc độ so sánh với Công ước 87

Đánh giá một cách khách quan, Việt Nam đang có những bước đi khá sớm và vững chắc trong việc xây dựng hệ thống pháp luật lao động hiện đại, tiệm cận với các tiêu chuẩn lao động quốc tế mà Việt Nam đã cam kết. Trong đó, nổi bật là việc

quy định người lao động có thể thành lập tổ chức ngoài công đoàn để đại diện cho họ. Cụ thể, theo Bộ luật Lao động năm 2019 (BLLĐ 2019), tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở bao gồm “*công đoàn cơ sở*” và “*tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp*”<sup>11</sup>. BLLĐ 2019 cũng thể hiện rất rõ rằng, tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở là tổ chức được thành lập trên cơ sở tự nguyện của người lao động tại một đơn vị sử dụng lao động. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề mà chúng ta cần phải tiếp tục sửa đổi và hoàn thiện để có khung pháp lý phù hợp trước khi thông qua Công ước 87.

### 2.1. Các quy định về tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp

Hiện nay, người lao động Việt Nam bên cạnh việc gia nhập công đoàn cơ sở hoàn toàn có quyền thành lập, tham gia, hoạt động trong một tổ chức khác của người lao động không trực thuộc Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam và hoạt động không theo Luật Công đoàn. BLLĐ 2019 ghi nhận quyền bình đẳng của những tổ chức này với tổ chức công đoàn<sup>12</sup>. Do đó, những quyền trước đây chỉ thuộc về công đoàn như: Tham gia xây dựng quan hệ lao động, tham gia vào quy chế đánh giá mức độ hoàn thành công việc của người lao động, tham gia thương lượng tập thể, tham gia ý kiến vào việc xây dựng thang lương, bảng lương, tham gia vào việc xử lý kỷ luật lao động... nay được trao cho các tổ chức đại diện khác. Đây là một quy định mang tính đột phá vượt bậc của BLLĐ 2019. Tuy nhiên, bên cạnh những điểm tiến bộ đó, quyền tự do hiệp hội của người lao động vẫn còn một số điểm chưa tương thích với Công ước 87 như sau:

<sup>9</sup> Theo thống kê, hiện nay chỉ có 157 quốc gia thông qua Công ước 87, thấp hơn nhiều so với những Công ước còn lại, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10001::NO:::>, truy cập ngày 23/6/2021.

<sup>10</sup> Nhật Bản thông qua Công ước 87 năm 1965.

<sup>11</sup> Khoản 3 Điều 3 BLLĐ 2019.

<sup>12</sup> Khoản 3 Điều 170 BLLĐ 2019.

*Thứ nhất, BLLĐ 2019 mới chỉ cho phép tổ chức đại diện người lao động ngoài công đoàn được thành lập tại doanh nghiệp*<sup>13</sup>

Với quy định này, các tổ chức của người lao động chỉ được phép thành lập trong phạm vi doanh nghiệp theo Luật Doanh nghiệp năm 2020 như: Doanh nghiệp tư nhân, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty hợp danh. Trong khi đó, theo khoản 2 Điều 3 của BLLĐ 2019, người sử dụng lao động bao gồm doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức, hợp tác xã, hộ gia đình, cá nhân có thuê mướn, sử dụng người lao động làm việc cho mình theo thỏa thuận. Như vậy, BLLĐ 2019 đã bỏ qua quyền được thành lập tổ chức đại diện của người lao động ở nhiều lĩnh vực hoạt động. Hay nói đúng hơn, người lao động ngoài khối doanh nghiệp chỉ được tham gia vào tổ chức công đoàn. Cách quy định này tạo ra sự phân biệt đối xử giữa những người lao động khi tiếp cận quyền tự do hiệp hội.

Điều này không có sự tương thích với nguyên tắc chung tại Điều 2 Công ước 87 cũng như các hướng dẫn của CFA. Cụ thể, CFA cho rằng, Điều 2 của Công ước số 87 được xây dựng nhằm thể hiện nguyên tắc không phân biệt đối xử trong các vấn đề liên quan đến hiệp hội và cụm từ “*không có sự phân biệt nào*” được sử dụng trong Điều này có nghĩa là quyền tự do hiệp hội cần được đảm bảo mà không có sự phân biệt đối xử dưới bất kỳ hình thức nào về nghề nghiệp, giới tính, màu da, chủng tộc, tín ngưỡng, quốc tịch, quan điểm cá nhân<sup>14</sup>...

<sup>13</sup> Khoản 3 Điều 3 và khoản 2 Điều 170 BLLĐ 2019.

<sup>14</sup> *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office – Geneva, 6th edition, 2018, đoạn 315, tr. 59.

Cụ thể hơn, CFA còn cho rằng, việc tạo nên một danh sách hạn chế các lĩnh vực nhằm công nhận quyền tự do hiệp hội là trái với nguyên tắc không có sự phân biệt nào đối với người lao động, và họ có quyền thành lập, tham gia các tổ chức do họ lựa chọn<sup>15</sup>. Có lẽ vì vậy mà Giám đốc ILO Việt Nam đã nhận xét rằng, vẫn còn khoảng cách trong việc thực hiện đầy đủ các nguyên tắc liên quan đến chống phân biệt đối xử về quyền tự do hiệp hội trong Bộ luật Lao động, đồng thời cần phải được mở rộng phạm vi trong những năm tới đây để phê chuẩn Công ước số 87 vào năm 2023<sup>16</sup>.

*Thứ hai, BLLĐ 2019 quy định tổ chức của người lao động phải được cấp đăng ký thành lập*<sup>17</sup>

Thực ra, quy định này không hẳn là mâu thuẫn với Điều 2 Công ước 87 về quyền được thành lập hoặc gia nhập tổ chức mà “không cần phải xin phép”. Bởi, qua một số vụ việc cho thấy, việc vi phạm Điều 2 xảy ra khi quốc gia yêu cầu phải có các “giấy phép” nào đó để được phép thành lập một tổ chức; chẳng hạn phải xin phép để thực hiện các bước chuẩn bị thành lập, hay phải được sự chấp thuận của một cơ quan, tổ chức để tiến hành thành lập<sup>18</sup>. Quy định của BLLĐ 2019 không thể hiện rõ ràng, việc thành lập tổ chức của người lao động

<sup>15</sup> *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office – Geneva, 6th edition, 2018, đoạn 333, tr. 62.

<sup>16</sup> Bộ luật Lao động sửa đổi giúp người lao động hưởng lợi công bằng từ tăng trưởng kinh tế, [https://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/newsitems/WCMS\\_729340/lang--vi/index.htm](https://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/newsitems/WCMS_729340/lang--vi/index.htm), truy cập ngày 24/6/2021.

<sup>17</sup> Khoản 1 Điều 172 BLLĐ 2019.

<sup>18</sup> Case 2701 - National Union of Vocational Training Workers (Algeria) - 24/02/09; Case 2952 - National Federation of Trade Unions of Workers and Employees of Lebanon (Lebanon) – 28/05/2012.

cần phải xin phép, mà chỉ quy định phải được đăng ký thành lập. Có nghĩa, người lao động được tự do thành lập, nhưng phải đăng ký để được công nhận. Điều này sẽ không trái với Công ước 87 nếu việc đăng ký tổ chức công đoàn chỉ mang tính hình thức, thủ tục và không gây cản trở đến việc thành lập tổ chức của người lao động. Tuy nhiên, nếu điều kiện để cấp giấy đăng ký tương đương với việc phải xin phép các cơ quan công quyền thì sẽ không phù hợp với Công ước<sup>19</sup>.

Hiện nay, BLLĐ 2019 chưa quy định rõ về các trình tự, thủ tục cũng như điều kiện để cấp đăng ký cho tổ chức người lao động, mà sẽ được Chính phủ hướng dẫn thi hành. Vì lý do đó, việc có vi phạm nguyên tắc “không cần phải xin phép” hay không phụ thuộc vào cách giải thích và hướng dẫn của các nghị định trong tương lai. Thông qua các vụ việc và quyết định của CFA, có một số vấn đề chúng ta cần tránh khi quy định về thủ tục đăng ký như: Không được áp dụng các thủ tục nhằm trì hoãn hay chậm trễ việc đăng ký<sup>20</sup>; không được quy định các điều kiện và trình tự đăng ký quá phức tạp; không đưa ra điều kiện đăng ký cần được sự đồng ý của tổ chức lao động ngành hay trung ương; không được từ chối đăng ký vì lý do mục đích hoạt động của tổ chức đó có thể vượt quá các hoạt động công đoàn bình thường hoặc tự đánh

giá tổ chức đó có thể không thực hiện được các chức năng của mình...

*Thứ ba, BLLĐ 2019 quy định số lượng tối thiểu người lao động để được thành lập tổ chức<sup>21</sup>*

Tương tự như vấn đề nêu trên, việc quy định số lượng tối thiểu thành viên là điều kiện thành lập tổ chức không hoàn toàn ảnh hưởng đến quyền tự do hiệp hội. Chẳng hạn như trong vụ việc Phong trào nông dân bản địa Guatemala khiếu nại Bộ Lao động và Phúc lợi xã hội của nước này vì từ chối việc thành lập tổ chức công đoàn của họ. Quyết định của CFA cho rằng, số lượng thành viên tối thiểu theo quy định của pháp luật không được quá cao, gây cản trở việc thành lập tổ chức công đoàn trên thực tế<sup>22</sup>. Như vậy, việc quy định số lượng tối thiểu có thể được chấp nhận miễn nó hợp lý và không làm vô hiệu hóa quyền thành lập tổ chức của người lao động.

BLLĐ 2019 chưa quy định cụ thể số lượng tối thiểu là bao nhiêu mà giao cho Chính phủ hướng dẫn về vấn đề này. Vậy, nếu được hướng dẫn, số lượng bao nhiêu được xem là phù hợp? Hiện các quốc gia nếu có đề ra số lượng tối thiểu thường quy định dưới hai hình thức, một là quy định một số lượng cụ thể, hai là quy định theo tỉ lệ phần trăm người lao động. Trong trường hợp quy định một số tối thiểu người lao động, CFA khuyến cáo số tối thiểu này cần càng ít càng tốt, và cần cân nhắc đến tỷ lệ của các doanh nghiệp nhỏ của quốc gia đó<sup>23</sup>. Cụ thể, trong một số vụ việc, số lượng

<sup>19</sup> *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office – Geneva, 6th edition, 2018, đoạn 448, tr. 81.

<sup>20</sup> Thời gian để xem xét hoặc điều tra nhằm đăng ký từ 01 đến 03 tháng được cho là không vi phạm. Xem thêm Case No 2991 - Garment and Allied Workers' Union (India) – 11/10/2012; Case No 1289 - The employees' union of esperanza del peru s.a. - clinica san borja (Peru) -: 04/06/1984; Case No 3171 - the International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (Myanmar) – 16/11/2015.

<sup>21</sup> Khoản 1 Điều 173 BLLĐ 2019.

<sup>22</sup> Case No 3042 - Guatemalan Trade Union, Indigenous and Campesino Movement (Guatemala) – 20/05/2013, 376<sup>th</sup> Report, đoạn 540.

<sup>23</sup> *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office – Geneva, 6th edition, 2018, đoạn 440, tr. 80.

tối thiểu là 30 lao động để được thành lập tổ chức vẫn bị cho là cao và cần được giảm xuống<sup>24</sup>. Trong trường hợp quy định số lượng tối thiểu theo phần trăm người lao động, các vụ việc trên thực tế đã chỉ ra rằng, việc quy định tỉ lệ tối thiểu 30% là cao và không phù hợp với Điều 2 Công ước 87<sup>25</sup>. Do đó, các văn bản hướng dẫn BLLĐ 2019 cần quy định số lượng tối thiểu không được cao hơn 30 lao động hoặc không quá 30% số lao động tại đơn vị sử dụng lao động để đảm bảo tương thích với Công ước.

Bên cạnh đó, cần chú ý rằng, điều kiện để thành lập công đoàn cơ sở đã được quy định cụ thể. Theo đó, doanh nghiệp có từ 5 đoàn viên công đoàn, hoặc người lao động có đơn tự nguyện gia nhập Công đoàn Việt Nam đủ điều kiện thành lập tổ chức công đoàn theo quy định của Luật Công đoàn và Điều lệ Công đoàn Việt Nam<sup>26</sup>. Do đó, khi quy định về số lượng thành viên tối thiểu trong tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp cần có sự tương xứng để phù hợp với nguyên tắc không phân biệt đối xử theo Điều 2 Công ước 87.

*Thứ tư, BLLĐ 2019 yêu cầu thành viên lãnh đạo của tổ chức người lao động phải là công dân Việt Nam<sup>27</sup>*

Theo Điều 3 Công ước 87, một nguyên tắc được nêu ra là người lao động được quyền tự do bầu chọn đại diện. Điều này được giải thích thêm bởi CFA rằng, để sự tự do chọn lựa đại diện được thừa nhận một cách đầy đủ, điều cần thiết là các cơ quan công quyền phải tránh bất kỳ sự can thiệp nào có thể làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền này, cho dù đó là việc xác định các điều kiện ứng cử của người lãnh đạo hay trong việc tiến hành các cuộc bầu cử<sup>28</sup>. Cụ thể hơn, trong hai vụ việc liên quan đến El Salvador và Lebanon, Bộ luật Lao động của các nước này quy định điều kiện để ứng cử vào các vị trí lãnh đạo của tổ chức người lao động (và cả liên đoàn) phải là công dân của nước họ. Khi vụ việc được đưa đến CFA, các thành viên CFA đã yêu cầu rằng, pháp luật quốc gia cần cho phép tổ chức bầu ra lãnh đạo của họ một cách tự do và không bị cản trở; đồng thời cho phép người lao động nước ngoài được ứng cử các chức vụ công đoàn, ít nhất là sau một thời gian cư trú hợp lý tại nước sở tại<sup>29</sup>. Như vậy, việc đưa ra điều kiện thành viên ban lãnh đạo phải có quốc tịch Việt Nam chưa phù hợp quy định cũng như các hướng dẫn về Công ước 87.

Bên cạnh đó, liên quan đến ban lãnh đạo của tổ chức đại diện người lao động, BLLĐ 2019 cũng chưa quy định cụ thể. Chẳng hạn, chưa quy định về số lượng thành viên lãnh đạo tại tổ chức đại diện người lao động; chưa khẳng định thành viên ban lãnh đạo có thể là người thân thích của

<sup>24</sup> Case No 2909 - Union of Workers of the enterprise AVX INDUSTRIES (SITRAVX) supported by the Workers' Trade Union Confederation of El Salvador (El Salvador) - 07/10/2011; Case No 2991 - Garment and Allied Workers' Union (India) - 11/10/2012; Case No 2928 - General Union of Workers of Ecuador (Ecuador) - 29/11/2011.

<sup>25</sup> *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office - Geneva, 6th edition, 2018, đoạn 443, tr. 81.

<sup>26</sup> Điểm a khoản 1 Điều 5 Nghị định số 98/2014/NĐ-CP về việc thành lập tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội tại doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

<sup>27</sup> Khoản 2 Điều 173 BLLĐ 2019.

<sup>28</sup> *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office - Geneva, 6th edition, 2018, đoạn 589, tr. 111.

<sup>29</sup> 378<sup>th</sup> Report - Case No 2952 National Federation of Trade Unions of Workers and Employees (Lebanon) - 28/05/2012, đoạn 69.

người sử dụng lao động được hay không?<sup>30</sup>...

*Thứ năm, BLLĐ 2019 mới chỉ đề cập đến tổ chức đại diện của người lao động tại cơ sở mà chưa đề cập đến tổ chức đại diện của người lao động ở các phạm vi lớn hơn như phạm vi nhóm doanh nghiệp hay phạm vi ngành hay quốc tế<sup>31</sup>*

Điều đó đồng nghĩa với việc người lao động chỉ được quyền tự do thành lập tổ chức của người lao động ở cấp cơ sở mà không có quyền liên kết lại với nhau để mở rộng quy mô tổ chức của mình. Nếu so sánh với tổ chức công đoàn, các tổ chức đại diện khác của người lao động bị hạn chế rất lớn. Bởi, công đoàn tại Việt Nam đã hình thành một hệ thống tổ chức chặt chẽ từ từng đơn vị cơ sở đến trung ương, với Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam là cấp cao nhất. Nếu đối chiếu với quy định tại Điều 5 Công ước 87, BLLĐ 2019 không có sự phù hợp khi ghi nhận quyền hoạt động của tổ chức đại diện người lao động. Đồng thời, CFA cũng khẳng định rằng, việc pháp luật quốc gia ngăn cản việc thành lập các liên đoàn, tổng liên đoàn hoặc ngăn cản việc liên kết các liên đoàn hoạt động trong một địa phương, một khu vực cụ thể hoặc quốc gia là không phù hợp với Điều 5 của Công ước số 87 và các nguyên tắc tự do hiệp hội<sup>32</sup>.

## 2.2. Quy định về công đoàn cơ sở

Theo Điều 10 Hiến pháp năm 2013, công đoàn là “tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động

được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện cho người lao động, chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động...”. Như vậy, rõ ràng công đoàn được xem là một tổ chức đại diện cho người lao động. Nếu như trước đây, những quy định về công đoàn là phù hợp thì với việc thông qua Công ước 98 và sắp tới là Công ước 87, nhiều quy định về công đoàn cần phải được sửa đổi.

*Thứ nhất, việc thành lập công đoàn cơ sở còn mang tính bắt buộc*

Theo quy định hiện nay, nếu sau 06 tháng kể từ thời điểm doanh nghiệp thành lập mà chưa có công đoàn cơ sở, công đoàn cấp trên có quyền chỉ định Ban Chấp hành Công đoàn lâm thời của doanh nghiệp để đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động, tập thể lao động<sup>33</sup>. Tất nhiên, quy định này cũng hợp lý nhằm giúp người lao động có một tổ chức bảo vệ quyền lợi của họ. Nhưng ngược lại, nó cũng đang áp đặt việc phải thành lập công đoàn cơ sở mà không theo sự tự nguyện và lựa chọn của chính người lao động. Bởi, quyền tự do hiệp hội, tự do liên kết của người lao động bao gồm cả quyền muốn có tổ chức đại diện hay không, nếu có thì tổ chức đại diện đó phải do người lao động tự quyết định<sup>34</sup>.

*Thứ hai, sự phân biệt đối xử khi gia nhập công đoàn*

Theo quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Công đoàn năm 2012, chỉ những người lao động Việt Nam làm việc trong cơ quan, tổ

<sup>30</sup> Nguyễn Thị Hồng Nhung – Lê Thị Ngọc Yến, *Tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp theo Bộ luật Lao động năm 2019*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17 (417), tháng 9/2020, tr. 46.

<sup>31</sup> Chương XIII BLLĐ 2019.

<sup>32</sup> *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office – Geneva, 6th edition, 2018, đoạn 1019, tr. 191.

<sup>33</sup> Khoản 1 Điều 5 Nghị định số 98/2014/NĐ-CP về việc thành lập tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội tại doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

<sup>34</sup> Lê Thị Hoài Thu, *Thực trạng pháp luật lao động Việt Nam hiện nay dưới góc nhìn tham chiếu với Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương*, Tạp chí Khoa học – Đại học Quốc gia Hà Nội, số 35 (3/2019), tr. 33.

chức, doanh nghiệp mới có quyền thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn. Như vậy, quyền tham gia tổ chức công đoàn phụ thuộc vào quốc tịch, nơi làm việc của người lao động. Điều này không phù hợp nguyên tắc không phân biệt đối xử của Công ước 87<sup>35</sup>. Đồng thời, quy định này còn khiến nhiều người lao động khác như: Người lao động làm việc cho cá nhân, hộ gia đình; người lao động nông thôn; người lao động trong khu vực phi chính thức; người nước ngoài làm việc tại Việt Nam... mất đi quyền tham gia công đoàn.

Bên cạnh đó, quy định này còn dẫn đến những khó khăn khi thực hiện quyền tự do hiệp hội tại BLLĐ 2019. Cụ thể, Bộ luật cho phép tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp gia nhập Công đoàn Việt Nam và việc gia nhập như thế nào sẽ thực hiện theo quy định của Luật Công đoàn<sup>36</sup>. Thành viên tham gia tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp hiện không phụ thuộc vào quốc tịch, nghĩa là người nước ngoài vẫn có thể tham gia vào tổ chức này. Vậy, khi tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp gia nhập công đoàn thì những lao động nước ngoài này sẽ như thế nào? Họ được gia nhập hay sẽ bị từ chối? Do đó, quy định có sự phân biệt đối xử tại Luật Công đoàn cần được thay đổi để đảm bảo quyền tự do hiệp hội của toàn bộ người lao động. Thực tế, quy định tương tự Luật Công đoàn năm 2012 trong Bộ luật Lao động năm 2012 đã không còn được quy định trong BLLĐ 2019<sup>37</sup>, do đó, Luật Công đoàn cũng cần được sửa đổi cho phù hợp.

*Thứ ba, tính độc lập của công đoàn chưa được thể hiện đầy đủ*

Tính độc lập của tổ chức công đoàn thể hiện trên phương diện độc lập về cơ cấu tổ chức và độc lập về phương thức hoạt động cũng như vấn đề tài chính<sup>38</sup>. Tuy nhiên, pháp luật lao động hiện hành lại chưa tương thích với các yêu cầu đặt ra của ILO. Tổ chức công đoàn Việt Nam hoạt động tuân theo Điều lệ riêng, nhưng việc thành lập vẫn còn có điều kiện hoặc phải xin phép trước<sup>39</sup>. Bên cạnh đó, nếu so sánh với các tiêu chuẩn của Công ước 87, những vấn đề về cơ cấu tổ chức nội bộ của công đoàn thuộc về quyền tự chủ, tự quản của công đoàn, nên sẽ do công đoàn quyết định chứ không phải Nhà nước quyết định thông qua các quy định của pháp luật. Vì vậy, quy định này trong pháp luật lao động Việt Nam cũng bị coi là không tương thích với tiêu chuẩn quốc tế<sup>40</sup>. Hay cụ thể hơn, vấn đề tài chính của tổ chức công đoàn có sự phụ thuộc vào người sử dụng lao động và cơ quan nhà nước. Cụ thể, Luật Công đoàn năm 2012 quy định về các nguồn thu tài chính công đoàn, trong đó ngoài công đoàn phí còn có kinh phí công đoàn 2% do người sử dụng lao động đóng và tài chính do ngân sách nhà nước hỗ trợ<sup>41</sup>. Việc bắt buộc tất cả các đơn vị sử dụng lao động phải đóng kinh phí công đoàn vừa trái với các nguyên tắc về tự nguyện, vừa chưa phù hợp với nguyên tắc không can thiệp theo Công ước 98. Đồng thời, quy định hỗ trợ tài chính cho

<sup>38</sup> Đào Mộng Điệp, *Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do liên kết và thương lượng tập thể của người lao động khi thực thi CPTPP*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5 (381), tháng 3/2019, tr. 39.

<sup>39</sup> Điều 3 Nghị định số 98/2014/NĐ-CP về việc thành lập tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội tại doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

<sup>40</sup> Lê Thị Hoài Thu, *Thực trạng pháp luật lao động Việt Nam hiện nay dưới góc nhìn tham chiếu với Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương*, Tạp chí Khoa học – Đại học Quốc gia Hà Nội, số 35 (3/2019), tr. 33.

<sup>41</sup> Điều 26 Luật Công đoàn năm 2012.

<sup>35</sup> Điều 2 Công ước 87 và xem thêm chú thích 12.

<sup>36</sup> Khoản 3 Điều 172 BLLĐ 2019.

<sup>37</sup> Trước đây, khoản 1 Điều 189 BLLĐ 2012 có quy định tương tự.



công đoàn từ ngân sách nhà nước và quy định cơ quan nhà nước có quyền thanh tra, kiểm tra tài chính công đoàn không phù hợp với quyền tự chủ về tài chính của công đoàn theo tiêu chuẩn quốc tế<sup>42</sup>.

### **3. Một số kiến nghị**

Qua những phân tích cụ thể trên đây, tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm giúp các quy định về tự do hiệp hội của người lao động Việt Nam phù hợp hơn với Công ước 87 cũng như các tiêu chuẩn của ILO để phục vụ cho việc phê chuẩn Công ước trong thời gian tới.

*Thứ nhất*, các quy định trong Luật Công đoàn năm 2012 bộc lộ nhiều vấn đề chưa tương thích với tiêu chuẩn quốc tế cũng như với BLLĐ 2019. Do đó, yêu cầu cấp thiết là phải thông qua Luật Công đoàn mới. Trong đó, cần chú trọng tới một số vấn đề như: Đề cao sự độc lập của tổ chức công đoàn về cả cơ chế hoạt động lẫn tài chính; cho phép người lao động được tự do lựa chọn và tự do quyết định việc có thành lập công đoàn cơ sở hay không; quy định quyền tham gia công đoàn bao quát được nhiều đối tượng lao động hơn như các tài xế công nghệ, người lao động nông thôn, lao động không chính thức... Những thay đổi này tất nhiên sẽ tạo ra nhiều thách thức cho hệ thống công đoàn hiện nay, nhưng đây là điều tất yếu trong bối cảnh hội nhập và thực hiện các cam kết quốc tế.

*Thứ hai*, cần ban hành các quy định nhằm hướng dẫn chi tiết BLLĐ 2019. Việc hướng dẫn này phải được xây dựng với sự

cân nhắc và nghiên cứu kỹ các quy định của CFA. Qua một số vụ việc thực tế cũng như các bộ khuyến nghị của CFA như đã phân tích ở tiểu mục 2.1, có một số vấn đề cần chú ý như: Số lượng thành viên tối thiểu để thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp không vượt quá 30 lao động hoặc không quá 30% tổng lao động; quy trình cấp đăng ký hoạt động của tổ chức cần đơn giản, nhanh chóng như một thủ tục công nhận chứ không phải là thủ tục cấp phép; quy định chi tiết hơn về quan hệ của các thành viên ban lãnh đạo tổ chức với người sử dụng lao động, người thân thích của người sử dụng lao động...

*Thứ ba*, một số quy định trong BLLĐ 2019 cần được sửa đổi để phù hợp hơn tiêu chuẩn của ILO như: Quyền được thành lập tổ chức của người lao động ngoài khối doanh nghiệp; quyền các tổ chức này được được liên kết với nhau để thành lập liên đoàn; cho phép người nước ngoài, với một số điều kiện nhất định được tham gia vào ban lãnh đạo tổ chức. Đây đều là những quyền mang tính nguyên tắc của Công ước 87 và có khá nhiều các vụ việc liên quan đến những quy định này, do đó, việc sửa đổi là cần thiết để gia nhập cũng như thi hành trong tương lai.

*Thứ tư*, bên cạnh BLLĐ 2019 cũng như Luật Công đoàn, các đạo luật khác cũng đóng vai trò quan trọng trong việc thực thi quyền tự do hiệp hội. Do đó, cần phải thúc đẩy việc ban hành Luật về Hội làm cơ sở pháp lý nền tảng cho các hiệp hội nói chung, trong đó có tổ chức của người lao động. Bên cạnh đó, chúng ta cũng cần xây dựng thêm cơ chế để giải quyết các khiếu nại, tranh chấp về tự do hiệp hội, bởi trong các văn bản quy phạm pháp luật về tổ tụng hiện nay chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền giải quyết các vụ việc này.

<sup>42</sup> Theo: “*Báo cáo rà soát pháp luật Việt Nam với các tiêu chuẩn lao động quốc tế*” - Tài liệu kỹ thuật của Văn phòng ILO Hà Nội, tháng 11/2014. Xem chi tiết tại: Lê Thị Hoài Thu, *Thực trạng pháp luật lao động Việt Nam hiện nay dưới góc nhìn tham chiếu với Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương*, Tạp chí Khoa học – Đại học Quốc gia Hà Nội, số 35 (3/2019), tr. 34.