

ĐIỀU CHỈNH QUAN HỆ GIỮA LAO ĐỘNG VÀ THƯƠNG MẠI QUỐC TẾ TRONG KHUÔN KHỔ EVFTA

TRẦN THỊ THUY DƯƠNG

Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
 Vietnamese Journal of Legal Sciences, Hochiminh city University of Law
 Email: ttduong@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế được điều chỉnh như thế nào trong luật thương mại quốc tế? Để trả lời cho câu hỏi này, trước hết tác giả sẽ xem xét khuynh hướng điều chỉnh mối quan hệ trên trong luật thương mại quốc tế nói chung; sau đó nghiên cứu việc điều chỉnh mối quan hệ này qua ví dụ điển hình là Chương 13 dự thảo EVFTA.

Từ khóa: EVFTA, lao động, thương mại quốc tế, WTO, hiệp định thương mại khu vực, RTA, ILO

Abstract

How is the relation between international trade and labor regulated in international trade law? In order to answer to this question, first of all, the author will examine the rules on this relation in international trade law in general. The author will, afterwards, analyze this relation while studying a typical example - Chapter 13 of the draft of the EVFTA

Keywords: EVFTA, labor, international trade, WTO, regional trade agreement, RTA, ILO
Ngày nhận bài: 10/2/2019 **Ngày duyệt đăng:** 27/3/2019

1. Từ "chủ đề cấm kỵ" trong WTO đến "khuynh hướng mới" trong RTA

Từ trước tới nay, do đặc tính phân đoạn (*fragmentation*) khá rõ rệt của luật quốc tế, những lĩnh vực luật quốc tế khác nhau được điều chỉnh bởi các nhánh luật quốc tế tách biệt: luật môi trường quốc tế, luật kinh tế quốc tế, luật quốc tế về quyền con người, luật biển quốc tế... Trong đó, các vấn đề liên quan đến các quyền của người lao động, với tư cách là một loại quyền con người, thường được quy định trong nhánh luật quốc tế về quyền con người. Khi đề cập quyền của người lao động, người ta hay nói đến các quyền và tiêu chuẩn lao động tối thiểu do Tổ chức Lao động quốc tế (*International Labour Organisation, ILO*) thiết lập mà tất cả

* Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 505.01-2018.01.

các quốc gia phải tuân thủ.¹ Các vấn đề về thương mại quốc tế thường được điều chỉnh trong luật kinh tế quốc tế – đặc biệt trong luật thương mại quốc tế, với các quy định xoay quanh việc tự do hóa thương mại và không phân biệt đối xử.

Cũng giống như các quyền con người khác, quyền con người liên quan đến lao động không dễ được thực thi ở phạm vi quốc tế. Bởi, khác với luật thương mại quốc tế, luật quốc tế về quyền con người trong lĩnh vực lao động không đưa ra những cơ chế để đảm bảo sự thực thi hữu hiệu. Trong khi đó, luật WTO và một số hiệp định thương mại khu vực (*regional trade agreement*, RTA) đều quy định rất chi tiết cơ chế thực thi, rà soát việc thực thi, giải quyết tranh chấp, thậm chí “trừng phạt”, trả đũa trong trường hợp vi phạm cam kết thương mại quốc tế.

Ta có thể nghi ngờ rằng hệ thống luật thương mại quốc tế can thiệp rất ít vào việc thực thi quyền của người lao động. Việc tôn trọng quyền của người lao động hay không dường như chưa từng được liệt kê như một tiêu chí để xác định tính tương tự của các hàng hóa, dịch vụ, nhà cung cấp dịch vụ. Vì vậy, ta có thể đặt câu hỏi: Việc áp dụng chế độ đối xử khác biệt dựa trên việc tôn trọng hay không quyền của người lao động liệu có vi phạm nguyên tắc không phân biệt đối xử và hạn chế thương mại quốc tế? Theo một số tác giả, câu trả lời là có thể. Ví dụ, theo Wolfgang, “*các quy tắc của WTO không cho phép hạn chế nhập khẩu trên cơ sở các hàng hóa liên quan được sản xuất mà vi phạm các tiêu chuẩn lao động của ILO*”.²

¹ ILO được coi là tổ chức quốc tế quan trọng nhất có vai trò thiết lập và theo dõi việc tuân thủ các tiêu chuẩn lao động quốc tế. Mục tiêu của tổ chức là khuyến khích các quyền nơi làm việc, cơ hội tuyển dụng, tăng cường bảo đảm xã hội và trao đổi về các vấn đề liên quan đến công việc, nhằm đạt được mục đích cơ hội tuyển dụng và công việc tốt cho mọi người, trong đó có cả phụ nữ và thanh niên. Đề cập ILO, người ta cũng nhắc đến 8 công ước ILO cơ bản, với 4 nguyên tắc và quyền cơ bản nơi làm việc: cấm lao động cưỡng bức, tự do lập hội và công nhận hữu hiệu quyền thương lượng tập thể, loại bỏ phân biệt đối xử, triệt tiêu lao động trẻ em. Đây được coi là những nguyên tắc và quyền phổ cập áp dụng cho mọi người, mọi quốc gia không phân biệt mức độ phát triển kinh tế. Bên cạnh những tiêu chuẩn trên, ILO đưa ra các tiêu chuẩn lao động phụ trợ khác như điều kiện lao động có thể chấp nhận được, lương tối thiểu, hạn chế giờ lao động, nơi làm việc an toàn và bảo đảm sức khỏe. Các tiêu chuẩn này hiện cũng được liệt kê như những tiêu chuẩn nòng cốt của ILO. Xem ARTUSO (Mana), MCLARNEY (Carolan), “A race to the top: Should labour standards be included in trade agreements?”, *The Journal for decision makers*, 40(1)1_14, 2015, Indian Institute of Management, Ahmedabad, Sage publications.

² Wolfgang Plaza, *Reconciling international trade and labor protection: Why we need to bridge the gap between ILO standards and WTO rules*, Lexington books, 2015, pp. xxiii-xxiv.

Tuy nhiên, trong bối cảnh đó, câu hỏi "*Liệu có nên điều chỉnh mối quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế bằng các công cụ pháp lý thương mại quốc tế hay không?*" vẫn thường được đặt ra.

Đây cũng là câu hỏi gây nhiều tranh cãi.

Một mặt, những người ủng hộ cho rằng việc điều chỉnh mối quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế trong khuôn khổ luật thương mại quốc tế sẽ đem lại lợi ích cả về phương diện xã hội và kinh tế. Về mặt xã hội, việc điều chỉnh này có lợi cho người lao động cả ở quốc gia xuất khẩu và nhập khẩu. Khả năng bị bóc lột, thậm chí bị "trừng phạt", trả đũa trong khuôn khổ luật thương mại quốc tế buộc quốc gia xuất khẩu phải cải thiện pháp luật lao động. Người lao động tại quốc gia xuất khẩu sẽ được hưởng sự bảo vệ tối thiểu, với môi trường làm việc an toàn, lành mạnh và các quyền như quyền được thành lập công đoàn. Các công ty đa quốc gia, do đó, sẽ không còn tìm cách chuyển hoạt động sản xuất sang các quốc gia từng có chi phí lao động thấp. Người lao động tại quốc gia nhập khẩu sẽ không bị đe dọa mất việc do sản phẩm họ làm ra phải cạnh tranh với sản phẩm của người lao động được trả lương thấp tại quốc gia xuất khẩu. Về mặt kinh tế, đưa các tiêu chuẩn về lao động vào khuôn khổ thương mại quốc tế sẽ giúp xây dựng môi trường cạnh tranh công bằng. Các nhà sản xuất hàng hóa, cung cấp dịch vụ sẽ thoát ra khỏi "cuộc đua xuống dưới đáy" (*race to the bottom*) nhằm cắt giảm chi phí lao động để thu hút đầu tư nước ngoài và đẩy mạnh xuất khẩu. Việc vi phạm các quyền của người lao động sẽ không còn là một "lợi thế tương đối" trong cạnh tranh thương mại. Nói cách khác, đưa các tiêu chuẩn lao động vào khung pháp lý thương mại quốc tế, những "lợi thế tương đối" không lành mạnh này sẽ bị triệt tiêu.

Mặt khác, những người chống đối cho rằng việc đưa các tiêu chuẩn lao động vào khuôn khổ pháp luật thương mại quốc tế cũng có những điểm yếu về cả phương diện kinh tế và xã hội. Về phương diện kinh tế, điều này chủ yếu đem lại cơ hội cho sự phát triển của chủ nghĩa bảo hộ. Các quốc gia nhập khẩu sẽ hoàn toàn có thể hạn chế nhập khẩu dựa trên yếu tố tiêu chuẩn lao động, nhằm che giấu động cơ bảo hộ những ngành sản xuất kém sức cạnh tranh. Việc đưa tiêu chuẩn lao động vào khuôn khổ pháp luật thương mại quốc tế cũng tước đoạt khỏi các quốc gia đang phát triển lợi thế so sánh duy nhất của họ - nguồn lao động giá rẻ. Điều này chỉ có lợi cho các quốc gia phát triển và người lao động ở các quốc gia này. Về phương diện xã hội, "trừng phạt" và trả đũa - những công cụ bảo đảm thực thi quan trọng trong thương mại quốc tế - lại là những công cụ rất kém hiệu quả trong việc cải thiện điều kiện lao động. Những điều kiện này chỉ có thể được cải thiện song song với sự phát triển của kinh

tế, và kinh tế khó có thể phát triển nếu quốc gia phải chịu trừng phạt và trả đũa thương mại.³

Suy cho cùng, theo chúng tôi, tự do hóa thương mại – cũng như không phân biệt đối xử – không phải là mục đích cuối cùng của hệ thống thương mại quốc tế. Tự do hóa thương mại và không phân biệt đối xử không phải là mục đích, mà chỉ là công cụ nhằm đạt được mục đích phục vụ con người cũng như bảo đảm các quyền con người. Điều này được thể hiện ngay ở Lời mở đầu của Hiệp định Marrakesh Thành lập WTO – hiện thân của hệ thống thương mại quốc tế.⁴ Nếu thương mại không phục vụ con người, không góp phần bảo đảm quyền con người, trong đó có quyền của người lao động, thì mục tiêu của hệ thống luật thương mại quốc tế không được bảo đảm. Vì vậy, việc đưa các tiêu chuẩn lao động vào khung pháp lý thương mại quốc tế không phải là không hợp lý. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, nếu mục đích bảo đảm quyền con người bị lạm dụng, môi trường cạnh tranh cũng như hệ thống thương mại quốc tế sẽ bị bóp méo. Khi này, hệ thống đó sẽ không thể đóng góp vào mục tiêu phục vụ con người và bảo đảm quyền con người.

Vì vậy, thách thức đặt ra trong bối cảnh quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế là làm thế nào để bảo đảm quyền của người lao động, đồng thời ngăn ngừa sự lạm dụng việc bảo đảm này nhằm mục đích bảo hộ ngành sản xuất nội địa, đi ngược lại nguyên tắc tự do hóa thương mại.

Trong khuôn khổ WTO, do sự bất đồng quan điểm giữa các quốc gia phát triển và đang phát triển, dường như người ta tránh né thách thức

³ Xem Wolfgang Plasa. *Reconciling international trade and labor protection : Why we need to bridge the gap between ILO standards and WTO rules*, Lexington books, 2015; Artuso Maria, McLaren Carolyn, "A race to the top: Should labour standards be included in trade agreements?", *The Journal for decision makers*, 40(1)1_14, 2015, Indian Institute of Management, Ahmedabad, Sage publications.

⁴ Lời mở đầu Hiệp định Marrakesh: "Các Bên ký kết hiệp định này, Thừa nhận rằng tất cả những mối quan hệ của họ trong lĩnh vực kinh tế và thương mại phải được thực hiện với mục tiêu nâng cao mức sống, bảo đảm đầy đủ việc làm (...), trong khi đó vẫn bảo đảm việc sử dụng tối ưu nguồn lực của thế giới theo đúng mục tiêu phát triển bền vững (...),

Mong muốn đóng góp vào những mục tiêu này bằng cách tham gia vào những thỏa thuận tương hỗ và cùng có lợi theo hướng giảm dần kể thuế và các hàng rào cản trở thương mại khác và theo hướng loại bỏ sự phân biệt đối xử trong các mối quan hệ thương mại quốc tế (...)"

Nói cách khác, việc tham gia vào các thỏa thuận nhằm giảm thiểu rào cản thương mại và loại bỏ sự phân biệt đối xử không phải là mục đích của các Thành viên WTO. Việc tham gia này chỉ là phương tiện để đóng góp vào những mục tiêu liệt kê ở các đoạn phía trên, trong đó có mục tiêu phát triển bền vững, nâng cao mức sống, đảm bảo việc làm.

này.⁵ Một trong số những quy định hiếm hoi mà chúng ta có thể nhắc tới, đó là Điều XX GATT. Theo đó, khi thỏa mãn một số điều kiện quy định trong điều luật, một Thành viên có thể áp dụng các biện pháp “cần thiết để bảo vệ cuộc sống và sức khỏe của con người” (khoản b) và “liên quan tới các sản phẩm sử dụng lao động của tù nhân” (khoản e).⁶ Tuy nhiên, nhìn chung, quan điểm của các Thành viên WTO về mối quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế được thể hiện rất rõ trong Tuyên bố của các Bộ trưởng tại Singapore: ILO là cơ quan có chức năng xây dựng và theo dõi việc thực thi các tiêu chuẩn lao động. WTO cam kết hợp tác với ILO, tuân thủ các tiêu chuẩn lao động quốc tế nòng cốt và ủng hộ việc khuyến khích các tiêu chuẩn này. Tuy nhiên, vai trò chính của WTO là đẩy mạnh tự do hóa thương mại (từ đó góp phần tăng trưởng và phát triển kinh tế, cải thiện tiêu chuẩn lao động). Hơn nữa, các Thành viên phản đối việc sử dụng tiêu chuẩn lao động vào mục tiêu bảo hộ: họ nhấn mạnh rằng lợi thế tương đối liên quan đến mức lương thấp ở quốc gia đang phát triển không thể bị đe dọa.⁷

Những điều không được quy định trong khuôn khổ đa phương sẽ được tìm cách đưa vào các hiệp định thương mại khu vực. Những gì các quốc gia phát triển không thể đạt được trong WTO, dường như các quốc gia đang phát triển đang phải chấp nhận trong khuôn khổ các RTA thế hệ mới. Quả thật, trong các RTA thế hệ mới, những quy định điều chỉnh quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế ngày càng phổ biến. Đứng từ góc độ của Việt Nam, hai hiệp định và dự thảo hiệp định với các quốc gia

⁵ Xem Artuso Maria, McLaren Carolyn, “A race to the top: Should labour standards be included in trade agreements?”, *The Journal for decision makers*, 40(1)1_14, 2015, Indian Institute of Management, Ahmedabad, Sage publications. Theo tác giả, một số Thành viên phát triển đã yêu cầu WTO đưa các tiêu chuẩn lao động vào khung pháp lý thương mại đa phương, đồng thời đặt vấn đề về lợi thế kinh tế không lành mạnh do chế độ thực thi yếu và tiêu chuẩn lao động thấp, gây ra bóp méo thương mại. Các Thành viên đang phát triển không ủng hộ đề nghị này, do nguồn lực hạn chế không cho phép họ cải thiện tiêu chuẩn lao động và thỏa mãn các tiêu chí do WTO đưa ra. Việc áp dụng tiêu chuẩn lao động không đúng cách cũng sẽ làm giảm đáng kể năng lực cạnh tranh của các nền kinh tế đang phát triển.

⁶ Điều 14b) GATS có quy định tương tự như Điều XXb) GATT.

⁷ Singapore Ministerial Declaration: “Core labour standards: 4. We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration”.

phát triển – CPTPP và EVFTA – là ví dụ điển hình của hiện tượng này.

Trong bài viết này, tác giả sẽ phân tích việc điều chỉnh quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế trong luật thương mại quốc tế thông qua ví dụ dự thảo EVFTA.

2. Điều chỉnh quan hệ lao động – thương mại quốc tế trong khuôn khổ Chương 13 EVFTA

Trong EVFTA, mối quan hệ lao động – thương mại quốc tế được điều chỉnh chủ yếu tại Chương 13 (Thương mại và phát triển bền vững). Nếu coi phát triển bền vững là chiến lược dựa trên sự hài hòa giữa 3 cột trụ chính: xã hội, kinh tế và môi trường,⁸ bảo vệ quyền của người lao động (yếu tố xã hội) và tự do hóa thương mại (yếu tố kinh tế) đóng góp vào việc củng cố 2 trong 3 cột trụ trên. Vì thế, việc đưa quan hệ lao động – thương mại vào chương 13, đặt mối quan hệ này trong bối cảnh phát triển bền vững có thể được coi là cách tiếp cận khôn khéo. Có thể thấy, đây cũng là cách tiếp cận mà EU áp dụng chung cho các RTA thế hệ mới.⁹

Chương 13 bao gồm 17 điều. Hai điều đầu tiên đề cập những vấn đề chung (bối cảnh, mục đích, phạm vi áp dụng, quyền điều chỉnh của các bên). Sáu điều tiếp theo điều chỉnh quan hệ giữa một bên là thương mại và bên kia là quyền trong lĩnh vực lao động, thay đổi khí hậu, hệ đa sinh thái, quản lý rừng, quản lý bền vững các nguồn sinh vật biển sống và sản phẩm ngư nghiệp. Điều 9 và Điều 10 đề cập hai câu hỏi đặc thù: (i) quan hệ giữa thương mại, môi trường và phát triển bền vững và (ii) việc duy trì mức độ bảo vệ. Điều 11 và 12 đưa ra những điều kiện về thủ tục mà các biện pháp “phát triển bền vững” ảnh hưởng đến thương mại phải thỏa mãn. Năm điều cuối cùng quy định cơ chế thi hành những nghĩa vụ quy định trong chương.

Các quy định tại Chương 13 thể hiện cố gắng của các Bên đàm phán trong việc tìm kiếm sự cân bằng giữa việc bảo đảm quyền của người lao động và tự do hóa thương mại quốc tế (2.1). Bên cạnh đó, có thể thấy, Chương 13 cho phép các Bên hưởng quyền tự do nhất định khi đưa ra các chính sách liên quan đến lĩnh vực này. Tuy nhiên, dường như có giới hạn đối với quyền tự do đó – giới hạn đó ở đâu, chỉ phép thử của thực tiễn mới đem lại câu trả lời (2.2).

⁸ Bonanomi Elisabeth Bürgi, *Sustainable development in international law making and trade – international food governance and trade in agriculture*, Edward Elgar, 2015, p. 54. Cần lưu ý rằng cũng theo Bonanomi, cách tiếp cận trên có thể bị chỉ trích là quá sơ sài, bởi nó không tính đến những khía cạnh quan trọng khác của phát triển bền vững. Tác giả cũng đề xuất một số «cột trụ» khác của phát triển bền vững như: cơ chế (liên quan đến nhu cầu của tổ các cơ chế và thủ tục), phát triển (nhấn mạnh nhu cầu của các quốc gia nghèo hơn)...

⁹ Ví dụ, xem Chương 13 của FTA ký kết giữa EU và Hàn Quốc, có hiệu lực từ 2011

2.1. *Đi tìm điểm cân bằng giữa nhu cầu bảo đảm quyền của người lao động và tự do hóa thương mại quốc tế*

Sự hài hòa giữa nhu cầu bảo đảm quyền của người lao động và sự cần thiết tự do hóa thương mại được thể hiện qua một số quy định tại Chương 13 về điều kiện nội dung cũng như điều kiện thủ tục.

a. *Điều kiện về nội dung*

Điều 13.3 là một ví dụ điển hình của điều kiện nội dung nhằm bảo đảm sự cân bằng giữa bảo đảm quyền của người lao động và tự do hóa thương mại quốc tế. Theo quy định này, một mặt, các Bên ký kết phải giữ vững mức độ bảo vệ quyền của người lao động theo luật quốc nội. Họ không được (*shall not*) từ bỏ, làm giảm, hoặc đề nghị từ bỏ, làm giảm quy định trong luật lao động theo cách ảnh hưởng đến thương mại và đầu tư giữa các bên. Họ cũng không được thi hành kém hiệu quả luật lao động của mình, thông qua những hành vi kéo dài hoặc tái diễn, nhằm khuyến khích thương mại và đầu tư. Mặt khác, các Bên cũng không được (*shall not*) áp dụng luật lao động “*theo cách tạo nên công cụ phân biệt đối xử độc đoán và phi lý giữa các bên hoặc một biện pháp hạn chế thương mại trá hình*”. Một ví dụ khác là Điều 13.10.2.e, theo đó các Bên đồng ý khuyến khích trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp phù hợp với luật và chính sách quốc nội “*với điều kiện các biện pháp liên quan không được áp dụng theo cách tạo nên công cụ phân biệt đối xử độc đoán hoặc phi lý giữa các bên hoặc hạn chế thương mại trá hình*”.

Nói cách khác, các bên có quyền và nghĩa vụ áp dụng các biện pháp nhằm bảo vệ quyền của người lao động. Tuy nhiên, các biện pháp này không thể bị lạm dụng để phục vụ cho mục đích bảo hộ ngành sản xuất nội địa. Để đạt được điều này, các biện pháp này phải thỏa mãn 2 điều kiện về nội dung: (i) không được áp dụng theo cách tạo nên công cụ phân biệt đối xử độc đoán hoặc phi lý giữa các bên và (ii) không tạo nên công cụ hạn chế thương mại trá hình.

Các điều kiện nói trên khiến chúng ta liên tưởng đến quy định về ngoại lệ chung tại Điều XX GATT. Cũng giống như Điều XX GATT, các quy định kể trên cho phép các Bên được tính đến các nhu cầu mang tính phủ thương mại – nhu cầu bảo đảm tiêu chuẩn lao động. Tuy nhiên, nếu như điều kiện được đưa ra (không tạo nên công cụ đối xử độc đoán hoặc phi lý và không tạo ra hạn chế thương mại trá hình) cũng được giải thích một cách chặt chẽ như trong khuôn khổ WTO thì Bên đưa ra những biện pháp về lao động ảnh hưởng tới thương mại quốc tế trong khuôn khổ EVFTA sẽ không dễ biện hộ cho biện pháp của mình.

Bên cạnh đó, việc áp dụng một hệ thống các tiêu chuẩn lao động nền tảng tối thiểu như nhau sẽ góp phần giảm thiểu sự độc đoán và phi lý của các Bên khi đưa ra những điều kiện đối với hàng hóa nhập khẩu.

Điều 13.4 dẫn chiếu đến các hiệp định và tiêu chuẩn đa phương về lao động. Đặc biệt, các Bên khẳng định cam kết tôn trọng, khuyến khích và thi hành các nguyên tắc về quyền cơ bản tại nơi làm việc phù hợp với nghĩa vụ trong khuôn khổ ILO và các *Tuyên bố của ILO về các nguyên tắc cơ bản và các quyền tại nơi làm việc và các bước tiếp theo* (1998), cụ thể là (i) quyền tự do lập hội và công nhận hữu hiệu quyền thương lượng tập thể, (ii) xóa bỏ mọi hình thức lao động cưỡng bức, (iii) xóa bỏ hữu hiệu lao động trẻ em, và (iv) xóa bỏ phân biệt đối xử liên quan đến tuyển dụng và công việc. Từ đó, mỗi Bên phải (i) có những nỗ lực liên tục và lâu dài nhằm phê chuẩn (nếu chưa phê chuẩn) những công ước cơ bản của ILO; (ii) xem xét phê chuẩn những công ước khác được coi là được ILO cập nhật, có tính đến tình hình quốc gia mình; và (iii) trao đổi thông tin với Bên kia về việc phê chuẩn được đề cập ở (i) và (ii). Các Bên khẳng định lại cam kết thi hành hữu hiệu các công ước ILO mà họ đã phê chuẩn thông qua luật, quy định và thực tiễn quốc nội (Điều 13.4.4). Tuy nhiên, lại một lần nữa, cần chú ý rằng việc vi phạm các nguyên tắc và quyền cơ bản nơi làm việc không được viện dẫn hoặc sử dụng như lợi thế so sánh hợp pháp, đồng thời tiêu chuẩn lao động không nên được sử dụng cho mục đích bảo hộ thương mại (Điều 13.4.5). Rõ ràng, việc cân bằng giữa bảo đảm quyền của người lao động và tự do hóa thương mại quốc tế là một nhiệm vụ không dễ dàng đối với các Bên tham gia hiệp định.

b. Điều kiện về thủ tục

Một số điều kiện về thủ tục được đặt ra nhằm hài hòa hóa mối quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế. Ví dụ, *thứ nhất*, khi chuẩn bị và thực hiện các biện pháp nhằm bảo đảm điều kiện lao động có thể ảnh hưởng đến thương mại và đầu tư, mỗi Bên phải tính đến các thông tin khoa học, kỹ thuật và sáng chế cũng như những tiêu chuẩn quốc tế, hướng dẫn và khuyến nghị quốc tế liên quan, bao gồm cả nguyên tắc phòng ngừa (Điều 13.11). *Thứ hai*, để tôn trọng nguyên tắc minh bạch, mỗi Bên phải báo đảm rằng bất kỳ biện pháp nào nhằm bảo đảm điều kiện lao động ảnh hưởng đến thương mại và đầu tư phải được xây dựng và thi hành một cách minh bạch, được thông báo và cho phép người liên quan đưa ra ý kiến (Điều 13.12). *Thứ ba*, các Bên phải rà soát, theo dõi và đánh giá tác động của việc thực hiện hiệp định đối với phát triển bền vững thông qua các chính sách, thông lệ, thủ tục, cơ chế tham gia của họ. Việc này có thể được các Bên thực hiện riêng rẽ hoặc cùng nhau (Điều 13.13). *Thứ tư*, cơ chế hợp tác trong lĩnh vực Thương mại và phát triển bền vững cũng được quy định tại Điều 13.14, theo đó các Bên cùng làm việc trong các lĩnh vực về thương mại và phát triển bền vững trong các diễn đàn quốc tế, trao đổi thông tin, kinh nghiệm, nghiên cứu, trợ giúp

kỹ thuật... (Điều 13.14). Đáng chú ý là, khi có bất đồng giữa các Bên liên quan đến mối quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế, bất đồng chỉ được giải quyết thông qua thủ tục tham vấn hoặc được xem xét bởi một Hội đồng chuyên gia (Điều 16.1).

Có thể nói, việc đưa yếu tố quyền của người lao động vào RTA là một thắng lợi lớn của EU và những người đấu tranh cho quyền của người lao động. Đây cũng là một nhượng bộ của Việt Nam – cũng như các đối tác ký kết RTA tương tự với EU. Tuy nhiên, để thuyết phục và làm yên lòng các đối tác ký kết đồng thời bảo đảm ở một mức độ nhất định tự do hóa thương mại, RTA cũng phải chứa đựng các điều kiện về thủ tục và hình thức đối với các biện pháp bảo đảm quyền của người lao động. Bên cạnh đó, RTA còn có những điều khoản khẳng định quyền tự do quyết định của các Bên tham gia trong lĩnh vực quan hệ giữa lao động và thương mại quốc tế.

2.2. Quyền tự do quyết định của Bên tham gia hiệp định

Khi giải thích các nghĩa vụ nói trên, cần lưu ý đến quyền tự do quyết định rất lớn của các Bên. Trong Chương 13, quyền tự do quyết định đó thể hiện ở 3 khía cạnh.

Thứ nhất, cách tiếp cận được áp dụng khi thực hiện nghĩa vụ liên quan đến phát triển bền vững là cách tiếp cận “hợp tác”. Điều 13.1.5 tuyên bố: cách tiếp cận của quy định trong Chương 13 là “*cách tiếp cận hợp tác dựa trên những giá trị và lợi ích chung, có tính đến sự khác biệt về mức độ phát triển của các Bên*”.

Thứ hai, trong khuôn khổ hợp tác đó, Chương 13 có hẳn một Điều 13.2 nhằm nhấn mạnh quyền của các Bên trong việc điều chỉnh mức độ bảo hộ. Theo đó, các Bên có quyền (i) xác định các mục tiêu, chiến lược, chính sách và ưu tiên phát triển bền vững của mình; (ii) xây dựng mức độ bảo vệ quốc nội đối với môi trường và các lĩnh vực xã hội của mình, như Bên đó cho rằng phù hợp; (iii) thông qua và điều chỉnh các luật và chính sách liên quan theo cách phù hợp với các tiêu chuẩn, thỏa thuận quốc tế mà Bên đó tham gia, được nhắc đến tại Điều 13.4 và 13.5. Điều 13.2.2 có đưa ra hạn chế nhất định đối với quyền tự do quyết định của các bên. Theo điều này, mỗi bên phải cố gắng đảm bảo luật và chính sách của mình quy định và khuyến khích bảo vệ (quyền của người lao động) ở mức độ cao và phải tiếp tục cố gắng hoàn thiện các luật, chính sách đó. Tuy nhiên, giới hạn đó rất mơ hồ và lỏng lẻo: các Bên chỉ cần “*cố gắng*” đảm bảo luật của mình (...), và cũng không rõ thế nào là “*mức độ cao*” của việc bảo vệ các quyền trong lĩnh vực lao động.

Thứ ba, nghĩa vụ cải thiện luật và chính sách quốc nội liên quan đến phát triển bền vững (và do đó, liên quan đến việc bảo đảm quyền của

người lao động) không phải là nghĩa vụ kết quả. Mỗi Bên chỉ cần “cố gắng” bảo đảm sao cho luật và chính sách của mình quy định và khuyến khích bảo đảm quyền của người lao động, cũng như “cố gắng” cải thiện các luật và chính sách đó.¹⁰

Thứ tư, trong cơ chế giải quyết tranh chấp liên quan đến Chương 13, việc thi hành quyết định của Ban chuyên gia phụ thuộc vào các Bên, và không có quy định nào về việc “trả đũa” trong trường hợp không thi hành. Người ta có thể cho rằng không có nguy cơ bị “trả đũa”, Việt Nam sẽ không cần lo lắng nhiều nếu không thực thi các nghĩa vụ tại Chương 13.

Vì lý do đó, một số quan chức Việt Nam cho rằng tuy EVFTA đặt ra vấn đề phát triển bền vững về lao động, an toàn môi trường, chương Thương mại và phát triển bền vững chỉ mang tính hỗ trợ hợp tác. Do đó, “(...) EU hỗ trợ Việt Nam tăng cường tiêu chuẩn kỹ thuật, môi trường và cũng để khuyến khích Việt Nam thực hiện các công ước Việt Nam đã tham gia. Về cơ bản, phía EU không tạo ra nghĩa vụ mới mà chỉ hỗ trợ Việt Nam phát triển tốt hơn”.¹¹

Câu hỏi đặt ra là: liệu có thật là Chương 13 không tạo ra nghĩa vụ mới cho Việt Nam? Liệu có phải là Chương 13 chỉ nhằm đến việc khuyến khích Việt Nam thực hiện những công ước mà Việt Nam đã tham gia? Và suy cho cùng, quyền quyết định của Việt Nam khi thực hiện Chương 13 với tư cách là Bên tham gia EVFTA sẽ lớn đến mức độ nào? Để trả lời câu hỏi này, có thể tham khảo kinh nghiệm của Hàn Quốc với tư cách là một bên ký kết RTA với EU.

Năm 2011, EU và Hàn Quốc đã ký kết Hiệp định tự do hóa thương mại. Hiệp định bao gồm Chương 13 (Thương mại và phát triển bền vững) với những quy định khá tương tự với quy định trong Chương 13 dự thảo EVFTA.

Ngày 17/12/2018, EU đã yêu cầu tham vấn với Hàn Quốc về một số vấn đề về lao động được quy định tại Điều 13.4.3 của chương 13.

Điều 13.4 điều chỉnh các vấn đề liên quan đến những tiêu chuẩn và hiệp định lao động đa phương. Đặc biệt, theo khoản 3, phù hợp với nghĩa vụ trong ILO và *Tuyên bố của ILO về những nguyên tắc và quyền cơ bản tại nơi làm việc và các bước tiếp theo*, các bên cam kết tôn trọng, khuyến khích và thi hành, thông qua luật và thông lệ của mình, những nguyên tắc liên quan đến các quyền cơ bản: tự do lập hội và công nhận hữu hiệu quyền thương lượng tập thể; loại bỏ mọi hình thức lao động cưỡng bức; loại bỏ

¹⁰ Xem các điều 13.2.2, 13.10.2.a, 13.10.2.d, 13.11, câu đầu Điều 13.14.1...

¹¹ Xem phỏng vấn ông Trần Ngọc Quân, Phó Vụ trưởng Vụ châu Âu (Bộ Công thương), Đức Duy, “Cắt giảm thuế trong EVFTA: Lợi thế và thách thức sẽ ngang nhau” 29/4/2016, <http://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=32462&idcm=49>, truy cập ngày 03/01/2019

lao động trẻ em; loại bỏ phân biệt đối xử đối với việc tuyển dụng và việc làm. Bên cạnh đó, các Bên cam kết thi hành một cách hiệu quả các Công ước ILO mà họ đã phê chuẩn, đồng thời có những nỗ lực liên tục và lâu dài nhằm phê chuẩn các công ước nền tảng của ILO cũng như các công ước khác mà ILO xếp loại là “cấp nhật”.

Sau 7 năm thực hiện FTA, theo EU, Hàn Quốc dường như đã vi phạm quy định trên, đặc biệt là (i) cam kết về tự do lập hội và thương lượng tập thể và (ii) cam kết có những nỗ lực liên tục và lâu dài nhằm phê chuẩn các công ước nền tảng của ILO.

Trước hết, EU cho rằng Hàn Quốc vi phạm cam kết về việc bảo đảm tự do lập hội và thương lượng tập thể bởi 6 lý do. Thứ nhất, Điều 2.1 Đạo luật về Công đoàn của Hàn Quốc định nghĩa “người lao động” là người sống bằng lương hoặc nguồn thu nhập tương đương nhận được do thực hiện một loại công việc. Định nghĩa này được tòa án Hàn Quốc giải thích là không bao gồm những người tự tuyển dụng (bao gồm cả những người làm việc cho một chủ), cũng như những người bị sa thải và thất nghiệp khỏi phạm vi được hưởng tự do lập hội. Thứ hai, Điều 2.4.d) đạo luật trên cho rằng một tổ chức không được coi là công đoàn khi những người không được định nghĩa là “người lao động” được phép tham gia tổ chức. Thứ ba, Điều 23.1 đạo luật trên quy định các thành viên chủ chốt (*officials*) của công đoàn chỉ có thể được lựa chọn từ các thành viên của công đoàn. Thứ tư, Điều 12 (1, 2, 3) đọc chung cùng Điều 2.4 và Điều 10 của đạo luật quy định cơ quan có thẩm quyền có thể tùy ý khi thực hiện thủ tục cấp phép cho việc thành lập công đoàn. Thứ năm, Điều 31.2 và 31.3 của đạo luật cũng như thông lệ của cơ quan có thẩm quyền trong lĩnh vực lao động cho thấy cơ quan này có thể yêu cầu thay đổi các thỏa thuận tập thể. Thứ sáu, phần 314 của Bộ luật Hình sự Hàn Quốc cũng như thực tiễn áp dụng của cơ quan công an và kiểm sát cho thấy sự vi phạm nhất định đối với hành vi biểu tình hòa bình.

Sau đó, EU cho rằng Hàn Quốc vi phạm cam kết có nỗ lực liên tục và lâu dài trong việc phê chuẩn các công ước nền tảng của ILO, vì quốc gia này sau 7 năm kể từ ngày hiệp định có hiệu lực vẫn chưa phê chuẩn 4 công ước nền tảng của ILO: Công ước về Tự do lập hội và Bảo vệ quyền tổ chức (1948); Công ước về Quyền tổ chức và thương lượng tập thể (1949), Công ước về Lao động cưỡng bức (1930) và Công ước về Loại bỏ lao động cưỡng bức (1957).

Có thể nói, các quy định của FTA giữa EU và Hàn Quốc mà EU viện dẫn ở trên hoàn toàn giống với quy định tại Điều 13.4 trong Chương 13 của dự thảo EVFTA và EU không hề ngăn ngại thực hiện các thủ tục nhằm buộc Hàn Quốc phải thực hiện các cam kết về lao động trong

khôn khổ FTA. Không có lý do gì để nghi ngờ rằng trong tương lai, EU sẽ không có những động thái tương tự đối với Việt Nam, một khi EVFTA có hiệu lực. Như vậy, việc bảo vệ quyền của người lao động sẽ là thử thách trong tương lai nếu EVFTA được các Bên phê chuẩn.

Đáng chú ý là, việc bảo vệ quyền của người lao động còn là điều kiện mà Việt Nam cần thỏa mãn trong hiện tại, nếu muốn EVFTA được phê chuẩn. EVFTA được Nghị viện EU đánh giá cao, một phần do có những cam kết liên quan đến việc thực thi những tiêu chuẩn nòng cốt của ILO. Trong các tiêu chuẩn đó, có quyền tự do tham gia công đoàn – và theo đánh giá của Quốc hội EU, ở Việt Nam hiện tại quyền này chưa được tôn trọng. Tháng 9/2018, một nhóm 32 đại biểu Quốc hội EU cũng đã gửi thư nhấn mạnh sự cần thiết yêu cầu Việt Nam thi hành các công ước nòng cốt của ILO trước khi EVFTA được phê chuẩn. Trong phiên họp với Ủy ban Thương mại quốc tế của Quốc hội EU, đại diện chính phủ Việt Nam đã trình bày việc chúng ta có kế hoạch phê chuẩn 3 công ước còn lại của ILO cũng như thông qua việc rà soát, sửa đổi Bộ luật Lao động vào tháng 10/2019. Tuy nhiên, theo báo cáo viên của Quốc hội EU, nếu chưa thỏa mãn với thực trạng thực thi tại Việt Nam, có thể việc phê chuẩn EVFTA sẽ bị đình lại.¹² ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Artuso Maria, McIarney Carolan, "A race to the top: Should labour standards be included in trade agreements?", *The Journal for decision makers*, 40(1)1_14, 2015, Indian Institute of Management, Ahmedabad, Sage publications
- [2] Bonanomi Elisabeth Bürgi, *Sustainable development in international law making and trade – international food governance and trade in agriculture*, Edward Elgar, 2015
- [3] Đức Duy, "Cắt giảm thuế trong EVFTA: Lợi thế và thách thức sẽ ngang nhau" [trans: Duc Duy, "Tariff reduction in EVFTA: opportunities and challenges are equal", 29/4/2016, <http://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=32462&idcm=49>, accessed on the 03/01/2019
- [4] Wolfgang Plasa, *Reconciling international trade and labor protection : Why we need to bridge the gap between ILO standards and WTO rules*, Lexington books, 2015, pp xxiii-xxiv
- [5] Zahradił Jan, Legislative train schedule – A balanced and progressive trade policy to harness globalisation – EU – Vietnam Free Trade Agreement (EVFTA), 14 December 2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-vietnam-fta>, accessed on the 03/01/2019

¹² Zahradił Jan, Legislative train schedule – A balanced and progressive trade policy to harness globalisation – EU – Vietnam Free Trade Agreement (EVFTA), 14 December 2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-vietnam-fta>, truy cập ngày 03/01/2019.