



Original Article

Legal Recommendations on the Establishment of Worker Representative Organization in Enterprise in Accordance with International Standards

Nguyen Le Thu*

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Received 11 September 2021

Revised 21 September 2021; Accepted 14 October 2021

Abstract: In addition to Trade Union, from 1st January 2021, employees in Vietnam are entitled to establish and join worker representative organizations in enterprises. This is one of the new legislative developments that lack clarifying regulations. In this context, the International Labor Organization (ILO) published a Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, based on about 200 cases presented to this organization. Therefore, the research on this vital document might provide Vietnam with the opinions of international experts and practical experiences from many countries worldwide on the concerned issue for further developing regulations on freedom of association. As this is a big topic, this article only focuses on international standards on establishing worker representative organization, then comparing them with Vietnamese regulations to find out the gaps to be supplemented.

Keywords: Freedom of association, establishment of worker representative organization in enterprise, ILO standards.

* Corresponding author.

E-mail address: thunl@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4391>

Hoàn thiện pháp luật về thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp theo tiêu chuẩn quốc tế

Nguyễn Lê Thu*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 11 tháng 9 năm 2021

Chỉnh sửa ngày 21 tháng 9 năm 2021; Chấp nhận đăng ngày 14 tháng 10 năm 2021

Tóm tắt: Bên cạnh tổ chức Công đoàn, từ ngày 1/1/2021, người lao động có quyền tự do thành lập và tham gia các tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Đây là một trong những nội dung rất mới trong pháp luật Việt Nam, nên chưa có các quy định cụ thể, từ đó khiến cho quá trình thực thi nhóm quyền này gặp nhiều khó khăn. Trong bối cảnh đó, Tổ chức Lao động Quốc tế ILO đã có Bộ Tổng quan các nguyên tắc bảo vệ quyền tự do hiệp hội dựa trên các phân tích khoảng 200 vụ việc xảy ra tại nhiều quốc gia liên quan đến nội dung trên. Do đó, việc khảo cứu các tư liệu này là hữu ích để Việt Nam thu thập kinh nghiệm từ thực tiễn hoạt động tại nhiều quốc gia cũng như ý kiến chuyên môn của cơ quan chuyên trách quốc tế, từ đó hoàn thiện quy định pháp luật về tự do hiệp hội nói chung và việc thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp nói riêng. Trong khuôn khổ bài viết, tác giả tập trung vào tiêu chuẩn quốc tế về thành lập tổ chức đại diện người lao động, sau đó phân tích các quy định pháp luật về thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp để tìm ra những điểm cần điều chỉnh và bổ sung.

Từ khóa: Tự do hiệp hội, thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp, tiêu chuẩn ILO.

Quyền tự do hiệp hội (freedom of association), trong đó có quyền thành lập và gia nhập tổ chức đại diện người lao động là một trong các quyền cơ bản được bảo đảm bởi rất nhiều các công ước quốc tế và thu hút sự quan tâm cả về thực tiễn và học thuật. Mặc dù chưa phải là thành viên của Công ước số 87 của ILO về quyền tự do hiệp hội nhưng trong các Hiệp định thương mại song phương và đa phương gần đây, Việt Nam thể hiện cam kết mạnh mẽ trong việc đảm bảo nhóm quyền này theo các tiêu chuẩn được ILO đề ra. Trong xu hướng đó, nhóm quyền này được mở rộng đáng kể trong Bộ luật Lao động 2019 (BLLĐ 2019) [1]. Bộ luật dành một chương XIII để quy định về tổ chức đại diện người lao động (TCĐĐ NLĐ) tại cơ sở và dành nhiều điều khoản khác để đề cập về quyền hạn

và chức năng của các tổ chức này. TCĐĐ NLĐ tại cơ sở bao gồm công đoàn cơ sở và tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp với bản chất khác nhau. Trong khi công đoàn là tổ chức chính trị xã hội được điều chỉnh bởi Luật Công đoàn [2], tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp chỉ là tổ chức xã hội đơn thuần làm chức năng nhiệm vụ bảo vệ quyền lợi chính đáng của người lao động trong phạm vi quan hệ lao động [3] và được điều chỉnh bởi BLLĐ 2019. Tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp là một khái niệm mới và chỉ được quy định bởi các điều khoản chung, chưa cụ thể, dẫn đến một số khó khăn trong việc thực thi quyền tự do hiệp hội. Rất nhiều điều khoản liên quan đến nội dung này còn chờ được làm rõ bởi các văn bản hướng dẫn thi hành. Trong bối cảnh đó, tác giả nhận

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: thunl@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4391>

thấy ILO, với lịch sử 100 năm phát triển, đã thiết lập, thu thập dữ liệu và phát triển nhiều nội dung liên quan đến việc đảm bảo quyền tự do hiệp hội cả từ góc độ học thuật và thực tiễn. Từ việc phân tích các Công ước liên quan, Ủy ban về quyền tự do hiệp hội và quan hệ lao động của ILO (sau đây, trong phạm vi bài viết này, gọi tắt là Ủy ban) đã đánh giá thực tiễn áp dụng pháp luật của nhiều quốc gia liên quan đến việc bảo vệ quyền tự do hiệp hội trong khoảng 200 vụ việc khác nhau. Tuy mỗi vụ việc không được giải quyết bởi các phán quyết tư pháp, nhưng những kết luận của Ủy ban về từng vụ việc cũng được đưa ra dựa trên những lập luận và phân tích pháp lý chặt chẽ. Những nội dung này được tổng hợp trong các Bộ Tổng tập về các nguyên tắc và quyết định của ILO về tự do hiệp hội được sửa đổi bổ sung qua 6 lần từ năm 1972 đến năm 2018 [4]. Đây là nguồn tài liệu đáng giá để tham khảo vì vừa thể hiện các ý kiến của chuyên gia về ý nghĩa nội hàm của các quyền được bảo vệ theo Công ước, vừa chỉ ra những bất cập trong quá trình áp dụng thực tiễn tại nhiều quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, mảng nội dung về quyền tự do hiệp hội bao gồm nhiều vấn đề nhỏ khác nhau, mà trong phạm vi một bài viết, tác giả không thể cùng lúc làm rõ. Do vậy, bài viết này tập trung vào các tiêu chuẩn quốc tế liên quan đến quyền thành lập TCĐĐ NLĐ. Bài viết sẽ khai thác nguồn tài liệu trên cùng với việc tham khảo một số vụ việc tiêu biểu tại các quốc gia để có thể đưa ra một số kết luận về tiêu chuẩn của ILO về thành lập TCĐĐ NLĐ. Sau đó, bài viết phân tích các quy định hiện hành về thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp theo pháp luật Việt Nam để tìm ra những nội dung cần được bổ sung làm rõ nhằm hoàn thiện các quy định về quyền tự do hiệp hội.

1. Tiêu chuẩn của ILO về thành lập tổ chức đại diện người lao động

Công ước 87 của ILO được xây dựng với mục đích đảm bảo quyền tự do thành lập và gia nhập các tổ chức và hiệp hội của cả người lao động và người sử dụng lao động. Liên quan đến bước

thành lập tổ chức đại diện, Công ước này ghi nhận quá trình thành lập tổ chức đại diện phải tuân thủ theo quy định pháp luật và theo sự lựa chọn của chính các thành viên mà không chịu bất kỳ sự phân biệt hay xin phép trước nào. Ba nội dung trên được coi là các yếu tố then chốt quyết định cơ chế đảm bảo pháp lý cho việc thành lập TCĐĐ NLĐ, tuy nhiên, cách hiểu và áp dụng còn có nhiều điểm cần được làm rõ phần nào thông qua các Bộ Tổng tập và các vụ việc cụ thể. Từng nội dung này sẽ được lần lượt phân tích dưới đây.

1.1. Việc thành lập tổ chức đại diện người lao động không có sự phân biệt

Điều 2, Công ước 87 của ILO ghi nhận rằng “người lao động có quyền thành lập và tham gia tổ chức của họ [...] mà không chịu bất kỳ sự phân biệt nào”. Thuật ngữ “không có bất kỳ sự phân biệt nào” được giải thích là quyền tự do liên kết được bảo vệ khỏi mọi hình thức phân biệt đối xử dựa trên nghề nghiệp, giới tính, màu da, chủng tộc, tín ngưỡng, quốc tịch, quan điểm chính trị,... không chỉ dành cho người lao động trong khu vực tư nhân của nền kinh tế mà còn dành cho cả công chức và người làm việc trong khu vực công nói chung [4, Bản tái bản lần 6, đoạn 315]. Quan điểm này của Ủy ban đã thể hiện tính kế thừa về các tiêu chuẩn liên quan đến chống phân biệt đối xử được đề cập đến trong Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền và Công ước số 111 của ILO về chống phân biệt đối xử trong lao động và việc làm. Tuy nhiên, các trường hợp cấm phân biệt đối xử trong Công ước 87 được bổ sung thêm trường hợp phân biệt giữa khu vực kinh tế tư nhân và khu vực công. Với việc bổ sung yêu cầu trên vào cách giải thích thuật ngữ “không có sự phân biệt nào” của Công ước số 87, Ủy ban muốn nhấn mạnh vào quyền tự do liên kết của người lao động trong khu vực công, vốn được cho là ít được đề cập đến trong pháp luật quốc gia. Nói cách khác, mọi người lao động, không vì phạm vi thiết lập quan hệ việc làm,

quan hệ lao động trong khu vực kinh tế công mà bị giới hạn về quyền tự do hiệp hội. Quan điểm này của Ủy ban được củng cố trong bản Báo cáo số 353 năm 2009 về vụ việc số 2625. Trong vụ việc này, Chính phủ Ecuador không công nhận Liên đoàn quốc gia của Hiệp hội cán bộ tư pháp Ecuador (National Federation of Judicial Association of Ecuador - FENAJE) là tổ chức đại diện cho các cán bộ tư pháp tại Ecuador và bản thân các cán bộ tư pháp này không được coi là người lao động (worker) để có thể thành lập tổ chức đại diện của mình. Quan điểm này của Chính phủ Ecuador đã bị coi là trái với nguyên tắc “không có bất kỳ một sự phân biệt nào” trong việc áp dụng quyền tự do hiệp hội. Tình huống tương tự cũng được ghi nhận trong vụ việc số 2677 được đưa ra tại Ủy ban. Trong vụ việc này, công chức tại Panama không có toàn quyền tự do thành lập tổ chức đại diện cho họ, mặc dù pháp luật của quốc gia này bảo hộ quyền tự do hiệp hội. Công chức có thể thành lập các hiệp hội (association) nhưng bị giới hạn bởi nhiều yếu tố như phải có tư cách công chức vĩnh viễn, số lượng thành viên tối thiểu hoặc việc pháp luật quốc gia không quy định cụ thể về quyền đình công của công chức. Như vậy, có thể thấy Ủy ban đưa ra quan điểm rõ ràng về việc mở rộng đối tượng được hưởng quyền tự do hiệp hội, không hạn chế quyền này trong phạm vi khu vực kinh tế tư nhân. Tuy nhiên, mặc dù có nhóm đối tượng áp dụng rộng lớn, Công ước 87 (Điều 8) khẳng định không bắt buộc áp dụng cho người làm việc trong lực lượng vũ trang hoặc công an. Theo đó, mỗi quốc gia được quyền lựa chọn, bằng cách ban hành các quy định pháp luật, có hoặc không áp dụng quyền tự do hiệp hội cho nhóm đối tượng này. Trong vụ việc số 2738, trước khiếu nại của Công đoàn người lao động cảnh sát Mát-xơ-cơ-va, Ủy ban chỉ dừng lại ở việc ghi nhận sự việc và để cho Chính phủ tự giải quyết dựa trên pháp luật quốc gia.

Ngoài ra, Ủy ban tiếp tục thể hiện cách tiếp cận rộng mở về nguyên tắc “không có bất kỳ một

sự phân biệt nào” thông qua rất nhiều bản báo cáo và các vụ việc được khiếu nại tại cơ quan này. Theo đó, mọi hạn chế quyền tự do hiệp hội dựa trên sự khác biệt về hợp đồng lao động, về chủng tộc, quan điểm chính trị, quốc tịch và tuổi tác đều được Ủy ban coi là trái với điều 2 của Công ước 87. Quan điểm đó được thể hiện trong nhiều vụ việc khác nhau. Cụ thể, trong vụ việc số 2547, các trợ lý nghiên cứu và trợ giảng tại các trường đại học tư của Hoa Kỳ khiếu nại việc Ủy ban Quan hệ lao động Quốc gia (National Labor Relations Board - NLRB) từ chối quyền tổ chức và tham gia thương lượng tập thể theo Đạo luật Quan hệ lao động Quốc gia. Chính phủ Hoa Kỳ, một mặt từ chối sự ràng buộc bởi Công ước 87, vẫn cho rằng nhóm người làm công việc trợ lý nghiên cứu và giảng dạy tại các trường đại học không có đầy đủ các quyền tự do hiệp hội vì quan hệ pháp lý phát sinh giữa nhóm người này với trường đại học dựa trên tư cách là sinh viên sắp hoặc vừa tốt nghiệp chứ không phải là quan hệ lao động. Ngay cả trong tình huống này, Ủy ban vẫn cho rằng nguyên tắc “không có sự phân biệt nào” tại Điều 2 của Công ước 87 đã bị vi phạm. Tương tự, quyền tự do hiệp hội còn được Ủy ban kêu gọi áp dụng cho các đối tượng khác nhau, bao gồm người lao động di trú và lao động trẻ em. Bên cạnh đó, mặc dù chưa có khiếu kiện liên quan, Ủy ban cũng đề cập đến tình huống tổ chức đại diện người lao động chỉ được thành lập bởi người lao động của một người sử dụng lao động cũng trái với nguyên tắc chống phân biệt đối xử trong áp dụng quyền tự do hiệp hội [4, bản tái bản lần thứ 5, 2006, đoạn 271]. Như vậy, có thể thấy, nguyên tắc “không có bất kỳ sự phân biệt nào” ghi nhận trong tiêu chuẩn quốc tế của ILO được hiểu và áp dụng theo một cách rất rộng. Việc tuân thủ nguyên tắc này yêu cầu các quốc gia thành viên không được áp dụng bất kỳ một quy định hạn chế quyền tự do hiệp hội lên bất kỳ chủ thể nào, chỉ vì sự khác biệt về quan hệ pháp lý, khu vực kinh tế nơi họ làm việc, quan điểm chính trị, chủng tộc, quốc tịch và cả tuổi

tác. Giới hạn duy nhất mà các quốc gia được quyền tự quyết liên quan đến quyền tự do hiệp hội cho người làm việc trong lực lượng vũ trang và công an. Đây là nhóm đối tượng đặc thù, làm việc trong lĩnh vực trọng yếu và có ảnh hưởng lớn đến an ninh quốc phòng của mỗi quốc gia. Tuy vậy, ngay cả đối với đối tượng này, Ủy ban của ILO cũng khuyến nghị các quốc gia nên giảm thiểu sự hạn chế quyền tự do hiệp hội.

1.2. Việc thành lập tổ chức đại diện người lao động cần được quy định theo trình tự thủ tục nhất định

Trong các Bản Tổng tập về quyết định và nguyên tắc của tự do hiệp hội do Ủy ban ban hành, vấn đề thứ hai cần lưu tâm trong quá trình thành lập tổ chức đại diện là việc tránh hình thức “xin phép trước”. Yêu cầu trên có thể đạt được nếu việc thành lập tổ chức được áp dụng bởi một trình tự thủ tục rõ ràng và minh bạch, trong đó, cần nhấn mạnh loại bỏ mọi hình thức “xin phép trước” mang tính tùy nghi. Do đó, bài viết không chỉ đề cập đến một nội dung về “tránh hình thức xin phép trước” mà đặt nội dung này trong một yêu cầu tổng thể về thành lập TCĐD NLD theo trình tự thủ tục nhất định bao gồm (i) tránh hình thức “xin phép trước”, (ii) trình tự thủ tục minh bạch, và (iii) cân nhắc quy định về số lượng tối thiểu.

Yêu cầu đầu tiên đặt ra đối với việc đảm bảo quyền tự do hiệp hội trong quá trình thành lập tổ chức đại diện người lao động là việc thành lập đó có thể được tiến hành mà không cần có bất kỳ sự cho phép tùy nghi nào trước đó. Yêu cầu này cũng được hiểu và áp dụng theo một cách rộng mở, không chỉ bao gồm điều kiện về sự đồng ý của một cơ quan tổ chức nào, ví dụ như sự cho phép liên quan đến yêu cầu phê chuẩn điều lệ và các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của tổ chức hoặc những bước phải thực hiện trước khi thành lập tổ chức [4, bản chính sửa lần 5 năm 2006, đoạn 272]. Sự xin phép trước còn được hiểu là các hành vi trên thực tế gây cản trở việc thành lập tổ chức hoặc cơ quan có thẩm quyền đăng ký thành lập tổ chức có quyền từ chối việc thành lập

một cách tùy ý. Như vậy, “sự xin phép” không chỉ bao gồm các quy định đề cập trực tiếp đến yêu cầu xin phép cụ thể, mà trong suốt quá trình thành lập tổ chức, mọi công đoạn được quyết định một cách tùy nghi hoặc gây cản trở đều bị coi là vi phạm nguyên tắc “không cần có sự xin phép trước”. Tuy nhiên, nguyên tắc này cũng không có nghĩa là người thành lập tổ chức được miễn mọi quy định liên quan đến trình tự thủ tục thành lập tổ chức theo luật định. Các quy định này cần rõ ràng, cụ thể và sự từ chối cho thành lập phải dựa trên việc không đáp ứng được các quy định trên, chứ không thể là một quyết định tùy nghi. Quan điểm này được thể hiện rõ ràng trong vụ việc số 2701 khi Bộ Lao động và An sinh xã hội của An-giê-ri chậm trễ trong việc trả lời đơn đề nghị thành lập Hiệp hội cấp quốc gia của người lao động trong lĩnh vực đào tạo hướng nghiệp (National Union of Vocational Training Workers - SNTFP) và đưa ra các yêu cầu cao hơn so với luật định về các loại giấy tờ trong hồ sơ đề nghị thành lập. Trong trường hợp này, Ủy ban cho rằng Chính phủ An-giê-ri đã không đáp ứng được đầy đủ các yêu cầu về nguyên tắc “không cần xin phép trước” trong việc thành lập tổ chức của người lao động.

Đề hạn chế cơ chế “xin phép trước”, Ủy ban đã tuyên bố rằng các quốc gia có quyền tự do trong việc đề ra một trình tự thủ tục thành lập tổ chức phù hợp với quy định pháp luật. Trong trường hợp này, các thủ tục được quy định bởi luật pháp quốc gia liên quan đến điều lệ và hoạt động của tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động sẽ được coi là phù hợp với các tiêu chuẩn chung nếu các quy định đó không nhằm làm suy yếu hoặc phương hại đến những nội dung được ghi nhận trong Công ước 87 [4, bản tái bản lần 6, 2018, Đoạn 423]. Trình tự thủ tục đó cần bao gồm các bước cụ thể và rõ ràng và được công bố một cách công khai. Ngoài ra, trình tự thủ tục cần được thiết lập theo hướng khả thi đối với người thực hiện, do vậy, nếu có một trong các bước tiến hành đăng ký thành lập tổ chức bị gặp trở ngại bởi các quy định không rõ ràng hoặc khó khăn trong việc thi hành trên thực

tế, thì các quy định đó vẫn bị coi là không tương thích với nội dung Công ước 87. Vấn đề này được giải thích trong vụ việc số 2777. Theo đó, Hiệp hội những người lính cứu hỏa Szent Florian khiếu nại rằng việc đăng ký thành lập của họ bị trì hoãn theo cách thức không phù hợp với Công ước 87. Ủy ban đã có ý kiến rằng, mặc dù các bước thành lập tổ chức của người lao động được quy định theo luật định, nhưng một số yêu cầu trong các bước đó khá tốn kém và việc thiếu đi các mẫu đơn đề nghị cụ thể khiến cho việc đăng ký thành lập bị từ chối là chưa phù hợp với Công ước 87. Tương tự, nếu quá trình nộp đơn xin thành lập tổ chức bị từ chối vì không đúng về hình thức, người thành lập tổ chức nên có quyền nộp lại lần sau để chỉnh sửa về mặt hình thức. Ngoài ra, thông qua một số vụ việc, Ủy ban cũng đưa ra yêu cầu về tính công khai của các quy định thành lập tổ chức và tính bảo mật đối với thông tin cá nhân người thành lập tổ chức đối với việc đảm bảo quyền tự do hiệp hội.

Trong yêu cầu về trình tự thủ tục phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế, Ủy ban, dựa vào nhiều vụ việc thực tế, đưa ra yêu cầu cụ thể về nội dung liên quan đến số lượng tối thiểu của các thành viên. Trên thực tế, Ủy ban không phản đối trực tiếp việc pháp luật quốc gia đưa ra yêu cầu cụ thể về số lượng thành viên tối thiểu. Yêu cầu này chỉ bị coi là đi ngược lại với nguyên tắc chung về tính tương thích của trình tự thủ tục khi con số đó khó đạt được trên thực tế, và sau đó, trở thành trở ngại cho người lao động trong việc thành lập tổ chức đại diện họ. Do đó, Ủy ban đề xuất con số này sẽ do pháp luật quốc gia quy định nhưng cần phải phù hợp với hoàn cảnh thực tế [4, bản tái bản lần 6 năm 2018, Đoạn 441]. Trong các vụ việc thực tế xảy ra, kể cả khi pháp luật quốc gia ấn định số tuyệt đối (trong vụ việc số 2909) hoặc số tỉ lệ [4, bản tái bản lần 5 năm 2006, đoạn 289] và vụ việc 2723 tại cả cấp cơ sở và cấp ngành,... thì đều bị coi là vi phạm nguyên tắc chung trong bảo đảm quyền tự do hiệp hội vì lý

do số lượng tối thiểu đó có thể hạn chế quyền tự do hiệp hội của một số người lao động.

1.3. Việc thành lập tổ chức đại diện người lao động phải dựa trên sự lựa chọn của chính người lao động

Theo cách tiếp cận của Công ước 87, quyền tự do hiệp hội được xây dựng trên nguyên tắc tôn trọng quyền tự do lựa chọn việc tham gia hoặc thành lập (các) tổ chức của chính mình, và quyền tự do đó được đảm bảo cả bằng quy định pháp luật và trên thực tế [4, bản tái bản lần 6 năm 2018, Đoạn 472]. Quyền tự do lựa chọn đó cần được đảm bảo bằng nhiều cách thức khác nhau, trên nhiều phương diện để bảo đảm người lao động có thể thụ hưởng nhóm quyền này một cách hiệu quả. Theo các khảo cứu của Ủy ban dựa trên khoảng 200 khiếu nại đến từ nhiều quốc gia, quyền tự do phần lớn không đến từ việc thiếu vắng quy định pháp luật mà thường xuất phát từ việc quá trình thực thi quyền chưa tương thích với yêu cầu của Công ước số 87. Phần nội dung này dành để làm rõ cách hiểu và áp dụng “quyền tự do lựa chọn” trong tự do hiệp hội.

Đầu tiên, yêu cầu “tự do lựa chọn” trong việc thành lập tổ chức đại diện là việc lựa chọn đó không bị ràng buộc hoặc giới hạn bởi sự tồn tại của các tổ chức khác. Người lao động có quyền thành lập tổ chức của họ kể cả khi đã có một tổ chức đại diện người lao động tại đơn vị, doanh nghiệp hoặc ngành nghề của họ. Cách tiếp cận này được thể hiện trong các báo cáo của Ủy ban về vấn đề này. Theo đó, trong trường hợp quy định pháp luật quốc gia giới hạn việc thành lập TCĐD NLĐ trong một ngành nghề hoặc khu vực cụ thể thì quy định đó cũng cần được điều chỉnh vì không phù hợp với nguyên tắc tự do lựa chọn tham gia hoặc thành lập tổ chức đại diện của chính mình [4, bản tái bản lần 6 năm 2018, Đoạn 478]. Ngoài ra, quyết định từ chối cho phép thành lập TCĐD NLĐ vì đã từng có một tổ chức đại diện khác tại doanh nghiệp đó của Chính phủ Panama đã bị cho là vi phạm nguyên tắc tự do lựa chọn. Như vậy, luật pháp quốc gia cần được xây dựng và thực thi theo cách không cản trở hoặc giới hạn việc thành lập TCĐD NLĐ, cả về

lý do luật định hoặc lý do đã có sự tồn tại của những tổ chức đại diện tương tự. Quyền tự do lựa chọn đó còn được hiểu là người lao động có thể chia tách hoặc sáp nhập các tổ chức đại diện của mình, hoàn toàn theo chủ ý của chính mình và không có sự can thiệp của cơ quan Nhà nước. Chính phủ không hỗ trợ hoặc ngăn cản những nỗ lực hợp pháp của người lao động trong việc thay thế tổ chức đại diện này bằng các tổ chức đại diện khác, mà theo họ là phù hợp với việc bảo vệ quyền lợi chung. Việc sáp nhập các tổ chức đại diện với nhau cũng cần dựa trên sự lựa chọn của chính người lao động mà không bị can thiệp bởi các quyết định của cơ quan chính phủ. Một cá nhân sẽ không bị bắt buộc lựa chọn tham gia một tổ chức đại diện nào chỉ vì lý do là có duy nhất một tổ chức đang hoạt động trong ngành nghề của cá nhân đó [4, bản tái bản lần 6 năm 2018, Đoạn 490]. Các yêu cầu này nhằm hướng đến việc đảm bảo cho người lao động có sự tự do lớn nhất, trong khuôn khổ luật định, để lựa chọn thành lập, chia tách, sáp nhập tổ chức đại diện vì quyền lợi chính đáng của chính họ.

Thứ hai, trong quá trình thành lập tổ chức đại diện, người lao động có quyền tự do lựa chọn những vấn đề liên quan đến cấu trúc tổ chức và thành phần tham gia tổ chức đó. Các quy định pháp luật không nên ràng buộc TCDD NLD vào một thể thức tổ chức nhất định mà cần để cho người lao động tự mình lựa chọn cấu trúc tổ chức của chính họ. Ngoài ra, các thành viên của tổ chức đại diện người lao động cũng không bị giới hạn bởi các tiêu chí liên quan đến quan hệ pháp lý hoặc ngành nghề công việc. Trong các báo cáo của mình, Ủy ban chỉ rõ quan điểm rằng người tham gia tổ chức đại diện không thể bị bắt buộc đều có mối quan hệ lao động. Thành viên của tổ chức đại diện có thể là người lao động (có quan hệ lao động) hoặc người làm việc không có quan hệ lao động nhưng có chia sẻ cùng các lợi ích liên quan đến hoạt động làm việc và lao động. Ngoài ra, một tổ chức được thành lập không bắt buộc chỉ dành cho người lao động tại một nơi làm việc, thành viên của một tổ chức có thể đến từ những nơi làm việc khác nhau ở các địa phương khác nhau. Như vậy, tiêu chí để gắn kết người tham gia cùng một tổ chức đại diện người

lao động không chỉ là chia sẻ cùng mối quan hệ pháp lý hoặc cùng là người lao động tại một nơi làm việc. Người lao động có quyền tự do lựa chọn tập hợp cùng nhau thành lập tổ chức đại diện cho quyền lợi của chính họ.

Thứ ba, quyền tự do lựa chọn để thành lập hoặc tham gia một TCDD NLD còn cần được đảm bảo thông qua cơ chế đối xử bình đẳng với các tổ chức đại diện. Nội dung này được hiểu là, pháp luật quốc gia cần loại bỏ các quy định mang tính đặc quyền cho bất kể một TCDD NLD nào so với các TCDD NLD khác, bao gồm nhưng không giới hạn bởi sự công nhận về tính đại diện nhất trong các hoạt động đại diện cho tập thể người lao động, ví dụ như quyền đại diện trong các cuộc thương lượng tập thể. Việc xác định tổ chức có tính đại diện nhất cần dựa vào các mục đích và các tiêu chí thành lập của của các hiệp hội, tránh những trường hợp được quyết định tùy nghi bởi một cơ quan Nhà nước [4, bản tái bản lần 6 năm 2018, Đoạn 529, 530]. Những phân biệt đối xử trực tiếp như quy định pháp luật công nhận một tổ chức nhất định có quyền thương lượng tập thể, có những đặc quyền nhất định, kể cả vì tổ chức đó có số lượng thành viên đông nhất cũng đều bị coi là không tương thích với yêu cầu “tự do lựa chọn” hiệp hội. Ngoài đặc quyền về tính đại diện, các lợi thế khác của một tổ chức đại diện được cung cấp bởi cơ quan Nhà nước so với các tổ chức khác cũng bị coi là ảnh hưởng đến quyền tự do lựa chọn của người lao động. Một số ví dụ cho những trường hợp đó là hành động ủng hộ của cơ quan Nhà nước nhằm làm tăng số thành viên của một tổ chức đại diện nhất định hoặc cơ quan Nhà nước đơn giản là chỉ cho mượn trụ sở để thành lập tổ chức. Tất cả các hành động này đều được kết luận là không đảm bảo sự trung lập cần thiết của Nhà nước đối với các TCDD NLD, từ đó tạo nên vị thế hưởng đặc quyền của một số tổ chức và dẫn đến việc đảm bảo “quyền tự do” lựa chọn và thành lập TCDD NLD.

Cuối cùng, quyền tự do lựa chọn thành lập và tham gia tổ chức đại diện còn được đánh giá dựa trên tiêu chí về môi trường an toàn và các điều kiện về thời gian một cách hợp lý để thực thi tất cả những công đoạn trong quá trình thành lập

hoặc tham gia này. Một môi trường an toàn, theo đánh giá của Ủy ban, bao gồm việc loại trừ các khả năng người tham gia thành lập tổ chức đại diện bị đặt trong những tình huống rủi ro và ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của chính họ. Theo đó, trong vụ việc 2882, người tham gia thành lập TCĐD NLD phải đối mặt với hàng loạt các vụ bắt giữ, tra tấn hoặc bị người sử dụng lao động sa thải không có lý do chính đáng. Các hành động trên bị nghiêm cấm do ảnh hưởng trực tiếp đến quyền tự do lựa chọn thành lập tổ chức đại diện của người lao động. Bên cạnh đó, ở mức độ nhẹ nhàng hơn, mọi hành động không cần thiết nhưng tạo nên áp lực cho người thành lập hoặc tham gia TCĐD NLD cũng cần được loại bỏ, ví dụ như sự có mặt, một cách không cần thiết, của lực lượng công an trong quá trình tiến hành thành lập tổ chức. Như vậy, mọi tác động trực tiếp hoặc gián tiếp, bao gồm cả những khuyến khích không cần thiết từ phía Nhà nước về việc tham gia TCĐD NLD, theo đánh giá của Ủy ban, đều có thể ảnh hưởng đến quyền tự do lựa chọn của người lao động trong việc thành lập và gia nhập TCĐD NLD.

2. Quy định pháp luật Việt Nam về thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp

Pháp luật Việt Nam đã sớm có những quy định về quyền của người lao động trong việc thành lập và tham gia tổ chức đại diện của họ. Tuy nhiên, trong một thời gian dài, quyền tự do liên kết của người lao động còn nhiều hạn chế do pháp luật chỉ công nhận TCĐD NLD duy nhất là Công đoàn Việt Nam. Mặc dù người lao động đã được trao cho nhiều quyền liên quan đến tự do hiệp hội, nhưng một số nội dung được quy định tại Bộ luật Lao động 2012 [5] và Luật Công đoàn 2012 [2] được đánh giá là chưa tương thích với các cam kết của Việt Nam trong các Hiệp định song phương và đa phương. Trong nhiều nội dung liên quan đến quyền tự do hiệp hội, quyền thành lập và gia nhập tổ chức đại diện người lao động còn bị hạn chế do chưa được áp dụng cho nhiều đối tượng như người lao động nước ngoài, người làm việc không có quan hệ lao động.

Ngoài ra, quyền tự do lựa chọn tổ chức đại diện của người lao động cũng chưa được đảm bảo [6], [7]. Trong bối cảnh đó, BLLĐ 2019 ra đời với những ghi nhận đầu tiên về TCĐD NLD ngoài Công đoàn - tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Các quy định của văn bản này về thành lập tổ chức này sẽ được phân tích để đánh giá về tính tương thích với các tiêu chuẩn đề cập phía trên.

Sự thay đổi đầu tiên phải kể đến trong BLLĐ 2019 là việc công nhận TCĐD NLD khác ngoài Công đoàn. Cùng với công đoàn cơ sở, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp được trao cho quyền đại diện cho người lao động trong nhiều hoạt động quan trọng như tham gia đối thoại tại nơi làm việc và thương lượng tập thể [1, Điều 63 và 65]. Tuy nhiên, khái niệm mới mẻ này chưa được làm rõ về bản chất, chức năng và nhiệm vụ. BLLĐ 2019 chỉ dành 1 điều khoản để quy định về việc thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Như vậy, mặc dù được đề cập đến và được điều chỉnh bởi pháp luật lao động, TCĐD NLD ngoài Công đoàn vẫn chưa có đầy đủ căn cứ pháp lý để được thành lập và hoạt động trên thực tế.

Nội dung thứ hai cần quan tâm là đối tượng được phép thành lập và gia nhập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Theo BLLĐ 2019, chỉ người lao động tại doanh nghiệp mới có quyền thành lập, gia nhập và tham gia hoạt động của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp [1, Điều 170.2]. Trong khi đó, theo Luật Công đoàn, người lao động là người Việt Nam làm việc trong cơ quan, tổ chức doanh nghiệp có quyền thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn [2, Điều 5.1]. Như vậy, đối tượng có quyền thành lập và gia nhập công đoàn và tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp không tương đồng với nhau. Người lao động trong cả khu vực kinh tế tư nhân và kinh tế Nhà nước đều có thể thành lập và gia nhập công đoàn. Trong khi đó, chỉ người lao động tại các doanh nghiệp mới có thể thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Ngoài ra, khái niệm “người lao động” được sử dụng trong BLLĐ 2019 chỉ bao gồm những người làm việc theo hợp đồng lao động và có quan hệ lao động. Đối tượng này

được phân biệt với “người làm việc không có quan hệ lao động” tham gia quá trình làm việc không dựa trên hợp đồng lao động [1, Điều 3]. Do đó, các quy định tại BLLĐ 2019 dẫn đến cách hiểu rằng quyền thành lập và gia nhập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp chỉ giới hạn cho người lao động có quan hệ lao động tại một doanh nghiệp nhất định.

Nội dung thứ ba liên quan đến tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp mà BLLĐ 2019 đề cập đến là trình tự thủ tục thành lập tổ chức này [1, Điều 172]. Những quy định này mới chỉ dừng lại ở việc đề cập đến (i) tính hợp pháp, (ii) yêu cầu đăng ký thành lập, (iii) các trường hợp bị thu hồi giấy đăng ký và (iv) trường hợp gia nhập công đoàn [1, Điều 172]. Đây là nội dung mang tính nguyên tắc cho việc thành lập tổ chức và để nội dung chi tiết chờ các hướng dẫn cụ thể của Chính phủ. Tuy nhiên, cho đến thời điểm công bố bài viết (tháng 10 năm 2021), chưa có nghị định hoặc văn bản hướng dẫn thi hành nào được ban hành liên quan đến nội dung này. Do vậy, quy định pháp luật vẫn thiếu vắng những nội dung cụ thể liên quan đến hồ sơ, trình tự, thủ tục đăng ký, thẩm quyền, thẩm quyền, thủ tục cấp đăng ký, thu hồi đăng ký, quản lý nhà nước đối với vấn đề tài chính, tài sản của tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp cũng như vấn đề chia, tách, sáp nhập, giải thể và quyền liên kết của các tổ chức này. Hệ quả trực tiếp là các tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp vẫn chưa thể được thành lập và vận hành trên thực tế, ảnh hưởng đến việc đảm bảo quyền thành lập và tham gia TCĐD NLD nói chung.

Như vậy, đối chiếu với những tiêu chuẩn được trình bày trong các phần trên, quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam về thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp còn có những điểm chưa tương thích như sau:

Một là, các quy định pháp luật về tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp chưa cụ thể, chi tiết và thống nhất với công đoàn cơ sở. Tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở, theo BLLĐ 2019, bao gồm công đoàn cơ sở và tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp và hoạt động của mỗi tổ chức được quy định bởi các văn bản pháp luật khác nhau. Công đoàn là tổ chức đại

diện người lao động được điều chỉnh bởi Luật Công đoàn, trong khi đó, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp được điều chỉnh bởi BLLĐ 2019, từ đó dẫn đến có thể có những khác biệt trong cách thức thực hiện quyền thành lập, gia nhập tổ chức đại diện của người lao động. Những khác biệt đó, xét theo tiêu chuẩn quốc tế như phân tích ở trên, có thể được nhìn nhận như sự phân biệt đối xử giữa các TCĐD NLD với nhau. Tuy nhiên, cách quy định này được đánh giá là vẫn đảm bảo sự bình đẳng giữa các TCĐD NLD trong những hoạt động đại diện cho người lao động [8, trang 438]. Ngoài ra, tại cấp cơ sở, người lao động có thể lựa chọn thành lập và tham gia công đoàn cơ sở hoặc tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong các hoạt động mang tính tập thể ở cấp cao hơn (ví dụ cấp ngành), chỉ có tổ chức công đoàn ngành đại diện cho người lao động, ví dụ như thương lượng tập thể [1, Điều 72.3]. BLLĐ 2019 chưa đề cập đến bất kỳ một tổ chức đại diện người lao động nào ngoài công đoàn ở cấp cao hơn cấp cơ sở. Do vậy, các quy định này dẫn đến cách hiểu là hiện nay TCĐD NLD ngoài tổ chức công đoàn chỉ mới được thành lập tại cấp cơ sở (doanh nghiệp) và chưa thể thành lập ở các cấp cao hơn (cấp ngành, khu vực...). Như vậy, quyền tự do thành lập và ra nhập tổ chức đại diện của người lao động vẫn bị giới hạn ở phạm vi cấp cơ sở. Trong khi đó, để đạt được mục tiêu trao cho người lao động quyền tự do liên kết, pháp luật quốc gia cần xây dựng khung pháp lý cho hoạt động thành lập tổ chức đại diện ở mọi cấp và trong mọi ngành nghề cũng như khu vực kinh tế khác nhau.

Hai là, như nhận thấy ở trên, việc thành lập và gia nhập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp mới chỉ giới hạn cho “người lao động” tại “doanh nghiệp”. Như vậy, đối tượng có thể thành lập và tham gia tổ chức này chỉ bao gồm người tham gia vào quan hệ lao động với hợp đồng lao động. Các đối tượng khác như người làm việc không có quan hệ lao động, mặc dù thuộc vào đối tượng áp dụng của BLLĐ 2019, chưa có quyền tự do liên kết này. Ngoài ra, quyền thành lập TCĐD NLD ngoài công đoàn chưa được áp dụng cho đối tượng là công chức và viên chức. Như vậy, một cách tổng quát, chỉ người lao động

tại các doanh nghiệp mới có quyền thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Đối chiếu với các tiêu chuẩn quốc tế về nội dung tương ứng, quy định này chưa đảm bảo quyền tự do lựa chọn của mọi người lao động trong việc thực hiện các quyền thành lập và gia nhập tổ chức đại diện của mình. Tiêu chuẩn quốc tế chỉ dành ngoại lệ về việc hạn chế nhóm quyền này đối với lực lượng vũ trang hoặc công an, trong khi đó, quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam về quyền tự do thành lập và lựa chọn tổ chức đại diện mới áp dụng cho người lao động tại doanh nghiệp.

Ba là, bản thân việc thiếu vắng các quy định hướng dẫn cụ thể, theo đúng cách hiểu của Ủy ban, đã là chưa tương thích với tiêu chuẩn quốc tế vì thực tế vẫn khiến cho hoạt động thành lập tổ chức đại diện người lao động chưa thể triển khai hiệu quả. Quyền tự do liên kết của người lao động vẫn bị coi là chưa được bảo vệ toàn diện, hoặc được bảo vệ theo cách thức chưa phù hợp, nếu như các quy định về trình tự thủ tục thành lập, gia nhập và vận hành tổ chức đại diện chưa được công bố rõ ràng, minh bạch và gây trở ngại đối với thực tiễn áp dụng quyền này của người lao động. Việc thiếu vắng các quy định hướng dẫn cụ thể sẽ khiến cho quá trình thực thi quyền tự do hiệp hội của người lao động bị ngưng trệ và không được đảm bảo trên thực tế. Bên cạnh đó, một số nội dung rất khó giải quyết bằng quy định pháp luật ví dụ như số lượng thành viên tối thiểu để có thể thành lập tổ chức đại diện cũng đã được đề cập đến nhưng chưa được giải quyết triệt để.

3. Đề xuất kiến nghị

Từ những phân tích về tiêu chuẩn quốc tế và quy định pháp luật Việt Nam, bài viết đã nhận diện ra một số khoảng trống pháp lý mà hệ thống pháp luật cần bổ sung và điều chỉnh. Trong khuôn khổ tập trung vào quyền thành lập tổ chức của người lao động tại cơ sở, bài viết muốn đưa đến một số kiến nghị đề xuất như sau:

Thứ nhất, một trong những vấn đề quan trọng cần đặt ra trong việc hoàn thiện quy định pháp luật về quyền tự do hiệp hội là nhận diện đúng

và đầy đủ về bản chất chức năng của TCDD NLD nói chung. Theo tinh thần của Nghị quyết 06-NQ/TW của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp có chức năng chính là bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động [9, Tiểu mục 2.10], trong khi đó, tổ chức Công đoàn, bên cạnh chức năng bảo vệ người lao động, thực hiện các chức năng khác của một tổ chức chính trị - xã hội. Do sự khác biệt về bản chất và chức năng đó, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp cần được quy định rõ về bản chất, chức năng và nhiệm vụ trong các văn bản pháp luật, làm cơ sở cho việc xác định phạm vi hoạt động của tổ chức này. Tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp cần được ghi nhận là tổ chức được thành lập với mục đích đại diện cho người lao động và bảo vệ các quyền lợi chính đáng của người lao động. Từ bản chất này, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp sẽ được phép tham gia mọi hoạt động đại diện và bảo vệ quyền lợi chính đáng của người lao động một cách bình đẳng với tổ chức công đoàn, đảm bảo nguyên tắc bình đẳng được ghi nhận tại khoản 3, Điều 170, BLLĐ 2019. Ngoài ra, với cách tiếp cận như trên, những khác biệt trong quy định về tổ chức công đoàn sẽ không bị coi là hình thức phân biệt đối xử với các tổ chức của người lao động khác, do tổ chức công đoàn còn thực hiện một số chức năng chính trị khác mà tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp không có.

Thứ hai, đối tượng được quyền thành lập và tham gia tổ chức của người lao động doanh nghiệp cũng cần được nghiên cứu để mở rộng thêm. So sánh với tiêu chuẩn quốc tế, đối tượng có quyền thành lập và tham gia tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp chỉ là người lao động có quan hệ lao động với một người sử dụng lao động nhất định, trong khi đó, Công ước 87 được giải thích là nên trao quyền đó cho mọi người lao động, không bị phân biệt bởi các mối quan hệ pháp lý khác nhau. Trên thực tế, trong bối cảnh kinh tế toàn cầu phát triển mạnh mẽ, các doanh nghiệp trong một ngành nghề hoặc giữa các ngành nghề tương hỗ có mức độ tương tác sâu rộng nên người lao động tại các nhóm doanh

ngành đó có thể chia sẻ một số lợi ích chung liên quan đến quyền về lao động. Mặt khác, chính sự liên kết chặt chẽ tạo nên sức mạnh tập thể cho người lao động để tạo thế cân bằng với người sử dụng lao động trong các thương lượng về điều kiện làm việc. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, khi mà Việt Nam mới bắt đầu xây dựng các quy định pháp luật về tổ chức của người lao động, việc mở rộng đó cần được quy định theo một lộ trình phù hợp, vừa đảm bảo quyền liên kết của người lao động, vừa tránh sự lạm dụng quyền đó vì những mục đích không phù hợp khác. Do vậy, đối tượng có quyền thành lập và tham gia tổ chức của người lao động cần được mở rộng trước tiên đến người lao động làm việc trong các doanh nghiệp cùng một ngành nghề hoặc trong cùng một địa bàn và có chia sẻ những lợi ích chung về quyền lao động. Tổ chức của người lao động không nên chỉ giới hạn ở cấp độ doanh nghiệp mà mở rộng ở cấp ngành và khu vực. Sau đó, cùng với sự lớn mạnh và trưởng thành của các tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp, quyền tự do liên kết cũng cần được cân nhắc để mở rộng đến các đối tượng khác, trong đó có nhóm người lao động không có quan hệ lao động.

Thứ ba, các quy định về thành lập tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở cần bổ sung chi tiết về trình tự thủ tục đăng ký thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Do tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp là chủ thể mới được quy định trong BLLĐ 2019, quá trình này cần được làm rõ trong các văn bản hướng dẫn thi hành. Đây được coi là vấn đề then chốt bắt buộc mà quy định pháp luật quốc gia cần thực hiện nhằm đảm bảo quyền tự do hiệp hội trên thực tế. Theo tiêu chuẩn quốc tế, thủ tục đăng ký thành lập tổ chức của người lao động cần được quy định một cách chi tiết, cụ thể và công khai minh bạch. Mọi công đoạn trong quá trình này cần được quy định rõ ràng bởi các văn bản pháp luật, bao gồm nhưng không bị giới hạn bởi các nội dung liên quan đến cơ quan tiếp nhận đơn, thời hạn tối đa xử lý đơn, mẫu đơn và các vấn đề chi tiết khác nhằm thúc đẩy quá trình thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Cụ thể, quy định pháp luật cần đề cập đến (i) các

điều kiện thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp, (ii) các bước cụ thể trong trình tự thủ tục thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp và (iii) cách thức công nhận tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Trong phạm vi nội dung (i), quy định pháp luật nên đề cập đến các điều kiện về thành phần và phạm vi tham gia thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp. Điều cần chú ý trong các quy định này là số lượng thành viên tối thiểu để có thể thành lập tổ chức của người đại diện tại doanh nghiệp. Trong nội dung (ii), các bước thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp cần liệt kê đầy đủ các quy định về các bước chuẩn bị để thành lập tổ chức, thành phần tham gia vào hoạt động thành lập tổ chức, các giấy tờ cần chuẩn bị, nội dung cần thống nhất giữa những người tham gia thành lập. Các quy định này cần chi tiết, cụ thể và khả thi. Bất kỳ một trở ngại nào không đáng có tạo ra trong giai đoạn này bởi quy định pháp luật sẽ bị coi là vi phạm quyền tự do hiệp hội. Cuối cùng, như nhiều chủ thể pháp luật khác, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp cần được xác định cách thức công nhận bởi cơ quan quản lý Nhà nước để xác lập đời sống pháp lý. Khác với các công đoàn cơ sở, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp không thuộc hệ thống công đoàn để được công đoàn cấp trên công nhận. Quy định pháp luật cần đề cập đến cơ chế này theo hình thức đăng ký thành lập tương tự như các pháp nhân khác để đảm bảo mục đích hoạt động của tổ chức. Các quy định pháp luật cũng cần tránh các yêu cầu nhất định về tiêu chuẩn của người thành lập tổ chức hoặc sự chấp thuận của người sử dụng lao động hay một chủ thể nào khác, nhằm đảm bảo rằng quy trình này “không cần sự xin phép trước”. Về tổng thể, quy định về trình tự thủ tục thành lập TCĐD NLĐ cần tạo sự thuận lợi cho người lao động trong việc thực thi nhóm quyền này.

Sau khi khảo cứu tài liệu quốc tế và so sánh với pháp luật Việt Nam về thành lập tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp, bài viết nhận định rằng, pháp luật Việt Nam đã và đang tiếp cận với các tiêu chuẩn quốc tế, từng bước đảm

bảo các quyền tự do hiệp hội của người lao động, mặc dù vẫn còn một số điểm chưa tương thích và cần hoàn thiện. Do quyền tự do hiệp hội nói chung và quyền của người lao động thành lập và gia nhập TCĐĐ NLD là một vấn đề phức tạp, việc đảm bảo toàn diện nhóm quyền này trên thực tế rất khó khăn, thể hiện qua hàng trăm vụ việc được đưa ra Ủy ban. Tuy nhiên, hệ thống quy định pháp luật của Việt Nam về nội dung này đã có những bước tiến vững chắc, tạo tiền đề cho việc thực thi đầy đủ quyền tự do hiệp hội của người lao động.

Lời cảm ơn

Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài cấp Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội mã số KL20.05 “Hoàn thiện quy định pháp luật về tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở” do TS. Nguyễn Lê Thu chủ nhiệm.

Tài liệu tham khảo

- [1] Bộ luật Lao động số 25/2019/QH14 được Quốc hội ban hành ngày 20/11/2019 và có hiệu lực ngày 01/01/2021.
- [2] Luật Công đoàn số 12/2012/QH13 được ban hành ngày 20/6/2012 và có hiệu lực từ 1/1/2013.
- [3] Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam, Quy định về tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở bảo đảm thực hiện các cam kết quốc tế, ngày 24/6/2019 tại liên kết, <https://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=40906> (truy cập ngày 18/8/2021).
- [4] ILO, Tự do Hiệp hội - Bộ Tổng tập về các nguyên tắc và quyết định của Ủy ban ILO về Tự do hiệp hội được xuất bản lần đầu vào năm 1972 và được tái bản có sửa đổi 6 lần vào các năm 1972, 1976, 1986, 1996, 2006 và 2018. Bản tái bản năm 2006 được dịch bởi dịch giả Nguyễn Văn Bình và Phạm Thu Lan và bản quyền bản dịch tiếng Việt thuộc về Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội năm 2017.
- [5] Bộ luật Lao động số 10/2012/QH13 được ban hành ngày 18/6/2012 và có hiệu lực từ ngày 1/5/2013 và đã được thay thế bởi Bộ luật Lao động 2019.
- [6] Lê Thị Hoài Thu, Thực trạng pháp luật lao động Việt Nam hiện nay dưới góc nhìn tm chiều với Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương, Tạp chí Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội, số 35 (3), 2019, tr. 30-42.
- [7] Đào Mộng Điệp. Hoàn thiện pháp luật về quyền tự do liên kết và thương lượng tập thể của người lao động khi thực hiện CPTPP, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 5(381), tháng 3/2019.
- [8] Nguyễn Hữu Chí, Nguyễn Văn Bình, Bình luận khoa học Bộ luật Lao động 2019, Nhà xuất bản Tư pháp, 2021.
- [9] Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII, Nghị quyết số 06-NQ/TW của Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII.