



Original Article

Labour Law in Fisheries and Recommendations for Vietnam

Do Viet Cuong*, Nguyen Thi Lan Anh, Nguyen Thi Phuong Thuy

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

Received 11 November 2024

Revised 15 April 2025; Accepted 30 June 2025

Abstract: The adoption of modern technology in fisheries has both empowered workers and necessitated new labour standards. Moreover, Vietnam's participation in new-generation free trade agreements requires the country to improve its labour standards in this sector in order to access trade incentives. This paper examines the alignment of the International Labour Organization's Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188) with existing Vietnamese law and assesses its implications for Vietnam. Based on this assessment, the paper offers recommendations to enhance the legal protection of fishers' rights and to promote sustainable fisheries development in Vietnam.

Keywords: International Labour Organization, Convention No. 188, workers, worker rights, fishing vessel, labour standards.

* Corresponding author.

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

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4724>

Pháp luật về lao động trong khai thác thủy sản và những khuyến nghị cho Việt Nam

Đỗ Việt Cường*, Nguyễn Thị Lan Anh, Nguyễn Thị Phương Thúy

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

Nhận ngày 11 tháng 11 năm 2024

Chỉnh sửa ngày 15 tháng 4 năm 2025; Chấp nhận đăng ngày 30 tháng 6 năm 2025

Tóm tắt: Xu hướng ứng dụng công nghệ hiện đại vào khai thác thủy sản tạo ra nhiều thuận lợi cho người lao động, song cũng đặt ra yêu cầu cấp thiết về tiêu chuẩn lao động mới. Cùng với đó, nhu cầu tham gia, thực hiện các cam kết quốc tế trong các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới cũng đòi hỏi Việt Nam cần nâng cao tiêu chuẩn lao động trong lĩnh vực này để được hưởng những ưu đãi thương mại. Bài viết này sẽ đánh giá sự tương thích của Công ước về Việc làm trên tàu khai thác thủy sản năm 2007 (Công ước số 188) của Tổ chức Lao động Quốc tế (International Labour Organization - ILO) với các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, trên cơ sở đó rút ra các tác động của Công ước đối với Việt Nam. Từ đó, bài viết đưa ra các khuyến nghị nhằm bảo vệ pháp lý các quyền của những người lao động trên tàu khai thác thủy sản, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế thủy sản bền vững tại Việt Nam.

Từ khóa: Tổ chức Lao động Quốc tế, Công ước số 188, người lao động, quyền của người lao động, tàu khai thác thủy sản, tiêu chuẩn lao động.

1. Dẫn nhập

Kinh tế thủy sản bền vững tạo ra việc làm và thu nhập cho hàng triệu người, đặc biệt tại các cộng đồng ven biển và đồng bằng sông ngòi [1]. Với vùng biển rộng gấp ba lần diện tích đất liền và nguồn lợi thủy sản phong phú, khai thác thủy sản đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam [2]. Tuy nhiên, người lao động trên tàu cá vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức như lương thấp, điều kiện ăn ở kém, thiếu nước sạch, thiếu thiết bị an toàn, thời gian làm việc kéo dài và môi trường làm việc khắc nghiệt. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, công nghệ đang làm thay đổi ngành khai thác thủy sản [3], góp phần cải thiện một số điều kiện lao động. Tuy vậy, nhu cầu đặt ra là cần có các tiêu chuẩn lao động toàn cầu phù hợp với mọi lao động trên biển - dù họ làm việc

trên tàu lớn đánh bắt xa bờ hay tàu nhỏ hoạt động gần bờ.

Thêm vào đó, sự tham gia của Việt Nam vào các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới (FTAs) đòi hỏi những tiêu chuẩn cao hơn về lao động trong lĩnh vực khai thác thủy sản. Trong Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), mặc dù không có cam kết về bất kỳ tiêu chuẩn lao động cụ thể nào trong lĩnh vực thủy sản nhưng Chương XIX của Hiệp định đã đặt ra nhóm các cam kết về lao động có thể ảnh hưởng gián tiếp tới ngành thủy sản. Việc gia nhập vào các Công ước lao động quốc tế có thể giúp Việt Nam đáp ứng được các yêu cầu cần thiết đó.

Bài viết này tập trung đánh giá mức độ tương thích của Công ước về Việc làm trên tàu khai

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: cuongvietdo@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4724>

thác thủy sản năm 2007 (Công ước số 188) của Tổ chức Lao động Quốc tế với các quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực lao động đối với người làm việc trên tàu cá. Việc đánh giá này không chỉ dừng lại ở việc xác định sự tồn tại hay thiếu vắng các quy định pháp luật, mà còn phân tích sâu nội dung, phạm vi và mức độ điều chỉnh của pháp luật quốc gia so với các yêu cầu cốt lõi của Công ước. Qua đó, bài viết làm rõ những khoảng trống pháp lý cần được khắc phục và khả năng tác động của Công ước đối với việc bảo vệ quyền lợi của ngư dân cũng như phát triển ngành thủy sản một cách bền vững tại Việt Nam.

2. Những nội dung cơ bản của Công ước số 188 của Tổ chức Lao động Quốc tế

Toàn cầu hóa ngành thủy sản đi cùng nhu cầu tối đa hóa hiệu quả sản xuất, giảm chi phí, từ đó tiềm ẩn nguy cơ xem nhẹ các tiêu chuẩn lao động. Dù tiến bộ công nghệ đã thay đổi căn bản phương thức khai thác - từ tàu nhỏ ven bờ đến tàu công nghiệp hiện đại - nhưng cũng đặt ra yêu cầu cao hơn cho người lao động và thách thức mới về an toàn, điều kiện làm việc. Đặc thù nghề cá khiến ngư dân dễ bị rơi vào “vùng xám” pháp lý - nơi họ không được bảo vệ đầy đủ như các nhóm lao động khác.¹ Các quy định pháp luật hiện hành dù có nỗ lực bảo vệ lao động trên biển nhưng chưa thật sự phù hợp với tính chất đặc thù của ngành nghề này.

Hệ quả là tình trạng “thiếu hụt việc làm thỏa đáng” (decent work deficit) [3] trong ngành thủy sản trở nên phổ biến. Do đó, việc xây dựng một bộ tiêu chuẩn lao động toàn cầu trở nên cấp thiết

- không chỉ vì công bằng xã hội, mà còn để thúc đẩy sử dụng và khai thác thủy sản bền vững². Xuất phát từ thực tiễn đó, Công ước số 188 năm 2007 của ILO, kèm theo Khuyến nghị số 199, được thông qua nhằm xây dựng một khuôn khổ pháp lý quốc tế cho lao động trên tàu cá. Công ước chính thức có hiệu lực vào ngày 16/11/2017, hướng đến đảm bảo việc làm bền vững cho ngư dân toàn cầu. Dù được thiết kế linh hoạt để phù hợp với mọi loại hình đánh bắt thương mại và có thể triển khai trong các điều kiện khác nhau, tính đến tháng 8/2024, mới chỉ có 21 quốc gia phê chuẩn Công ước này [5].

Công ước số 188 đưa ra một định nghĩa rộng cho thuật ngữ “ngư dân” (điểm e Điều 1), bao gồm “tất cả những người làm việc trên tàu đánh cá, bất kể vị trí công việc của họ, nhưng cũng có một số ngoại lệ như thuyền trưởng và các cán bộ giám sát hoạt động đánh bắt trên tàu cá”. Đồng thời, Công ước giới hạn phạm vi áp dụng trong lĩnh vực khai thác thủy sản thương mại, không áp dụng cho đánh bắt vì mục đích sinh kế hoặc giải trí (điểm a Điều 1).

Công ước gồm 03 thành phần chính: Lời mở đầu, các điều khoản và các phụ lục. Trong đó, 54 điều khoản được chia thành 9 phần, bao quát các nội dung cốt lõi để đảm bảo việc làm thỏa đáng cho ngư dân:

Phần I - Định nghĩa và phạm vi: xác định phạm vi áp dụng, các trường hợp có thể loại trừ và khả năng thực hiện linh hoạt theo từng điều kiện quốc gia.

Phần II - Nguyên tắc chung: quy định thực thi Công ước, cơ quan thẩm quyền, trách nhiệm của chủ tàu, thuyền trưởng và ngư dân.

Phần III - Yêu cầu tối thiểu: quy định độ tuổi

¹ Ngành nghề đánh bắt thủy sản có nhiều đặc thù như phụ thuộc vào điều kiện tự nhiên, quan hệ lao động phức tạp, tính linh hoạt và di động cao, khiến việc quản lý và áp dụng quy định lao động gặp khó khăn. Phương thức trả lương theo sản lượng, tính mùa vụ khiến ngư dân thường làm việc trong điều kiện khắc nghiệt, thu nhập bấp bênh, thời gian xa nhà kéo dài. Ngoài ra, còn tồn tại thách thức liên quan đến giải bản tàu cá, chuyển đổi nghề và tình trạng ngư dân di cư.

² Theo Xuân-Xem [4]: “khai thác thủy sản bền vững” có thể được hiểu là một hình thức khai thác thủy sản mà đảm bảo rằng nguồn lợi thủy sản được khai thác một cách hợp lý và có thể duy trì được về lâu dài. Điều này có nghĩa là nó diễn ra ở mức độ không làm suy giảm quần thể sinh vật biển, không gây hại đến môi trường sinh thái biển và đảm bảo sinh kế cho ngư dân.

tối thiểu và khám sức khỏe trước khi làm việc.

Phần IV - Điều kiện phục vụ: bao gồm bố trí nhân sự, giờ nghỉ, danh sách ngư dân, thỏa thuận lao động, hồi hương, tuyển dụng, và thanh toán.

Phần V - Chỗ ở và thức ăn: quy định điều kiện sinh hoạt trên tàu cá.

Phần VI - Chăm sóc y tế, sức khỏe, an sinh xã hội: đảm bảo hỗ trợ y tế, phòng ngừa tai nạn và bảo vệ khi có sự cố nghề nghiệp.

Phần VII - Tuân thủ và thực thi: nhấn mạnh trách nhiệm quốc gia và cơ chế kiểm tra, đặc biệt là kiểm tra tàu nước ngoài tại cảng.

Phần VIII - Sửa đổi Phụ lục: hướng dẫn thay đổi nội dung các phụ lục.

Phần IX - Quy định cuối cùng: điều kiện để Công ước có hiệu lực và các thủ tục liên quan.

Ba Phụ lục đi kèm làm rõ các tiêu chuẩn cụ thể như: đo lường tương đương, nội dung hợp đồng lao động, điều kiện chỗ ở.

Đáng chú ý, Công ước cho phép các quốc gia áp dụng từng bước hoặc loại trừ một số điều khoản theo tình hình cụ thể, nhằm khuyến khích phê chuẩn rộng rãi. Điều này thể hiện tính linh hoạt đáng kể³ - một nỗ lực để cân bằng giữa các lợi ích quốc gia và mục tiêu toàn cầu về bảo vệ ngư dân.

Ngoài ra, Khuyến nghị số 199 (không ràng buộc pháp lý) cung cấp hướng dẫn kỹ thuật chi tiết để hỗ trợ triển khai Công ước, giúp các quốc gia hài hòa hóa pháp luật quốc gia với tiêu chuẩn quốc tế. Đây là nguồn tài liệu quan trọng khi thực hiện nội luật hóa Công ước số 188 trong từng bối cảnh cụ thể.

³ Xem [6] phân tích sự linh hoạt được thể hiện thông qua các trường hợp ngoại lệ, việc sử dụng các thông số đo lường kỹ thuật, “từng bước thực hiện” (progressive implementation), “tương đương đáng kể” (substantial equivalence),... Tính linh hoạt trong Công ước nhằm hỗ trợ quốc gia có thời gian chuyển tiếp trước khi thực thi đầy đủ, nhưng phải được quyết định qua tham vấn ba bên và chịu giám sát bởi ILO. Đây chỉ là biện pháp tạm thời, không nhằm giảm mức bảo vệ dành cho ngư dân.

3. Đánh giá sự tương thích của Công ước số 188 của Tổ chức Lao động Quốc tế với các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành

Trước nhu cầu gia nhập Công ước số 188, việc phân tích những khoảng trống pháp lý và đánh giá sự tương thích pháp luật là cần thiết để xác định các quy định cần sửa đổi cho phù hợp với các điều khoản tối thiểu [7]. Hiện Việt Nam chưa có văn bản pháp luật điều chỉnh trực tiếp việc làm trên tàu cá, các quy định liên quan nằm rải rác ở nhiều văn bản. Sau đây, bài viết sẽ đối chiếu các điều khoản quan trọng từ Phần I đến Phần VI của Công ước số 188 (CO188) với pháp luật Việt Nam (PLVN) hiện hành.

3.1. Về định nghĩa và xác định đối tượng điều chỉnh

CO188 xây dựng hệ thống khái niệm rõ ràng tại Điều 1 như: ngư dân, tàu cá, chủ tàu cá, thuyền trưởng, thỏa thuận lao động của ngư dân,... và các yếu tố kỹ thuật. Việc định nghĩa cụ thể này giúp các quốc gia thành viên nhận diện rõ phạm vi áp dụng của Công ước và thuận lợi hơn trong quá trình nội luật hóa. Trong khi đó, PLVN hiện chưa có văn bản chuyên biệt điều chỉnh toàn diện quan hệ lao động trên tàu cá. Các quy định liên quan còn phân tán trong Bộ luật Lao động (BLLĐ) năm 2019, Luật Thủy sản (LTS) năm 2017, Luật Hàng hải năm 2015 và các văn bản dưới luật. Đáng chú ý, thuật ngữ “ngư dân” không được sử dụng trong LTS, thay vào đó là “thuyền viên”⁴ hay “người làm việc trên tàu”⁵, nhưng các khái niệm này lại thiên về kỹ thuật, hành chính, chưa phản ánh đúng bản chất quan hệ lao động cũng như chưa được liên kết một cách trực tiếp với các chế định về quyền và nghĩa vụ lao động.

⁴ *Thuyền viên* là thuyền trưởng, máy trưởng, người có chức danh theo quy định được bố trí làm việc trên tàu cá và tàu công vụ thủy sản. (Điều 3.22 LTS)

⁵ *Người làm việc trên tàu* là người được chủ tàu, thuyền trưởng bố trí làm việc trên tàu cá, tàu công vụ thủy sản nhưng không phải là thuyền viên của tàu. (Điều 3.23 LTS)

Về pháp lý, không thể chắc chắn rằng mọi người làm việc trên tàu cá, nhất là trên các tàu quy mô nhỏ, không có hợp đồng lao động (HĐLĐ) chính thức, đều được công nhận là “người lao động”⁶ theo pháp luật hiện hành. Điều này tạo ra “khoảng trống pháp lý” khiến một bộ phận ngư dân không được bảo vệ đầy đủ. Trong khi đó, CO188 quy định toàn diện hơn khi bao phủ mọi đối tượng làm việc trên tàu cá (Điều 2, trừ một số ngoại lệ rõ ràng tại Điều 3), bất kể vị trí hay hợp đồng. Khái niệm “thỏa thuận lao động của ngư dân”⁷ trong CO188 tuy giống “hợp đồng lao động”⁸ trong BLLĐ ở tính ràng buộc về quyền và nghĩa vụ, nhưng có phạm vi rộng hơn, miễn là thỏa thuận điều chỉnh điều kiện sống và làm việc. Trong khi đó, BLLĐ đòi hỏi các thỏa thuận phải có yếu tố trả công và chịu sự điều hành, giám sát. Do vậy, không phải mọi thỏa thuận theo CO188 đều đương nhiên được xem là HĐLĐ theo PLVN.

Từ đó cho thấy PLVN cần sớm giải quyết sự phân tán, thiếu đồng bộ về khái niệm và phạm vi áp dụng, đảm bảo tương thích về nội dung - chứ không chỉ hình thức - với CO188.

3.2. Về nguyên tắc trách nhiệm của chủ tàu cá, thuyền trưởng và ngư dân

Điều 8 CO188 quy định rõ nguyên tắc phân định trách nhiệm giữa ba chủ thể: chủ tàu cá, thuyền trưởng và ngư dân. Chủ tàu chịu trách nhiệm cao nhất trong việc cung cấp đầy đủ phương tiện, điều kiện cho thuyền trưởng thực hiện nhiệm vụ; thuyền trưởng đảm bảo an toàn, điều hành tàu hợp pháp và hiệu quả; ngư dân có nghĩa vụ tuân thủ mệnh lệnh hợp pháp của thuyền trưởng và các quy định an toàn lao động. PLVN, đặc biệt là LTS, đã về cơ bản ghi nhận

trách nhiệm của các chủ thể này (Điều 73-75). Tuy nhiên, so với CO188, PLVN chưa quy định rõ trật tự cấp bậc và mối quan hệ quyền hạn giữa các bên. Cụ thể CO188 xác định thuyền trưởng có quyền ưu tiên ra quyết định trong tình huống khẩn cấp (Điều 8.3) - điều mà PLVN chưa quy định rõ, dễ gây lúng túng khi xử lý sự cố trên biển.

Ngoài ra, nghĩa vụ “tuân thủ mệnh lệnh hợp pháp” của ngư dân theo CO188 chỉ thực hiện được nếu họ được công nhận là “người lao động” theo đúng nghĩa pháp lý ở Việt Nam. Trong khi đó, như đã đề cập, nhiều ngư dân trên tàu cá nhỏ tại Việt Nam không có HĐLĐ chính thức, quan hệ làm việc còn tự phát, thiếu cơ chế quản lý rõ ràng, dẫn đến khó xác định nghĩa vụ pháp lý rõ ràng như yêu cầu của Công ước.

Như vậy, tuy đã có sự tương đồng bước đầu với CO188, PLVN vẫn cần hoàn thiện theo hướng cụ thể hóa trách nhiệm, quyền hạn của từng chủ thể trong khai thác thủy sản, đặc biệt là xác lập vai trò chỉ huy của thuyền trưởng và công nhận địa vị pháp lý đầy đủ cho ngư dân.

3.3. Quy định về độ tuổi lao động, khám sức khỏe

- Về độ tuổi lao động

CO188 quy định rõ tiêu chuẩn tối thiểu về độ tuổi và sức khỏe đối với ngư dân (Điều 9-10). Theo đó, ngư dân phải từ đủ 16 tuổi trở lên, trừ một số trường hợp đặc biệt từ 15 tuổi nếu làm công việc nhẹ trong thời gian nghỉ học. Người dưới 18 tuổi không được làm việc ban đêm hoặc công việc nguy hiểm. Ngoài ra, mọi ngư dân đều phải có giấy chứng nhận y tế hợp lệ trước khi làm việc trên tàu, đảm bảo đủ thính lực, thị lực và sức khỏe chung để làm việc an toàn trên biển.

Tại Việt Nam, BLLĐ quy định độ tuổi tối

⁶ *Người lao động* là người làm việc cho người sử dụng lao động theo thỏa thuận, được trả lương và chịu sự quản lý, điều hành, giám sát của người sử dụng lao động. (Điều 3.1 BLLĐ)

⁷ *Thỏa thuận làm việc của ngư dân* có nghĩa là hợp đồng lao động, bản thỏa thuận hoặc các hình thức tương tự khác, hoặc bất kỳ hợp đồng nào khác quy định điều kiện sống và làm việc của ngư dân trên tàu. (Điều 1(f) CO188)

⁸ *Hợp đồng lao động* là sự thỏa thuận giữa người lao động và người sử dụng lao động về việc làm có trả công, tiền lương, điều kiện lao động, quyền và nghĩa vụ của mỗi bên trong quan hệ lao động. Trường hợp hai bên thỏa thuận bằng tên gọi khác nhưng có nội dung thể hiện về việc làm có trả công, tiền lương và sự quản lý, điều hành, giám sát của một bên thì được coi là hợp đồng lao động. (Điều 13.1 BLLĐ).

thiếu để làm việc là 15 tuổi (khoản 1, Điều 143). Người từ đủ 15 đến dưới 18 tuổi (lao động chưa thành niên) được pháp luật bảo vệ với nhiều giới hạn về công việc và thời gian làm việc do đặc thù về mặt thể chất và tinh thần [8, 9]. Cụ thể, Điều 147 BLLĐ cấm sử dụng lao động chưa thành niên cho công việc nặng nhọc, độc hại, làm việc ban đêm. Thông tư 09/2020/TT-BLĐTBXH cũng đưa các hoạt động liên quan đến tàu cá vào danh mục công việc nguy hiểm đối với người chưa thành niên,⁹ cho thấy PLVN đã có sự tiệm cận với tinh thần bảo vệ của Công ước.

Tuy nhiên, một điểm cần lưu ý là CO188 phân biệt rất rõ giữa các nhóm tuổi (dưới 16, 16-18, trên 18) và quy định cụ thể điều kiện làm việc cho từng nhóm. Trong khi đó, PLVN mới dừng ở mức quy định chung cho độ tuổi từ 15 đến dưới 18, chưa có hướng dẫn cụ thể theo loại hình tàu cá hay điều kiện làm việc đặc thù. Điều này cho thấy cần sớm xây dựng quy chuẩn chi tiết hơn để nội luật hóa đầy đủ và hiệu quả tinh thần của CO188.

- Về khám sức khỏe

Điều 10 của CO188 yêu cầu tất cả ngư dân phải có giấy chứng nhận y tế còn hiệu lực trước khi đi biển. Với người từ 18 tuổi trở lên, giấy chứng nhận có giá trị tối đa hai năm; với người dưới 18 tuổi, tối đa một năm. Đặc biệt, đối với tàu cá từ 24 mét trở lên hoặc hoạt động liên tục trên biển trên ba ngày, giấy chứng nhận phải nêu rõ tình trạng thị lực, thính lực và xác nhận người lao động không mắc bệnh ảnh hưởng đến an toàn. Các miễn trừ chỉ được cấp khi có cân nhắc chặt chẽ từ cơ quan có thẩm quyền (Điều 11-12).

PLVN, tại Điều 152 BLLĐ, quy định người sử dụng lao động phải tổ chức khám sức khỏe định kỳ cho người lao động ít nhất mỗi năm một lần. Với lao động làm việc trong môi trường nặng nhọc hoặc nguy cơ nghề nghiệp cao, thời hạn khám rút ngắn còn sáu tháng. Các nhóm lao động đặc biệt như người chưa thành niên, cao tuổi, khuyết tật, cũng có hướng dẫn riêng từ Bộ Y tế. Như vậy, về nguyên tắc, PLVN đã tiệm cận

yêu cầu của CO188.

Tuy nhiên, so với CO188, pháp luật hiện hành vẫn thiếu quy định riêng về khám sức khỏe trước khi làm việc trên tàu cá - đặc biệt với tàu hoạt động xa bờ hoặc thời gian dài. Nội dung giấy chứng nhận cũng chưa được cụ thể hóa như yêu cầu về thị lực, thính lực hay khả năng làm việc trong môi trường biển. Đồng thời, chưa rõ cơ quan nào có thẩm quyền cấp, gia hạn hay miễn loại chứng nhận này, dẫn đến nguy cơ bỏ sót các rủi ro tiềm tàng trong thực tế.

Tóm lại, dù đã có nền tảng tương thích ban đầu, Việt Nam cần xây dựng quy định chuyên biệt hơn về khám sức khỏe nghề cá, để phù hợp với thực tiễn lao động nghề cá, đáp ứng các yêu cầu quốc tế hiện hành và tiến tới khả năng phê chuẩn và thực thi Công ước một cách hiệu quả.

3.4. Về điều kiện làm việc và hợp đồng

- Bố trí nhân sự và giờ nghỉ ngơi

Cả CO188 và PLVN đều quy định về giờ nghỉ ngơi để đảm bảo cho người lao động có đủ sức khỏe làm việc. Tại Điều 13, 14 của Công ước quy định ngư dân trên tàu cá to hay nhỏ đều phải được nghỉ ngơi thường xuyên đủ lâu để đảm bảo an toàn và sức khỏe. Và đối với tàu cá hoạt động trên biển hơn ba ngày thì số giờ nghỉ ngơi tối thiểu không được ít hơn mười giờ trong bất kỳ khoảng thời gian 24 giờ nào, và 77 giờ trong bất kỳ khoảng thời gian bảy ngày nào. Trong trường hợp ngoại lệ, ngư dân có thể bị hạn chế giờ nghỉ ngơi ít hơn mức tối thiểu đó nhưng họ sẽ có quyền được hưởng thời gian nghỉ bù càng sớm càng tốt ngay sau đó. Đặc biệt, nếu cần hỗ trợ tàu thuyền trên biển gặp nạn có thể đình chỉ giờ nghỉ ngơi của ngư dân và yêu cầu họ thực hiện bất cứ giờ làm việc nào nhưng phải được nghỉ ngơi bù đầy đủ sau đó.

Trong PLVN, người sử dụng lao động cũng có quyền yêu cầu người lao động làm thêm giờ vào bất kỳ ngày nào mà không bị giới hạn về số giờ làm thêm theo quy định tại Điều 107 của

⁹ Theo quy định tại Phụ lục III, TT 09/2020/TT-BLĐTBXH, các công việc trên tàu cá có thể hiểu là gây tổn hại đến sự phát triển thể lực, trí lực, nhân cách của

người chưa thành niên bao gồm: Mang, vác, nâng các vật nặng vượt quá thể trạng của người chưa thành niên; Thợ máy, thợ cơ khí, thợ điện; Lặn kiểm tra lưới, cá.

BLLĐ và người lao động không được từ chối trong trường hợp sau đây: Thực hiện các công việc nhằm bảo vệ tính mạng con người, tài sản của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phòng ngừa, khắc phục hậu quả thiên tai, hỏa hoạn, dịch bệnh nguy hiểm và thảm họa, trừ trường hợp có nguy cơ ảnh hưởng đến tính mạng, sức khỏe của người lao động theo quy định của pháp luật về an toàn, vệ sinh lao động (Điều 108).

Tuy nhiên, do PLVN không có quy định riêng về giờ nghỉ ngơi đối với ngư dân mà giờ nghỉ ngơi của họ được quy định chung trong Chương VII, BLLĐ cùng với các lao động trong ngành nghề khác nên có điểm khác với CO188 về cách thức quy định. Cụ thể, đó là thời gian nghỉ ngơi tối thiểu của ngư dân theo PLVN (Điều 106, 107, 109, 110, 111) ít hơn so với quy định trong CO188.

- Danh sách ngư dân

Về quy định này PLVN đã tương thích với Công ước, Điều 15 Công ước quy định mỗi tàu cá phải mang theo danh sách thuyền viên. Quy định này giúp cho Thuyền trưởng có thể kiểm soát được số thuyền viên khác trên tàu, từ đó đảm bảo được đủ an toàn sức khỏe, điều kiện sống, và chỗ ăn ở cho ngư dân trên tàu. Theo đó, điểm g, khoản 2, Điều 52, LTS cũng quy định tổ chức, cá nhân khai thác thủy sản có nghĩa vụ mang theo sổ danh bạ thuyền viên.

- Thỏa thuận làm việc của ngư dân

Thỏa thuận làm việc của ngư dân quy định trong CO118 là căn cứ quan trọng để người lao động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước người sử dụng lao động khi có tranh chấp xảy ra (từ Điều 16 đến Điều 20, Phụ lục II). Các quy định về thỏa thuận làm việc này tương tự với hợp đồng lao động trong PLVN (Khoản 2, Điều 13, và khoản 1, Điều 21, BLLĐ) đều quy định buộc phải có, và trong thỏa thuận hay hợp đồng phải quy định rõ các nội dung tối thiểu nhằm đảm bảo quyền lợi của người lao động trên tàu cá.

Tuy nhiên, do Công ước điều chỉnh trực tiếp đối tượng là người làm việc trên tàu cá nên các nội dung trong hợp đồng chi tiết và cụ thể hơn, và phù hợp hơn với ngư dân. Ngoài ra, Công ước cũng yêu cầu ngư dân phải mang theo bản sao

hợp đồng trên tàu (Điều 18), về điều này PLVN chưa quy định.

- Việc hồi hương của ngư dân

Điều 21 của Công ước quy định các trường hợp mà một ngư dân trên tàu treo cờ của một quốc gia thành viên vào cảng nước ngoài có quyền hồi hương trong một số trường hợp: hợp đồng lao động hết hạn; hợp đồng lao động của ngư dân đã bị chấm dứt vì những lý do chính đáng của ngư dân hoặc chủ tàu cá; khi ngư dân không còn có thể thực hiện các nhiệm vụ theo yêu cầu của hợp đồng lao động; hoặc khi không thể mong đợi ngư dân thực hiện các nhiệm vụ trong những trường hợp cụ thể; hoặc khi ngư dân được chuyển từ tàu đến cảng nước ngoài vì những lý do tương tự. Luật pháp quốc gia phải đảm bảo rằng chi phí hồi hương do chủ sở hữu tàu cá chịu, ngoại trừ các trường hợp ngư dân bị phát hiện vi phạm nghiêm trọng theo luật pháp, quy định hoặc các biện pháp khác của quốc gia, hoặc nghĩa vụ trong hợp đồng lao động của họ. Ngoài ra Công ước còn quy định về thời gian tối đa trên tàu mà sau đó ngư dân có thể được hồi hương và các điểm đến mà ngư dân có thể được hồi hương. Quy định này trong Công ước có vai trò như “tấm lá chắn” bảo vệ quyền lợi cho ngư dân, giảm thiểu được các tranh chấp pháp lý có thể xảy ra giữa ngư dân và chủ tàu, đồng thời để các quốc gia bảo hộ công dân của mình.

Mặc dù vậy, trong PLVN hiện nay chưa có quy định về vấn đề hồi hương cho thuyền viên và người làm việc trên tàu cá mà chỉ có quy định đó đối với thuyền viên trên tàu biển. Nhà nước cần nghiên cứu bổ sung quy định này để đảm bảo quyền lợi của các chủ thể và hạn chế rủi ro pháp lý xảy ra.

- Tuyển dụng và sắp xếp việc làm

Điều 22 Công ước đặt ra yêu cầu cho các quốc gia thành viên phải có một hệ thống dịch vụ công cung cấp dịch vụ về tuyển dụng và sắp xếp việc làm cho ngư dân. Đặc biệt, các dịch vụ này không được hạn chế khả năng tham gia làm việc của ngư dân cũng như trực tiếp hoặc gián tiếp buộc ngư dân phải gánh chịu một khoản chi phí nào đó. Trong khi đó, PLVN không có quy định việc có dịch vụ công nào về tuyển dụng và sắp

xếp việc làm cho ngư dân. Điều 5 BLLĐ chỉ quy định chung rằng người lao động có các quyền sau: Làm việc; tự do lựa chọn việc làm, nơi làm việc, nghề nghiệp, học nghề, nâng cao trình độ nghề nghiệp; không bị phân biệt đối xử, cưỡng bức lao động, quấy rối tình dục tại nơi làm việc.

Nhìn chung, về mặt nội dung cả Công ước và PLVN đều đã có sự tương thích đó là quy định nhằm đảm bảo ngư dân có quyền tự do tiếp cận và tìm kiếm việc làm. Tuy nhiên, về cách thức tuyển dụng PLVN có thể xem xét và học hỏi từ Công ước để hoàn thiện pháp luật trong nước, cũng như để phù hợp với cả những người lao động nước ngoài có nhu cầu làm việc trên tàu đánh cá Việt Nam. Cụ thể, cần bổ sung quy định thành lập dịch vụ công chuyên biệt, miễn phí và minh bạch thông tin tuyển dụng (tên tàu, lương, giờ làm việc và nghỉ ngơi, điều kiện an toàn, bảo hiểm), đảm bảo bình đẳng, hỗ trợ đào tạo/ngôn ngữ và cơ chế giám sát, khiếu nại.

- Tiền lương

Lương là vấn đề mà bất cứ người lao động nào cũng quan tâm tới trong các hợp đồng lao động. Theo Điều 23, 24 Công ước, các quốc gia thành viên sau khi tham vấn thông qua luật, quy định hoặc các biện pháp khác nhằm đảm bảo ngư dân được trả lương hàng tháng hoặc trả thường xuyên theo cách tính khác. Đồng thời, yêu cầu tất cả ngư dân làm việc trên tàu cá phải được cung cấp phương tiện để chuyển toàn bộ hoặc một phần khoản thanh toán họ nhận được, bao gồm cả tiền ứng trước, cho gia đình họ mà không mất phí. Trong PLVN, Người lao động cũng có quyền hưởng lương phù hợp với trình độ, kỹ năng nghề trên cơ sở thỏa thuận với người sử dụng lao động (Điều 5, BLLĐ).

Quy định về tiền lương trong PLVN đã có sự tương thích cơ bản với CO188. Tuy nhiên, trong PLVN còn thiếu quy định về việc được cung cấp phương thức để chuyển một phần hoặc toàn bộ tiền lương cho gia đình. Bởi đặc thù trong môi trường lao động trên biển, đối với tàu cá hoạt động đánh bắt xa bờ và lâu ngày, nhiều người dân gặp khó khăn trong việc gửi tiền về cho gia

đình.

3.5. Về điều kiện sinh hoạt

Phần 5 Công ước (Điều 25 đến Điều 28) quy định điều kiện về chỗ ở và việc ăn uống của ngư dân. Công ước để mỗi quốc gia sẽ tự quy định các vấn đề liên quan đến chỗ ở, thực phẩm và nước uống trên tàu cá treo cờ của mình miễn là chỗ ở trên tàu đánh cá treo cờ của mình phải có đủ kích thước và chất lượng và được trang bị phù hợp để phục vụ cho ngư dân trong thời gian sống trên tàu (Điều 26). Trong Điều 26 Công ước cũng đã liệt kê ra các vấn đề mà quốc gia thành viên cần phải quy định điều kiện ở trên tàu cho ngư dân. Bên cạnh đó Công ước cũng đặt ra yêu cầu về thực phẩm, nước trên tàu phải đủ số lượng, chất lượng, và chủ tàu phải cung cấp miễn phí cho ngư dân hoặc ngư dân phải đóng một khoản phí tùy theo thỏa thuận tập thể (Điều 27).

Hiện nay, PLVN chưa có quy định về điều kiện chỗ ở và ăn uống cụ thể cho lao động trên tàu cá như trong CO188 mà chỉ có những quy định chung điều kiện làm việc đối với môi trường làm việc trên bờ, chưa đáp ứng các tiêu chuẩn chuyên biệt về chỗ ở và ăn uống trên biển như về kích thước và chất lượng phòng, nước sinh hoạt. Là một quốc gia phải “mạnh về biển, giàu từ biển; phát triển bền vững, thịnh vượng”,¹⁰ Việt Nam cần bổ sung quy định này vào hệ thống pháp luật để đảm bảo được quyền và lợi ích cơ bản cho thuyền viên và người làm việc trên tàu cá.

3.6. Về an toàn, vệ sinh lao động và an sinh xã hội

- Chăm sóc y tế

PLVN hiện hành cũng chưa có sự tương thích với CO188 về quy định chăm sóc y tế đối với ngư dân do trong hệ thống PLVN chưa có văn bản nào trực tiếp điều chỉnh lao động trên tàu cá. Theo đó, chưa có quy định nào về việc tàu cá phải mang theo thiết bị y tế và vật tư y tế phù hợp để phục vụ cho tàu, có tính đến số lượng ngư dân

¹⁰ Đây là quan điểm xuyên suốt được khẳng định tại Nghị quyết 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững

kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

trên tàu, khu vực hoạt động và độ dài của chuyến đi; tàu cá phải có ít nhất một ngư dân trên tàu có trình độ hoặc được đào tạo về sơ cứu và các hình thức chăm sóc y tế khác và có kiến thức cần thiết để sử dụng thiết bị và vật tư y tế cho tàu có liên quan, có tính đến số lượng ngư dân trên tàu, khu vực hoạt động và độ dài của chuyến đi,... (Điều 29, CO188). Hoặc các quy định về bảo dưỡng, kiểm tra các thiết bị y tế, hệ thống liên lạc vô tuyến hoặc vệ tinh trên tàu (Điều 30, CO188).

- An toàn, vệ sinh lao động

Mặc dù không phải điều khoản trực tiếp về an toàn, vệ sinh lao động trên tàu cá, song quy định trong PLVN nói chung cũng đã có nội hàm khá tương tích với CO188. Điều 132, BLLĐ quy định người sử dụng lao động, người lao động và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến lao động, sản xuất, kinh doanh phải thực hiện quy định của pháp luật về an toàn, vệ sinh lao động. Cụ thể, tại Điều 134 quy định người sử dụng lao động có trách nhiệm thực hiện đầy đủ các giải pháp nhằm bảo đảm an toàn, vệ sinh lao động tại nơi làm việc và người lao động có trách nhiệm chấp hành quy định, nội quy, quy trình, yêu cầu về an toàn, vệ sinh lao động; tuân thủ pháp luật và nắm vững kiến thức, kỹ năng về các biện pháp bảo đảm an toàn, vệ sinh lao động tại nơi làm việc.

Nhìn chung, nội hàm quy định trên tương thích với Công ước ở điểm đã đặt ra nghĩa vụ cho người sử dụng lao động (chủ tàu cá) và người lao động (ngư dân) để đảm bảo an toàn, vệ sinh lao động. Công ước cũng quy định rằng các quốc gia thành viên phải có quy định liên quan đến phòng ngừa tai nạn lao động, nghề nghiệp, đào tạo cho ngư dân về cách xử lý ngư cụ, nghĩa vụ của chủ tàu cá, ngư dân, và những người khác đặc biệt là ngư dân dưới 18 tuổi (Điều 31). Còn quy định dành riêng cho các tàu cá có chiều dài từ 24 mét trở lên thường ở trên biển trong hơn ba ngày (Điều 32), và đánh giá rủi ro liên quan đến bắt cá (Điều 33) hiện chưa được quy định rõ trong PLVN.

- An sinh xã hội

Quy định về an sinh xã hội trong Công ước có đối tượng áp dụng rộng hơn so với trong

PLVN. Theo đó, Điều 34 Công ước quy định mỗi quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng ngư dân thường trú trên lãnh thổ của mình và những người phụ thuộc của họ theo quy định của luật quốc gia có quyền được hưởng chế độ bảo vệ an sinh xã hội theo các điều kiện không kém thuận lợi hơn so với những người lao động khác, bao gồm cả người làm công ăn lương và người tự kinh doanh, thường trú trên lãnh thổ của mình. Đồng thời, các quốc gia cũng phải đảm bảo được sự bảo vệ an sinh xã hội toàn diện hơn cho tất cả ngư dân thường trú trên lãnh thổ của mình (Điều 35).

PLVN hiện nay chỉ mới quy định rằng chủ tàu cá phải mua bảo hiểm cho thuyền viên và người làm việc trên tàu cá; chịu mọi chi phí trong quá trình đưa tàu cá đi khai thác ngoài vùng biển Việt Nam (Khoản 8, Điều 54, LTS). Còn đối với người phụ thuộc vào thuyền viên và người làm việc trên tàu cá chưa có quy định về chế độ an sinh xã hội đối với họ.

- Bảo vệ ngư dân trong trường hợp đau ốm, thương tích, tử vong liên quan đến công việc

Quy định này trong PLVN đã tương thích với quy định tại Điều 38 của CO188. Căn cứ theo quy định tại Điều 39 Luật An toàn vệ sinh lao động của Việt Nam năm 2015, người sử dụng lao động phải có trách nhiệm đối với người lao động bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, cụ thể: Kịp thời sơ cứu, cấp cứu cho người lao động bị tai nạn lao động và phải tạm ứng chi phí sơ cứu, cấp cứu và điều trị cho người lao động bị tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp; Thanh toán chi phí y tế từ khi sơ cứu, cấp cứu đến khi điều trị ổn định cho người bị tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp; Trả đủ tiền lương cho người lao động bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp phải nghỉ việc trong thời gian điều trị, phục hồi chức năng lao động; Bồi thường cho người lao động bị tai nạn lao động mà không hoàn toàn do lỗi của chính người này gây ra và cho người lao động bị bệnh nghề nghiệp; Giới thiệu để người lao động bị tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp được giám định y khoa xác định mức độ suy giảm khả năng lao động, được điều trị, điều dưỡng, phục hồi chức năng lao động theo quy định pháp luật; Và sắp xếp công việc phù hợp cho họ sau khi điều trị, phục hồi chức năng nếu

còn tiếp tục làm việc.

Nhìn chung, hiện nay PLVN phần lớn các quy định của pháp luật Việt Nam điều chỉnh vấn đề việc làm trên tàu cá đã có sự tương thích đối với CO188. Tuy nhiên, các quy định này còn nằm ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau, gây khó khăn cho việc tìm kiếm và áp dụng pháp luật. Bên cạnh đó, nhiều quy định được áp dụng chung đối với tất cả người lao động, chứ chưa trực tiếp điều chỉnh với người lao động trên tàu cá, do đó chưa phù hợp hoàn toàn với đặc điểm của người lao động trên tàu cá dẫn tới quyền lợi của họ chưa được đảm bảo một cách tối đa. Đồng thời, một số quy định trong PLVN vẫn chưa có hoặc chưa tương thích với Công ước, đây là điểm cần các nhà lập pháp Việt Nam tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện thêm trong tương lai.

4. Đánh giá tác động của Công ước số 188 của Tổ chức Lao động Quốc tế đối với Việt Nam

4.1. Đối với các chủ thể có liên quan

Trước tiên, việc gia nhập và thực thi Công ước số 188 (CO188) của ILO sẽ góp phần cải thiện đáng kể điều kiện làm việc cho ngư dân Việt Nam - nhóm lao động đang đối mặt với môi trường lao động đầy biến động, rủi ro cao và thu nhập bấp bênh. Khai thác thủy sản vốn là nghề nặng nhọc và nguy hiểm, nay càng trở nên khó khăn do tác động tiêu cực từ biến đổi khí hậu, cạn kiệt nguồn lợi và cạnh tranh gay gắt [10]. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến sinh kế của ngư dân và đặt ra thách thức lớn với sự phát triển thủy sản bền vững. Trong bối cảnh đó, việc phê chuẩn CO188 sẽ giúp thiết lập khung pháp lý vững chắc nhằm bảo vệ quyền lợi và điều kiện lao động cho ngư dân.

Với chủ tàu cá, CO188 tạo môi trường cạnh tranh công bằng thông qua việc hạn chế đánh bắt không đạt chuẩn. Khi điều kiện làm việc và sức khỏe ngư dân được đảm bảo, số vụ tai nạn lao

động sẽ giảm, từ đó giảm thiểu gánh nặng chi phí cho chủ tàu. Ngoài ra, việc đáp ứng các quy định của CO188 còn giúp đơn giản hóa thủ tục hành chính tại cảng nước ngoài, tiết kiệm thời gian, chi phí và hạn chế rủi ro pháp lý [11].

Tham gia CO188 cũng mang lại lợi ích chiến lược cho Việt Nam trong việc nâng cao hình ảnh ngành thủy sản nội địa và tăng cường năng lực cạnh tranh hàng hóa trên thị trường quốc tế, nhất là trong bối cảnh hội nhập sâu rộng. Việt Nam đã ký kết, thực thi và đàm phán 19 hiệp định thương mại tự do (FTA). Nhiều FTA thế hệ mới, như CPTPP và EVFTA, đặt ra yêu cầu cao hơn về lao động [12] - không đưa ra tiêu chuẩn mới, nhưng tái khẳng định các cam kết quốc tế về lao động, dẫn chiếu đến Tuyên bố năm 1998 của ILO về các Nguyên tắc và Quyền cơ bản tại nơi làm việc [13]. Trong khi đó, CO188 là công cụ hỗ trợ thiết thực để thực thi các nguyên tắc đó, nhất là trong xử lý các vấn đề như ngư dân di cư, lao động cưỡng bức hay lao động trẻ em trong lĩnh vực thủy sản. Như vậy, gia nhập CO188 giúp Việt Nam đáp ứng các yêu cầu lao động trong các FTA thế hệ mới, nâng cao uy tín quốc gia, thu hút đầu tư nước ngoài và giúp sản phẩm thủy sản tiếp cận những thị trường khó tính. CO188 sẽ trở thành “tấm hộ chiếu” giúp thủy sản Việt Nam vượt qua các rào cản thương mại¹¹, mang lại lợi ích lớn cho nền kinh tế.

Song song với cơ hội, trong viễn cảnh được phê chuẩn, việc thực hiện CO188 của ILO cũng đặt ra một số thách thức nhất định. Mặc dù các điều khoản linh hoạt đã được thiết kế để tạo điều kiện tốt nhất cho các quốc gia, quá trình thích ứng với yêu cầu của CO188 bước đầu có khả năng không tránh khỏi khó khăn trong quản lý, thực thi và phải đòi hỏi nhiều nỗ lực nơi các chủ thể, thậm chí trong một chừng mực nào đó mang lại gánh nặng tài chính, bế tắc trong thay đổi tư duy, nhận thức, thói quen sản xuất kinh doanh và ảnh hưởng đến sản xuất đặc biệt là của các doanh nghiệp, tàu cá quy mô vừa và nhỏ. Ví dụ, việc phê

¹¹ Thêm vào đó, Điều 44 của Công ước số 188 ILO còn thiết lập nguyên tắc bảo đảm rằng tàu cá treo cờ của bất kỳ quốc gia nào chưa phê chuẩn Công ước sẽ không nhận được đối xử ưu đãi hơn so với tàu cá treo cờ của

bất kỳ Thành viên nào đã phê chuẩn - mục đích là để ngăn chặn hành vi cạnh tranh không lành mạnh, tạo ra một “sân chơi bình đẳng” trong ngành đánh bắt cá.

chuẩn các công ước cho thấy quốc gia có môi trường đầu tư ổn định, tôn trọng quyền lao động, từ đó thu hút các nhà đầu tư nước ngoài - song, nó cũng đặt áp lực lên doanh nghiệp nội địa phải tích lũy tài chính và hoàn thiện ý thức trách nhiệm xã hội để đáp ứng các tiêu chuẩn lao động mới [14]. Tuy nhiên, điều này nên được xem như bài toán chính sách về cách thức cân bằng lợi ích giữa xã hội và kinh tế đặt ra cho các bộ, ngành và cơ quan quản lý nhà nước liên quan, thay vì bị coi là một trở ngại mà CO188 đem tới cho Việt Nam.

Quá trình nghiên cứu, triển khai và phê chuẩn CO88 tại Việt Nam còn cần tính đến vấn đề phân định trách nhiệm giữa các bộ, mà hiện đang rơi vào một “vùng xám”, “khoảng mờ” giữa Bộ Lao động - Thương binh và xã hội với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Trong khi Bộ Lao động - Thương binh và xã hội thực hiện chức năng quản lý nhà nước về các lĩnh vực lao động như tiền lương, việc làm, bảo hiểm xã hội, an toàn, vệ sinh lao động,... thì Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có chức năng quản lý nhà nước về nhiều ngành, lĩnh vực bao gồm thủy sản ở các phương diện như quản lý tàu thuyền, phương thức khai thác,... cả hai khía cạnh này đều liên hệ mật thiết đến khai thác thủy sản và nằm trong phạm vi điều chỉnh của CO188. Như vậy, có sự giao thoa, chồng chéo nhất định về chức năng, nhiệm vụ của hai Bộ nếu như CO188 được phê chuẩn và đi vào thực thi tại Việt Nam.

4.2. Đối với pháp luật Việt Nam

Việc phê chuẩn CO188 của ILO sẽ vừa mở ra những cơ hội mới vừa đặt ra những thách thức mới cho hệ thống pháp luật Việt Nam. Một mặt, do quá trình nội luật hoá, thay đổi nhận thức giữa các chủ thể hay cải thiện cơ sở vật chất đều phức tạp và đòi hỏi thời gian, rõ ràng là, CO188 sẽ không mang lại ngay lập tức sự tiến triển trong quan hệ lao động trong ngành thủy sản. Tuy nhiên, xét về lâu dài dưới lăng kính pháp lý, sự tham gia của Việt Nam vào CO188 có tác dụng định hướng, điều chỉnh pháp luật quốc gia sao cho phù hợp với chuẩn mực quốc tế như một cách để chuẩn bị đón đầu những thách thức khi Việt Nam tham gia vào quá trình hội nhập quốc tế

ngày càng sâu rộng. Nói cách khác, tham gia CO188 sẽ là một bàn đạp quan trọng và cần thiết để mở ra một lộ trình dài hạn nhằm hoàn thiện khung pháp lý lao động trong ngành thủy sản, xây dựng môi trường lao động công bằng, an toàn, bền vững cho ngư dân Việt Nam. Tất nhiên, tiềm năng này được tối đa hoá khi và chỉ khi những nỗ lực đồng bộ và quyết liệt được triển khai.

Song song với đó, việc xây dựng, điều chỉnh, hoàn thiện khung pháp lý để thực hiện CO188 cũng là một nhiệm vụ phức tạp, đặc biệt khi xét đến những điểm chưa nhất quán giữa pháp luật Việt Nam và CO188 như đã phân tích bên trên. Có thể nói, thách thức lớn nhất nằm ở việc Việt Nam chưa có văn bản pháp luật cụ thể điều chỉnh trực tiếp về vấn đề việc làm trên tàu khai thác thủy sản, dẫn đến thiếu quy định, hoặc dù đã có quy định nhưng nằm rải rác ở nhiều luật, nghị định, thông tư và chưa tương thích. Khi đó, muốn hài hoà hoá CO188, Việt Nam cần xây dựng hoặc sửa đổi văn bản liên quan - công việc này không hề đơn giản, và quá trình thực thi Công ước trở nên khó khăn hơn do rủi ro chồng chéo.

Với những vướng mắc, bất đồng và khác biệt hiện hữu, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia sao cho hòa nhịp với tinh thần của CO188 là một thách thức nan giải, đòi hỏi sự đầu tư lớn về thời gian, trí tuệ và nguồn lực. Cũng chính vì vậy mà Việt Nam trước mắt cần có những chuẩn bị kỹ lưỡng, chu đáo trước khi phê chuẩn và thực hiện Công ước này.

Tóm lại, việc Việt Nam gia nhập CO188 của ILO sẽ mang lại những tác động sâu rộng và đa chiều trước hết là đến hành lang pháp lý về lao động của Việt Nam, sau là đến điều kiện làm việc của ngư dân Việt Nam, ngành thủy sản nói riêng và nền kinh tế Việt Nam nói chung. Chính vì vậy việc tham gia này cần được cân nhắc toàn diện, thấu đáo, có xét tới điều kiện, hoàn cảnh riêng biệt về kinh tế, chính trị, xã hội Việt Nam.

5. Những khuyến nghị cho Việt Nam

Để tạo ra một môi trường pháp lý ổn định, đảm bảo quyền và nghĩa vụ cho thuyền viên và người làm việc trên tàu cá cũng như nâng cao vị

thế của Việt Nam trong ngành thủy sản quốc tế, việc Việt Nam gia nhập CO188 là một bước đi chiến lược quan trọng. Mặc dù điều này đem lại nhiều thuận lợi, song cũng cần nhìn nhận một cách khách quan rằng sự gia nhập đó cũng là một thách thức lớn đòi hỏi Việt Nam phải từng bước chuẩn bị kỹ càng về mặt pháp luật cũng như cần đánh giá toàn diện tình hình hiện tại của ngành khai thác thủy sản trong nước, có thể thông qua xây dựng một cơ sở dữ liệu đầy đủ nhằm phục vụ cho việc đánh giá tác động và xây dựng các chính sách phù hợp.

(i) Khuyến nghị về hoàn thiện pháp luật

Từ những phân tích trên có thể thấy, hiện nay về cơ bản đa số các quy định của PLVN đã tương thích với CO188, tuy nhiên Việt Nam lại thiếu đi các quy định trực tiếp điều chỉnh về người lao động trên tàu cá. Việt Nam cần tiến hành rà soát lại hệ thống các quy định pháp luật quốc gia liên quan để nghiên cứu xây dựng các quy định pháp luật lao động trực tiếp điều chỉnh nhóm đối tượng người lao động làm việc trên tàu cá để quyền lợi và nghĩa vụ của họ được đảm bảo một cách tối đa, do họ là nhóm lao động làm việc trong môi trường đặc biệt.

Trước tiên, cần bổ sung các khái niệm pháp lý liên quan và thống nhất với CO188 để tạo thuận lợi trong quá trình giải thích áp dụng Công ước. Thứ hai, cần có các quy định rõ ràng giữa các loại tàu cá có kích thước khác nhau và thời gian hoạt động trên biển khác nhau. Trên cơ sở đó, đưa ra các quy định pháp luật riêng đối với các ngư dân làm việc trên các tàu cá lớn đánh bắt xa bờ trong thời gian dài bởi họ là những người dễ gặp tai nạn, mắc bệnh nghề nghiệp cũng như có điều kiện sinh hoạt khắc nghiệt nhất. Thứ ba, cần có quy định rõ ràng về quyền hạn của thuyền trưởng và chủ tàu cá trên tàu cá để đảm bảo người có đủ chuyên môn chỉ huy xuyên suốt và đưa ra quyết định duy nhất và kịp thời khi tàu cá gặp tai nạn. Ngoài ra, các vấn đề về tuyển dụng lao động và sắp xếp việc làm, lương thưởng, điều kiện sinh hoạt, ăn uống và đặc biệt là quy định về hồi hương của ngư dân cũng cần được nghiên

cứu, sửa đổi và bổ sung.

Việt Nam có thể cân nhắc tận dụng nguồn lực và chuyên môn của ILO, đặc biệt là Ban Tiêu chuẩn Lao động Quốc tế, trong quá trình soạn thảo, xây dựng pháp luật để thực hiện hiệu quả Công ước và Khuyến nghị. Việc thực hiện kế hoạch hành động¹² cần lưu tâm đến vấn đề nguồn lực tài chính, nhân lực và kỹ thuật. Và trong quá trình hoàn thiện pháp luật cũng cần chú ý rằng không được sử dụng việc phê chuẩn Công ước để tác động đến bất kỳ quyền được hưởng các điều kiện nào thuận lợi hơn những điều kiện được quy định trong Công ước theo pháp luật quốc gia, phong tục hay thỏa thuận giữa chủ tàu cá và ngư dân (Khoản 2, Điều 6 CO188).

(ii) Thành lập Ban chỉ đạo liên ngành chuẩn bị gia nhập Công ước số 188 của ILO

Gia nhập CO188 là sự kiện pháp lý có ý nghĩa quan trọng đối với Việt Nam, do đó quá trình chuẩn bị đòi hỏi sự quan tâm thích đáng, phối hợp chặt chẽ của các cơ quan có thẩm quyền. Theo tinh thần của Công ước [2], Việt Nam nên thành lập một Ban chỉ đạo liên ngành về thực hiện Công ước này, với sự tham gia, chia sẻ trách nhiệm của các bộ, ngành liên quan như Bộ Lao động - Thương binh và xã hội và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Trong đó, Bộ Lao động - Thương binh và xã hội là cơ quan thực hiện rà soát, nghiên cứu, tổng hợp các nội dung liên quan đến quy định về lao động trên tàu cá, còn Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, cụ thể là Cục Thủy sản sẽ là cơ quan thực thi. Các Bộ có thể tận dụng nguồn lực đã được thành lập từ trước đó theo Mục IV.10, Đề án “Phòng, chống khai thác hải sản bất hợp pháp, không báo cáo và không theo quy định đến năm 2025” về việc xây dựng chương trình đào tạo, nâng cao tay nghề; hướng dẫn thực hiện quy định pháp luật lao động phù hợp với đặc thù của lao động nghề cá và luật pháp quốc tế để vận hành Ban chỉ đạo nêu trên [16]. Ban này sẽ có nhiệm vụ điều phối, hướng dẫn, giám sát quá trình tham vấn, xây dựng kế hoạch và triển khai các hoạt động thực hiện Công ước tại cả cấp quốc gia và địa phương.

¹² Xem [15] cung cấp một sơ đồ mẫu phác họa các bước diễn hình trong việc lên một kế hoạch hành động.

Bên cạnh đó, cũng cần có sự phối hợp với các cơ quan có thẩm quyền khác, cũng như với chính quyền các địa phương.

Từ đó, cần tăng cường năng lực cho các cơ quan quản lý nhà nước về lao động, thủy sản, an toàn hàng hải để họ có thể thực hiện tốt vai trò của mình trong quá trình triển khai Công ước. Hơn thế nữa, Việt Nam cần tích cực tổ chức, tham gia các hội thảo, diễn đàn quốc tế và khu vực để trao đổi và thảo luận về nội dung Công ước, học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia khác trong việc gia nhập, thực hiện Công ước này.

(iii) Tăng cường tham vấn và đối thoại xã hội

Từ đầu tới cuối, Công ước số 188 nhấn mạnh một cách nhất quán tầm quan trọng của đối thoại xã hội¹³ và tham vấn¹⁴ giữa chính phủ, người sử dụng lao động và người lao động (ngư dân) để đảm bảo rằng các quy định của Công ước phù hợp với thực tế và đáp ứng được nhu cầu của tất cả các bên. Các tổ chức đại diện của chủ tàu và ngư dân đóng vai trò quan trọng trong quá trình tham vấn này vì họ là cầu nối giữa các bên, giúp truyền đạt ý kiến, nguyện vọng và đóng góp của những người mà họ đại diện. Có thể cân nhắc mời thêm các cơ quan thanh tra vào quá trình tham vấn, bởi họ là một phần không thể thiếu của “cơ quan có thẩm quyền”. Với sự tham gia tích cực của mọi bên liên quan, việc xây dựng cũng như thực thi Công ước được tăng cường tính khả thi, minh bạch, công bằng.

Đồng thời, đối thoại xã hội cũng góp phần nâng cao nhận thức cho thuyền viên và người làm việc trên tàu cá tại Việt Nam trong việc chủ động tìm kiếm sự bảo vệ pháp lý cho những quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Do nhìn vào thực tiễn hiện nay, mức độ hiểu biết về pháp luật lao động của họ còn hạn chế. Đồng thời, các doanh nghiệp, hộ gia đình khai thác nuôi trồng thủy sản quảng canh, hoặc bán thâm canh việc

tuyển lao động thường được thực hiện vô cùng đơn giản qua kênh bạn bè, quen biết giới thiệu miệng nên hầu như không cần giấy tờ cần thiết. Rất ít trường hợp lập và ký kết hợp đồng giữa người lao động và người sử dụng lao động nên quyền lợi của họ rơi vào tình trạng dễ bị đe dọa.

6. Kết luận

Có thể nhận thấy rằng, việc Việt Nam gia nhập CO188 là cần thiết để đảm bảo việc bảo vệ quyền lợi cho ngư dân, góp phần phát triển thủy sản bền vững và được hưởng lợi ích thương mại từ các FTAs thế hệ mới. Tuy nhiên, từ việc phân tích sự tương thích giữa pháp luật Việt Nam, cũng như đánh giá tình hình kinh tế, xã hội trong nước, hiện nay việc Việt Nam gia nhập Công ước còn phải đối mặt với một số khó khăn, thách thức về mặt pháp luật, cũng như từ nguồn lực kinh tế, nhận thức của con người. Trong thời gian tới, Nhà nước cần chuẩn bị một chiến lược dài hạn với từng bước rõ ràng. Theo đó, cần tiếp tục đẩy mạnh hoàn thiện hệ thống pháp luật về việc làm trên tàu đánh cá trong nước để có sự tương thích hơn với CO188. Đồng thời, cũng cần thành lập Ban chỉ đạo liên ngành để xây dựng kế hoạch, triển khai và giám sát thực thi kế hoạch chuẩn bị gia nhập Công ước cũng như chú trọng đối thoại, tham vấn, nâng cao khả năng thực thi pháp luật của cơ quan nhà nước, nhận thức của ngư dân.

Tài liệu tham khảo

- [1] Business Finance Magazine, Vietnam's Fisheries Economy Towards Sustainable Development, <https://taichinhdoanhnghiep.net.vn/kinh-te-thuy-san-viet-nam-huong-den-su-phat-trien-ben-vung-d48775.html>, 2024 (accessed on: October 25th, 2024).

¹³ Xem [17] lập luận rằng đối thoại xã hội, vốn là nền tảng của ILO, đóng vai trò trung tâm trong việc đưa ra các quyết định bền vững và xây dựng mối quan hệ hài hòa tại nơi làm việc.

¹⁴ Xem [18] lập luận rằng tầm quan trọng của phương thức tiếp cận ba bên là không thể bàn cãi, không chỉ để xác định các tiêu chuẩn sẽ được thông qua, mà còn để

đảm bảo các tiêu chuẩn ấy khả thi và sẽ được thực hiện. Tham vấn ngay từ đầu bảo đảm rằng những người bị ảnh hưởng bởi bất kỳ luật pháp, quy định hoặc các biện pháp mới nào có thể ảnh hưởng tích cực lên luật pháp đó; đặc biệt là khi gặp phải các vấn đề đặc biệt có tính chất đáng kể (problems of a 'substantial nature'). Tài liệu cũng cung cấp một ví dụ về quá trình tham vấn tại Nam Phi.

- [2] Directorate of Fish - Ministry of Agriculture and Rural Development, Multiple solutions for a sustainable fisheries transition, <https://tongcucthuysan.gov.vn/en-us/Capture-fisheries/Capture-fisheries/doc-tin/018844/2023-03-24/nhieu-giai-phap-nham-chuyen-doi-nghe-khai-thac-thuy-san-ben-vung>, 2023 (accessed on: October 25th, 2024).
- [3] Sectoral Activities Branch - Social Dialogue, Labour Law, Labour Administration and Sectoral Activities Department - International Labour Office (ILO), Decent working conditions, safety and social protection - Work in Fishing Convention No. 188, Recommendation No. 199, Geneva, 2007, pp. 2.
- [4] The Library Information Center - Hanoi Law University, Sustainable Fisheries under Vietnamese Law - Status and Solutions, https://thuvien.hlu.edu.vn/opac/DmdInfo.aspx?mnuid=141&search_field=SUBJECT&search_id=84572&dmd_id=82225, 2020, (accessed on: October 28th, 2024).
- [5] International Labour Organization, Ratifications of C188 - Work in Fishing Convention, 2007, No. 188, https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_1D:312333, 2024 (accessed on: October 25th, 2024).
- [6] Sectoral Policies Department - International Labour Office (ILO), The flexibility clauses of the Work in Fishing Convention, No. 188, 2007, Geneva, 2018.
- [7] International Labour Organization, Guideline to Undertake a Comparative Analysis of the Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188) and National Laws, Regulations or Other Measures, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_dialogue/%40sector/documents/publication/wcms_161223.pdf, 2011 (accessed on: October 29th, 2024).
- [8] Vietnam National Institute of Occupational Safety and Health (VNNIOSH), Working Conditions of Fishers Aboard Offshore Fishing Vessels in Central Vietnam, <https://vnniosh.vn/moi-truong-lao-dong-cua-ngu-dan-tren-tau-danh-bat-xa-bo-vung-bien-mien-trung-viet-nam/>, 2023 (accessed on: October 25th, 2024).
- [9] The National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam Portal, Concerns About Raising the Age Limit for Defining Children, <https://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=30427>, 2015 (accessed on: October 24th, 2024).
- [10] The Deputy Training Center, Standing Committee of the National Assembly - Deputy Board Source Database, An Overview of Fishers in Vietnam at the Present Time, <http://tailieu.ttbd.gov.vn:8080/index.php/tin-tuc/tin-tuc-ho-tro-boi-duong/item/2076-khai-quat-v-ngu-dan-nu-c-ta-trong-giai-do-n-hi-n-nay>, 2021 (accessed on: October 25th, 2024).
- [11] International Labour Organization, Frequently Asked Questions: Work in Fishing Convention, No. 188, 2007. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_dialogue/%40sector/documents/publication/wcms_206454.pdf, 2007 (accessed on: November 25th, 2024).
- [12] The WTO - FTA Portal, Labor Elements in Next-Generation FTAs, <https://trungtamwto.vn/hiep-dinh-khac/13303-yeu-to-lao-dong-trong-cacfta-the-he-moi> (accessed on: October 25th, 2024).
- [13] The WTO - FTA Portal, Labor Standards Embedded in Vietnam's new-generation free trade agreements, <https://trungtamwto.vn/an-pham/9741-cac-quy-dinh-ve-lao-dong-trong-mot-so-hiep-dinh-thuong-mai-tu-do-the-he-moi-ma-viet-nam-la-thanh-vien>, 2017 (accessed on: October 25th, 2024).
- [14] Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, Tác động của việc phê chuẩn các Công ước quốc tế đến quan hệ lao động ở Việt Nam, <https://lsvn.vn/tac-dong-cua-viec-phe-chuan-cac-cong-uoc-quoc-te-den-quan-he-lao-dong-o-viet-nam1619509148-a103378.html>, 2021 (accessed on: October 25th, 2024).
- [15] International Labour Organization, Handbook for Improving Living and Working Conditions on Board Fishing Vessels, First ed., International Labour Office, Geneva, 2010, pp. 14.
- [16] Vietnam Government Portal, Decision No. 1077/QĐ-TTg Approving the Scheme for "Preventing Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Until 2025", <https://xaydungchinhachsach.chinhphu.vn/toan-van-quyet-dinh-1077-qd-ttg-phe-duyet-de-an-phong-chong-khai-thac-hai-san-bat-hop-phap-119220915102055335.htm>, 2022 (accessed on: November 9th, 2024).
- [17] International Labour Organization, Enhancing Social Dialogue Towards a Culture Of Safety and Health, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/presentation/wcms_841650.pdf, 2022 (accessed on: October 25th, 2024).
- [18] International Labour Organization, Handbook for Improving Living and Working Conditions on

- Board Fishing Vessels, First ed., International Labour Office, Geneva, 2010, pp. 12 - 15.
- [19] B. Wagner, ILO C188 - A Milestone Reached, *Samudra Report* 75 (2017), pp. 4 - 6.
- [20] Sectoral Activities Department - International Labour Office (ILO), *The Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188): Getting on Board*, Presented at the Global Dialogue Forum for the Promotion of the Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188), Geneva, 2013. Geneva.
- [21] N.H.K. Linh, *The ILO's Convention No. 87 and the Possibility of Vietnam's Accession from the Perspective of Harmonizing International Treaties into the Domestic Legal System*, *Industry and Trade Magazine* 27 (2023).
- [22] N.B. Dang, S. Momtaz, K. Zimmerman, P.T.H. Nhung, *Effectiveness of Formal Institutions in Managing Marine Fisheries for Sustainable Fisheries Development: A Case Study of a Coastal Commune in Vietnam*, *Ocean & Coastal Management* 137 (2017), pp. 175 - 184.
- [23] Y. Gunawan, A.P. Syamsu, *The Role of the ILO in Resolving Violence Against Indonesian Crew on Fishing Vessels*, *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 17(1) (2023), pp. 31 - 44. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v17no1.2724>
- [24] H. Zameel, *Towards Ratification and Implementation of ILO Work in Fishing Convention, 2007 in the Maldives*, *World Maritime University Dissertations* (2019).
- [25] I. Z. Tuahuns, *Legal Preservation for Ship Crew Members Based on National and International Law (Case Study: Dalian Ocean Fishing Crew)*, *International Journal Reglement & Society* 1(2) (2020), pp. 93 - 102.
- [26] G. Alonso, M. Marschmike, *Blue Boats in Deep Waters: How Aspects of IUU Policy Impact Vietnamese fish workers*, *Maritime Studies* 22(14) (2023), 1-10. <https://doi.org/10.1007/s40152-023-00303-7>.