

QUAN ĐIỂM VÀ ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG BỘ LUẬT LAO ĐỘNG (SỬA ĐỔI)

*Mai Đức Thiện**

1. Sự cần thiết của việc xây dựng và ban hành Bộ luật Lao động (sửa đổi)

Bộ luật Lao động của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được ban hành ngày 23 tháng 6 năm 1994, có hiệu lực thi hành từ ngày 1 tháng 1 năm 1995, đến nay đã qua ba lần sửa đổi bổ sung vào các năm 2002, 2006 và 2007.

Sự ra đời của Bộ luật Lao động là một bước tiến quan trọng trong việc thể chế hoá quan điểm và đường lối đổi mới của Đảng, cụ thể hoá Hiến pháp năm 1992 về các quyền cơ bản của con người trong lĩnh vực lao động, về sử dụng và quản lý lao động, tạo cơ sở pháp lý nhằm giải phóng sức sản xuất, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động và người sử dụng lao động, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ đổi mới.

Trong hệ thống pháp luật lao động của nước ta, sau Hiến pháp, Bộ luật Lao động giữ vị trí rất quan trọng điều chỉnh một lĩnh vực rộng lớn các quan hệ lao động có tính kinh tế - xã hội sâu rộng, tác động đến toàn bộ xã hội, tất cả các thành phần kinh tế, mọi doanh nghiệp, các tổ chức, cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ và mọi người lao động. Nội dung của Bộ luật Lao động đã: (i) Quy định những vấn đề cốt yếu của lao động và quan hệ lao động như: việc làm, dạy nghề, hợp đồng lao động, thoả ước lao động tập thể, tiền lương, bảo hiểm xã hội, kỷ luật lao động, trách nhiệm vật chất, tranh chấp lao động và cơ chế giải quyết tranh chấp lao động, đình công; (ii) Quy định về điều kiện, tiêu chuẩn lao động như: tiền lương tối thiểu, thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi, an toàn - vệ sinh lao động; (iii) Quy định quyền, lợi ích, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể chính trong quan hệ lao động là người

lao động và tổ chức đại diện người lao động, người sử dụng lao động và tổ chức đại diện người sử dụng lao động; và (iiii) Quy định vai trò, trách nhiệm của Nhà nước và công tác quản lý nhà nước về lao động.

Sau 14 năm thi hành, đến nay, Bộ luật Lao động đã cơ bản thấm thấu vào thực tiễn cuộc sống, đã phát huy vai trò to lớn trong việc tạo lập hành lang pháp lý, chuẩn mực pháp lý cho các chủ thể thiết lập quan hệ lao động, góp phần làm lành mạnh quan hệ lao động, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể quan hệ lao động.

Dưới sự điều chỉnh của Bộ luật Lao động và các văn bản hướng dẫn, cùng với sự hình thành và phát triển của thị trường lao động, thì quan hệ lao động cũng có bước phát triển. Từ quan hệ lao động mà người lao động phụ thuộc trực tiếp vào người sử dụng lao động duy nhất là Nhà nước trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đến quan hệ lao động được xác lập và tiến hành thông qua thương lượng, thoả thuận theo nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng, hợp tác giữa người lao động và người sử dụng lao động trong nền kinh tế sản xuất hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước và hiện nay là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tuy nhiên, qua 14 năm thực hiện Bộ luật Lao động cũng đã bộc lộ những hạn chế bất cập sau đây:

- Bộ luật Lao động được ban hành cách đây 15 năm, trong thời kỳ nền kinh tế nước ta vừa mới chuyển sang vận hành theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Những vấn đề chủ yếu của kinh tế thị trường nói chung, của thị trường lao động và quan hệ lao động nói riêng mới chỉ ở giai đoạn khởi động, chưa bộc lộ và tiến hành theo đúng những quy luật khách quan của nó.

Đến nay, tình hình kinh tế - xã hội nói

* Ths. Luật học, Vụ Pháp chế, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.

chung và lao động nói riêng đã có những bước phát triển mới, một số quy định pháp luật đã không theo kịp với sự phát triển của quan hệ lao động¹. Thực tiễn thiết lập và vận hành quan hệ lao động, quan hệ xã hội có liên quan ở Việt Nam hiện nay đã, đang nảy sinh những nhu cầu bức thiết² đòi hỏi hành lang pháp lý về lao động và quan hệ lao động phải có sự điều chỉnh cho phù hợp.

- Bộ luật Lao động đã qua 3 lần sửa đổi bổ sung, nhưng đó cũng chỉ là các lần sửa đổi mang tính chất tình thế, đáp ứng một số yêu cầu thực tế phát sinh mà chưa có điều kiện rà soát, chỉnh sửa nội dung của Bộ luật Lao động một cách toàn diện và cơ bản để phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và thực tiễn thiết lập, vận hành quan hệ lao động trong cơ chế kinh tế thị trường.

Mặt khác, dù đã qua 3 lần sửa đổi, bổ sung nhưng Bộ luật Lao động hầu như vẫn chỉ mang tính chất “luật khung”. Có nhiều điều khoản quy định còn chung chung³ nên phải có nhiều văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành nhưng việc ban hành văn bản hướng dẫn lại thường không kịp thời⁴. Một số quy định ở văn bản hướng dẫn chưa đồng bộ, nhất quán,

chồng chéo, mâu thuẫn với quy định của Bộ luật đã làm hạ thấp vai trò, ý nghĩa của Bộ luật, giảm hiệu lực của Bộ luật và gây lúng túng trong thực tiễn áp dụng.

- Một số nội dung của Bộ luật Lao động như dạy nghề, bảo hiểm xã hội, đưa người lao động đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài đã được tách ra thành những đạo luật riêng. Do đó, Bộ luật Lao động cần phải được kết cấu lại để đảm bảo mối tương quan với các luật chuyên ngành vừa mới ban hành để tránh trùng lặp, chồng chéo.

Mặt khác sau 3 lần sửa đổi, một số điều của Bộ luật Lao động đã được bổ sung về nội dung mà không được điều chỉnh số thứ tự của điều luật dẫn đến nhiều điều luật có cùng một số thứ tự, các điều luật chưa được đặt tên làm cho việc thi hành Luật khó khăn.

- Kể từ khi Bộ luật Lao động được ban hành (năm 1994) đến nay, đã có rất nhiều Luật khác có nội dung liên quan mật thiết với Bộ luật Lao động được ban hành hoặc sửa đổi (như: Bộ luật Dân sự năm 2005, Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2004, Luật Doanh nghiệp năm 2005, Luật Thương mại năm 2005...), đặc biệt là Luật Công đoàn - luật liên quan trực tiếp tới Bộ luật Lao động - đang trong quá trình sửa đổi. Do đó, Bộ luật Lao động cũng cần phải được sửa đổi cho phù hợp với các luật khác liên quan.

- Trước yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, và việc gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Bộ luật Lao động cần phải sửa đổi, bổ sung kịp thời nhằm tương thích với các Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO)⁶, pháp luật lao động

¹ Ví dụ như: quy trình giải quyết tranh chấp lao động chưa hợp lý, chưa được thực tiễn tiếp nhận (tất cả các cuộc đình công diễn ra đều không theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định); quy định tập thể lao động được đình công về quyền (thực chất là hành vi vi phạm pháp luật lao động của người sử dụng lao động) là chưa hợp lý...;

² Ví dụ như: cơ chế ba bên trong quan hệ lao động; chủ thể của quan hệ lao động và thương lượng tập thể cấp ngành, cấp khu vực; cơ chế và thủ tục giải quyết tranh chấp lao động; xử phạt vi phạm pháp luật lao động...

³ Bộ luật mới quy định về thỏa ước lao động tập thể mà chưa quy định cụ thể về cơ chế thương lượng; chưa quy định cơ chế điều chỉnh để bảo đảm vai trò của lương tối thiểu; chưa quy định về chủ thể thương lượng ký kết thỏa ước lao động tập thể ngành; quy định về tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội chưa phù hợp nên nhiều doanh nghiệp lợi dụng chia tiền lương thành các khoản trợ cấp, phụ cấp để giảm mức đóng bảo hiểm xã hội; chưa lượng hoá mức độ thiệt hại của hành vi khác gây thiệt hại nghiêm trọng về tài sản, lợi ích của doanh nghiệp để xử lý kỷ luật sa thải.

⁴ Luật phải chờ Nghị định, Thông tư hướng dẫn mới thi hành được.

⁵ Ví dụ như quy định về bồi thường chi phí đào tạo (Điều 41 Bộ luật Lao động hiện hành quy định người lao động đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động thì phải bồi thường chi phí đào tạo, nhưng tại Nghị định 44/2003/NĐ-CP thì lại quy định chỉ những trường hợp đơn phương chấm dứt hợp đồng trái pháp luật thì người lao động mới phải bồi thường chi phí đào tạo); quy định về thời hiệu xử lý vi phạm kỷ luật lao động.

⁶ Đến nay, Việt Nam đã phê chuẩn và gia nhập 18 Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế. Trong đó, chứa đựng các nội dung nền tảng về quan hệ lao động như: thiết lập và vận hành cơ chế ba bên trong quan hệ lao động; thương lượng tập thể và thỏa ước lao

của các nước trong ASEAN và thông lệ quốc tế về lao động, quan hệ lao động.

Do đó, việc sửa đổi toàn diện Bộ luật Lao động (bao gồm cả vấn đề tiền lương tối thiểu, vấn đề việc làm) là hết sức cần thiết và đã được Quốc hội khoá XII quyết nghị là chương trình xây dựng luật chính thức của Quốc hội nhiệm kỳ XII⁷. Theo dự kiến, Quốc hội sẽ thông qua Bộ luật Lao động (sửa đổi) trong năm 2010.

Tiến hành xây dựng Bộ luật Lao động (sửa đổi) có nghĩa là phải thay đổi cơ bản và toàn diện Bộ luật Lao động hiện hành. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là làm mới lại từ đầu mà phải tiếp thu và kế thừa pháp luật trước đó, kế thừa những quan điểm, nguyên tắc chỉ đạo trong suốt quá trình xây dựng và hoàn thiện Bộ luật Lao động.

2. Những quan điểm cơ bản chỉ đạo xuyên suốt quá trình xây dựng Bộ luật Lao động (sửa đổi)

Thứ nhất, bảo vệ người lao động: việc bảo vệ người lao động là thể hiện sự quán triệt tư tưởng chiến lược của Đảng "vì con người, và phát huy nhân tố con người", mà trước hết là người lao động. Đây là đặc trưng của pháp luật Lao động của bất kỳ nước nào có cơ chế thị trường, bởi lẽ người lao động luôn ở thế yếu hơn người sử dụng lao động. Trong điều kiện xây dựng kinh tế thị trường, trước bối cảnh của toàn cầu hoá ngày càng sâu sắc và biến động của nền kinh tế, điều này càng cần phải được quan tâm...

Thứ hai, cùng với việc bảo vệ người lao động, cũng cần phải bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng lao động. Trước hết, đó là quyền tự chủ sản xuất kinh doanh của người sử dụng lao động dù đó là doanh nghiệp nhà nước hay doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp trong nước hay doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Sau đó là quyền tuyển chọn, sử dụng lao động: nếu như người lao động có quyền lựa chọn việc làm thì

người sử dụng lao động cũng có quyền tuyển chọn lao động, quyền tăng giảm lao động theo nhu cầu sản xuất kinh doanh và theo quy định pháp luật.

Thứ ba, kết hợp hài hoà chính sách kinh tế và chính sách xã hội: phải coi trọng chính sách xã hội là động lực để phát triển kinh tế, nhưng đồng thời lại phải coi phát triển kinh tế là cơ sở và tiền đề để thực hiện các chính sách xã hội. Do vậy, việc đưa ra các bảo đảm cho người lao động, nhất là về chính sách xã hội là điều cần thiết, nhưng phải cân nhắc mức độ phù hợp theo từng thời kỳ để nâng dần từng bước, có tính đến các khả năng kinh tế chung của đất nước và khả năng chi trả của người sử dụng lao động, cần xét tới phạm vi, biện pháp và bước đi nếu không sẽ có thể gây thiệt hại cho chính bản thân người lao động, trước hết là về việc làm, và rút cục không đạt được mục tiêu của chính sách, không bảo vệ được người lao động trong thực tế.

Thứ tư, dựa trên tình hình thực tế của đất nước, kế thừa di sản tốt đẹp của dân tộc, coi trọng truyền thống lịch sử và tâm lý xã hội của nhân dân, đồng thời tiếp thu có chọn lọc tinh hoa trí tuệ của nhân loại trong lĩnh vực lao động, quản lý lao động, pháp luật lao động. Bộ luật Lao động là sự pháp điển hoá dựa trên tổng kết kinh nghiệm lịch sử lao động và quản lý lao động của đất nước, có tham khảo rộng rãi kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới, đồng thời cố gắng tìm ra mô hình của mối quan hệ lao động mới, mang đặc tính Việt Nam.

Thứ năm, tiếp tục tăng cường và đổi mới quản lý nhà nước về lao động. Nhà nước không can thiệp trực tiếp vào quyền tự do lựa chọn việc làm của công dân và quyền tự chủ sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp, nhưng có trách nhiệm ngày càng lớn trong chức năng quản lý của mình. Bằng các chính sách và pháp luật, tạo ra những chuẩn mực, hành lang pháp luật hợp lý và mềm dẻo để cả người lao động và người sử dụng lao động có thể thực hiện được; và dễ dàng cùng nhau thương lượng, cùng nhau thoả thuận đạt được những điều kiện thuận lợi hơn cho người lao động so với các quy định pháp luật lao động. Đồng thời, hướng dẫn hai bên xây dựng mối

động tập thể ngành, vùng; vấn đề Hội của người sử dụng lao động và người lao động.

⁷ Nghị quyết số 11/2007/QH12 của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, Pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ XII (2007-2011) Quốc hội: Dự án số 8 mục III của Chương trình xây dựng Luật chính thức.

quan hệ lao động mới, hài hoà và ổn định vì sự phát triển của doanh nghiệp và sự phồn vinh của đất nước.

Thứ sáu, quán triệt và kịp thời thể chế hoá các nghị quyết của Đảng, đặc biệt là các nghị quyết được ban hành trong thời gian gần đây⁸. Đồng thời cụ thể hoá Hiến pháp 1992 và Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25-12-2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thứ bảy, nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn áp dụng Bộ luật Lao động trong 14 năm thi hành để thấy những mặt được, cũng như những hạn chế của Bộ luật Lao động để từ đó kế thừa và phát triển các quy định phù hợp đã đi vào cuộc sống, sửa đổi và bổ sung các quy định còn chưa phù hợp; tiếp tục pháp điển hoá pháp luật lao động để khắc phục tình trạng phải ban hành nhiều văn bản hướng dẫn.

Thứ tám, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm xây dựng pháp luật lao động của các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các quốc gia thành viên ASEAN, thông lệ quốc tế và nội dung của các điều ước, công ước quốc tế mà nước ta đã phê chuẩn sao cho phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam.

3. Định hướng xây dựng Bộ luật Lao động (sửa đổi)

- Bộ luật Lao động phải được sửa đổi một cách toàn diện trong tất cả các chương theo hướng: những vấn đề nào qua thi hành 14 năm thấy chưa phù hợp với thực tế, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, chưa phù hợp với nền kinh tế thị trường xã hội

chủ nghĩa, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của lĩnh vực lao động và yêu cầu hội nhập quốc tế thì đều phải sửa đổi, bổ sung.

- Kế thừa pháp luật lao động hiện hành. Những quy định qua thời gian kiểm nghiệm thấy phù hợp thì tiếp tục giữ lại, chỉ sửa đổi, bổ sung những nội dung không phù hợp, chưa rõ hoặc còn thiếu. Những căn luật hóa những quy định trong các văn bản hướng dẫn thi hành - qua kiểm nghiệm 14 năm thi hành thấy ổn định - vào Bộ luật Lao động để tạo thuận lợi cho việc thực thi và giảm bớt các văn bản hướng dẫn thực hiện.

- Các nội dung của Bộ luật Lao động đã tách ra thành các luật riêng sẽ không được quy định một cách cụ thể, chi tiết trong Bộ luật Lao động mới, mà chỉ quy định ở mức độ nguyên tắc, theo hướng "dẫn chiếu văn bản thi hành" để tránh chồng chéo, mâu thuẫn và đảm bảo tính thống nhất của pháp luật.

Hai nội dung về việc làm và tiền lương tối thiểu trong Bộ luật Lao động sửa đổi lần này cũng chỉ quy định ở mức nguyên tắc, những vấn đề cụ thể, chi tiết sẽ do Nghị định của Chính phủ quy định do đã có Nghị quyết Trung ương chỉ đạo việc xây dựng thành 2 đạo luật riêng⁹.

- Giải quyết tốt mối quan hệ giữa Bộ luật Lao động với quy định của Luật Công đoàn, Bộ luật Tố tụng Dân sự và các văn bản pháp luật khác có liên quan (như: Bộ luật Dân sự năm 2005, Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2004, Luật Doanh nghiệp năm 2005, Luật Thương mại năm 2005).

- Tôn trọng và phát huy sự thương lượng, thoả thuận và quyết định của các chủ thể trong quan hệ lao động; hạn chế tối đa sự can thiệp hành chính của Nhà nước vào việc thiết lập và vận hành quan hệ lao động, hoạt động của doanh nghiệp. Nhà nước không can thiệp trực tiếp vào sản xuất kinh doanh, bảo đảm thật sự bình đẳng và tạo điều kiện thuận lợi đối với mọi loại hình tổ chức sản xuất kinh doanh, dịch vụ thuộc mọi thành phần kinh tế, bảo đảm hài hoà lợi ích của các chủ thể quan hệ lao động.

⁹ Dự kiến sẽ xây dựng trong nhiệm kỳ Quốc hội 2011-2015.

⁸ Đó là: Nghị quyết số 21-NQ/TW Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X "về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa"; Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 28/1/2008 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khoá X về tiếp tục xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; Nghị quyết số 31-NQ/TW ngày 02/02/2009, Hội nghị lần thứ 9 Ban Chấp hành Trung ương khóa X về một số nhiệm vụ, giải pháp lớn nhằm tiếp tục thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ X của Đảng; Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 5/2/2007 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (tại Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X) về một số chủ trương, chính sách lớn để nền kinh tế phát triển nhanh và bền vững.