



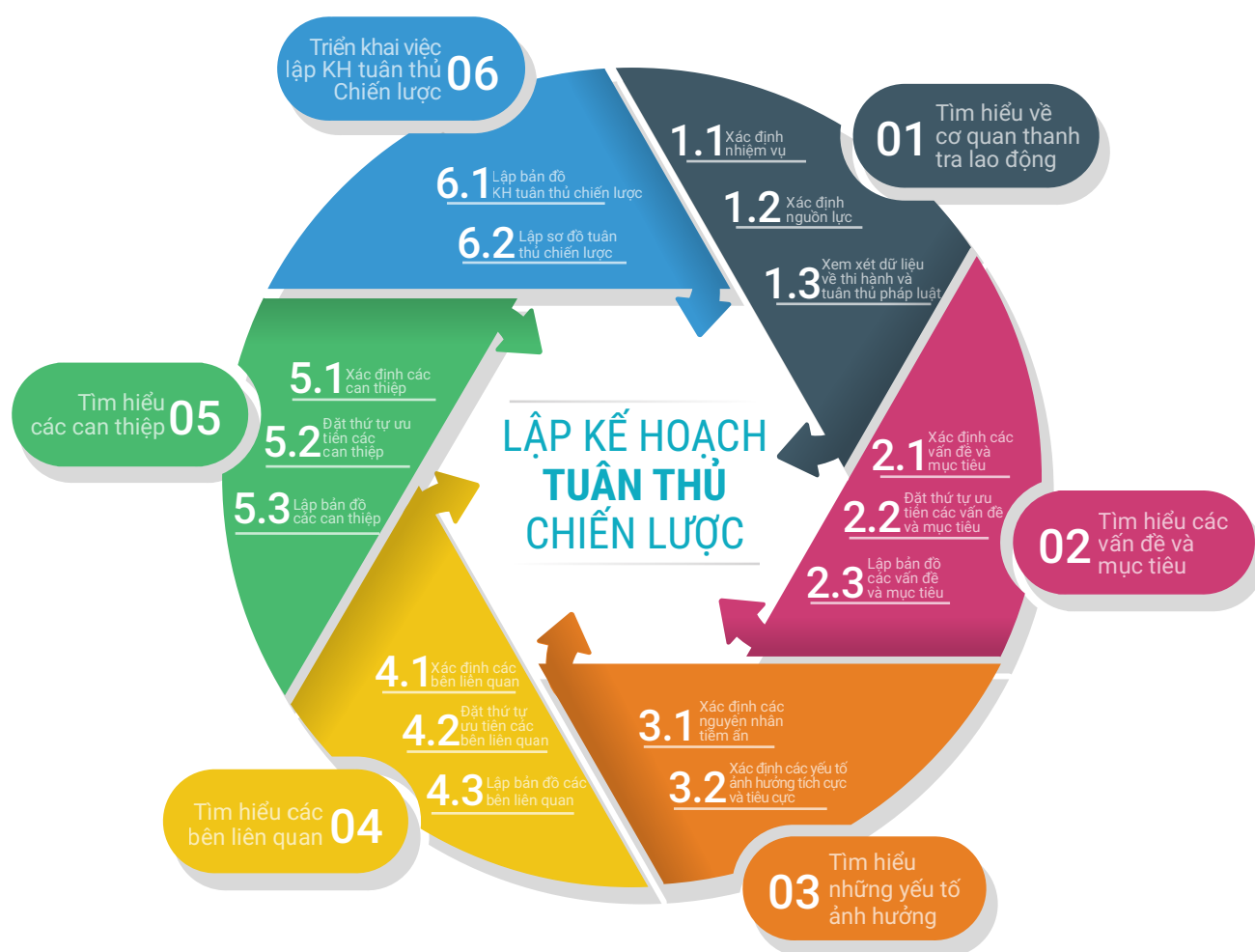
International
Labour
Office

Phương pháp tiếp cận của ILO về lập kế hoạch tuân thủ chiến lược dành cho Thanh tra Lao động

Báo cáo tóm tắt số 2

Tháng 12 / 2017

Phương pháp tiếp cận của ILO về lập kế hoạch tuân thủ chiến lược dành cho Thanh tra Lao động¹



1. Để biết thêm thông tin về lập kế hoạch tuân thủ chiến lược và hội thảo dành cho thành tra lao động, xin liên hệ Ban Quản lý Lao động, Thanh tra Lao động và An toàn - Sức khỏe Nghề nghiệp (LABADMIN/OSH), ILO, Geneva.

I. Giới thiệu

Trong thế giới công việc ngày nay, mô hình thực thi pháp luật truyền thống – thanh tra theo yêu cầu và thanh tra định kỳ – không còn phù hợp để đạt được mục đích thực thi pháp luật có hiệu quả, hiệu suất và tuân thủ pháp luật bền vững theo các chuẩn mực lao động quốc gia và quốc tế. Số nơi làm việc cần được thanh tra quá nhiều so với nguồn lực thanh tra hiện có (ILO, 2006) dẫn đến tình trạng người lao động (NLĐ) không được bảo vệ, bên vi phạm không bị xử phạt và sự cạnh tranh không lành mạnh với các doanh nghiệp tuân thủ trở nên phổ biến. Sự phát triển của các hình thức công việc phi tiêu chuẩn, chuỗi cung ứng toàn cầu, và việc áp dụng các công nghệ mới đã tạo ra các mô hình kinh doanh mới và làm tăng các mối nguy mới liên quan đến công việc. Điều này vượt xa sự phát triển của các cơ quan pháp luật và các công cụ thực thi mà thanh tra lao động hiện có. Hậu quả là, các đòn bẩy thực thi pháp luật không bắt kịp với những nguồn ảnh hưởng gây ra sự không tuân thủ (Weil, 2008). Trong trường hợp việc tham gia công đoàn hoặc nhóm hiệp hội bị hạn chế, vai trò đối trọng của công đoàn đối với người sử dụng lao động trong các vấn đề về điều kiện làm việc sẽ bị suy yếu (Weil, 2008). Lúc này, trách nhiệm lớn hơn được đặt lên vai thanh tra lao động nhằm thúc đẩy yêu cầu tuân thủ pháp luật và đạt được mục tiêu tuân thủ. Mô hình tuân thủ chiến lược mới gồm những can thiệp chủ động, có trọng tâm và được thiết kế riêng với sự tham gia của nhiều bên liên quan. Mô hình này cung cấp cho thanh tra lao động một phương pháp mới để đạt được sự tuân thủ pháp luật trong điều kiện nguồn lực hạn chế, quyền hạn chưa phù hợp và nhu cầu phải đảm trách nhiệm vụ lớn hơn để thúc đẩy tuân thủ pháp luật trong một thế giới công việc không ngừng thay đổi.

II. Mô hình thực thi pháp luật truyền thống và mô hình tuân thủ chiến lược

Mô hình thực thi pháp luật truyền thống tập trung vào việc thực thi pháp luật, trong khi đó mô hình tuân thủ chiến lược lại tập trung vào việc tuân thủ các quy định pháp luật. Tuân thủ là tình trạng tuân theo các quy tắc, tiêu chuẩn và thực hành được quy định bởi các tiêu chuẩn lao động quốc gia và quốc tế. Thực thi pháp luật là một cơ chế quan trọng của chính phủ để thúc đẩy sự tuân thủ này (Howe và cộng sự, 2014).

Tuy nhiên, thực thi pháp luật không nhất thiết nhằm mục đích đạt được sự tuân thủ. Những NSDLĐ bị cưỡng chế thực thi pháp luật ban đầu có thể tuân thủ nhưng sau đó chuyển sang không tuân thủ; hoặc có thể cố tình không tuân thủ mặc dù đã bị cưỡng chế thực thi nhiều lần (Howe và cộng sự, 2014). Ngay cả khi việc cưỡng chế thực thi tạo ra sự tuân thủ ở một nơi làm việc, thì nó lại có thể không hiệu quả ở những nơi làm việc khác trong cùng một ngành, với cùng mô hình kinh doanh hoặc đang có cùng một vấn đề.

Tương tự như vậy, tuân thủ pháp luật không nhất thiết đòi hỏi phải có sự cưỡng chế thực thi pháp luật. Tất cả các nơi làm việc và NSDLĐ đều có nghĩa vụ tuân thủ - và hầu hết là chủ động tuân thủ - mà không phải áp dụng biện pháp cưỡng chế thực thi. Hơn nữa, không phải tất cả NSDLĐ đều tuân thủ pháp luật hoàn toàn bởi vì tính đến chi phí/lợi ích và cân nhắc chi phí của việc tuân thủ pháp luật với chi phí của việc không tuân thủ (có khả năng cao sẽ bị phát hiện và/hoặc bị phạt nặng) (Howe và cộng sự, 2014). NSDLĐ – giống như mọi người – rất khác nhau

	Mô hình thực thi pháp luật truyền thống	Mô hình tuân thủ pháp luật chiến lược
Mục đích	Thực thi pháp luật	Thực thi và tuân thủ pháp luật
Phương pháp tiếp cận	Tiếp cận thụ động (thường thực hiện khi có khiếu nại) và định kỳ	Tiếp cận chủ động, có trọng tâm (theo định hướng của cơ quan thanh tra lao động) và được thiết kế riêng, dựa trên việc chẩn đoán các nguyên nhân của việc không tuân thủ
Can thiệp	Cưỡng chế thực thi Giáo dục Truyền thông	Cưỡng chế thực thi Giáo dục Truyền thông Chính trị Hệ thống
Các bên liên quan	NLĐ và tổ chức của NLĐ NSDLĐ và tổ chức của NSDLĐ	NLĐ và tổ chức của NLĐ NSDLĐ và tổ chức của NSDLĐ Các cơ quan nhà nước Các tổ chức phi chính phủ Cơ quan truyền thông Những đối tượng tiềm năng khác (tất cả những ai có thể tác động đến việc tuân thủ pháp luật)
Đơn vị thực hiện	Thanh tra lao động	Thanh tra lao động + các bên liên quan
Chỉ số hiệu quả thực hiện	Thực thi được và thực thi hiệu quả pháp luật lao động	Thực thi được và thực thi hiệu quả pháp luật lao động, hơn nữa, đạt được tuân thủ pháp luật bền vững

và chịu ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố như thói quen, động cơ công dân, hành vi của những NSDLĐ khác, hoặc mong muốn trở thành người/đơn vị đứng đầu trong ngành (Howe và cộng sự, 2014; Quỹ Kinh tế Mới, 2005).

Để đạt được tuân thủ pháp luật đòi hỏi phải nhìn xa hơn mô hình thực thi pháp luật truyền thống mà trước đây được hầu hết các cơ quan thanh tra lao động sử dụng, hướng tới mô hình tuân thủ chiến lược. Các cơ quan thanh tra lao động tiến bộ đang tiên phong trong việc sử dụng những chiến lược chủ động, có trọng tâm và

được thiết kế riêng, dựa trên các chẩn đoán có căn cứ trên số liệu thực tế về những yếu tố ảnh hưởng đến sự tuân thủ. Điều này giúp hướng vào các vấn đề ưu tiên và hướng tới NSDLĐ một cách hiệu quả hơn cũng như thu hút sự tham gia của các bên liên quan trong và ngoài các cơ quan công quyền. Những cơ quan thanh tra này cũng kết hợp các can thiệp mang tính răn đe, khuyến khích, nâng cao nhận thức và hướng dẫn để trao quyền cho NLĐ thực hiện các quyền của mình và tạo động lực cho NSDLĐ thực hiện nghĩa vụ tuân thủ pháp luật.

III. Lập kế hoạch tuân thủ chiến lược Pháp luật lao động

Để tạo điều kiện cho tất cả thanh tra lao động áp dụng mô hình tuân thủ chiến lược, Ban Quản lý Lao động, Thanh tra Lao động và An toàn – Sức khỏe nghề nghiệp (LABAD-MIN/OSH) thuộc Tổng cục Quản trị và Cơ chế Ba bên của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) đã xây dựng phương pháp tiếp cận của ILO đối với việc lập kế hoạch về tuân thủ chiến lược pháp luật lao động dành cho thanh tra lao động – một quy trình gồm 6 bước để xây dựng, sắp xếp thứ tự và hiện thực hóa những quan điểm và hành động ở quy mô lớn hơn, giúp thanh tra lao động đạt được mục tiêu về tuân thủ pháp luật bền vững.

Tính linh hoạt và năng động của cách làm này cho phép thanh tra lao động xây dựng một chiến lược thanh tra ngắn hạn đối với một vấn đề tuân thủ được lựa chọn hoặc đưa ra một chiến lược toàn diện về tuân thủ chủ động nhằm vào các ưu tiên tuân thủ cho một kế hoạch thanh tra dài hạn. Cách làm này cũng áp dụng được với chiến lược thanh tra trung hạn. Phần tiếp theo phác thảo nội dung của từng bước trong quá trình lập kế hoạch về tuân thủ chiến lược.

● Bước 1: Tìm hiểu về Cơ quan Thanh tra Lao động

Bước 1 trong lập kế hoạch về tuân thủ chiến lược bao gồm việc tìm hiểu về cơ quan thanh tra lao động, tập trung vào ba khía cạnh

chính: nhiệm vụ, nguồn lực, dữ liệu về thực thi và tuân thủ pháp luật. Nhiệm vụ của cơ quan thanh tra lao động bao gồm tất cả các trách nhiệm chính thức và phi chính thức của thanh tra lao động (Bryson, 1995, tr. 26). Nhiệm vụ chính thức bao gồm tất cả các nghĩa vụ thực thi pháp luật, quyền hạn theo các quy chế, quy định và luật pháp. Nhiệm vụ phi chính thức bao gồm tất cả các nghĩa vụ chính sách theo các kế hoạch, mục tiêu và chỉ số hoạt động nội bộ, cũng như kỳ vọng chính trị của các chương trình hoạt động của chính phủ và yêu cầu chính trị của các bên liên quan. Việc xem xét các nhiệm vụ phi chính thức là cần thiết để hiểu rõ điều gì khiến cho cơ quan thanh tra lao động là đơn vị phù hợp, được phân bổ nguồn lực đầy đủ và được các bên liên quan chấp nhận.

Các nguồn lực của thanh tra lao động bao gồm nhân lực, tài chính, công nghệ, vật chất và thông tin - do thanh tra lao động sử dụng. Các nguồn lực này có thể được phân bổ để thực hiện kế hoạch về tuân thủ chiến lược. Mục tiêu chính của kế hoạch tuân thủ chiến lược là khắc phục những khoảng trống nguồn lực bằng cách xác định các nguồn lực chưa được khai thác trước đó và sử dụng những nguồn lực sẵn có theo cách thức mới. Do đó, điều quan trọng là phải tư duy rộng mở và sáng tạo để lập danh mục các tài nguyên, nguồn lực sẵn có và không bị giới hạn do các hạn chế về nguồn lực.

Dữ liệu về thực thi và tuân thủ pháp luật là những thông tin định tính và định lượng được thu thập từ các nguồn nội bộ và bên ngoài - bao gồm từ chính cơ quan thanh tra lao động, các cơ quan nhà nước khác, các tổ chức của NLĐ và NSDLĐ, các nhóm cộng đồng, giới truyền thông và các đơn vị học thuật.



Dữ liệu về thực thi có thể bao gồm thông tin về các hoạt động cưỡng chế của thanh tra lao động và các cơ quan thực thi pháp luật khác của chính phủ, cũng như các hoạt động giám sát của các tổ chức tư nhân; nó cũng có thể bao gồm các thông tin như số lượng và loại khiếu nại, thanh tra và vi phạm. Dữ liệu về tuân thủ có thể bao gồm thông tin về mức độ hoặc tỷ lệ tuân thủ đối với một vấn đề nhất định hoặc liên quan đến một mục tiêu cụ thể.

● Bước 2: Tìm hiểu các Vấn đề và Mục tiêu

Bước 2 trong lập kế hoạch tuân thủ chiến lược là việc tìm hiểu các vấn đề và mục tiêu ưu tiên về tuân thủ. Đó là những vấn đề về yêu cầu pháp lý liên quan đến điều kiện làm việc của NLĐ và bảo vệ NLĐ tại nơi làm việc. Thanh tra lao động có quyền yêu cầu doanh nghiệp thực hiện các nghĩa vụ pháp lý này. Mục tiêu của kế hoạch tuân thủ chiến lược chính là NSDLĐ, NLĐ và những nơi làm việc trong một khu vực, một ngành nghề hoặc một mô hình kinh doanh đã xác định. Các vấn đề và mục tiêu ưu tiên là những lĩnh vực được quan tâm nhất dựa trên nhiệm vụ của cơ quan thanh tra lao động và các dữ liệu về thực thi và tuân thủ.

Thanh tra lao động có thể có nghĩa vụ chính thức là thực thi pháp luật lao động trong toàn bộ các ngành nghề, nhưng cũng có thể

có nghĩa vụ phi chính thức để thúc đẩy họ đặt ưu tiên cho một số vấn đề và mục tiêu cụ thể dựa trên các cam kết chính trị hoặc yêu cầu của các bên liên quan.

Đặt ưu tiên theo các cam kết chính trị

Năm 2011, Chính phủ Hoa Kỳ và Colombia đã công bố Kế hoạch Hành động Colombia về Quyền Lao động. Đây là một điều kiện tiên quyết để Hiệp định Xúc tiến Thương mại Hoa Kỳ-Colombia có hiệu lực. Kế hoạch này vạch ra lộ trình cho Colombia thúc đẩy việc tuân thủ các quyền lao động đã được quốc tế công nhận. Một trong số các vấn đề Kế hoạch Hành động này nhấn mạnh chính là sự cần thiết phải chống lại hành vi gây tổn hại đến quyền tự do lập hội trong tất cả các ngành và quan hệ việc làm trong năm lĩnh vực ưu tiên (dầu cọ, hải cảng, đường, mỏ và hoa). Ngoài ra, Kế hoạch Hành động này kêu gọi Chính phủ Colombia tìm kiếm sự hợp tác, tư vấn và hỗ trợ kỹ thuật của ILO để thực hiện các biện pháp cụ thể của mình. Kết quả là Bộ Lao động Colombia, kết hợp với sự hợp tác kỹ thuật của ILO, đã xây dựng và thực hiện các can thiệp có trọng tâm để giải quyết hai vấn đề và năm mục tiêu này.

Tương tự, việc tìm hiểu dữ liệu về thực thi và tuân thủ có thể cho thấy những vấn đề có tỷ lệ vi phạm cao như lao động trẻ em và các ngành có tỷ lệ tai nạn và bệnh nghề nghiệp cao như ngành xây dựng. Cuối cùng, không phải tất cả NSDLĐ hoặc mô hình kinh doanh của họ đều giống nhau, do đó, những can thiệp

nhằm cải thiện sự tuân thủ cần phải tính đến những điểm khác biệt này. Dữ liệu về thực thi của cơ quan thanh tra lao động có thể cho thấy rằng lĩnh vực nhà hàng có tỷ lệ vi phạm cao về lương tối thiểu. Việc xem xét kỹ số liệu về NSDLĐ trong lĩnh vực này và mô hình kinh doanh của họ có thể cho thấy rằng việc không tuân thủ mức lương tối thiểu tập trung nhiều nhất trong các nhà hàng bán thức ăn nhanh. Một khi các vấn đề ưu tiên đã được lựa chọn, cơ quan thanh tra lao động nên xác định rõ đâu là NSDLĐ và mô hình kinh doanh của họ, điều đó sẽ cho phép cơ quan này tiếp tục tập trung và điều chỉnh kế hoạch về tuân thủ chiến lược - có tính đến những khác biệt này.

● Bước 3: Tìm hiểu những yếu tố ảnh hưởng

Bước 3 trong lập kế hoạch tuân thủ chiến lược bao gồm việc tìm hiểu các yếu tố ảnh hưởng đến sự tuân thủ. Giống như cách mà bác sĩ phải chẩn đoán (các) nguyên nhân gây bệnh trước khi quyết định phương pháp điều trị, thanh tra lao động phải xác định (các) nguyên nhân của việc tuân thủ và không tuân thủ trước khi quyết định can thiệp.

Thanh tra lao động càng hiểu rõ tại sao một đối tượng tuân thủ hoặc không tuân thủ một vấn đề nào đó thì càng có khả năng xác định được các bên liên quan và điều chỉnh các can thiệp sẽ gây ảnh hưởng đến sự tuân thủ. Đối với từng vấn đề hoặc mục tiêu ưu tiên,

thanh tra lao động cần hỏi những câu hỏi sau:

Tại sao doanh nghiệp tuân thủ?

Yếu tố ảnh hưởng nào có tác động tích cực đến việc tuân thủ?

Những yếu tố ảnh hưởng này tác động theo cách nào?

Ai sử dụng hoặc có thể sử dụng những yếu tố ảnh hưởng này?

Làm thế nào có thể thúc đẩy những ảnh hưởng tích cực?

Có thể bổ sung những ảnh hưởng tích cực nào?

Tại sao doanh nghiệp KHÔNG tuân thủ?

Yếu tố ảnh hưởng nào có tác động tiêu cực đến việc tuân thủ?

Những yếu tố ảnh hưởng này tác động theo cách nào?

Ai sử dụng hoặc có thể sử dụng những yếu tố ảnh hưởng này?

Có thể giảm hoặc loại trừ những ảnh hưởng tiêu cực nào?

Những ảnh hưởng mạnh mẽ có thể là hành vi, môi trường, hệ thống, ảnh hưởng dựa trên thị trường, tài chính, thể chế, chính trị, luật pháp, văn hoá, v.v.. Trong chuỗi cung ứng hàng may mặc toàn cầu, những yêu cầu sản xuất đúng sản phẩm - với đúng số lượng - tại đúng nơi - vào đúng thời điểm cần thiết (Just-In Time) của bên đặt hàng có thể khiến nhà sản xuất yêu cầu NLĐ làm việc quá giờ. Trong cơ chế làm khoán, mục tiêu tăng sản lượng có thể khuyến khích việc sử dụng NLĐ không lộ diện, thường là các thành viên khác

trong gia đình NLD chính, để giúp NLD đó đạt được sản lượng tốt. Tại những nơi làm việc có nhiều NSDLĐ, việc thiếu quy định pháp luật về trách nhiệm chung có thể khuyến khích việc sử dụng phổ biến các nhà thầu phụ và NLD làm việc theo ngày - là những người thường dễ bị tổn thương đối với các thương tích và bệnh nghề nghiệp. Trong các doanh nghiệp nhỏ và vừa, cơ cấu quản lý nhỏ gọn và số năm kinh nghiệm hạn chế của các nhân sự chủ chốt có thể đồng nghĩa với việc họ có ít kiến thức và chuyên môn hơn về trách nhiệm tuân thủ pháp luật (Howe và cộng sự, 2014). Trong các công ty lớn, nguồn lực và quyền lực lớn hơn có thể mang lại năng lực tốt hơn và quan tâm nhiều hơn đến việc đối phó với những nỗ lực thực thi pháp luật hoặc che giấu các vi phạm (Howe và cộng sự, 2014). Trong các ngành có những “ông lớn” chi phối thị trường, các doanh nghiệp theo sau trong thị trường có thể sao chép những quy trình kinh doanh mà không xem xét các vấn đề tuân thủ. Những ví dụ thực tế này cho thấy tầm quan trọng của việc nghiên cứu sâu hơn từng trường hợp cụ thể và không bỏ qua bất kỳ nguyên nhân hoặc yếu tố ảnh hưởng nào.

● Bước 4: Tìm hiểu các bên liên quan

Bước 4 trong lập kế hoạch tuân thủ chiến lược là tìm hiểu các bên liên quan. Trong bối cảnh này, các bên liên quan là bất kỳ cá nhân, nhóm hay tổ chức nào có hoặc có thể

ảnh hưởng đến sự tuân thủ (Bryson, 1995, trang 27). Thanh tra lao động là cơ quan được chỉ định để thực thi các quy định quốc gia về lao động, nhưng những can thiệp của hoạt động thanh tra - thường được thực hiện dưới dạng xử phạt và các hình thức trừng phạt khác - không nhất thiết là để đạt được sự tuân thủ bền vững nhất. Nhiều bên liên quan cả ở khu vực công và khu vực tư, vì mục đích nào đó, có thể sử dụng những ảnh hưởng mạnh hơn và bền vững hơn so với những ảnh hưởng của thanh tra lao động để chống lại các khía cạnh tuân thủ cụ thể. Tận dụng được những ảnh hưởng đó có thể là một trong những chiến lược tuân thủ hiệu quả và bền vững nhất của thanh tra lao động.

Trong khi tìm hiểu các bên liên quan, thanh tra lao động nên cố gắng xác định những ảnh hưởng tiềm năng mà các bên liên quan này có thể sử dụng, khoảng trống nguồn lực bằng hiện vật mà họ có thể giải quyết và các mối quan hệ mà họ có thể hỗ trợ. Một khi đã cân nhắc các khía cạnh này, thanh tra lao động cần xác định những bên liên quan nào ủng hộ nhất các mục tiêu tuân thủ và bên nào phản đối nhất. Trên thực tế, việc hợp tác với cả bên ủng hộ và bên phản đối đều quan trọng vì nó sẽ giúp hạn chế ảnh hưởng của những bên phản đối nhất nếu không thể chấm dứt sự phản đối đó. Cuối cùng, thanh tra lao động phải kết nối các bên liên quan với những vấn đề và mục tiêu mà các bên đó có ảnh hưởng nhất để họ có thể điều chỉnh và nhằm tầm ảnh hưởng của mình nhằm tạo ra tác động lớn nhất.

● Bước 5: Tìm hiểu các can thiệp

Bước 5 trong lập kế hoạch về tuân thủ chiến lược là tìm hiểu các can thiệp. Với mục đích này, các can thiệp bao gồm tất cả các hoạt động, nhiệm vụ, hành động, chiến dịch hoặc chiến thuật mà thanh tra lao động có, hoặc các bên liên quan mà thanh tra lao động mời tham gia, để đạt được mục tiêu thực thi pháp luật hiệu quả, hiệu suất và tuân thủ pháp luật bền vững. Do có nhiều nguyên nhân tiềm ẩn gây ra sự không tuân thủ và NSDLĐ bị ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố khác nhau trong việc tuân thủ, để thúc đẩy sự tuân thủ cần có sự kết hợp đa dạng các can thiệp. Việc tìm hiểu những can thiệp này đòi hỏi thanh tra lao động tránh những cái bẫy của tư duy hạn hẹp dẫn đến hành động hạn hẹp (Bryson, 1995, tr. 26).



Các can thiệp thực thi là những biện pháp mà thanh tra lao động hoặc các cơ quan công quyền khác có thể sử dụng, chủ yếu là nhằm trừng phạt sự không tuân thủ; bao gồm các hình phạt hành chính hoặc hình sự, đình chỉ hoặc thu hồi giấy phép, thậm chí đóng cửa doanh nghiệp. Những can thiệp này cần được xem xét cẩn thận để đảm bảo chúng được áp dụng đầy đủ. Nếu một can thiệp nào đó chưa bao giờ được sử dụng hoặc chỉ được sử dụng trong một tình huống cụ thể thì không có nghĩa là nó không thể được sử dụng, hoặc không thể được sử dụng theo cách mới/cách khác. Các tầng lớp thủ tục nội bộ và giấy phép phức tạp không nên cản trở việc xem xét một can thiệp cụ thể, vì đây không phải là những trở ngại không thể vượt qua khi mục tiêu đặt ra chính là tuân thủ.

Để đạt được và duy trì sự tuân thủ, thanh tra lao động không nên tự giới hạn mình ở các can thiệp được quy định trong các quy chế và luật lệ nội bộ, vì có vô số các can thiệp tiềm ẩn có thể ảnh hưởng đến sự tuân thủ; mặc dù những can thiệp này có thể không được quy định trong luật, nhưng rõ ràng chúng không bị cấm. Để tạo điều kiện cho việc động não, chúng có thể được chia thành bốn loại chính: can thiệp về giáo dục và truyền thông, can thiệp về chính trị và hệ thống.

Các can thiệp giáo dục là những biện pháp nhằm ngăn ngừa sự không tuân thủ bằng các chương trình đào tạo, đánh giá, khuyến nghị, hướng dẫn, và diễn giải. Ví dụ, can thiệp giáo dục có thể được sử dụng để thúc đẩy yêu cầu về quyền lao động bằng cách giáo dục cho NLĐ về quyền của họ và cách thức mà họ có thể tiếp cận sự bảo vệ các quyền



Phát huy thẩm quyền đã tồn tại 60 năm

Từ năm 2009 trở đi, Vụ Tiền lương và thời giờ làm việc (WHD) thuộc Bộ Lao động Hoa Kỳ bắt đầu tăng cường các biện pháp cưỡng chế thực thi bằng cách sử dụng thẩm quyền của mình để ra lệnh khám xét và trát đòi hầu tòa, và thu tiền bồi thường thiệt hại. Thẩm quyền này hiếm khi được sử dụng trong thực tế, một phần là do các tầng lớp thủ tục nội bộ và các loại giấy phép cần thiết. Bằng cách loại bỏ tư duy hạn hẹp, cơ quan thanh tra đã tận dụng tối đa các công cụ thực thi của mình để gây ảnh hưởng đến sự tuân thủ bằng cách tiến hành các cuộc thanh tra hiệu quả hơn, đảm bảo bồi thường thiệt hại cho NLĐ và xử phạt những NSDLĐ không tuân thủ.

này thông qua thanh tra lao động; và giáo dục NSDLĐ về nhiệm vụ của họ và cách thức mà họ có thể tiếp cận với sự hỗ trợ tuân thủ thông qua thanh tra lao động hoặc các bên liên quan khác.

Các can thiệp truyền thông là những biện pháp nhằm thúc đẩy sự tuân thủ thông qua các phương tiện như chiến dịch nâng cao nhận thức do NLĐ, NSDLĐ và/hoặc người dân nói chung thực hiện và nhắm tới chính những nhóm đối tượng này, hoặc các chiến dịch nêu tên và tuyên dương/phê bình. Cục Điều kiện làm việc của Bồ Đào Nha là một ví dụ điển hình, họ đã thiết kế các chiến dịch truyền thông kết hợp với NSDLĐ và các hiệp hội của một ngành cụ thể. Các chiến dịch này đề ra những mục tiêu tuân thủ cụ thể và khung thời gian cần thiết để đạt được những mục tiêu này, sử dụng các trang web của NSDLĐ, bản tin, ấn phẩm, và pano quảng cáo để tiếp cận nhóm đối tượng mục tiêu.

Các can thiệp chính trị là những biện pháp nhằm thúc đẩy sự tuân thủ bằng cách

gây áp lực chính trị. Những can thiệp này có thể liên quan đến tính hiệu lực của một hiệp định thương mại, gia nhập Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế OECD, phê chuẩn và/hoặc tuân thủ các Công ước của ILO, hoặc liên quan đến quá trình phê duyệt khoản vay từ Ngân hàng Thế giới. Kể từ tháng 1 năm 2015, Swaziland đã không còn đủ điều kiện để được hưởng lợi từ Đạo luật AGOA (Đạo luật về tăng trưởng và cơ hội phát triển kinh tế tại châu Phi) vì không chứng minh được rằng nước này đạt được tiến bộ trong việc bảo vệ các quyền của NLĐ được quốc tế công nhận (USTR, 2014). Từ đó đến nay, quốc gia này đã hợp tác với ILO để cải thiện sự tuân thủ và lấy lại vị thế đủ điều kiện hưởng lợi từ đạo luật ưu đãi trên (AGOA.info, 2016).

Các can thiệp hệ thống là những biện pháp nhằm thúc đẩy sự tuân thủ thông qua việc tạo ra/mở rộng các rào cản hoặc tiếp cận với việc gia nhập một hệ thống nào đó, bao gồm cả việc tận dụng các giấy chứng nhận, giấy phép, giấy đăng ký; và tạo ra/mở rộng việc tiếp cận các lợi ích và đặc quyền,

bao gồm các hợp đồng với chính phủ, các khoản vay, viện trợ, và xác định cũng như khắc phục các khoảng trống pháp luật hay thực tiễn. Tại Các tiểu Vương quốc Ả-rập Thống nhất, Hệ thống Bảo vệ tiền lương của Bộ Lao động kết nối các ngân hàng và các đại lý được ủy quyền để nhận khoản trả lương của NLĐ thay mặt cho Bộ Lao động (ILO, 2016). Nếu NSDLĐ không trả lương đúng hạn hoặc trả ít hơn số lương quy định, họ sẽ không được cấp thêm giấy phép lao động cho người nước ngoài nữa. Do lao động di cư chiếm tỷ lệ lớn trong lực lượng lao động, nguy cơ mất giấy phép lao động là một động cơ khuyến khích tuân thủ mạnh mẽ.

Thanh tra lao động cũng nên xem xét cách thức tác động của bất kỳ can thiệp nào trong số này mà có thể được tăng cường và mở rộng bằng cách thúc đẩy các bên liên quan khác. Hai trường hợp điển hình là cách thức mà Cục Điều kiện làm việc của Bồ Đào Nha đã phối hợp với NSDLĐ và các tổ chức của NSDLĐ để tiếp cận các nhóm đối tượng mục tiêu; và cách thức mà Bộ Lao động của Các tiểu Vương quốc Ả-rập Thống nhất đã kết nối với các ngân hàng để đảm bảo sự tuân thủ tự động trong trả lương.

● Bước 6: Triển khai việc lập kế hoạch tuân thủ chiến lược

Bước 6 trong lập kế hoạch tuân thủ chiến lược bao gồm việc triển khai kế hoạch tuân thủ chiến lược. Điều này đòi hỏi phải tuân theo các bước ở trên để biến sự kết hợp các can thiệp thành một lộ trình triển khai cụ thể. Bên cạnh đó, cần xây dựng một chiến lược khuyến khích các bên liên quan tham gia, lập ngân sách triển khai, và thiết kế các chỉ số để đánh giá hiệu quả hoạt động. Khi xây dựng lộ trình triển khai, thanh tra lao động cần coi mỗi can thiệp là cơ hội để khuyến khích một mục tiêu tuân thủ. Do đó, việc sắp xếp thứ tự ưu tiên, kết hợp và điều phối các biện pháp can thiệp là một cách để dần tăng áp lực đối với duy trì tuân thủ bền vững trong cộng đồng đích. Thanh tra lao động có thể tiến hành thanh tra ở nhiều giai đoạn khác nhau, được hỗ trợ bởi các chiến dịch truyền thông hoặc giáo dục; hoặc có thể bắt đầu bằng một chiến dịch truyền thông, tiếp theo là các chiến dịch giáo dục, và kết thúc bằng các chiến dịch thanh tra.

Khi xây dựng một chiến lược để mời các bên liên quan tham gia, điều quan trọng là phải cân nhắc xem làm thế nào để thanh tra lao động có thể hợp tác với các bên ủng hộ và vận động được các bên phản đối. Việc hợp tác với một số bên liên quan có thể yêu cầu phải có văn bản chính thức như biên bản ghi nhớ hoặc các cơ chế khác. Có thể vận động các bên phản đối bằng cách tạo cho họ cơ hội tham gia vào hoạt động xây dựng giải pháp.



Trong khi lập ngân sách triển khai, thanh tra lao động nên xem xét lại các nguồn lực, dữ liệu về thực thi và tuân thủ đã được xác định trong Bước 1, kể cả nguồn lực và dữ liệu của các bên liên quan được xác định trong Bước 4, và cân nhắc xem làm thế nào họ có thể tận dụng tối đa cả hai nguồn tài nguyên này để lấp đầy những thiếu hụt về nguồn lực.

Khi đánh giá kết quả hoạt động, thanh tra lao động nên xem xét liệu rằng, tại sao và bằng cách nào một can thiệp cụ thể có thể gây ảnh hưởng đến sự tuân thủ. Cho dù lựa chọn chỉ số nào để đánh giá hiệu quả hoạt động, tất cả các kế hoạch tuân thủ chiến lược cũng cần được rà soát thông qua một mô hình cải tiến liên tục - cho phép cơ quan thanh tra lao động thử nghiệm, đánh giá và phát triển.

IV. Kết luận

Mô hình tuân thủ chiến lược pháp luật lao động cung cấp cho thanh tra lao động một phương pháp luận mới để đạt được kết quả tuân thủ mặc dù nguồn lực còn hạn chế, quyền hạn còn chưa phù hợp mà vẫn phải gánh trọng trách trong việc thúc đẩy tuân thủ pháp luật. Dựa trên các công cụ và chiến lược ngày càng sáng tạo và có tính thuyết phục của các cơ quan thanh tra lao động đang chuyển đổi, việc lập kế hoạch tuân thủ chiến lược tạo ra một cơ chế bổ sung cho phép tất cả các cơ quan thanh tra lao động sử dụng mô hình tuân thủ chiến lược này.

Ban Quản lý Lao động, Thanh tra Lao động và An toàn - Sức khỏe Nghề nghiệp
(LABADMIN/OSH)

Văn phòng Lao động Quốc tế
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Thụy Sĩ

Tel: +41 22 799 67 15
Fax: +41 22 799 68 78
Email: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh

Tài liệu tham khảo

AGOA.info. Swaziland đáp ứng các chuẩn của ILO vào tháng 6 – Nguồn lực. Có thể xem tại:

<https://agoa.info/news/article/6021-swaziland-to-fulfill-ilo-benchmarks-in-june-sources.html> (truy cập ngày 09/10/2017).

Bryson, J. M. 1995. Lập kế hoạch chiến lược cho các tổ chức công và phi chính phủ:

Hướng dẫn tăng cường và duy trì thành tựu về mặt tổ chức (San Francisco, Nhà xuất bản Jossey-Bass), bản chỉnh sửa.

Howe, J., Hardy, T., Cooney S. 2014. Cải tiến việc thực thi các tiêu chuẩn việc làm ở Úc: Rà soát các hoạt động của FWO từ 2006 đến 2012, Trung tâm Pháp luật Việc làm và Quan hệ Lao động, Đại học Luật Melbourne, Đại học Tổng hợp Melbourne. Có thể xem tại:

http://law.unimelb.edu.au/___data/assets/pdf_file/0008/1556738/FWOReport-FINAL.pdf (truy cập ngày 19/06/2017).

Văn phòng Lao động Quốc tế (ILO). 2006. Chiến lược và Thực hành đối với Thanh tra Lao động, Tài liệu GB.297/ESP/3, Tổng cục Quản trị, phiên họp 297, Geneva. Có thể xem tại:

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf> (truy cập ngày 09/10/2017).

2016. Hệ thống bảo tiền vệ lương, Các tiểu Vương quốc Ả-rập Thống nhất, Cơ quan Lao động Di cư, cơ sở dữ liệu về thực hành tốt, cập nhật lần cuối ngày 18/07/2016. Có thể xem tại:

http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/351/MoL_UAE_Guidelines_WPS.pdf (truy cập ngày 09/10/2017).

Quỹ Kinh tế Mới (NEF), 2005. Kinh tế hành vi: 7 nguyên tắc dành cho nhà hoạch định chính sách. Có thể xem tại:

http://b3cdn.net/nefoundation/cd98c5923342487571_v8m6b3g15.pdf (truy cập ngày 09/10/2017).

Cục Điều kiện việc làm của Bồ Đào Nha. Có thể xem tại:

[http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/Campanhas/Campanhasrealiza-das/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/Campanhas/Campanhasrealiza-das/Paginas/default.aspx) (truy cập ngày 09/10/2017).

Bộ Lao động Hoa Kỳ và Chính phủ Colombia (USDOL/Colombia). 2011. Kế hoạch Hành động của Colombia về quyền lao động. Có thể xem tại:

<https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/morocco/pdfs/Colombian%20Action%20Plan%20Related%20to%20Labor%20Rights.pdf> (truy cập ngày 09/10/2017).

Cơ quan đại diện thương mại Hoa Kỳ (USTR). Tổng thống Obama đưa Swaziland ra và đưa Madagascar trở lại danh sách các quốc gia hưởng lợi từ Đạo luật AGOA. Có thể xem tại:

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/June/President-Obama-removes-Swaziland-reinstates-Madagascar-for-AGOA-Benefits> (truy cập ngày 09/10/2017).

Weil, D. 2008. “Phương pháp chiến lược về thanh tra lao động”, Tạp chí Lao động Quốc tế (Geneva), Quyển 147, Kỳ 4, trang 349- 353. Có thể xem tại:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1564-913X.2008.00040.x/epdf> (truy cập ngày 09/10/2017).

