

KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA VỀ KINH DOANH VÀ QUYỀN CON NGƯỜI: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

• PGS.TS. Nguyễn Thị Thanh Hải*

Tóm tắt: “Tôn trọng, bảo vệ và khắc phục” về quyền con người trong bối cảnh kinh doanh là một khuôn khổ quốc tế đã được Liên hợp quốc, cộng đồng quốc tế thừa nhận. Để thực hiện khuôn khổ này, nhiều quốc gia đã tiến hành xây dựng Kế hoạch hành động quốc gia về kinh doanh và quyền con người. Bài viết này, trên cơ sở giới thiệu các văn kiện, sáng kiến quốc tế về kinh doanh và quyền con người và kinh nghiệm thực hiện của các quốc gia để đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam.

Từ khóa: UNGP, Kế hoạch hành động quốc gia, kinh doanh, quyền con người.

Abstract: “Respecting, protecting and overcoming” human rights in the business context is an international framework recognized by the United Nations and the international community. In order to implement this framework, many countries have developed national action plans on business and human rights. This article, on the basis of introducing international documents and initiatives on business and human rights, and the experience of other countries, makes some recommendations for Vietnam.

Keywords: UNGP, National Action Plan, Business, Human Rights.

Ngày nhận: 09/11/2020 Ngày phản biện, đánh giá: 17/11/2020 Ngày duyệt: 23/11/2020

Bảo đảm quyền con người trong hoạt động sản xuất kinh doanh là một chủ đề quan tâm quốc tế trong những thập kỷ gần đây. Các doanh nghiệp, dù ở bất kỳ lĩnh vực và với quy mô hoạt động nào,

thì khi thực hành kinh doanh đều có thể gây nên những tác động tiêu cực đến quyền con người. Những thảo luận về sự cần thiết phải có trách nhiệm quyền con người đã dẫn tới việc hình thành khuôn khổ quốc tế về kinh doanh và

(*) Viện Quyền con người, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

quyền con người. Cột mốc quan trọng đánh dấu sự phát triển của các chuẩn mực quốc tế về kinh doanh và quyền con người là quyết định của Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc về việc thông qua văn kiện “các Nguyên tắc hướng dẫn về kinh doanh và quyền con người” (The Guiding Principles on Business and Human Rights - UNGP) năm 2011. Mục đích của Hướng dẫn này là để thúc đẩy thực hiện các chuẩn mực về quyền con người trong kinh doanh thông qua việc áp dụng khuôn khổ “tôn trọng, bảo vệ và khắc phục”. Để bảo đảm việc thực hiện có hiệu quả Nguyên tắc hướng dẫn về kinh doanh và quyền con người được thông qua, Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc đã kêu gọi các quốc gia xây dựng Kế hoạch hành động quốc gia (National Action Plan – NAP).

Phát triển kinh tế thành công và bền vững là một mục tiêu quan trọng của Việt Nam. Kể từ khi thực hiện chính sách đổi mới, doanh nghiệp đã có nhiều đóng góp quan trọng về kinh tế, góp phần mang lại sự phát triển cho Việt Nam, nhưng mặt khác, hoạt động kinh doanh cũng đã gây nên nhiều rủi ro đối với sự phát triển xã hội và môi trường. Chính vì vậy, để phát triển, bên cạnh việc tạo môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp thực hiện hoạt động kinh doanh, Việt Nam cũng cần xây dựng khung chính sách và pháp luật dựa trên thực tiễn pháp luật quốc tế và bối cảnh kinh doanh toàn cầu để hạn chế những

tác động tiêu cực về quyền con người do doanh nghiệp gây nên. Bài viết này giới thiệu khuôn khổ và kinh nghiệm quốc tế trong việc xây dựng và thực hiện kế hoạch hành động quốc gia về kinh doanh và quyền con người, trên cơ sở đó, đưa ra một số đề xuất, khuyến nghị cho Việt Nam.

1. Khuôn khổ quốc tế về kinh doanh và quyền con người

Mặc dù các quy định về trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp được hình thành từ khá sớm, gắn với quá trình phát triển của các công ty, các quy tắc, chuẩn mực quốc tế về kinh doanh và quyền con người chỉ được bắt đầu được thảo luận và phát triển từ những năm 2000, gắn với các nỗ lực của các tổ chức quốc tế, đặc biệt là Liên hợp quốc. Trong khuôn khổ hoạt động của Liên hợp quốc, các sáng kiến, diễn đàn, cơ chế về kinh doanh và quyền con người đã dần dần được hình thành. Theo đó, Ủy ban Nhân quyền (cơ quan tiền thân của Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc hiện nay) đã bổ nhiệm vị trí Đại diện đặc biệt của Tổng thư ký vấn đề quyền con người và các tập đoàn xuyên quốc gia và các doanh nghiệp khác (2005- 2011).¹ Mục đích của Đại diện đặc biệt là nhận diện và làm rõ các chuẩn mực về trách nhiệm quyền con người của doanh nghiệp, thúc đẩy vai trò của nhà nước và làm rõ tác động của các doanh nghiệp đến quyền con người.² Tiếp đó, Nhóm công tác về vấn đề quyền con người, tập

đoàn xuyên quốc gia và các doanh nghiệp khác được Hội đồng Nhân quyền thành lập năm 2011 nhằm mục đích thúc đẩy và chia sẻ bài học, kinh nghiệm khi thực hiện UNGP, hỗ trợ xây dựng năng lực áp dụng UNGP, và đưa ra khuyến nghị về các biện pháp khắc phục khi có vi phạm v.v..³ Diễn đàn Kinh doanh và quyền con người cũng được Liên hợp quốc tổ chức thường niên với sự tham gia của hàng nghìn đại biểu đến từ các tổ chức quốc tế, chính phủ, doanh nghiệp, nhà đầu tư, các hiệp hội, tổ chức phi chính phủ, truyền thông và các bên liên quan khác để thảo luận về các nội dung liên quan đến thuận lợi, thách thức khi thực hiện UNGP.⁴ Gần đây, Nhóm công tác mở liên chính phủ về xây dựng văn kiện quốc tế có tính ràng buộc quốc tế đối với vấn đề nhân quyền và doanh nghiệp (2014) cũng được thành lập để hỗ trợ quá trình xây dựng công ước quốc tế về chủ đề này.⁵ Nhờ các nỗ lực của cộng đồng quốc tế mà một số văn kiện quốc tế quan trọng về kinh doanh và quyền con người đã được hình thành. Có thể kể đến các văn kiện dưới đây:

- ***Thỏa ước toàn cầu của Liên hợp quốc (the UN global compact, 2000)***: Đây là văn kiện đưa ra 10 nguyên tắc trên bốn lĩnh vực là: quyền con người, lao động, tham nhũng và môi trường. Hiện nay mạng lưới Thỏa ước toàn cầu của Liên hợp quốc đã có sự tham gia của 166 quốc gia trong đó có Việt Nam và hơn 10,4 nghìn doanh nghiệp.⁶

- ***Dự thảo Quy tắc về trách nhiệm của các Tập đoàn xuyên quốc gia và các doanh nghiệp khác đối với quyền con người*** (2003): Được Tiểu ban bảo vệ và Thúc đẩy quyền của Liên hợp quốc soạn thảo nhằm đưa ra quy định về giải quyết vi phạm quyền con người do doanh nghiệp gây nên. Tuy nhiên, bản dự thảo Quy tắc này cuối cùng đã không được thông qua.

- ***Các nguyên tắc hướng dẫn về kinh doanh và quyền con người (UNGP)*** được Hội đồng Nhân quyền của Liên hợp quốc thông qua tháng 6/2011. Đây là văn kiện quốc tế đầy đủ và toàn diện đầu tiên về trách nhiệm quyền con người của doanh nghiệp được xây dựng trên cơ sở có tham vấn rộng rãi và được nhiều bên liên quan ghi nhận. UNGP đưa ra 30 nguyên tắc (trong đó có 8 Nguyên tắc nền tảng và 22 nguyên tắc vận hành) để nhà nước và doanh nghiệp cùng tuân thủ. UNGP dựa trên ba trụ cột chính là “bảo vệ, tôn trọng và khắc phục” Cụ thể, Hướng dẫn này kêu gọi (1) quốc gia có nghĩa vụ bảo vệ và chống lại vi phạm quyền con người do doanh nghiệp gây ra thông qua việc ban hành và thực hiện các chính sách, quy định pháp luật và cơ chế giám sát, xét xử vi phạm thích hợp; (2) doanh nghiệp có trách nhiệm tôn trọng quyền con người; và (3) các nạn nhân bị ảnh hưởng do tác động tiêu cực của hoạt động kinh doanh được tiếp cận các biện pháp khắc phục cả tư pháp và ngoài tư pháp hiệu quả.

- Dự thảo văn kiện ràng buộc pháp lý của Luật quốc tế về quyền con người quy định về hoạt động của tập đoàn xuyên quốc gia và các doanh nghiệp khác: Đây là dự thảo công ước đang trong quá trình xây dựng nhằm kêu gọi các quốc gia thực hiện nghĩa vụ bảo đảm quyền con người trong bối cảnh kinh doanh. Tính đến tháng 11/2020, Nhóm công tác mở liên chính phủ của Liên hợp quốc đã có sáu kỳ họp để thảo luận về nội dung của dự thảo công ước này.⁷

- Các công ước của ILO về bảo vệ quyền của người lao động trong mối quan hệ với doanh nghiệp. Có thể kể đến một số công ước và sáng kiến quan trọng như: Tuyên bố ba bên về các nguyên tắc liên quan đến Tập đoàn xuyên quốc gia và chính sách xã hội (1977); Công ước về Lao động cưỡng bức (1930); Công ước về Quyền tự do hiệp hội và bảo vệ quyền tổ chức (1948); Công ước về Quyền tổ chức và Thương lượng tập thể (1949); Công ước về Thù lao bình đẳng (1951); Công ước về Xóa bỏ Lao động cưỡng bức (1930); Công ước về chống phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp (1958); Công ước về tuổi tối thiểu (1973); Công ước về xóa bỏ tình trạng lao động trẻ em tồi tệ nhất (1999).

Ngoài những văn kiện nêu trên, các cam kết quốc tế về kinh doanh và quyền con người còn được ghi nhận trong *Chương trình mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030* của Liên hợp

quốc (2015), *Hướng dẫn dành cho các doanh nghiệp đa quốc gia do Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (OECD)* thông qua năm 1976 (sửa đổi năm 2000), *Bộ tiêu chuẩn 26000 về trách nhiệm xã hội* do Tổ chức tiêu chuẩn quốc tế thông qua (2010), *Sáng kiến báo cáo toàn cầu về bền vững* do tổ chức Sáng kiến báo cáo toàn cầu (GRI) thông qua, thực hiện từ 1997, *Quyền trẻ em và các Nguyên tắc kinh doanh* (2012) được UNICEF, the Global Compact và Save the Children xây dựng. Một số Hiệp định thương mại đa phương mà Việt Nam đã phê chuẩn như *Hiệp định thương mại toàn diện và tiến bộ xuyên Thái bình dương (CPTPP)*, *Hiệp định thương mại tự do giữa Liên minh châu Âu và Việt Nam (EVFTA)* cũng có điều khoản về bảo đảm quyền của người lao động trong hoạt động thương mại.

Các chuẩn mực quốc tế về kinh doanh và quyền con người vẫn đang trong quá trình hoàn thiện. Bên cạnh các nguyên tắc, chuẩn mực quyền con người được ghi nhận trong công ước quốc tế của Liên hợp quốc có thể áp dụng trong mọi bối cảnh, kể cả môi trường kinh doanh, thì các văn kiện chuyên biệt về kinh doanh và quyền con người hiện nay chủ yếu là mang tính khuyến nghị mà chưa có tính ràng buộc pháp lý. Mặc dù vậy, đây là những văn kiện quan trọng có tính hướng dẫn về chuyên môn giúp cho các quốc gia xây dựng hành lang pháp lý về kinh

doanh và quyền con người phù hợp với bối cảnh chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của mình.

2. Kế hoạch hành động quốc gia về kinh doanh và quyền con người và việc thực hiện của các quốc gia

Như trên đã đề cập, văn kiện quan trọng đưa ra các tiêu chuẩn có tính chất toàn cầu về kinh doanh và quyền con người là UNGP. Sau khi được Hội đồng Nhân quyền thông qua vào năm 2011, UNGP đã nhanh chóng được các tổ chức quốc tế, quốc gia, hiệp hội doanh nghiệp, và doanh nghiệp ủng hộ. Ủy ban Châu Âu đưa ra cam kết hỗ trợ thực hiện UNGP và kêu gọi các quốc gia thành viên Liên minh châu Âu xây dựng Kế hoạch hành động quốc gia để thực hiện Hướng dẫn này.⁸ Tổ chức các Quốc gia châu Mỹ đã thông qua nghị quyết cam kết thúc đẩy UNGP và kêu gọi các quốc gia thành viên áp dụng UNGP vào năm 2014.⁹ Liên minh châu Phi cũng cam kết hỗ trợ phát triển khuôn khổ châu Phi về thực hiện UNGP vào năm 2015.¹⁰ Ở khu vực châu Á, đặc biệt là ASEAN, các sáng kiến hoạt động nhằm thúc đẩy trách nhiệm quyền con người đã được thực hiện. Nhiều diễn đàn về kinh doanh có trách nhiệm cũng đã được tổ chức tại khu vực, chẳng hạn, năm 2018, Diễn đàn ASEAN về thúc đẩy quyền con người thông qua thực tiễn kinh doanh đã được tổ chức. Ủy Ban liên Chính phủ ASEAN về quyền con người cũng lấy UNGP làm khung phân tích cho nghiên cứu cơ bản ở cấp

khu vực về kinh doanh và quyền con người vào năm 2014.¹¹

Hướng dẫn dành cho các doanh nghiệp đa quốc gia do Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển của OECD thông qua được sửa đổi năm 2011 để bổ sung nội dung về kinh doanh và quyền con người của UNGP.¹²

Chỉ ba năm sau khi UNGP được thông qua, Hội đồng Nhân quyền kêu gọi các quốc gia xây dựng kế hoạch hành động quốc gia để thực hiện hướng dẫn này. LHQ coi Kế hoạch hành động quốc gia là một “chiến lược về chính sách đang trong quá trình phát triển được quốc gia xây dựng để bảo vệ khỏi các tác động bất lợi về quyền con người do doanh nghiệp gây nên trên cơ sở phù hợp với UNGP”.¹³ Nhóm công tác của Liên hợp quốc về kinh doanh và quyền con người đã có nhiều hoạt động để hỗ trợ các quốc gia xây dựng, thông qua và cập nhật kế hoạch hành động quốc gia.

Tính đến tháng 11/2020, có 25 quốc gia thông qua Kế hoạch hành động quốc gia, và 17 quốc gia khác đang trong quá trình phát triển hoặc có cam kết xây dựng Kế hoạch hành động quốc gia về kinh doanh và quyền con người.¹⁴ Ở khu vực châu Á, bên cạnh một số quốc gia đã xây dựng kế hoạch hành động quốc gia như Hàn Quốc, Thái Lan thì các quốc gia khác như Ấn Độ, Malaysia, Mông Cổ, Indonesia đều đang trong quá trình chuẩn bị thông qua kế hoạch này.¹⁵ Hiện nay, Văn

phòng UNDP khu vực Châu Á - Thái Bình Dương đang thực hiện chương trình Kinh doanh và quyền con người ở Châu Á (UNDP B+HR Asia), nhằm hỗ trợ nâng cao nhận thức, năng lực thúc đẩy kinh doanh và quyền con người, cho các quốc gia trong khu vực, trong đó có Việt Nam.¹⁶

3. Đánh giá khả năng xây dựng kế hoạch hành động quốc gia về quyền con người cho Việt Nam

UNGP kêu gọi các quốc gia cần thực hiện nghĩa vụ tôn trọng quyền con người trong bối cảnh kinh doanh. Cụ thể, các quốc gia có nghĩa vụ hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm tôn trọng quyền con người của doanh nghiệp; bảo đảm sự tương thích giữa nghĩa vụ nhà nước về bảo vệ quyền con người với pháp luật và chính sách về kinh doanh. Khi có vi phạm quyền con người do doanh nghiệp gây nên, nhà nước cần bảo đảm có các loại cơ chế chế tài, bồi thường, khắc phục.

Công cuộc đổi mới trong những thập kỷ vừa qua đã giúp Việt Nam trở thành điểm đến hấp dẫn cho đầu tư trực tiếp nước ngoài và là quốc gia xuất khẩu lớn trong chuỗi cung ứng toàn cầu. Những thành công về phát triển kinh tế của Việt Nam có đóng góp không nhỏ của khối doanh nghiệp thông qua việc nộp thuế, tạo việc làm và cải thiện mức sống, giúp người dân thoát khỏi đói nghèo. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp ở Việt Nam cũng chứa đựng

nhiều rủi ro đến xã hội và môi trường. Những tác động này ảnh hưởng đến người lao động, người tiêu dùng, cộng đồng nơi các doanh nghiệp hoạt động, và đến các nguồn tài nguyên thiên nhiên quan trọng đối với sinh kế của các cộng đồng liên quan.

Để phát triển bền vững, Việt Nam cần xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật, chương trình về trách nhiệm quyền con người trong kinh doanh trong đó xây dựng kế hoạch hành động quốc gia về kinh doanh và quyền con người để thực hiện UNGP là một biện pháp thích hợp trong bối cảnh hiện nay. Kế hoạch này, nếu được thực hiện sẽ giúp cho Việt Nam có lộ trình hoàn thiện và thực hiện chính sách, pháp luật về kinh doanh có trách nhiệm và quyền con người.

Trong những năm gần đây, nội dung của UNGP đã được phổ biến ở các bộ, ngành liên quan cũng như trong cộng đồng doanh nghiệp ở Việt Nam. Một số hội thảo, tập huấn và nghiên cứu đánh giá về kinh doanh và quyền con người, quyền trẻ em đã được triển khai. Tuy nhiên, hiện nay Việt Nam vẫn chưa có lộ trình cụ thể về xây dựng kế hoạch hành động quốc gia về kinh doanh và quyền con người. Để chuẩn bị cho việc xây dựng kế hoạch này Việt Nam cần thực hiện các bước cụ thể như sau:

Thứ nhất, cần tổ chức các hoạt động nâng cao nhận thức và năng lực như tổ chức hội thảo, tập huấn, xác

định cơ quan đầu mối, thành lập các nhóm công tác liên ngành về kinh doanh và quyền con người để tạo sự cam kết của Chính phủ.

Thứ hai, cần tiến hành đánh giá quốc gia về kinh doanh và quyền con người dựa trên cơ sở khuôn khổ UNGP và tổ chức các hội nghị tham vấn với Chính phủ, doanh nghiệp và các bên liên quan để xác định các vấn đề quyền con người quan trọng cần giải quyết trong bối cảnh kinh doanh ở Việt Nam hiện nay.

Thứ ba, cần xây dựng nội dung và công bố Kế hoạch hành động quốc gia về kinh doanh và quyền con người.

Thứ tư, sau khi Kế hoạch hành động được thông qua, cần có các cơ chế thực hiện và giám sát kết quả đạt được sau một thời gian nhất định. ■

Tài liệu tham khảo

(1);(2) Nghị quyết số E/CN.4/RES/2005/69 ngày 20/4/2005 của Ủy ban Nhân quyền

(3) Cao Ủy Nhân quyền LHQ, Nhóm công tác về vấn đề quyền con người tập đoàn xuyên quốc gia và các doanh nghiệp khác. Thông tin có tại: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/dtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>

(4) Cao Ủy Nhân quyền LHQ, Diễn đàn về Kinh doanh và Quyền con người. Thông tin có tại: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/ForumonBusinessandHumanRights.aspx>.

(5) Nghị quyết thành lập Nhóm công tác mở này được sự ủng hộ của 20 quốc gia thành viên Hội đồng nhân quyền trong đó có Việt Nam.

(6) Thỏa ước toàn cầu của Liên hợp quốc. Thông tin có tại: <https://www.unglobalcompact.org>

(7) Dự thảo hai của Văn kiện ràng buộc pháp lý của Luật quốc tế về quyền con người quy định về hoạt động của tập đoàn xuyên quốc gia và các doanh nghiệp khác có tại: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Session6/Pages/Session6.aspx>

(8) Hội đồng châu Âu. Tuyên bố của Ủy ban Bộ trưởng về UNGP, (2014). Thông tin có tại: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c6ee3

(9) Báo cáo về phiên họp thứ 29 của Hội đồng Nhân quyền LHQ [UN Doc A/HRC/29/28], ngày 28 tháng 4/2015. Thông tin có tại: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx>

(10) Báo cáo về phiên họp thứ hai mươi chín của Hội đồng Nhân quyền LHQ [UN Doc A/HRC/29/28], ngày 28 tháng 4/2015. Thông tin có tại: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Reports.aspx>

(11) Ủy ban liên chính phủ ASEAN về quyền con người, Nghiên cứu ban đầu về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp và quyền con người ở ASEAN, (2014).

(12) OECD, "Hướng dẫn của OECD dành cho các Doanh nghiệp đa quốc gia". Thông tin có tại: <https://mneguferences.oecd.org/guferences/>.

(13) UNGP, "Hướng dẫn về kế hoạch hành động quốc gia về kinh doanh và quyền con người" (11/2016), trang i. Tài liệu có tại: https://www.ohchr.org/Document/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf

(14) OHCHR, "Kế hoạch hành động quốc gia của Nhà nước về Kinh doanh và Quyền con người". Thông tin có tại: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>