

KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VỀ XÓA BỎ LAO ĐỘNG TRẺ EM VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

KHÚC THỊ TRANG NHUNG* – PHẠM THỊ HƯƠNG GIANG**

Việc thụ lý, giải quyết yêu cầu phản tố góp phần giúp Thẩm phán giải quyết vụ án được khách quan, toàn diện và triệt để. Tuy nhiên, hiện nay yếu tố quan trọng để thụ lý, giải quyết đúng yêu cầu phản tố chính là phải có phương pháp phân tích khoa học, nhận diện đúng yêu cầu phản tố thì lại chưa có được quan điểm và cách hiểu thống nhất. Bài viết làm rõ những vấn đề về lý luận và thực tiễn việc thụ lý, giải quyết yêu cầu phản tố trong quá trình giải quyết vụ án dân sự.

Từ khóa: Vụ án, yêu cầu phản tố, Tòa án, tính liên quan, tính độc lập tương đối.

Ngày nhận bài: 15/10/2021; Biên tập xong: 22/11/2021; Duyệt đăng: 18/04/2022

Child labor has become a leading concern worldwide. It's necessary that countries have to a strong legal framework to protect the children rights and eliminate child labor. The article describes the experience of eliminating child labor in 3 countries and regions: China, the U.S. and Africa. Then, the author suggests a valuable lesson for Vietnamese law.

Keywords: Children, child labor, eliminating child labor.

1. Khái niệm lao động trẻ em và xóa bỏ lao động trẻ em

Dưới góc độ pháp luật quốc tế: Khái niệm “trẻ em” được định nghĩa từ rất sớm trong các văn bản quốc tế, Công ước quốc tế về quyền trẻ em quy định: “Trong phạm vi Công ước này, trẻ em có nghĩa là người dưới 18 tuổi, trừ trường hợp luật pháp áp dụng với trẻ em đó quy định dưới tuổi thành niên sớm hơn” (Điều 1). Công ước số 182 về nghiêm cấm và hành động khẩn cấp xóa bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất năm 1999 (Công ước 182) cho rằng: “Thuật ngữ “trẻ em” sẽ áp dụng cho tất cả những người dưới 18 tuổi” (Điều 2). Như vậy, các công ước quốc tế đã lấy tiêu chí về độ tuổi để xác định một người là trẻ vị thành niên hay người đã trưởng thành bởi sự phát triển về thể chất giúp người lao động đảm nhận được các công việc nặng nhọc, độc hại và nguy hiểm tới sức khỏe. Tiêu chí này là khung tiêu chí mở, các quốc gia có thể quy định thấp hoặc cao hơn mức trần là 18 tuổi đối với lao động trẻ em.

Cũng từ tiêu chí độ tuổi mà Tổ chức Lao động quốc tế - ILO nhận diện lao động trẻ em theo Công ước số 138 về tuổi tối thiểu để làm việc năm 1973 và thời giờ

làm việc, loại công việc và nơi làm việc được xem là nguy hại cho người dưới 18 tuổi theo Công ước 182. Theo đó, độ tuổi tối thiểu quy định trong pháp luật quốc gia không được dưới 15 tuổi hay không được thấp hơn độ tuổi giáo dục bắt buộc¹. Hiện nay vẫn chưa có định nghĩa thống nhất về lao động trẻ em. Cần phải hiểu là mọi công việc hàng ngày trẻ em làm không phải đều là lao động trẻ em. Do đó, xác định rõ phạm vi và khái niệm lao động trẻ em là căn cứ để xóa bỏ tình trạng lao động trẻ em và xây dựng nội hàm của pháp luật xóa bỏ lao động trẻ em. Không chỉ dựa trên tiêu chí về độ tuổi như khái niệm “trẻ em”, khái niệm “lao động trẻ em” phải xét trên góc độ về tính chất công việc mà trẻ em phải làm.

ILO đưa ra phạm vi khái niệm lao động trẻ em như sau: “Thuật ngữ lao động trẻ em thường được định nghĩa là công việc làm mất đi tuổi thơ của trẻ, tiềm năng và phẩm giá của chúng, và có tác động tiêu

* Thạc sĩ, Giảng viên Khoa Pháp luật quốc tế, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

** Thạc sĩ, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

¹ Công ước số 138 về tuổi tối thiểu để làm việc năm 1973, Điều 3

cực đến sự phát triển của trẻ em”.

Dưới góc độ pháp luật quốc gia: Cũng giống như trong các văn bản quốc tế, pháp luật quốc gia chỉ tiếp cận “lao động trẻ em” dưới khái niệm cụ thể về trẻ em. Trung Quốc không quy định trực tiếp khái niệm lao động trẻ em mà dùng thuật ngữ “lao động chưa thành niên”: “Lao động chưa thành niên là người từ đủ 16 tuổi nhưng chưa tròn 18 tuổi”².

Pháp luật Việt Nam quy định: “Trẻ em là người dưới 16 tuổi”³. Có thể khẳng định rằng có sự khác biệt quy định về độ tuổi của trẻ em ở Việt Nam so với Công ước quốc tế, tuy nhiên vẫn phù hợp với tiêu chí của Công ước. Bên cạnh khái niệm “lao động trẻ em”, pháp luật Việt Nam còn sử dụng thuật ngữ “lao động chưa thành niên” dành cho người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi. Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định “Người đủ mười tám tuổi trở lên là người thành niên. Người chưa đủ mười tám tuổi là người chưa thành niên” (Điều 20-21). Bộ luật Lao động năm 2019 đề cập đến khái niệm lao động chưa thành niên là người lao động chưa đủ 18 tuổi (Điều 143).

Từ góc nhìn của quốc tế và pháp luật quốc gia về khái niệm trẻ em, có thể hiểu *lao động trẻ em là thuật ngữ chỉ trạng thái một người dưới 18 tuổi phải làm các công việc có hại đến tinh thần, thể chất, trí tuệ, đạo đức và nhân cách của các em; hoặc phải làm việc từ độ tuổi nhỏ khiến cho các em mất đi cơ hội học tập và phát triển.*

Hiện nay, các nước luôn đặt mục tiêu xóa bỏ tình trạng lao động trẻ em trong chiến lược phát triển quốc gia. Vì vậy nhận diện khái niệm “xóa bỏ lao động trẻ em” giúp Nhà nước xây dựng được các chính sách phù hợp với mục tiêu này. Cùng với khái niệm lao động trẻ em, khái niệm xóa

bỏ lao động trẻ em chưa được định nghĩa thống nhất trong các văn bản quốc tế cũng như pháp luật quốc gia. Văn phòng Tổ chức lao động quốc tế tại Việt Nam cho rằng: “Ngăn ngừa lao động trẻ em là một khái niệm rộng, tuy nhiên, cốt lõi của nó là bảo vệ trẻ khỏi bị rơi vào vòng xoáy của lao động trẻ em vì bất kỳ lý do gì”⁴.

Tóm lại, có thể hiểu *Xóa bỏ lao động trẻ em là xóa bỏ tình trạng phải làm các công việc có hại đến tinh thần, thể chất, trí tuệ, đạo đức và nhân cách của các em; hoặc xóa bỏ tình trạng phải làm việc từ độ tuổi nhỏ khiến cho các em mất đi cơ hội học tập và phát triển.* Điều đó tạo cơ hội cho trẻ em được phát triển đầy đủ cả về thể chất và tinh thần đồng thời thực hiện các quyền cơ bản của mình. Tuy nhiên, để việc xóa bỏ lao động trẻ em trở thành hiện thực ở các quốc gia, cần phải có quy định pháp lý ràng buộc để các quốc gia thực hiện một cách tốt nhất trên cơ sở nguyên tắc Pacta sunt servanda, một trong bảy nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế.

2. Sự cần thiết phải ban hành pháp luật và thực thi có hiệu quả để xóa bỏ lao động trẻ em

Thứ nhất, thực trạng lao động trẻ em diễn ra ngày càng phổ biến và phức tạp trên thế giới. Lao động trẻ em diễn ra từ nhiều thập kỷ nay, theo số liệu thống kê của ILO, tính đến năm 2017, có gần 152 triệu lao động trẻ em độ tuổi từ 5-17 (chiếm 1/10 số lượng trẻ em trên toàn thế giới)⁵. Tại Việt Nam, có 1.75 triệu lao động trẻ em, chiếm 9.6% tổng số trẻ em⁶. Hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá đang diễn ra mạnh mẽ và nhanh chóng trên toàn thế giới góp phần làm thay đổi đời sống vật chất - tinh thần

⁴ Văn phòng Tổ chức Lao động quốc tế Hà Nội (2009), *Bộ tài liệu tập huấn về ngăn ngừa và xóa bỏ lao động trẻ em*, Hà Nội

⁵ International Labour Organisation (2017), *Global estimates of child labor: Results and trends, 2012-2016*, p.5

⁶ International Labour Organisation (2019), *Child labour statistic*. Nguồn truy cập: <https://ilostat.org/topics/child-labour/>

² Labour Code (2006), China, Article 58

³ Quốc hội (2016), Luật trẻ em số 102/2016/QH13, ngày 05/4/2016, Hà Nội, Điều 1

của toàn xã hội, tuy nhiên thực trạng lao động trẻ em vẫn đang tồn tại mà chưa có sự thay đổi triệt để. Tuyên bố về những Nguyên tắc và Quyền Cơ bản trong Lao động và cơ chế theo dõi thực hiện Tuyên bố năm 1998 (gọi tắt là Tuyên bố 1998) chỉ rõ các quốc gia thành viên của ILO có nghĩa vụ tôn trọng, thực hiện 04 nhóm quyền cơ bản trong lao động: (a) Tự do liên kết và công nhận một cách thực chất quyền thương lượng tập thể; (b) Loại bỏ mọi hình thức lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc; (c) Xóa bỏ một cách có hiệu quả lao động trẻ em; và (d) Loại bỏ phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp. Như vậy, xóa bỏ tình trạng lao động trẻ em không còn là vấn đề quan tâm của từng quốc gia mà cần sự chung tay của cộng đồng quốc tế.

Thứ hai, kể từ đầu những năm 1990 đã đánh dấu một giai đoạn hợp tác quốc tế giữa các quốc gia bằng những hiệp định thương mại song phương và đa phương trong đó có các điều khoản về lao động, bao gồm hiệp định thương mại ưu đãi (Preferential Trade Agreement - PTA) hoặc hiệp định thương mại tự do (Free Trade Agreement - FTA). Năm 1995 mới chỉ có 03 hiệp định FTA có nội dung cam kết về lao động (chiếm 7,3%), nhưng tới năm 2016 đã có tới 77 trong tổng số 267 FTAs được ký kết ở 136 quốc gia có nội dung về lao động (chiếm 28,8%)⁷. Mặc dù các điều khoản của các thoả thuận này sẽ khác nhau dựa trên mức độ phù hợp với sự phát triển của các quốc gia thành viên, nhưng nhìn chung nội dung đều phải tuân theo tiêu chuẩn lao động của ILO. Chính vì vậy, xóa bỏ lao động trẻ em đã trở thành một phần quan trọng trong các hiệp định thương mại bởi lý do quy định các nước không được tạo ra

lợi thế cạnh tranh thương mại bằng việc hạ thấp tiêu chuẩn lao động.

Thứ ba, về khoảng trống chính sách của các nước. Lao động trước tuổi tác động tiêu cực đến sự phát triển về cả thể chất và tâm lý của trẻ em, đồng thời thu hẹp cơ hội thực hiện các quyền như quyền giáo dục và các quyền cơ bản khác của trẻ em. Điều đó gây ảnh hưởng tới tương lai của chính các em nói riêng và của sự phát triển đất nước nói chung bởi “trẻ em là tương lai của đất nước”. Vì lẽ đó, xóa bỏ lao động trẻ em là vấn đề cấp thiết nhận được sự quan tâm từ cộng đồng thế giới.

Thứ tư, không nằm ngoài xu thế chung, những năm gần đây Việt Nam đã tiến hành công cuộc đổi mới và đẩy mạnh hợp tác kinh tế quốc tế, trong đó tích cực tham gia đàm phán ký kết các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như: Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) năm 2018 và Hiệp định thương mại tự do FTA giữa Việt Nam – EU (EVFTA). Theo đó, để đạt được các cam kết thoả thuận, Việt Nam cần phải đáp ứng các điều khoản về lao động trên cơ sở mà ILO đã đề ra, trong đó xóa bỏ lao động trẻ em đã trở thành một trong những nhiệm vụ quan trọng. Có thể nói, việc xóa bỏ lao động trẻ em sẽ là cơ hội để Việt Nam tận dụng các cơ hội từ các FTAs.

3. Kinh nghiệm quốc tế về xóa bỏ lao động trẻ em

a. Các nước khu vực châu Phi

Châu Phi luôn là điểm nóng với tỷ lệ việc sử dụng lao động trẻ em cao nhất, có 72.1 triệu lao động trẻ em, ước tính trung bình cứ 05 trẻ em thì có 01 người phải làm việc, trên 1/3 số trẻ em trong độ tuổi từ 05 đến 14 phải làm những công việc nặng nhọc⁸. Theo một nghiên cứu năm 2009 của

⁷ Trung tâm WTO (2019), *Đáp ứng các điều khoản về lao động để tận dụng cơ hội từ CPTPP*. Nguồn truy cập: <http://www.trungtamwto.vn/hiiep-dinh-khac/12054-dap-ung-cac-dieu-khoan-ve-lao-dong-de-tan-dung-co-hoi-tu-cptpp>

⁸ International Organisation Labour (2019), *Child labour*, <https://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang-en/index.htm>

Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc (UNICEF) và Bộ Phúc lợi Gia đình và Trẻ em nước này, các em phải làm giúp việc trung bình là 10 giờ/ngày, trong khi các em đi ăn xin hoặc làm nông nghiệp có thể làm đến 16 giờ/ngày. Trong số 265 em được hỏi, có tới gần một nửa nói rằng, các em bị các ông chủ đánh đập⁹. Ở Guinea, mặc dù có quy định cấm trẻ em dưới 16 làm việc, song trẻ em vẫn làm các công việc nguy hiểm ở nông trại, trong hầm mỏ và trong ngành thủy sản. Theo ITUC, nhiều em còn làm việc trong các hầm mỏ suốt 15 giờ mỗi ngày và làm 7 ngày mỗi tuần, các em từ 05 tuổi trở lên. Trẻ em bị buôn bán được đưa đến khu vực biên giới và bị buộc phải đi ăn xin hoặc làm các việc khác. Báo cáo thường niên của Bộ Lao động Mỹ cũng cho thấy: Qua khảo sát hơn 140 nước, báo cáo ghi nhận năm 2010 có 71 nước sử dụng lao động trẻ em (chủ yếu ở châu Phi, châu Á và Mỹ La tinh) để sản xuất khoảng 130 loại sản phẩm, chủ yếu là sản phẩm nông nghiệp và thủ công¹⁰.

Đứng trước thực trạng sử dụng lao động trẻ em, một số các quốc gia châu Phi đã có những chiến lược hành động và khuôn khổ pháp lý nhằm hạn chế tình trạng này. Chính vì vậy, Nghị định thư Harkin-Engel ra đời đã đóng góp đáng kể trong công tác giảm thiểu lao động trẻ em tại các nước Tây Phi.

Ngoài các nước Tây Phi, Ghana là một trong những quốc gia châu Phi có khuôn khổ pháp lý và chính sách toàn diện, thống nhất trong việc xóa bỏ lao động trẻ em và thúc đẩy bảo vệ quyền của trẻ em. Bên cạnh những giải pháp pháp lý, Ghana

đưa ra các chương trình hành động thực tế nhằm hướng tới mục tiêu 8.7 trong Mục Phát triển Bền vững của Liên Hợp Quốc về việc kêu gọi chấm dứt lao động trẻ em dưới mọi hình thức vào năm 2025. Trong đó, tiêu biểu nhất là Kế hoạch hành động quốc gia về xóa bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất (NPA) giai đoạn 2009-2015, đây là một khuôn khổ toàn diện, được tham vấn của các chủ thể bao gồm các chuyên gia, trẻ em... nhằm tìm cách thúc đẩy hơn nữa nỗ lực phối hợp hướng tới việc loại bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất bằng cách cung cấp một nền tảng cụ thể và phối hợp để thực hiện các biện pháp có hiệu lực theo các quy định của Hiến pháp Ghana năm 1992, Đạo luật trẻ em năm 1998 (Đạo luật 560), Đạo luật buôn người 2005 (Đạo luật 694)¹¹, Đạo luật bạo lực gia đình, 2007 (732)¹², Bộ luật Hình sự 1960 (Đạo luật 29)¹³ và Đạo luật Bộ luật Hình sự (sửa đổi), 1998 (Đạo luật 554)¹⁴ và các luật khác. Với sự giúp đỡ về kỹ thuật và tài chính của ILO, cùng hàng loạt các chính sách khác như việc làm bền vững hay các tổ chức quản lý lao động trẻ em, Ghana đã gặt hái được rất nhiều thành công trong việc xây dựng nền tảng cơ bản để hoàn thành mục tiêu xóa bỏ tình trạng lao động trẻ em. Năm 2017, Ghana tiếp tục chương trình phối hợp các chính sách phát triển kinh tế và xã hội (2017-2024). Chương trình bao gồm nhiều can thiệp có kế hoạch liên quan đến các vấn đề phúc lợi gia đình

⁹ Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Châu Phi: Nhức nhối tình trạng lao động trẻ em*. Nguồn truy cập: <http://dangcongsan.vn/the-gioi/nhung-van-de-toan-cau/chau-phi-nhuc-nhoi-tinh-trang-lao-dong-tre-em-93118.html>

¹⁰ Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Châu Phi: Nhức nhối tình trạng lao động trẻ em*, tldđ

¹¹ Human Trafficking Act (2005), Ghana, https://sherloc.unodc.org/cld/legislation/gha/human_trafficking_act_2005/prohibition_and_offences_relating_to_trafficking/section_1-8/human_trafficking_act_2005.html?lng=en

¹² Domestic Violence Act (2007), Ghana, https://www.africalegalaid.com/download/domestic_violence_legislations/Ghana_Domestic_Violence_Act_2007.pdf

¹³ Criminal code (1960), Ghana, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/88530/101255/F575989920/GHA88530.pdf>

¹⁴ Criminal code (1998), Ghana, [https://africandrumminglaws.org/laws/ghana/Ghana%20\(2005\).pdf](https://africandrumminglaws.org/laws/ghana/Ghana%20(2005).pdf)

và trẻ em, như tăng khả năng tiếp cận giáo dục và tài liệu giáo dục cho trẻ em, giới thiệu chương trình Dịch vụ xã hội tích hợp cấp huyện cho trẻ em, thúc đẩy công lý cho trẻ em.

b. Trung Quốc

Trung Quốc hiện đang là nước đông dân nhất thế giới, với số lượng gần 18 triệu trẻ em mới mỗi năm, vì vậy tình hình lao động trẻ em luôn là vấn đề mà đất nước 1.3 tỷ dân này quan tâm. Theo đó, Luật Lao động Trung Quốc nghiêm cấm người sử dụng lao động tuyển dụng trẻ vị thành niên dưới 16 tuổi, ngoại trừ các tổ chức văn học, nghệ thuật, văn hóa thể chất và hàng thủ công đặc biệt có thể tuyển dụng trẻ vị thành niên thông qua điều tra và phê duyệt của chính quyền, và phải đảm bảo quyền của trẻ vị thành niên đối với giáo dục bắt buộc (Điều 15). So với tiêu chuẩn về độ tuổi lao động tối thiểu của ILO theo Công ước số 138 về độ tuổi tối thiểu (15 tuổi) thì Trung Quốc nâng độ tuổi tối thiểu lên 01 tuổi. Chế tài xử phạt các hành vi vi phạm, sử dụng lao động trẻ em chủ yếu tập trung vào chế tài hành chính (phạt tiền). Sử dụng lao động trẻ em mà không có sự chấp thuận của chính phủ có thể bị phạt đến 5.000 nhân dân tệ (tương đương khoảng 660 USD) cho mỗi lao động trẻ em mỗi tháng (Điều 6).

Các chính sách, chương trình và luật pháp quốc gia hỗ trợ phòng ngừa lao động trẻ em, đáng chú ý là Luật Giáo dục bắt buộc và các biện pháp tương ứng để thực thi luật pháp và ngăn chặn học sinh bỏ học đã giúp Trung Quốc giảm đáng kể lao động trẻ em cho trẻ em dưới 16 tuổi. Các đạo luật khác cũng được Trung Quốc chú ý trong công tác xóa bỏ lao động trẻ em là luật chống buôn bán trẻ em, đàn áp bắt cóc và bán trẻ em thành lao động hoặc buôn bán tình dục. Ngoài ra, một loạt các chương trình hành động cụ thể cũng

được Trung Quốc thực hiện như: Chương trình cải cách trung và dài hạn quốc gia về chương trình giáo dục và phát triển (2010-2020), bao gồm các mục tiêu giáo dục bắt buộc cụ thể và các biện pháp nâng cao chất lượng giáo dục ở tất cả các cấp; Kế hoạch hành động chống buôn bán người (2013-2020), cũng như Hội nghị liên bộ chống buôn bán (IMJM) của Hội đồng Nhà nước; và bãi bỏ chương trình giáo dục lại thông qua Lao động (RETL). Dù thực tế vẫn đang tồn tại lao động trẻ em, nhưng không thể phủ nhận những giải pháp này đã giúp Trung Quốc giảm đáng kể tình trạng lao động trẻ em và từng bước thực hiện xóa bỏ tình trạng này trong tương lai.

c. Mỹ

Mỹ dự định sẽ xóa bỏ hoàn toàn lao động trẻ em vào năm 2025 nhưng hiện nay có hơn 150 triệu trẻ em dưới 18 tuổi vẫn đang làm việc¹⁵. Hiện nay, luật liên bang chính điều chỉnh vấn đề lao động trẻ em vẫn là FLSA, được thi hành thông qua Bộ phận Tiền lương & Giờ của Bộ Lao động Hoa Kỳ. Bởi Mỹ có luật riêng quản lý giáo dục, FLSA chủ yếu bảo vệ trẻ em chống lại công việc nguy hiểm, mất vệ sinh, vô đạo đức hoặc quá nặng nề. Mỗi tiểu bang có những quy định hạn chế lao động trẻ em riêng nhưng đều phải dựa trên nguyên tắc và nội dung của FLSA liên quan đến lao động trẻ em như sau: (1) Độ tuổi tối thiểu: Độ tuổi lao động tối thiểu là 14 đối với việc làm “không nguy hiểm”; Tuổi lao động tối thiểu đối với công việc nông nghiệp không nguy hiểm thường là 12 nhưng có thể thấp đến 10, và người lao động phải có sự đồng ý của cha mẹ; Độ tuổi lao động tối thiểu đối với việc làm “nguy hiểm” là 18 hoặc 16 đối với công việc nông nghiệp; Lao động phi nông nghiệp dưới 16 tuổi không thể làm

¹⁵ Theirworld (2018), *Countries move to end child labour – but globally the picture is still bleak*, <https://reliefweb.int/report/world/countries-move-end-child-labour-globally-picture-still-bleak>, accessed to 09/8/2018.

việc nhiều hơn ba giờ một ngày hoặc 18 giờ một tuần trong năm học; Công nhân dưới 16 tuổi không thể làm việc trong giờ học, (2) Mức lương: Người sử dụng lao động có thể trả cho người lao động dưới 20 tuổi một “mức lương tối thiểu của thanh niên” ít nhất là 4.25 đô la mỗi giờ trong 90 ngày đầu tiên. Sau 90 ngày làm việc liên tiếp, người lao động phải được trả mức lương tối thiểu liên bang là 7,25 đô la mỗi giờ.

Có thể nhận thấy các quốc gia nói trên phải đối diện với tình trạng lao động trẻ em bởi những nguyên nhân cơ bản sau:

Thứ nhất, đói nghèo là nguyên nhân cốt lõi khiến các em phải tham gia thị trường lao động từ khi còn chưa đủ tuổi lao động.

Thứ hai, nhân công là lao động trẻ em có ưu thế giá thuê rẻ, lực lượng đông và dễ bóc lột. Vì vậy các doanh nghiệp có thể sử dụng đối tượng lao động này trong các đơn hàng thời vụ, đáp ứng nhu cầu kịp thời hoàn thành đơn hàng của đối tác.

Thứ ba, xuất phát từ nhận thức của xã hội và của chính bản thân các em về việc lao động trẻ em còn yếu. Khi phát hiện trường hợp sử dụng lao động trẻ em nhưng người dân không có thái độ phản ánh hay ngăn chặn tình trạng này.

4. Kinh nghiệm và bài học cho Việt Nam về việc xóa bỏ lao động trẻ em

Việt Nam là nước đầu tiên ở châu Á và nước thứ 2 trên thế giới phê chuẩn Công ước của Liên Hợp Quốc về Quyền trẻ em. Trong thời gian qua, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong giải quyết vấn đề lao động trẻ em. Thông qua hệ thống luật pháp, chính sách hỗ trợ xã hội, xây dựng và thực hiện các chương trình, dự án, các hoạt động hội nhập quốc tế, đã thể hiện cam kết của Việt Nam về vấn đề lao động trẻ em, hướng tới phòng ngừa và giảm thiểu lao động trẻ em. Nhìn chung, pháp luật Việt Nam đã nội luật hóa các công ước của ILO mà Việt Nam là thành viên, tuy nhiên vẫn còn một

số những bất cập tại những nội dung cơ bản sau:

- *Về độ tuổi tối thiểu của trẻ em tham gia lao động*: Quy định chung của pháp luật lao động là 15 tuổi, tuy nhiên tuổi học nghề của trẻ em thì thấp hơn, 13 tuổi và đối với một số công việc đặc thù như làm việc tại các nhà hàng, khách sạn, quán bar; một số công việc và điều kiện làm việc nặng nhọc, độc hại nguy hiểm; làm việc cho tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam thì độ tuổi tối thiểu là 18. Theo Điều tra năm 2018, có 1.031.944 em được xác định là lao động trẻ em, chiếm 5.4% tổng số trẻ em 5-17 tuổi. Trong số lao động trẻ em có 519.805 em được xác định là lao động trẻ em làm công việc nặng nhọc, độc hại nguy hiểm, chiếm 2,7% tổng số trẻ em 5-17 tuổi, chiếm gần 50,4% tổng số lao động trẻ em¹⁶. Như vậy, việc quy định về độ tuổi tối thiểu của trẻ em được tuyển vào làm việc của Việt Nam hoàn toàn phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế tuy nhiên lại không có sự cụ thể hoá đối với những loại hình công việc được phép sử dụng lao động trẻ em và những loại hình công việc cấm sử dụng lao động trẻ em theo tiêu chuẩn ILO.

- *Về thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi*: Trẻ em là đối tượng lao động đặc thù, việc quy định thời giờ làm việc và thời giờ nghỉ ngơi nhằm mục tiêu đảm bảo cho trẻ em có thời gian để học tập cũng như nghỉ ngơi để phát triển thể chất của các em. *Về thời giờ làm việc*, Bộ luật Lao động năm 2019 vẫn giữ nguyên quy định về thời lượng là không quá 4h/ngày và 20 tiếng/tuần đối với lao động dưới 15 tuổi. Đối với lao động chưa thành niên từ đủ 15 tuổi đến dưới 18 tuổi thì được phép làm việc không quá 08 tiếng/ngày và 40 giờ/tuần (Điều 146). So với lao động thành niên, lao động chưa

¹⁶ Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, Tổng cục Thống kê, Tổ chức Lao động quốc tế (2018), *Điều tra quốc gia về lao động trẻ em năm 2018*, tr.11

thành niên làm việc ít hơn 08 tiếng/tuần. Về làm thêm giờ, Bộ luật Lao động năm 2019 quy định lao động chưa thành niên từ đủ 15 đến 18 tuổi được làm thêm giờ và làm việc ban đêm. Tuy nhiên, Khuyến nghị số 146 của ILO về tuổi tối thiểu được nhận vào làm việc cấm làm thêm giờ đối với lao động trẻ em để tạo đủ thời gian cho việc giáo dục, nghỉ ngơi và các hoạt động khác (Đoạn 13). Như vậy, pháp luật Việt Nam chưa tương thích với công ước quốc tế về quy định này. Về thời giờ nghỉ ngơi, hiện nay vẫn chưa có quy định thời giờ nghỉ ngơi riêng cho lao động chưa thành niên, mà đối tượng lao động này vẫn tuân theo quy định về thời giờ nghỉ ngơi của người lao động nói chung từ Điều 109 – 116 của Bộ luật Lao động năm 2019. Như đã phân tích ở trên, lao động chưa thành niên là đối tượng lao động đặc thù về thể chất và tinh thần. Việc quy định thời gian nghỉ ngơi cụ thể nhằm bảo vệ tối ưu quyền lợi chính đáng cho lao động này, phòng tránh việc lạm dụng sử dụng lao động trẻ em bất hợp pháp.

- Về danh mục các ngành nghề bị cấm sử dụng lao động trẻ em: Danh mục công việc gây tổn hại đến sự phát triển thể lực, trí lực, nhân cách của người chưa thành niên (69 công việc), danh mục nơi làm việc gây tổn hại đến sự phát triển thể lực, trí lực, nhân cách của người chưa thành niên (06 địa điểm), danh mục nghề người từ đủ 15 tuổi đến chưa đủ 18 tuổi có thể làm thêm giờ và làm việc ban đêm được quy định tại Thông tư số 09/2020/TT-BLĐTBXH ngày 12/11/2020 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về lao động chưa thành niên. Tuy nhiên, Thông tư số 09/2020/TT-BLĐTBXH mới đang tập trung chủ yếu vào lĩnh vực công nghiệp nặng và khu vực chính thức mà chưa đề cập nhiều đến ngành nông nghiệp, ngư nghiệp và khu vực phi chính thức (như vũ trường,

massage, gội đầu, karaoke...). Trong khi đó, những địa điểm và ngành nghề này đang sử dụng lượng lớn lao động chưa thành niên mà đối tượng lao động này rất dễ bị vi phạm quyền lợi do khó thiết lập được quan hệ lao động chính thức với người sử dụng lao động, từ đó cũng không đảm bảo được điều kiện lao động, an toàn vệ sinh lao động cho lao động trẻ em. Hơn nữa, đây cũng là khu vực mà thanh tra lao động không sát sao được.

- Về thanh tra và xử lý vi phạm hoạt động sử dụng lao động trẻ em: Hiện nay, chưa có thanh tra chuyên ngành về lao động chưa thành niên trong ngành lao động. Công tác thanh tra liên quan đến lao động chưa thành niên vẫn được phân công cho thanh tra lao động nói chung trong các doanh nghiệp. Trong khi đó, 2/3 tổng số trẻ em làm 21 công việc, bao gồm 08 công việc thuộc lĩnh vực nông nghiệp - ngư nghiệp, 07 công việc thuộc lĩnh vực dịch vụ và 06 công việc thuộc lĩnh vực công nghiệp¹⁷. Đây là khu vực sản xuất, kinh doanh với quy mô nhỏ, lực lượng thanh tra ít tiếp cận. Thực tế lạm dụng lao động trẻ em diễn ra phổ biến tại Việt Nam, tuy nhiên hiện nay biện pháp xử phạt áp dụng đối với người sử dụng người lao động chưa thành niên phần lớn là biện pháp hành chính, ít áp dụng chế tài hình sự. Bộ luật Hình sự năm 2015 quy định truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người sử dụng người dưới 16 tuổi làm những công việc nặng nhọc, nguy hiểm, độc hại theo quy định pháp luật. Tuy nhiên, khái niệm lao động chưa thành niên theo Bộ luật Lao động năm 2019 là người dưới 18 tuổi. Vậy, pháp luật hình sự đã bỏ ngỏ chế tài xử phạt đối với người sử dụng người lao động từ đủ 16 đến dưới 18 tuổi làm các công việc trên. Hơn nữa, mức phạt tiền đối với các hành vi vi phạm vẫn còn ở mức thấp, chưa đủ để

¹⁷ Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, Tổng cục Thống kê, Tổ chức Lao động quốc tế (2018), *Điều tra quốc gia về lao động trẻ em năm 2018*, tr.11

rắn đe đối với người vi phạm việc sử dụng lao động chưa thành niên.

Trước thực trạng quy định pháp luật Việt Nam hiện hành về lao động trẻ em và thông qua việc nghiên cứu pháp luật các nước trên về việc xoá bỏ tình trạng lao động trẻ em, có thể rút ra một vài gợi mở cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, cần bổ sung danh mục các ngành nghề, công việc cấm sử dụng lao động trẻ em theo tiêu chuẩn mà ILO và Công ước số 138 về độ tuổi lao động tối thiểu. Trung Quốc đã đưa ra danh sách các ngành nghề cụ thể, đặc biệt trong lĩnh vực nông nghiệp. Việt Nam là nước tương tự, phát triển mạnh về nông ngư nghiệp, có một số các nghề có yếu tố độc hại, nguy hiểm trong lĩnh vực này cần được bổ sung vào danh mục. Đặc biệt trong bối cảnh hội nhập quốc tế, các hình thức công việc luôn được đổi mới mà pháp luật chưa kịp thời điều chỉnh. Vì vậy, pháp luật cần bổ sung các công việc tại các quán bar, vũ trường, massage... vào danh mục công việc gây tổn hại đến sự phát triển thể lực, trí lực, nhân cách của người chưa thành niên.

Thứ hai, cần rà soát, bổ sung quy định pháp luật về thời giờ nghỉ ngơi cho lao động chưa thành niên để đảm bảo sự phát triển toàn diện về thể chất, trí lực cũng như đảm bảo thời gian để các em hoàn thành công việc học tập.

Thứ ba, có những chế tài nghiêm khắc hơn mang tính chất răn đe hành vi sử dụng lao động trẻ em. Đối với phạt hành chính, khi số tiền phạt lớn hơn lợi ích mà lao động trẻ em mang lại thì người sử dụng lao động có thể sẽ thay đổi cách tiếp cận. Đồng thời, cần tăng cường áp dụng chế tài hình sự đối với hành vi vi phạm nghiêm trọng về sử dụng lao động chưa thành niên.

Thứ tư, cần củng cố hệ thống thanh tra, kiểm tra để giám sát việc thực thi pháp luật về lao động trẻ em. Có thể xây dựng hai loại

hình giám sát: (1) Từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chính là đội ngũ thanh tra lao động với quy trình thanh tra riêng về loại hình lao động trẻ em; (2) Cơ chế giám sát cơ sở. Đối với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, số lượng trẻ em lao động tại khu vực phi chính thức trong các ngành nghề chiếm tỷ lệ cao. Trong khi đó, thanh tra lao động khó tiếp cận được khu vực này là bởi số lượng thanh tra viên còn mỏng, đồng thời với tính chất phức tạp vì vậy cần có một đội ngũ giám sát từ chính người dân, những người sống và làm việc xung quanh môi trường đó để kịp thời phát hiện, tố cáo hành vi sử dụng lao động trẻ em.

Thứ năm, cần có sự hợp tác giữa Chính phủ Việt Nam, các tổ chức Việt Nam với các tổ chức quốc tế nhằm nâng cao hiệu quả thực thi b không những về chuyên môn kỹ thuật mà còn về vấn đề tài chính.

Thứ sáu, nâng cao nhận thức cho các chủ thể trong quan hệ lao động (người lao động và người sử dụng lao động) và nhận thức chung của toàn xã hội về tác hại của việc sử dụng lao động trẻ em.

Thứ bảy, Nhà nước cần có chiến lược phát triển đồng bộ, lâu dài để tiến tới chấm dứt hoàn toàn tình trạng lao động trẻ em. Chiến lược cần mang tính toàn diện về mặt kinh tế, xã hội nhằm xoá đói giảm nghèo, nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân bởi một trong những nguyên nhân của tình trạng lao động trẻ em chính là điều kiện kinh tế gia đình không đủ nên trẻ em buộc phải đi kiếm thu nhập. Đẩy mạnh công tác trợ giúp xã hội đối với các hộ nghèo và gia đình có hoàn cảnh khó khăn, phải có sự bảo trợ xã hội trong trường hợp cả cha, mẹ đều thất nghiệp. Bên cạnh đó, cơ hội giáo dục miễn phí và chất lượng cao cho trẻ em là điều cần thiết, điều chỉnh hệ thống giáo dục bắt buộc đối với trẻ em dưới 16 tuổi là giải pháp hữu dụng để giảm thiểu lao động trẻ em./.