

# DI CƯ BẤT HỢP PHÁP VÀ CÁC VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VỀ NHÂN ĐẠO ĐẶT RA

*Bùi Văn Xuân*  
*Tổng cục An ninh – Bộ Công an*

## **I. Bối cảnh chung về di cư quốc tế**

### ***1- Tình hình di cư toàn cầu***

Di cư vốn là vấn đề mang tính lịch sử đã diễn ra trong suốt quá trình xuất hiện, tồn tại và phát triển của con người. Di cư quốc tế là kết quả của quá trình phát triển chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội phức tạp. Hoạt động di cư của con người có thể trở thành tiền đề làm phát sinh những vấn đề mang tính quốc tế khác có ảnh hưởng cùng thách thức lớn tới quan hệ quốc tế nói chung cũng như sự phát triển của từng cá nhân, từng quốc gia nói riêng.

Theo báo cáo của Liên Hợp Quốc, trong số 213 quốc gia và vùng lãnh thổ có số liệu, thì năm 1990 cả thế giới có 152.563.212 người di cư quốc tế. Con số này tăng lên đến 172.703.309 người vào năm 2000; 221.714.243 người năm 2010[17]; Một báo cáo gần đây của Ngân hàng Thế giới, sử dụng bộ số liệu của Phân ban Dân số của Liên Hợp quốc năm 2013 bổ sung bằng số liệu của các cuộc Tổng Điều tra dân số mới đây ở nhiều nước, đã ước lượng có hơn 247 triệu người di cư quốc tế trên toàn cầu năm 2013 và con số này lên đến mức kỷ lục 258 triệu người di cư quốc tế vào cuối năm 2017, tức là tăng 50% so với năm 2000. Trong đó, Châu Á là nơi có nhóm người di cư lớn nhất (108 triệu) [10].

Xem xét thực tế lịch sử di cư có thể thấy Chiến tranh, nghèo đói ở Trung Đông và châu Phi đã khiến số người phải rời bỏ nhà cửa lên cao kỷ lục, gây ra cuộc khủng hoảng người di cư và tị nạn nghiêm trọng nhất ở châu Âu kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ II. Tính trên phạm vi toàn cầu thì Châu Phi, Châu Á và Châu Âu dòng người di cư quốc tế trong cùng một châu lục là khá lớn. Có đến 62 triệu người di cư từ một nước/vùng lãnh thổ Châu Á sang nước/vùng lãnh

thổ Châu Á khác; di cư quốc tế trong nội vùng Châu Âu là 40 triệu; và trong nội vùng Châu Phi là 18 triệu (United Nations 2016). Ngoài ra, dòng người di cư quốc tế sang châu lục khác là chủ yếu. Đối với Châu Phi là di cư sang Châu Âu (9 triệu) và một phần nhỏ hơn sang Châu Á; dòng di cư sang châu lục khác của người dân Châu Á chủ yếu là đến Bắc Mỹ (17 triệu) và Châu Âu (20 triệu), một phần nhỏ là di cư sang Châu Đại dương hoặc Châu Phi. Đối với người dân Châu Âu, dòng di cư ra ngoài châu lục này chủ yếu là sang Châu Á (8 triệu) và Bắc Mỹ (8 triệu) và một phần nhỏ sang Châu Đại Dương. Đối với người dân các nước Mỹ La-tin, dòng di cư lớn nhất là lên Bắc Mỹ (26 triệu) và một phần nhỏ sang Châu Âu [24].

Theo thống kê, trong năm 2015, hơn 4.700 người di cư đã thiệt mạng trong cuộc hành trình trên biển đầy nguy hiểm để cố gắng đến được châu Âu là thảm kịch đẫm máu nhất trong lịch sử. Trong đó, Italia đã trở thành điểm đến hàng đầu cho những người đến châu Âu bằng thuyền, với hơn 179.000 lượt (2016) [13].

Năm 2016, biên giới Mỹ - Mexico là một trong những tuyến đường đông đúc nhất trên thế giới có số lượng người bị bắt giữ dọc theo biên giới đã vượt quá 408.000 người, tăng 23% so với năm 2015, mặc dù vẫn ít hơn so với năm 2014. Chính vì vậy, Tổng thống đắc cử Donald Trump - người đã đưa nhập cư thành một vấn đề quan trọng trong chiến dịch tranh cử, từng cam kết sẽ xây dựng một bức tường dọc theo biên giới Mexico, trục xuất hàng triệu người nhập cư không có giấy tờ và cấm người nhập cư từ các quốc gia được cho là "thoả hiệp với chủ nghĩa khủng bố". Bởi, người nhập cư và người tị nạn thường có cách ra đi giống nhau. Nhưng những người di cư kinh tế rời khỏi đất nước của họ để cải thiện triển vọng kinh tế cho tương lai của bản thân và gia đình, trong khi những người tị nạn phải chạy trốn khỏi các cuộc xung đột hoặc khủng bố.

<b>258 triệu</b>	Con số người di cư quốc tế ước tính trên toàn thế giới Tổng số người di cư quốc tế đã tăng lên trong 10 năm qua từ khoảng 150 triệu năm 2000 lên 258 triệu người hiện nay
<b>3,3%</b>	Tỷ lệ những người di cư trên dân số thế giới
<b>Thứ 5</b>	Số người di cư tương đương với đất nước đông dân thứ năm thế giới
<b>600 tỷ đô la Mỹ</b>	Ước tính tổng số tiền do người di cư gửi trong năm 2017 Các khoản tiền gửi tăng lên theo cấp số mũ: từ 132 tỷ đô la Mỹ năm 2010 lên khoảng 440 tỷ đô la Mỹ năm 2016.
<b>9/10</b>	Là tỷ lệ người tị nạn sinh sống ở các vùng đang phát triển. Thổ Nhĩ Kỳ có số người tị nạn cao nhất với hơn 3 triệu người tị nạn.
<b>22,5 triệu</b>	Số lượng người di cư do thảm họa thiên nhiên, đạt mức trung bình 22,5 triệu người/năm kể từ 2008 và ngày càng tăng lên.
<b>65,3 triệu</b>	Số người tị nạn trên thế giới hiện nay (2017)

Như vậy, di cư trở thành một trong những quan tâm lớn hiện nay của cộng đồng quốc tế. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, di cư quốc tế càng trở nên quan trọng tác động đến sự phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội của mỗi quốc gia. Không một quốc gia nào có thể đứng ngoài vấn đề di cư và cũng không quốc gia nào có thể tự mình giải quyết triệt để được vấn đề này. Do vậy, nhiều cơ chế song phương và đa phương đã được thiết lập nhằm tăng cường hợp tác quốc tế trong việc quản lý di cư vì các mục tiêu phát triển đảm bảo các quyền con người. Xem xét về vấn đề di cư toàn cầu có thể nhận định rằng:

Một là: Di cư là xu hướng tất yếu có tính lịch sử lâu dài;

Hai là: Di cư có tác động tích cực trên nhiều mặt kinh tế, xã hội, văn hóa đối với chính người di cư và gia đình họ, cộng đồng, xã hội nơi đi và cả ở nơi họ đến.

Ba là: Bên cạnh đó cũng có một số tác động không mong muốn ở cả hai đầu di cư, nhất là những tác động của loại hình di cư tỵ nạn hay mua bán người. Di cư có thể trở thành tiền đề làm phát sinh những vấn đề mang tính quốc tế khác có ảnh hưởng cùng thách thức lớn tới quan hệ quốc tế. Thậm chí di cư quốc tế vào một thời điểm nào đó tạo ra làn sóng khủng hoảng về các vấn đề nhân đạo.

## **2- Nhận thức chung về di cư**

### **\* Di cư là gì ?**

Hiện nay, trong khoa học pháp lý không có định nghĩa riêng biệt thế nào là di cư và người di cư. Tuy nhiên, thực tiễn vẫn có nhiều cách khác nhau để tiếp cận vấn đề này. Theo cách giải thích thuật ngữ của tổ chức IOM: “di cư” có nguồn gốc tiếng Anh là “migrant” với ý nghĩa là “di chuyển từ một địa điểm này đến một địa điểm khác để sinh sống hoặc làm việc”[1]. Các tác giả của quyển “*Exploring Contemporary Migration*” xem xét di cư như là sự di chuyển của một người (người di cư) giữa hai địa điểm trong một khoảng thời gian nhất định [2].

Tổ chức di cư quốc tế (IOM) nêu rõ di cư quốc tế là hình thức di chuyển qua biên giới của một hoặc một vài quốc gia, dẫn tới sự thay đổi tình trạng pháp lý của cá nhân, di cư quốc tế cũng bao gồm sự di chuyển của những người tị nạn, người lánh nạn và những cá nhân bị buộc phải rời bỏ nơi họ đang sinh sống [3]

Hơn nữa, thực tế để xác định và thống kê người di cư Vụ Các vấn đề Kinh tế và Xã hội của LHQ sử dụng tiêu chí nơi sinh và quốc tịch để xác định người di cư quốc tế vào thời điểm 1 tháng 7 hàng năm tại tất cả các nước trên thế giới. Như vậy, có thể thấy người di cư là người sinh ở nước ngoài nhưng có mặt ở nước được thống kê vào thời điểm 1 tháng 7 hàng năm. Nhiều quốc gia không có số liệu này nhưng lại thống kê công dân nước ngoài vào thời điểm đó, đồng nghĩa với việc người di cư quốc tế là người có quốc tịch nước ngoài. Xác định người di cư dựa trên quốc tịch có một số hạn chế nhất định, bởi có người sinh ở nước ngoài nhưng khi về nước đã làm thủ tục nhập quốc tịch thì

sẽ không được coi là người di cư, hoặc ngược lại người sinh tại một quốc gia hay vùng lãnh thổ nhưng có quốc tịch nước ngoài dù không hề di cư cũng được xem là người di cư quốc tế [3].

*Như vậy, Di cư là quá trình di chuyển, qua biên giới quốc tế hoặc trong một quốc gia. Đây là sự di chuyển dân cư, bao gồm bất kỳ hình thức di chuyển nào của con người, không tính đến đến độ dài, thành phần và nguyên nhân; bao gồm di cư của người tị nạn, những người bị cưỡng bức di dời, người buộc phải di cư, và di cư kinh tế. (Định nghĩa của IOM, Tổ chức Di cư Quốc tế, 1994) [25]*

#### ***\* Đặc điểm và các mặt hoạt động của di cư quốc tế***

Di cư quốc tế thường được chia nhỏ để xem xét trên một số tiêu chí mang các đặc điểm như:

Về phạm vi hoạt động di cư có thể ngay trong nước trong nước hoặc quốc tế: Điều này có nghĩa là hoạt động di cư bao gồm hành vi vượt qua hoặc không vượt qua biên giới quốc tế;

Về hoạt động di cư bao gồm cả xuất cư và nhập cư: tức là hoạt động vào hoặc ra khỏi một địa điểm;

Về số lượng người di cư có thể là cá nhân hoặc một nhóm người;

Về ý chí di cư có thể là hành vi tự nguyện hoặc bị cưỡng bách;

Về thuộc tính cũng được xem như tính hợp pháp hoặc không hợp pháp—việc di chuyển có tuân thủ theo lộ trình quy định liên quan hay không?;

#### ***Các mặt hoạt động của di cư:***

Di cư liên quan đến nhiều khía cạnh, hoạt động di cư là một phần cần thiết và chắc chắn xảy ra trong đời sống kinh tế và xã hội của mỗi quốc gia, hoạt động di cư được quản lý phù hợp và có trật tự có thể đem lại lợi ích cho cả cá nhân và xã hội. Các khía cạnh đa dạng và phức tạp của hoạt động di cư bao gồm: Di cư lao động; Đoàn tụ gia đình; Di cư và an ninh; Di cư môi trường; Di cư và thương mại; Chống di cư bất thường; Các quyền của người di cư và các vấn đề nhân đạo: Y tế, hoà nhập, phát triển... v.v

### *\* Các nguyên nhân dẫn đến sự gia tăng di cư quốc tế*

Di cư quốc tế là hiện tượng phổ biến trong lịch sử nhân loại. Có nhiều nguyên nhân khác nhau dẫn tới hiện tượng này chủ yếu là do khủng hoảng trên các khía cạnh bối cảnh cũng như đời sống của con người. Song, không có cuộc khủng hoảng nào do con người gây ra tồi tệ đến mức người ta phải di cư hoặc di dời dân chúng trong nội bộ hơn là chiến tranh và xung đột bạo lực. Hơn một nửa số người tị nạn trên thế giới, người di cư và người di tản trong nước bị buộc phải bỏ nhà cửa và tài sản của mình và thật ra họ trốn khỏi nước họ, vì những xung đột và bạo lực, ảnh hưởng tiêu cực to lớn tiếp tục trong cuộc phiêu lưu của các nạn nhân. Họ phải đối mặt với nguy cơ buôn bán người, nạn đói và nhiều hình thức lạm dụng. Khi đến đích, thay vì tìm kiếm thiên đường an toàn, ở nhiều nơi, họ gặp sự nghi ngờ, kỳ thị, phân biệt đối xử, chủ nghĩa dân tộc cực đoan, chủ nghĩa phân biệt chủng tộc và thiếu chính sách cụ thể.

Như vậy, xung đột và chiến tranh cũng là một yếu tố dẫn đến di cư bất thường làm phát sinh các hệ lụy về nhân đạo cần được quan tâm giải quyết. Ngoài ra, những biến động theo chiều hướng đi xuống của môi trường, các nguyên nhân liên quan đến yếu tố sắc tộc, văn hóa và tự do tín ngưỡng tôn giáo cùng mong muốn chủ quan khác của con người cũng góp phần thúc đẩy di cư quốc tế ngày một phong phú và đa dạng.

Thực tế cho thấy có nhiều căn nguyên khác nhau dẫn đến sự di cư của con người. Song, trong mỗi nguyên nhân đó thường chứa đựng những yếu tố thúc đẩy và yếu tố thu hút lôi kéo khiến con người di cư. Yếu tố thúc đẩy người di cư gắn liền với đất nước mà họ đang muốn rời bỏ, thường là những vấn đề mà hậu quả của nó khiến con người đi đến quyết định di chuyển nơi sinh sống. Yếu tố lôi kéo người di cư thường là những sự hấp dẫn ở những nơi có điều kiện phát triển mà thu hút được sự chú ý, quan tâm gắn liền với lợi ích kì vọng của người muốn chuyển đến.

#### *+ Các yếu tố “Thúc đẩy” di cư*

Yếu tố ‘Thúc đẩy’ – các yếu tố khiến cho một người có lý do để quyết định rời đi. Có thể bao gồm như:

- Chiến tranh hoặc xung đột vũ trang;
- Nghèo đói, kinh tế bất ổn;
- Sự căng thẳng chính trị;
- Thiếu niềm tin vào chính phủ trong nước;
- Chính sách thiếu khoan dung về tôn giáo;
- Do thảm họa thiên nhiên;
- Thiếu cơ hội tìm kiếm việc làm;
- Thiếu điều kiện về giáo dục đào tạo.

*Ngoài ra, có các vấn đề khủng hoảng nhân đạo là một trong các yếu tố thúc đẩy di cư hiện nay.*

#### **+ Các yếu tố “lôi kéo” di cư**

Yếu tố ‘Lôi kéo’ thu hút một người tới một địa điểm cụ thể. Có thể bao gồm:

- Mong muốn thu nhập cao hơn;
- Môi trường, điều kiện thời tiết khí hậu thuận lợi phù hợp hơn;
- Tìm cơ hội tìm kiếm công việc tốt hơn;
- Điều kiện cơ sở y tế, chăm sóc sức khỏe tốt hơn;
- Điều kiện cơ sở giáo dục đào tạo phát triển tốt hơn;
- An ninh quốc gia, quy định luật pháp tốt hơn;
- Lý do gia đình (đoàn tụ, kết hôn, v.v...);
- Sự ổn định về chính trị;
- Sự khoan dung và tự do về tôn giáo;
- Điều kiện di cư và nhập cư dễ dàng;
- Kiểm soát hoạt động di cư lỏng lẻo, thông quan biên giới;
- Mục tiêu thực hiện hành vi phạm tội, lẩn tránh pháp luật.

*Thêm nữa, các chiến dịch giải cứu hào phóng tại mỗi thời điểm, mỗi khu vực cũng là một tác nhân trong các yếu tố lôi kéo tập trung thu hút người di cư, tạo niềm tin giả tạm cho người di cư vào chuyến đi của mình.*

*Ngoài ra lý do chính gồm các tổ thúc đẩy và lôi kéo di cư nêu trên đang sau đó chính là là sự gia tăng của xu hướng toàn cầu hóa trên thế giới*

Hiện tượng di cư quốc tế còn có thêm động lực thúc đẩy là những điều

kiện nảy sinh trong môi trường của hệ thống quốc tế như toàn cầu hóa. Thêm nữa, một điều kiện thuận lợi cho con người có thể yên tâm hơn với những hành trình di cư chính là sự phát triển của lý luận về chủ nghĩa toàn cầu cũng như các chương trình trợ giúp nhân đạo trước làn sóng di cư. Cụ thể là:

*Việc di chuyển* ngày càng trở nên thuận lợi hơn, nhanh hơn, thường xuyên hơn và rẻ hơn;

*Thông tin liên lạc* được tăng cường đẩy mạnh việc thông tin và nhận thức của người di cư về các quốc gia khác cũng như các ý tưởng, tôn giáo và niềm tin chính trị của người di cư cũng như nước hoặc vùng lãnh thổ họ muốn đến;

*Mức sống và mong đợi* về những tiêu chuẩn sống cụ thể của con người ngày một tăng lên, đòi hỏi ở mức cao hơn;

*Các công ty kinh doanh dịch vụ và các tổ chức* đã mở rộng trên toàn cầu tận dụng thị trường cũng như các nguồn lực di cư;

*Các tổ chức tội phạm* đã phát triển thành những hệ thống rất hiệu quả đã và đang cung cấp những con đường di cư bất hợp pháp cũng là sự lựa chọn.

*Hoạt động di cư* tự thân nó cũng dẫn tới thêm di cư, bởi các gia đình, tổ chức, quốc gia di cư đưa ra thêm nhiều lý do để người khác cũng tìm đến lựa chọn di cư.

Chủ nghĩa toàn cầu đang nổi lên trong cả lý luận và thực tiễn quan hệ quốc tế cùng sự thay đổi trong quan niệm về nhân quyền cùng các chương trình trợ giúp nhân đạo cũng có thể coi là điều kiện tác động đến sự phát triển của di cư quốc tế. Bởi, hiện nay cách tiếp cận giải quyết vấn đề từ góc độ quốc gia ngày càng trở nên không còn phù hợp, thay vào đó là cách tiếp cận toàn cầu; đồng thời, chủ nghĩa toàn cầu nhấn mạnh lợi ích chung và sự cần thiết của các chủ thể phi quốc gia trong giải quyết vấn đề di cư. Rõ ràng, trong thực tế ngày nay di cư không phải là vấn đề của riêng nước nào và nó không thể được giải quyết bởi từng quốc gia riêng biệt. Do đó, sự xuất hiện của các tổ chức quốc tế ở cấp độ quốc tế và khu vực có nhiệm vụ kiểm soát và bảo vệ người di cư cùng các chương trình trợ giúp nhân đạo là bằng chứng rõ nét cho thấy tầm quan trọng và vai trò của một hình thức quản trị toàn cầu đối với di cư [29].



Ngoài ra, với sự phát triển của nhân quyền, quyền lợi của người di cư quốc tế - nhất là người di cư hợp pháp - đã được đảm bảo. ILO, IOM, UNHCR... là những tổ chức quốc tế có chức năng giám sát, đảm bảo quyền lợi của người di cư và thực tế hoạt động của họ cũng ít nhiều mang lại hiệu quả. Chẳng hạn, ILO đã thúc đẩy các hoạt động hợp tác quốc tế về di chuyển lao động, bảo vệ người di cư, thiết lập các kênh đưa người di cư đi làm việc hợp pháp, tin cậy và hiệu quả [25]. Bên cạnh đó, sự hợp tác giữa các quốc gia trong việc đảm bảo quyền và lợi ích của người di cư ở quê nhà như quyền bầu cử, tham gia vào các hoạt động chính trị... hay cách chương trình hợp tác tạo thuận lợi đưa người di cư hồi hương cũng là một điều kiện quan trọng giúp người di cư cảm thấy an toàn hơn, quyền lợi được đảm bảo hơn. Đây cũng là một yếu tố gia tăng hoạt động di cư của con người ngày nay.

#### *\* Các hậu quả của di cư*

Bên cạnh những tác động tích cực, di cư quốc tế cũng có những tác động tiêu cực đối với bản thân người di cư, gia đình họ, cộng đồng và đất nước. Những người di cư không chính thức hoặc di cư chính thức nhưng ở lại nước ngoài trái phép không được pháp luật bảo vệ, dễ trở thành nạn nhân của sự bóc lột, lạm dụng và tội phạm mua bán người. Nhiều người lao động di cư cũng gặp những rủi ro kinh tế khi chủ thuê gặp khó khăn về kinh tế hoặc khi họ không tuân thủ hợp đồng đã ký từ trước. Đối với gia đình, việc xa cách lâu ngày giữa vợ và chồng, cha mẹ và con cái cũng dẫn đến nhiều hệ lụy không mong muốn trong quan hệ gia đình, vợ chồng, chăm sóc và giáo dục con cái, chăm sóc người cao tuổi. Hơn nữa, di cư có thể khiến các quốc gia có thể đưa đến hậu quả như thiếu nguồn nhân lực “chảy máu chất xám” làm suy yếu sự ổn định toàn diện và cơ hội phát triển lâu dài.

Theo báo cáo của Liên Hợp quốc, trong năm 2014 đã có tới 348.000 người di cư mong vượt biển tìm cách đổi đời ở châu Âu, Caribe, Trung Đông và Đông - Nam Á, trong đó Địa Trung Hải trở thành tuyến di cư tang tóc nhất thế giới. Chỉ riêng năm 2014, đã có ít nhất 3.500 trường hợp bỏ mạng khi tìm cách vượt Địa Trung Hải vào châu Âu [7]. Chỉ trong 2 năm 2014, 2015 đã có

rất nhiều người mất mạng ở vùng biển này khi đang tìm cách vượt đại dương trốn chạy khỏi xung đột và đói nghèo tại các quốc gia Trung Đông và Bắc Phi. Điển hình là vụ một con tàu chở người di cư bất hợp pháp đến châu Âu bị lật ngoài khơi Libya ngày 18-4-2015 làm gần 900 người thiệt mạng đã gây chấn động lương tâm con người. Các chương trình cứu trợ nhân đạo được đặt ra và trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết.

Ngay từ những năm 90 thế kỷ XX một khái niệm mới liên quan đến vấn đề di cư đã bắt đầu được đề cập, đó là khái niệm “khủng hoảng di cư”. Khủng hoảng di cư có thể được hiểu là sự gia tăng nhanh chóng về số lượng người di cư trái phép và di cư cưỡng bức [5]. Khủng hoảng di cư được hiểu là dòng người tị nạn gia tăng gây ảnh hưởng đến an ninh quốc gia bởi sự di cư ồ ạt, phức tạp, trong đó nhóm người dễ bị tổn thương là phụ nữ, trẻ em, lao động di cư... Hiện tượng khủng hoảng di cư xảy ra vì nhiều nguyên nhân và lý do khác nhau như do thảm họa thiên tai, khủng hoảng kinh tế, chiến tranh, xung đột, thanh trừng sắc tộc... dẫn đến những luồng di cư trong khuôn khổ quốc gia hoặc xuyên quốc gia. Hệ quả là cuộc khủng hoảng di cư trầm trọng luôn kéo theo đó là những mối đe dọa liên quan đến các thảm họa nhân đạo.

Các quốc gia là điểm đến có thể phải đối mặt với một loạt vấn đề y tế cộng đồng, an ninh và chính sách, đặc biệt là việc di cư bất thường ồ ạt trong điều kiện khủng hoảng hay chiến tranh có thể dẫn đến khủng hoảng về nhân đạo. Bên cạnh vấn đề giải quyết khủng hoảng nhân đạo thì các nước còn thông qua cách hành xử để thể hiện quan điểm chính trị (như châu Âu và Thổ Nhĩ Kỳ), tăng cường quản lý biên giới để hạn chế tình trạng nhập cư bất thường (Liên minh châu Âu), có biện pháp quản lý tương đối hiệu quả số lượng người nhập cư (Thổ Nhĩ Kỳ) hoặc chỉ thực hiện trợ giúp trên cơ sở nhân đạo mà thiếu chính sách vĩ mô (Liban). Các nỗ lực kể cho thấy khả năng sẵn sàng ứng phó với hậu quả của các cuộc khủng hoảng di cư ở mỗi quốc gia và từng khu vực là khác nhau.

## **II . Di cư quốc tế bất hợp pháp (*Di cư bất thường*)**

### ***1- Tình hình di cư bất hợp pháp trên toàn cầu***

Trong những năm gần đây, thế giới phải đối mặt làn sóng người di cư

bất hợp pháp ồ ạt tại nhiều nơi, trong đó đường biển chứng kiến những cuộc di cư đầy mạo hiểm. Bất chấp các điều kiện sống thiếu thốn cùng cực, hàng trăm nghìn người liều mạng lên đênh trên biển, mong tìm được một cuộc sống tốt đẹp hơn tại châu Âu, Caribe, Trung Đông và Đông - Nam Á. Hàng nghìn người đã phải bỏ mạng khi giấc mơ còn dang dở. Vấn nạn di cư bất hợp pháp ngày càng trở nên nhức nhối[5]..

Liên hợp quốc ước tính trên toàn cầu có khoảng 30 đến 40 triệu người di cư bất hợp pháp chiếm từ 15% - 20% tổng số người di cư quốc tế. Ước tính khoảng 1,9–3,8 triệu người đang ở châu Âu và khoảng 10,3 người ở Hoa Kỳ. Khoảng 30-40 phần trăm tổng số dòng di cư tại châu Á được ước tính thực hiện qua các hình thức bất hợp pháp. Quả thực, một số nhà bình luận ước tính rằng ‘trên’ 50% người di cư ở châu Á và châu Mỹ La tinh là theo hình thức bất hợp pháp. Người ta tin rằng cứ 05 người di cư ở Hoa Kỳ và châu Âu thì có 01 người nhập cảnh lén lút hoặc ở quá hạn thị thực[20].

Trong cuốn ‘Thuật ngữ về Di cư’, Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM) định nghĩa cụm từ này là:

*“Một ai đó, do nhập cảnh trái phép hoặc hết hạn thị thực, không có địa vị pháp lý tại nước quá cảnh hoặc nước sở tại. Thuật ngữ này áp dụng đối với những người di cư vi phạm quy định tiếp nhận của một nước và bất kỳ ai không được phép ở lại quốc gia sở tại (còn được gọi là người di cư lén lút/trái phép/không có giấy tờ hoặc người di cư trong tình huống bất thường). [13].”*

Theo cách đơn giản hơn, thuật ngữ này có nghĩa là bất kỳ hoạt động di chuyển nào qua biên giới mà không được thực hiện theo luật pháp và các thủ tục liên quan được coi là di cư “bất thường”

Nghiên cứu các văn bản về di cư thấy rằng thuật ngữ ‘người di cư trái phép hay di cư bất hợp pháp’ không hoạt rất ít được sử dụng trong các văn bản vì một số nguyên nhân như:

- Về mặt pháp luật, một hành vi có thể là ‘trái phép’, một người không thể là ‘trái phép’;
- Không phải tất cả các quốc gia đều xem hoạt động vượt qua biên giới

không tuân thủ theo quy tắc là một hành vi vi phạm pháp luật hình sự (nhiều nước xử lý hành vi này theo quy định hành chính)

- Đây được xem là thuật ngữ có cảm xúc hàm ý rằng tất cả người di cư bất thường là tội phạm xét theo cảm nhận chung.

#### ***\* Nguyên nhân và hậu quả của di cư bất hợp pháp.***

Các nguyên nhân của hoạt động di cư bất hợp pháp cũng giống với di cư thông thường. Bởi luôn có sự đan xen kết hợp giữa các yếu tố ‘thúc đẩy’ và ‘lôi kéo’ người di cư. Tuy nhiên, họ sẽ trở thành người di cư bất hợp pháp vì một số lý do chính sau:

- Không đủ tiền để thực hiện việc di cư hợp một cách hợp pháp;
- Khả năng không được sự chấp nhận từ quốc gia khác họ muốn đến;
- Có liên quan đến hành vi phạm tội (bao gồm khủng bố) hoặc nhằm lẩn tránh pháp luật cũng như lẩn trốn sự truy xét nào đó.

Ngoài ra, di cư bất hợp pháp còn có sự liên quan của tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia. Do những khó khăn của việc vượt qua biên giới quốc tế một cách thành công vì những mối lo lắng về hoạt động hậu cần đơn thuần cũng như phát triển về công nghệ và năng lực ngày càng cao của các cơ quan kiểm soát đường biên, những người di cư bất thường thường sử dụng dịch vụ từ các nhóm tội phạm có tổ chức.

Ngày nay, chính các biện pháp thắt chặt số lượng người nhập cư hợp pháp đã làm cho nạn di cư bất hợp pháp ngày càng trở thành một vấn đề nhạy cảm, phức tạp và khó khắc phục mà cộng đồng thế giới đang phải đối mặt. Cơ hội việc làm đóng vai trò chủ đạo trong việc khuyến khích lao động di cư bất hợp pháp. Bọn buôn người và những tổ chức đưa người di cư bất hợp pháp thường tìm đến những người thất nghiệp, nghèo khổ, những ai không được bảo vệ bằng an sinh xã hội để thuyết phục, lừa đảo về một cuộc sống và công việc tốt đẹp hơn ở một vùng đất mới hướng một người quyết định đầu tư để ra đi.

#### ***\* Hậu quả của di cư bất hợp pháp***

Lịch sử di dân cho thấy nghèo đói không phải lý do duy nhất dẫn đến tình

trạng di cư ồ ạt cũng như nạn buôn bán người ngày càng trở nên tinh vi và khó kiểm soát. Các nguyên nhân gốc rễ khác như tình trạng kinh tế sa sút, vi phạm nhân quyền và an ninh hay tự do tín ngưỡng tôn giáo tại các quốc gia có đông người di cư đã đẩy họ đến bước đường cùng, khiến họ phải tìm cách tha hương.

Hơn nữa, nếu xem xét quy mô của vấn đề di cư, chắc chắn rằng các tổ chức khủng bố cũng lợi dụng cuộc các điều kiện trong sự hỗn loạn khủng hoảng để trà trộn vào dòng người di cư để xâm nhập vào nơi chúng muốn đến. Bởi, trên lý thuyết những kẻ khủng bố hoàn toàn có thể lợi dụng những đường biên giới lỏng lẻo mà bọn tội phạm buôn người thường sử dụng.

### ***\* Pháp luật về nhân đạo đối với người di cư***

#### ***+ Khung pháp luật quốc tế về xử lý nhân đạo với người di cư***

Vấn nạn và hậu quả của di cư đặt ra thách thức to lớn cho không chỉ mỗi nước, mỗi khu vực, mà còn trên bình diện toàn cầu, do đó cần một cách tiếp cận đa chiều và sự phối hợp hành động của nhiều nước và của cộng đồng quốc tế để giải quyết tận gốc tình hình, cần một giải pháp toàn diện và toàn cầu đối với vấn đề người di cư đặc biệt là di cư bất hợp pháp.

Trước hết là những nguyên tắc đề cập đến các yếu tố mang tính nhân đạo được nêu trong văn kiện cơ bản của Liên Hợp Quốc về quyền con người, đặc biệt là Tuyên ngôn Toàn thế giới về Quyền con người, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc, Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ và Công ước về quyền trẻ em.

Việc đối xử nhân đạo đối với người di cư cũng được xem xét từ những nguyên tắc và tiêu chuẩn được đề ra trong những văn kiện liên quan được soạn thảo trong khuôn khổ hoạt động của Tổ chức Lao động quốc tế, đặc biệt là Công ước về Lao động di trú, Công ước về Người di trú trong môi trường bị lạm dụng và việc thúc đẩy sự bình đẳng về cơ hội và trong đối xử với người lao động di trú; Khuyến nghị về nhập cư lao động; Khuyến nghị về người lao động di trú; Công ước về xóa bỏ lao động cưỡng bức và bắt buộc;

Pháp luật quốc tế đưa ra tổng quan về các công cụ chính về điều chỉnh kiểm soát các vấn đề liên quan đến hoạt động di cư như:

- + Công ước về Hàng không dân dụng quốc tế 1944 (Công ước ICAO, PL2, 9);

- + Công ước về Hỗ trợ Giao thông đường thủy quốc tế (FAL, 9/4/1965);

- + Công ước chống Tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia (Liên hợp quốc, Công ước Palermo, 15/11/2000, bao gồm hai nghị định thư sau:

Nghị định thư chống Đưa người di cư trái phép bằng Đường bộ, Đường biển và Đường không, bổ sung Công ước Liên hợp quốc chống Tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, 15/12/2000;

Nghị định thư về Phòng ngừa, Ngăn chặn, Trừng phạt hành vi Buôn bán người, đặc biệt là Phụ nữ và Trẻ em, bổ sung Công ước Liên hợp quốc chống Tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, 15/12/2000;

- + Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền (Liên hợp quốc, 10/12/1948);

- + Tuyên ngôn về Tỵ nạn lãnh thổ (Liên hợp quốc, 14/12/1967);

- + Công ước Geneva liên quan đến Tình trạng của người tỵ nạn (Liên hợp quốc, 28/7/1951, sửa đổi ngày 31/1/1967);

- + Công ước chống Tra tấn và Trừng phạt hoặc Đối xử tàn nhẫn, Vô nhân đạo làm mất nhân phẩm (CAT), (Liên hợp quốc, 10/12/1984);

- + Công ước về Quyền trẻ em (Liên hợp quốc, 20/11/1989);

- + Công ước của Ủy ban châu Âu về Bảo vệ Nhân quyền và Các quyền tự do cơ bản và các nghị định thư bổ sung (CoE, 4/11/1950);

- + Công ước của châu Âu về Phòng chống Tra tấn và Vô nhân đạo hoặc làm mất nhân phẩm hoặc Trừng phạt và các nghị định thư bổ sung (CoE, 1/2/1989);

- + Công ước quốc tế về Bảo vệ quyền của tất cả công nhân là người di cư và gia đình họ (Liên hợp quốc, 18/12/1990);

- + Công ước về Di cư để làm việc (Tổ chức Lao động Quốc tế, Sửa đổi 1949);

+ Công ước về chống Buôn bán người và Bóc lột mại dâm người khác, Liên hợp quốc, 25/7/1951);

+ Các khuyến nghị về đạo đức và an toàn cho phỏng vấn phụ nữ là nạn nhân của buôn người (Tổ chức Y tế thế giới, 2003);

+ Công ước của châu Âu về Hành động chống Buôn bán người (16/5/2005)

Tại ASEAN trước một số cuộc khủng hoảng tị nạn khu vực từ năm 1975 đến 1995, ASEAN đã đưa ra Kế hoạch Hành động toàn diện (CPA) và sau đó các nước thành viên đã đồng ý cung cấp quy chế tị nạn tạm thời cho người di cư. Cộng đồng các nước Mỹ Latinh và Caribe (CELAC), tổ chức tập hợp 33 quốc gia Mỹ Latinh, ủng hộ sự hợp tác chặt chẽ hơn giữa các nước xuất phát, trung chuyển và tiếp nhận dòng người di cư nhằm quản lý tình trạng di cư một cách trật tự, có tổ chức và an toàn, đồng thời khẳng định việc bảo đảm các quyền con người của người di cư là một nhu cầu thiết yếu thông qua các chiến dịch hay tổ chức nhân đạo. CELAC nêu rõ, cần sử dụng các cơ chế quốc tế, nhất là qua hệ thống của LHQ, trong việc cứu trợ người di cư, đặc biệt là những người đang gặp nguy hiểm tính mạng trong tiến trình di cư của họ.

Kể từ năm 1999, trong EU, các nước thành viên đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý chung, chuẩn hóa công tác quản lý người tị nạn và thành lập Hệ thống tị nạn nhân đạo của Cộng đồng chung châu Âu (Common European Asylum System). Trong đó có một số biện pháp hài hòa các tiêu chuẩn pháp lý tối thiểu cho người tị nạn trên cơ sở nhân đạo như quy định Dublin I, II và III. Song song với đó, các thành viên của Liên minh tiến hành cải thiện khuôn khổ nội luật hiện hành để phù hợp với luật chung để giải quyết người di cư trên cơ sở nhân đạo.

Nghị định thư về chống đưa người di cư trái phép bằng đường bộ, đường biển và đường hàng không, bổ sung Công ước của LHQ về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia 2000 yêu cầu đòi hỏi một cách tiếp cận quốc tế toàn diện, bao gồm việc hợp tác, trao đổi thông tin và các biện pháp thích hợp khác, kể cả các biện pháp kinh tế-xã hội, ở cấp độ quốc gia, khu vực và quốc tế. Nhấn mạnh sự *tin tưởng* vào sự cần thiết phải đối xử nhân đạo và bảo vệ đầy đủ các quyền của người di cư.

Tháng 9-2016, 193 thành viên Đại hội đồng LHQ đã nhất trí thông qua Tuyên bố New York về người tị nạn và di cư, theo đó có các quy định mang tính hết sức nhân đạo đó là cam kết tôn trọng quyền của người tị nạn, giúp họ tái định cư và bảo đảm quyền tiếp cận giáo dục và việc làm.

Tuyên bố New York, cộng đồng quốc tế cam kết tự giải quyết “các động cơ tạo ra hoặc làm trầm trọng các phong trào di cư lớn” nhằm “hợp tác để tạo điều kiện cho phép cộng đồng và cá nhân sống trong hòa bình và thịnh vượng ở quê hương của họ”. Với việc thông qua Tuyên bố New York, Liên hiệp quốc đã chính thức phát động một chiến dịch mới có tên “Cùng nhau - Tôn trọng, An toàn và Phẩm giá cho tất cả mọi người”. Như vậy, tuyên bố này đã tạo ra được một cơ chế ổn định, có trách nhiệm hơn để các quốc gia thành viên chung tay góp sức giải quyết tình trạng người di cư và tị nạn ở ạt trên thế giới.

#### **+ *Thực tiễn việc xử lý người di cư bất hợp pháp***

Việc xác định và xử lý người di cư bất hợp pháp luôn là một vấn đề hết sức khó khăn, ngay từ việc xác định đâu là người di cư và hệ quả pháp lý gắn liền với thân phận của họ là vấn đề không hề đơn giản. Thực tế cho thấy:

#### ***Sự nhầm lẫn giữa người di cư bất hợp pháp và người tị nạn.***

Việc phân loại hoạt động di cư bất hợp pháp không phải là vấn đề đơn giản do có sự chồng chéo giữa các phân loại trong nhiều trường hợp – ví dụ, một người xin tị nạn có thể đi lại mà không có giấy tờ với sự hỗ trợ của một đối tượng đưa người di cư trái phép và nhập cảnh được bằng cách nấp trong xe tại biên giới. Vậy một người có thể cùng lúc được phân loại là ‘người xin tị nạn’, ‘không có giấy tờ’, ‘người di cư bị đưa đi trái phép’, ‘lén lút’. Điều quan trọng là xem xét riêng rẽ các trường hợp[3]

Trong xu thế hiện nay người di cư chủ yếu có thể được chia thành ba nhóm: người tị nạn, người di cư kinh tế và những người lánh nạn do bạo lực. Trên nhiều phương diện những khái niệm này được sử dụng thay thế lẫn nhau. Tuy nhiên sự khác biệt không chỉ là vấn đề ngữ nghĩa của từ, mà nó còn mang tính quyết định về thân phận của họ: đối tượng nào có thể được chấp nhận ở lại hợp pháp hoặc bị gửi trả về nước. Như vậy, xác định loại người theo danh tính



nào dẫn đến hậu quả pháp lý khác nhau xem xét trên cả hai khía cạnh pháp lý và nhân đạo đối với hoạt động di cư của họ[26].

Theo quy định tại khoản A.2. Công ước Liên Hiệp Quốc về Người tị nạn 1951 – và luật tị nạn của Hoa Kỳ và phần lớn các quốc gia phương Tây – khái niệm “người tị nạn” (refugee) chỉ một nhóm người rất nhỏ. Theo đó, người tị nạn là người bỏ trốn khỏi đất nước của mình bởi họ có cơ sở để lo sợ sẽ bị ngược đãi vì những lý do chủng tộc, tôn giáo, dân tộc, quan điểm chính trị hay vì là thành viên của một nhóm xã hội cụ thể nào đó, do đó sinh sống bên ngoài quốc gia mà mình có quốc tịch và không có mong muốn đặt mình dưới sự bảo vệ của quốc gia này. Không quốc gia nào có quyền gửi trả người tị nạn về nơi cuộc sống của họ có thể bị đe dọa, bất kể quốc gia đó đã ký Công ước Liên Hiệp Quốc về Người tị nạn 1951 hay chưa.

Khái niệm về người tị nạn sau đó được mở rộng trong bản Nghị định thư năm 1967 của Hiệp định, bao gồm những người rời bỏ quốc gia của mình vì lý do chiến tranh, xung đột hoặc bạo lực, thảm sát xảy ra tại những nơi này. Khái niệm về người tị nạn đôi khi được mở rộng hơn nữa, bao gồm cả những người sống lưu vong ngay bên trong quốc gia của mình. Những người này được gọi là “những người bị thay đổi nơi sinh sống trong nước”

Ngược lại, “người di cư” (migrant) là một khái niệm không được quy định trong luật quốc tế. Theo cách nói thông thường, khái niệm này được sử dụng để chỉ những người tìm kiếm cơ hội việc làm là chủ yếu. Các quốc gia không có nghĩa vụ pháp lý đối với người di cư – các nước hoàn toàn có thể từ chối nhập cảnh hoặc trục xuất họ. Do đó khi các chính trị gia châu Âu thường đánh đồng tất cả những người đang chờ đợi ở biên giới là “người di cư”, họ hàm ý rằng nước mình chẳng phải có nghĩa vụ gì với nhóm người này[27].

Mặc dù khái niệm “người tị nạn” cũng hay được dùng để chỉ những người lánh nạn chiến tranh, phần lớn những người đang cố gắng thoát khỏi cảnh bạo lực ở nơi không phải là người tị nạn theo luật định. Họ cũng không đủ tiêu chuẩn để xin tị nạn, bởi mối đe dọa đến sự an toàn của họ không đủ cụ thể như quy định trong luật. Một vài quốc gia sẽ chọn cách cho họ nương náu tạm

thời. Trong số họ chỉ một phần được cấp phép tị nạn. Những người còn lại có thể bị gửi trả về vùng chiến sự.

*Nạn đưa người trái phép, buôn bán người.*

Nghiên cứu về việc di cư xuất phát từ nguyên nhân khủng hoảng hay chiến tranh cho thấy rằng, cuộc khủng hoảng chính trị hay chiến là vấn đề chính, tạo điều kiện cho những kẻ buôn người đưa những người di cư từ nơi có chiến sự hay khủng hoảng đến nơi an toàn hơn. Ví như chiến tranh Syria thúc đẩy người di cư đến Châu Âu bằng mọi cách. Ngoài Địa Trung Hải là tuyến đường biển nguy hiểm nhất đối với người di cư, trong năm 2016, đã có hơn 240 người thiệt mạng ở Biển Đỏ và Vịnh Aden trong số 82.680 người di cư qua hành trình này, hầu hết xuất phát từ Ethiopia và Somali để tìm đường đến Yemen, Saudi Arabia hoặc các quốc gia Vùng Vịnh[11].

Hàng nghìn người di cư từ điểm nóng rời đi và mắc kẹt trên biển bởi họ nghĩ rằng họ sẽ tìm được một cuộc sống tốt đẹp hơn ở bên ngoài. Chính vì vậy, những người di cư nghèo đã rơi vào bẫy của bọn buôn người. Như vậy có thể nói, chính nạn đưa người trái phép hay những kẻ buôn người đã làm cho làn sóng di cư trở nên trầm trọng kéo theo các hệ lụy về nhân đạo nặng nề hơn.

#### ***+ Vấn đề khủng hoảng nhân đạo trong giải quyết xử lý di cư***

Khi việc di cư bất hợp pháp trở nên ồ ạt và nguy hiểm thì các chính sách chương trình nhân đạo được đặt ra. Song những chiến dịch giải cứu quá hào phóng chỉ thu hút thêm nhiều người tị nạn và di cư. Ví dụ điển hình nhất là 10/2013, nước Ý tiến hành chiến dịch “Mare Nostrum” – một chiến dịch tìm kiếm và cứu trợ người di cư qua Địa Trung Hải. Chương trình này đã cứu sống hơn 130.000 người khỏi cảnh chết giữa biển khơi. Thế nhưng nó đã bị chỉ trích gay gắt bởi các hoạt động tìm kiếm và cứu hộ được lên kế hoạch tại Địa Trung Hải đã vô tình tạo ra một ‘yếu tố thúc đẩy và lôi kéo’, khuyến khích nhiều người di cư vượt biển hơn và do đó làm tăng những cái chết bi thảm và không đáng có.

Khi chiến dịch Mare Nostrum bị dừng vào 10/2014 và được thay bằng một chiến dịch của EU có quy mô ngân sách nhỏ hơn, hoạt động gần bờ biển Ý,

dòng người di cư vẫn không hề suy giảm – và số người chết tăng lên. Từ tháng 1 đến cuối tháng 4, có 1.721 người di cư và người tị nạn chết khi vượt Địa Trung Hải, biến năm 2015 thành năm có số người chết kỷ lục. Sau đó, khi châu Âu bắt đầu cung cấp tài chính, tàu và máy bay cho chiến dịch cứu hộ, và bắt đầu tuần tra trên biển ở phạm vi rộng hơn, số người chết giảm đáng kể xuống còn 99 người từ 27/4 đến 29/6/2014. Tuy nhiên, vẫn còn khoảng 2.500 người chết trên Địa Trung Hải tính tới hết tháng 8 năm 2015. Rõ ràng là, việc di cư trong giai đoạn này đã dẫn đến khủng hoảng về các vấn đề nhân đạo. Bởi về cơ bản, các giải pháp và cách tiếp cận vấn đề khủng hoảng di cư vẫn dừng lại ở các giải pháp có tính tạm thời và phần nhiều là thiên về hướng đối phó[18].

Một yếu tố nữa cũng góp phần vào việc tạo nên làn sóng khủng hoảng nhân đạo trong các điều kiện cấp thiết tại Syria đó là theo Tổ chức Ân xá Quốc tế (Amnesty International) và các tổ chức khác chỉ ra rằng một số quốc gia như Qatar, các Tiểu Vương quốc Arab thống nhất, Saudi Arabia, Kuwait, Oman và Bahrain không hề tiếp nhận người tị nạn từ Syria khi chiến tranh và khủng hoảng xảy ra. Không nước nào trong số những quốc gia này ký kết Công ước Liên Hiệp Quốc về Người tị nạn và những nước này đều không có hoặc có chế độ cấp phép tị nạn để người di cư có thể được tiếp cận một cách dễ dàng. Do người di cư tị nạn khó có thể ngay lập tức chấp nhận người tị nạn và tiếp nhận họ vĩnh viễn tại các nước này khi các yêu cầu về nhân đạo cấp thiết đặt ra với cuộc sống của họ.

Cho đến hiện nay các quốc gia ở châu Âu và Trung Đông vẫn chưa thống nhất về một cơ chế điều phối chung để giải quyết triệt để vấn đề di cư. Trong bối cảnh đó, việc giải quyết vấn đề di cư chưa triệt để đã dẫn đến việc các tổ chức tội phạm đã nhân tình hình di cư đang có nguy cơ rơi vào thế bế tắc để tiến hành tổ chức các dịch vụ vượt biên. Hệ quả là cuộc khủng hoảng di cư tại châu Âu ngày một thêm trầm trọng và kéo theo đó là những mối đe dọa liên quan đến các thảm họa nhân đạo.

Song song đó, các quốc gia châu Âu cũng đang phải đón nhận những thách thức hàng loạt đến từ các vấn đề an ninh, thách thức rõ rệt nhất là mối

nguy về khủng bố. Trong bối cảnh khủng bố là một trong những vấn đề toàn cầu (*global issues*) rất nghiêm trọng thì khủng hoảng di cư đã tạo điều kiện để khủng bố có lan rộng về quy mô và ngày một phức tạp hơn. Dưới góc nhìn cạnh tranh ảnh hưởng thì sự gia tăng can dự của nhiều cường quốc không những không giúp tìm kiếm những giải pháp hòa bình cho vấn đề khủng hoảng di cư mà ngược lại càng làm trầm trọng thêm tình hình di cư ở khu vực.

***\* Các vấn đề pháp lý và thực tiễn đặt ra cho Việt Nam trong bối cảnh di cư quốc tế hiện nay***

Hiện nay, toàn cầu hóa kinh tế là một xu hướng nổi trội và đã trở thành một môi trường cạnh tranh gay gắt giữa các nước trên phạm vi toàn thế giới. Việt Nam có nhiều cơ hội và có những thách thức to lớn trong quá trình chuyển đổi và phát triển nền kinh tế; từ đó ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp đến hoạt động di cư quốc tế. Các yếu tố kinh tế như thu nhập thấp, nghèo đói, thiếu việc làm và các lựa chọn mưu sinh là động lực chính trong quyết định di cư. Chênh lệch về mức sống, cơ hội có việc làm với thu nhập cao hơn ở trong nước đã thúc đẩy người dân di cư tìm những cơ hội mới, cho dù chỉ là tạm thời, ở nước ngoài.

Do tình hình phức tạp tại một số điểm nóng về chính trị, an ninh, kinh tế, tôn giáo, dân tộc trên thế giới và khu vực nên nhu cầu di cư ngày càng cao và Việt Nam được biết đến như một điểm trung chuyển hay điểm đến an toàn trong lộ trình di cư của họ. Thực tế hiện nay đã hình thành các tuyến đường di cư bất hợp pháp từ các nước Trung Á, Tây Á, Trung Quốc hay Tam giác Vàng rồi qua Việt Nam để tìm cơ hội tìm đường đi đến các nước Châu Âu[33]. Các đối tượng người nước ngoài nhập cảnh Việt Nam chủ yếu với mục đích “mượn đường” để từ đó đi tiếp đến nước thứ 3. Đặc biệt, bọn tội phạm cũng thường sử dụng phương thức này để trốn sang nước khác, tránh sự truy nã, trừng phạt của pháp luật. Trong số đối tượng là người nước ngoài nhập cảnh, xuất cảnh trái phép Việt Nam, người Trung Quốc chiếm tỉ lệ khá cao (xấp xỉ 45%), số còn lại là công dân một số nước như Srilanka, Pakistan, Bangladesh...

Việc phát hiện và xử lý người di cư bất hợp pháp trong quá trình kiểm soát biên giới trở nên khó khăn và phức tạp trước diễn biến ngày càng tinh vi

của các đường dây đưa người có tổ chức, nạn buôn bán người, sự phát triển của khoa học công nghệ hỗ trợ và thậm chí sự tham gia của các tổ chức quốc tế và việc xử lý người di cư bất hợp pháp gồm cả người Việt Nam và người nước ngoài trên lãnh thổ Việt Nam trở nên khó khăn và phức tạp.

Cùng với sự phát triển của vấn đề di cư, nạn buôn bán người cũng không ngừng gia tăng. Theo báo cáo hàng năm của Ban Chỉ đạo 138/CP cho thấy trong giai đoạn 2008-2016, đã phát hiện 3.897 vụ mua bán người với 6.188 đối tượng và 8.336 nạn nhân trong đó trên 85% là phụ nữ và trẻ em. Hầu hết các vụ mua bán người bị phát hiện đều là mua bán người qua biên giới. Gần 90% số vụ mua bán người ra nước ngoài diễn ra qua các tuyến biên giới giữa Việt Nam với Cam-pu-chia, Lào và Trung Quốc; đặc biệt các vụ mua bán người qua biên giới với Trung Quốc chiếm đến 70% tổng số vụ bị phát hiện (Ban Chỉ đạo 138/CP 2016) [34].

Để điều chỉnh các vấn đề liên quan đến di cư và người di cư ngay từ những năm 1990 Việt Nam đã ký hiệp định hợp tác giữa chính phủ và Tổ chức di cư Quốc tế (IOM). Thỏa thuận giữa Chính phủ Việt Nam và IOM ký ngày 26/9/1991 giải quyết những vấn đề di cư ở Việt Nam từ khi ký Thỏa thuận giữa Chính phủ Việt Nam và IOM năm 1991; thực hiện các chương trình về di cư vì mục đích phát triển hướng tới di cư an toàn và trật tự, đồng thời tôn trọng các quyền và lợi ích chính đáng của người di cư, phòng chống buôn bán người.....

Ngoài ra, để giải quyết các vấn đề liên quan trực tiếp đến tình hình di cư tại Việt Nam trong một số điều kiện hoàn cảnh thực tế cụ thể, chúng ta đã ký các thỏa thuận quốc tế liên quan trực tiếp để người di cư Việt Nam như: Bản ghi nhớ giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã Hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ Liên hiệp Vương quốc Anh và Bắc Ai-len về các vấn đề di cư có hiệu lực từ ngày 28/10/ 2004; Bản ghi nhớ 3 bên UNHCR – Việt Nam- Campuchia 2005 về vấn đề người thương. (Ký tại Hà Nội)

*Câu hỏi đặt ra là Việt Nam đã từng phải đối mặt với khủng hoảng nhân đạo trong việc xử lý người di cư hay chưa?*

Câu trả lời là đã từng. Đơn cử như trong năm 2011, Việt Nam đã chủ

động và sơ tán thành công đưa hơn 10.000 lao động Việt Nam ra khỏi Libya khi khủng hoảng chiến tranh nổ ra[21]. Năm 2014, Việt Nam tiếp tục chủ động hỗ trợ đưa khoảng 1763 công dân ta đang lao động và làm việc tại Libya về nước. Đàm phán xử lý tiếp nhận người Việt Nam di cư bất hợp pháp đến Anh, Úc bằng đường biển hay giải quyết vấn đề người Thượng di cư sang Campuchia theo tuyến biên giới đường bộ trong những năm gần đây.

Qua nghiên cứu tình hình di cư và thực tiễn kiểm soát và việc áp dụng quy chế pháp lý nhân đạo đối với vấn đề di cư của Việt Nam cho thấy còn nhiều bất cập cả về pháp lý lẫn phương cách vận dụng pháp luật đặc biệt là các quy định trong pháp luật quốc tế. Đơn cử việc xử lý vấn đề Người Thượng Tây Nguyên di cư sang Thái Lan, Campuchia để tìm đường tị nạn hay vấn đề người Việt di cư bằng đường biển trong những năm gần đây sẽ cho thấy một số vấn đề cần được xem xét một cách hết sức thấu đáo và linh hoạt.

*Xem xét trường hợp người Thượng Tây Nguyên:*

Từ những năm 2001, đã xuất hiện việc người Thượng vùng Tây Nguyên vượt biên sang Campuchia với nhiều nguyên do khác nhau. Có những thời điểm lên tới vài trăm người (2005, 2006). Khi sang được Campuchia họ tìm nơi ẩn náu an toàn thuộc khu rừng tỉnh Rattanakiri và tìm cách liên lạc để có sự hỗ trợ từ các tổ chức nhân quyền, tị nạn quốc tế như Hiệp hội Nhân quyền và Phát triển Campuchia (Adhoc), Tổ chức theo dõi nhân quyền Human Rights Watch (HRW), Cao ủy Tỵ nạn Liên Hiệp Quốc (UNHCR) và Cao ủy Nhân quyền Liên Hiệp Quốc (OHCHR) tại CPC, The Montagnard Human Rights Organization...

Khi có thông tin về sự việc trên, các cơ quan chức năng của Việt Nam đã trao đổi với các cơ quan cùng cấp của Campuchia để giải quyết sự việc trên cơ sở các văn bản thoả thuận và hiệp định đã ký để hồi hương số người Thượng này theo quy định.

Song, Tổ chức Theo dõi Nhân Quyền (HRW) ra thông cáo kêu gọi chính quyền Campuchia không nên trục xuất nhóm người Thượng gốc Việt về Việt Nam. Các quan chức của Cao ủy Tỵ nạn Liên Hiệp Quốc (UNHCR) và Cao ủy Nhân quyền Liên Hiệp Quốc (OHCHR) lén lút vào rừng tìm kiếm và liên lạc

tiếp cận nhằm tập hợp và giúp đỡ nhóm người Thượng này về Phnom Penh để nộp đơn xin tỵ nạn. Trong khi đó, bản ghi nhớ giữa Campuchia và Cao ủy Nhân quyền của LHQ tại Campuchia không quy định rằng LHQ phải tự mình đi tìm người tỵ nạn ở trong rừng.

Thực chất đây là người nhập cư bất hợp pháp, Campuchia có luật quản lý người xuất nhập cảnh trái phép cho nên số người này vượt biên đường nào thì phải ra đường đó để về nơi xuất phát. Bởi trong số này nhiều người là những nạn nhân bị kẻ xấu dụ dỗ, xúi giục vượt biên sang Campuchia trái phép bằng nhiều con đường khác nhau, để được qua một nước thứ ba, nuôi ảo vọng về một cuộc sống giàu có, sung túc, không phải lao động.

Các buổi làm việc, đàm phán nhiều bên được diễn ra tại Thái Lan và Campuchia để xử lý vấn đề này. Kết quả là: Phần lớn người Thượng đã thức tỉnh và tự nguyện hồi hương theo chương trình. Nhưng một phần còn lại được UNHCR hỗ trợ các thủ tục xin tỵ nạn và đưa những người Thượng này sang một nước thứ ba. Bởi họ nhận định rằng: Những người tỵ nạn này trở về Việt Nam sẽ phải đối mặt với sự bức hại vì lý do chính trị và tôn giáo.... Họ còn cho rằng việc Campuchia trả những người đi xin tỵ nạn này về Việt Nam là vi phạm các nghĩa vụ pháp lý quốc tế. Vậy nên, UNHCR đã tìm mọi cách để đưa những người này về Trung tâm giam giữ Nhập cư (IDC) ở Bangkok để hoàn thiện thủ tục cho họ theo Công ước 1951 của Liên Hiệp Quốc liên quan đến tình trạng người tỵ nạn và Nghị định thư 1967 liên quan đến tình trạng tỵ nạn. Tại đây, họ trải qua các cuộc phỏng vấn với UNHCR để được công nhận là người tỵ nạn và tái định cư ở nước thứ ba. Cho đến thời điểm hiện nay đã có hàng trăm người Thượng ra đi theo con đường này dưới sự can thiệp của các tổ chức quốc tế liên quan.

*Xem xét một vụ vượt biển 2017 để đến Úc.*

Vào ngày 04 Tết 2017, Trần Thị Loan, Trần Thị Lụa và Trần Thị Phúc cùng 15 người trong gia đình gồm 6 người lớn và 12 trẻ em ở thị xã La Gi, Bình Thuận đã tổ chức vượt biên bằng Ghe đánh cá đã bỏ ngư cụ với đầy đủ lương thực nhằm đi đến Úc từ cửa biển Lộc An thuộc Long Hải. Lưu ý rằng,

trước đây cả 3 chị em đã từng tổ chức vượt biên đến Úc cho 21 người bất thành vào 05/2016 bị xử tù và cho hưởng án treo.

Trước khi tổ chức đi, Loan, Lua và Phúc đã móc nối với 1 người Úc tên là Shira Sebban – người hàng tháng đều gửi cho Loan 500AUD và được người này cam kết nếu Loan vượt biên qua Úc bằng đường biển, bà ta sẽ thuê luật sư can thiệp để những người nhập cư trái phép như bà Loan được nhập cư vào Úc.

Khi tới vùng biển quốc tế, qua điện thoại, hai bà Lua và Loan báo cho Nguyễn An Đôn thông cáo rằng nếu lần vượt biên này chính phủ Úc không nhận mà trả về nước thì họ thề sẽ nhảy xuống biển tự tử, chứ không bao giờ chịu trở về Việt Nam lần thứ hai.

Nhưng đi được 12 ngày thì động cơ bị hỏng, thuyền đập vào ghềnh đá dọc bờ biển Java, Indonesia. Sau đó họ được cảnh sát Indonesia đưa vào bờ đến trại tỵ nạn để tiến hành thủ tục trả họ về Việt Nam vì họ không phải người tỵ nạn nên không thể ở lại, họ cũng không thể vào tù vì họ không phạm tội.

Tại đây, bà Lua liên lạc với Shira Sebban và nhà hoạt động nhân quyền Grace Bùi nhờ giúp đỡ để được gặp đại diện của Liên hiệp quốc.

Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM) đứng ra hỗ trợ chuyển họ đến trung tâm tỵ nạn Hồi giáo. Tại đây, 3 gia đình Việt Nam đã vượt biên được nhân viên của Liên Hiệp Quốc từ Thái Lan qua Indo để phỏng vấn với Ủy ban Tỵ nạn Liên Hiệp Quốc (UNHCR) 2 lần vào 20,21/3 và 30, 31/3/2017

Sau cùng, phía Indonesia từ chối trao trả 3 người này về Việt Nam do được UNHCR cấp quy chế xin tỵ nạn ‘*asylum seeker*’

Lý do cấp quy chế xin tỵ nạn ‘*asylum seeker*’ được ông Phil Robertson, Phó Giám đốc khu vực Châu Á của tổ chức nhân quyền Human Rights Watch cho rằng: Chính phủ Úc và Việt Nam đã có thoả thuận không trừng phạt những người di cư vì họ muốn rời khỏi đất nước nhưng Việt Nam đi ngược lại điều đó, họ truy tố những người này và việc trả những người này lại nơi họ có thể gặp nguy hiểm. Hơn nữa, ba phụ nữ này đã rời đi trên những chiếc thuyền được tổ chức theo kiểu cộng đồng truyền thống. Mọi người cùng góp tiền tiền chuẩn bị và cùng ra đi chính là hoạt động di cư truyền thống.



Họ được hưởng quy chế ‘*asylum seeker*’ bởi: Đó là yêu cầu xin tị nạn (bảo vệ quốc tế) khi 1 người lo sợ về việc hồi hương của họ họ sẽ phải đối mặt với một nguy cơ thực sự về việc phải chịu sự khổ đau nghiêm trọng nếu quay trở lại quốc gia của mình theo Công ước năm 1951 thì có thể hội đủ điều kiện được bảo vệ nhân đạo. Như vậy, 3 người phụ nữ Việt Nam được xét tị nạn trên cơ sở các quy định của công ước 1951 về người tị nạn.

Qua hai sự vụ nêu trên có thể thấy, khi xem xét các vấn đề về di cư các tổ chức quốc tế luôn xem xét và đặt vấn đề di cư trong đó có di cư bất hợp pháp dưới góc độ nhân đạo, vận dụng tối ưu các quy định của các công ước quốc tế về quyền con người và việc đối xử nhân đạo đối với người di cư nói chung với quan điểm cởi mở và rộng rãi. Đây cũng là vấn đề cần lưu tâm trong việc vận dụng pháp luật quốc gia khi xem xét xử lý vấn đề di cư sao cho phù hợp tránh dễ diễn biến theo chiều hướng phức tạp. Cần mở rộng việc thúc đẩy các cơ chế hợp tác, quan hệ đối tác giữa các quốc gia với các tổ chức khu vực, quốc tế nhằm tạo nguồn lực, hỗ trợ tối đa các quốc gia chịu ảnh hưởng bởi vấn đề di cư trái phép đưa ra các giải pháp bền vững. Đây là 1 vấn đề đặt ra trong khâu xử lý của chúng ta về các vấn đề di cư trong hiện tại và tương lai về mặt pháp lý./.

### **CHÚ THÍCH VÀ TÀI LIỆU THAM KHẢO**

- [1] Từ điển Cambridge Advanced Learner’s Dictionary (3rd Edition) định nghĩa từ “migrant” như sau: “a person that travels to a different country or place, often in order to find work”.
- [2] Paul Boyle, Keith H. Halfacree, Vaughan Robinson (2014), *Exploring Contemporary Migration*, Routledge.
- [3] International Organisation for Migration, “World Migration Report 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move”, tại địa chỉ: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2003\\_1.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2003_1.pdf), truy cập 25/5/2018.
- [4] Hugh Dingle and V. Alistair Drake, “What is Migration?”, *Bioscience*, Vol. 57, No. 2, 2007, pp. 113-121.
- [5] Victoria Metcalfe-Hough, “The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions”, *Shaping policy for development*, 2015.
- [6] Myron Weiner, “Security, Stability, and International Migration”, *International Security*, Vol. 17, No. 3, 1992-1993.

- [7] “The IOM Migration Crisis Operational Framework”, IMO, tại địa chỉ: [https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/WhatWeDo/docs/IOM\\_MCOF\\_Infosheet\\_10March2013.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/WhatWeDo/docs/IOM_MCOF_Infosheet_10March2013.pdf), truy cập ngày 25/5/2018.
- [8] Claude Bélanger, “Why did Canada Refuse to Admit Jewish Refugees in the 1930's?”, The Quebec History Encyclopedia, tại địa chỉ: <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/readings/CanadaandJewishRefugeesinthe1930s.html>, truy cập ngày 25/05/2018.
- [9] Blazquez, J. and Miguel Sebastian, “The impact of the Argentina crisis on the Spanish economy”, Working Paper No. 32/2004, Area: Latin America, tại địa chỉ: <http://biblioteca.ribei.org/714/1/WP-032-2004-I.pdf>, truy cập ngày 25/5/2018.
- [10] Erin Foster-Bowser & Maya Moseley, “In focus: The Libyan Migration Crisis of 2011”, Mediterranean Review, 26/5/2018.
- [11] “Syria Regional Refugee Response”, tại địa chỉ: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, truy cập ngày 25/5/2018.
- [12] “Europe’s migrant crisis: Relocation Relocation quotas”, The Economist, 22/9/2015, tại địa chỉ: <http://www.economist.com/node/21665640>, truy cập ngày 25/5/2018.
- [13] IOM, Hồ sơ di cư 2017.
- [14] Ahmet İçduygu, “Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead”, TransAtlantic Council on Migration: A Project of the Migration Policy Institute.
- [15] Souad Ahmadoun, “Turkey’s Policy toward Syrian Refugees”, SWP Comments, 2014.
- [16] “Chiến dịch đưa lao động Việt Nam ở Libya về nước: Hơn 1.750 người đã về an toàn”, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 24/9/2014, tại địa chỉ: <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/chitiettin.aspx?IDNews=21775>, truy cập ngày 25/5/2018.
- [17] Hồng Vân, “Bế tắc trong giải quyết khủng hoảng di cư”, Đài tiếng nói Việt Nam (VOV), 2/6/2016, tại địa chỉ: <http://vovworld.vn/vi-VN/Binh-luan/Be-tac-trong-giai-quyet-khunghoang-di-cu/441746.vov>, truy cập ngày 25/05/2018.
- [18] Khánh Linh, “Năm 2016: Châu Âu tiếp tục chật vật đối mặt với cuộc khủng hoảng di cư”, Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, 11/1/2016, tại địa chỉ: <http://dangcongsan.vn/quoc-te/tintuc/nam-2016-chau-au-tiep-tuc-chat-vat-doi-mat-voi-cuoc-khung-hoang-di-cu-366126.html>, truy cập ngày 25/05/2018.
- [19] Tiến trình Bali - Đưa người di cư trái phép - Bali Process Policy Guide on Criminalizing Migrant Smuggling – Vietnamese.....
- [20] AITA 2018

- [21] Ban Chỉ đạo 138/CP. 2014a. Báo cáo số 230/BC-BCĐ: Tình hình kết quả công tác phòng, chống tội phạm mua bán người 06 tháng đầu năm 2015 (ngày 29 tháng 6 năm 2015).
- [22] Ban Chỉ đạo 138/CP. 2015b. Báo cáo số 451/BC-BCĐ: Kết quả thực hiện chương trình hành động phòng, chống tội phạm mua bán người năm 2015 (ngày 18 tháng 12 năm 2015). Ban Chỉ đạo 138/CP. 2016. Báo cáo số 476/BC-BCĐ: Kết quả thực hiện chương trình phòng, chống mua bán người năm 2016 (ngày 16 tháng 12 năm 2016).
- [21] Chính phủ Việt Nam. 2015. “Báo cáo quốc gia: Kết quả 15 năm thực hiện các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Việt Nam” International Organization for Migration (IOM). 2015a. "World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility".
- [22]. La Hay Convention 33. 1993. "Convention on Protection of Children and CoOperation in Respect of Intercountry Adoption". The Hague: States Members of the Hague Conference on Private International Law.
- [23] Nguyễn Hồng Thái. 2013. "Tiểu luận tổng quan về đề tài: Khác biệt trong tổ chức đời sống và quan hệ gia đình khi vợ hay chồng di cư lao động quốc tế". Viện KHXH Việt Nam
- [24] OECD. 2015. "International Migration Outlook 2015".
- [25] World Bank Group. 2016. “Migration and Remittances Factbook 2016”.
- [26] Jill Goldenziel, “Five myths about refugees and migrants”, The Washington Post, 25/09/ 2015.
- [27] Phạm Hằng– IOM Việt Nam ASEAN học gì từ khủng hoảng di cư châu Âu? theo Malaysian Insider 11/10/2015
- [28] TS Doãn Hùng, ThS Nguyễn Thị Ngọc Diễm: Các yếu tố tác động đến hoạt động di cư quốc tế ở Việt Nam hiện nay.
- [29] Nguyễn Hữu Tráng: Chính sách tị nạn của Đức từ góc độ chính trị và pháp lý
- [30] Vũ Thị Hương Trà, Xử lý khủng hoảng di cư – Kinh nghiệm của 1 số quốc gia trong xử lý khủng hoảng ở Syria – Tạp chí khoa học TDMU số 1/2016
- [31] Fr. Graziano Battistella, C.S., Vấn Đề Nhân Quyền Của Người Di Cư, 2016
- [32] Nghiêm Tuấn Hùng Những nguyên nhân cơ bản và điều kiện chủ yếu thúc đẩy di cư quốc tế, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Khoa học Xã hội và Nhân văn 28 (2012) 1157
- [33] Cục Quản lý xuất nhập cảnh, Báo cáo tổng kết 05 năm tình hình người nước ngoài vi phạm pháp luật về xuất nhập cảnh, từ 2002 đến 2017.
- [34] Cục Quản lý xuất nhập cảnh, Báo cáo tình hình công tác năm từ 2012 đến 2017.