

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

Lê Văn Tuyên

DI CƯ QUỐC TẾ CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU
TỪ 1993 ĐẾN 2019

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUỐC TẾ HỌC

Hà Nội - 2025

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

Lê Văn Tuyên

DI CƯ QUỐC TẾ CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU
TỪ 1993 ĐẾN 2019

Chuyên ngành: Quan hệ quốc tế

Mã số: 9310601.1

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUỐC TẾ HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. Bùi Hồng Hạnh

Hà Nội - 2025

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của bản thân. Luận án này được lên ý tưởng và triển khai thực hiện dựa trên sở thích nghiên cứu của cá nhân tôi, yêu cầu của công việc và định hướng của giáo viên hướng dẫn. Những số liệu trong luận án là trung thực, được tổng hợp và trích dẫn từ những nguồn tài liệu tham khảo uy tín, đáng tin cậy. Những kết quả được công bố trong luận án này là sự kế thừa và phát triển của những nghiên cứu trước đó về chủ đề di cư quốc tế tại EU, nhất là luận văn tốt nghiệp thạc sĩ của tôi được bảo vệ thành công tại trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn vào năm 2018.

Hà Nội, ngày tháng năm 2025

Tác giả luận án

Lê Văn Tuyên

LỜI CẢM ƠN

Trước hết, tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc nhất tới PGS.TS. Bùi Hồng Hạnh, người đã dành nhiều tâm huyết, thời gian và công sức hướng dẫn tôi trong suốt quá trình triển khai thực hiện luận án của mình kể từ năm 2019. Cô đã luôn truyền cảm hứng và giúp đỡ tôi nâng cao kiến thức, tư duy khoa học cũng như thái độ nghiêm túc trong công việc.

Tôi xin cảm ơn lãnh đạo trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, các thầy/cô Khoa Quốc tế và cán bộ Phòng Đào tạo Sau Đại học đã tạo mọi điều kiện thuận lợi cho tôi trong suốt quá trình tham gia học tập và nghiên cứu tại Học viện. Tôi cũng xin cảm ơn lãnh đạo Học viện Khoa học Quân sự và các đồng nghiệp vì đã tạo điều kiện thuận lợi và hỗ trợ công việc để tôi có thể tập trung hơn vào việc nghiên cứu luận án của bản thân.

Tôi cũng xin gửi lời cảm ơn tới các nhà khoa học, các chuyên gia và quý thầy/cô đã dành thời gian nhận xét luận án của tôi tại hội đồng đánh giá luận án các cấp; qua đó giúp tôi nhận diện và khắc phục được những điểm hạn chế trong công trình nghiên cứu của mình.

Cuối cùng, tôi xin gửi lời cảm ơn sâu sắc tới các thành viên trong gia đình tôi, những người luôn ở bên cạnh và động viên tôi theo đuổi công trình nghiên cứu của bản thân.

Tác giả luận án

Lê Văn Tuyên

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN

LỜI CẢM ƠN

MỤC LỤC 1

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT 4

MỞ ĐẦU 5

1. Lý do chọn đề tài..... 5

2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu..... 6

3. Mục tiêu nghiên cứu và nhiệm vụ nghiên cứu..... 7

4. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu 8

5. Nguồn tài liệu tham khảo 9

6. Đóng góp của luận án..... 9

7. Bố cục của luận án: 9

Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU 11

1.1. Các công trình về cơ sở lý luận của di cư quốc tế..... 11

1.2. Các công trình về di cư quốc tế của EU..... 15

1.3. Các công trình nghiên cứu về khủng hoảng nhập cư của EU..... 18

1.4. Các công trình nghiên cứu về chính sách của EU đối với vấn đề di cư quốc tế 22

1.5. Nhận xét..... 29

Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA DI CƯ QUỐC TẾ

CỦA EU (1993-2019) 32

2.1. Cơ sở lý luận..... 32

2.1.1. Các khái niệm cơ bản..... 32

2.1.2. Các định nghĩa của EU liên quan đến di cư quốc tế 40

2.1.3. Các quan điểm của lý thuyết quan hệ quốc tế về di cư quốc tế 44

2.2. Cơ sở thực tiễn..... 52

2.2.1. Tình hình di cư trên thế giới..... 52

2.2.2. Di cư quốc tế vào châu Âu (EU) trước năm 1993..... 56

2.2.3. Những biến động của EU (1993-2019)..... 61

Tiểu kết chương 2..... 64

Chương 3. THỰC TRẠNG DI CƯ QUỐC TẾ CỦA EU (1993-2019).....	66
3.1. Thực trạng di cư quốc tế của EU qua các giai đoạn	66
3.1.1. <i>Giai đoạn 1993-2015</i>	66
3.1.2. <i>Giai đoạn 2016-2019</i>	74
3.2. Nguyên nhân.....	77
3.3. Tác động đến EU	88
3.3.1. <i>Tác động tích cực</i>	88
3.3.2. <i>Tác động tiêu cực</i>	94
Tiểu kết chương 3.....	102
Chương 4. CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VẤN ĐỀ DI CƯ QUỐC TẾ CỦA EU	
(1993-2019).....	104
4.1. Cơ sở pháp lý cho chính sách của EU đối với vấn đề di cư quốc tế	
(1993 - 2019).....	104
4.1.1. <i>Những giá trị mang tính phổ quát về nhân quyền</i>	104
4.1.2. <i>Những cam kết của EU về người tị nạn và bảo vệ biên giới</i>	107
4.2. Tiến trình nhất thể hóa vấn đề di cư trong khuôn khổ pháp lý và thể chế	
của EU	108
4.2.1. <i>Hiệp ước Maastricht năm 1992</i>	108
4.2.2. <i>Hiệp ước Amsterdam năm 1997</i>	109
4.2.3. <i>Hiệp ước Nice năm 2001</i>	111
4.2.4. <i>Hiệp ước Lisbon năm 2007</i>	111
4.3. Chính sách và chương trình chung của EU đối với di cư quốc tế (1993 - 2019)	112
4.3.1. <i>Kế hoạch Vienna năm 1998 và Chương trình Tampere (1999 - 2004)</i>	112
4.3.2. <i>Chương trình La Hay (2004 - 2009)</i>	116
4.3.3. <i>Chương trình Stockholm (2010 - 2014)</i>	121
4.3.4. <i>Chương trình “Hành động vì một châu Âu an toàn và cởi mở”</i>	
(2015 - 2019).....	126
4.4. Nhận xét về chính sách di cư quốc tế của EU (1993-2019).....	131
4.4.1. <i>Về sự chuyển biến chính sách di cư quốc tế của EU</i>	131
4.4.2. <i>Về chính sách di cư quốc tế gắn với đối ngoại của EU</i>	136
4.4.3. <i>Xu hướng chính sách của EU</i>	138

4.5. Hàm ý chính sách đối với Việt Nam trong hợp tác khu vực về di cư quốc tế	144
4.5.1. Những vấn đề đặt ra đối với Đông Nam Á trong quản lý di cư	144
4.5.2. Hợp tác ASEAN trong vấn đề di cư quốc tế	147
4.5.3. Một số khuyến nghị đối với Việt Nam trong việc thúc đẩy vai trò của ASEAN	152
Tiểu kết chương 4.....	155
KẾT LUẬN.....	156
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ	
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	158
TÀI LIỆU THAM KHẢO	159

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

TT	Từ viết tắt	Tiếng Anh	Tiếng Việt
1	EAEC	The European Atomic Energy Community (Euratom)	Cộng đồng Năng lượng nguyên tử châu Âu
2	ECSC	The European Atomic Energy Community	Cộng đồng Than và Thép Châu Âu
3	EFTA	European Free Trade Association	Hiệp hội Mậu dịch tự do châu Âu
4	EU	European Union	Liên Minh Châu Âu
6	IOM	International Organization for Migration	Tổ chức Di cư quốc tế
7	OAU	Organization of African Unity	Tổ chức châu Phi Thống nhất
8	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Di cư từ lâu đã trở thành mối quan tâm của hầu hết các quốc gia trên thế giới. Sự di chuyển của người dân, nguồn vốn, hàng hóa hoặc thông tin trong phạm vi lãnh thổ hoặc vượt qua biên giới quốc gia ngày càng trở nên khó quản lý, đặc biệt trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế. Cùng với những dòng chảy đó, các làn sóng lao động rời quê hương đi tìm những cơ hội kinh tế tốt hơn ngày càng gia tăng. Theo ước tính của tổ chức Liên hợp quốc, tổng số di dân quốc tế vào năm 2019 là khoảng 272 triệu người, tăng 51 triệu người so với năm 2010 và chiếm 3.5% dân số thế giới [Khánh Linh, 2019]. Nếu tính cả lượng người di cư trong mỗi nước thì quy mô còn lớn hơn rất nhiều. Hơn nữa, xu hướng gia tăng này chưa có dấu hiệu dừng lại hoặc giảm đi. Chưa có thời kỳ nào trong lịch sử nhân loại di cư lại diễn ra với quy mô lớn như hiện nay. Mặc dù di cư quốc tế góp phần đáng kể vào phát triển kinh tế cũng lực lượng lao động tại nhiều quốc gia trên thế giới nhưng cũng đi kèm với những tác động tiêu cực. Nhận thức được vai trò của di cư, các nước ngày càng quan tâm đến việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người di cư, đồng thời bảo vệ lợi ích quốc gia-dân tộc. Nằm trong khu vực đón nhận lượng người di cư quốc tế lớn nhất trên thế giới, Liên minh châu Âu (EU) phát triển hệ thống chính sách về di cư trong nhiều năm qua. Tuy nhiên, thực tế vẫn còn nhiều thách thức đặt ra cần giải quyết.

EU được thành lập năm 1993 cùng với đó là Hiệp ước đi lại tự do của công dân các nước thành viên (Schengen) đã tạo điều kiện cho người sinh sống ở châu Âu có thể tự do di chuyển. Tuy nhiên, khi lượng người di cư tới châu Âu vượt quá khả năng bảo đảm tiếp nhận của các nước trong khu vực thì sẽ gây ra nhiều bất ổn trong khu vực. Khủng hoảng kinh tế - xã hội, chiến tranh, thảm họa thiên nhiên, biến đổi khí hậu là động lực chính khiến người dân các khu vực khác tìm đến châu Âu nhiều hơn. Trong bối cảnh nền kinh tế còn khó khăn, tỷ lệ thất nghiệp cao, lại vừa trải qua cuộc khủng hoảng nợ công, vấn nạn người nhập cư đang trở thành “họa vô đơn chí”, tạo thêm gánh nặng cho châu Âu về mọi mặt. Không những vậy, làn

sóng di cư ồ ạt vào châu Âu còn để lại những hệ quả nặng nề đối với cộng đồng những người nhập cư đang sinh sống tại khu vực này. Hiện nay di cư vẫn là một chủ đề nóng trong các cuộc tranh luận khắp châu Âu. Những nỗ lực tìm ra nguyên nhân, bản chất, tác động của vấn đề di cư ở EU đã và đang được nhiều học giả trong và ngoài nước nghiên cứu, bàn thảo rất nhiều. Nhiều giải pháp đã gợi ý triển khai nhằm tận dụng nguồn nhân lực từ người di cư, đồng thời giảm thiểu được các hệ quả có thể phát sinh. Tuy nhiên, thực trạng vấn đề di cư ở châu Âu vẫn diễn biến phức tạp và tiềm ẩn những nguy cơ khủng hoảng tái diễn.

Đối với Việt Nam, EU là một trong những đối tác quan trọng cả về chính trị và kinh tế. Chính vì vậy, luôn cần có các nghiên cứu hệ thống và chuyên sâu về EU với tư cách là một chủ thể đặc biệt trong quan hệ quốc tế. Trong khi đó, số lượng các công trình nghiên cứu về chủ đề di cư quốc tế của EU tại Việt Nam còn chưa nhiều. Các kết quả nghiên cứu của luận án làm sáng tỏ hơn nữa các hiểu biết về EU, từ đó sẽ góp phần định hình quan hệ của Việt Nam với đối tác này, cũng như có thể có những gợi ý nhất định đối với việc hợp tác khu vực của Việt Nam trong vấn đề di cư quốc tế. Vì vậy, việc nghiên cứu di cư quốc tế của EU là rất cần thiết, mang cả ý nghĩa lý luận lẫn thực tiễn.

Xuất phát từ những lý do trên, tôi quyết định lựa chọn chủ đề “*Di cư quốc tế của Liên minh châu Âu từ 1993 đến 2019*” làm luận án tiến sĩ.

2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là di cư quốc tế của EU¹, trong đó EU được coi là chủ thể thống nhất trong quan hệ quốc tế. Di cư quốc tế của EU theo nghĩa rộng bao gồm: người di cư vào EU, người di cư ra khỏi EU. Tuy nhiên, trong khuôn khổ của luận án, đối tượng nghiên cứu chủ yếu tập trung vào người di cư quốc tế vào EU, bởi lẽ đứng từ vị trí của EU thì vấn đề di cư quốc tế chủ yếu là luồng di cư từ bên ngoài, từ các nước không phải là thành viên của khối. Ngoài ra, đây cũng là nhân tố chủ yếu gây ra cuộc khủng hoảng di cư tại EU trong giai đoạn này.

¹ Đối tượng nghiên cứu của luận án là di cư quốc tế của EU, chứ không phải “tại” hay “ở” EU, có tính chất về phạm vi và không gian.

Đặc biệt, Hiệp ước Schengen sau đó đã xóa bỏ đường biên giới giữa các quốc gia, khiến cho vấn đề di cư từ bên ngoài vào EU trở thành vấn đề chung, không thuộc riêng quốc gia thành viên nào. Đây là những vấn đề của EU mà EU với tư cách là một chủ thể thống nhất cần giải quyết, buộc EU phải hình thành chính sách chung. Trong khi đó, các chính sách đối với việc xuất cảnh (emigration), lại thuộc thẩm quyền riêng của mỗi thành viên EU.

2.2. Phạm vi nghiên cứu

Về không gian, luận án nghiên cứu luồng di cư vào EU, không tập trung nghiên cứu về một quốc gia thành viên riêng rẽ nào.

Về thời gian, luận án nghiên cứu vấn đề di cư vào EU trong khoảng thời gian từ năm 1993 đến năm 2019. Mốc năm 1993 là năm EU được thành lập, đánh dấu sự khởi đầu hợp tác chặt chẽ hơn giữa các quốc gia thành viên trong các lĩnh vực chính sách khác nhau, bao gồm cả vấn đề di cư. Năm 2019 là năm bản lề trước khi Ủy ban châu Âu ký kết một Hiệp ước mới về Di cư và Tị nạn nhằm cải cách các chính sách di cư và tị nạn của EU. Hiệp ước nhằm đạt được sự quyết tâm chính trị và đoàn kết giữa các quốc gia thành viên EU, hệ thống hóa các thủ tục tị nạn, tăng cường quản lý biên giới và tăng cường hợp tác với các nước thứ ba về các vấn đề di cư. Năm 2019 cũng là dấu mốc quan trọng của tình hình thế giới nói chung khi ngay sau đó Đại dịch Covid-19 bùng phát, gây ra thay đổi lớn đối với toàn cầu, trong đó bao gồm vấn đề di cư quốc tế.

3. Mục tiêu nghiên cứu và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục tiêu nghiên cứu:

Luận án được triển khai nhằm làm rõ thực trạng di cư quốc tế của EU, cụ thể là di cư quốc tế vào EU và chính sách của EU đối với vấn đề này trong giai đoạn 1993-2019, từ đó đưa ra một số gợi ý chính sách cho Việt Nam trong hợp tác khu vực về vấn đề di cư quốc tế.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu:

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu nêu trên, Luận án cần giải quyết các nhiệm vụ như sau:

- Phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn vấn đề di cư quốc tế của EU từ năm 1993 đến năm 2019.

- Làm rõ thực trạng, nguyên nhân, tác động của vấn đề di cư đối với EU từ năm 1993 đến năm 2019.

- Phân tích chính sách chung của EU đối với vấn đề di cư quốc tế.

- Đưa ra một số khuyến nghị chính sách cho Việt Nam với tư cách là thành viên của ASEAN trong hợp tác khu vực về di cư quốc tế nhằm đảm bảo lợi ích quốc gia dân tộc.

4. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Cách tiếp cận

Di cư quốc tế là vấn đề phức hợp, liên quan đến quan hệ quốc tế, chính trị, kinh tế, xã hội, luật quốc tế... Vì vậy, cách tiếp cận của luận án mang tính liên ngành. Luận án cũng được tiếp cận trên cơ sở khung lý thuyết quan hệ quốc tế bao gồm những luận điểm của chủ nghĩa hiện thực, chủ nghĩa tự do và chủ nghĩa kiến tạo. Bên cạnh đó, do EU là một chủ thể đặc biệt, nên luận án có cách tiếp cận thể chế, tập trung vào hệ thống thể chế của EU trong hoạch định và thực thi chính sách đối với vấn đề di cư quốc tế.

4.2. Phương pháp nghiên cứu:

Luận án được triển khai trên cơ sở áp dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu như sau:

- Phương pháp phân tích - tổng hợp các văn bản chính sách, báo cáo, nghiên cứu học thuật, dữ liệu của EU để mô tả và giải thích thực trạng, nguyên nhân, tác động của di cư quốc tế của EU.

- Phương pháp lô gích lịch sử được áp dụng để khái quát thực trạng di cư quốc tế của châu Âu, từ đó rút ra những đặc điểm của di cư quốc tế trong thời kỳ này.

- Phương pháp so sánh giúp làm rõ thực trạng di cư của EU qua các giai đoạn khác nhau.

- Phương pháp dự báo giúp làm rõ xu hướng chính sách của EU để xử lý vấn đề di cư quốc tế.

- Phương pháp nghiên cứu chính sách nhằm đánh giá hiệu quả của các biện pháp chính sách mà EU áp dụng để kiểm soát dòng người di cư từ bên ngoài cũng như di cư giữa các nước thành viên trong khối. Phương pháp này giúp tác giả trong việc xây dựng bố cục và triển khai phân tích các nội dung của luận án một cách hệ thống và lô gích.

5. Nguồn tài liệu tham khảo

Nguồn tài liệu tham khảo phục vụ cho nghiên cứu gồm hai nhóm chính:

- Nhóm tài liệu sơ cấp: các bản đồ di cư quốc tế, dữ liệu liên quan tới tị nạn, thị trường lao động, văn bản liên quan tới chính sách di trú của EU.

- Nhóm tài liệu thứ cấp: sách chuyên khảo, các bài báo khoa học, bài bình luận, phân tích, các luận văn, luận án nghiên cứu về chủ đề di cư quốc tế nói chung và di cư quốc tế tại EU nói riêng cũng là nguồn tài liệu tham khảo quan trọng giúp tác giả triển khai luận án.

6. Đóng góp của luận án

Về mặt khoa học, luận án góp phần làm rõ thực trạng cũng như quan điểm, chính sách của EU về vấn đề di cư quốc tế tại khu vực trong giai đoạn 1993-2019, nhằm đưa ra những luận cứ khoa học cần thiết, làm cơ sở đề xuất hàm ý chính sách cho Việt Nam trong hợp tác về vấn đề di cư quốc tế ở khu vực Đông Nam Á.

Về mặt thực tiễn, luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo hữu ích cho các cán bộ đối ngoại, các nhà nghiên cứu, giáo viên và sinh viên theo học chuyên ngành quan hệ quốc tế tại các cơ sở đào tạo đại học tại Việt Nam. Lượng thông tin được tổng hợp và phân tích trong luận án tương đối phong phú, làm cơ sở để bạn đọc có thể kế thừa và phát triển sâu sắc hơn nữa trong các công trình nghiên cứu của mình.

7. Bố cục của luận án:

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận án được chia ra làm 4 chương với nội dung chính như sau:

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu. Tại chương này, tác giả trình bày sơ bộ về kết quả nghiên cứu của các công trình nghiên cứu trước đây có liên quan tới đối tượng nghiên cứu của luận án.

Chương 2. Cơ sở lý luận và thực tiễn di cư quốc tế của EU (1993-2019).

Chương này trình bày những khái niệm, quan điểm của EU về vấn đề di cư quốc tế và tình hình di cư quốc tế tại EU giai đoạn trước năm 1993.

Chương 3. Thực trạng di cư quốc tế của EU (1993-2019). Tác giả phân tích thực trạng di cư quốc tế tại EU qua các giai đoạn lịch sử, nguyên nhân và tác động, qua đó làm rõ những biến đổi của tình hình.

Chương 4. Chính sách đối với vấn đề di cư quốc tế của EU (1993-2019).

Tác giả đi sâu phân tích những chính sách cụ thể của EU đối với tình hình di cư quốc tế tại khu vực đã được làm rõ tại chương 3. Từ đó đưa ra những nhận xét về chính sách của EU và hàm ý chính sách cho Việt Nam trong hợp tác khu vực về vấn đề này.

Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

Di cư quốc tế là chủ đề nhận được sự quan tâm nghiên cứu của nhiều học giả trên thế giới, nhất là sau cuộc khủng hoảng di cư ở EU giai đoạn sau năm 2010. Tại Việt Nam, vấn đề này cũng trở thành chủ đề bàn luận phổ biến trước những tác động từ di cư quốc tế tới tình hình thế giới, khu vực và trong nước. Trong khuôn khổ của luận án, tác giả tổng hợp các công trình tiêu biểu dựa trên các nội dung cụ thể sau:

1.1. Các công trình về cơ sở lý luận của di cư quốc tế

Cuốn *“Forced Migration and Global Politics”* (Tạm dịch: Di cư cưỡng bức và Chính trị quốc tế) của Alexander Betts năm 2009 tại Nxb. Wiley-Blackwell là công trình nghiên cứu sử dụng các lý thuyết trong nghiên cứu quan hệ quốc tế để tiến hành phân tích, nghiên cứu vấn đề di cư cưỡng bức. Nội dung cuốn sách tập trung thảo luận về một số các chủ đề trong quan hệ quốc tế có liên quan tới vấn đề tị nạn và di cư cưỡng bức như chủ quyền quốc gia, an ninh, quản trị toàn cầu và chủ nghĩa khu vực. Trong đó, bằng việc sử dụng phương pháp nghiên cứu trường hợp điển hình trong thực tiễn, Alexander Betts phân tích các chính sách về tị nạn và di cư được hoạch định trong quan hệ quốc tế kể từ sau sự kiện ngày 11 tháng 9 năm 2001, đồng thời, đề cập tới những thách thức mà vấn đề di cư quốc tế đặt ra đối với các quốc gia trong chính trị quốc tế hiện đại, chẳng hạn như sự mâu thuẫn giữa chủ quyền và trách nhiệm bảo vệ, đảm bảo quyền con người. Ngoài ra, tác giả đã làm rõ giá trị của các khái niệm truyền thống trong quan hệ quốc tế để hiểu về di cư bắt buộc và đóng vai trò là tài liệu tham khảo hữu ích trong việc đặt vấn đề di cư trong khuôn khổ của nghiên cứu Quan hệ Quốc tế nói chung. Những kết quả nghiên cứu trong công trình này đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng khung lý thuyết để tìm hiểu về vấn đề di cư quốc tế tại EU trong giai đoạn từ năm 1993 tới nay.

Luận án tiến sĩ *“Migration "crisis" in Europe: An overview of the influx of refugees and migrants”* (Tạm dịch: Cuộc khủng hoảng di cư ở châu Âu: Tổng quan về người di cư và tị nạn) của tác giả Kamil Nadarzyński (2016) tại trường Đại học Iceland. Luận án bao gồm bốn chương, chương đầu đưa ra khái niệm thuật ngữ cơ

bản như di cư, di dân và tị nạn, những người thường bị nhầm lẫn hoặc hiểu nhầm. Chương hai phân tích bối cảnh lịch sử người di cư vào và ra khỏi Châu Âu. Chương ba viết về những quy định và các hành động lập pháp khác của EU liên quan đến người di cư và người tị nạn. Chương cuối cùng xem xét các quan điểm mâu thuẫn, các phong trào đang nổi lên cũng như nhiều thái độ, ý thức hệ khác nhau như chủ nghĩa cực đoan, chủ nghĩa quốc gia, và cách họ thể hiện bản thân trong các xã hội châu Âu, tuyên truyền chính trị và truyền thông đại chúng

Cuốn “*International Relations Theory*” (Tạm dịch: Lý thuyết Quan hệ Quốc tế) của Stephen McGlinchey and Dana Gold năm 2017 bởi tổ chức E-IR Foundations là công trình nghiên cứu tổng quan về các trường phái lý thuyết khác nhau trong nghiên cứu Quan hệ Quốc tế. Nội dung cuốn sách được triển khai một cách cụ thể về các lý thuyết từ truyền thống tới hiện đại, trong đó, các tác giả đề cập tới vấn đề di cư quốc tế và mối liên hệ giữa những cuộc khủng hoảng di cư đối với an ninh quốc gia. Những lập luận về phản ứng của các quốc gia trước các cuộc khủng hoảng về tị nạn như việc nước Anh rời khỏi EU hay sự trỗi dậy của các tư tưởng chính trị cánh hữu tại nước Mỹ dưới thời Tổng thống Donald Trump thông qua lăng kính của Chủ nghĩa Hiện thực sẽ được luận án tiếp tục kế thừa trong quá trình nghiên cứu, phân tích thực trạng về vấn đề nhập cư tại EU. Góc nhìn của Chủ nghĩa Hiện thực giúp làm rõ những khó khăn của EU trong quá trình hoạch định chính sách chung của toàn khối trong khi phải đảm bảo lợi ích của các quốc gia thành viên.

Cuốn “*An Introduction to International Relations: Australian Perspectives*” (Tạm dịch: Giới thiệu về Quan hệ Quốc tế: Góc nhìn của Australia) của Richard Devetak, Anthony Burke và Jim George được xuất bản năm 2012 tại Nxb. Cambridge University Press là một công trình nghiên cứu có hệ thống và công phu, cung cấp một lượng kiến thức phong phú từ các trường phái lý thuyết cho tới những vấn đề cụ thể trong thực tiễn. Trong đó, vấn đề di cư quốc tế đối với an ninh quốc gia được nhận định ngày càng khó kiểm soát trong bối cảnh các mối đe dọa an ninh phi truyền thống diễn biến phức tạp hơn kể từ sau Chiến tranh lạnh cho tới nay. Trong thời kỳ toàn cầu hóa, những mối lo về an ninh phi truyền thống chẳng hạn

như chủ nghĩa khủng bố, các cuộc khủng hoảng tị nạn, tội phạm xuyên biên giới, hoặc suy thoái môi trường... là những vấn đề không xuất phát từ bạo lực vũ trang, nhưng vẫn có thể gây ra nhiều ảnh hưởng đến các giá trị cơ bản và phúc lợi của các quốc gia. Theo Richard Devetak, lựa chọn của các quốc gia trong việc bảo vệ biên giới là một trong những yếu tố có vai trò quyết định, góp phần định hình chính sách của các quốc gia trong việc tiếp nhận những người di cư, tị nạn tới sinh sống trong lãnh thổ. Dù không không đề cập trực tiếp tới các chính sách của EU nhưng những kết quả nghiên cứu trên là tài liệu tham khảo hữu ích để nghiên cứu sinh có thể tiếp tục kế thừa và phát triển trong quá trình triển khai nghiên cứu luận án.

Bài báo “*Displaced Persons and the Politics of International Categorisation*” (Tạm dịch: Người lánh nạn và Chính trị của Phân loại Quốc tế) của Jayne Persian xuất bản năm 2012 trên tạp chí Australian Journal of Politics and History trong bối cảnh khủng hoảng nhập cư tại châu Âu và tranh luận về các thuật ngữ thường gặp trong quan hệ quốc tế về các đối tượng khác nhau có liên quan tới di cư quốc tế đang diễn ra sôi động. Bài viết này mô tả nguồn gốc lịch sử của các thuật ngữ “Người lánh tẩn”, “người tị nạn”, “người lưu vong chính trị” và “người di cư” - những thuật ngữ đã và đang tiếp tục có liên quan tới vấn đề di cư quốc tế. Dù trọng tâm của công trình nghiên cứu này hướng tới việc phân tích tình hình tại Australia, tuy nhiên, những kết quả nghiên cứu được đưa ra có thể đóng vai trò là tài liệu tham khảo hữu ích đối với cơ sở lý thuyết của luận án, đặc biệt là trong vấn đề sử dụng các thuật ngữ, khái niệm về di cư quốc tế,

Ngoài ra, có thể kể đến các công trình nghiên cứu về khía cạnh hợp tác quốc tế về các vấn đề di cư được công bố, có thể kể đến như cuốn “*Interstate Cooperation and Migration: Berne Initiative Studies*” (Tạm dịch: Hợp tác liên quốc gia và Di cư: Các nghiên cứu về sáng kiến Berne) bởi Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM) xuất bản vào năm 2005, bài báo “*International Cooperation on Migration: Theory and Practice*” (Hợp tác quốc tế về Di cư: Lý thuyết và Thực tiễn) của Alan O. Sykes xuất bản năm 2012 bởi tạp chí The University of Chicago Law Review, bài báo “*Global and Regional Cooperation on Migration*” (Tạm dịch: Hợp tác Quốc tế về Di cư ở Khu vực và Toàn cầu) của Andrew Geddes xuất bản năm 2010 bởi tạp

chí International Studies.... Các công trình nghiên cứu đã đi sâu phân tích một cách có hệ thống về thực trạng của việc hợp tác giữa các quốc gia để thiết lập các nền tảng hợp lý trong việc quản lý các vấn đề di cư xuyên biên giới. Trong đó, bài báo của Geddes trình bày về sự phát triển, củng cố và chuyển đổi của hệ thống nhà nước. Đây được xem là những yếu tố chính quyết định khả năng phát triển quản trị di cư toàn cầu và khu vực. Ngoài ra, hợp tác quốc tế trong việc quản lý thách thức di cư cũng đóng vai trò quan trọng góp phần nâng cao sự hiểu biết tốt hơn về nhiều vấn đề di cư và cải thiện đối thoại mang tính xây dựng giữa các quốc gia. Trong đó, EU được coi là khu vực thúc hội nhập và phát triển nhất trên thế giới với các quốc gia thành viên có mức độ phát triển khá tương đương nhau, tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy việc thiết lập những cơ chế về di cư trong nội bộ khối EU để việc di cư có thể diễn ra theo nhiều hướng khác nhau, từ đó coi hợp tác quốc tế là nền tảng để tạo ra “thị trường chung” tại Châu Âu.

Tại Việt Nam, số lượng các công trình nghiên cứu cụ thể về vấn đề di cư quốc tế còn khá khiêm tốn nhưng vẫn có thể kể đến cuốn sách *“Lao động di trú trong pháp luật quốc tế và Việt Nam”* bao gồm một số bài viết, công trình nghiên cứu của các giảng viên của Khoa Luật và một số chuyên gia (2001). Trong sách này, khái niệm “lao động di trú” và “lao động di cư” (migrant worker) được các tác giả sử dụng để chỉ những người lao động ra nước ngoài làm việc (theo Công ước của Liên Hợp Quốc về bảo vệ quyền của người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ). Tương ứng với hai thuật ngữ này là các thuật ngữ “di trú lao động”, “di cư lao động” cũng được sử dụng trong một số tình huống, song đều để chỉ hiện tượng ra nước ngoài làm việc của người lao động. Tiếp theo, bài viết *“Những nguyên nhân cơ bản và điều kiện chủ yếu thúc đẩy di cư quốc tế”* của tác giả Nghiêm Tuấn Hùng được xuất bản vào năm 2012 tại Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Khoa học Xã hội và Nhân văn trình bày nghiên cứu khái quát về vấn đề di cư quốc tế và làm rõ một số các yếu tố đã góp phần thúc đẩy xu thế di cư xuyên biên giới trong quan hệ quốc tế. Trong đó, các lập luận của tác giả về những động lực kinh tế, an ninh và xã hội sẽ được nghiên cứu sinh kế thừa để sử dụng làm khung phân tích đối với xu thế di cư quốc tế tại EU trong giai đoạn từ 1993 tới nay.

1.2. Các công trình về di cư quốc tế của EU

Về vấn đề di cư quốc tế trong giai đoạn trước năm 1993, nội dung chương *The Shape of Things to Come: International Migration in the Twenty-First Century* (Tạm dịch: Hình thái của tương lai: Di cư quốc tế trong thế kỷ XXI) của Douglas S. Massey trong cuốn sách *Migration and Integration in a Post-Pandemic World: Socioeconomic Opportunities and Challenges* (Tạm dịch: Di cư và Hội nhập trong Thế giới Hậu-Đại dịch: Cơ hội và thách thức) xuất bản năm 2023 cũng đề cập khá chi tiết về bối cảnh tình hình di cư quốc tế. Mặc dù cuốn sách này chủ yếu tập trung vào di cư trong thế kỷ XXI, nhưng nó cũng cung cấp một cái nhìn tổng quan bối cảnh lịch sử của ba thời đại bùng nổ của di cư quốc tế trong lịch sử. Trong đó, hai giai đoạn bùng nổ về di cư kể từ sau năm 1945 được thúc đẩy bởi những thay đổi lớn trong nền kinh tế toàn cầu. Động lực chủ yếu dẫn tới sự bùng nổ di cư trong giai đoạn từ sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai cho tới thập niên 1970, và từ thập niên 1970 cho tới hết Chiến tranh lạnh là do sự phát triển của các thể chế đa phương về kinh tế, đầu tư xuyên biên giới và sự chuyển đổi sang công nghệ kỹ thuật số đã tạo ra một nền kinh tế và lan rộng trên toàn cầu. Những luận điểm và số liệu được trình bày sẽ được luận án kế thừa để tiếp tục phân tích tình hình di cư quốc tế trong giai đoạn kể từ sau Chiến tranh lạnh. Ngoài ra, cuốn sách *Postwar: A History of Europe Since 1945* (Tạm dịch: Hậu chiến tranh: Lịch sử Châu Âu từ năm 1945) của Tony Judt, xuất bản năm 2006 tại Nxb. Penguin Books là tác phẩm có cách tiếp cận toàn diện về lịch sử Châu Âu kể từ sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai, trong đó bao gồm vấn đề di cư quốc tế tại châu lục này. Tác giả đặt vấn đề di cư quốc tế trong bối cảnh rộng hơn về lịch sử của khu vực này ở thời kỳ hậu chiến. Lịch sử phát triển của châu Âu trong giai đoạn này gắn liền với những chính sách đối với những luồng di cư trong khu vực và di cư từ bên ngoài. Theo Tony Judt, sự ổn định chính trị - xã hội của châu Âu thời hậu chiến và cho thấy rằng di cư quốc tế có thể được coi là một yếu tố quan trọng trong việc định hình châu Âu hiện đại, mang đến cả cơ hội và thách thức cho lục địa này.

Cuốn *the Age of migration: International population movements in the modern world* (Tạm dịch: Thời đại của di cư: những làn sóng di cư quốc tế của

trong thế giới hiện đại) tái bản lần thứ hai của tác giả Stephen Castles & Mark J. Miller (Guilford Publications, 1998) cũng là công trình nghiên cứu công phu về di cư quốc tế nói chung và di cư quốc tế của châu Âu nói riêng. Sách bao gồm 11 chương trình bày một cách toàn diện về vấn đề lý thuyết và thực tiễn di dân quốc tế trên thế giới. Trong đó, chương 4 tập trung phân tích thực trạng di dân tới các nước có trình độ phát triển kinh tế cao kể từ sau năm 1945 tới thời điểm xuất bản sách. Mặc dù tên chương không nêu cụ thể khu vực châu Âu nhưng nội dung phân tích nhiều thực trạng di cư tại các nước thành viên EU, qua đó phần nào làm rõ được xu hướng phát triển của tình hình di cư giai đoạn trong và sau Chiến tranh lạnh. Ngoài ra, báo cáo *Di cư tại châu Âu* của tác giả Christina Boswell năm 2005 phục vụ cho chương trình nghiên cứu và phân tích chính sách của Ủy ban toàn cầu về di cư cũng bao gồm những phân tích về thực trạng di cư tại châu Âu từ những năm 1990. Theo đó, Chiến tranh lạnh kết thúc là dấu mốc quan trọng đánh dấu sự thay đổi lớn đối với mô hình cũng như xu hướng di cư quốc tế khi dòng người di cư đổ về châu Âu ngày càng đông. Các số liệu thống kê cho thấy Đức luôn là điểm đến thu hút số lượng người di cư lớn nhất trong số các quốc gia tiếp nhận trong giai đoạn sau Chiến tranh lạnh.

Về tình hình di cư của EU giai đoạn 2000-2010, cuốn *“Migrations in a Global Context: Transitions and Transformations Emerging from International Human Mobility”* (Tạm dịch: Di cư trong bối cảnh toàn cầu: những dịch chuyển và biến đổi từ di cư quốc tế) của tác giả Claire H. Firth và Aitor Ibarrola-Armendariz (2007) trình bày về các xu hướng di chuyển của con người trong bối cảnh hội nhập quốc tế diễn ra sôi động. Ngoài ra, tác giả cũng dành không ít dung lượng của cuốn sách để phân tích về tác động của bộ phận người nhập cư đối với tình hình kinh tế, xã hội của các quốc gia sở tại. Tiếp theo, bàn về phản ứng của các quốc gia, trong cuốn *“the age of walls: how barriers between nations are changing our world”* (Tạm dịch: thời kỳ ngăn cách: những hàng rào biên giới giữa các quốc gia đang thay đổi thế giới của chúng ta), tác giả Tim Marshall (2018) phân tích những tác động từ xu hướng chính sách biệt lập của nhiều quốc gia đối, trong đó bao gồm các nước thành viên EU. Trên thực tế, việc thông thương hàng hóa và lao động tại nhiều khu

vực bị hạn chế do khoảng 1/3 số quốc gia trên thế giới có hàng rào biên giới ngăn cách với các nước láng giềng. Hơn nữa, ngoài những rào cản vật lý, không ít các nước châu Âu còn thực thi nhiều biện pháp chính sách khác để kiểm soát vấn đề nhập cư. Theo đó, trong công trình của mình, Tim Marshall cũng trình bày về tác động từ việc kiểm soát biên giới cũng như điều chỉnh các văn bản pháp lý của các nước EU đối với người di cư và tị nạn tại châu Âu. Trong khi đó, cuốn *Europe and the governance of global finance* (Tạm dịch: Châu Âu và quản trị tài chính toàn cầu) của tác giả Daniel Mugge, xuất bản năm 2014, không chỉ tập trung vào nhập cư mà còn xem xét bối cảnh rộng lớn hơn của toàn cầu hóa và tác động của nó đối với quản trị châu Âu trong những năm 2000. Mücke phân tích những tác động từ hội nhập kinh tế và tự do hóa tài chính tới các mô hình di cư trong EU. Ông cũng thảo luận về vai trò của các tổ chức quốc tế và mạng lưới xuyên quốc gia trong định hình chính sách di cư. Ngoài ra, cuốn “*Legal migration to European Union*” (Tạm dịch: Di cư hợp pháp tới EU) của tác giả Anja Wiesbrock (2010) đi sâu vào phân tích vấn đề di cư hợp pháp tới EU, từ cơ sở pháp lý tới thực trạng kể từ năm 1945. Các số liệu liên quan tới thực trạng di cư tại EU giai đoạn từ sau năm 2010 được tác giả tổng hợp trên cơ sở nghiên cứu các trường hợp điển hình, tại các nước như Đan Mạch, Đức, Hà Lan, Thụy Điển và Vương quốc Anh. Đây là những nước tiếp nhận di cư quốc tế chủ yếu trong số các nước thành viên EU. Nội dung chương “*Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective*” (Tạm dịch: Di cư và di dân tại châu Âu: từ góc nhìn lịch sử và nhân khẩu học) trong cuốn *Migration and Immigrants in Europe and policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* (Di cư và nhập cư tại châu Âu: từ góc nhìn lịch sử và nhân khẩu học) của tác giả Christof Van Mol and Helga de Valk (Nxb. Springer, 2016) phân tích thực trạng di cư tại châu Âu qua 3 giai đoạn, trong đó bao gồm giai đoạn từ những năm 1990 đến 2012. Các tác giả không chỉ phân tích những xu hướng di cư tại châu Âu qua từng giai đoạn cụ thể mà còn cung cấp thông tin liên quan tới giới tính, độ tuổi và phân bố của bộ phận dân cư này trong khu vực. Cách tiếp cận dựa trên góc nhìn từ nhân khẩu học giúp làm rõ thêm nguyên nhân sâu xa dẫn tới những thay đổi về xu hướng di cư. Nghiên cứu về di cư tại châu Âu trong giai đoạn này tại Việt

Nam bao gồm một số công trình như cuốn “*Những vấn đề toàn cầu trong thời đại ngày nay*” của tác giả Đỗ Minh Hợp và Nguyễn Kim Lai (2005). Trong số các vấn đề toàn cầu, di cư quốc tế tại khu vực châu Âu được xem là một trong những vấn đề quan trọng trong cục diện thế giới đương đại. Các tác giả đề cập tới xu hướng di cư quốc tế giai đoạn cuối thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI xét trên nhiều góc độ khác nhau. Các nguyên nhân dẫn tới xu hướng di cư này trở nên ngày càng đa dạng hơn so với trước đây. Ngoài ra, bài viết “*Nhập cư ở Liên minh châu Âu: Vấn đề và thách thức*” của tác giả Đặng Minh Đức đăng trên tạp chí Nghiên cứu châu Âu (2007) cung cấp nhiều nhận định và đánh giá sâu sắc về tình hình nhập cư vào châu Âu. Tác giả phân tích những nguyên nhân truyền thống cũng như nguyên nhân mới thúc đẩy sự gia tăng di dân tại châu Âu, trong đó toàn cầu hóa được nhận định là nguyên nhân chủ yếu quyết định tới xu hướng này. Bên cạnh đó, tác giả cũng đề cập tới những tác động tiêu cực đối với các nước châu Âu từ vấn đề nhập cư, qua đó làm rõ những hạn chế trong hệ thống chính sách chung của EU.

1.3. Các công trình nghiên cứu về khủng hoảng nhập cư của EU

Chủ đề về khủng hoảng nhập cư tại EU giai đoạn 2010-2015 nhận được nhiều sự quan tâm của các học giả hơn so với các giai đoạn khác. Trước hết, phải kể đến cuốn Cuốn “*The new Odyssey: the story of the twenty-first century refugee crisis*” (Tạm dịch: Sử thi thời hiện đại: câu chuyện về khủng hoảng tị nạn trong thế kỷ XXI) của tác giả Patrick Kingsley (Liveright Publishing, 2017) thuật lại chi tiết về cuộc khủng hoảng người tị nạn ở châu Âu, trong đó tập trung vào hành trình của những người di cư chạy trốn xung đột và nghèo đói ở Trung Đông và Châu Phi. Thông qua cách kể chuyện sống động và các cuộc phỏng vấn trực tiếp, ông phân tích trải nghiệm của người tị nạn và làm sáng tỏ sự phức tạp của chính sách di cư ở EU. Các nhà phê bình ca ngợi Kingsley vì sự đồng cảm và tính toàn vẹn báo chí của ông, làm cho cuốn sách này trở nên cần thiết để hiểu cuộc khủng hoảng người tị nạn. Tiếp theo, cuốn “*Refugee Crisis in Europe: Desperate Journeys*” (Tạm dịch: Khủng hoảng người tị nạn ở Châu Âu: những hành trình tuyệt vọng) của tác giả Buchi Nwadiuto (2015), đây là một cuốn sách khá tư duy trừu tượng, nó miêu tả hành trình của người di cư, đồng thời phản ánh những động cơ chính trị của các

nước ở phía sau những lời phát biểu. Tác giả gợi ý một số giải pháp để châu Âu giải quyết được khủng hoảng di cư hiện nay, đảm bảo rằng châu Âu trên thực tế vẫn là nơi trú ẩn an toàn, nơi con người có thể phát triển. Ngoài ra, bài viết *“What drives migration to Europe? Survey experimental evidence from Lebanon”* (Tạm dịch: Nguyên nhân dẫn tới tình trạng di cư tới châu Âu? Kết quả khảo sát qua trường hợp Li Băng) của tác giả Anselm Hager (2021) trình bày kết quả khảo sát tình hình di cư tại Lebanon, qua đó làm rõ nguyên nhân dẫn tới tình trạng quá tải về khả năng tiếp nhận của nhiều nước thành viên EU trong giai đoạn những năm 2010. Theo đó, quyết định rời khỏi đất nước của người dân khu vực Trung Đông-Bắc Phi chịu tác động từ sức hút về điều kiện sống tại châu Âu nhiều hơn so với hoàn cảnh khó khăn tại quê hương. Qua đó, tác giả khuyến nghị EU và các tổ chức quốc tế cần quan tâm giải quyết tận gốc vấn đề di cư quốc tế, đó là ổn định tình hình kinh tế, chính trị tại các khu vực khác trên thế giới. Bên cạnh đó, cuốn *“European Migration Crisis: Should the EU Open Its Doors Wider?”* (Tạm dịch: Cuộc khủng hoảng Di cư Châu Âu: Liệu EU có mở rộng cửa khẩu hơn?) của tác giả Sarah Glazer (2015) đã phản ánh khá rõ nét diễn biến của cuộc khủng hoảng di cư ở châu Âu trong năm 2015, tác giả cũng lập luận rằng cần phải có một giải pháp quốc tế cho cuộc khủng hoảng di cư này.

Tại Việt Nam, các học giả trong nước cũng có nhiều công trình bàn về khủng hoảng nhập cư tại châu Âu, làm cơ sở để khuyến nghị chính sách cho Việt Nam nhằm ứng phó với những tác động tiêu cực có thể xảy ra. Đáng chú ý, cuốn *“Khủng hoảng di cư ở Liên minh châu Âu, điều chỉnh chính sách và những tác động”* của tác giả Đỗ Tá Khánh & Đinh Mạnh Tuấn (Nxb Khoa học Xã hội, 2019) gồm 3 chương, trình bày một cách hệ thống về cuộc khủng hoảng di cư ở EU, từ cơ sở lý luận, nguyên nhân, thực trạng tới phản ứng chính sách của EU nói chung và của các nước thành viên nói riêng. Ngoài ra, các tác giả còn dành riêng một chương trình bày về những bài học kinh nghiệm trong ứng phó với khủng hoảng di cư và khuyến nghị chính sách cho Việt Nam. Nhìn chung, đây là công trình nghiên cứu công phu của học giả Việt Nam trình bày chi tiết về cuộc khủng hoảng di cư tại EU với cách tiếp cận khá toàn diện. Ngoài ra, bài viết *“Cuộc khủng hoảng di cư ở châu Âu - Căn nguyên và giải pháp”* của tác giả Đại tá Lê Thế Mẫu (2015) trên tạp chí Quốc

phòng toàn dân cũng cung cấp nhiều luận giải sâu sắc. Tác giả đã phân tích những căn nguyên cơ bản của cuộc khủng hoảng di cư ở Châu Âu năm 2015, đồng thời chỉ ra những tác động của nó đối với Châu Âu cũng như đề xuất các giải pháp nhằm giải quyết cuộc khủng hoảng này.

Khủng hoảng di cư tại châu Âu cũng được lựa chọn làm chủ đề được nhiều học viên cao học khai thác để làm luận văn và luận án. Đề tài “*Europe’s Refugee Crisis: Assessing the Factors Preventing a Coordinated EU Response*” (Tạm dịch: Cuộc khủng hoảng tị nạn ở châu Âu: đánh giá các yếu tố cản trở sự phản ứng chung của EU) của tác giả Ali Albassam (2015) tại trường Đại học San Francisco, Mỹ. Đề tài nêu bật các nguyên nhân chính, các tuyến đường của người tị nạn vào châu Âu, bi kịch trên biển và những nỗ lực của châu Âu trong quá khứ. Tiếp theo, đề tài xây dựng các phương pháp luận được sử dụng trong quá trình thực địa ở Ý, nơi tác giả phỏng vấn các chuyên gia về nhân quyền và những người tị nạn. Đề tài sử dụng các lý thuyết đáng chú ý của Samuel Huntington trong tác phẩm “*Clash of Civilizations and the remaking of world order*” (Tạm dịch: Sự va chạm giữa các nền văn minh và tái lập trật tự thế giới) để giải thích sự tương tác giữa châu Âu và sự xuất hiện của những người tị nạn. Tác giả phân tích dữ liệu bao gồm các dữ liệu định tính và định lượng thu thập được từ nghiên cứu, nhấn mạnh các yếu tố nhân khẩu học và lợi ích kinh tế của di cư ở châu Âu. Những phát hiện của tác giả chỉ ra rằng hệ thống tị nạn của EU là không đảm bảo vì nó không giải quyết các kênh pháp lý cho người tị nạn ở bên ngoài châu Âu để tìm kiếm nơi tị nạn. Tác giả ghi nhận sự gia tăng của chủ nghĩa dân tộc với những suy nghĩ lịch sử và sự bảo vệ hoang tưởng về bản sắc văn hóa của châu Âu. Ngoài ra, đề tài còn đưa ra những kiến nghị để bảo vệ người tị nạn và các quốc gia châu Âu. Cũng phân tích về khủng hoảng nhập cư nhưng đề tài “*Mediterranean immigration crisis: An important challenge for nations*” (Tạm dịch: Khủng hoảng Nhập cư Địa Trung Hải: Một thách thức quan trọng đối với các quốc gia) của tác giả Tim Stokholm (2015) tại Đại học East London, tập trung xem xét hiện tượng di cư từ các nước Bắc Phi và Trung Đông qua biển Địa Trung Hải đến châu Âu và những tác động của hiện tượng này đến các quốc gia châu Âu. Tại Việt Nam, luận án tiến sĩ “*Vấn đề di cư trong quan hệ quốc tế (1991-2016)*” của tác giả Nghiêm Tuấn Hùng là một trong những công trình nghiên cứu tiêu biểu về vấn

đề di cư. Về cơ sở lý luận liên quan tới di cư quốc tế, tác giả đưa ra nhiều khái niệm di cư quốc tế của các học giả trên thế giới, qua đó đi đến một cách hiểu chung nhất để triển khai xuyên suốt trong toàn luận án. Khái niệm di cư cũng được phân loại và phân biệt khá rõ so với một số khái niệm khác có liên quan. Ngoài chương về cơ sở lý luận, các chương tiếp theo của luận án trình bày về thực trạng, đặc điểm và nguyên nhân của di cư quốc tế giai đoạn 1991-2016. Tiếp theo, tác giả phân tích những tác động của di cư theo cấp độ hệ thống, từ cá nhân, quốc gia đến thế giới, qua đó đưa ra một số khuyến nghị chính sách cho Việt Nam. Tuy nhiên, do phân tích về tình hình di cư quốc tế nói chung nên luận án chưa thể đi sâu phân tích vấn đề di cư tại EU.

Sau năm 2015, tình hình di cư tại châu Âu có những thay đổi nhất định về số lượng cũng như hình thức. Do vậy, chủ đề này tiếp tục được quan tâm nghiên cứu trong giới học thuật. Bài viết *“How the EU’s migration policies transformed into a security subject”* (Tạm dịch: chính sách về di cư của EU chuyển sang quan tâm tới khía cạnh an ninh) của tác giả Hilal Apak (2019) phân tích thực trạng di cư tại châu Âu kể từ sau năm 2015, qua đó chứng minh nhận định cho rằng quá trình hoạch định chính sách của EU chú trọng nhiều hơn tới mục tiêu đối phó với các thách thức về an ninh. Trong khi đó, đề cập tới thực trạng di cư nội khối EU có cuốn *“Intra-EU migration and Poland”* (Tạm dịch: Di cư nội khối EU và trường hợp của Ba Lan) của tác giả Dominik Bachmeier (2018). Đây là một trong số ít các công trình nghiên cứu chuyên sâu về tình hình di cư nội khối của EU do phần lớn các học giả quan tâm hơn tới vấn đề di cư từ bên ngoài vào khu vực châu Âu. Thực tế, sau giai đoạn khủng hoảng nhập cư, EU chứng kiến số lượng di cư nội khối gia tăng đột biến trong năm 2016 với gần 12 triệu người. Trước bối cảnh đó, Dominik Bachmeier đã lựa chọn Ba Lan, quốc gia tỉ lệ di cư ròng ở mức cao, làm trường hợp điển hình để tiến hành khảo sát. Tiếp cận theo góc độ khác, cuốn *“Migration and mobility in the European Union”* (Tạm dịch: Di cư và di chuyển trong EU) xuất bản năm 2020, tác giả Andrew Geddes phản ánh thực trạng di cư tại EU dựa trên động cơ di chuyển của người dân. Theo đó, sau giai đoạn khủng hoảng di cư đạt đỉnh, các trường hợp di cư tới châu Âu do động cơ chính trị và kinh tế tiếp tục chiếm tỉ lệ áp đảo.

1.4. Các công trình nghiên cứu về chính sách của EU đối với vấn đề di cư quốc tế

Thiết lập cách tiếp cận và hệ thống chính sách chung của EU về vấn đề di cư là một quá trình lâu dài và phức tạp, trong đó thể hiện thể lưỡng nan của các quốc gia thành viên EU trong việc tìm kiếm sự cân bằng giữa yếu tố chủ quyền quốc gia và nhu cầu hợp tác quốc tế được thể hiện rõ nhất. Với điểm xuất phát trên, bài viết “*Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*” (Tạm dịch: Thực trạng chính sách và thể chế liên quan tới di cư tại EU) đăng trên Tạp chí quốc tế về luật tị nạn của tác giả Georgia Papagianni (2007) đã phân tích và làm rõ mối quan tâm thực chất của các quốc gia thành viên EU với vấn đề di cư trong giai đoạn 1990-2000, đặc biệt thông qua việc ký kết và triển khai hai hiệp ước là Maastricht và Amsterdam. Có thể thấy, việc thiết lập một khu vực không có biên giới nội bộ đòi hỏi phải có sự thỏa thuận giữa các quốc gia thành viên về các tiêu chí chung liên quan đến trình độ và tư cách của công dân các nước thứ ba muốn nhập cảnh và/hoặc cư trú tại một trong số các quốc gia đó. Quan trọng nhất, nó đòi hỏi hành động chung để chống lại những tác động không mong muốn của khi xóa bỏ đường biên giới giữa các quốc gia thành viên, cụ thể là tình trạng nhập cư bất hợp pháp. Nghiên cứu này cho thấy, do sự khác biệt về những tính toán lợi ích nên mức độ trách nhiệm trong xây dựng chính sách chung của EU và sự quyết tâm trong triển khai của quốc gia thành viên là không đồng đều. Thực tế này gây cản trở lớn tới quá trình nhất thể hóa chính sách của EU kéo dài trong nhiều thập kỷ.

Cũng phân tích và làm rõ mối quan tâm thực tế của các quốc gia thành viên EU với vấn đề di cư trong giai đoạn 1990 – 2000, nhưng cuốn sách “*Securitizing Immigration: Politics of Risks in the EU*” (Tạm dịch: An ninh hóa vấn đề di cư: những rủi ro chính trị tại EU) của tác giả Rens Van Munster (Nxb Springer, 2009) tập trung làm rõ quá trình vấn đề di cư được thể chế hóa như một vấn đề an ninh trong EU. Theo Rens Van Munster, các quốc gia thành viên EU chia sẻ mối quan tâm chung trong quá trình thúc đẩy hội nhập nội khối, đó là tăng cường an ninh nội bộ, trong khi các giá trị nền tảng khác của EU phần lớn đã bị xem nhẹ. Điều này được biểu hiện qua những thay đổi về mặt thể chế của EU trong tiến trình ký kết và triển khai hai hiệp ước là Maastricht và Amsterdam mà trọng tâm là an ninh hóa vấn đề di cư.

Theo dõi tiến trình phát triển cách tiếp cận chung của EU về nhập cư, tác giả Helen Toner với công trình *The Lisbon Treaty and the Future of European Immigration and Asylum Law* (Tạm dịch: Hiệp ước Lisbon và tương lai của luật di cư, tị nạn của châu Âu), xuất bản năm 2014, lại tiếp cận những thay đổi đáng kể trong cấu trúc thể chế của EU sau Hiệp ước Lisbon, đặc biệt là các quy trình xây dựng luật, bao gồm cả luật nhập cư và tị nạn. Tác giả xem xét khuôn khổ thể chế của luật nhập cư và tị nạn của EU theo Hiệp ước Lisbon bao gồm năng lực, quy trình xây dựng luật và hợp tác thể chế, căng thẳng tiếp diễn giữa việc duy trì hợp tác liên chính phủ trong vấn đề di cư hay nhất thể hóa chính sách di cư ở cấp độ liên minh, cũng như các câu hỏi về trách nhiệm giải trình và nhân quyền. Công trình nghiên cứu cho thấy mặc dù đã đạt được một số tiến bộ thực sự nhưng khuôn khổ hiệp ước mới dừng lại ở việc được chuyển thành những luật bổ sung yêu cầu các quốc gia thành viên tiếp tục thực hiện cũng như giải thích và thực thi bởi cơ quan tư pháp tại các quốc gia thành viên EU.

Với việc nhấn mạnh rằng không có phân tích nào về những diễn biến trong chính sách về vấn đề di cư ở châu Âu có thể hoàn chỉnh nếu bỏ qua việc đánh giá về vai trò của EU cũng như không tính đến vai trò quan trọng của các quốc gia thành viên trong việc định hình khuôn khổ chính sách chung của EU,” cuốn sách “*The Politics of Migration and Immigration in Europe*” (Tạm dịch: Góc độ chính trị từ vấn đề di cư và nhập cư tại châu Âu) của tác giả Andrew Geddes và Peter Scholten (2016) đã phân tích và xem xét sự tương tác quá trình hoạch định chính sách về di cư ở một số quốc gia thành viên chủ chốt của EU như Anh, Pháp, Đức, Hà Lan, Thụy Điển, Ý, Tây Ban Nha, Hy Lạp và Thổ Nhĩ Kỳ tác động như thế nào đến việc định hình khuôn khổ chính sách chung của EU. Phân tích cho thấy đây là một mối quan hệ tương tác phức tạp, là quá trình điều hòa mâu thuẫn giữa mong muốn duy trì hợp tác liên chính phủ và duy trì quyền lực quốc gia, giữa tổ chức hệ thống “theo chiều dọc” và thực thi ‘theo chiều ngang’ của quốc gia thành viên. Tuy nhiên, điểm hạn chế là trong khung thời gian từ 1990-2015, nhóm tác giả tập trung chủ yếu vào khía cạnh chính sách của các quốc gia thành viên trong khi vai trò của EU được phân tích đánh giá một cách khá rời rạc.

Công trình nghiên cứu “*The Evolution of EU Migration Policies: Toward a Balanced, Comprehensive and Common Approach?*” (Tạm dịch: sự phát triển chính sách của EU về di cư hướng tới cách tiếp cận cân bằng, toàn diện và phổ quát) của tác giả Anja Wiesbrock (2016) bàn về nỗ lực của các nước châu Âu trong xây dựng khung chính sách về di cư và tị nạn ở châu Âu từ thời sau Chiến tranh Thế giới thứ 2. Trong những sáng kiến gần đây, EU tập trung vào những người di cư có tay nghề cao và những nỗ lực của EU với tư cách một chủ thể trong quan hệ quốc tế nhằm kiểm soát dòng người di cư bất hợp pháp vào EU. Qua phân tích, tác giả Anja Wiesbrock nhấn mạnh rằng bất chấp những nỗ lực của EU trong việc phát triển một cách tiếp cận chung đối với vấn đề nhập cảnh và cư trú của các công dân ngoài EU, khuôn khổ chính sách về di cư, tị nạn và kiểm soát biên giới vẫn tiếp tục bị phân mảnh do sự khác biệt trong phản ứng của các quốc gia thành viên.

Kể từ sau khi thông qua Hiệp ước Amsterdam vào năm 1999, các Chương trình như Tampere (1999 – 2004), La Hay (2005 – 2009), Stockholm (2010 – 2014) và gần đây nhất là Chương trình “*Hãy hành động vì một châu Âu cởi mở và an toàn*” (2015 – 2020) đã lần lượt được tiến hành giúp EU thảo luận, phát triển khung pháp lý và ban hành quy định chung về nhập cư và tị nạn ở cấp độ liên minh. Nhiều công trình đã tập trung phân tích và đánh giá các mục tiêu chính cũng như các sáng kiến định hình khuôn khổ chính sách chung về vấn đề di cư của EU, trong đó bao gồm cuốn sách *20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (Tạm dịch: Kỷ niệm 20 năm thực hiện Chương trình Tampere: cục diện khu vực châu Âu: tự do, an ninh và công lý) xuất bản năm 2020 do nhóm tác giả Sergio Carrera, Deirdre Curtin và Andrew Geddes chủ biên là một trong những công trình phân tích, đánh giá tổng quan nhất về nỗ lực xây dựng châu Âu trở thành một khu vực tự do, an ninh và công lý (AFSJ) nhân dịp 20 năm Chương trình Tampere được thực hiện cũng như 10 năm Hiệp ước Lisbon có hiệu lực, trong đó tập trung đánh giá các mục tiêu mà Chương trình Tampere đặt ra là thiết lập một hệ thống tị nạn công bằng và hiệu quả, thúc đẩy các con đường di cư hợp pháp và tăng cường quản lý biên giới và hợp tác an ninh. Ngoài ra, EU đặt mục tiêu giải quyết các

nguyên nhân gốc rễ của tình trạng di cư, tăng cường quan hệ đối tác với các nước thứ ba và thúc đẩy hội nhập và gắn kết xã hội.

Trong khi đó, tác giả David Fernández-Rojo với cuốn sách “*EU Migration Agencies*” (Tạm dịch: Các cơ quan chuyên trách về vấn đề di trú của EU), xuất bản năm 2021, tập trung phân tích quá trình phát triển, nhiệm vụ hoạt động và hợp tác của Cơ quan Bảo vệ biên giới châu Âu (FRONTEX), Văn phòng Hỗ trợ Người tị nạn Châu Âu (EASO) và Cơ quan Hợp tác Thực thi Pháp luật của EU (EUROPOL). Trong khi đánh giá rằng các khuôn khổ pháp lý mới của EU về FRONTEX, EASO và EUROPOL cho thấy hoạt động của các cơ quan chuyên trách trên bị giới hạn trong việc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các quốc gia thành viên, thì mặt khác các cơ quan này ngày càng tham gia nhiều hơn vào việc đảm bảo thực thi chính sách chung của EU trong vấn đề kiểm soát di cư, tị nạn và các biện pháp quản lý biên giới.

Xuất bản năm 2020, cuốn sách *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis* (Tạm dịch: Vai trò của các cơ quan chuyên trách của EU trong khu vực đồng tiền chung và cuộc khủng hoảng di cư) do nhóm tác giả Johannes Pollak và Peter Slominski chủ biên là tập hợp các công trình nghiên cứu của các học giả trong lĩnh vực luật và khoa học chính trị, trình bày những nghiên cứu và hiểu biết mới về vai trò của các cơ quan EU trong bối cảnh các cuộc khủng hoảng di cư. Cụ thể, những đóng góp của các học giả được trình bày trong cuốn sách này giúp lý giải nguyên nhân dẫn đến việc thành lập các cơ quan mới của EU và vai trò của các cơ quan này kể từ khi thành lập. Bên cạnh đó, các tác giả cũng trả lời các câu hỏi như: cuộc khủng hoảng di cư đã tác động như thế nào đến các cơ quan hiện tại của EU? và các cơ quan này đã định hình chính sách chung của EU như thế nào trong và sau khủng hoảng?. Cuốn sách là nguồn tham khảo hữu ích để hiểu được sự phức tạp trong quản lý khủng hoảng của EU và vai trò của các cơ quan EU trong những thời điểm cụ thể.

Tác giả Pierre Georges Van Wollegheem với công trình nghiên cứu *Where is the EU's Migrant Integration Policy Heading?* (Tạm dịch: Chính sách giúp người di cư hội nhập trong EU sẽ đi về đâu?) tập trung đưa ra những phân tích, đánh giá về khuôn khổ chính sách hội nhập người di cư đã được triển khai trong suốt hai thập kỷ qua, trong đó nhấn mạnh tới tầm quan trọng của việc phân bổ tài chính cho triển

khai chính sách trong các giai đoạn 2007 – 2013, 2014 – 2020 và 2021 – 2027. Ngoài ra, tác giả còn đưa ra nhận định rằng trong khi vai trò của EU đối với chính sách hội nhập người di cư giảm dần, thì thủ tục hành chính liên quan đến lĩnh vực này đang ngày một tăng lên.

Một số công trình nghiên cứu lại tập trung vào khía cạnh hợp tác quốc tế trong triển khai chính sách quản lý di cư của EU, tiêu biểu như “*EU Migration Policies and External Relations*” (Tạm dịch: Chính sách về di cư của EU và hợp tác quốc tế) của tác giả Katharina Eisele (2023) tập trung phân tích mối liên hệ giữa quan hệ đối ngoại và chính sách di cư của EU. Tác giả đã tập trung giải thích mối liên hệ giữa hai khía cạnh chính sách của EU phát triển như thế nào kể từ những năm 1990, với vai trò của Ủy ban Châu Âu và Hội đồng Châu Âu từng bước định hình khía cạnh bên ngoài trong chính sách di cư của EU. Về mặt lý thuyết, rõ ràng đây là một cách tiếp cận toàn diện và cân bằng khi nhìn nhận vấn đề di cư quốc tế từ hai chiều hướng. Theo đó, để giải quyết hiệu quả các vấn đề di cư và tị nạn thì hợp tác với các nước xuất xứ và các nước quá cảnh là không thể thiếu đối với chính sách di cư của EU. Cách tiếp cận đã giúp EU thống nhất về Cách tiếp cận Toàn cầu của EU về Di cư năm 2005, và bản sửa đổi có thêm khía cạnh ‘di chuyển’ (mobility) vào năm 2011. Tuy nhiên, với những đánh giá mà tác giả Katharina Eisele đưa ra, cách tiếp cận toàn cầu vẫn đặt ra những câu hỏi cơ bản về nội dung, định hướng và phạm vi áp dụng trên thực tế.

Trong nhóm các công trình phân tích, đánh giá những thách thức và định hướng tương lai trong chính sách quản lý di cư, kiểm soát biên giới và tị nạn của EU có thể kể đến trước hết là bài viết “*Towards a Common European Union Immigration Policy: Navigating a Difficult Obstacle Course*” (Tạm dịch: Hướng tới chính sách di cư chung trong EU: thách thức cần vượt qua) của tác giả Raluca Moldovan đăng trên Tạp chí châu Âu mới ngày 28/5/2018. Raluca Moldovan tập trung phân tích vào những nỗ lực khác nhau đã được thực hiện nhằm cải cách khuôn khổ luật di cư và tị nạn của EU. Trong khi xem xét cách nhìn nhận, đánh giá hiện tại về di cư của EU sau cuộc khủng hoảng di cư và tị nạn năm 2015 - 2016, đồng thời khái quát sự phát triển về khuôn khổ pháp lý hiện hành về di cư và tị nạn tại EU, tác

giả lập luận rằng sự phát triển này đã đạt đến điểm mà bất kỳ nỗ lực cải cách hệ thống nào cũng chủ yếu được thúc đẩy bởi yếu tố an ninh chứ không phải vì lý do nhân đạo, khiến cho sự đồng thuận về các vấn đề đang gây tranh luận giữa các quốc gia thành viên EU rất khó đạt được. Trên cơ sở đó, tác giả cho rằng nguyên nhân chính dẫn đến hạn chế trong cải tổ khuôn khổ pháp lý quản lý vấn đề nhập cư hiện tại của EU là các quốc gia thành viên EU vẫn miễn cưỡng chuyển giao trách nhiệm ra quyết định cho cấp liên minh để xử lý những vấn đề liên quan tới chủ quyền và lợi ích quốc gia.

Liên quan đến những nỗ lực nhằm định hình khuôn khổ chính sách chung của EU trong tiếp nhận và quản lý người tị nạn, cuốn sách “*Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?*” (Tạm dịch: Châu Âu và những phản ứng chính sách về người tị nạn: liệu có diễn ra khủng hoảng của những giá trị?) của nhóm tác giả Izabella Main, Brigitte Suter và Elzbieta M. Gozdziaik, xuất bản năm 2020, đã tái hiện lại một bức tranh toàn cảnh về vấn đề này tại châu Âu. Số lượng người tị nạn vào châu Âu ngày càng tăng đã gây ra những quan ngại về sự khác biệt về văn hóa, tôn giáo và sắc tộc trên khắp lục địa như thế nào. Có thể thấy, cuộc khủng hoảng người di cư và tị nạn là chủ đề của nhiều cuộc tranh luận gay gắt về các chuẩn mực và giá trị châu Âu. Một số học giả đặt câu hỏi liệu phần lớn người tị nạn Hồi giáo có thể tuân thủ các giá trị này và có thể hòa nhập vào một xã hội châu Âu vốn chủ yếu theo Kitô giáo hay không. Cuốn sách là tập hợp công trình nghiên cứu của các học giả về luật, nhân chủng học và xã hội học thảo luận về các chiến lược thực tế nhằm dung hòa các giá trị làm nền tảng cho dự án châu Âu với chủ nghĩa đa văn hóa và đa nguyên tôn giáo, đồng thời bảo vệ quyền của người tị nạn xin tị nạn. Cuốn sách cũng đề cập đến một số trường hợp điển hình cho thấy về sự khác biệt trong chính sách của một số quốc gia thành viên EU như Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ý, Hà Lan, Ba Lan, Tây Ban Nha, Thụy Điển và Vương quốc Anh trong việc tiếp nhận hoặc ngăn cản người tị nạn và từ chối tiếp nhận ngay cả số lượng người xin tị nạn nhỏ nhất. Với những phân tích mang tính chất liên ngành, nhóm tác giả cũng đặt ra vấn đề về định hướng mới trong chính sách tiếp nhận người tị nạn và tái hòa nhập người nhập cư vào xã hội của EU trong thời gian tiếp theo.

Vấn đề đoàn kết nội khối cũng như chia sẻ gánh nặng trong việc tiếp nhận và quản lý người tị nạn cũng được xem xét trong cuốn sách “*The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*” (Tạm dịch: Những nước tiếp nhận và chuyển giao mới tại châu Âu và hệ quả của khủng hoảng nhập cư trong năm 2015-2016) do nhóm tác giả Vladislava Stoyanova và Eleni Karageorgiou chủ biên (2018). Trong cuốn sách này, nhóm tác giả cung cấp một cái nhìn toàn cảnh về tình trạng tị nạn trong cuộc khủng hoảng di cư ở châu Âu, đồng thời đề cập đến bốn nguyên nhân chính đã hạn chế nỗ lực chung của EU, bao gồm việc tiếp thu các quy định của EU ở Trung và Đông Nam châu Âu; phản ứng ở khu vực này trước làn sóng người tị nạn ồ ạt trong năm 2015 - 2016; sự khởi đầu của những phát triển mang tính quy chuẩn trong lĩnh vực tị nạn trong và sau cuộc khủng hoảng của các quốc gia trong khu vực cũng như vấn đề đoàn kết nội khối.

Tiếp theo, trong báo cáo: “A new common migration policy for the EU – Why and How” (tạm dịch: chính sách chung về vấn đề cư của EU: nguyên nhân và giải pháp) của Viện nghiên cứu Ifo, xuất bản vào tháng 1 năm 2025. Theo đó, việc chia sẻ không công bằng trách nhiệm đối với người xin tị nạn giữa các quốc gia thành viên EU dưới Hệ thống Dublin đã lâu trở thành một vấn đề tranh cãi trong EU do nhiều lý do khác nhau. Trước hết, đó là do EU chưa thống nhất được một khái niệm di dân phù hợp với lợi ích của các quốc gia thành. Ngoài ra, EU sự phối hợp chính sách giúp cải thiện việc tiếp cận giáo dục, các khóa học ngôn ngữ và cơ hội việc làm cho người di cư còn bộc lộ những hạn chế. Trong bối cảnh đó, các tác giả đề xuất một số khuyến nghị chính sách chung cho EU nhằm đối phó hiệu quả với vấn đề di cư quốc tế trong khu vực.

Về tác động của di cư quốc tế tới Đông Nam Á và Việt Nam có bài viết “Cam kết trong lĩnh vực dịch vụ và di chuyển lao động hướng đến cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) và một số vấn đề đặt ra cho Việt Nam” của tác giả Trần Thị Ngọc Quyên (2015) trên Tạp chí Kinh tế đối ngoại. Tác giả đã phân tích những cam kết cụ thể trong một số lĩnh vực dịch vụ điển hình gắn với những cơ hội nghề nghiệp cho lao động có tay nghề tại ASEAN, từ đó gợi mở một số vấn đề đặt ra cho Việt

Nam trong giai đoạn hội nhập sắp tới. Theo tác giả, xu hướng tự do dịch chuyển lao động có tay nghề trong ASEAN sẽ được thúc đẩy mạnh mẽ trong những năm tiếp theo. Do vậy, việc chuẩn bị cho xu hướng đó một cách chủ động và bài bản là yêu cầu quan trọng đặt ra với các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam nhằm tận dụng tối đa nguồn lực cho phát triển kinh tế, xã hội. Bên cạnh đó, báo cáo “Tổng quan về tình hình di cư của công dân Việt Nam ra nước ngoài” của Cục lãnh sự - Bộ Ngoại giao (2011) là một trong những nghiên cứu quan trọng đáp ứng nhu cầu cấp thiết hiện nay trong việc nghiên cứu, hoạch định chính sách và hoàn thiện hệ thống pháp luật về di cư trước thực tế số lượng người Việt Nam đi ra nước ngoài ngày càng nhiều. Do đó, vấn đề này cần được nhìn nhận kỹ lưỡng và thấu đáo để đảm bảo nhà nước có các biện pháp chính sách hỗ trợ và bảo vệ tốt nhất cho công dân nước mình. Báo cáo tổng quan xem xét đánh giá bức tranh di cư của công dân Việt Nam trong bối cảnh hội nhập và phát triển của Việt Nam từ thời kỳ đổi mới đến nay. Báo cáo đã chỉ ra nhiều vấn đề của các nhóm di cư và đặc trưng nổi bật của các dòng di cư quốc tế, từ đó đưa ra các đánh giá và khuyến nghị đối với công tác quản lý di cư của chính phủ Việt Nam.

1.5. Nhận xét

Qua nghiên cứu nội dung của các công trình nghiên cứu trên, có thể nhận thấy các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã cung cấp nhiều nội dung liên quan tới những vấn đề di cư quốc tế tại EU. Nội dung liên quan tới những vấn đề lý luận, thực trạng cũng như các giải pháp về vấn đề này đưa ra được các tác giả đề cập một cách khá toàn diện theo nhiều góc độ khác nhau. Đây là những nguồn tài liệu quan trọng giúp tác giả có thể kế thừa và triển khai Luận án “*Di cư quốc tế của Liên minh châu Âu từ 1993 đến 2019*”. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu trên còn tồn tại một số vấn đề mà qua đó tác giả có thể tiếp tục phát triển và thể hiện trong nội dung của luận án của mình. Một số vấn đề cụ thể như sau:

Thứ nhất, các quan điểm và nhận định về vấn đề di cư quốc tế không hoàn toàn đồng nhất mà tùy theo tính chất, đặc điểm và mục đích nghiên cứu khác nhau. Dù được nhiều học giả trong và ngoài nước quan tâm nhưng những nội dung về cơ sở lý luận cũng như thực tiễn liên quan tới di cư quốc tế tại EU còn tồn tại nhiều

điểm khác biệt. Việc thống nhất về mặt lý luận liên quan tới di cư quốc tế sẽ giúp định hướng phân tích về thực trạng của vấn đề này tại châu Âu, đồng thời đánh giá được hiệu quả chính sách của khu vực. Theo đó, trên cơ sở tổng hợp các kết quả nghiên cứu trước đó, luận án có thể góp phần làm rõ hơn bản chất của vấn đề.

Thứ hai, số lượng các công trình nghiên cứu của học giả trong nước về chủ đề của luận án còn khiêm tốn so với các công trình của học giả ngoài nước. Đây là thực tế dễ hiểu xuất phát từ thực tế châu Âu là điểm đến chủ yếu của các dòng người di cư quốc tế trên thế giới. Nhiệm vụ của các nhà nghiên cứu châu Âu là cần phải đánh giá được những tác động từ vấn đề này, qua đó đưa ra khuyến nghị chính sách đối với các nhà chức trách. Trong khi đó, phần lớn các học giả trong nước bắt đầu chú trọng nghiên cứu nhiều hơn về vấn đề di cư quốc tế sau khi khủng hoảng di cư tại châu Âu diễn ra và ảnh hưởng tới tình hình thế giới trên nhiều khía cạnh khác nhau. Như vậy, luận án có thể góp phần làm phong phú thêm hệ thống các công trình nghiên cứu trong nước về vấn đề di cư quốc tế nói chung và di cư tại EU nói riêng.

Thứ ba, xét về thực trạng di cư tại châu Âu, các nghiên cứu được liệt kê bên trên thường triển khai phân tích trong những giai đoạn tương đối dài và theo các mốc thời gian khác nhau. Dù cách tiếp cận triển khai này giúp độc giả có cái nhìn tổng thể vấn đề di cư nhưng lại chưa phản ánh hết những thay đổi cụ thể trong một số thời điểm nhất định. Ngoài trừ giai đoạn từ năm 2010 đến 2015 được nhiều học giả trong và ngoài nước tập trung nghiên cứu, các giai đoạn khác thường kéo dài hoặc không thống nhất tùy thuộc vào các thời điểm cụ thể. Ví dụ, một số công trình lựa chọn phân tích di cư tại châu Âu từ sau Chiến tranh lạnh đến năm 2012 trong khi một số khác lựa chọn mốc đến năm 2016. Trong khuôn khổ luận án, tác giả lựa chọn mốc thời gian từ khi EU được thành lập vào năm 1993 tới năm 2019 trước khi Đại dịch COVID-19 diễn ra, đánh dấu một giai đoạn lịch sử thế giới khác xét trên nhiều khía cạnh khác nhau, trong đó bao gồm vấn đề di dân quốc tế.

Thứ tư, hầu hết các công trình đề cập tới phản ứng chính sách chung của EU đối với vấn đề di cư quốc tế một cách khái quát, chưa đi sâu tìm hiểu các cơ chế pháp lý mà tổ chức này áp dụng. Trên thực tế, bên cạnh những hiệp định hay thỏa

luận lớn, EU đã nhiều lần điều chỉnh hệ thống pháp lý liên quan tới vấn đề di cư và được thể hiện bằng việc ban hành các quy định hay chỉ thị cụ thể. Việc đi sâu nghiên cứu những nội dung này giúp lý giải rõ hơn những nỗ lực cũng như thách thức mà EU gặp phải trong quá trình nhất thể hóa chính sách về di dân. Hơn nữa, các công trình này thường được triển khai theo các cách tiếp cận khác nhau, chưa làm nổi bật được những điều chỉnh về mặt thể chế của EU như một chủ thể thống nhất ban hành và triển khai các chính sách cụ thể.

Thứ năm, vấn đề di cư quốc tế đặt ra những thách thức không đối với EU mà còn đối với các khu vực khác, trong đó bao gồm Đông Nam Á. Những diễn biến tại khu vực Đông Nam Á cho thấy khu vực cũng chịu tác động ngày càng lớn từ vấn đề di cư quốc tế. Do vậy, nghiên cứu về di cư ở EU có thể giúp đưa ra những bài học để ASEAN có thể áp dụng theo điều kiện và bối cảnh khu vực, nhất là trước những diễn biến mới về tình hình di dân do khủng hoảng tại Myanmar. Tuy nhiên, mảng nghiên cứu này vẫn còn khá hạn chế. Theo đó, trên cơ sở kế thừa những kết quả nghiên cứu từ các công trình đi trước, luận án góp phần làm rõ những điều chỉnh về mặt thể chế cũng như những khuôn khổ pháp lý của EU quản lý nhập cư bất hợp pháp, kiểm soát biên giới, chính sách thị thực, tị nạn và hòa nhập người nhập cư vào xã hội EU trong giai đoạn 1993 – 2019. Luận án hướng tới việc đánh giá một cách hệ thống về những thành tựu, hạn chế về những nỗ lực của EU, từ đó đưa ra những gợi ý chính sách phù hợp với ASEAN nói chung và Việt Nam nói riêng.

Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA DI CƯ QUỐC TẾ CỦA EU (1993-2019)

2.1. Cơ sở lý luận

Quá trình di cư và những nghiên cứu về di cư là một trong những lĩnh vực nhận được nhiều sự quan tâm trong nghiên cứu quan hệ quốc tế để có thể hiểu được động lực của các xu thế trên toàn cầu. Về cơ bản, thuật ngữ di cư thường đề cập tới quá trình di chuyển từ quốc gia này sang quốc gia khác, hoặc các khu vực khác và từ đó tạo ra những tác động tới nhân khẩu học, văn hóa và chính trị của một quốc gia. Một số khái niệm cơ bản và những trường phái lý thuyết trong quan hệ quốc tế đóng vai trò như cơ sở lý luận của luận án sẽ được đề cập đến, bao gồm:

2.1.1. Các khái niệm cơ bản

2.1.1.1. Di cư quốc tế (*International migration*) và Người di cư (*Migrant*)

Trong xuyên suốt trong lịch sử phát triển của xã hội, con người đã thực hiện những cuộc di cư do nhiều nguyên nhân và mục đích khác nhau. Những trường hợp di cư không chỉ bó hẹp trong phạm vi quốc gia mà ngày càng mở rộng ra phạm vi toàn cầu. Trong đó, di cư là thuật ngữ được sử dụng nhằm đề cập tới hành động được thực hiện bởi các cá nhân, nhằm rời khỏi nơi cư trú, di chuyển từ một đơn vị lãnh thổ này tới một đơn vị lãnh thổ khác để thiết lập nơi cư trú mới trong một không gian, thời gian nhất định. Do đó, di cư có thể được thực hiện ở cả phạm vi bên trong lẫn bên ngoài một quốc gia. Trong quan hệ quốc tế, di cư quốc tế là thuật ngữ đề cập tới việc di chuyển giữa các quốc gia, và có tính chất phức tạp hơn, thường liên quan tới nhiều vấn đề ngoại giao giữa các quốc gia. Về mặt định nghĩa, theo Tổ chức Di cư quốc tế (IOM), di cư quốc tế là “sự di chuyển của con người rời khỏi nước gốc hoặc nước cư trú thường xuyên để tạo lập cuộc sống mới tại nước khác, kể cả tạm thời hoặc lâu dài” [Peruchoud, Redpath-Cross, 2011, tr.60]. Từ đó, các thuật ngữ như “nhập cư (immigration)” và “xuất cư (emigration)” được sử dụng để mô tả những hành động di chuyển giữa các quốc gia. Khái niệm “người nhập cư” được hầu hết các quốc gia và tổ chức định nghĩa là người thực hiện quá trình nhập cư – quá trình một người chuyển tới một đất nước mình không mang quốc tịch với

mục đích định cư. Tương tự như vậy, khái niệm "người xuất cư" chỉ những người rời khỏi đất nước của mình nhằm mục đích định cư ở một nước khác.

2.1.1.2. Di cư tự nguyện và di cư cưỡng bức

Di cư quốc tế có thể được chia thành hai loại hình chủ yếu bao gồm: di cư tự nguyện (voluntary migration) và di cư cưỡng bức (forced migration). Trong đó, di cư tự nguyện chỉ quá trình di cư theo chủ đích của mỗi cá nhân để nhập cảnh vào một quốc gia khác dưới sự chấp thuận của chính quyền sở tại. Những người thực hiện di cư tự nguyện thường đáp ứng đủ các yêu cầu được đặt ra bởi các quốc gia tiếp nhận [International Organization for Migration, 2024]. Mặt khác, di cư cưỡng bức là khía cạnh phức tạp hơn của quá trình di cư quốc tế, trong đó, hoạt động di cư được thực hiện sẽ bao gồm các yếu tố ép buộc, bao gồm các mối đe dọa đối với mạng sống và nguồn sống xuất phát từ các nguyên nhân tự nhiên hoặc do con người (ví dụ, sự di chuyển của người tị nạn và người lánh nạn ở trong nước cũng như những người bị buộc phải di dời do các thảm họa thiên nhiên hoặc môi trường, thảm họa hóa học hoặc hạt nhân, nạn đói hoặc các dự án phát triển) [Peruchoud, Redpath-Cross, 2011, tr.44]. Nói cách khác, hành động di cư quốc tế có thể được thực hiện bởi nhiều nguyên nhân, bao gồm các yếu tố đẩy (các vấn đề khiến một cá nhân muốn rời bỏ quốc gia cư trú, chẳng hạn như chiến tranh, thiên tai, nạn đói) hoặc các yếu tố kéo (các yếu tố thu hút của một quốc gia khác như cơ hội việc làm, điều kiện sống) [Kynsilehto, 2022].

Đối với những cá nhân thực hiện quá trình di cư hay còn gọi là người di cư (migrant), hiện vẫn chưa có một thuật ngữ thống nhất, cụ thể để miêu tả rõ ràng nội hàm của thuật ngữ này. Tuy nhiên, theo quan điểm của IOM, người di cư là thuật ngữ thường được hiểu bao hàm mọi trường hợp di cư do cá nhân tự quyết định vì lý do “tiện ích cá nhân”. Trên cơ sở đó, Liên Hợp Quốc định nghĩa một cá nhân có thể được coi là một người di cư khi đã thực hiện việc cư trú tại một quốc gia khác trong vòng trên và dưới một năm, trong đó, bao gồm cả những người di cư tự nguyện và ép buộc, hợp pháp và bất hợp pháp [United Nations, 2024]. Cụ thể hơn, có sự phân biệt giữa di cư ngắn hạn hoặc tạm thời, bao gồm các di chuyển có thời gian từ ba đến 12 tháng, và di cư dài hạn hoặc lâu dài, đề cập đến việc thay đổi quốc gia cư trú

trong thời gian từ một năm trở lên. Với định nghĩa như vậy thì có thể hiểu rằng những cá nhân cũng thực hiện việc di chuyển xuyên biên giới quốc gia, tuy nhiên với những mục đích ngắn ngày và không nhằm mục tiêu thay đổi nơi cư trú như du lịch, thương nhân hay công tác... không nằm trong phạm vi của thuật ngữ Liên Hợp Quốc về thuật ngữ người di cư. Mặc dù vậy, trong chính trị quốc tế, thuật ngữ người di cư trong chính trị quốc tế vẫn là một khái niệm phức tạp và khó hiểu, với nội hàm đa dạng, bao gồm nhiều loại hình, thành phần khác nhau trong xã hội.

Trong đó, đối với di cư tự nguyện có thể bao gồm những cá nhân di cư để tìm kiếm việc làm như di cư lao động (labour migration) hoặc vì mục đích giáo dục như các du học sinh hoặc sinh viên quốc tế [International Organization for Migration, 2024]. Di cư lao động là một khía cạnh quan trọng của mô hình di cư toàn cầu, được IOM định nghĩa là sự di chuyển của người từ nước này sang nước khác, hoặc trong nước của họ, nhằm mục đích làm việc. Định nghĩa này nhấn mạnh động cơ chính đằng sau việc di cư của các cá nhân đó là nhằm tìm kiếm việc làm. Trong đó, di cư lao động là khái niệm có nội hàm rộng và bao gồm nhiều thành phần, nhóm người khác nhau, đa dạng từ những người đi công tác, người lao động nhập cư theo hợp đồng, lao động nhập cư có tay nghề cao, lao động nhập cư theo thời vụ và lao động nhập cư tạm thời... Sự phân loại này làm nêu bật tính chất đa dạng của di cư lao động, trong đó, những người lao động có thể thực hiện quá trình di cư tạm thời, theo mùa vụ hoặc trong một thời gian dài. Di cư lao động là một khía cạnh quan trọng trong quan hệ quốc tế bởi sự liên quan mật thiết tới các thỏa thuận song phương và đa phương giữa các quốc gia. Phần lớn các quốc gia đều có những quy định cụ thể về luật di cư để quản lý dòng lao động di cư và đảm bảo quyền và nghĩa vụ cho các cá nhân này. Các hiệp định, thỏa thuận về di cư này tạo điều kiện hợp tác và cung cấp khuôn khổ pháp lý để quản lý di cư lao động. Theo IOM, một số quốc gia còn chủ động tích cực thúc đẩy, hỗ trợ đưa công dân ra nước ngoài để tìm kiếm cơ hội việc làm. Như vậy, di cư lao động là một bộ phận quan trọng của nền kinh tế toàn cầu, góp phần vào sự phát triển và tăng trưởng ở cả nước đi và nước đến, đồng thời, được bảo vệ bởi luật pháp của nước sở tại và cả các điều khoản, luật pháp quốc tế do tính hợp pháp.

Mặt khác, đối với các cá nhân thực hiện di cư vì mục đích giáo dục, dù được ít đề cập tới hơn nhưng du học sinh cũng là một khía cạnh quan trọng trong di cư quốc tế. Việc di cư của các sinh viên chủ yếu được thúc đẩy bởi mục tiêu cụ thể liên quan tới học tập, điều này tạo nên sự khác biệt giữa nhóm sinh viên với các nhóm người di cư khác, tuy nhiên, không loại trừ nhóm này khỏi phạm trù người di cư bởi việc đi du học vẫn liên quan tới hành động di chuyển xuyên biên giới quốc gia. Đồng thời, các du học sinh và sinh viên quốc tế thường thực hiện việc học tập ở nước ngoài trong thời gian lên tới 12 tháng hoặc hơn, yếu tố này cũng khiến các sinh viên phù hợp để được coi là những người di cư quốc tế vì họ cư trú ở nước sở tại trong một thời gian đáng kể. Những du học sinh thường nhận được nhiều sự quan tâm từ chính phủ của các quốc gia bởi những tác động có thể tạo tới xã hội quốc gia, đồng thời, đây là nhóm người có tiềm năng lớn để trở thành những người nhập cư có tay nghề cao trong tương lai. Ví dụ, theo quan điểm của nước Anh, bất kể các sinh viên có quay về quê hương sau khi kết thúc thời gian học tập tại Anh hay không, những người này vẫn tạo ra sự thay đổi vào dân số, xã hội và nền kinh tế nói chung bởi thời gian cư trú kéo dài từ 12 tháng trở lên [Office of National Statistics, 2023].

Thuật ngữ di cư tự nguyện cũng được sử dụng để áp dụng với những người thực hiện việc di chuyển tới một quốc gia hoặc vùng lãnh thổ khác với mục tiêu nhằm đoàn tụ hoặc để tìm môi trường, điều kiện mới cho gia đình. Di cư vì gia đình là yếu tố quan trọng trong di cư toàn cầu, trong đó, theo IOM đây được coi là nguyên nhân nhập cảnh chính đối với những người di cư có ý định định cư lâu dài tới các quốc gia thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) trong những năm gần đây [International Organization for Migration, 2024]. Trên phương diện pháp lý, nhập cư vì lý do gia đình là yếu tố được quan tâm trong chính sách nhập cư của các quốc gia. Chẳng hạn như tại nước Mỹ, những người di cư vì nguyên nhân gia đình là nhóm người đóng góp thành phần đáng kể tới số lượng người nhập cư hợp pháp với thị thực gia đình chiếm khoảng 65% mỗi năm [National Immigration Forum, 2018].

Mặt khác, di cư cưỡng bức là thuật ngữ bao gồm đa dạng các đối tượng di cư, trong đó, bao gồm cả những người tị nạn (refugees), những người xin tị nạn (asylum seeker) và những người bị buộc phải di chuyển do các yếu tố bên ngoài, chẳng hạn như thiên tai, nạn đói biến đổi khí hậu, và trong một số trường hợp là nạn nhân của nạn buôn người [International Organization for Migration, 2024b]. Tuy nhiên, theo quan điểm Cao ủy Liên Hợp Quốc về người tị nạn (UNHCR) thì trong thực tế, thuật ngữ người tị nạn và người di cư lại là những khái niệm dù có nhiều sự trùng lặp, nhưng lại cần được phân định một cách rạch ròi với nhau. Mặc dù việc các thuật ngữ 'người tị nạn' và 'người di cư' thường được sử dụng tương đồng với nhau một cách ngày càng phổ biến trong các cuộc thảo luận trên phương tiện truyền thông và công chúng, tuy nhiên, giữa hai thuật ngữ này tồn tại sự khác biệt cơ bản trên phương diện pháp lý [UNHCR, 2016].

Theo Công ước Geneva năm 1951 về vị thế của người tị nạn, và Nghị định thư New York năm 1967, khái niệm người tị nạn được áp dụng đối với những cá nhân “do sợ bị ngược đãi vì những lý do như chủng tộc, tôn giáo, dân tộc hoặc là thành viên của một nhóm xã hội cụ thể hoặc quan điểm chính trị, phải rời khỏi hoặc không thể ở lại quốc gia của mình và không thể hoặc không muốn trở về quốc gia đó” [UNHCR, 2024a]. Tiếp đó, Công ước năm 1969 của Tổ chức Châu Phi Thống nhất (OAU) tiếp tục bổ sung, định nghĩa người tị nạn là bất cứ những cá nhân nào phải trốn chạy khỏi quốc gia cư trú do “sự xâm lược từ bên ngoài, sự chiếm đóng, sự thống trị của nước ngoài, hoặc các biến cố làm rối loạn nghiêm trọng trật tự công cộng trên toàn bộ hoặc một phần đất nước họ, hoặc do vấn đề nguồn gốc hoặc quốc tịch” [Organization of African Unity, 1969]. Tuyên bố Cartagena 1984 bổ sung người tị nạn còn là những người rời khỏi nước họ “vì cuộc sống, tự do và an toàn của họ bị đe dọa bởi bạo lực gia tăng, xâm lược nước ngoài, nội chiến, sự vi phạm trên quy mô lớn quyền con người, hoặc những tình huống khác gây rối loạn nghiêm trọng trật tự công cộng” [Regional Refugee Instruments & Related, 1984)]. Nhìn chung, các định nghĩa được đề ra và bổ sung về người tị nạn cho thấy người tị nạn là những người đã phải rời bỏ quê hương của mình vì sợ bị ngược đãi hoặc bị giết hại. Sự ngược đãi có thể xuất phát từ những lý do chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch

hoặc những bất đồng về chính trị xã hội và do đó, những người tị nạn cần được hưởng sự bảo vệ của luật pháp quốc tế. Trong đó, đặc điểm chung của những người tị nạn trong quan hệ quốc tế chính là việc những cá nhân này không thể trở về hoặc tiếp tục cư trú tại quê hương bởi điều kiện nguy hiểm và khó khăn, thậm chí là có thể ảnh hưởng tới tính mạng nếu như không thành công trong thủ tục xin tị nạn tại một quốc gia mới.

Những người trong hoàn cảnh giống như người tị nạn bao gồm “các nhóm người ở bên ngoài đất nước hoặc lãnh thổ xuất xứ của họ và phải đối mặt với những rủi ro được bảo vệ tương tự như những người tị nạn, nhưng tình trạng tị nạn của họ, vì lý do thực tế hoặc lý do khác, chưa được xác định chắc chắn”. Theo UNHCR, “những cá nhân đã tìm kiếm sự bảo vệ quốc tế và yêu cầu xin tị nạn vẫn chưa được xác định có thể được gọi là những người xin tị nạn (asylum seeker). Không phải người xin tị nạn nào cũng có thể được công nhận là một người tị nạn, tuy nhiên, những người tị nạn đều đã từng trải qua giai đoạn là những người xin tị nạn trước khi được công nhận chính thức và bảo vệ bởi luật pháp quốc tế về người tị nạn. Tiếp theo, trong năm 2022, UNHCR đã tiếp tục bổ sung thêm đối tượng “những người ở bên ngoài quốc gia hoặc lãnh thổ xuất xứ của họ, thường là do họ bị buộc phải di dời qua biên giới quốc tế, những người chưa được báo cáo” thuộc các nhóm khác (người xin tị nạn, người tị nạn, người trong hoàn cảnh giống như người tị nạn) nhưng có thể cần sự bảo vệ quốc tế, bao gồm bảo vệ chống lại việc bị ép buộc phải quay trở lại, cũng như tiếp cận các dịch vụ cơ bản trên cơ sở tạm thời hoặc lâu dài hơn” [UNHCR, 2022, tr.4]. Tất cả các định nghĩa này đều trở thành nền tảng cho việc bảo vệ người tị nạn ngày nay. Những nguyên tắc pháp lý mà các Công ước và Tuyên bố về người tị nạn của UNHCR tuân theo được áp dụng trong pháp luật và thực tiễn triển khai ở các quốc gia, khu vực và trên toàn thế giới.

Trên cơ sở đó, đối với UNHCR thì việc thuật ngữ người tị nạn và người di cư cưỡng bức thường được sử dụng để thay thế cho nhau trong các cuộc thảo luận và nghiên cứu về di cư trong Quan hệ Quốc tế sẽ có thể dẫn tới sự nhầm lẫn và gây ra những rắc rối đối với quá trình tiếp cận, xây dựng chính sách đối với những người tị nạn và người xin tị nạn của các quốc gia. Trên cơ sở của luật pháp quốc tế, thì di cư

cưỡng bức' không phải là một khái niệm được cụ thể hóa và tương tự như khái niệm 'di cư', và không tồn tại một định nghĩa phổ quát, được chấp nhận một cách rộng rãi về khái niệm di cư cưỡng bức. Mặt khác, người tị nạn là khái niệm đã được cụ thể hóa, và nhiều quốc gia đã tiến hành cam kết với một loạt các nghĩa vụ pháp lý cụ thể, được xác định rõ ràng bởi những điều khoản, trong khuôn khổ của luật pháp quốc tế hiện hành. Nói cách khác, theo UNHCR thì sự khác biệt về người tị nạn và người di cư xuất phát từ mức độ pháp lý, và thể chế hóa của hai thuật ngữ này, cùng với đó là sự khác nhau về khả năng quay trở lại quốc gia quê hương. Trong khi những người di cư có thể lựa chọn quay trở lại quê hương khi mong muốn thì những người tị nạn không thể an toàn quay trở lại và do đó cần phải được luật pháp quốc tế. Việc gọi người tị nạn là 'người di cư cưỡng bức' sẽ gây ra những nhầm lẫn đối trong việc đáp ứng những nhu cầu cụ thể của những người tị nạn, cũng như gây ảnh hưởng tới mức độ quan tâm của các chính phủ đối với những cam kết, nghĩa vụ pháp lý đã được chấp thuận về việc bảo vệ người tị nạn. Do đó, UNHCR thường tránh việc sử dụng luân phiên thuật ngữ người tị nạn và người di cư. Như vậy, trong thực tiễn chính trị quốc tế, thuật ngữ về di cư và người di cư là các khái niệm phức tạp và chưa tồn tại cách hiểu phổ quát được chấp nhận bởi mọi chủ thể trong hệ thống quốc tế. Trong trường hợp của Liên Hợp Quốc, có thể nhận thấy rằng giữa IOM và UNHCR cũng tồn tại những cách hiểu khác nhau về phạm vi của thuật ngữ di cư. Sự khác biệt này xuất phát từ cách tiếp cận khác nhau được thực hiện bởi hai tổ chức này. Trong khi cách hiểu của UNHCR nhấn mạnh tính tự nguyện của những cá nhân thực hiện hành động việc rời bỏ quê hương trong việc vạch ra sự phân định giữa những người di cư và người tị nạn, coi những người di cư là các cá nhân thực hiện hành động di cư theo chủ đích của cá nhân, còn những người tị nạn là những người bị thúc đẩy bởi các nguyên nhân mang tính cưỡng bức ép buộc [UNHCR, 2019], thì IOM đưa ra cách nhìn nhận toàn diện, và bao hàm hơn, đồng thời, thừa nhận rằng việc di cư có thể xuất phát từ nhiều hoàn cảnh và lý do khác nhau, bao gồm cả tự nguyện và ép buộc.

Đối với các quốc gia, việc phân biệt các đối tượng này có ý nghĩa quan trọng. Các quốc gia kiểm soát các vấn đề về di cư và tị nạn thông qua các nền tảng

pháp lý, luật pháp để đảm bảo sự ổn định xã hội, và đồng thời, thời kiểm soát sự ổn định về mặt dân số dựa trên tiêu chuẩn của các công ước về bảo vệ người tị nạn theo quy định trong luật pháp quốc gia và quốc tế. Nền tảng pháp lý hiệu quả của các quốc gia cần được xây dựng bao gồm những cơ chế để xác định trong số những người nhập cư những người có thể muốn tìm kiếm hoặc cần sự bảo vệ quốc tế, chẳng hạn như người tị nạn và người xin tị nạn, cũng như những người khác có thể yêu cầu bảo vệ hoặc hỗ trợ, chẳng hạn như người không quốc tịch, nạn nhân của nạn buôn người hoặc trẻ em dễ bị tổn thương. Mặt khác, đối với quá trình nghiên cứu về vấn đề di cư trong Quan hệ Quốc tế thì việc nắm được sự khác nhau về góc nhìn giữa các tổ chức quốc tế cũng là yêu cầu cần thiết.

Đối với các quốc gia, việc phân biệt chính xác giữa các đối tượng trong di cư quốc tế như người di cư tự nguyện, người tị nạn, người xin tị nạn, người không quốc tịch, và các nhóm dễ bị tổn thương như nạn nhân buôn người hay trẻ em có ý nghĩa quan trọng. Sự phân định này không chỉ liên quan đến việc quản lý dòng người qua biên giới, mà còn quyết định những nghĩa vụ pháp lý khác nhau mà quốc gia phải thực hiện theo luật quốc tế và cách thức bảo đảm quyền lợi, an toàn và ổn định xã hội cho những người này. Trên bình diện pháp lý quốc tế, người tị nạn được định nghĩa rõ ràng trong Công ước Geneva 1951 và Nghị định thư 1967. Khi được xác định là người tị nạn, cá nhân này được hưởng quyền được bảo vệ quốc tế, bao gồm nguyên tắc không trục xuất về nơi họ gặp nguy hiểm và các quyền cơ bản khác do luật quốc tế quy định. Trong khi đó, thuật ngữ “di cư” theo định nghĩa của UNHCR và các tổ chức như IOM bao hàm nhiều dạng di chuyển, nhưng không có một định nghĩa pháp lý ràng buộc cho người di cư như cho người tị nạn. Thuật ngữ “di cư” thường được sử dụng cho những người rời bỏ nơi cư trú vì các lý do xã hội, kinh tế, giáo dục hay gia đình, không nhất thiết do đe dọa trực tiếp đến tính mạng hay tự do. Vì vậy, nếu các quốc gia không xác định đúng các nhóm đối tượng này mà gộp chung người di cư và người tị nạn thì các chính sách bảo vệ, quyền được xin tị nạn và hỗ trợ nhân đạo có thể bị thiếu sót, dẫn đến vi phạm nghĩa vụ quốc tế và khiến hệ thống pháp lý nội địa hoạt động kém hiệu quả.

Để quản lý hiệu quả và công bằng các dòng di cư, nền tảng pháp lý quốc gia cần được xây dựng dựa trên cả luật quốc tế và luật trong nước, trong đó có các quy trình rõ ràng nhằm nhận diện và phân loại người đến theo các tình huống di cư khác nhau, áp dụng các hướng dẫn pháp lý phù hợp cho từng nhóm, và hỗ trợ đặc biệt cho những nhóm dễ tổn thương khác như người không quốc tịch, nạn nhân buôn người hoặc trẻ em không người bảo trợ. Bên cạnh đó, sự khác biệt trong cách tiếp cận và định nghĩa giữa các tổ chức quốc tế như IOM và UNHCR đối với thuật ngữ “di cư” và “người tị nạn” cũng đặt ra yêu cầu cấp thiết đối với các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách. Việc nắm rõ các khác biệt này giúp các quốc gia không chỉ xây dựng luật quốc gia phù hợp mà còn đảm bảo nhất quán với các chuẩn mực quốc tế, tránh nhầm lẫn trong tiếp cận và bảo vệ quyền lợi của từng nhóm dân cư di chuyển quốc tế. Trong khi IOM có cách hiểu bao hàm hơn về hành động di cư nói chung bao gồm cả yếu tố tự nguyện và ép buộc, UNHCR lại nhấn mạnh sự bảo vệ pháp lý đặc thù dành cho người tị nạn và người xin tị nạn. Điều này có ảnh hưởng trực tiếp tới việc xây dựng hệ thống luật pháp và chính sách di cư của mỗi quốc gia để vừa tuân thủ cam kết quốc tế, vừa đảm bảo ổn định xã hội và quản lý hiệu quả dân số.

2.1.2. Các định nghĩa của EU liên quan đến di cư quốc tế

Trên hệ thống dữ liệu điện tử của Ủy ban Châu Âu (EC), Danh mục Thuật ngữ về Tị nạn và Di cư của Mạng lưới Di cư Châu Âu (The European Migration Network Asylum and Migration Glossary) là một nguồn tài nguyên cung cấp các định nghĩa về các thuật ngữ liên quan đến di cư và tị nạn ở Châu Âu [European Migration Network, 2024b]. Danh mục các thuật ngữ này được thiết kế để đóng vai trò là nguồn tài liệu tra cứu cơ bản của các nước thành viên EU, qua đó thúc đẩy sự hiểu biết chung về các thuật ngữ và định nghĩa liên quan đến tị nạn và di cư. Theo EU, một số khái niệm quan trọng về di cư quốc tế được thể hiện qua các thuật ngữ tiêu biểu như sau:

2.1.2.1. Di cư

Trong bối cảnh của EU và Hiệp hội Mậu dịch tự do châu Âu (EFTA), di cư là hành động được thực hiện bởi một cá nhân nhằm: (i) thiết lập nơi cư trú thường xuyên của họ trên lãnh thổ của một Quốc gia Thành viên EU trong khoảng thời gian

dự kiến là ít nhất 12 tháng, (ii) trước đây thường cư trú trên lãnh thổ của một Quốc gia Thành viên EU và hiện đã không còn cư trú thường xuyên tại Quốc gia Thành viên EU đó trong khoảng thời gian, hoặc dự kiến, là ít nhất 12 tháng. Trong đó, khác với quan điểm của của UNHCR, *Danh mục Thuật ngữ về Tị nạn và Di cư* có đề cập rõ tới khái niệm di cư cưỡng bức là thuật ngữ được sử dụng để miêu tả những hành động di cư có liên quan tới sự tồn tại yếu tố cưỡng bức, bao gồm các mối đe dọa đối với cuộc sống và sinh kế, dù phát sinh từ các nguyên nhân tự nhiên hay nhân tạo (ví dụ: các phong trào của người tị nạn và những người phải lánh nạn trong nước cũng như những người phải di dời do thảm họa thiên nhiên như thiên tai, nạn đói hoặc biến đổi môi trường).

2.1.2.2. Người di cư

Căn cứ vào khái niệm di cư, một cá nhân có thể được coi là một người di cư khi: (i) thiết lập nơi cư trú thường xuyên của họ trên lãnh thổ của một quốc gia thành viên của EU/EFTA trong khoảng thời gian dự kiến là ít nhất 12 tháng, trước đây họ thường cư trú tại một Quốc gia Thành viên EU/EFTA khác hoặc một quốc gia thứ ba hoặc (ii) trước đây thường cư trú trên lãnh thổ của Quốc gia thành viên EU/EFTA, không còn cư trú thường xuyên tại Quốc gia thành viên EU/EFTA trong khoảng thời gian dự kiến hoặc ít nhất là 12 tháng. Theo quan niệm của EU, khái niệm về người di cư là một khái niệm có nội hàm rộng, bao gồm cả nhiều thuật ngữ khác nhau đề cập tới tính chất của hành động di cư, cùng với đó là thời hạn mà mỗi cá nhân sẽ thực hiện các hành động di cư. Các khái niệm này đều được chỉ rõ trong trong danh mục thuật ngữ của EMN. Trong đó:

Nhập cư/Xuất cư

Nhập cư và xuất cư là hai bước cơ bản của mỗi cá nhân trong việc thực hiện các hành động di cư quốc tế. Trong đó, đối với EU, nhập cư là hành động mà một người tới sinh sống thường xuyên trên lãnh thổ của một quốc gia Thành viên EU trong khoảng thời gian dự kiến là ít nhất 12 tháng, trước đây đã từng thường trú tại một nước thành viên EU khác hoặc là một bên thứ ba. Ở chiều hướng ngược lại thì hành động rời khỏi nơi cư trú, không còn sinh sống thường xuyên trên lãnh thổ của một quốc gia thành viên EU sẽ được gọi là hành động xuất cư. Những cá nhân thực

hiện hai hành động này được gọi với thuật ngữ tương xứng là những người nhập cư và những người xuất cư và cả hai thuật ngữ này đều nằm trong nội hàm của thuật ngữ về người di cư.

Người di cư ngắn hạn/ dài hạn

Người thực hiện hành động di cư tới sinh sống tại một quốc gia khác ngoài nơi cư trú thường xuyên của họ trong phạm vi thời gian từ 3 tháng cho tới 12 tháng. Thuật ngữ này không bao gồm những trường hợp việc di chuyển đến quốc gia đó vì mục đích ngắn ngày, nhất thời như giải trí, nghỉ mát, thăm viếng bạn bè hoặc người thân, kinh doanh, chữa bệnh hoặc hành hương tôn giáo. Ở chiều hướng ngược lại, những người thực hiện việc di cư, thay đổi nơi thường trú tới một quốc gia khác trong khoảng thời gian từ 12 tháng trở lên thì được gọi là người di cư dài hạn.

Công dân nước thứ ba/Người nước ngoài

Công dân nước thứ ba là thuật ngữ được sử dụng để làm rõ ranh giới phân biệt giữa những người thực hiện hành động di cư quốc tế trong lãnh thổ EU có mang quốc tịch của một quốc gia thành viên với đối với những người tới từ các quốc gia bên ngoài EU. Trong đó, bất kỳ người nào không phải là công dân của EU theo nghĩa của Điều 20, của *Hiệp ước về các chức năng của EU (TFEU)* và không phải là người được hưởng quyền tự do đi lại của EU, như được định rõ trong Quy định (EU) 2016/399 (Bộ luật biên giới Schengen) [European Union, 2016]. Nói cách khác bất kỳ người nào không có quốc tịch của một quốc gia thành viên EU đều là công dân không thuộc EU. Trong bối cảnh EU, một người không phải là công dân của một nước thành viên EU là người nước ngoài (alien).

Người lánh nạn

Trong bối cảnh của EU, lánh nạn là hành động chỉ sự di chuyển của công dân nước thứ ba hoặc người không quốc tịch phải rời khỏi đất nước hoặc khu vực xuất xứ của họ hoặc đã được sơ tán, đặc biệt là để đáp lại lời kêu gọi của các tổ chức quốc tế. Những người thực hiện hành động lánh nạn sẽ được gọi là người lánh nạn và thường không thể trở về quê hương một cách an toàn do những bối cảnh nguy hiểm và bất ổn tại quốc gia cũ. Những người lánh nạn có thể được bao gồm trong phạm vi của Điều 1A của Công ước và Nghị định thư về người tị nạn Geneva hoặc

các văn kiện quốc tế hoặc quốc gia khác mang lại sự bảo vệ quốc tế, đặc biệt: (i) những người đã thực hiện hành động trốn khỏi những khu vực bất ổn, có xảy ra xung đột vũ trang hoặc tình trạng bạo lực kéo dài; (ii) những người có nguy cơ nghiêm trọng hoặc đã từng là nạn nhân của các hành vi vi phạm nhân quyền một cách có hệ thống (European Commission, 2024c).

Người tị nạn

Người tị nạn là thuật ngữ cụ thể hơn, nằm trong nội hàm của thuật ngữ người di cư cưỡng bức, trong EU về cơ bản có cách nhìn tương đồng với cách nhìn của các tổ chức quốc tế và những văn bản đã tồn tại về người tị nạn, chẳng hạn như Công ước Geneva năm 1951. Trong đó, người tị nạn là một công dân của nước thứ ba thực hiện quá trình di cư do những nỗi sợ hãi tới từ lý do chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch, quan điểm chính trị hoặc là thành viên của một nhóm xã hội cụ thể, đang ở bên ngoài quốc gia có quốc tịch đó và không thể hoặc từ chối quyền được bảo vệ của quốc gia quê hương; hoặc một người không quốc tịch với lý do tương tự như trên, không thể quay trở về quê hương vì những lý do sợ hãi, nguy hiểm tới bản thân. Đồng thời, những người tị nạn còn bao gồm cả những đối tượng mà Điều 12 (Loại trừ), Chỉ thị 2011/95/EU không áp dụng [European Asylum Support Office, 2016].

Tiếp đó, thuật ngữ người tị nạn theo EU còn có thể được cụ thể hóa thành một số các khái niệm có liên quan như nhau: (1) Người tị nạn theo quy ước (conventional refugee) là những cá nhân đã được UNHCR công nhận tình trạng tị nạn, và những người này chỉ có thể được xét công nhận khi đã thực hiện việc di cư, rời bỏ quê hương của mình, hoặc là những người không quốc tịch; (2) Người tị nạn tái định cư (resettled refugee) là công dân một nước thứ ba hoặc người không quốc tịch, được chuyển từ một nước thứ ba tới một quốc gia thành viên EU để sinh sống theo yêu cầu tái định cư từ UNHCR và trách nhiệm quốc tế về bảo vệ người tị nạn; (3) người tị nạn nhận diện ban đầu (prima facie refugee): người được một quốc gia hoặc UNHCR công nhận là người tị nạn, căn cứ vào những yếu tố khách quan liên quan đến những hoàn cảnh tại nước gốc của họ. Những yếu tố này chứng minh cho suy đoán rằng người này đáp ứng các tiêu chí được áp dụng để xác định người tị

nạn. Bên cạnh đó, những người là công dân của một nước thứ ba hoặc người không quốc tịch đã tiến hành thủ tục xin bảo vệ theo Công ước Geneva mà vẫn chưa được công nhận chính thức sẽ được gọi là những người xin tị nạn.

Nhìn chung, có thể thấy rằng các quan điểm, khái niệm của EU về di cư quốc tế cũng có những điểm tương đồng cơ bản với các khái niệm chung của những tổ chức thuộc Liên Hợp Quốc như UNHCR và IOM hay luật pháp quốc tế nói chung. Tuy nhiên, EU có đi sâu vào việc cụ thể hóa các khái niệm, đồng thời làm rõ sự khác biệt giữa những công dân của các nước EU và những người tị nạn từ các quốc gia nằm ngoài tổ chức này. Điều này không chỉ cung cấp những cách hiểu cụ thể, rõ ràng hơn mà còn tạo điều kiện thuận lợi hơn cho cả giới nghiên cứu lẫn hoạch định chính sách trong việc tiếp cận vấn đề di cư quốc tế. Đặc biệt là trong việc xác định cụ thể từng đối tượng và có những chính sách hợp lý, phù hợp để cân bằng giữa việc duy trì sự ổn định của các nước thành viên EU và thực hiện những cam kết quốc tế của EU đối với các điều khoản về bảo vệ nhân quyền, quản lý di cư và trách nhiệm đối với người tị nạn.

2.1.3. Các quan điểm của lý thuyết quan hệ quốc tế về di cư quốc tế

Trên phương diện học thuật, di cư quốc tế là chủ đề xuất hiện khá muộn trong các cuộc tranh luận của các trường phái lý thuyết quan hệ quốc tế. Trọng tâm của nghiên cứu quan hệ quốc tế truyền thống thường tập trung chủ yếu xoay quanh việc phân tích và giải thích hành vi của các quốc gia và các chủ thể khác đối với những vấn đề trong chính trị quốc tế. Trong đó, các vấn đề chính trị như chiến tranh, hòa bình và hợp tác quốc tế thường nhận được nhiều sự quan tâm hơn tới từ giới nghiên cứu. Do đó, những sắc thái ở cấp độ thấp hơn của chính trị quốc tế như vấn đề di cư thường ít được quan tâm hơn. Tuy nhiên, trong xu thế toàn cầu hóa phát triển mạnh và ảnh hưởng của các mối đe dọa về an ninh phi truyền thống ngày càng gia tăng thì việc nghiên cứu về di cư xuyên biên giới cũng đồng thời được thúc đẩy. Hơn nữa, sự chuyển hóa giữa an ninh phi truyền thống và an ninh truyền thống có thể diễn ra một cách nhanh chóng. Vấn đề di cư quốc tế tiềm ẩn những nguy cơ dẫn tới mâu thuẫn, xung đột giữa các chủ thể trong hệ thống quốc tế. Các trường phái lý thuyết quan hệ quốc tế là những công cụ giúp cung cấp những cách hiểu và giải thích hành

vi của các chủ thể quốc gia trước những xu thế, sự kiện diễn ra trong hệ thống quốc tế, trong đó, di cư quốc tế cũng có thể coi là một chức năng của chính trị quốc tế. Những luận điểm của các trường phái lý thuyết như Chủ nghĩa Hiện thực, Chủ nghĩa Tự do và Chủ nghĩa Kiến tạo có thể được sử dụng để phân tích, lý giải cách các quốc gia nhìn nhận và hoạch định các đối sách đối với vấn đề di cư quốc tế.

2.1.3.1. Chủ nghĩa Hiện thực

Chủ nghĩa Hiện thực là một trong những lý thuyết có truyền thống lâu đời trong nghiên cứu quan hệ quốc tế. Thế giới quan về hành vi của các quốc gia được các học giả Hiện thực lấy cảm từ những ý tưởng của nhiều nhà tư tưởng, triết học, sử học kinh điển về chính trị trong lịch sử nhân loại bao gồm Thucydides, Niccolo Machiavelli hay Thomas Hobbes. Nhìn chung, các quan điểm chính của Chủ nghĩa Hiện thực bao gồm một số các giả định cơ bản, hướng tới việc khái quát hóa các hành vi, chính sách của một quốc gia đối với mọi vấn đề mà bản thân gặp phải trong chính trị quốc tế. Cụ thể, các quốc gia được coi là những chủ thể của quan hệ quốc tế và các quốc gia này sinh sống trong một môi trường quốc tế vô chính phủ, nơi không hiện diện một quyền lực tối cao có thẩm quyền để quản lý, điều phối hành động của các quốc gia. Từ đó, sự tồn tại của môi trường quan hệ quốc tế vô chính phủ là điều kiện để xảy ra xung đột, bạo lực và chết chóc và do đó sẽ trở thành động lực thúc đẩy các quốc gia phải đấu tranh, tranh giành lợi ích với nhau để bảo vệ sự sống còn của bản thân [Hoàng Khắc Nam, 2017, tr. 23]. Quan điểm này của Chủ nghĩa Hiện thực được dựa trên luận điểm của Thomas Hobbes về xu hướng ích kỷ, tư lợi của con người khi không tồn tại luật pháp và nhà nước. Như vậy, quyền lực là yếu tố quan trọng tối cao và mọi quốc gia đều sẽ phải hướng tới mục tiêu tối đa hóa quyền lực để bảo vệ lợi ích và an ninh của bản thân trong môi trường vô chính phủ. Chủ quyền quốc gia là tối cao và do đó lợi ích quốc gia là tối hậu.

Trên cơ sở đó, các công trình nghiên cứu của các học giả Hiện thực đối với vấn đề như di cư quốc tế là khá hạn chế. Tuy nhiên, những quan điểm của lý thuyết này vẫn có thể được sử dụng để phân tích chính sách về di cư của các quốc gia, thông qua lăng kính lợi ích và mối quan hệ giữa di cư quốc tế với an ninh quốc gia. Từ quan điểm này, di cư cưỡng bức có thể được coi như một mối đe dọa

tiềm tàng đối với sự ổn định và an ninh của nhà nước, vì nó có thể gây ra nhiều thách thức về kinh tế xã hội, văn hóa và an ninh của các quốc gia tiếp nhận. Đặc biệt, với việc những làn sóng tị nạn thường có xuất phát điểm là những quốc gia có bối cảnh chính trị xã hội bất ổn, thậm chí là nội chiến thì khả năng xuất hiện những thách thức đối với các quốc gia có liên quan tới vấn đề tiếp nhận người tị nạn cũng là một vấn đề được các học giả Hiện thực quan tâm. Do đó, các quốc gia có thể áp dụng các chính sách nhằm đảm bảo an ninh cho việc di cư, chẳng hạn như kiểm soát biên giới, hạn chế nhập cư hoặc thậm chí sử dụng các biện pháp can thiệp quân sự để giải quyết các mối đe dọa tiềm tàng mà chính phủ của các quốc gia có thể nhận thức được.

Mặt khác, đối với việc thiết lập các quy chế, luật lệ để đảm bảo lợi ích, nhân quyền cho những người di cư thì các quốc gia sẽ chỉ góp phần cung cấp sự bảo vệ và giải pháp cho những người di cư bị cưỡng bức dựa trên cơ sở là những lý do tư lợi. Từ quan điểm của Chủ nghĩa Hiện thực, các quốc gia khó có thể thực hiện các hành vi vị tha hoặc theo tiêu chuẩn của đạo đức trong một thế giới vô chính phủ. Như vậy, các chính sách về di cư quốc tế của các quốc gia, trước tiên, cũng sẽ nhằm mục đích tối đa hóa lợi ích của bản thân. Ví dụ cụ thể có thể nhắc tới việc nước Mỹ trong Chiến tranh lạnh đã tiến hành tiếp nhận những người tị nạn cho những cá nhân thực hiện các cuộc di cư cưỡng bức khỏi lãnh thổ Liên Xô và các quốc gia thuộc Khối Warsaw nhằm mục đích hạ thấp uy tín của chủ nghĩa Cộng sản. Mặt khác, việc các chính quyền Mỹ trong Chiến tranh lạnh quyết định cấp quyền tị nạn, quốc tịch cho nhiều nhà khoa học, học giả từng hoạt động trong chế độ của Đức Quốc Xã cũng làm nổi bật tính tư lợi của các chính sách của Mỹ về di cư quốc tế, thay vì mục đích nhân đạo. Trong đó, nước Mỹ sẵn sàng tiếp nhận những học giả từng ở phía bên kia chiến tuyến trong Chiến tranh Thế giới thứ Hai để có được thêm lợi thế trong cuộc chạy đua vũ trang với Liên Xô ở Chiến tranh lạnh.

Như vậy, dưới góc độ của chủ nghĩa Hiện thực, di cư quốc tế được xem như là một thách thức đối với chủ quyền và an ninh quốc gia. Vì vậy, khi EU chú trọng kiểm soát biên giới, ngăn chặn di cư bất hợp pháp, chống khủng bố, và bảo vệ an

ninh nội khối (như việc tăng cường Cơ quan Bảo vệ Biên giới và Bờ biển châu Âu (Frontex)...) có thể được coi là biểu hiện của logic của chủ nghĩa Hiện thực trong chính sách đối với vấn đề di cư quốc tế của EU.

2.1.3.2. Chủ nghĩa Tự do

Chủ nghĩa Tự do là trường phái truyền thống thứ hai trong nghiên cứu Quan hệ quốc tế và cũng được coi là một trong những lý thuyết có vị trí quan trọng hàng đầu bên cạnh chủ nghĩa Hiện thực. Với nguồn gốc từ những tư tưởng về chính trị học của các triết gia châu Âu ở Thời kỳ Khai sáng như John Locke hay Immanuel Kant, về cơ bản, các luận điểm của chủ nghĩa Tự do có những giả định chung nhấn mạnh vào giá trị, vai trò của các cá nhân, nhấn mạnh nguyên tắc thượng tôn pháp luật đồng thời bảo vệ các quyền tự do dân sự cá nhân, quyền sở hữu tư nhân... Theo đó, đối với chính trị trong nước, chủ nghĩa tự do cho rằng các chính thể cần tôn trọng và bảo vệ quyền tự do của các cá nhân, đặc biệt là các quyền tự do dân sự. Trong nghiên cứu Quan hệ quốc tế, các học giả Tự do tiếp cận chính trị quốc tế với giả định dựa trên tính đa nguyên về chủ thể, điều đó đã tạo ra sự khác biệt giữa lý thuyết này với chủ nghĩa Hiện thực [Hoàng Khắc Nam, 2013]. Trong đó, nhánh lý thuyết Tự do Thể chế (còn được gọi là chủ nghĩa Tự do Mới) đặc biệt quan tâm tới vai trò của các thể chế quốc tế trong các vấn đề toàn cầu. Các học giả Tự do nhìn thấy triển vọng cao cho sự hợp tác bền vững bằng việc thúc đẩy sự kết nối giữa các thể chế trong nước và quốc tế để tạo điều kiện thuận lợi cho sự hợp tác và hòa bình giữa các quốc gia.

Từ đó, với bản chất của di cư quốc tế là một vấn đề liên quan tới nhiều hơn một quốc gia, vấn đề này thu hút nhiều sự chú ý và đặt ra nhiều câu hỏi đối với các quốc gia trên phương diện hợp tác song phương và đa phương. Chủ nghĩa Tự do Thể chế có thể cung cấp những luận điểm để phân tích, lý giải về chính sách của các quốc gia trong việc quản lý vấn đề di cư và giải thích các điều kiện để hợp tác đa phương có thể xảy ra nhằm thiết lập các chính sách phù hợp với vấn đề di cư quốc tế. Sự xuất hiện của các tổ chức quốc tế quan trọng, chẳng hạn như Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR), Tổ chức Di cư quốc tế (IOM) và Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), cũng đặt ra cho chúng ta những câu hỏi về quyền lực thể chế (thường

là so với quyền lực nhà nước) và sự phát triển của các thể chế quốc tế trong việc quản lý hành vi của các quốc gia trong các vấn đề nảy sinh từ vấn đề di cư. Các thể chế quốc tế liên quan đến di cư có thể tác động đến các quốc gia và tạo điều kiện thuận lợi cho hợp tác quốc tế bằng sử dụng lợi ích tập thể để khuyến khích các quốc gia hành xử một cách hợp lý, đảm bảo quyền lợi cho những người di cư, đặc biệt là di cư cưỡng bức.

Trong thập kỷ 1980 và 1990, sự ra đời Khu vực Schengen cùng với đó là quyền cho phép người dân di chuyển xuyên biên giới mà không cần thị thực có thể được coi như một bước tiến mới trong quan hệ giữa các quốc gia thành viên EU, khi công dân EU được chính phủ các nước tạo điều kiện để có thể thực hiện việc di cư quốc tế một cách thuận lợi, tự do. Những chính sách di chuyển tự do này rất phù hợp với lý thuyết Tự do của John Locke (Hafner, 2016). Đồng thời, những chính sách được EU thiết lập cũng là minh chứng cho thấy vai trò của hợp tác quốc tế và thể chế khu vực trong quản lý di cư, cũng như quan điểm về di cư quốc tế được nhìn nhận là nguồn nhân lực, yếu tố thúc đẩy phát triển và đa văn hóa, chứ không chỉ hoàn toàn chỉ là vấn đề an ninh.

2.1.3.3. *Chủ nghĩa Kiến tạo*

Chủ nghĩa Kiến tạo là trường phái lý thuyết phổ biến thứ ba trong nghiên cứu Quan hệ quốc tế xuất hiện kể từ giai đoạn cuối Chiến tranh lạnh với những giả định cơ bản có phần độc đáo, khác biệt so với hai trường phái truyền thống đã được nhắc tới ở trên. Giả định cơ bản của chủ nghĩa Kiến tạo có thể được mô tả như một khung lý thuyết coi hiện thực xã hội là chủ quan và chịu ảnh hưởng của các ý tưởng và niềm tin hơn là yếu tố vật chất. Những học giả Kiến tạo cho rằng mọi thứ liên quan đến thế giới xã hội đều do con người tạo ra và do đó nó cũng có thể hiểu được bằng cách phân tích những yếu tố, bối cảnh đã định hình nên bản sắc của con người- các chủ thể xã hội. Chủ nghĩa Kiến tạo coi thế giới xã hội là sự kết hợp của suy nghĩ, niềm tin, khái niệm, ngôn ngữ, các diễn ngôn và sự hiểu biết giữa con người với nhau. Trong quan hệ quốc tế, các quốc gia được định hình bởi những bối cảnh xã hội như bản sắc, chuẩn mực, quy tắc và ngôn ngữ hơn là tham vọng theo đuổi quyền lực [Jackson, 2020, tr. 160].

Từ đó, đối với vấn đề di cư quốc tế, chủ nghĩa Kiến tạo có thể được sử dụng để phân tích, lý giải cách nhìn nhận của các quốc gia cũng như những chính sách được hoạch định để quản lý vấn đề di cư quốc tế. Quan điểm này cho thấy rằng sự cởi mở của một quốc gia đối với người tị nạn và người di cư không chỉ đơn thuần là sản phẩm của những cân nhắc về lợi ích chính trị hoặc kinh tế mà còn phản ánh bản sắc chung và kinh nghiệm lịch sử của quốc gia đó. Khái niệm linh hoạt này cho phép hiểu được cách di cư có thể được coi là một vấn đề an ninh, bị ảnh hưởng bởi các diễn ngôn coi người nhập cư là người ngoài, có thể gây rủi ro cho bản sắc, văn hóa dân tộc cũng như sự ổn định chính trị của một cộng đồng. Trong lịch sử, một số quốc gia đã áp dụng những phản ứng nhân đạo đặc biệt hào phóng đối với người tị nạn, tuy nhiên, một số thì lại khắt khe hơn. Ví dụ như trong việc tiếp nhận những người tị nạn từ Syria vào năm 2015, nhiều ý kiến cho rằng những mâu thuẫn về tín ngưỡng, tôn giáo và sự nghi kỵ đối với những người Hồi giáo đã tác động tới các chính sách của nước Mỹ đối với những người di cư từ Syria [Strickland, 2015]. Thậm chí, Ted Cruz, một Nghị sĩ của bang Texas còn từng ủng hộ quan điểm thiên vị những người nhập cư theo đạo Thiên chúa bởi những tín đồ Thiên chúa giáo không sở hữu nguy cơ thực hiện các hành vi khủng bố [Kaplan, 2015].

Trong trường hợp của EU, các quốc gia thành viên tiếp thu các chuẩn mực và điều chỉnh hành vi của mình cho phù hợp để duy trì một EU thống nhất. Các chính sách đối với di cư quốc tế, với “người tị nạn”, “người nhập cư hợp pháp”... của EU phản ánh những giá trị và bản sắc EU như nhân quyền, dân chủ, nhân đạo. Di cư không chỉ là vấn đề an ninh hay kinh tế, chính trị mà còn là cấu trúc xã hội và nhận thức chung trong quan hệ giữa EU và các nước đối tác.

2.1.3.4. Chủ nghĩa Chức năng

Bên cạnh ba trường phái lý thuyết truyền thống, chủ nghĩa Chức năng cũng là một lý thuyết phù hợp có thể được sử dụng để nghiên cứu, phân tích, lý giải về cách EU giải quyết vấn đề di cư quốc tế. Chủ nghĩa Chức năng là lý thuyết với giả định cơ bản coi xã hội như một hệ thống được cấu tạo bởi các chủ thể có liên quan với nhau, tương tác qua hệ thống giá trị chung hoặc sự đồng thuận về các giá trị cơ

bản và mục tiêu chung. Quan điểm này nhấn mạnh các điều kiện ổn định, hội nhập và hiệu quả của hệ thống xã hội. Một hệ thống xã hội được giả định là có một chức năng thống nhất trong đó tất cả các bộ phận bên trong xã hội đó cùng hoạt động với nhau trên một mức độ đồng thuận nhất định. Trong nghiên cứu quan hệ quốc tế, chủ nghĩa Chức năng thường được sử dụng để nghiên cứu luật pháp quốc tế và các tổ chức quốc tế, trong đó, các tổ chức quốc tế là chủ thể đại diện của quan hệ giữa các quốc gia thành viên thông qua sự thỏa thuận, hiệp đồng [Gasbarri, 2021]. Do đó, kể từ sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai cho tới nay, các học giả Chức năng nhấn mạnh vai trò của việc tạo nên một chính thể quốc tế dựa trên nền tảng của sự hợp tác đa quốc gia, đặc biệt, là quá trình hội nhập tại các nước châu Âu [Long & Ashworth, 1999].

Đối với các quốc gia trong quá trình di cư, sự vận động giữa các nhân tố đa chiều nói trên tạo ra sự cân bằng trong việc phân bổ tài nguyên, nhân lực, thông qua sự dịch chuyển hai chiều của tiền, hàng hóa và kiến thức. Chủ nghĩa Chức năng chủ yếu nhìn nhận vấn đề di cư quốc tế như một hiện tượng khá tích cực trong quan hệ quốc tế. Di cư có thể góp phần nâng cao năng suất, sự thịnh vượng và cuối cùng là sự ổn định cao hơn trong xã hội của cả quốc gia xuất xứ và nơi đến. Ví dụ cụ thể có thể thấy rõ qua việc các nước Tây Âu trong giai đoạn giữa thế kỷ XX đã thực hiện các chính sách tuyển dụng số lượng lớn nhân công từ nước ngoài để khắc phục tình trạng thiếu hụt nguồn lao động. Đồng thời, sự mở cửa biên giới tại các nước châu Âu, cũng đặt ra nhu cầu cấp thiết đối với EU để thể chế hóa các quy định về quản lý nhập cư một cách chi tiết, hệ thống hơn để đảm bảo tính thống nhất về pháp lý giữa các nước thành viên, từ đó, tạo điều kiện thuận lợi cho sự hội nhập của người di cư và duy trì sự gắn kết xã hội. Di cư quốc tế đối với EU là vấn đề xuyên biên giới mà một quốc gia riêng lẻ không thể tự giải quyết, đặc biệt trong bối cảnh đường biên giới giữa các nước thành viên EU đã được gỡ bỏ. Vì vậy, đây được xem là vấn đề chức năng giống như vấn đề thương mại, năng lượng, môi trường... cần phải có hợp tác và điều phối chính sách giữa các quốc gia thành viên. Luận điểm cốt lõi của chủ nghĩa Chức năng về hiệu ứng lan tỏa (spillover effect) cũng được nhìn nhận trong

quá trình xây dựng chính sách chung của EU. Ban đầu, EU chỉ hợp tác trong tự do di chuyển lao động (kinh tế), vấn đề di cư quốc tế liên quan đến an ninh biên giới, tị nạn, nhân đạo... phát triển dần trở thành vấn đề liên kết chính trị, dẫn đến mở rộng hợp tác sang các lĩnh vực

Nhìn chung, di cư quốc tế là một hiện tượng phức tạp và đa chiều, phản ánh sự tương tác của nhiều lực lượng và yếu tố trong đời sống quốc tế. Không chỉ là kết quả của các yếu tố kinh tế như sự phân hóa giàu nghèo giữa các khu vực hay nhu cầu tìm kiếm việc làm và cơ hội giáo dục mà còn là hệ quả của các yếu tố chính trị, xã hội, nhân đạo và môi trường ở cả quốc gia xuất phát lẫn quốc gia tiếp nhận. Tại châu Âu, điều này càng rõ nét khi các làn sóng di cư được thúc đẩy bởi sự kết hợp giữa chiến tranh, bất ổn chính trị ở các nước láng giềng, những bất ổn xã hội và cả biến động đông dân cư ở các khu vực xa hơn, đồng thời chịu ảnh hưởng bởi chính sách di cư của chính EU và các nước thành viên riêng rẽ. Trong bối cảnh đó, di cư quốc tế ở châu Âu không thể được lý giải đầy đủ chỉ bằng một lý thuyết hay một góc nhìn duy nhất, bởi mỗi trường phái lý luận trong các nghiên cứu di cư và quan hệ quốc tế đều đóng góp những giải thích riêng về nguyên nhân, động cơ và hệ quả của di cư. Những lý thuyết này bổ sung cho nhau để giải thích toàn diện hơn việc di cư xảy ra và cách EU phản ứng với nó. Sử dụng một lý thuyết đơn nhất sẽ khiến phân tích bị hạn chế, bởi các dòng di cư và chính sách ứng phó của EU chịu tác động bởi nhiều yếu tố cùng tương tác, từ an ninh nội khối đến các cam kết quốc tế về nhân quyền và quyền tị nạn. Hơn nữa, di cư quốc tế ở châu Âu còn đặt ra những thách thức đặc thù về pháp lý, thể chế và xã hội, không chỉ vì số lượng người di cư mà còn bởi tính chất đa dạng của các nhóm người di cư (như người tị nạn, người xin tị nạn, người buộc phải di dời do thiên tai hoặc xung đột) và bởi sự khác biệt quan điểm giữa các quốc gia thành viên EU về an ninh, trách nhiệm tiếp nhận hay hội nhập. Như vậy, việc nghiên cứu và xây dựng chính sách liên quan đến di cư ở EU đòi hỏi một cách tiếp cận liên ngành, không những kết hợp các lý thuyết trong quan hệ quốc tế mà còn đòi hỏi hiểu biết sâu về luật quốc tế nhân đạo, chính sách xã hội và các cấu trúc thể chế khu vực.

2.2. Cơ sở thực tiễn

2.2.1. Tình hình di cư trên thế giới

Xuyên suốt quá trình phát triển của nhân loại, di cư quốc tế luôn là xu thế có tác động tới sự vận hành của trật tự chính trị quốc tế ở trong nhiều giai đoạn. Trong giai đoạn đầu của thế kỷ XX, với sự mở rộng ảnh hưởng của chủ nghĩa đế quốc ra phạm vi toàn cầu, thì châu Âu là một trong những trung tâm của vấn đề di cư quốc tế với những làn sóng di cư từ các quốc gia phương Tây tới định cư tại khắp mọi vùng thuộc địa trên thế giới, ở phía tây là châu Mỹ và các thuộc địa châu Á tại phía đông (Skeldon, 2004). Kể từ sau sự kết thúc của Chiến tranh Thế giới thứ Hai nhiều công trình nghiên cứu cho rằng xu thế di cư quốc tế đã được thúc đẩy nhanh chóng với sự gia tăng về khoảng cách cũng như sự đa dạng hóa về nguồn gốc của những dòng người di cư cũng như các quốc gia tiếp nhận. Một kết quả phân tích về những chính sách trong việc quản lý, luật pháp về di cư được thực hiện trên khoảng 45 quốc gia cho thấy rằng kể từ năm 1945 các quốc gia đã có những chính sách cởi mở hơn đối với vấn đề di cư [Haas, 2019]. Trong đó, việc nghiên cứu những điều chỉnh chính sách về di cư tại các quốc gia cho thấy khoảng 54% được ghi nhận theo hướng cởi mở hơn và chỉ có 36% sự điều chỉnh được đưa ra theo hướng hạn chế, thắt chặt. Điều này cho thấy môi trường quan hệ quốc tế ở sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai là điều kiện thuận lợi để di cư quốc tế có thể được thúc đẩy một cách nhanh chóng. Tuy nhiên, so sánh với những thập kỷ trước, xu thế di cư quốc tế ở nửa sau thế kỷ XX lại có những điểm khác biệt, phản ánh sự thay đổi trong cục diện chính trị quốc tế kể từ sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai.

Sau năm 1945, hầu như tất cả các nước Tây Âu đều bắt đầu thu hút lượng lớn những làn sóng nhập cư tới từ nước ngoài, đặc biệt là từ các vùng lãnh thổ thuộc địa cũ. Sự chuyển đổi về cấu trúc dân số tại các nước Tây Âu phản ánh quá trình chuyển đổi của khu vực này từ một khu vực của những đế quốc trở thành điểm đến cho những dòng người nhập cư. Sự phi thực dân hóa tại nhiều quốc gia trên thế giới dẫn tới sự kết thúc của các cuộc di cư quy mô lớn của người châu Âu và cùng với đó là sự gia tăng trong các làn sóng nhập cư tới châu Âu từ người dân tại các vùng thuộc địa cũ. Điều này khiến cho các nước Tây Âu chứng kiến mức tăng trưởng

nhập cư cao với nhiều người nhập cư và con cháu của họ có quan hệ với các thuộc địa cũ ở châu Phi, châu Mỹ và châu Á kể từ sau năm 1945. Động lực toàn cầu của quá trình phi thực dân hóa đã làm thay đổi các quỹ đạo chính trị và xã hội của châu Âu khi vai trò của các thuộc địa và các đế quốc đã có sự đảo ngược. Theo Elizabeth Buettner, trong nửa cuối thế kỷ XX, khoảng 5,4 tới 6,8 triệu người đã tới Tây Âu từ các vùng thuộc địa cũ và khoảng 3,3 đến 4 triệu người là người châu Âu hoặc ít nhất một phần là người châu. Nhiều người trong số họ là những người gốc châu Âu và đã quyết định quay trở lại quê hương sau khi quá trình phi thực dân hóa đã khiến cho những công việc có liên hệ với chủ nghĩa thực dân mà họ từng đảm nhiệm ví dụ như quan chức, quân nhân... dần biến mất khiến cho việc tiếp tục cư trú tại những vùng lãnh thổ thuộc địa không còn là điều phù hợp để đảm bảo cuộc sống [Buettner, 2018, tr.602]. Một thống kê khác được thực hiện bởi Christof Van Mol và Helga de Valk cho thấy trong vòng ba thập kỷ kể từ năm 1945 cho tới năm 1975, có khoảng 7 triệu người gốc châu Âu đã thực hiện việc di cư quay trở về quê hương [Van Mol & de Valk 2016, tr. 34]. Những làn sóng di cư nổi bật có thể kể đến những người từ Kenya, Ấn Độ và Malaysia trở về Anh, từ Bắc Phi đến Pháp và Ý, từ Congo đến Bỉ, và từ Indonesia tới Hà Lan, trong số đó, nhiều người tới châu Âu vì lý do kinh tế. Như vậy, có thể thấy rằng sự thoái trào của chủ nghĩa thực dân và sự ra đời của trật tự thế giới kể từ giữa thế kỷ XX đã tạo điều kiện để các nước Tây Âu thu hút số lượng đông đảo số lượng người di cư tới từ các vùng lãnh thổ kém phát triển hơn. Theo *Báo cáo về Di cư Quốc tế* được công bố vào năm 2009 của Liên Hợp Quốc thì kể từ sau năm 1945, các khu vực phát triển hơn đã chứng kiến sự gia tăng dân số do di cư thuần dương, trong khi đó, các khu vực kém phát triển hơn chứng kiến sự suy giảm dân số số do di cư thuần âm [Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2011]. Điều này cũng đồng thời phản ánh sự chênh lệch về trình độ phát triển giữa Tây Âu với nhiều khu vực khác trên thế giới, biến khu vực này trở thành điểm đến lý tưởng của những làn sóng di cư quốc tế.

Bên cạnh đó, dòng người nhập cư trở nên quan trọng hơn đối với sự phát triển và ổn định của không ít các quốc gia trên thế giới. Đối với châu Âu, kể những thập kỷ 1950 trở đi, cộng đồng người nhập cư là nguồn lao động bổ sung quan trọng

đối với nhiều ngành kinh tế của các nước trong khu vực, đồng thời làm đa dạng bản sắc văn hóa tại đây. Đối với nước Mỹ, sự gia tăng về dân số nhập cư trong giai đoạn hậu Chiến tranh Thế giới thứ Hai xuất phát từ nhiều nguyên nhân, bao gồm sự bất ổn chính trị tại các vùng thuộc địa mới giành được độc lập, các cơ hội kinh tế ở Mỹ và những thay đổi trong chính sách nhập cư của Hoa Kỳ nhằm dỡ bỏ các hạn chế liên quan tới chủng tộc và nguồn gốc quốc gia trước đây. Cụ thể, Đạo luật Nhập cư và Quốc tịch năm 1965 chấm dứt hệ thống hạn ngạch nhập cư ưu tiên người nhập cư châu Âu, từ đó dẫn đến sự gia tăng đáng kể số lượng người di cư quốc tế tới từ châu Á và châu Mỹ Latinh [Hanna, 2021]. Các vùng định cư tại các nước thuộc địa cũ của người châu Âu khác như Australia và New Zealand cũng chứng kiến những xu thế tương tự kể từ giữa thế kỷ XX. Các yếu tố bản sắc, văn hóa, và nhân khẩu học của các quốc gia này đã có nhiều thay đổi do sự giao lưu giữa người nhập cư và dân bản địa. Ngày nay, cộng đồng người di cư hoặc hậu duệ của các làn sóng di cư quốc tế diễn ra ở những thời kỳ trước chiếm tỉ lệ đáng kể trong tổng dân số của cả Mỹ, Australia và New Zealand.

Tại châu Á, trong thập niên 1970, kể từ sau cuộc Khủng hoảng dầu mỏ năm 1973 thì các quốc gia vùng Vịnh nổi lên như những điểm đến hấp dẫn mới, thu hút lượng lớn người di cư quốc tế từ các quốc gia Ả Rập nghèo dầu mỏ như Ai Cập, Sudan và Jordan và sau đó là từ các nước châu Á như Philippines, Indonesia, Pakistan, Ấn Độ và Nepal. Người dân từ các nước ở vùng Sừng châu Phi như Eritrea và Ethiopia cũng bị thu hút bởi những cơ hội đổi đời tại khu vực này. Sự gia tăng của giá dầu đã dẫn đến sự bùng nổ kinh tế ở các quốc gia vùng Vịnh, từ đó tạo ra sự gia tăng trong nhu cầu về nguồn lao động. Trong khi lực lượng lao động địa phương không đáp ứng được nhu cầu phục vụ sản xuất, các quốc gia ở khu vực này chuyển sang tuyển dụng nguồn lao động tới từ nước ngoài để khắc phục tình trạng thiếu hụt nhân công. Số liệu thống kê cho thấy kể từ năm 1973 cho tới Chiến tranh vùng Vịnh lần thứ nhất, dân số nước ngoài tại vùng Vịnh đã tăng lên gần gấp 10 lần trong gần hai thập kỷ, từ dưới 10% ở trước năm 1973 lên 36% ở năm 1991 [De Bel-Air, 2018]. Mặt khác, trong giai đoạn những năm 1960 và 1970, sau khi trải qua một giai đoạn tăng trưởng kinh tế ấn tượng, Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, và

Hồng Kông cũng nổi lên là những trung tâm thu hút lượng lớn các làn sóng di cư quốc tế trong khu vực châu Á.

Đối với Nhật Bản, kể từ sau khi hội nhập vào trật tự của các đế quốc phương Tây kể từ cuối thế kỷ XIX, di cư quốc tế tại Nhật Bản luôn diễn ra một cách sôi động. Kể từ sau khi phải gánh chịu thiệt hại nặng nề trong cuộc Chiến tranh Thế giới thứ Hai, Nhật Bản đã phục hồi mạnh mẽ thông qua việc tái thiết đất nước. Kinh tế Nhật Bản trải qua giai đoạn phát triển được cho là “thần kỳ”, khiến nước này trở thành điểm đến chính của người di cư trong khu vực. Việc mở rộng công nghiệp và phát triển các lĩnh vực công nghệ của Nhật Bản đã tạo ra nhiều cơ hội việc làm, thu hút lao động từ các nước láng giềng [Hoshino, 2017]. Theo sau Nhật Bản, Bốn Con hổ châu Á tiếp tục là những điểm đến tiếp theo thu hút số lượng lớn những dòng người di cư từ các quốc gia kém phát triển hơn khi các quốc gia này đã chuyển đổi từ nền kinh tế nông nghiệp thành các trung tâm sản xuất và tài chính toàn cầu, thúc đẩy bởi sự kết hợp giữa xuất khẩu và công nghiệp hóa, góp phần chuyển đổi các quốc gia châu Á này thành những nền kinh tế có thu nhập cao với nhiều lợi thế cạnh tranh. Xu thế phát triển này tạo ra nhu cầu về cả lao động có tay nghề và lao động phổ thông. Tại các nền kinh tế như Singapore hay Hồng Kông, lao động nhập cư là một trong những thành phần đáng kể trong lực lượng lao động nói chung, đặc biệt là trong những lĩnh vực như nông nghiệp, trồng trọt, xây dựng, đánh bắt cá.... Sự chuyển dịch di cư sang các cường quốc kinh tế mới ở Đông Á này thường được coi là sự chuyển hướng di cư sang các cực tăng trưởng mới trong quan hệ quốc tế. Đồng thời, đây cũng là bằng chứng cho thấy mối liên hệ giữa mức độ phát triển kinh tế đối với xu thế di cư quốc tế. Tăng trưởng nhanh chóng đi kèm với sự gia tăng của các làn sóng di cư kể từ thời Chiến tranh Lạnh vẫn tiếp tục định hình bối cảnh kinh tế và nhân khẩu học của châu Á ở thời điểm hiện nay.

Nhìn chung, kể từ khi trật tự quốc tế dựa trên luật lệ được thiết lập kể từ sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai cho tới nay, xuất hiện ngày càng nhiều các trung tâm kinh tế thu hút các làn sóng di cư quốc tế ở nhiều khu vực trên thế giới. Mặc dù còn tồn tại nhiều yếu tố thúc đẩy khác như sự ổn định về chính trị, văn hóa, các nhu cầu về an ninh nhưng động cơ kinh tế là yếu tố có vai trò đáng kể đối với xu thế di cư

quốc tế. Mức độ tăng trưởng cũng như trình độ phát triển của các nền kinh tế lớn vừa là nguyên nhân thúc đẩy các quốc gia này phát triển thực hiện các chính sách di cư cởi mở hơn để đảm bảo nguồn lực lao động để duy trì mức độ tăng trưởng, vừa là mục tiêu mà các dòng người di cư hướng tới. Về cơ bản, các quốc gia tiếp nhận nhiều người di cư quốc tế đều chia sẻ đặc điểm chung, đó là trình độ phát triển và sự thịnh vượng của nền kinh tế. Theo đó, xu thế di dân phổ biến là từ các khu vực kém phát triển hoặc có thách thức về kinh tế đến các khu vực phát triển hơn nhằm tiếp cận các cơ hội tốt hơn về việc làm, giáo dục, chăm sóc sức khỏe và chất lượng cuộc sống nói chung. Xu thế này có thể được thể hiện rõ trên thực tế và tồn tại trong nhiều thập kỷ qua. Mô hình di cư quốc tế thường di chuyển theo chiều từ các quốc gia ở châu Phi, châu Á hoặc châu Mỹ Latinh di cư đến các quốc gia ở châu Âu, Bắc Mỹ hoặc châu Đại Dương.

Như vậy, kể từ giữa thế kỷ XX cho tới nay, di cư, bao gồm cả tự nguyện và bắt buộc nổi lên như một trong những vấn đề trọng tâm, tạo ra những ảnh hưởng, tác động sâu sắc tới bối cảnh xã hội, kinh tế và chính trị ở nhiều quốc gia trên toàn thế giới. Trong thực tiễn lịch sử quan hệ quốc tế, các quá trình di cư của con người giữa các nền văn hóa khác nhau đã góp phần định hình bản sắc của các nền văn minh, và góp phần vào sự trỗi dậy cũng như suy vong của nhiều đế chế. Di cư tạo điều kiện thuận lợi cho việc trao đổi thương mại, văn hóa và truyền bá các ý tưởng. Những người di cư mang kiến thức, công nghệ và nghệ thuật từ một khu vực truyền bá đi nhiều nơi khác trên thế giới. Trong quan hệ quốc tế, di cư được coi là một hiện tượng xuyên quốc gia, phản ánh mối liên hệ giữa chính trị nội bộ và chính trị quốc tế, chủ quyền quốc gia và quản trị toàn cầu. Vấn đề di cư quốc tế liên quan trực tiếp đến an ninh con người, quản trị biên giới, chính sách đối ngoại, và quan hệ hợp tác giữa các quốc gia.

2.2.2. Di cư quốc tế vào châu Âu (EU) trước năm 1993

Trên thực tế, ý tưởng về một châu Âu thống nhất đã manh nha từ lâu trong quá trình phát triển của châu lục này. Trong đó, lịch sử đã chứng kiến sự ra đời và suy tàn của nhiều đế quốc rộng lớn tại châu lục này và các nhà lãnh đạo đã có ý định thực hiện các chính sách thống nhất trong khuôn khổ đế chế đó. Tuy nhiên

phải cho tới giữa thế kỷ XX khi châu Âu là một trong những tâm điểm của cuộc cạnh tranh quyền lực nước lớn thời kỳ Chiến tranh lạnh thì các hiệp ước, văn bản chính thức đóng vai trò như những cơ sở pháp lý quan trọng mới chính thức xuất hiện. Với sự ra đời của các cơ chế như Cộng đồng Than và Thép châu Âu (ECSC) và sau đó là Cộng đồng Kinh tế châu Âu (EEC) và Cộng đồng Năng lượng nguyên tử châu Âu (EAEC), được coi là bước đầu tiên trong quá trình hội nhập giữa các quốc gia châu Âu trong giai đoạn hậu Chiến tranh Thế giới thứ Hai. Kể từ đó, một thị trường chung rộng lớn duy nhất đã được tạo ra và không ngừng phát triển. Bên cạnh đó, như đã đề cập ở trên, các quốc gia Tây Âu ở thời kỳ hậu Chiến tranh lạnh đã trải qua một giai đoạn tăng trưởng ấn tượng với tốc độ phát triển được ghi nhận vào khoảng trung bình 5% mỗi năm trong giai đoạn từ năm 1950 cho tới 1973 [Stalker, 2002]. Bối cảnh đó đã tạo ra những sự thay đổi trong cơ cấu, lực lượng lao động khi những mặt bằng chung về học vấn của lao động bản địa ngày càng được nâng cao, từ đó, chuyển hướng sang các ngành nghề “cổ áo trắng”². Người dân bản địa tại châu Âu ở giai đoạn này không còn sẵn sàng đảm nhận những công việc lao động “cổ áo xanh”, tạo ra tình trạng thiếu hụt nguồn lao động. Điều này khiến chính phủ các nước Tây Âu bắt đầu việc tuyển dụng các nguồn lao động tới từ nước ngoài, qua đó biến khu vực này trở thành một trong những điểm đến lý tưởng của các làn sóng di cư quốc tế nhằm đáp ứng nhu cầu về nguồn lao động cơ bản. Trong giai đoạn này, di cư quốc tế được nhìn nhận một cách tích cực do những lợi ích về kinh tế đối với các bên liên quan.

Nhu cầu về lao động tại các nước Tây Âu không chỉ được đáp ứng bởi dòng người di cư từ bên ngoài châu Âu và còn từ chính các quốc gia khác trong khu vực. Từ bên ngoài, những người di cư quốc tế tới các quốc gia tới Tây Âu chủ yếu là những người lánh nạn khỏi hậu quả từ các cuộc chiến tranh, xung đột. Từ bên trong, những nước châu Âu khác có tốc độ công nghiệp hóa chậm hơn bao gồm Ý, Bồ Đào

² Cổ áo trắng (White-collar): Còn được gọi là nhân viên cổ còn trắng, là thuật ngữ được sử dụng để miêu tả những người làm việc trong các ngành nghề có thu nhập cao như môi trường văn phòng, bàn giấy với công việc thuộc các ngành như tài chính, hành chính, luật, công nghệ thông tin, marketing, kinh doanh, nhân sự,... Thường được sử dụng để phân biệt với thuật ngữ “Cổ áo xanh (Blue-collar) chỉ những người lao động tay chân.

Nhà và Tây Ban Nha cũng là những quốc gia đóng vai trò là nguồn cung cấp lao động nhập cư [Stalker, 2002]. Nói cách khác, mô hình cư quốc tế tại châu Âu tại giai đoạn này được vận hành, thúc đẩy mạnh mẽ bởi sự bất cân xứng về trình độ phát triển kinh tế trong nội bộ châu Âu, giữa các nước có nền kinh tế nông nghiệp tiên công nghiệp và những khu vực có nền kinh tế công nghiệp hóa cao. Trong đó, các nước ngoại vi, đặc biệt là Nam Âu là nguồn cung cấp lao động quan trọng cho các nước Tây Âu. Ước tính số lượng người rời Ý, Tây Ban Nha, Hy Lạp và Bồ Đào Nha trong khoảng thời gian từ 1950 đến 1970 dao động từ 7 đến 10 triệu [Van Mol, 2016, tr.33]. Tuy nhiên, theo thời gian, các nước Tây Âu dần hướng tới việc mở rộng phạm vi tiếp cận nguồn lao động ra khỏi khu vực châu Âu do những giới hạn tới từ bối cảnh địa chính trị ở thời kỳ Chiến tranh lạnh khiến cho di cư quốc tế từ phía đông sang tây ở khu vực này gặp phải nhiều khó khăn. Một số quốc gia như Pháp và Anh đã chủ động tận dụng mối quan hệ với các vùng lãnh thổ thuộc địa cũ tại châu Phi, châu Mỹ Latinh và châu Á. Những người nhập cư từ các nước kém phát triển đến các quốc gia Tây và Bắc Âu để xây đường, làm việc trong các hầm mỏ, dọn dẹp đường phố và làm tất cả những công việc mà người dân bản địa tại châu Âu không muốn làm. Với chính sách thu hút lao động từ các thuộc địa cũ, các nước như Anh và Pháp cũng chào đón hàng trăm nghìn lao động nhập cư mỗi năm trong giai đoạn 1960-1973. Trong khi đó, do không sở hữu thuộc địa, Tây Đức đã hướng tới nguồn lao động từ các quốc gia láng giềng như Nam Tư và Thổ Nhĩ Kỳ. Giai đoạn từ năm 1960 cho tới năm 1973, lực lượng lao động nhập cư ở Tây Đức đã tăng lên đáng kể, trong đó, tổng số người nước ngoài tại Đức vào khoảng 1,2 triệu người vào năm 1964 (chiếm 2% dân số). Đến năm 1970, số lượng người nước ngoài đã lên tới 3 triệu người (chiếm 5% dân số). Và vào năm 1973, số lượng lao động được gọi là lao động khách nước ngoài đạt đỉnh điểm: 2,6 triệu người, tương đương 12% tổng số người có việc làm ở Tây Đức [Münz & Ulrich, 2001]

Trong những năm 1970, nếu như cuộc Khủng hoảng dầu mỏ năm 1973 tạo tiền đề cho sự gia tăng của di cư quốc tế tại châu Á thì tại khu vực châu Âu, sự kiện này cũng tác động đáng kể đến bối cảnh kinh tế cũng như thị trường lao động tại khu vực này. Về bản chất, cuộc khủng hoảng này đem lại những tác động mang tính

cấu trúc đối với khu vực châu Âu và đánh dấu sự kết thúc của sự thịnh vượng thời hậu chiến ở Tây Âu [Domonkos, 2023]. Cụ thể, hệ quả của Khủng hoảng dầu mỏ năm 1973 làm suy thoái kinh tế, gia tăng lạm phát và cùng với đó là sự gia tăng trong tỉ lệ thất nghiệp tại các nền kinh tế lớn, từ đó, tạo động lực cho việc tái cơ cấu kinh tế, làm giảm mạnh nhu cầu lao động. Giai đoạn này chứng kiến chính phủ các nước Tây Âu dần điều chỉnh cách nhìn nhận đối với vấn đề di cư quốc tế, và thực hiện cách tiếp cận thận trọng hơn đối với vấn đề di cư. Thụy Sĩ và Thụy Điển lần lượt là những quốc gia đầu tiên thực hiện lệnh dừng di cư vào năm 1970 và 1972, theo sau đó là nước Đức năm 1973 và Pháp năm 1974 [Van Mol, tr. 35]. Tuy nhiên, bất chấp những nỗ lực kiềm chế xu thế di cư quốc tế, thì số lượng người nhập cư tại các nước châu Âu vẫn tiếp tục tăng do hầu hết các quốc gia vẫn cấp hàng chục nghìn giấy phép cư trú cho mục đích hỗ trợ việc đoàn tụ gia đình. Mặc dù những động cơ kinh tế trong người di cư dần suy giảm nhưng nhiều vẫn tìm đến châu Âu dưới dạng đoàn tụ gia đình. Đây là một quyền cơ bản của người lao động nhập cư được ghi trong điều 19 của Hiến chương Xã hội châu Âu năm 1961 [Council of Europe, 1961, tr. 8].

Trong bối cảnh đó, di cư trở thành một trong những chủ đề nóng được xuất hiện tại các cuộc tranh luận ở chính trị nội bộ của nhiều quốc gia châu Âu do tỷ lệ thất nghiệp ngày càng tăng. Bên cạnh đó, suy thoái kinh tế đã gây ra tâm lý thù địch, phân biệt chủng tộc và bài ngoại đối các cộng đồng của người di cư. Tiêu biểu nhất có thể kể đến sự trỗi dậy của đảng phái chính trị cực hữu Mặt trận Quốc gia của Jean-Marie Le Pen với trọng tâm chủ yếu vào vấn đề nhập cư, gắn vấn đề này với sự suy thoái kinh tế của nước Pháp [Boubtane, 2022]. Trong đó, sự mâu thuẫn đối với những người di cư tại Pháp có thể được nhận thấy rõ qua các trường hợp cụ thể như một tấm áp phích của Mặt trận Quốc gia năm 1973 có nội dung: “Chấm dứt tình trạng thất nghiệp, tạo việc làm cho người dân Pháp”. Tiếp đó, một khẩu hiệu với thông điệp tương tự đã được đưa ra tại thời điểm bầu cử năm 1978 với nội dung “một triệu người thất nghiệp là do một triệu người nhập cư gây ra”. Có thể thấy rằng trong vòng ba thập kỷ của thời kỳ Chiến tranh lạnh, vấn đề di cư quốc tế tại các quốc gia châu Âu trải qua nhiều sự thay đổi căn bản, từ việc được nhìn nhận

như một yếu tố cần thiết để thúc đẩy sự tăng trưởng trong những năm 1950 cho tới khi bị xem như một mối lo ngại trong những năm 1970. Thay đổi này không chỉ làm sáng tỏ mối liên hệ mật thiết giữa những cơ hội về kinh tế đối với di cư quốc tế, mà còn làm rõ sự mâu thuẫn đối với các quốc gia trong việc chủ động cân bằng giữa việc thực hiện các chính sách riêng và tuân thủ các cam kết quốc tế. Việc hoạch định chính sách ở cấp độ quốc tế thông qua các cơ chế hợp tác đa phương gây khó khăn cho các nước thành viên trong nỗ lực thắt chặt quản lý đối với di cư quốc tế. Minh chứng rõ nhất cho điều này thể hiện qua việc ngay cả trong bối cảnh suy thoái về kinh tế và thất nghiệp gia tăng thì các quốc gia châu Âu vẫn chịu trách nhiệm đối với đảm bảo quyền con người, cũng như quyền đoàn tụ gia đình đối với các lao động nhập cư đang sinh sống trên lãnh thổ của mình.

Giai đoạn kể từ thập niên 1980 trở về sau chứng kiến hiện tượng di cư quốc tế tại châu Âu bắt đầu sôi động trở lại. Đây là thời kỳ được đặc trưng bởi nhiều thay đổi và xung đột địa chính trị khiến cho những rào cản trước đó đối với những người ở các nước Đông Âu được dỡ bỏ. Sự kiện này mở ra những tuyến đường di chuyển mới và dẫn đến làn sóng di cư từ Đông sang Tây. Trong đó, tiêu biểu có thể kể đến một số sự kiện như sự kết thúc của Chiến tranh lạnh, sự sụp đổ của Bức tường Berlin hay những những bất ổn bên trong khu vực, chẳng hạn như cuộc Chiến tranh Nam Tư dẫn tới sự gia tăng đột biến về dòng người di cư quốc tế dưới hình thức xin tị nạn ở Tây Âu [Van Mol & de Valk 2016, tr. 31; Martin, 1999]. Cụ thể, từ năm 1989 tới cuối thế kỷ XX có khoảng hơn 4 triệu người xin tị nạn tại châu Âu, trong số đó 43% đến từ những nơi khác ở châu Âu, 35% từ châu Á và 19% từ châu Phi [Stalker, 2002]. Cũng trong giai đoạn này, một số hiệp ước, thỏa thuận về hợp tác cũng tích cực được đẩy mạnh trong nội bộ giữa các nước Tây Âu để thúc đẩy quá trình hội nhập, hướng tới một châu Âu thống nhất. Có thể kể đến sự kiện Đạo luật Chung châu Âu (SEA) có hiệu lực từ ngày 1/7/1987, giúp đặt nền móng cho việc thành lập một thị trường đơn nhất. Theo George A. Bermann, Đạo luật này mang đến sự kết hợp giữa những thay đổi mang tính chương trình và những cải cách cơ cấu hạn chế, với điểm cốt lõi là mục tiêu hoàn thiện thị trường chung của châu Âu vào cuối năm 1995 [Bermann, 1989]. Theo đó, sự di chuyển tự do của hàng hóa,

dịch vụ, vốn và con người giữa các quốc gia trong châu Âu diễn ra thuận lợi hơn. Đạo luật SEA cũng tạo tiền đề cho tăng cường hợp tác giữa các quốc gia thành viên về nhiều vấn đề khác nhau, bao gồm cả vấn đề di cư. Kết quả là, làn sóng di cư trong nội bộ châu Âu gia tăng nhanh chóng vì công dân của các quốc gia thành viên giờ đây có thể sống, làm việc và học tập ở các quốc gia thành viên nào khác. Trong bối cảnh đó, các nước châu Âu thấy rõ sự cần thiết phải phát triển của các chính sách chung liên quan đến kiểm soát biên giới, tị nạn và nhập cư. Bằng cách tạo ra một cộng đồng hòa nhập và hấp dẫn hơn, SEA đã gián tiếp ảnh hưởng đến di cư quốc tế bằng cách biến EU trở thành điểm đến hấp dẫn hơn đối với người di cư và tạo tiền đề cho việc mở rộng phạm vi của tổ chức này trong những năm tiếp theo. Hiệp ước Maastricht đánh dấu sự khởi đầu của một giai đoạn mới trong quá trình thành lập một liên minh chặt chẽ hơn giữa các quốc gia ở châu Âu chính thức có hiệu lực vào năm 1993. Sự kiện này mang lại cơ sở pháp lý chính thức cho sự hợp tác liên chính phủ trong lĩnh vực tị nạn và di cư giữa 12 quốc gia thành viên EU. Đây là một bước quan trọng trong việc phát triển các chính sách tị nạn và di cư tại khu vực châu Âu [Đinh Trường, 2022].

2.2.3. Những biến động của EU (1993-2019)

Giai đoạn 1993-2019 là một thời kỳ đầy biến động, mở rộng, thách thức và củng cố cho EU. Qua hơn hai thập kỷ này, EU trải qua những thay đổi lớn lao về chính trị, kinh tế, an ninh-quốc phòng. Trước hết, khởi đầu giai đoạn là Hiệp ước Maastricht có hiệu lực năm 1993, đánh dấu sự ra đời chính thức của EU với ba trụ cột: Cộng đồng kinh tế, chính sách ngoại giao và an ninh chung, và chính sách hình thành đồng tiền chung. Hiệp ước này không chỉ đặt nền móng cho đồng Euro, mà còn tăng quyền của Nghị viện châu Âu, thúc đẩy việc bỏ phiếu theo đa số trong nhiều quyết định của Hội đồng Bộ trưởng. Ngoài ra, EU mở rộng thành viên đáng kể. Trong đó, đợt gia nhập của 10 quốc gia Trung và Đông Âu năm 2004 là bước mở rộng lớn lao cả về dân số lẫn đa dạng chính trị. Các nước mới phải thực hiện những cải cách lớn để đáp ứng tiêu chuẩn về dân chủ, pháp quyền và nhân quyền, tạo ra cả cơ hội lẫn thách thức, đó là sự đa dạng và phức tạp hơn trong ra quyết định.

Sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 và khủng hoảng nợ công Eurozone, ảnh hưởng sâu rộng đã xuất hiện. Các biện pháp thắt lưng buộc bụng được áp dụng ở Hy Lạp, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha gây ra thất nghiệp cao, phản ứng xã hội lớn, mất lòng tin vào các đảng truyền thống. Thêm vào đó, khủng hoảng di cư từ năm 2015 làm nảy sinh căng thẳng lớn về nhập cư, an ninh biên giới, quyền con người, và ảnh hưởng tới bầu cử tại nhiều quốc gia. Cộng với sự lo ngại về toàn cầu hóa, di dân, bản sắc dân tộc, khiến các đảng dân túy (cả cánh hữu và cánh trái) và các phong trào hoài nghi EU có đà phát triển mạnh mẽ. Một số quốc gia Trung và Đông Âu có xu hướng hạn chế tự do báo chí, hạn chế quyền tư pháp, kiểm soát truyền thông, đàn áp quyền lợi thiểu số. Điều này đã trở thành tâm điểm tranh cãi với trong nội bộ EU. Sự khác biệt này làm lộ rạn nứt giữa các giá trị mà EU tuyên bố bảo vệ.

Xét trong lĩnh vực kinh tế, trong giai đoạn 1993-2019, EU trải qua giai đoạn tăng trưởng, hội nhập sâu hơn, đổi mới thể chế, đồng thời phải ứng phó với nhiều cú sốc như khủng hoảng tài chính toàn cầu, khủng hoảng nợ công Eurozone, khủng hoảng di cư, và sự biến động của thị trường quốc tế. Những biến động này ảnh hưởng đến GDP, phân phối thu nhập, cán cân thương mại, nợ công, chính sách tiền tệ, và vai trò của đồng Euro. Bên cạnh đó, các nước mới gia nhập bắt đầu với mức thu nhập bình quân thấp hơn nhiều so với các nước EU cũ (EU-15). GDP bình quân đầu người hợp chuẩn sức mua của các nước này chỉ đạt khoảng 30–40% so với mức bình quân của EU-15. Trong đó, Litva, Latvia có mức thấp hơn trung bình rất rõ rệt. Cyprus là nước mới gia nhập có mức cao hơn trong nhóm mới, nhưng vẫn không vượt ngưỡng của trung bình EU-15 vào thời điểm mới gia nhập. Tiếp theo, mặc dù EU đã có tiến bộ lớn trong hội nhập thị trường, đầu tư cơ sở hạ tầng và mở rộng thương mại, nhưng phần lớn các nước thành viên, đặc biệt phía Nam và miền Đông châu Âu gặp khó trong việc duy trì tăng trưởng năng suất. Nhiều ngành công nghiệp truyền thống bị cạnh tranh bởi các quốc gia bên ngoài EU với chi phí lao động thấp hơn hoặc công nghệ mới tốt hơn. Sự đổi mới (innovation, R&D) ở một số quốc gia còn yếu, dẫn đến việc tụt lại phía sau về công nghệ so với các đối thủ quốc tế như Mỹ, Trung Quốc. Một khó khăn quan trọng khác là sự thay đổi cơ cấu dân số: già

hóa mạnh mẽ, tỉ lệ người trên tuổi nghỉ hưu ngày càng cao, tỉ lệ lao động trẻ thấp hơn. Điều này gây áp lực lớn lên hệ thống y tế, hưu trí, phúc lợi xã hội, làm tăng chi phí và đòi hỏi ngân sách phải chi nhiều hơn cho an sinh. Đồng thời, thiếu lao động trong các ngành quan trọng, nhất là công nghệ cao, ngành chăm sóc sức khỏe, công nghiệp đòi hỏi tay nghề, cũng làm giảm tiềm năng tăng trưởng và tính cạnh tranh.

Về an ninh, sau khi Liên Xô tan rã, các cuộc xung đột ở Bosnia-Herzegovina và Kosovo cho thấy nhu cầu rõ ràng của châu Âu về khả năng can thiệp, ổn định khu vực, giữ gìn hòa bình. EU tiến hành các sứ mệnh chính trị-dân sự/military đầu tiên để tham gia vào quản lý khủng hoảng, hỗ trợ gìn giữ hòa bình. EU từ năm 2003 đến 2019 đã triển khai nhiều sứ mệnh quân sự và dân sự (cả trong và ngoài châu lục) để quản lý khủng hoảng, duy trì hòa bình, ổn định, hỗ trợ sau xung đột. Trong khi đó, các nước EU có năng lực quốc phòng rất khác nhau: ngân sách quốc phòng, số lượng và chất lượng trang bị, khả năng triển khai lực lượng, trình độ huấn luyện. Điều này hạn chế khả năng thực thi các sứ mệnh lớn, hoặc đa quốc gia với hiệu quả cao. Sự ngần ngại của một số quốc gia trong việc chia sẻ chủ quyền quốc phòng, chi tiêu nhiều hơn cho quốc phòng, hoặc cam kết lâu dài. Một số nước ưu tiên đầu tư thấp hơn so với các ưu tiên xã hội hay an sinh. Việc duy trì lực lượng vũ trang, đầu tư công nghệ, thiết bị hiện đại tốn rất nhiều chi phí. Trong điều kiện khủng hoảng tài chính (sau 2008) và áp lực tài khóa, nhiều nước bị hạn chế trong việc tăng ngân sách quốc phòng. Không có nguồn tài chính chung mạnh để hỗ trợ cho các dự án lớn của EU cho đến những năm sau này. EDF và các quỹ quốc phòng chung được thành lập muộn, còn hạn chế về ngân sách trong giai đoạn trước. Sau khủng hoảng di cư, căng thẳng với Nga (ví dụ sáp nhập Crimea 2014), EU nhận ra môi trường an ninh mới, bao gồm đe dọa hybrid, không gian mạng, an ninh nội vùng. Điều này thúc đẩy các sáng kiến như PESCO (Permanent Structured Cooperation) để các nước cam kết hợp tác mạnh hơn về quốc phòng, cũng như thành lập Quỹ Nghiên cứu Quốc phòng (European Defence Fund – EDF) để đẩy mạnh công nghệ quốc phòng, sản xuất chung, cải thiện năng lực vũ khí & thiết bị.

Về văn hóa-xã hội, sau Chiến tranh lạnh, EU trở thành điểm đến đầy hứa hẹn cho người di cư từ bên ngoài lẫn nội khối, đặc biệt sau những biến động chính trị

như Balkan, Trung Đông, Bắc Phi. Di cư đã mang lại sự đa dạng về văn hóa, tôn giáo, sắc tộc. Cùng với đó là nhu cầu tích hợp văn hóa bao gồm giáo dục, tham gia hoạt động văn hóa, cảm giác thuộc về xã hội bản xứ. Các chính sách nhập cư & hội nhập được EU và các nước thành viên phát triển để khuyến khích người nhập cư tham gia vào đời sống văn hóa, hoạt động xã hội, học ngôn ngữ. Tuy nhiên, cùng với tiến trình hội nhập cũng xuất hiện tranh luận về đa văn hóa, chủ nghĩa bản địa (nativism), phản ứng với di dân, đặc biệt là với cộng đồng người Hồi giáo và các nhóm thiểu số tôn giáo và sắc tộc. Vấn đề về biểu hiện tôn giáo, tự do tôn giáo, và mối quan hệ giữa nhà nước và cộng đồng tôn giáo trở thành trọng điểm chính trị và xã hội. Nói tóm lại, khi đa dạng văn hóa gia tăng, mâu thuẫn giữa nhóm bản địa và người nhập cư, giữa người theo truyền thống và người theo giá trị mới trở nên rõ hơn. Những nhóm dân chúng lo ngại về di sản văn hóa, tôn giáo, ảnh hưởng xã hội, ngôn ngữ, an ninh... tạo điều kiện thuận lợi cho chủ nghĩa dân túy, chủ nghĩa bài ngoại và các đảng phái chống nhập cư phát triển.

Tiểu kết chương 2

Các khái niệm, định nghĩa, quan điểm lý thuyết trong nghiên cứu quan hệ quốc tế là cơ sở lý luận quan trọng để nghiên cứu, luận giải các vấn đề liên quan đến di dân quốc tế tại EU. Là một trong những vấn đề quan trọng, đóng vai trò tác động, định hình các cộng đồng chính trị trong quan hệ quốc tế, đặc biệt là ở thời kỳ toàn cầu hóa, di cư quốc tế có mối liên hệ gần gũi với nhiều lĩnh vực và lợi ích cốt lõi bao gồm cả lợi ích kinh tế và an ninh của các quốc gia. Trước sự gia tăng của những dòng người xuyên biên giới vì nhiều lý do khác nhau, các quốc gia ngày càng tăng cường hợp tác để thu hút những người di cư nhằm củng cố tiềm lực của bản thân và thiết lập những cơ chế, hệ thống pháp lý hiệu quả nhằm thiết lập những chế tài phù hợp trong quản lý di cư. Khi các quốc gia tăng cường hội nhập dưới khuôn khổ của trật tự quốc tế dựa trên luật lệ, việc có thể cân bằng giữa lợi ích quốc gia và những cam kết, trách nhiệm quốc tế đối với những người di cư là điều kiện quan trọng để các quốc gia có thể đảm bảo sự ổn định trong biên giới, lãnh thổ của mình.

Trong giai đoạn hậu Chiến tranh Thế giới thứ Hai, tình hình di cư quốc tế tại khu vực châu Âu phản ánh những thay đổi thực tiễn tới từ cục diện thế giới, trong đó, các quốc gia Tây Âu những điểm đến thu hút số lượng lớn các cộng đồng người di cư từ những khu vực kém phát triển hơn, từ đó trở thành nhân tố làm thay đổi cấu trúc xã hội của khu vực này. Điều này có được nhờ vào những thế mạnh đặc thù của khu vực châu Âu trong bức tranh trật tự chung ở thời kỳ Chiến tranh lạnh. Thứ nhất, sau Chiến tranh Thế giới thứ Hai, châu Âu trải qua giai đoạn tái thiết và chuyển đổi các quốc gia khu vực này trở thành những nền kinh tế lớn và ổn định. Sự phát triển kinh tế mạnh mẽ của châu Âu tạo ra cơ hội việc làm và cuộc sống tốt hơn cho người dân, qua đó thu hút một lượng lớn người di cư từ các quốc gia đang phát triển. Thứ hai, để đáp ứng nhu cầu lao động trong quá trình phát triển này, các quốc gia Tây Âu đã điều chỉnh chính sách phù hợp trong việc tiếp nhận những dòng người nhập cư. Từ đó, một làn sóng di cư lớn từ các quốc gia có thu nhập thấp hơn tới các quốc gia Tây Âu xuất hiện trong thời kỳ Chiến tranh lạnh. Ở thời điểm Hiệp ước Maastricht được ký kết, Tây Âu là khu vực có sự đa dạng văn hóa và sự pha trộn các nền văn hóa khác nhau như hệ quả từ xu thế di cư quốc tế. Di cư quốc tế tạo ra một xã hội đa dạng và phong phú, và vẫn tiếp tục có những ảnh hưởng lớn đến văn hóa, giáo dục, chính trị và kinh tế của châu Âu trong những thập kỷ tiếp theo.

Chương 3. THỰC TRẠNG DI CƯ QUỐC TẾ CỦA EU (1993-2019)

3.1. Thực trạng di cư quốc tế của EU qua các giai đoạn

Có thể khái quát và phân chia thực trạng di cư quốc tế của EU kể từ khi chính thức chuyển đổi từ Cộng đồng châu Âu (EC) thành EU năm 1993 đến trước khi Đại dịch COVID-19 bùng phát thành hai giai đoạn chính, 1993 – 2015 và 2016 – 2019. Trong đó, năm 2015 được coi là mốc đánh dấu cho cuộc khủng hoảng di cư ở châu Âu có tác động mạnh mẽ đến EU.

3.1.1. Giai đoạn 1993-2015

Sau khi Liên Xô sụp đổ, châu Âu chứng kiến sự gia tăng nhanh chóng số lượng di cư cả nội khối và di cư từ bên ngoài vào khu vực.

Việc mở cửa biên giới giữa Tây Âu và Đông Âu là nguyên nhân chính, tạo điều kiện thuận lợi cho những dòng di cư mới trên toàn châu Âu. Trên thực tế, giai đoạn từ sau Chiến tranh lạnh tới năm 2000, châu Âu là điểm đến thu hút gần một nửa số người di cư trên toàn cầu [Craig A. Parson & Timothy M. Smeeding, 2006, tr.50]. Bên cạnh đó, dòng người di cư tìm đến với châu Âu cũng xuất phát từ những động cơ ngày càng đa dạng. Giai đoạn 1990-1995, số lượng người di chuyển trong nội khối các nước châu Âu là khoảng 3,2 triệu người. Trong khi đó, số lượng người dân di cư vào châu Âu khoảng 5,06 triệu người, trong đó nhiều nhất đến từ các nước thuộc Liên Xô cũ với khoảng 1,33 triệu người, chiếm 26,2%. Kazakhstan là nước có lượng người di cư sang châu Âu nhiều nhất với 672.461 người. Quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế định hướng thị trường ở Kazakhstan đi kèm với những bất ổn xã hội tại nước này hồi đầu những năm 1990. Nhiều người tìm kiếm cơ hội kinh tế tốt hơn ở nước ngoài, trong đó bao gồm các quốc gia châu Âu, nơi người dân có mức sống cao và triển vọng việc làm tốt hơn. Ngoài ra, sự tan rã của Nam Tư cũ đã kích hoạt dòng người tị nạn sang EU. Các quốc gia thành viên EU, đặc biệt là những nước gần khu vực xung đột như Đức, Thụy Điển, Thụy Sĩ, và Hà Lan là những điểm đến tự nhiên của người dân các nước thuộc Nam Tư cũ. Theo thống kê của Liên hợp quốc, tính đến năm 2000, các quốc gia ở Tây Âu chấp thuận hơn 2 triệu đơn xin tị nạn từ công dân các nước Trung và

Đông Âu [United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004]. Trong giai đoạn 1991-1996, số người thuộc các nước Nam Tư cũ xin tị nạn tại Đức chiếm tỉ lệ cao nhất EU với khoảng gần 400.000 người, chiếm 28,5% tổng số danh sách. Tiếp theo là Thụy Điển với khoảng 120.000 trường hợp, Thụy Sĩ khoảng 55.000 trường hợp, và Hà Lan khoảng 35.000 trường hợp [Arial Glynn, 2017]. Bên cạnh đó, từ giữa đến cuối những năm 1990, các nước Baltic và Ba Lan trở thành các quốc gia di cư ròng (số lượng người rời khỏi đất nước nhiều hơn số lượng người đến). Trong bối cảnh đó, Đức tiếp tục là điểm đến chủ yếu. Nước này ghi nhận dòng người nhập cư hàng năm trong giai đoạn 1990-1994 là 380.000, tăng tương đối nhiều so với giai đoạn ngay trước Chiến tranh lạnh. Trong đó, số lượng người nhập cư có nguồn gốc từ Đông Âu là 210.000, chiếm 44,7% [United Nations, 2011]. Những người Đông Âu di cư tới Đức chủ yếu thuộc dân tộc Đức và được hưởng đầy đủ quyền công dân khi nhập cư vào nước này. Xếp sau dòng người di cư từ các nước thuộc Liên Xô cũ là người dân đến từ khu vực bắc Mỹ và châu Phi với số lượng lần lượt là khoảng 892.164 và 841.048 người [Nikola Sander, Guy J. Abel & Ramon Bauer, 2010]. Vương quốc Anh, Pháp, Đức, Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha là những nước tiếp nhận lớn các trường hợp này.

Trong giai đoạn 1995-2000, số lượng người dân di cư vào châu Âu khoảng 4,02 triệu người, trong đó nhiều nhất đến từ các nước châu Phi với khoảng 1,38 triệu người, chiếm 34,3%. Số lượng người di cư đến từ các nước thuộc Liên Xô cũ xếp thứ hai với 1,1 triệu người, chiếm 27,3% [Nikola Sander, Guy J. Abel & Ramon Bauer, 2010]. Cuối những năm 1990, trung bình mỗi năm có khoảng 440.000 người di cư ra khỏi châu Phi và phần lớn trong số đó hướng tới khu vực châu Âu. Các nước như Đức, Áo và Thụy Sĩ tiếp nhận phần lớn những người di cư đến từ các quốc gia ngoài châu Âu. Tiếp theo là các nước Bắc Âu, với mức tiếp nhận lớn nhất thuộc về Phần Lan, nơi có tỷ lệ người nhập cư ngoài EU đạt gần 52% trong tổng số người nước ngoài tại quốc gia này. Nguyên nhân chủ yếu là do dòng người di chuyển từ Estonia. Ngoài ra, các quốc gia Nam Âu, nơi tỷ lệ người nhập cư từ châu Phi, châu Á, Nam và Trung Mỹ tương đối cao chủ yếu là do sự gần gũi về mặt địa lý và ngôn ngữ. Các quốc gia Nam Âu được xem là cửa

ngõ để dòng người di cư từ các khu vực trên di chuyển vào châu Âu. Ngoài ra, lượng người di chuyển trong nội khối EU là khoảng 2,4 triệu người. Ở một số nước như Luxembourg, Bỉ và Thụy Sĩ, lượng lớn người nhập cư chủ yếu đến từ các nước OECD khác (làm việc trong các tổ chức của EU và lĩnh vực tài chính) trong khi ở các quốc gia khác, tỷ lệ người nhập cư đến từ các nước nghèo là rất lớn. Trong khi đó, các nước thành viên EU mới cùng lúc trở thành quốc gia di cư và nhập cư. Mặc dù tỷ lệ người nước ngoài trên dân số ở Séc, Cộng hòa Slovakia và Ba Lan vẫn còn thấp, nhưng cho thấy xu hướng tăng lên đáng kể theo thời gian. Nguồn di cư nước ngoài tới các quốc gia này chủ yếu từ các nước thuộc Liên Xô cũ như Romania, Bulgaria và Nam Tư cũ.

Bước sang thế kỷ XXI, những biến động của tình hình thế giới khiến di cư quốc tế ở EU trở nên phức tạp, gây áp lực không đều lên các nước thành viên.

Từ năm 2000, trong khi các trường hợp di cư liên theo dạng đoàn tụ gia đình và tị nạn chính trị gần như không thay đổi nhưng số lượng người lao động nhập cư vào các quốc gia thành viên EU tăng nhanh. Theo thống kê của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, bước sang thế kỷ XXI, cứ 1.000 người dân châu Âu thì có 3 người nhập cư, tương đương với tỉ lệ nhập cư tại Mỹ trong cùng thời điểm này (Christina Boswell, 2005). Năm 2000 đánh dấu giai đoạn đầu tiên của Hệ thống tị nạn chung châu Âu (CEAS), với việc thông qua Chỉ thị bảo vệ tạm thời. Chỉ thị này nhằm cung cấp sự bảo vệ ngay lập tức và tạm thời cho những người di cư từ các nước ngoài EU và những người không thể trở về quê hương. EU cũng đặt ra thời hạn chót vào năm 2002 cho các thỏa thuận để tạo ra một chính sách tị nạn chung và cam kết hoàn tất thủ tục tài chính cho mười quốc gia ứng cử viên có khả năng gia nhập EU sau năm 2004. Những bước này là một phần trong chiến lược rộng lớn hơn của EU nhằm quản lý dòng di cư và hội nhập những người không phải là công dân châu Âu vào các quốc gia thành viên. EU đưa ra các biện pháp quan tâm hỗ trợ việc hội nhập của bộ phận dân cư này, đảm bảo họ có các quyền tương đương với công dân châu Âu khi di chuyển trong khối.

Trên thực tế, trong khoảng thời gian từ năm 2000 đến 2005, EU tiếp nhận 10.836.123 người nhập cư từ bên ngoài, trong đó nhiều nhất đến từ các nước châu

Mỹ La tinh. Trong đó, Tây Ban Nha là quốc gia thành viên đón nhận số lượng người di cư từ châu Mỹ La tinh lớn nhất với 1.041.998 người, chiếm 63% tổng số của toàn EU [Nikola Sander, Guy J. Abel & Ramon Bauer, 2010]. Tiếp theo, Ý, Pháp, Bồ Đào Nha cũng là những điểm đến phổ biến với tổng số lượng người nhập cư khoảng gần 430.000 người [Nikola Sander, Guy J. Abel & Ramon Bauer, 2010]. Bên cạnh đó, tăng trưởng kinh tế và ổn định chính trị tại hầu hết các quốc gia thành viên mới của EU cũng khiến họ trở thành những điểm đến của dòng người di cư tới châu Âu. Những quốc gia như Síp, Hungary, Cộng hòa Séc, Slovakia và Slovenia đều có di cư ròng tích cực. Xét về di cư nội khối, với sự tham gia của 10 thành viên mới được kết nạp³ vào năm 2004, dòng người di chuyển từ các nước này đến các quốc gia thành viên EU khác và Khu vực Kinh tế châu Âu (EEA) được nhận định sẽ tăng ngay trong năm đó. Tuy nhiên, nhận định này chỉ đúng sau đó vài năm do hầu hết các quốc gia thành viên EU cũ áp dụng chính sách hạn chế tạm thời sự di chuyển tự do của người dân từ các quốc gia thành viên mới, ngoại trừ Ireland, Thụy Điển và Vương quốc Anh. Phản ứng trên từ các thành viên EU chủ yếu xuất phát từ lo ngại về tác động của dòng lao động từ bên ngoài tới thị trường lao động trong nước của họ. Cụ thể, những nước này cho rằng di cư quy mô lớn có thể dẫn đến sự cạnh tranh gia tăng về việc làm, mức lương thấp hơn, đồng thời gây ra áp lực đối với các hệ thống phúc lợi xã hội.

Giai đoạn 2005-2010, tổng số di dân quốc tế vào EU giảm không đáng kể so với giai đoạn 5 năm trước đó (giảm 279.224 người) và dòng người di dân từ các nước châu Mỹ Latinh vẫn chiếm tỉ lệ cao nhất. Tuy nhiên, nguồn di dân từ các khu vực khác có sự thay đổi rõ nét. Kể từ năm 2006, số lượng những người di cư từ khu vực Nam Á gia tăng, trong đó chủ yếu là các trường hợp tị nạn chính trị. Nguyên nhân của thực trạng này xuất phát từ hậu quả của bất ổn chính trị tại nhiều nước trong khu vực này. Thực tế, so với giai đoạn 2000-2005, số lượng di dân đến từ khu vực Nam Á tăng lên gần 500.000 người. Các quốc gia ở Bắc Âu vốn có lượng người nhập cư thấp nhưng đã bắt đầu tiếp nhận nhiều hơn kể từ giữa những năm 2000 do

³ Danh sách mười thành viên mới được kết nạp vào EU năm 2004 gồm: Cộng hòa Séc, Estonia,

sự xuất hiện của những dòng người xin tị nạn. Ví dụ, ở Na Uy, số lượng người nhập cư nước ngoài tăng gần gấp đôi từ 31.000 người trong năm 2005 lên 59.000 người trong năm 2008. Tại Thụy Điển, số lượng người nhập cư, bao gồm cả người nước ngoài và công dân EU, tăng từ 65.000 năm 2005 lên 101.000 vào năm 2008. Bên cạnh đó, cách tiếp cận của EU đối với nhập cư năm 2006 tập trung vào sự hội nhập của các công dân nước thứ ba và phát triển một chương trình nghị sự chung cho hội nhập. Điều này bao gồm việc Hội đồng EU thông qua các nguyên tắc cơ bản chung cho chính sách hội nhập người nhập cư. Năm 2006, khoảng 3 triệu người nước ngoài định cư tại một trong số các quốc gia trong EU. Trong số này, 1,2 triệu là công dân của các quốc gia thành viên EU và 1,8 triệu là công dân ngoài EU [Eurostat, 2008].

Năm 2007, EU tiếp tục là khu vực thu hút phần lớn dòng người nhập cư từ bên ngoài, đóng góp đáng kể vào sự gia tăng dân số của khối này (khoảng 495 triệu người). Đáng chú ý, năm 2007, EU có thêm thành viên thứ 26 và 27 là Bulgaria và Romania, tạo điều kiện thuận lợi để người dân từ hai nước này di chuyển đến các nước thành viên EU như Áo, Bỉ, Đức, Hà Lan, Slovakia và Thụy Điển. Ý và Tây Ban Nha là hai quốc gia ghi nhận sự gia tăng đáng kể người di cư từ Bulgaria và Romania. Nhìn chung, những năm đầu sau khi gia nhập EU, Bulgaria và Romania chứng kiến sự dịch chuyển lớn của người dân sang các thành viên khác.

Từ năm 2008, số lượng người di cư từ bên ngoài vào EU giảm nhưng số lượng di cư nội khối lại tăng so với những năm trước. Số lượng người di cư từ bên ngoài vào EU trong các năm 2008 và 2009 lần lượt giảm 5% và 9% [Anne Herm et Michel Poulain, 2012]. Trong khi đó, nhu cầu di chuyển của người dân giữa các nước trong nội khối EU tăng cao. Trên thực tế, các quốc gia thành viên EU đã tiếp nhận tổng cộng 3,8 triệu người di cư từ các khu vực trên thế giới nhưng ít nhất 2,3 triệu trong số đó được báo cáo là đã từng rời khỏi một trong các quốc gia thành viên EU [Apolonija Oblak flander, 2011]. Theo số liệu thống kê từ tổ chức Eurostat, gần 2 triệu người di chuyển trong nội khối EU vào năm 2008 [Eurostat , 2011]. Trong

Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovakia và Slovenia.

đó, số lượng di chuyển của người dân giữa Ba Lan và Đức chiếm tỉ lệ cao nhất. Kể từ năm 1990, hai nước đã ký với nhau một thỏa thuận song phương cho phép công dân Ba Lan làm việc hợp pháp trong một số ngành nghề cụ thể tại Đức với thời hạn 3 tháng. Năm 2010, Vương quốc Anh là nước tiếp nhận lớn nhất với khoảng hơn 200.000 người [Jarl Mooyaart & Helga de Valk, 2020]. Hơn nữa, mô hình dịch chuyển dân cư nội khối EU không đồng đều giữa các khu vực và quốc gia cụ thể. Nó phụ thuộc vào điều kiện và khả năng phản ứng của mỗi quốc gia trước tác động của suy thoái kinh tế toàn cầu. Các nước như Áo, Đức, Hà Lan, Na Uy, Đan Mạch thuộc nhóm có tỉ lệ người di cư đến và đi lớn nhất do có nền kinh tế phát triển ổn định. Trong khi đó, Phần Lan, Ý, Latvia và Romania có số lượng người di cư ra khỏi đất nước chiếm hơn 50% và đối tượng người nhập cư chủ yếu đến từ các nước ngoài EU. Những nước này có mức độ phát triển kinh tế trung bình và thường đóng vai trò trung chuyển của dòng người di cư quốc tế sang các nước thành viên khác trong EU. Ngoài ra, nhóm các nước như Vương quốc Anh, Tây Ban Nha và Thụy Điển có tỉ lệ di cư đến và đi tương đối cân bằng. Ba Lan và Romania cũng tiếp nhận nhiều người di cư nội khối nhưng chủ yếu bao gồm công dân của họ trở về từ các nước khác.

Từ năm 2010, khủng hoảng di dân tại châu Âu trở thành tâm điểm của các vận động chính trị toàn cầu.

Trong khi nhiều nền kinh tế trong khu vực đang gặp nhiều thách thức thì những hệ lụy từ làn sóng di cư từ bên ngoài vào khiến tình hình càng trở nên ảm đạm. Nguồn cơn chủ yếu của vấn đề này là do phong trào Mùa xuân Ả rập với đặc trưng là các cuộc nổi dậy ủng hộ dân chủ tại một số quốc gia Hồi giáo tại khu vực Trung Đông-Bắc Phi, bao gồm Tunisia, Morocco, Syria, Libya, Ai Cập và Bahrain. Dòng người di cư xin tị nạn tại khắp châu Âu trong giai đoạn này có quy mô lớn thứ hai trong lịch sử, chỉ sau giai đoạn kết thúc Chiến tranh thế giới lần thứ hai. Số lượng người di cư tới châu Âu được ghi nhận cao nhất vào năm 2015 với khoảng 1.015.078. Trong đó, hơn 800.000 người bị thuộc đối tượng di cư bất hợp pháp bằng đường biển từ Thổ Nhĩ Kỳ đến Hy Lạp, và phần lớn trong số họ tiếp tục đi qua châu Âu để đến Đức và Thụy Điển [European Commission.,2018].

Phần lớn các trường hợp xin tị nạn là công dân từ Syria, Libya và Iraq. Chiến tranh, xung đột sắc tộc đã biến nhiều thành phố thành những đồng đồ nát hoàn toàn, không có nước uống hoặc điện để hỗ trợ sinh kế của người dân. Theo đó, hàng triệu người buộc phải chạy trốn khỏi đất nước để tìm kiếm sự an toàn và bảo vệ từ nơi khác, trong đó châu Âu là điểm đến phổ biến nhất. Số người tới châu Âu theo diện tị nạn chiến tranh chủ yếu đến từ Syria, Yemen và Libya, chiếm 62% tổng số trường hợp xin tị nạn trên toàn thế giới [Kingsley, Patrick, 2015]. Tính đến năm 2015, chiến tranh tại ba quốc gia này khiến khoảng 14,7 triệu người phải sơ tán ra khỏi biên giới lãnh thổ quốc gia. Trong đó, người dân Syria chiếm số lượng chủ yếu với gần 11,7 triệu người, chiếm 79,5%. Tiếp theo là Yemen với gần 2,6 triệu người, chiếm 17,5% và Libya với khoảng 447.000 người, chiếm 3% [UN High Commissioner for Refugees, 2015]. Ngoài ba quốc gia trên, những người xin tị nạn ở nước thứ ba khác chiếm tỷ lệ tương đối cao như Afghanistan (14%), Kosovo và Albania (14%), Iraq (10%) và Pakistan (4%) [Eurostat, 2016]. Tại châu Phi, người dân di cư chủ yếu bắt nguồn từ Senegal, Somalia, Niger và Morocco. Theo đó, các trường hợp xin tị nạn tại các nước châu Âu tăng rõ rệt trong giai đoạn này.

Ngay khi Mùa xuân Ả rập lan rộng, phần lớn người dân tại trong khu vực chạy sang tị nạn tại các nước lân cận. Theo ước tính, Thổ Nhĩ Kỳ có khoảng 1,9 triệu người Syria tị nạn, Lebanon khoảng 1,1 triệu người, Jordan 629.000 người và Iraq 249.000 người [Michael Martinez, 2015]. Riêng tình hình tại Libya càng trở nên phức tạp hơn do đây trở thành điểm đến của những người châu Phi cận Sahara. Những người này đổ dồn về Libya do nước này nằm trên tuyến đường di chuyển sang tị nạn tại Châu Âu. Tuy nhiên, do chiến tranh kéo dài và điều kiện sinh sống không đảm bảo, nhiều người đã tìm đường đến với các nước thành viên EU. Từ tháng 4 năm 2011 đến năm 2015, di dân từ Syria đã yêu cầu tị nạn ở các khu vực khác của châu Âu, bao gồm Hà Lan (14.100 người), Áo (18.600 người), Thụy Sĩ (8.300) và Bulgaria (15.000) [UNHCR, 2015]. Tuy nhiên, đến năm 2015, mô hình di cư tới châu Âu có sự thay đổi do sự điều chỉnh tuyến đường di chuyển tới châu lục này. Việc đóng cửa tuyến đường qua một số quốc gia vùng Balkan, bao gồm Macedonia, Serbia, Croatia và Slovenia, khiến dòng người di cư phải tìm

kiểm tuyến đường thay thế, chẳng hạn như qua Bắc Phi và Biển Địa Trung Hải. Do sự gần gũi về vị trí địa lý, Ý là một trong những quốc gia tiếp nhận một số lượng đáng kể người nhập cư từ các khu vực bị ảnh hưởng bởi Mùa xuân Ả Rập, đặc biệt là từ Bắc Phi. Nhiều người cố gắng đến Ý bằng cách băng qua biển Địa Trung Hải trên những chiếc thuyền thô sơ và quá tải. Tuy nhiên, tỉ lệ người tị nạn lưu trú tại Ý không cao do tìm tới nước này như một trạm trung chuyển tới các nước thành viên EU khác. Ngoài ra, các nước như Hy Lạp, Pháp, Tây Ban Nha và Malta cũng ghi nhận số lượng lớn những người di cư từ Trung Đông-Bắc Phi xin tị nạn. Tháng 3 năm 2015, số người di cư tìm đến Hy Lạp thông qua Thổ Nhĩ Kỳ tăng gấp đôi. Cuối năm 2015, nhiều các quốc gia thành viên EU ghi nhận số lượng đơn xin tị nạn vượt ngưỡng 1 triệu. Đặc biệt, số người nhập cư trái phép vào châu Âu lên tới khoảng 1,8 triệu người, tăng 546% so với một năm trước đó [Europol, 2016] Điều này gây ra áp lực lớn đối với chính phủ các nước trong việc cân bằng lợi ích quốc gia với nghĩa vụ nhân đạo quốc tế. Với việc tăng cường kêu gọi bảo vệ và đối xử nhân đạo với những người tị nạn, Đức và Thụy Điển đóng vai trò lãnh đạo kêu gọi tất cả các nước châu Âu chấp nhận người tị nạn trong việc đáp ứng nghĩa vụ quốc tế của họ. Theo thống kê của Ủy ban châu Âu, năm 2015 có khoảng hơn 2 triệu người nhập cư bất hợp pháp trên toàn châu lục [European Commission, 2018]. Hàng trăm nghìn người đã bị trả về nước do không đáp ứng tiêu chuẩn của một người tị nạn. Tuy nhiên, rất nhiều người không có giấy tờ tùy thân vẫn tiếp tục sinh sống tại châu Âu. Nhiều nước châu Âu cũng có thái độ tích cực trong hỗ trợ người tị nạn, tiêu biểu là chính quyền của thủ tướng Angela Merkel. Trong năm 2015, Đức đã đón nhận 98.700 người và dự kiến hàng năm sẽ tiếp nhận 500.000 người tị nạn trong những năm tiếp theo [Heather Horn, 2015]. Trong khi đó, tại Thụy Điển, nhà ga trung tâm Stockholm chứng kiến hàng trăm người tị nạn đến trên các chuyến tàu từ trên khắp châu Âu mỗi ngày. Cùng thời gian này, Thụy Điển thông qua hơn 80.000 đơn đăng ký tị nạn - số lượng cao nhất trên đầu người dân số trong EU, đứng thứ hai sau Đức [Edwin Lane, 2015]. Ngoài ra, các nước EU khác như Vương quốc Anh, Pháp, Đan Mạch và Hungary chia sẻ số lượng người nhập cư tương đối lớn.

3.1.2. Giai đoạn 2016-2019

Dòng người di cư từ bên ngoài tới EU có xu hướng giảm so với giai đoạn trước nhưng vẫn ở mức cao hơn so với di cư nội khối.

Ngay sau khủng hoảng giai đoạn 2010-2015, những thách thức đặt ra đối với châu Âu liên quan tới vấn đề di cư quốc tế vẫn hiện hữu và không có nhiều dấu hiệu lạc quan. Dòng người tị nạn và người di cư vào châu Âu tiếp tục là một vấn đề nóng trong các chương trình nghị sự của Ủy ban châu Âu. Mặc dù nhiều nước thành viên EU đã áp dụng các biện pháp hạn chế người nhập cư nhưng không mang lại kết quả rõ ràng. Nhiều cá nhân và gia đình từ các khu vực bất ổn chấp nhận tham gia những hành trình nguy hiểm để đến châu Âu, thường là băng qua Địa Trung Hải hoặc đi qua vùng Balkan. Dù số lượng người xin tị nạn năm 2016 thấp hơn một chút so với năm 2015, nhưng vẫn suy trì ở mức cao. Bất chấp điều kiện mùa đông giá rét và các tuyến đường biển bị đóng cửa, nhiều người vẫn cố gắng tìm đến châu Âu mang theo hy vọng về một tương lai tốt đẹp hơn. Trong năm 2015 và 2016, lượng người di cư trái phép vào châu Âu tăng kỷ lục với mức khoảng 5,3 triệu người [Phillip Connor & Jeffrey S. Passel, 2019]. Điều này đồng nghĩa với việc các trường hợp người di dân quốc tế gặp rủi ro cũng tăng theo. Tính riêng cung đường vượt biển Địa Trung Hải, có khoảng 4.041 người thiệt mạng hoặc mất tích trên hành trình tìm chạy trốn khỏi quê hương [Mara Bierbach, 2019]. Đáng chú ý, trong năm 2016, EU đạt được một thỏa thuận với Thổ Nhĩ Kỳ nhằm quản lý dòng người tị nạn và người di cư vào châu Âu. Theo thỏa thuận, Thổ Nhĩ Kỳ đồng ý sắp xếp nơi ở cho hơn 2 triệu người di cư Syria đang mắc kẹt tại nước này, để đổi lấy hỗ trợ tài chính, tự do hóa thị thực cho công dân Thổ Nhĩ Kỳ và tiến trình đàm phán gia nhập EU cho Thổ Nhĩ Kỳ. Thỏa thuận này có ý nghĩa quan trọng, thể hiện trách nhiệm của EU trong các hoạt động hỗ trợ nhân đạo, đồng thời hạn chế dòng người tới Hy Lạp thông qua Thổ Nhĩ Kỳ. Tuy nhiên, thỏa thuận này không mang lại hiệu quả bền vững khi đến giữa năm 2016, dòng người từ châu Phi lựa chọn tuyến đường biển nguy hiểm để xin tị nạn tại Ý tăng 54%. Trong khi đó, khoảng 75.500 người tị nạn bị mắc kẹt ở Hy Lạp và Tây Balkan sau khi Hungary và các nước khác đóng cửa biên giới và các tuyến đường đến Trung và Tây Âu [Emma Batha, 2016]. Năm 2017, dòng người di cư tới

châu Âu giảm mạnh, xuống mức 186.788 người. So với quy mô dân số, Malta ghi nhận tỷ lệ tiếp nhận người nhập cư cao nhất vào năm 2017, với 46 người nhập cư trên 1.000 dân bản địa, tiếp theo là Luxembourg với 41 người nhập cư trên 1.000 dân [Eurostat, 2016]. Tuy nhiên, Bulgaria, Croatia, Latvia, Lithuania, Ba Lan and Romania là những trường hợp đặc biệt khi có số người dân rời khỏi đất nước lớn hơn số lượng người nhập cư. Đức và Anh là hai quốc gia tiếp nhận tới 50% những người di cư không có giấy tờ hợp lệ tại châu Âu với lần lượt khoảng 700.000 và 1,2 triệu trường hợp. Trong đó, 30% các trường hợp này đến từ khu vực châu Á-Thái Bình Dương, tiếp theo là khu vực Trung Đông với 21%, khu vực cận Sahara chiếm 17% và khu vực châu Mỹ chiếm 8% [Phillip Connor & Jeffrey S. Passel, 2019]. Tính tới thời điểm năm 2017, có tổng cộng 4,4 triệu người đã nhập cư vào một trong số các quốc gia thuộc EU, bao gồm khoảng 2 triệu công dân của các nước ngoài EU, 1,3 triệu người có quốc tịch của một quốc gia thành viên EU khác, 1 triệu người di cư đến một quốc gia thành viên EU mà họ có quốc tịch và gần 11.000 người không có quốc tịch [Eurostat, 2016]. Đại đa số các nước thành viên EU có số lượng người nhập cư từ các nước bên ngoài khối lớn hơn số lượng người di cư nội khối. Năm 2018, số lượng người di cư tới châu Âu vào khoảng 144.282 người, theo thống kê của Tổ chức Di cư Quốc tế, giảm 23% so với năm trước đó (năm 2015 có hơn 1 triệu người; năm 2016 có 390.456 người; năm 2017 có 186.788 người) [Mara Bierbach, 2019].

Các trường hợp di cư từ bên ngoài châu lục tiếp tục giảm do chính sách được thắt chặt hơn.

Trong năm 2018, 471.000 công dân ngoài EU đã bị từ chối nhập cảnh vào EU và khoảng 602.000 công dân ngoài EU bị phát hiện có mặt bất hợp pháp. Ngoài ra, 478.000 người đã được ban hành lệnh rời khỏi một trong số các quốc gia thành viên EU. Thông qua các biện pháp kiểm soát ngày càng chặt chẽ, số lượng người nhập vào châu Âu đã giảm đều đặn kể từ năm 2016. Trong số các nước tiếp nhận, Tây Ban Nha chiếm tỉ lệ cao nhất với gần 35.000 lượt người. Hầu hết trong số họ đến bằng đường biển, trong khi hơn 5.300 người nhập cảnh bằng đường bộ qua các vùng Ceuta và Melilla ở Bắc Phi. Guinea, Morocco và Mali là một trong những

quốc gia có lượng người di cư nhiều nhất tới Tây Ban Nha. Italy tiếp nhận 20.120 người di cư, giảm đáng kể so với các năm trước. Các quốc gia có người di cư tới Ý phổ biến nhất là Tunisia, tiếp theo là Eritrea, Sudan, Nigeria và Pakistan. Hy Lạp cũng tiếp nhận 20.760 trường hợp di cư đến với quốc gia mình. Syria vẫn là quốc gia xuất xứ phổ biến nhất, tiếp theo là những người đến từ Iraq và Afghanistan. Đáng chú ý, trong thời gian này, dòng người di cư tới Vương quốc Anh giảm nhiều do hậu quả tiến trình Brexit kéo dài. Nhiều người di cư quốc tế cũng như công dân các nước thuộc EU cũng thay đổi lộ trình, tìm kiếm cơ hội ở những quốc gia khác.

Với 123.920 tổng số người di cư bí mật và người xin tị nạn vào năm 2019, xu hướng giảm dần lượng di cư quốc tế châu Âu được tiếp tục duy trì. Chỉ có khoảng 23.261 người vượt qua biên giới đất liền để vào EU một cách bí mật, chiếm khoảng 1/5 tổng số người đến. Các điểm nhập cảnh phổ biến nhất bao gồm Hy Lạp, Bulgaria và Croatia. Đặc biệt, Croatia trở thành một điểm nghẽn đối với người di cư do nước này tăng cường tuần tra và áp dụng các biện pháp mạnh để đẩy dòng người tị nạn ra xa biên giới. Trong khi đó, năm 2019, có khoảng 105.425 người di cư tới châu Âu bằng cách băng qua biển Địa Trung Hải, phần lớn tập trung tại Hy Lạp. Trong khi số người lựa chọn vượt biển Aegean để tới Hy Lạp tăng gấp đôi với năm trước thì cung đường qua khu vực giữa Địa Trung Hải (từ Libya và Tunisia tới Ý và Malta) và phía Tây của vùng biển này (từ Morocco and Algeria tới Tây Ban Nha) lại giảm đáng kể. So với năm 2018, người di cư tới Ý và Malta giảm 42% và tới Tây Ban Nha giảm 58% [Mara Bierbach, 2019]. Ngoài ra, số lượng người di cư quốc tế bị từ chối nhập cảnh bởi các nước thành viên EU tăng cao hơn so với năm trước. Ngày càng nhiều nước có xu hướng kiểm soát vấn đề nhập cư chặt chẽ hơn do lo ngại về những hệ lụy đối với kinh tế và xã hội nước mình. Theo thống kê, 717.600 công dân ngoài EU không thể có cơ hội lưu trú tại châu Âu, trong đó 627.900 người thuộc diện bất hợp pháp. Ngoài ra, 491.200 buộc phải rời khỏi một trong số các quốc gia thành viên EU [Eurostat, 2019].

Đáng chú ý, năm 2019, có khoảng 1.246 trường hợp được thống kê đã thiệt mạng trên biển, giảm 1.053 người so với năm 2018, giảm 1.938 người so với năm 2017 và giảm 2795 người so với năm 2016 [Mara Bierbach, 2019]. Phần lớn các

trường hợp thiệt mạng tại trong hải trình từ Morocco và Algeria tới Tây Ban Nha (432 người), chiếm 1,5% tổng số người di cư gặp nạn. Trong khi đó, tỉ lệ người chết khi di lựa chọn cung đường tiếp cận châu Âu qua Thổ Nhĩ Kỳ và Hy Lạp trong thời gian này chỉ chiếm 0.1% (71 người). Trái lại, năm 2019, châu Âu chứng kiến số người chết trong quá trình di chuyển giữa các nước trong khu vực tăng cao nhất kể từ năm 2016 với 116 trường hợp (năm 2016 là 60 người). Đáng chú ý, thi thể của 39 người Việt Nam được phát hiện trong một xe tải tại Vương quốc Anh, thu hút sự chú ý truyền thông thế giới về số phận của di dân quốc tế tại châu Âu.

3.2. Nguyên nhân

Trong giai đoạn từ sau Chiến tranh lạnh tới năm 1995, các mô hình di cư châu Âu bị ảnh hưởng bởi dòng người nhập cư từ Trung và Đông Âu khi hệ thống xã hội chủ nghĩa tan rã. Liên Xô sụp đổ tạo ra những bất ổn chính trị tại nhiều quốc gia thành viên. Nhiều người từ các nước Nga, Ukraine, Belarus và những nước khác đã rời khỏi quê hương để tìm kiếm cuộc sống ổn định hơn tại các nước tây Âu, qua đó làm gia tăng đáng kể dòng người xin tị nạn từ các khu vực này vào EU. Các quốc gia như Đức, Áo, Thụy Điển, Phần Lan và các nước Baltic đã thu hút một số lượng lớn người di cư từ khối Liên Xô cũ. Theo thống kê, số lượng các đơn xin tị nạn tại Tây Âu năm 1992 tăng gấp 10 lần so với năm 1983 với khoảng 70.000 trường hợp, trong đó nước tiếp nhận lớn nhất là Đức [Jean Pierre Garson & Anais Loizillon, 2003].

Bên cạnh những vấn đề liên quan tới bất ổn chính trị, dòng người di cư tìm châu Âu với ngày càng nhiều lý do khác nhau, trong đó lý do kinh tế đóng vai trò quan trọng. Dù phần lớn những người nhập cư nhận có mức thu nhập thấp so với mặt bằng chung của người dân địa phương tại các nước thành viên EU nhưng lại cao hơn so với tại nước nhà. Trên thực tế, các nước xã hội chủ nghĩa trước đây ở biên giới phía đông của EU trở thành quốc gia trung chuyển đối với những người di cư đang cố gắng di chuyển sang miền Tây thịnh vượng hơn.

Ngoài ra, với sự phát triển của quá trình toàn cầu hóa, sự kết nối giữa con người với con người trở nên dễ dàng hơn. Theo đó, dòng người di cư sang châu Âu cũng xuất phát từ các động cơ đa dạng hơn. Trước những năm 1990, đại đa số người

di cư tới châu Âu theo dạng “đoàn tụ gia đình”, “di cư lao động” và “tị nạn”. Tuy nhiên, kể từ những năm 1990, châu Âu tiếp nhận nhiều đối tượng người di cư khác, bao gồm người nước ngoài làm việc cho các công ty đa quốc gia, các tổ chức quốc tế, lực lượng lao động có tay nghề cao hoặc sinh viên.

Hơn nữa, việc nói lỏng các hạn chế di cư từ các nước thuộc Liên Xô cũ dẫn cũng là nhân tố quan trọng khiến gia tăng dòng người di cư tới EU. Trong giai đoạn này, một số nước thành viên EU thúc đẩy các thỏa thuận song phương với các nước cộng hòa thuộc Liên Xô cũ, tạo điều kiện thuận lợi cho việc đi lại miễn thị thực cho các kỳ nghỉ ngắn, du lịch, kinh doanh và thăm gia đình. Các thỏa thuận này nhằm thúc đẩy giao lưu nhân dân, trao đổi văn hóa và hợp tác kinh tế giữa EU và các quốc gia mới độc lập. Xét riêng trong nội khối EU, Hiệp ước Maastricht, chính thức có hiệu lực vào ngày 1 tháng 11 năm 1993, tạo thuận lợi cho việc di chuyển của người dân giữa các nước thành viên. Hiệp ước này nhằm thúc đẩy tiến trình hợp nhất châu Âu, thành lập một liên minh dựa trên ba trụ cột là Cộng đồng châu Âu, Chính sách đối ngoại và an ninh chung, và Chính sách hợp tác về nội vụ và tư pháp. Trong đó, trụ cột chính sách hợp tác về nội vụ và tư pháp hướng tới sự thống nhất trong toàn khối về giải quyết vấn đề tị nạn, nhập cư và các vấn đề dân sự.

Ngoài ra, sự thành lập thị trường chung thúc đẩy tự do di chuyển con người, hàng hóa, dịch vụ và tiền tệ, qua đó tạo mối liên kết chặt chẽ hơn trong EU. Năm 1995, Hiệp định Schengen được ký kết cho phép loại bỏ dần các thủ tục kiểm tra biên giới nội bộ, qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc di chuyển và nhập cư dễ dàng hơn giữa các quốc gia trong EU. Ngoài ra, năm 1995, việc EU có thêm các quốc gia thành viên mới (Áo, Phần Lan và Thụy Điển) làm tăng dân số của toàn khối, đồng thời gia tăng tỉ lệ dịch chuyển của người dân trong nội khối EU.

Giai đoạn từ 1995 đến 2000, số lượng di cư từ bên ngoài vào châu Âu tiếp tục xu hướng tăng. Trong đó, số lượng người di cư từ châu Phi tới châu Âu chiếm tỉ lệ cao nhất, vượt qua các nước thuộc Liên Xô cũ. Nguyên nhân chủ yếu là do hậu quả của các cuộc chiến tranh tại khu vực này, tiêu biểu là nạn diệt chủng tại Rwanda. Không những vậy, nhiều quốc gia châu Phi ở trong tình trạng kiệt quệ về kinh tế và hầu như không đạt được tiến bộ nào trong việc giúp người dân thoát khỏi

cảnh đói nghèo cùng cực. Trong khi đó, nhiều nước châu Phi có mối quan hệ lịch sử với các nước châu Âu do quá trình xâm chiếm thuộc địa trước đây. Theo đó, Pháp là điểm đến phổ biến nhất của những người di cư từ các nước châu Phi. Bên cạnh đó, nguồn nhập cư từ bên ngoài và nội khối các nước EU trong giai đoạn này có sự phân bổ rõ ràng hơn so với giai đoạn trước nhờ vào sự phát triển trong hệ thống pháp lý. Bên cạnh Hiệp định Schengen, Hiệp ước Amsterdam được ký kết năm 1997, đánh dấu một bước quan trọng hướng tới sự phát triển của một chính sách nhập cư chung của EU. Nó mở rộng phạm vi thẩm quyền của EU trong lĩnh vực nhập cư, cho phép EU áp dụng các biện pháp điều chỉnh nhập cư hợp pháp, chống nhập cư bất hợp pháp và quản lý biên giới bên ngoài hiệu quả hơn. Đây là một bước quan trọng hướng tới việc tạo ra một Hệ thống tị nạn chung châu Âu (CEAS), qua đó giải quyết hài hòa các chính sách nhập cư giữa các quốc gia thành viên. Ngoài ra, Hiệp ước này giúp đưa Hiệp định Schengen vào khuôn khổ pháp lý của EU, qua đó làm tăng tính liên kết giữa chính sách nhập cư của EU và các chính sách thị thực và quản lý biên giới của Khu vực Schengen. Nhìn chung chính sách của EU trong giai đoạn này nhằm quản lý nhập cư thường xuyên và chống nhập cư bất thường, đảm bảo đối xử công bằng với công dân nước thứ ba cư trú hợp pháp tại các quốc gia thành viên.

Thực trạng di cư quốc tế tại EU trong giai đoạn 2000-2005 xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau. Một trong những nguyên nhân quan trọng là thay đổi chính sách ở các nước chủ nhà châu Âu. Trong khi các chương trình di cư hợp pháp được kiểm soát chặt chẽ ngày càng chặt chẽ thì một số nước châu Âu vẫn mở thêm cơ hội cho những người di cư lao động quốc tế, nhất là lực lượng lao động có tay nghề cao. Các chính phủ châu Âu xem trọng đóng góp của lao động nước ngoài trong việc tạo ra năng suất và tăng trưởng. Nguồn vốn con người trở thành yếu tố quyết định quan trọng nhất cho năng suất và tăng trưởng trong một nền kinh tế ngày càng dựa trên tri thức kinh tế. Công nhân có tay nghề cao là rất quan trọng để đảm bảo sự đổi mới và cải thiện năng suất lao động và do đó tạo ra việc làm mới. Ước tính mỗi người di cư có tay nghề cao có thể góp phần tạo ra trung bình 2,5 việc làm mới ở Đức.

Trong khi đó, các chương trình tiếp nhận người di cư quốc tế một cách hợp pháp không thể đáp ứng nhu cầu lao động của tất cả các nước thành viên EU. Điều này khiến nhiều chính phủ mong muốn nới lỏng các quy định về di cư lao động, luân chuyển nội bộ công ty và dịch vụ nhà cung cấp, để thu hút những lực lượng lao động có kỹ năng tốt nhất. Xu hướng mở rộng lao động di cư này phản ánh vấn đề thiếu hụt lao động cũng như sự mất cân đối giữa cung và cầu ở nhiều nơi các nước châu Âu. Nguyên nhân thứ hai lý giải tại sao dòng người di cư từ châu Mỹ Latinh tới EU gia tăng đột biến. Trong khi nhiều nền kinh tế châu Mỹ Latinh đang gặp khó khăn, sự nới lỏng chính sách thị thực và quốc tịch kép của các quốc gia khu vực Nam Âu làm gia tăng sức hút đối với những người có ý định di cư. Hơn nữa, người dân châu Mỹ Latinh chủ yếu di cư tới các nước Nam Âu do sự gần gũi về địa lý, ngôn ngữ và mối liên hệ từ lịch sử. Sự thịnh vượng về kinh tế cùng với mức sinh giảm tại Hy Lạp, Ý, Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha gây ra tình trạng thiếu lao động, biến họ thành các quốc gia đến cho những người nhập cư từ các khu vực khác của châu Âu cũng như các nước đang phát triển bên ngoài khối.

Tiếp theo, các yêu cầu thị thực và kiểm soát biên giới nghiêm ngặt hơn từ phía Hoa Kỳ sau sự kiện khủng bố từ ngày 11 tháng 9 năm 2001 cũng khiến dòng người di dân từ châu Mỹ La tinh chuyển hướng tới châu Âu nhiều hơn. Do vậy, việc EU trở thành điểm đến châu Âu phổ biến nhất cho người di cư châu Mỹ Latinh trong giai đoạn 2000-2005 là điều có thể lý giải được.

Nguyên nhân thứ ba tác động tới xu hướng di cư tại EU trong giai đoạn này là sự thay đổi mối quan hệ giữa EU và các nước láng giềng ở phía Đông và phía Nam. Việc dỡ bỏ các hạn chế đi lại đối với công dân từ thành viên mới của EU mở ra nhiều các kênh di chuyển thường xuyên như luân chuyển nội bộ công ty, khả năng học tập, tạm thời các chương trình di cư lao động và tái định cư. Mặc dù các biện pháp kiểm soát chặt chẽ hơn biên giới ở phía Đông làm hạn chế dòng người di cư bất hợp pháp từ các nước láng giềng ngoài EU tới các nước thành viên EU mới. Tuy nhiên, dòng người di cư vào châu Âu theo các loại hình khác vẫn gia tăng do nhu cầu của thị trường lao động.

Giai đoạn 2005-2010, di cư quốc tế tại EU có sự dao động đáng kể do những yếu tố chủ quan và khách quan khác nhau. Từ năm 2005 đến năm 2007, số lượng người nhập cư và di chuyển nội khối đều có xu hướng gia tăng tại EU. Một mặt, số lượng di dân quốc tế tìm đến châu Âu ngày càng nhiều, không chỉ vì mục đích tị nạn chính trị mà còn vì mục đích kinh tế. Bên cạnh đó, Vương quốc Anh, Ireland và Thụy Điển thực hiện chính sách mở cửa biên giới, cho phép tiếp cận không hạn chế đối với người lao động từ các quốc gia EU mới này. Hội đồng Tư pháp và Nội vụ cũng thông qua các Nguyên tắc cơ bản chung cho chính sách hội nhập người nhập cư ở EU vào tháng 11 năm 2004. Đây là một bước tiến tới việc phát triển một chính sách nhập cư chung giữa các quốc gia thành viên. Giai đoạn này đánh dấu một sự thay đổi trong cách tiếp cận của EU đối với di cư, tập trung vào quản lý dòng di cư, hội nhập người nhập cư và chống nhập cư bất thường. Dòng người di cư từ các quốc gia thành viên EU mới đã góp phần vào sự gia tăng dân số và lực lượng lao động tại nhiều nước châu Âu.

Năm 2005, EU tiếp tục phát triển chính sách nhập cư của mình, đặc biệt là trong bối cảnh mở rộng năm 2004 khi mười quốc gia thành viên mới gia nhập. Đây là giai đoạn phát triển chính sách và triển khai các hoạt động lập pháp quan trọng khi EU làm việc để quản lý dòng di cư gia tăng do sự mở rộng. Số liệu thống kê di cư của EU năm 2005 phản ánh những thay đổi này, với sự gia tăng cả nhập cư vào EU từ các nước ngoài EU và di chuyển trong EU khi công dân của các quốc gia thành viên mới thực hiện quyền tự do đi lại. Mặt khác, trong giai đoạn này, EU trải qua hai lần mở rộng thành viên lần thứ 5, bổ sung thêm 2 thành viên mới, nâng tổng số thành viên của EU tăng lên con số 27. Ngoài ra, điều này khiến tỉ lệ di cư nội khối EU gia tăng, đồng thời làm giảm tỉ lệ di chuyển của người dân các quốc gia thuộc Liên Xô cũ giảm.

Từ năm 2008 đến năm 2009, khủng hoảng kinh tế toàn cầu là tác nhân chủ yếu dẫn tới sự suy giảm về số lượng và thay đổi về mô hình di cư quốc tế tại EU. *Thứ nhất*, suy thoái kinh tế dẫn khiến cơ hội kinh tế ở nhiều nước EU gặp khó khăn, từ đó làm giảm nhu cầu lao động nhập cư, nhất là trong các ngành công nghiệp như xây dựng, sản xuất và dịch vụ, theo truyền thống sử dụng một số lượng đáng kể

người nhập cư. Trong khi đó, những người nhập cư từ cả trong và ngoài EU cố gắng tìm kiếm cơ hội việc làm ở các nước có nền kinh tế mạnh hơn và tỷ lệ thất nghiệp thấp hơn. Thậm chí khi đối mặt với tình trạng thất nghiệp, một bộ phận người nhập cư ở EU đã chọn trở về nước để tìm kiếm các cơ hội việc làm ổn định hơn. Với cơ hội việc làm khan hiếm và điều kiện kinh tế xấu đi, trở về nước là một lựa chọn của không ít người nhập cư. Xu hướng này góp phần làm giảm dân số nhập cư ở một số nước thành viên EU. Nhìn chung, mức độ di cư lao động tới EU giảm so với các năm trước do khủng hoảng kinh tế. *Thứ hai*, để đối phó với cuộc khủng hoảng kinh tế và tỷ lệ thất nghiệp gia tăng, một số nước EU đã thực hiện các chính sách nhập cư chặt chẽ hơn. Một số quốc gia thành viên EU thông qua các biện pháp như thắt chặt quy định về thị thực, áp đặt hạn ngạch về giấy phép lao động và bổ sung các điều kiện để được cấp giấy phép cư trú. Dòng người nhập cư từ nước ngoài bị hạn chế và được phân bổ chặt chẽ hơn dựa trên nhu cầu của một số ngành, nghề cụ thể. *Thứ ba*, sự chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế giữa các nước Đông và Tây Âu tạo động lực cho di cư lao động. Tiền lương và mức sống thường cao hơn ở các nước Tây Âu, khiến họ trở thành điểm đến hấp dẫn cho người lao động từ Đông Âu tìm kiếm triển vọng kinh tế tốt hơn. Trong khi đó, nguyên tắc tự do đi lại là một trong những trụ cột cơ bản của EU, cho phép công dân của các quốc gia thành viên EU sống, làm việc và học tập tại các quốc gia thành viên khác mà không cần giấy phép lao động hoặc thị thực. Bên cạnh đó, năm 2010, trong khi đang đối phó những tác động từ khủng hoảng kinh tế toàn cầu, châu Âu lại phải gánh vác thêm trách nhiệm cứu giúp Hy Lạp và Ireland khỏi khủng hoảng nợ công. Đây là những điều kiện cơ bản thúc đẩy nhiều cá nhân di cư trong nội bộ EU, nhất là từ các nước có nền kinh tế bất ổn.

Giai đoạn từ 2010 đến 2015, vấn đề khủng hoảng di cư tại châu Âu là kết quả của nhiều vấn đề, kể cả khách quan và chủ quan. Vấn đề này đã được nhiều học giả trên thế giới quan tâm nghiên cứu. Trong công trình nghiên cứu của mình, Đỗ Tá Khánh và Đinh Mạnh Tuấn khái quát thành 5 nguyên nhân chính [Đỗ Tá Khánh & Đinh Mạnh Tuấn, 2019].

Nguyên nhân đầu tiên phải nhắc tới là khủng hoảng kinh tế, chính trị, xã hội và tình trạng chiến tranh, xung đột kéo dài trong phong trào Mùa xuân Ả Rập tại các nước Trung Đông-Bắc Phi. Cuộc nội chiến Syria, bắt đầu vào năm 2011, là một trong những động lực lớn nhất của dòng người tị nạn trong khu vực. Hàng triệu người Syria đã chạy trốn bạo lực và tìm nơi ẩn náu ở các nước láng giềng như Thổ Nhĩ Kỳ, Lebanon, Jordan và Iraq. Trong khi Tunisia và Ai Cập không trải qua mức độ xung đột như các quốc gia Mùa xuân Ả Rập khác, sự bất ổn chính trị và những thách thức kinh tế cũng khiến nhiều người dân lựa chọn di cư để tìm kiếm cơ hội tốt hơn. Nhiều người bắt đầu những cuộc hành trình nguy hiểm đến châu Âu, dẫn đến một cuộc khủng hoảng tị nạn nghiêm trọng.

Nguyên nhân thứ hai là do người di cư không đảm bảo cuộc sống tại các nước láng giềng. Các nước này đôi khi ưu tiên mục tiêu cạnh tranh quyền lực trong khu vực hơn là đoàn kết và hợp tác khi phong trào Mùa xuân Ả Rập diễn ra. Một số nước áp dụng chính sách không can thiệp, hạn chế tham gia vào công việc nội bộ của các nước khác. Họ từ chối tiếp nhận những người tị nạn chạy trốn xung đột với lý do lo ngại về an ninh, căng thẳng kinh tế hoặc bất ổn chính trị. Cách tiếp cận này được biện minh bởi mong muốn tránh làm trầm trọng thêm các xung đột nhưng được xem là biểu hiện của sự thiếu trách nhiệm đối với cộng đồng quốc tế. Nếu các nước láng giềng nỗ lực nhiều hơn thì chắc chắn sẽ góp phần giảm bớt hậu quả của khủng hoảng nhân đạo. Ngay cả khi các nước này sẵn sàng bảo vệ người tị nạn, họ cũng thiếu hệ thống cơ sở vật chất cũng như chuyên môn để quản lý dân số tị nạn một cách hiệu quả. Việc thành lập các trung tâm tiếp nhận, xử lý đơn xin tị nạn và đảm bảo sự an toàn và phúc lợi cho người tị nạn đòi hỏi các kỹ năng chuyên môn và sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ và các tổ chức nhân đạo.

Nguyên nhân thứ ba là do tình trạng lãnh đạo yếu kém, vi phạm nhân quyền tại các nước trong khu vực. Mùa xuân Ả Rập gây ra những biến động chính trị lớn tại nhiều nước trong khu vực. Các nhà lãnh đạo độc tài tìm cách duy trì sự kiểm soát thông qua đàn áp và ép buộc, trong khi các nhóm đối lập phát động phong trào đòi cải cách dân chủ. Đấu tranh quyền lực diễn ra khắp nơi, trên đường phố, trong các tổ chức chính trị và trong các bộ máy an ninh. Thậm chí khi các chính

phủ mới được thành lập thì tình hình cũng không được cải thiện. Những chính phủ mới này cố gắng thiết lập lại trật tự và tính chính danh của mình nhưng phải đối mặt với những thách thức như chia rẽ đảng phái và thâm hụt ngân sách. Ngoài ra, tình trạng tham nhũng vẫn tiếp tục diễn ra tràn lan. Cơ chế quản lý nhà nước yếu kém và tình hình chính trị bất ổn là điều kiện thuận lợi cho tham nhũng và các hoạt động bất hợp pháp leo thang. Tiếp theo, gián đoạn thương mại và đầu tư, và tỷ lệ thất nghiệp và nghèo đói gia tăng làm trầm trọng thêm căng thẳng xã hội và tạo ra sự bất mãn lớn trong dân chúng. Nhìn chung, khác với kỳ vọng ban đầu về sự thay đổi tốt đẹp hơn, phong trào biểu tình, lật đổ chính phủ tại khiến đời sống người dân ngày càng khó khăn.

Nguyên nhân thứ tư xuất phát từ sự cạnh tranh chiến lược của các nước lớn trong và ngoài khu vực. Đây là một trong những nhân tố chủ yếu khiến tình hình chính trị tại Trung Đông-Bắc Phi bất ổn kéo dài. Các nước như Ả Rập Saudi, Iran, Thổ Nhĩ Kỳ và Qatar ủng hộ các phe phái và phong trào khác nhau dựa trên lợi ích địa chính trị và sự liên kết về ý thức hệ với họ. Điều này làm trầm trọng thêm cục diện chính trị và gia tăng mâu thuẫn giáo phái, đặc biệt là giữa các cường quốc dòng Sunni và Shia. Ngoài ra, Mùa xuân Ả Rập còn thu hút sự quan tâm của cường quốc bên ngoài khu vực. Để giải quyết có hiệu quả cuộc khủng hoảng này, các nước lớn cần thúc đẩy hợp tác nhằm ổn định tình hình, loại trừ khủng bố, chấm dứt xung đột, lập lại hòa bình. Đây là cách giải quyết khủng hoảng di cư một cách căn bản, lâu dài, góp phần ổn định tình hình an ninh, kinh tế - xã hội và đời sống nhân dân ở khu vực đầy biến động này. Tuy nhiên, những chủ thể quan trọng như Mỹ, EU, Nga và Trung Quốc lại không tìm được tiếng nói chung. Mỹ và phương Tây ban đầu bày tỏ sự ủng hộ đối với các phong trào dân chủ và kêu gọi cải cách chính trị nhưng sau đó trở nên thận trọng hơn trong bối cảnh lo ngại về sự ổn định khu vực. Mặt khác, Nga và Trung Quốc phản đối sự can thiệp từ bên ngoài và ủng hộ các chế độ hiện tại để duy trì sự ổn định và bảo vệ lợi ích của họ. Hơn nữa, các tổ chức quốc tế như Liên Hợp Quốc và Liên đoàn Ả Rập không thể phát huy vai trò trung gian hòa giải do bất đồng giữa những thành viên chủ chốt. theo đó, nguồn gốc của bạo lực và bất ổn tại các quốc gia Trung Đông-Bắc Phi chưa được giải quyết.

Nguyên nhân thứ năm là do các nước châu Âu chưa có chính sách thống nhất về giải quyết người nhập cư. Theo luật pháp quốc tế, nếu những người di cư tới EU được xác định vì động cơ kinh tế thì họ có thể bị giam giữ và trục xuất về nước. Tuy nhiên, phần lớn những người di cư sau năm 2014 thuộc diện tị nạn chính trị, cần tới bảo vệ của cộng đồng quốc tế. Thực tế này đòi hỏi các nước châu Âu phải tăng cường hợp tác và có những biện pháp chính sách đồng bộ để xử lý vấn đề một cách hiệu quả. Tuy nhiên, trên thực tế, trong khi một số nước thực hiện chính sách mở cửa tiếp nhận những người tị nạn từ bên ngoài thì không ít nơi dựng lên các rào cản cơ học hoặc siết chặt các thủ tục pháp lý. Theo Điều luật Dublin, các quốc gia tiếp nhận đầu tiên phải có trách nhiệm xem xét giải quyết những trường hợp xin tị nạn. Trong khi đó, một số nước cửa ngõ châu Âu như Ý, Hy Lạp, Macedonia không đủ sức để thực hiện trách nhiệm của mình do số lượng đơn xin tị nạn quá lớn so với các nước nằm sâu bên trong lục địa. Mặc dù Đức và Phần Lan quyết định vô hiệu hóa Điều luật Dublin để giảm bớt gánh nặng cho các nước trên nhưng chưa thể giải quyết được tình trạng chênh lệch về số lượng tiếp nhận người tị nạn tại các nước thành viên EU.

Giai đoạn 2016-2019, số lượng di cư quốc tế tới châu Âu giảm xuống rõ rệt so với giai đoạn trước. Đây là kết quả từ sự nỗ lực từ nhiều phía, bao gồm cộng đồng quốc tế, các nước thành viên EU và các nước có dân di cư. Cụ thể, các lý do chủ yếu như sau:

Thứ nhất, việc giảm người nhập cư vào EU kể từ năm 2016 một phần nhờ vào sự phối hợp của cộng đồng quốc tế nhằm giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của di cư, đồng thời thúc đẩy hòa bình, ổn định và phát triển ở các khu vực bị ảnh hưởng bởi xung đột, nghèo đói và bất an. Các hoạt động gìn giữ hòa bình, đàm phán và hòa giải của Liên hợp quốc, các tổ chức khu vực và các quốc gia riêng lẻ phát huy tác dụng trong giải quyết xung đột và ngăn chặn tình trạng di cư ồ ạt. Ngoài ra, các tổ chức như Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM) và Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) đã hỗ trợ các quốc gia thành viên EU và các nước khác trong việc quản lý dòng di cư, bảo vệ quyền của người di cư và tăng cường kiểm soát biên giới. Bên cạnh đó, các tổ chức và sáng kiến khu vực cũng thúc đẩy hợp tác giữa các quốc gia trong và ngoài. Ví dụ Quy trình Rabat và Quy trình Khartoum giúp tập hợp

các quốc gia từ châu Phi và châu Âu để thảo luận và phát triển các chiến lược chung để quản lý dòng di cư. Trên thực tế, những hỗ trợ quốc tế kể trên đóng vai trò quan trọng trong việc giảm tỉ lệ người chết trong quá trình di chuyển từ các khu vực khác tới châu Âu. Ở giai đoạn trước, phần lớn những người di cư quốc tế cập bến tới châu Âu mà không có sự hỗ trợ của tàu, thuyền hay các phương tiện cứu sinh khác. Do vậy, tỉ lệ những người thiệt mạng khi chưa thể thực hiện ước nguyện làm lại cuộc đời ở vùng đất mới thường xuyên ở mức khá cao.

Thứ hai, những nỗ lực phát triển một chính sách di cư chung và thỏa thuận EU-Thổ Nhĩ Kỳ là những nhân tố quan trọng giúp nâng cao hiệu quả xử lý vấn đề di dân tại khu vực. Kể từ năm 2016, EU đẩy mạnh triển khai các sáng kiến như Chương trình nghị sự châu Âu về di cư và cải cách Hệ thống tị nạn chung châu Âu (CEAS), qua đó tạo ra một cách tiếp cận thống nhất đối với nhập cư và tị nạn giữa các quốc gia thành viên. Đây là điều kiện căn bản để công tác phối hợp giữa các nước trong khối diễn ra một cách thuận lợi và hiệu quả. Ngoài ra, trong giai đoạn này, EU đã ký kết được thỏa thuận quan trọng đối với Thổ Nhĩ Kỳ về vấn đề di cư quốc tế. Theo thỏa thuận, những người di cư bất thường đến Hy Lạp từ Thổ Nhĩ Kỳ sau ngày 20 tháng 3 năm 2016, có thể bị trả lại Thổ Nhĩ Kỳ. Tương ứng với mỗi người di cư Syria trở về Thổ Nhĩ Kỳ, EU sẽ tiếp nhận một người tị nạn Syria từ Thổ Nhĩ Kỳ đến các quốc gia thành viên EU, tối đa là 72.000 người. Điều khoản này nhằm tạo ra một con đường hợp pháp cho người tị nạn, đồng thời ngăn chặn các trường hợp di cư bất thường. Việc thiết lập con đường di cư hợp pháp sẽ giúp dòng người di cư giảm bớt sự phụ thuộc vào các mạng lưới buôn lậu nguy hiểm. Theo đó, mô hình kinh doanh của những kẻ buôn người có thể bị vô hiệu hóa đáng kể. Hơn nữa, nguy cơ bị trả lại Thổ Nhĩ Kỳ cũng góp phần làm giảm sự quyết tâm của những người di cư có ý định lựa chọn hành trình nguy hiểm qua Biển Aegean đến Hy Lạp. Ngoài ra, theo thỏa thuận này, EU và Thổ Nhĩ Kỳ cam kết tăng cường tuần tra và giám sát dọc theo Biển Aegean, khiến người di cư bất hợp pháp khó có thể đến lãnh thổ EU. Một nội dung quan trọng khác trong thỏa thuận là việc EU cam kết hỗ trợ tài chính cho Thổ Nhĩ Kỳ để hỗ trợ tiếp nhận và cải thiện điều kiện sống cho người tị nạn tại nước này, quá đó làm giảm động lực di chuyển của họ tới EU.

Thứ ba, để đối phó với tình trạng quá tải về khả năng tiếp nhận người di cư quốc tế, các nước thành viên EU đã tăng cường hơn nữa các biện pháp quản lý đường biên giới. Nhiều nước đã đầu tư công nghệ tiên tiến và hệ thống giám sát để giám sát và kiểm soát biên giới của họ hiệu quả hơn. Hệ thống máy bay không người lái, cảm biến và các thiết bị giám sát khác được sử dụng để phát hiện các vụ vượt biên trái phép cũng như xác định các mối đe dọa an ninh tiềm ẩn. Ngoài ra, trong giai đoạn này, Frontex - cơ quan chịu trách nhiệm điều phối các hoạt động kiểm soát biên giới giữa các quốc gia thành viên EU được tăng cường thêm nhân sự và các nguồn lực vật chất khác để phát huy tối đa chức năng của mình. Trước bối cảnh phân bố người di cư và xin tị nạn không đồng đều thì vai trò của cơ quan điều phối như Frontex càng trở nên cấp thiết hơn. Tiếp theo, bên trong nội bộ EU, một số nước thành viên triển khai ký kết các thỏa thuận song phương với các nước láng giềng để tăng cường tuần tra chung, chia sẻ thông tin và các biện pháp để ngăn chặn việc vượt biên bất thường. Tiêu biểu như các thỏa thuận giữa Pháp và Ý, giữa Tây Ban Nha và Morocco, giữa Hungary và Serbia, hay giữa Áo và Slovenia nhằm kiểm soát các cung đường di chuyển tới châu Âu thông qua đường biển cũng như đất liền. Trong khi đó, ở bên ngoài, EU chủ động cải thiện quan hệ với các nước thứ ba, đặc biệt là ở Bắc Phi và Trung Đông kiểm soát dòng người di cư, đồng thời tạo điều kiện cho họ trở về. Tựu chung, những biện pháp trên góp phần đáng kể vào việc hạn chế dòng người di cư bất hợp pháp tới châu Âu kể từ năm 2016.

Thứ tư, trong khi một số nền kinh tế châu Âu tiếp tục suy thoái thì tình hình tại các quốc gia khởi nguồn của dòng người di cư tới khu vực này trở nên ổn định hơn. Tình trạng kinh tế ảm đạm ở một số nước EU làm giảm cơ hội việc làm cho người dân và khiến họ trở thành những điểm đến kém hấp dẫn hơn đối với người di cư. Châu Âu được xem là khu vực chịu hậu quả nặng nề nhất từ suy thoái kinh tế toàn cầu và tình trạng này kéo dài trong nhiều năm. Vương quốc Anh là một ví dụ điển hình do giá trị của đồng Bảng suy giảm cùng với bất ổn chính trị do quá trình Brexit kéo dài. Trong khi đó, điều kiện kinh tế, an ninh và chính trị ở nhiều nước tại Trung Đông-Bắc Phi và châu Mỹ Latinh được cải thiện hơn so với giai đoạn trước. Ở nhiều nơi, xung đột đã lắng xuống hoặc đang trong tiến trình hòa giải.

Ví dụ, thất bại quân sự của IS ở Iraq và Syria hay đàm phán hòa bình ở Colombia được thúc đẩy đã làm giảm bớt tình trạng bạo lực và mang lại sự ổn định tạm thời đối với cuộc sống người dân. Ở một số quốc gia khác, cải cách và chuyển đổi chính trị khiến cấu trúc quản trị ổn định hơn. Đơn cử như quá trình chuyển đổi sang chế độ dân sự ở Tunisia sau Mùa xuân Ả Rập đã giúp nước này khắc phục khủng hoảng chính trị. Đảng Hồi giáo Ennahda cầm quyền và các đảng đối lập ở Tunisia đã tìm được tiếng nói chung trong một số vấn đề, bao gồm cả nhân sự lãnh đạo, điều hành đất nước. Ngoài ra, các nỗ lực khôi phục nền kinh tế ở một số khu vực tạo ra cơ hội việc làm và cải thiện điều kiện sống, làm giảm động lực cho người dân di cư tìm kiếm cơ hội ở các nước khác.

3.3. Tác động đến EU

3.3.1. Tác động tích cực

Trước hết, việc gia tăng số lượng người nhập cư từ các nước thuộc Liên Xô cũ kể từ sau những năm 1990 là điều kiện thuận lợi cho tiến trình mở rộng của EU về phía Đông xét trên khía cạnh chính trị và nhân khẩu học.

Về chính trị, cộng đồng người nhập cư ảnh hưởng nhất định tới dư luận và động lực chính trị của các quốc gia thành viên EU về vấn đề kết nạp thêm thành viên. Tranh luận về chính sách nhập cư và tị nạn giúp định hình rõ hơn về thái độ của công chúng đối với việc mở rộng của EU, đặc biệt là những quốc gia có dân số nhập cư lớn. Những người di cư từ các nước Đông Âu cũng đóng vai trò như chất xúc tác thúc đẩy khát vọng của người dân tại quê hương họ trở thành một phần của EU. Trải nghiệm điều kiện sống tốt hơn tại các nước thành viên EU là bằng chứng sống động về những lợi ích mà tổ chức này có thể mang lại. Về nhân khẩu học, người nhập cư tại nhiều quốc gia thành viên EU trở thành một thành phần quan trọng trong sự thay đổi dân số của họ bên cạnh sự gia tăng tự nhiên. Số người trong độ tuổi lao động được bổ sung vào EU trong giai đoạn từ những năm 1990 đến 2001 là khoảng 5,6 triệu người [Maria Rita Testa, 2014]. Với những kỹ năng thể mạnh của mình, người di cư từ các quốc gia như Ukraine, Moldova, Belarus và các nước Baltic có cơ hội tìm kiếm việc làm trong ngành xây dựng, nông nghiệp, sản xuất và y tế, qua đó bổ sung thêm nguồn lực lao động cho các nước thành viên EU. Đáng

chú ý, trong giai đoạn này Đức trở thành điểm đến phổ biến của những người người gốc Do Thái từ các nước Liên Xô, với số lượng người nhập cư nhiều hơn cả Israel [Moshe Semyonove et al, 2008].

Bên cạnh đó, cộng đồng người di cư này góp phần vào sự đa dạng văn hóa, phát triển kinh tế và quan hệ xuyên biên giới giữa EU và các quốc gia thuộc Liên Xô cũ. Dòng người nhập cư giúp làm phong phú thêm các xã hội châu Âu với nền tảng ngôn ngữ và truyền thống đa dạng. Quá trình hòa nhập có thể tạo các cộng đồng đa văn hóa sôi động, thúc đẩy giao lưu và hiểu biết lẫn nhau. Người dân tộc Nga, Ukraine, Belarus và các nhóm khác di tản khắp châu Âu, mang theo truyền thống văn hóa, ngôn ngữ, ẩm thực và nghệ thuật độc đáo của họ. Sự pha trộn văn hóa giữa những người nhập cư này và các xã hội châu Âu thúc đẩy trao đổi ý tưởng, giao thoa các giá trị truyền thống, từ đó tạo ra các biến thể văn hóa mới. Trên thực tế, các cộng đồng nói tiếng Nga được hình thành trên khắp châu Âu, tạo ra các trung tâm nơi mọi người có thể bảo tồn di sản văn hóa, đồng thời thích nghi với môi trường sống mới. Người nhập cư đóng vai trò là cầu nối giữa các nước EU và quốc gia xuất xứ của họ, tạo điều kiện trao đổi văn hóa, du lịch, thương mại, đầu tư và quan hệ ngoại giao.

Thứ hai, về kinh tế, dòng người di cư là nguồn bổ sung lao động cần thiết cho các quốc gia thành viên EU. Một mặt, họ giúp bổ sung nguồn nhân lực giá rẻ với đa dạng các kỹ năng ngoại ngữ cho các công ty du lịch; mặt khác họ là đầu mối quan trọng thu hút nguồn khách du lịch với lý do thăm thân. Trong giai đoạn này, nhiều nước châu Âu phải đối mặt với những thách thức về nhân khẩu học như già hóa dân số và tỷ lệ sinh giảm. Năm 2000, Liên hợp quốc đưa ra khái niệm “di cư thay thế” trên cơ sở nhận định rằng số lượng người di cư là cần thiết để bù đắp sự suy giảm về dân số tự nhiên của các nước EU.

Theo thống kê năm 2007, tổng dân số của 27 nước châu Âu tăng 4.8% (tương đương với 2,4 triệu người), trong đó 80% là người nhập cư [Anja Wiesbrock, 2010, tr.23]. Kể từ những năm 1960, tỉ lệ tăng dân số tự nhiên của phần lớn các nước trong khu vực bắt đầu xu hướng giảm. Người nhập cư giúp bổ sung dân số trong độ tuổi lao động tại các nước. Khi dân số bản địa đến tuổi nghỉ hưu gia

tăng, người nhập cư và thế hệ kế tiếp của họ có thể góp phần duy trì tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động ở mức ổn định. Điều này rất cần thiết cho năng suất kinh tế cũng như hỗ trợ các hệ thống phúc lợi xã hội tại các nước. Trong khi đó, các cộng đồng nhập cư có tỷ lệ sinh cao hơn dân số bản địa, giúp bù đắp tỷ lệ sinh giảm ở người châu Âu bản địa, góp phần ổn định hoặc tăng trưởng dân số. Hơn nữa, dù áp dụng các biện pháp thắt chặt các thủ tục nhập cư nhưng nhiều nước EU vẫn khuyến khích các lao động có tay nghề cao. Theo thống kê, trừ nước Đức, hầu hết các nước EU có tỉ lệ người nhập cư có trình độ học vấn và kỹ năng làm việc ở mức cao. Tại Vương quốc Anh, số lượng sinh viên đại học tốt nghiệp có nguồn gốc nước ngoài nhiều gấp đôi với sinh viên bản xứ. Tương tự, tỉ lệ này tại Pháp, Ý và Thụy Điển lần lượt là 31%, 38%, 16% [Sara de la Rica, 2013]. Đây là kết quả của nhiều năm thực hiện chính sách thu hút nhân tài của các quốc gia kể trên.

Để đối phó với những thách thức kinh tế, một số nước EU thay đổi chính sách nhập cư của họ theo hướng ưu tiên công nhân lành nghề có thể đóng góp vào sự phục hồi và tăng trưởng kinh tế. Điều này dẫn đến các chính sách nhập cư của các nước tập trung hơn vào việc lấp đầy các khoảng trống lao động trong các lĩnh vực chính. Những đóng góp của lực lượng lao động này cho các nền kinh tế châu Âu là không thể phủ nhận qua các giai đoạn lịch sử. Người nhập cư giúp quá trình phân bổ lao động hiệu quả hơn, qua đó tác động tích cực đến phát triển kinh tế và xã hội ở hầu hết các quốc gia liên quan. Họ đã giúp khóa lấp sự thiếu hụt lao động trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Thậm chí họ có thể là nguồn sáng tạo thông qua các quan điểm và cách làm mới. Ngoài ra, những người di cư trẻ, có tay nghề cao có thể đóng góp đáng kể vào tài chính công thông qua thuế, dẫn đến lợi nhuận ròng cho các nước sở tại. Ngoài ra, dân số nhập cư có xu hướng trẻ hơn và có tỷ lệ sinh cao hơn, điều này có thể bù đắp tỷ lệ sinh giảm và hỗ trợ tính bền vững của các hệ thống phúc lợi xã hội. Ngược lại, thông qua làm việc và nộp thuế, người nhập cư đóng góp vào tăng trưởng GDP, đổi mới kinh doanh, thúc đẩy năng suất kinh tế nói chung tại các nước thành viên EU. Các doanh nhân nhập cư thường tham gia vào các hoạt động xuất nhập khẩu, đầu tư vào các doanh nghiệp và tạo mối liên kết giữa thị trường EU và nước sở tại của họ.

Thứ ba, tác động từ suy thoái kinh tế toàn cầu và di cư quốc tế chất xúc tác làm gia tăng sự gắn kết nội khối EU khi các chính phủ hợp tác tìm cách giải quyết tình trạng thất nghiệp và bất bình đẳng xã hội gia tăng. Giai đoạn sau năm 2000, EU chứng kiến sự ra đời của 2 hiệp ước quan trọng là Hiệp ước Nice (ký kết năm 2001) và Hiệp ước Lisbon (ký kết năm 2007), góp phần hiện đại hóa cơ cấu tổ chức của EU để phù hợp với quy mô hoạt động của tổ chức này. Mặc dù bản thân Hiệp ước Nice không trực tiếp đề cập đến vấn đề nhập cư, nhưng nó đã đặt nền móng cho những thay đổi về thể chế có thể gián tiếp tác động đến chính sách nhập cư. Bằng cách hợp lý hóa các quy trình ra quyết định và tăng cường chức năng của các tổ chức EU, Hiệp ước tạo ra một khuôn khổ chặt chẽ và hiệu quả hơn để giải quyết các thách thức chung, bao gồm di cư và tị nạn.

Trong khi đó, Hiệp ước Lisbon bao gồm các điều khoản hướng tới việc tăng cường hợp tác giữa các quốc gia thành viên EU trong lĩnh vực tị nạn và nhập cư. Điều 79 của Hiệp ước cho phép một nhóm ít nhất 9 quốc gia thành viên thiết lập cơ chế hợp tác tăng cường trong lĩnh vực này, với điều kiện không làm suy yếu thị trường nội khối. Bên cạnh đó, trong giai đoạn 2010-2015, cuộc khủng hoảng nhập cư cũng làm bộc lộ những hạn chế trong hệ thống chính sách của EU. Các thể chế của EU và luật di cư hiện hành, bao gồm Quy định Dublin, đã tỏ ra không hiệu quả và cần được chỉnh sửa hoặc thay thế. Có thể thấy, làn sóng di cư vào châu Âu tạo ra thách thức không nhỏ đối với EU, buộc Liên minh này phải đề ra các giải pháp cấp bách, nhằm tháo gỡ những nút thắt của khủng hoảng. Mặc dù các nhà lãnh đạo của EU cố gắng xây dựng một cơ chế phân bổ người tị nạn cho các nước thành viên nhưng vẫn vướng phải những bất đồng từ nhiều bên. Trong giai đoạn khủng hoảng, dòng người xin tị nạn thường được xem là gánh nặng tài chính của các nước tiếp nhận. Một số quốc gia có những phản ứng gây tranh cãi như Pháp ban hành lệnh cấm mang khăn che mặt, Geert Wilders của Hà Lan giành 15% số phiếu nhờ vào lập trường chống nhập cư và người Hồi giáo.

Tuy nhiên, trong trung và dài hạn, những nước này có thể thu lại nhiều lợi ích từ chi phí hội nhập (như ngôn ngữ và đào tạo chuyên môn) cũng như đóng góp của họ trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Do vậy, việc thống nhất được quan điểm và

nêu cao quyết tâm chính trị là điều kiện căn bản để các nước EU hoàn thiện hệ thống pháp lý về vấn đề di cư quốc tế tại khu vực. Kết quả kiểm soát dòng người di cư tới châu Âu cho thấy giá trị của sự đoàn kết nội khối cũng như hiệu quả của việc triển khai chính sách chung của EU về vấn đề di cư quốc tế. Đây là điều kiện cần thiết để các nước thành viên có cách tiếp cận thống nhất trong quá trình triển khai chính sách quốc gia và đóng góp nhiều hơn nữa vào công việc chung của toàn khối. Cuộc khủng hoảng di cư trong giai đoạn 2011-2015 đóng vai trò như một phép thử đối với tập thể các nước thành viên EU trong xử lý các mối đe dọa chung. Nó góp phần làm lộ rõ những khiếm khuyết trong hệ thống chính sách của EU liên quan tới vấn đề di cư quốc tế, qua đó giúp các nhà lãnh đạo nhận diện chính xác vấn đề và có những biện pháp quyết liệt hơn. Đồng thời, cách mà EU khắc phục hậu quả của khủng hoảng di cư trong giai đoạn 2016-2019 là cơ hội để các nước rà soát, đánh giá lại hiệu quả của hệ thống chính sách nội khối, từ đó phát triển hoàn thiện hơn.

Ở một góc độ khác, số lượng người di cư tới châu Âu giảm cũng giúp hạn chế những bất đồng trong chính trị EU. Đây thường xuyên được xem là vấn đề gây tranh cãi, đôi khi dẫn đến sự phân cực chính trị và chia rẽ xã hội. Tuy nhiên, khi nó phát triển đến đỉnh điểm và gây ra những hậu quả to lớn cho toàn khối thì đó là lúc đòi hỏi sự chung tay của tất cả các nước thành viên. Theo đó, việc kiểm soát tốt dòng người di cư vào châu Âu góp phần làm giảm cường độ của các cuộc tranh luận xung quanh chính sách liên quan đến nhập cư, từ đó thúc đẩy sự ổn định chính trị và gắn kết xã hội lớn hơn. Ngoài ra, cuộc khủng hoảng nhập cư góp phần đề cao tầm quan trọng của các giá trị nhân đạo và tình đoàn kết trong EU. Bất chấp những thách thức, nhiều quốc gia và cộng đồng châu Âu nêu cao tinh thần nhân văn thông qua các hoạt động chào đón người tị nạn. Các lực lượng tình nguyện và các tổ chức xã hội dân sự được huy động để hỗ trợ chỗ ở và lương thực những người có nhu cầu. Ngược lại, một bộ phận người nhập cư tích cực tham gia các hoạt động cộng đồng, góp phần gắn kết và hội nhập xã hội tốt hơn. Họ thành lập các tổ chức cơ sở, hiệp hội văn hóa và câu lạc bộ trong các lĩnh vực khác nhau, qua đó, thúc đẩy hòa nhập xã hội. Hơn nữa, sự tham gia của người nhập cư vào chính trị địa phương, tình nguyện và từ thiện giúp củng cố xã hội dân sự và tham gia dân chủ.

Thứ tư, những hệ lụy từ di cư quốc tế ở EU thúc đẩy các nước thành viên trong khối rà soát và điều chỉnh chính sách cho phù hợp. Kiểm soát nhập cư chặt chẽ hơn và các biện pháp an ninh biên giới tăng cường góp phần cải thiện an ninh quốc gia và an toàn công cộng tại các quốc gia thành viên EU, giảm nguy cơ khủng bố, tội phạm có tổ chức và các hoạt động liên quan đến di cư bất hợp pháp. Giờ đây các chính phủ có điều kiện để triển khai các hoạt động đảm an ninh quốc gia, đồng thời tăng cường chia sẻ thông tin với các nước EU, qua đó kịp thời phát hiện các mối đe dọa an ninh tiềm ẩn từ các phần tử khủng bố.

Ngoài ra, bằng cách ngăn chặn việc vượt biên bất thường và cung cấp các con đường hợp pháp cho di cư, EU có thể bảo vệ quyền lợi và an toàn của người di cư tốt hơn. Các phương thức hoạt động truyền thống của các tổ chức buôn người không còn phát huy hiệu quả. Ngoài ra, khi tình hình ở các khu vực biên giới không ở trong tình trạng quá tải, EU có thể phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn cho xử lý các đơn xin tị nạn cũng như các trường hợp di dân đang lưu trú tại các nước thành viên. Thậm chí, EU còn điều kiện triển khai các chính sách nhằm giải quyết tận gốc vấn đề di cư bất hợp thông qua đầu tư hỗ trợ phát triển, nâng cao quản trị và viện trợ nhân đạo cho các quốc gia có nhiều người di cư tới châu Âu. Ở góc độ khác, với ít người nhập cư hơn, các nước thành viên EU được giảm bớt áp lực về đảm bảo cơ sở hạ tầng, dịch vụ công cộng và hệ thống phúc lợi xã hội.

Do đó, các nước có cơ hội tập trung nhiều nguồn lực và quan tâm hơn vào việc hỗ trợ các cộng đồng người nhập cư đang sinh sống trong biên giới lãnh thổ quốc gia mình. Cụ thể, các chương trình hỗ trợ học tập ngôn ngữ, giao lưu văn hóa và thích ứng với thị trường lao động có điều kiện để phát triển mạnh mẽ hơn. Hơn nữa, giai đoạn 2016-2019 cũng là thời điểm thuận lợi để các nước EU điều chỉnh nền kinh tế và thị trường lao động của họ, bao gồm việc đẩy mạnh đầu tư vào tự động hóa và cải tiến năng suất và thúc đẩy đổi mới để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế theo những hướng mới. Việc dẫn dắt quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế theo hướng bền vững, giảm bớt sự phụ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch mang lại giá trị kép cho châu Âu. Một mặt khu vực này nâng cao được vị thế của mình trên trường quốc tế; mặt khác đẩy nhanh tiến trình phát triển các nguồn năng lượng mới, giảm bớt sự phụ thuộc vào phía Nga và Mỹ.

Bên cạnh đó, việc giảm nhập cư dẫn đến ít cạnh tranh việc làm hơn, qua đó làm giảm tỷ lệ thất nghiệp cho người lao động bản địa trong một số lĩnh vực nhất định. Như vậy, điều kiện thị trường lao động cho người dân bản địa được cải thiện tốt hơn. Trên thực tế, không ít người bản xứ tại châu Âu cảm thấy bị đe dọa vì bị đánh mất cơ hội việc làm vào tay người nhập cư, những người sẵn sàng chấp nhận mức thù lao thấp hơn nhiều so với mức lương tối thiểu.

3.3.2. Tác động tiêu cực

Bên cạnh những lợi ích từ di cư quốc tế mang lại, EU cũng phải đối mặt với nhiều khó khăn xét trên các khía cạnh khác nhau.

Thứ nhất, thách thức đi kèm với vấn đề nhập cư là phản ứng chính sách khác nhau của các nước thuộc Tây Bắc Âu, Nam Âu, Trung và Đông Âu. Điều này trước hết xuất phát từ việc phân bố dân nhập cư không đồng đều tại các quốc gia. Tỷ lệ người nước ngoài tính theo phần trăm dân số tổng dân số các nước EU trong giai đoạn 1990-2000 khác nhau đáng kể, với 37% tại Luxembourg so với 1% tại Cộng hòa Slovakia [Craig A. Parson & Timothy M. Smeeding, 2006, tr.51]. Bên cạnh đó, phản ứng chính sách của các nước còn phụ thuộc vào hệ thống pháp lý sẵn có cũng như sức ép từ phía người dân trong mỗi thời điểm cụ thể. Trong khi một số nước tiếp nhận thực hiện các chính sách để tạo điều kiện cho sự hòa nhập của những người nhập cư như việc mở các khóa học ngôn ngữ, đào tạo nghề và các chương trình hỗ trợ xã hội thì các nước như Hy Lạp, Ý, Bồ Đào Nha còn chưa thống nhất được phương án xử lý.

Tại Đức, cuộc bạo loạn tấn công bạo lực nhắm vào người nhập cư tại Wismar, Rostock-Lichtenhagen, Neubrandenburg và một số nơi khác trong năm 1992 gây nhiều khó khăn cho triển khai các chương trình hành động từ phía chính phủ nhằm hỗ trợ cộng đồng người nhập cư. Việc xử lý cuộc khủng hoảng nhập cư làm gia tăng bất đồng chính trị trong EU và từng quốc gia thành viên. Khả năng, tiềm lực kinh tế và nhu cầu tiếp nhận người nhập cư của mỗi nước thành viên không giống nhau nên khó hình thành một phương án thống nhất trong toàn khối. Điều kiện kinh tế khó khăn làm gia tăng sự khác biệt trong phản ứng chính sách của các nước thành viên đối với vấn đề nhập cư. Mức độ ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế thế giới tới các

nước là khác nhau. Ví dụ, tại Cộng hòa Séc, Đức và Ý, lao động nhập cư được tuyển dụng nhiều vào ngành công nghiệp sản xuất, nhất là ngành sản xuất ô tô. Khủng hoảng kinh tế thế giới khiến nhu cầu ô tô và các hàng hóa sản xuất khác giảm mạnh. Hậu quả là nhiều người lao động rơi vào tình trạng không có việc làm.

Ngược lại, ở các nước Bắc Âu và Hà Lan, nơi lao động nhập cư được tuyển dụng chủ yếu trong lĩnh vực y tế và công tác xã hội nên chịu ảnh hưởng ít nghiêm trọng hơn. Do đó, chính phủ các nước thành viên EU có cách tiếp cận khác nhau trong xử lý những vấn đề liên quan tới lao động nhập cư. Mặc dù tập trung vào việc quản lý di cư bất thường, di cư lao động vẫn là một khía cạnh quan trọng của nhập cư vào EU. Một số quốc gia EU, đối mặt với tình trạng thiếu lao động trong một số lĩnh vực nhất định, đã thực hiện các chính sách thu hút lao động lành nghề từ bên ngoài EU, trong khi những nước khác đã thắt chặt các quy tắc đối với các công dân ngoài EU tìm kiếm giấy phép lao động. Cụ thể, Thụy Điển và Đức những nước tiên phong thực hiện chính sách mở cửa đối với di dân quốc tế. Ngoại trưởng Thụy Điển Margot Wallstrom tuyên bố quan điểm cho rằng mọi người đều có quyền đề xin tị nạn. Trong khi đó, Thủ tướng Đức Thủ tướng Angela Merkel kêu gọi thiết lập hạn ngạch cho các nước châu Âu nhằm chia sẻ trách nhiệm tiếp nhận dòng người tị nạn, bao gồm cả những người từ Syria [British Broadcasting Corporation, 2015].

Trái lại, Hungary, Slovenia và một số nước trong khối lựa chọn giải pháp dựng hàng rào biên giới quốc gia do đang gặp phải những khó khăn về tài chính. Phản ứng không nhất quán trong EU khiến nhiều di dân không thể đến được đất nước mình mong muốn. Việc thắt chặt các biện pháp kiểm soát đường biên giới thiếu sự phối hợp giữa các nước thành viên EU đẩy những người di cư vào thế mắc kẹt tại nhiều nơi. Ví dụ, tháng 12/2015, khoảng 20.000 người tị nạn buộc phải dừng hành trình của mình tới Đức và một số nước bắc Âu do vấp phải sự ngăn chặn từ phía chính quyền Hungary và Slovenia. Nhiều người di cư không được chính quyền Croatia tiếp nhận và buộc phải quay trở lại Hungary, nơi mà họ cũng không được chào đón. Những người này bị dồn trở xuống phía Nam tại biên giới của Croatia, nơi cũng đang quá tải về khả năng tiếp nhận. Chính quyền Croatia cho rằng trách nhiệm để xảy ra tình trạng trên là do Thổ Nhĩ Kỳ và Hy Lạp không hỗ trợ người tị

nạn mà chuyển thẳng họ tới Hungary. Trong khi đó, điều kiện sống của họ trong giai đoạn chờ được giải quyết hồ sơ, thủ tục nhập cư là rất hạn chế. Đây là minh chứng cho sự thiếu đồng bộ trong hệ thống chính sách chung xử lý vấn đề di cư tại EU. Bên cạnh đó, Hiệp định Schengen cho phép đi lại, miễn hộ chiếu trong phần lớn EU, phải đối mặt với những thách thức khi một số quốc gia áp dụng lại các biện pháp quản lý dòng người di cư. Điều này đi ngược lại với những cam kết của các bên trong triển khai các điều khoản của Hiệp định. Ngoài ra, nỗ lực hội nhập giữa các quốc gia thành viên EU là khác nhau với một số quốc gia thực hiện các chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội trong khi những quốc gia khác phải đối mặt với những khó khăn do nguồn lực hạn chế hoặc sự phản đối chính trị.

Hơn nữa, trong khi nhiều nước châu Âu tiến hành các biện pháp kiểm soát chặt chẽ đường biên giới thì vẫn còn không ít các trường hợp người di cư quốc tế lựa chọn con đường bất hợp pháp, trong đó chủ yếu là thông qua vượt biên. Hiện tượng người di cư ở lại nước tiếp nhận lâu hơn so với thời hạn hợp đồng là khá phổ biến. Người dân di cư có thể tìm tới nhiều tuyến đường khác nhau để tới châu Âu, trong đó tuyến đường qua biển Địa Trung Hải được biết đến nhiều nhất. Ngoài ra, các tuyến đường bộ qua Balkan đã được sử dụng bởi những người di cư đi từ Trung Đông, châu Á và châu Phi. Việc vượt biên trái phép dẫn đến các cuộc khủng hoảng nhân đạo, với những người di cư thực hiện những hành trình nguy hiểm trên những chiếc thuyền quá đông đúc và không an toàn hoặc băng qua các tuyến đường bộ nguy hiểm. Nhiều người đã mất mạng khi cố gắng vượt qua những ngã tư này do đuối nước hoặc các mối nguy hiểm khác.

Ngoài ra, các mạng lưới tội phạm buôn lậu và buôn người khai thác những người di cư dễ bị tổn thương và thu lợi từ họ. Thực tế này làm hại những người di cư, đồng thời gây mất an ninh dọc theo các đường biên giới của châu Âu. Song song với nguyên nhân kinh tế, những khác biệt về quan điểm, chính sách tị nạn, chia sẻ gánh nặng và các biện pháp kiểm soát biên giới khiến mối quan hệ giữa các nước trở nên căng thẳng hơn. Đa số người dân tại Vương quốc Anh và Tây Ban Nha vẫn còn coi nhập cư là một gánh nặng; người dân tại Pháp, Đức, Hà Lan và Ý vẫn bị chia rẽ; trong khi người dân tại một số nước khác nhìn nhận về vấn đề

nhập cư một cách tích cực. Việc thắt chặt các biện pháp kiểm soát đường biên giới thiếu sự phối hợp giữa các nước thành viên EU đẩy những người di cư vào thế mắc kẹt tại nhiều nơi. Đơn cử như trường hợp nhiều người di cư không được chính quyền Croatia tiếp nhận và buộc phải quay trở lại Hungary, nơi mà họ cũng không được chào đón.

Trong khi đó, điều kiện sống của họ trong giai đoạn chờ được giải quyết hồ sơ, thủ tục nhập cư là rất hạn chế. Đây là minh chứng cho sự thiếu đồng bộ trong hệ thống chính sách chung xử lý vấn đề di cư tại EU. Bên cạnh đó, Hiệp định Schengen cho phép đi lại, miễn hộ chiếu trong phần lớn EU, phải đối mặt với những thách thức khi một số quốc gia áp dụng lại các biện pháp quản lý dòng người di cư. Điều này đi ngược lại với những cam kết của các bên trong triển khai các điều khoản của Hiệp định. Ngoài ra, nỗ lực hội nhập giữa các quốc gia thành viên EU là khác nhau với một số quốc gia thực hiện các chính sách hỗ trợ hòa nhập xã hội trong khi những quốc gia khác phải đối mặt với những khó khăn do nguồn lực hạn chế hoặc sự phản đối chính trị. Nhìn chung, việc thống nhất chính sách trong toàn EU về vấn đề di dân tiếp tục gặp nhiều thách thức. Quá trình đối phó với làn sóng nhập cư, các nước thành viên EU không thống nhất được phương án phân bổ hạn ngạch tiếp nhận số lượng người tị nạn và chuyển sang chỉ trích lẫn nhau.

Thứ hai, trong khi người nhập cư mang lại sự đa dạng văn hóa gia tăng cho châu Âu, họ cũng gây ra một số thách thức về mặt xã hội. Trong nhiều thập kỷ, dòng người di cư góp phần làm phong phú thêm bản sắc văn hóa tại châu Âu. Do đó, sự suy giảm nhập cư ảnh hưởng tới sự đa dạng văn hóa vốn có tại châu lục này. Thực tế này còn gây ra nhiều khó khăn cho các cộng đồng người nhập cư đang sinh sống tại đây. Quy mô của các cộng đồng bị thu hẹp có thể làm trầm trọng thêm cảm giác bị cô lập hoặc bị gạt ra ngoài lề trong xã hội các nước châu Âu. Xét về lâu dài, truyền thống văn hóa cũng như bản sắc của người nhập cư có thể bị mai một hoặc thậm chí là biến mất. Hơn nữa, mối quan hệ giữa người dân bản địa với cộng đồng dân nhập cư không phải lúc nào cũng diễn ra suôn sẻ. Những người dân bản địa cho rằng những người nhập cư đang làm biến dạng các chuẩn mực văn hóa châu Âu, đồng thời lấy đi nhiều cơ hội việc làm trong các lĩnh vực đòi hỏi tay nghề thấp. Tâm

lý bài ngoại và phân biệt chủng tộc nhằm vào các cộng đồng nhập cư có thể làm suy yếu sự gắn kết và ổn định xã hội. Bên cạnh đó, dòng người nhập cư trong những năm 1990 cũng gây căng thẳng cho các dịch vụ công cộng như chăm sóc sức khỏe, giáo dục và nhà ở. Các dịch vụ này có thời gian xử lý kéo dài hơn so với trước đây hoặc thậm chí rơi vào tình trạng quá tải. Sự sụp đổ của Liên Xô và các cuộc xung đột ở Balkan làm gia tăng nhập cư bất hợp pháp và buôn người qua biên giới EU. Dòng người này, thường chạy trốn bạo lực hoặc tìm kiếm cơ hội kinh tế, gây áp lực lên hệ thống kiểm soát nhập cư và an ninh biên giới, làm dấy lên lo ngại về quản lý biên giới và các lỗ hổng an ninh. Trường hợp người nhập cư tham gia vào các hoạt động tội phạm còn diễn ra phổ biến ở nhiều quốc gia. Nghèo đói, thất nghiệp hay phân biệt đối xử khiến một bộ phận người nhập cư có cảm giác thất vọng và bị xa lánh, từ đó có nhiều xu hướng thực hiện các hành vi phạm tội.

Theo thống kê, tại Ý, phần lớn các trường hợp phạm tội được thực hiện bởi những người gốc Albani và Romani. Tại Pháp, tỉ lệ phạm tội tại các thành phố lớn tập trung chủ yếu tại các vùng ngoại ô, nơi có đông đảo những người nhập cư sinh sống. Trong khi đó, với vai trò là một trung tâm tài chính ở châu Âu, Luxembourg trở thành mục tiêu cho các mạng lưới tội phạm xuyên quốc gia liên quan đến các hoạt động như rửa tiền, buôn người và buôn lậu ma túy. Những người nhập cư có khả năng tham gia vào các mạng lưới tội phạm này, với tư cách là thủ phạm hoặc nạn nhân. Suy thoái kinh tế khiến nhiều nước phải thực hiện cắt giảm ngân sách, qua đó ảnh hưởng tới các chương trình phúc lợi xã hội. Trong khi đó, số lượng các cá nhân và gia đình những người nhập cư rơi vào tình trạng thất nghiệp ngày càng gia tăng. Điều này làm gia tăng tâm lý bài ngoại, kỳ thị và phân biệt đối xử đối với cộng đồng nhập cư tại châu Âu. Theo kết quả thăm dò dư luận năm 2010, phần lớn các quốc gia thành viên EU tin rằng người nhập cư được hưởng lợi nhiều hơn là đóng góp vào thuế. Tây Ban Nha có tỷ lệ đồng ý với nhận định này cao nhất (67%), tiếp theo là Pháp, Đức và Anh (60%), Ý (51%) và Canada (50%). Hà Lan là quốc gia có sự chia rẽ lớn nhất về câu hỏi này khi 41% người được hỏi tin rằng người nhập cư là một gánh nặng tài chính, 24% ghi nhận đóng góp của người nhập cư đối với nền kinh tế quốc gia, và 25% không đưa ra đánh giá [Transatlantic trends, 2010].

Trên thực tế, người nhập cư, đặc biệt là những người bị hạn chế tiếp cận với các phúc lợi xã hội và mạng lưới hỗ trợ phải đối mặt với nguy cơ nghèo đói và dễ bị tổn thương cao. Họ không được tiếp cận đầy đủ với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và giáo dục. Nhiều cá nhân phải đối mặt với nguy cơ cao bị bóc lột, lạm dụng hoặc chấp nhận công việc không có giấy tờ, thậm chí là phi pháp. Những ảnh hưởng tiêu cực từ vấn đề nhập cư đặt ra yêu cầu cho các nước châu Âu phải ưu tiên các chương trình trung và dài hạn trong giai đoạn tiếp theo. Tình hình còn trở nên tồi tệ hơn trong bối cảnh các nước EU phải đối mặt với hậu quả từ cuộc khủng hoảng nợ công vẫn chưa được khắc phục. Chi phí trước mắt đảm bảo cuộc sống cho người nhập cư đặt gánh nặng lên ngân sách quốc gia của các nước thành viên EU. Hơn nữa, nguồn thu từ thuế bị suy giảm do tỷ lệ người nhập cư có việc làm thấp, trong khi chi phí xã hội lại cao. Ngoài ra, dòng người nhập cư tạo ra sức ép đối với các dịch vụ công cộng như chăm sóc sức khỏe, giáo dục và hệ thống phúc lợi xã hội tại nhiều nước. Do số lượng người nhập cư tăng đột ngột, các dịch vụ công không đủ khả năng đáp ứng cùng lúc nhu cầu của cả người nhập cư và người dân địa phương, dẫn đến thời gian chờ đợi lâu hơn và giảm chất lượng chăm sóc. Ở khu vực thành thị, tình trạng thiếu nhà ở và giá thuê nhà tăng ảnh hưởng tới chất lượng cuộc sống của người dân. Các trại tị nạn quá đông đúc và tạm bợ làm dấy lên những lo ngại về nhân đạo và gây ra những rủi ro về sức khỏe và an toàn. Bên cạnh đó, khủng hoảng nhập cư cũng là chất xúc tác cho sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân tộc ở châu Âu với tâm lý kỳ thị và bài ngoại. Những người bản địa lo ngại về nguy cơ cạnh tranh việc làm từ phía người nhập cư, nhất là những công việc lao động phổ thông. Điều này tạo ra sự chia rẽ trong cộng đồng và giảm sự gắn kết trong xã hội.

Thứ ba, cuộc khủng hoảng nhập cư làm dấy lên những lo ngại về an ninh, đặc biệt là liên quan đến các phần tử khủng bố trong dân số di cư. Mặc dù đại đa số người nhập cư là những người tị nạn thực sự chạy trốn khỏi xung đột và đàn áp nhưng không loại trừ khả năng các phần tử khủng bố có thể giả danh thân phận tị nạn để thực hiện các âm mưu khủng bố nhằm vào các nước châu Âu. Nguy cơ này không chỉ dừng lại trên lý thuyết sau vụ tấn công khủng bố vào trụ sở của Tạp chí Charlie

Hebdo tại Paris, Pháp hồi tháng 7/2015. Đáng chú ý, ông Bernard Cazeneuve, Bộ trưởng Bộ nội vụ Pháp cho biết nước này không nhận được thông tin gì liên quan tới Abdelhamid Abaaoud, kẻ chủ mưu của vụ tấn công, từ các nước thành viên EU dù tên này nằm trong danh sách truy nã quốc tế. Lỗ hổng trong hệ thống an ninh này buộc EU phải tăng cường các biện pháp an ninh, nhất là tại các nước cử binh lính tham gia chiến dịch không kích chống Tổ chức Nhà nước Hồi giáo tự xưng tại Iraq và Syria. Hơn nữa, việc tăng cường giám sát dòng người xin tị nạn vào châu Âu làm trầm trọng thêm căng thẳng xã hội và kỳ thị vốn đã tồn tại từ lâu trong người dân bản địa. Theo đó, những mầm mống của bất ổn xã hội gia tăng tại nhiều quốc gia trong khu vực.

Thứ tư, thay đổi về dòng người nhập cư tới châu Âu cũng tác động tới kinh tế khu vực, cả trong ngắn hạn và dài hạn. Điều này trước hết được biểu hiện qua khía cạnh đóng góp cho tăng trưởng kinh tế. Trong chừng mực nào đó, sự suy giảm nhập cư khiến nhu cầu tiêu dùng giảm, tăng trưởng kinh tế chậm hơn. Sự suy giảm nhập cư dẫn đến giảm cơ hội kinh tế cho các cá nhân và doanh nghiệp thiếu số, đặc biệt là trong các lĩnh vực phụ thuộc nhiều vào lao động nhập cư như nông nghiệp, xây dựng, chăm sóc sức khỏe và khách sạn. Trong xã hội các nước châu Âu, lao động phổ thông được phân công chủ yếu cho bộ phận dân nhập cư, những người sẵn sàng chấp nhận đảm nhiệm những công việc nặng nhọc với mức lương thấp hơn nhiều so với người bản xứ. Một số ngành công nghiệp có thể phải đối mặt với tình trạng thiếu lao động, từ đó dẫn tới hạ thấp năng suất và tăng trưởng kinh tế. Thực trạng này xuất hiện ở hầu hết các nước thành viên EU, tiêu biểu như Đức, Vương quốc Anh, Ý, Thụy Điển và Tây Ban Nha. Trên thực tế, không ít các doanh nghiệp châu Âu đã từng phải đối mặt với giai đoạn thiếu hụt lao động phổ thông, gây ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả kinh doanh, sản xuất. Xét trên góc độ khác, thiếu hụt nguồn lao động nhập cư cũng khiến tinh thần kinh doanh, đổi mới tại một số nước bớt sôi động hơn. Những người từ các nơi khác tới châu Âu mang theo các kỹ năng cũng như tài năng đa dạng góp phần đổi mới thúc đẩy năng lực khả năng cạnh tranh kinh tế trong khu vực. Trong khi đó, xét về dài hạn, số lượng người nhập cư ít đi sẽ ảnh

hưởng xấu tới cơ cấu lao động tại các nước châu Âu. Nhập cư đóng một vai trò quan trọng trong việc định hình xu hướng nhân khẩu học ở nhiều nước EU, bao gồm bù đắp dân số già và góp phần tăng trưởng dân số trong bối cảnh tỷ lệ sinh tại khu vực này ngày càng giảm.

Như vậy, trong giai đoạn 1993-2019, EU trải qua một quá trình biến động sâu sắc ở nhiều mặt. Về mặt chính trị, sự gia tăng của chủ nghĩa dân túy đã tạo ra làn sóng phản đối các thể chế trung ương EU, thúc đẩy các chính sách “tái chủ quyền” ở các nước thành viên. Đồng thời, mâu thuẫn nội khối giữa Bắc-Nam và Đông-Tây càng rõ. Các nước phía Nam, vốn chịu ảnh hưởng khủng hoảng nợ công và thất nghiệp cao, thường cảm thấy thiệt thòi trong phân bổ nguồn lực EU; trong khi các nước phía Bắc đòi hỏi kỷ luật tài khóa và hiệu suất cao hơn. Ở phía Đông, một số chính phủ theo xu hướng dân túy, “chủ nghĩa bất thường dân chủ” đặt vấn đề về quyền lực liên minh và gây căng thẳng trong giá trị chung EU. Về mặt kinh tế, EU đối mặt với nghịch lý “tăng trưởng chậm giữa dân số già”. Nhu cầu về lao động trẻ, năng suất cao trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết trong khi nhiều quốc gia thành viên phải đối phó với dân số già hóa, quỹ hưu trí căng thẳng, chi phí y tế tăng cao. Trong bối cảnh này, di cư quốc tế vừa là gánh nặng vừa là cơ hội để EU bổ sung lực lượng lao động, đóng góp thuế, thúc đẩy đổi mới, bù đắp vùng thiếu lao động. Về mặt an ninh, EU đứng trong một môi trường phức tạp hơn trước: rủi ro khủng bố xuyên quốc gia, hoạt động tội phạm có tổ chức, buôn người, các hình thức môi đe dọa khác, làm tăng tính bất định. Các đơn vị cảnh sát và các cơ quan an ninh phải phối hợp xuyên biên giới mạnh hơn, cần cơ chế chung để chia sẻ thông tin, truy vết xuyên quốc gia, và phát triển phòng thủ mạng, trong khi vẫn giữ cân bằng giữa tự do cá nhân và an ninh. Về mặt văn hóa-xã hội, việc tiếp nhận người nhập cư và tích hợp các cộng đồng đa dạng đã đưa ra những thử thách lớn: phân biệt chủng tộc, kỳ thị tôn giáo, cưỡng ép đồng hóa, áp lực lên bản sắc quốc gia và châu Âu. Tranh luận về bản sắc châu Âu” trở thành một vấn đề trung tâm. Khi các chính phủ và xã hội dân cư đối mặt với dòng người nhập cư, những quyết định về giáo dục, ngôn ngữ, pháp luật chống kỳ thị, bảo vệ quyền thiểu số đều trở nên nhạy cảm và mang tính định hình tương lai xã hội EU.

Tiểu kết chương 3

Thực trạng di cư quốc tế tại EU trong giai đoạn 1993-2019 cho thấy đây là vấn đề phức tạp, đòi hỏi sự quyết tâm chính trị cao hơn nữa của các nước thành viên để có thể giải quyết được vấn đề một cách triệt để. Đối tượng người di cư tới EU ngày càng đa dạng, không chỉ về nguồn gốc quốc tịch mà còn về động cơ thúc đẩy. Bên cạnh lý do tị nạn chính trị, số người tìm đến châu Âu vì mục đích kinh tế, lao động, du lịch hay du học ngày càng nhiều. Trong khi đó, việc định danh những người tị nạn chính trị với những người tị nạn kinh tế, môi trường trở nên ngày càng phức tạp. Ngoài ra, đi kèm với xu hướng di dân tới châu Âu là khả năng chuyển đổi trạng thái từ người di cư hợp pháp thành di cư bất hợp pháp rất dễ xảy ra nhưng lại khó kiểm soát. Thông qua một số tổ chức hoạt động phi pháp, nhiều người trong số này tìm cách ở lại định cư tại châu Âu. Trước bối cảnh đó, EU cố gắng triển khai các biện pháp nhằm kiểm soát chặt chẽ đường biên giới, đồng thời phân bổ người di cư quốc tế một cách hợp lý tùy theo khả năng của các nước thành viên. Tuy nhiên, sự khác biệt trong cách tiếp cận và triển khai chính sách của các nước khiến EU chưa thể tạo ra một cơ chế đủ mạnh để thực hiện những chính sách chung của toàn khối. Kết quả là, vấn đề di cư tại châu Âu tiếp tục là một bài toán khó, để lại những hệ lụy kéo dài.

Không thể phủ nhận những giá trị tích cực mà dòng người di cư quốc tế mang lại cho EU trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội, đặc biệt trong bối cảnh nhiều nước thành viên đang phải đối mặt với tình trạng già hóa dân số nghiêm trọng. Tuy nhiên, xu hướng nhìn nhận tiêu cực về di cư quốc tế trở nên ngày càng phổ biến trong xã hội các nước. Trong đó, tác động kép từ cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu và cuộc khủng hoảng nhập cư những năm 2010 là nhân tố chủ yếu khiến EU phải quyết tâm điều chỉnh chính sách và kêu gọi sự đoàn kết, trách nhiệm của các nước thành viên. Sự quá tải về khả năng tiếp nhận người di cư quốc tế dẫn tới những chia rẽ về mặt chính trị, suy thoái về kinh tế, bất ổn về xã hội và mai một về văn hóa tại nhiều nước. Ngoài ra, dòng người đổ về châu Âu còn gây ra những mối đe dọa về an ninh vì gây ra tình trạng hỗn loạn tại biên giới các nước cửa ngõ của châu lục này. Hơn nữa, khả năng các phần tử khủng bố mạo danh

người tị nạn để xâm nhập vào châu Âu trở nên hiện hữu. Do vậy, áp lực đặt ra đối với EU với vai trò là chủ thể thống nhất ứng phó với những hệ lụy vấn đề di cư quốc tế ngày càng gia tăng. Nói tóm lại, kết thúc giai đoạn 1993-2019, EU đứng trước một nghịch lý: muốn trở thành liên minh mạnh mẽ và đồng nhất, nhưng lại có sự đa dạng sâu sắc về lịch sử, giá trị, năng lực và điều kiện phát triển giữa các thành viên. Thành công của EU trong giai đoạn tiếp theo phụ thuộc vào khả năng đối thoại nội khối, quản lý di cư thông minh, phát triển kinh tế bền vững giữa dân số già, xây dựng an ninh linh hoạt nhưng không cứng nhắc, và nuôi dưỡng bản sắc châu Âu vừa chung vừa đa dạng.

Chương 4. CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VẤN ĐỀ DI CƯ QUỐC TẾ CỦA EU (1993-2019)

Chính sách đối với vấn đề di cư quốc tế (tập trung vào dòng người di cư từ bên ngoài vào) của EU giai đoạn 1993 – 2019 được xây dựng trên 3 nền tảng (1) Cơ sở pháp lý, các giá trị về nhân quyền và luật pháp quốc tế; (2) Khuôn khổ và cơ chế pháp lý của EU trong quá trình nhất thể hóa và định hình thiết chế chung; và (3) Xây dựng chính sách chung để ứng phó với thực trạng di cư mà EU và các nước thành viên phải đối mặt đã được phân tích ở Chương 3. Sự ra đời và nội dung của các chính sách đối với di cư quốc tế của EU trong giai đoạn này là tổng hoà của 3 khía cạnh nêu trên.

4.1. Cơ sở pháp lý cho chính sách của EU đối với vấn đề di cư quốc tế (1993 - 2019)

Cơ sở định hình chính sách và hành động chung của EU đều dựa trên các cam kết tự nguyện và dân chủ và là các thỏa thuận mang tính ràng buộc về mặt pháp lý. Trong tiến trình nhất thể hóa vấn đề di cư ở EU, các giá trị mang tính phổ quát về nhân quyền được ghi nhận trong các văn bản pháp lý quốc tế, những cam kết trong các Công ước, Hiệp ước đã được các nước thành viên thống nhất thực hiện là cơ sở cho các khuôn khổ chính sách di cư chung mà EU hướng tới.

4.1.1. Những giá trị mang tính phổ quát về nhân quyền

4.1.1.1. Quyền con người của người di cư và tị nạn

Trong Điều 1 Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền (UDHR) - một văn kiện đặt ra các quyền con người mang tính phổ quát, vượt lên trên giới hạn văn hóa, tôn giáo, pháp luật và chính trị được thông qua vào năm 1948 có nêu rõ, “Mọi người sinh ra đều tự do và bình đẳng về phẩm giá và quyền con người” [UN General Assembly, 1948]. Trong khi khái niệm “phẩm giá con người” là nền tảng của mọi quyền con người và không bao giờ có thể bị tước bỏ, thì các điều khoản tiếp theo của UDHR tiếp tục thừa nhận hai nguyên tắc then chốt của luật nhân quyền quốc tế là quyền bình đẳng và cấm mọi hình thức phân biệt đối xử, cũng như “quyền sống, tự do và an ninh cá nhân.” Ngoài ra, Điều 13.2 của UDHR ghi nhận quyền tự do đi lại, nhấn mạnh, “ai cũng có quyền rời bất kỳ quốc gia nào, kể cả quốc gia của mình,

và trở về quốc gia mình.” Do đó, mọi quy định của UDHR đều áp dụng cho người di cư, người tị nạn và người xin tị nạn.

Các quyền của người di cư và tị nạn cũng được ghi nhận trong những Công ước nhân quyền quốc tế khác, như Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR), thông qua năm 1966 (đặc biệt là Điều 7 về cấm tra tấn và Điều 12 về tự do đi lại), Công ước của Liên hợp quốc về chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục con người (gọi tắt là CAT) năm 1984, hay Công ước về Quyền trẻ em năm 1989. Nói cách khác, như Cao ủy Nhân quyền Liên Hợp Quốc Zeid Ra’ad Al Hussein đã từng khẳng định, “Luật quốc tế quy định người di cư, bất kể tình trạng pháp lý của họ, họ đến biên giới bằng cách nào, đến từ đâu hay trông như thế nào, đều được hưởng các quyền con người của mình” [OHCHR 2015, ii].

Trong Tuyên bố New York về người tị nạn và người di cư - văn kiện chính trị được thông qua tại Hội nghị cấp cao của Liên Hợp Quốc về người tị nạn và người di cư, tổ chức ở New York tháng 9/2016 dưới sự chủ trì của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc Khóa 71 - các nhà lãnh đạo thế giới đã tái khẳng định rằng người tị nạn và người di cư là các chủ thể có quyền và vì vậy được hưởng các quyền con người và tự do cơ bản, phổ quát như mọi cá nhân khác, bất kể tình trạng pháp lý của họ. Ngay ở phần mở đầu, Tuyên bố New York tái khẳng định các nguyên tắc của Hiến chương Liên Hợp Quốc, Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền và các công ước mang tính phổ quát là nền tảng đạo lý và pháp lý cho mọi hành động liên quan đến người di cư và tị nạn [UN General Assembly, 2016].

4.1.1.2. Bảo vệ người tị nạn

Có thể nói, Luật quốc tế dành sự bảo vệ kép cho người tị nạn và người xin tị nạn, trong đó, nếu người di cư được hưởng sự bảo vệ chung từ các Công ước về nhân quyền mang tính phổ quát, thì họ cũng được hưởng thêm các biện pháp bảo vệ bổ sung được ghi nhận trong nhiều công cụ pháp lý quốc tế. Trước hết, *quyền xin tị nạn* lần đầu tiên được tuyên bố tại Điều 14 của UDHR, nhấn mạnh, “bất cứ ai cũng có quyền tìm kiếm và được hưởng quyền tị nạn ở các quốc gia khác để tránh bị bức hại” [UN General Assembly, 1948].

Công ước Geneva năm 1951 về Quy chế người tị nạn - thường được gọi là “Công ước người tị nạn 1951” - là nền tảng của luật quốc tế trong việc bảo vệ người tị nạn. Được xây dựng nhằm ứng phó với các làn sóng di dân quy mô lớn ở châu Âu giai đoạn sau Chiến tranh Thế giới lần thứ II, Công ước nêu rõ các quyền gắn với quy chế tị nạn và nghĩa vụ của các quốc gia thành viên [UN General Assembly, 1951]. Bên cạnh đó, nguyên tắc “không trục xuất hay trả về” (non-refoulement) được quy định tại Điều 33 là nguyên tắc cốt lõi của Công ước, trong đó quy định “cấm đưa người tị nạn trở lại nơi mà có căn cứ hợp lý để cho rằng họ có thể đối mặt với nguy hiểm hay bức hại.” Quy định này cũng áp dụng với người xin tị nạn chưa được quyết định cuối cùng. Công ước không cho phép bảo lưu đối với Điều 33, vì vậy các quốc gia thành viên không thể miễn trừ nghĩa vụ này [UN General Assembly, 1951]. Nghị định thư năm 1967 mở rộng phạm vi địa lý của Công ước để bảo vệ toàn bộ người tị nạn mà không giới hạn lãnh thổ [UN General Assembly, 1967]. Những văn bản pháp lý mang tính phổ quát trên được coi là cơ sở cho chính sách quản lý di cư của EU khi tất cả các quốc gia châu Âu đều đã phê chuẩn Công ước Geneva 1951 và Nghị định thư 1967. Đặc biệt là việc Cơ quan về quyền cơ bản của Liên Minh châu Âu (FRA) vào năm 2016 đã đưa ra *Hướng dẫn về cách giảm thiểu nguy cơ bị trục xuất trong quản lý biên giới bên ngoài khi làm việc tại hoặc cùng làm việc với các quốc gia thứ ba* nhấn mạnh những Công ước mang tính phổ quát nêu trên [European Union Agency for Fundamental Rights, 2016].

4.1.1.3. Quản lý biên giới

Nhiều công ước quốc tế điều chỉnh hành vi của các quốc gia trong lĩnh vực kiểm soát biên giới, đặc biệt khi liên quan đến việc cứu người trên biển. Không chỉ là nghĩa vụ về mặt đạo đức, cứu giúp người gặp nạn trên biển là nghĩa vụ pháp lý, Điều 98 Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển (UNCLOS) năm 1982 quy định, thuyền trưởng có nghĩa vụ “cứu giúp bất kỳ ai được phát hiện đang gặp nguy hiểm bị mất trên biển và khẩn trương hết mức có thể tới cứu khi được báo tin cần giúp đỡ, trong phạm vi có thể trông đợi một cách hợp lý.” UNCLOS đã được toàn bộ các nước EU và cả Liên minh phê chuẩn. Ngoài ra, Công ước Quốc tế về An toàn sinh mạng trên biển (SOLAS) năm 1974 và Công ước Tìm kiếm Cứu nạn Hàng hải (SAR) năm

1979 cũng yêu cầu “hỗ trợ bất kỳ người nào gặp nạn trên biển, không phân biệt quốc tịch hay tình trạng của họ.” Thêm vào đó, phù hợp với nguyên tắc không trục xuất, người di cư được cứu trên biển phải được đưa lên bờ tại “điểm an toàn.”

4.1.2. Những cam kết của EU về người tị nạn và bảo vệ biên giới

4.1.2.1. Công ước Châu Âu về Bảo vệ quyền con người và các quyền tự do cơ bản

Có hiệu lực kể từ năm 1953, Công ước Châu Âu về Bảo vệ quyền con người và các quyền tự do cơ bản (ECHR) là công ước đầu tiên ở cấp độ khu vực về bảo vệ quyền con người. Do Hội đồng châu Âu soạn thảo, và các quốc gia thành viên EU đều là thành viên Hội đồng châu Âu và là bên tham gia ECHR nên các quy định của Công ước áp dụng tại tất cả các nước EU. Hiệp ước Lisbon năm 2009 cũng xác định rằng, các quyền cơ bản được Công ước thừa nhận là “những nguyên tắc chung của luật Liên minh” [European Union, 2007].

Điểm đáng chú ý là ECHR không ghi nhận quyền xin tị nạn như một quyền riêng biệt, nhưng bảo vệ các quyền cơ bản như Quyền sống (Điều 2), Cấm tra tấn (Điều 3), Quyền tự do và an ninh (Điều 5), Quyền được xét xử công bằng (Điều 6), Quyền được hưởng biện pháp khắc phục hữu hiệu (Điều 13) - áp dụng với mọi cá nhân thuộc phạm vi tài phán, bao gồm người tị nạn và người di cư. Ngoài ra, Điều 4 của Nghị định thư số 4 kèm theo ECHR quy định “cấm trục xuất tập thể người nước ngoài” [Council of Europe, 1963].

4.1.2.2. Hiến chương về các Quyền Cơ bản của EU

Là văn kiện đầu tiên quy định các quyền tự do cơ bản được bảo vệ ở cấp EU, Hiến chương về các Quyền Cơ bản của Liên minh châu Âu được công bố tại Nice tháng 12/2000 và trở thành một quy định mang tính ràng buộc pháp lý khi Hiệp ước Lisbon có hiệu lực năm 2009. Các quy định của Hiến chương áp dụng với tất cả cơ quan, thể chế, cơ quan chuyên trách EU và với các quốc gia thành viên khi họ hành động trong khuôn khổ luật EU.

Điều 18 và 19 của bản Hiến chương này đặc biệt quan trọng khi nói đến việc bảo vệ người tị nạn vì chúng liên quan đến quyền tị nạn và sự bảo vệ trong trường hợp bị trục xuất hoặc dẫn độ. Điều 18 quy định, “quyền tị nạn phải được đảm bảo

với sự tôn trọng thích đáng các quy tắc của Công ước Geneva ngày 28/7/1951 và Nghị định thư ngày 31/1/1967 liên quan đến quy chế của người tị nạn và phù hợp với Hiệp ước về Liên minh Châu Âu và Hiệp ước về Chức năng của Liên minh Châu Âu” [European Union, 2000, Article 18]. Điều 19 nhấn mạnh nguyên tắc không trục xuất, khẳng định rằng việc trục xuất tập thể bị cấm trong EU và rằng “không ai bị trục xuất hoặc dẫn độ đến một quốc gia nơi có nguy cơ nghiêm trọng rằng người đó sẽ phải chịu án tử hình, tra tấn hoặc các hình phạt hoặc đối xử vô nhân đạo hoặc hạ nhục khác” [European Union, 2000, Article 19].

4.2. Tiến trình nhất thể hóa vấn đề di cư trong khuôn khổ pháp lý và thể chế của EU

4.2.1. Hiệp ước Maastricht năm 1992

Từ đầu thập niên 1990, trước làn sóng di cư gia tăng trong bối cảnh toàn cầu hóa và khủng hoảng an ninh nội bộ, một số quốc gia thành viên EEC nhận thấy cần đưa vấn đề di cư, tị nạn và kiểm soát biên giới vào chương trình nghị sự chính trị của Cộng đồng. Bức thư chung của Tổng thống Pháp François Mitterrand và Thủ tướng Đức Helmut Kohl năm 1990 gửi Thủ tướng Ý Giulio Andreotti — Chủ tịch đương nhiệm của Hội đồng châu Âu — chính là dấu mốc mở đầu cho việc chính trị hóa và thể chế hóa vấn đề di cư trong tiến trình hội nhập của EU.

“Chúng tôi mong muốn Hội nghị liên chính phủ (IGC) xác định các cơ sở và cấu trúc của một liên minh chính trị có sức mạnh và sự đoàn kết, gần gũi với người dân và cam kết đi theo đường hướng liên chính phủ đã đặt ra. Liên quan đến thẩm quyền của Liên minh và Cộng đồng, chúng tôi đề xuất đào sâu và mở rộng một số vấn đề hiện đang được xử lý theo cách tiếp cận liên chính phủ có thể nằm trong phạm vi của liên minh, bao gồm nhập cư, chính sách thị thực, quyền tị nạn, chống các hoạt động buôn bán ma túy, cũng như các biện pháp chống tội phạm quốc tế có tổ chức... Và có thể cân nhắc việc thành lập Hội đồng Bộ trưởng Nội vụ và Tư pháp” [France/Germany, 1990].

Những ý tưởng này đã dẫn đến sự ra đời của Hiệp ước Maastricht, hay còn gọi là hiệp ước của Liên minh châu Âu. Hiệp ước được ký năm 1992 và có hiệu lực từ năm 1993, dẫn đến ba thay đổi chính, đó là sự ra đời của Liên minh châu Âu,

đồng tiền chung châu Âu, và cấu trúc ba trụ cột của EU được thành lập. Vấn đề di cư được tích hợp vào khuôn khổ trong trụ cột thứ ba - Hợp tác liên chính phủ về Tư pháp và Nội vụ (trụ cột JHA) [European Communities, 1992]. Vấn đề di cư được tích hợp vào khuôn khổ trong trụ cột thứ ba - Hợp tác liên chính phủ về Tư pháp và Nội vụ (trụ cột JHA) [European Communities, 1992] và hướng đến một số mục tiêu: (1) “*Các quy tắc và việc thực hiện các biện pháp kiểm soát khi vượt qua biên giới bên ngoài của Cộng đồng*; (2) *Kiểm soát nhập cư bất hợp pháp*; (3) *Chính sách tị nạn chung*.”

Sau khi ký kết Hiệp ước Maastricht, các Bộ trưởng Nội vụ và Tư pháp đã tham gia vào hoạt động của Hội đồng châu Âu thông qua Ủy ban K4 (được thành lập theo Điều K4 TEU) [European Communities, 1992, Article K.4]. Đồng thời, thay vì thiết lập các cơ chế mới, các cơ chế hợp tác không chính thức trước kia như Nhóm Điều phối viên, Trevi và AHWGI được thể chế hóa chính thức trong cơ cấu của trụ cột JHA, trong đó mỗi cơ chế này đều có *nhóm chỉ đạo* riêng (steering group) [Monar, 1997, tr. 327]. Bên cạnh đó, trụ cột JHA mới cũng góp phần hình thành thành các cơ quan chuyên trách về việc thu thập và trao đổi thông tin, cụ thể như Nhóm Thông tin ngang (Horizontal Information Group - HIG), Trung tâm thông tin, phản ánh và trao đổi về các vấn đề tị nạn - CIREA hay Trung tâm Thông tin, Phản ánh và Trao đổi về biên giới và Nhập cư - CIREFI [Munster, 2009, tr. 57]. Những thiết chế này trở thành hạt nhân đầu tiên cho hệ thống chia sẻ thông tin di cư của EU, đặt nền tảng cho sự phối hợp giữa các quốc gia thành viên.

Tuy nhiên, các quyết định thời kỳ này vẫn chủ yếu mang tính khuyến nghị, chưa có hiệu lực ràng buộc pháp lý, nên chưa tạo được khuôn khổ điều phối thống nhất [Wiesbrock, 2016, tr. 163]. Dẫu vậy, Maastricht đã mở đường cho việc lồng ghép di cư vào cấu trúc pháp lý của Liên minh, là cơ sở cho các bước nhất thể hóa sâu hơn sau này.

4.2.2. Hiệp ước Amsterdam năm 1997

Hiệp ước Amsterdam, được ký năm 1997 và có hiệu lực vào năm 1999, là bước ngoặt quan trọng đưa chính sách di cư, tị nạn và biên giới ra khỏi khuôn khổ liên chính phủ, tiến tới nhất thể hóa ở cấp độ Liên minh. Lần đầu tiên, các vấn đề

này được đặt trong mục tiêu xây dựng “*Khu vực Tự do, An ninh và Công lý*” (Area of Freedom, Security and Justice - AFSJ), thể hiện quyết tâm của EU trong việc gắn tự do di chuyển nội khối với quản lý biên giới hiệu quả và chính sách nhân đạo về tị nạn. Điều 2 của Hiệp ước Amsterdam nhấn mạnh mục tiêu “duy trì và phát triển Liên minh như một khu vực tự do, an ninh và công lý, trong đó việc đi lại tự do của người dân được đảm bảo kết hợp với các biện pháp thích hợp liên quan đến kiểm soát biên giới bên ngoài, tị nạn, nhập cư và phòng chống tội phạm” [European Communities, 1997]. Một thay đổi quan trọng khác nữa là các thể chế của EU giờ đây được phép áp dụng các công cụ cộng đồng, tức là các *Chỉ thị* (Directive) và *Quy định* (Resolution), có tính ưu việt hơn luật trong nước trong các trường hợp xung đột (Hailbronner & Thym 2016, 2).

Về cơ chế, Hiệp ước Amsterdam đã chuyển các chính sách thị thực, tị nạn, nhập cư và kiểm soát biên giới từ trụ cột liên chính phủ sang trụ cột Cộng đồng, cho phép Ủy ban Châu Âu được độc quyền đề xuất luật pháp trong lĩnh vực “Thị thực, Tị nạn, Nhập cư và các chính sách khác liên quan đến việc di chuyển tự do của người dân” kể từ đầu những năm 2000 (Hatton 2005, 109). Đây là bước tiến then chốt trong quá trình chuyển dịch từ các tiếp cận “hợp tác liên chính phủ” sang “hội nhập chính sách” (communitization) trong vấn đề di cư, tị nạn và kiểm soát biên giới.

Trên thực tế thì Hiệp ước Amsterdam chưa tạo ra những chuyển biến ngay tức thì trong việc nâng cao năng lực của EU bởi tính hợp tác liên chính phủ trong lĩnh vực di cư và tị nạn vẫn được thể hiện trong một số điểm trong Mục IV. Đơn cử một thời gian sau khi Hiệp ước Amsterdam có hiệu lực, các quyết định trong Hội đồng vẫn tiếp tục được đưa ra dựa trên *sự nhất trí toàn thể* (unanimity) và các quốc gia thành viên chia sẻ quyền sáng kiến lập pháp với Ủy ban Châu Âu [Papagianni, 2006, tr. 42]. Hơn nữa, hai Nghị định thư kèm theo Hiệp ước Amsterdam cho phép “chọn không tham gia” của Đan Mạch và “chọn tham gia” của Vương quốc Anh và Ireland liên quan đến các biện pháp được áp dụng trong lĩnh vực hợp tác về Tư pháp và Nội vụ [Monar, 2001, tr. 280].

4.2.3. Hiệp ước Nice năm 2001

Một sự thay đổi về mặt thể chế cũng diễn ra trong đầu những năm 2000, liên quan đến quá trình mở rộng của EU sau khi kết nạp thêm 12 thành viên, bao gồm Síp, Cộng hòa Séc, Estonia, Hungary, Latvia, Litva, Malta, Ba Lan, Slovakia và Slovenia (năm 2004), Bungari và Rumani (năm 2007). Trong bối cảnh mới, Hiệp ước Nice tập trung cải cách thể chế ra quyết định để tránh trì trệ khi số lượng thành viên gia tăng. Đối với chính sách di cư, điểm mới của Hiệp ước là việc áp dụng phương thức bỏ phiếu *đa số đủ điều kiện* (Qualified Majority Voting - QMV) đối với các vấn đề về di chuyển tự do và kiểm soát biên giới [Katz, 2003, tr. 247]. Cơ chế này giúp tăng tính hiệu quả và ràng buộc pháp lý trong việc thông qua các chính sách di cư và tị nạn, đồng thời thúc đẩy sự đồng bộ hóa lập pháp giữa các quốc gia thành viên. Nhờ đó, chương trình nghị sự về di cư của EU dần mở rộng phạm vi - không chỉ quản lý biên giới mà còn hướng đến các khía cạnh nhân đạo, hội nhập xã hội và thị trường lao động.

4.2.4. Hiệp ước Lisbon năm 2007

Hiệp ước Lisbon, có hiệu lực từ tháng 12/2009, hoàn thiện tiến trình nhất thể hóa chính sách di cư của EU. Việc xóa bỏ cấu trúc ba trụ cột đưa toàn bộ lĩnh vực Tư pháp và Nội vụ - bao gồm nhập cư, tị nạn và kiểm soát biên giới - vào Tiêu đề V của Hiệp ước về Hoạt động của Liên minh châu Âu (TFEU) [Wiesbrock, 2016, tr. 164]. Kể từ đây, EU có năng lực lập pháp và hành động thống nhất trong toàn khối, các quyết định được thông qua theo thủ tục lập pháp thông thường giữa Hội đồng và Nghị viện châu Âu, với cơ chế đa số đủ điều kiện, đồng thời chịu sự giám sát đầy đủ của Tòa án Công lý EU.

Hiệp ước Lisbon cũng mở rộng phạm vi điều chỉnh của EU sang di cư hợp pháp, chính sách lao động, và hội nhập công dân nước thứ ba, đồng thời củng cố nền tảng pháp lý cho các cơ quan chuyên trách như FRONTEX (nay là Cơ quan Biên giới và Bảo vệ bờ biển châu Âu) và EASO (Cơ quan Hỗ trợ Tị nạn châu Âu). Với Hiệp ước Lisbon, di cư không còn chỉ là lĩnh vực phối hợp giữa các quốc gia, mà đã trở thành một cấu phần cốt lõi trong chương trình nghị sự của EU, được điều hành dựa trên các nguyên tắc và giá trị chung của Liên minh, hướng tới một khuôn khổ chính sách di cư và tị nạn toàn diện, thống nhất và có tính ràng buộc.

4.3. Chính sách và chương trình chung của EU đối với di cư quốc tế (1993 - 2019)

4.3.1. Kế hoạch Vienna năm 1998 và Chương trình Tampere (1999 - 2004)

Ngày 7/12/1998, Hội đồng châu Âu đã thông qua Kế hoạch hành động Vienna nhằm hiện thực hóa các điều khoản của Hiệp ước Amsterdam thiết lập AFSJ, trong đó xem xét các vấn đề về tị nạn và nhập cư dưới tiêu đề ‘Khu vực Tự do’, trong đó nhấn mạnh: “Tự do sẽ mất đi phần lớn ý nghĩa nếu không thể được tận hưởng trong một môi trường an toàn và với sự hỗ trợ hoàn toàn của một hệ thống tư pháp mà mọi công dân và cư dân Liên minh đều có thể tin tưởng. Ba khái niệm không thể tách rời này có một mẫu số chung là con người và sẽ không thể đạt được một khái niệm trọn vẹn nếu không có hai khái niệm kia” [European Council, 1998b]. Để hiện thực hóa mục tiêu tự do trên, EU đã áp dụng các biện pháp tạo điều kiện thuận lợi như thành lập thị trường nội địa, cấp quốc tịch châu Âu và hoặc cấp thẻ y tế châu Âu. Tất cả những biện pháp này đã giúp các cá nhân được công nhận là chủ thể hợp pháp và thực thi quyền tự do cá nhân của họ xuyên biên giới [Barry, 1993, 1994].

Bên cạnh đó, với tư cách là chủ tịch Hội đồng châu Âu, Tổng thống Áo Thomas Klestil trong năm 1998 cũng đã đưa ra một Báo cáo Chiến lược về nhập cư và tị nạn - trong đó hướng tới mở rộng mục tiêu an ninh nội bộ sang các vấn đề bên ngoài lãnh thổ EU, nhấn mạnh rằng, “Việc giám áp lực di cư đòi hỏi một chính sách phối hợp vượt xa lĩnh vực chính sách hẹp về người nhập cư bất hợp pháp, tị nạn và kiểm soát biên giới, mà cần bao gồm cả quan hệ quốc tế và viện trợ phát triển” [Austrian Presidency, 1998].

Thống nhất quan điểm rằng Liên minh nên tăng cường xem xét các *khía cạnh hợp tác quốc tế* (external dimensions) của các chính sách nhập cư và tị nạn, Bộ Ngoại giao Hà Lan đề xuất thành lập một cơ quan chuyên trách về vấn đề này và đạt được sự nhất trí trong Liên minh. Theo đó, *Nhóm công tác cấp cao về tị nạn và di cư* (HLWG) được thành lập vào năm 1998, với nhiệm vụ lập danh sách các quốc gia xuất phát và quá cảnh quan trọng nhất để soạn thảo các kế hoạch hành động xuyên suốt [European Council, 1999a]. Các quốc gia và khu vực được chọn, bao gồm Afghanistan, Pakistan, Albania và khu vực lân cận; Morocco, Somali và Sri Lanka. Ngoài ra, HLWG cũng sẽ tiếp tục và đánh giá kế hoạch hành động hiện có

đối với dòng người di cư từ Iraq. HLWG sẽ phối hợp cùng các cơ quan chuyên trách khác phân tích nguyên nhân của làn sóng di cư, đưa ra các đề xuất nhằm tăng cường chiến lược phát triển chung với quốc gia liên quan, xác định các nhu cầu nhân đạo và đề xuất nhằm tăng cường đối thoại chính trị và ngoại giao với các quốc gia được chọn [Munster, 2009, tr. 76 - 77].

Bên cạnh Kế hoạch hành động Vienna, vào tháng 10/1999, Hội đồng châu Âu cũng đã tổ chức một cuộc họp khác tại Tampere (Phần Lan) để quyết định về khuôn khổ chính sách nhằm xây dựng AFSJ. Tại cuộc họp này, các quốc gia thành viên đã nhất trí thông qua “Chương trình Tampere” trong đó hướng tới ban hành các biện pháp trong bốn lĩnh vực chính sách, cụ thể là (1) *quan hệ đối ngoại với các nước xuất xứ di dân*, (2) *xây dựng Hệ thống Tị nạn Chung châu Âu (CEAS)*, (3) *đối xử công bằng với công dân nước thứ ba* và (4) *quản lý các luồng di cư* [European Council, 1999b]. Cuộc họp tại Tampere được nối tiếp bằng việc Ủy ban Châu Âu nhanh chóng thông qua một số đề xuất về luật di cư và tị nạn thường xuyên. Đáng chú ý, Hệ thống Tị nạn Chung châu Âu (CEAS) được cam kết xây dựng dựa trên các nguyên tắc được nêu trong Công ước Geneva. CEAS được phát triển để hài hòa các chính sách tị nạn trên toàn EU, trong đó các nước EU có trách nhiệm chung trong việc đón nhận những người xin tị nạn, đảm bảo họ được đối xử công bằng. Mục đích của CEAS là đảm bảo rằng đơn xin tị nạn của bất kỳ cá nhân nào ở bất kỳ Quốc gia Thành viên EU nào sẽ luôn nhận được kết quả như nhau [European Council, 1999b].

Năm 2000, Ủy ban Liên minh châu Âu đã ban hành Thông báo về chính sách nhập cư (COM/2000/0757 final), nhấn mạnh chỉ trong thời gian từ 1985 đến 2000, số lượng cư dân nước ngoài sinh ra ở EU đã tăng hơn gấp đôi, từ 23 triệu lên 56 triệu, hay 7,7% dân số EU (Penninx 2013, 109). Thông báo đưa ra phương án để giải quyết áp lực từ vấn đề này, đồng thời giải quyết tình trạng thiếu lao động. Ủy ban cho rằng cần phải thúc đẩy di cư lao động và mong muốn thúc đẩy thảo luận với hy vọng đạt được sự đồng thuận giữa các quốc gia thành viên. Thông báo cũng trình bày quan điểm của Ủy ban về cách thực hiện hành động cụ thể và xây dựng quan điểm của mình trong các vấn đề như định nghĩa về điều kiện nhập cư và cư trú.

Năm 2003, Ủy ban đã ban hành Thông báo mới, lần này là về nhập cư, hội nhập và việc làm (COM/2003/0336 final). Thông báo tập trung làm rõ ba chủ đề chính: (1) *phản hồi các kết luận của Chương trình Tampere bằng cách xem xét thực tiễn và kinh nghiệm hiện tại về chính sách hội nhập người nhập cư ở cấp quốc gia và EU*; (2) *xem xét vai trò của nhập cư liên quan đến các mục tiêu của Chiến lược Lisbon trong bối cảnh già hóa dân số và*; (3) *Trên cơ sở này, phác thảo các định hướng và ưu tiên chính sách - bao gồm các hành động ở cấp EU - nhằm thúc đẩy sự hội nhập của người nhập cư*. Với việc khởi động chiến lược Lisbon vào năm 2000 trong khuôn khổ chương trình Tampere, EU đã bắt đầu thực hiện một mục tiêu đầy tham vọng, đó là trở thành nền kinh tế dựa trên tri thức năng động và cạnh tranh nhất trên thế giới.

Mặc dù chính sách hội nhập công dân nước thứ ba vào EU được xem là một trong những ưu tiên trong khuôn khổ của các Chương trình Tampere việc đạt được một cách tiếp cận chung ở cấp liên minh về vấn đề này vẫn gặp nhiều khó khăn [Papagianni, 2014]. Đầu tiên, có nhiều danh mục người di cư khác nhau được hưởng các quyền và địa vị khác nhau ở cả cấp quốc gia thành viên và cấp liên minh. Trên thực tế, khoảng cách giữa công dân EU, các thành viên gia đình của họ chuyển đến một quốc gia thành viên EU khác và những công dân nước thứ ba là rất lớn. Thứ hai, cách tiếp cận của các quốc gia thành viên khác nhau và các mô hình hội nhập được áp dụng ở cấp quốc gia cũng khác nhau đáng kể. Vì vậy, việc đạt được sự đồng thuận ở cấp độ châu Âu gần như là điều không thể. Tuy nhiên, EU đã dành nhiều nỗ lực đáng kể để xây dựng chính sách hội nhập chung. Đáng chú ý là các quy định liên quan đến việc đoàn tụ gia đình và các chỉ thị về cư trú dài hạn, chỉ thị dành cho sinh viên, nhà nghiên cứu và người lao động có trình độ cao nhằm hướng tới mục tiêu mà chiến lược Lisbon vào năm 2000 trong khuôn khổ chương trình Tampere đã đề ra:

Chỉ thị 2003/86/EC được thông qua vào tháng 9/2003, xác định các tiêu chuẩn và điều kiện cho việc đoàn tụ gia đình của công dân nước thứ ba cư trú hợp pháp trên lãnh thổ các quốc gia thành viên. Gia đình của người bảo lãnh (vợ/chồng và con chưa thành niên) được cấp quyền nhập cảnh và cư trú với điều kiện phải đáp

ứng một số điều kiện tiên quyết. Những điều này bao gồm việc có đủ nguồn lực và chỗ ở phù hợp cho cả gia đình và việc tuân thủ các điều kiện hội nhập [European Commission, 2003a]. Chỉ thị này chỉ đơn thuần cung cấp các tiêu chuẩn tối thiểu, cho phép các quốc gia thành viên có quyền tự quyết định về cách kết hợp các quy định pháp lý chung của EU vào luật pháp quốc gia. Đơn cử, các quốc gia thành viên có thể áp đặt các điều kiện về độ tuổi hoặc các yêu cầu về hội nhập đối với công dân của các nước thứ ba mong muốn được đoàn tụ với gia đình. Những yêu cầu này được quy định trong Điều 8 của Công ước châu Âu về Nhân quyền (ECHR). Trên thực tế, chỉ thị này đã từng bị Nghị viện châu Âu đề xuất hủy bỏ nhưng không thành công [European Database of Asylum Law, 2006]. Mặc dù Tòa án Công lý châu Âu không thấy chỉ thị này vi phạm các quyền cơ bản hoặc vấn đề nhân quyền của EU, nhưng vẫn lo ngại về việc tuân thủ nhân quyền của các biện pháp thực thi cấp quốc gia sau vụ việc bà Rhimou Chakroun (công dân Morocco) bị từ chối đoàn tụ cùng chồng mình liên quan đến quy định mà Hà Lan đưa ra về mức thu nhập tối thiểu để đoàn tụ gia đình [Klaassen, 2019]. Vụ việc này là minh họa rõ ràng cho việc các quốc gia thành viên đang cố gắng sử dụng các điều khoản bắt buộc trong chỉ thị khi đưa ra các quy định chặt chẽ hơn về hợp mặt gia đình.

Chỉ thị 2003/109/EC được thông qua vào tháng 11/2003 liên quan đến việc quy định công dân nước thứ ba đã cư trú hợp pháp và liên tục tại một quốc gia thành viên trong thời gian 5 năm được hưởng tình trạng cư trú dài hạn, với điều kiện phải đáp ứng một số điều kiện tiên quyết. Các điều kiện này bao gồm việc sở hữu các nguồn lực ổn định và thường xuyên, cũng như bảo hiểm y tế toàn diện. Cư dân cư trú dài hạn được đảm bảo trước mối lo ngại bị trục xuất, được hưởng một số quyền chẳng hạn như tiếp cận việc làm, an sinh xã hội và trợ giúp xã hội, cũng như quyền cư trú ở các quốc gia thành viên khác trong hơn ba tháng [European Commission, 2003b]. Tuy nhiên, *Chỉ thị 2003/109/EC* vẫn được nhìn nhận rằng vẫn còn nhiều điểm hạn chế bởi nhìn chung không đáp ứng được mục tiêu nêu trong Chương trình Tampere (giai đoạn 1999 - 2004) là cấp cho cư dân dài hạn một loạt các quyền gần nhất có thể với những quyền mà công dân EU được hưởng [Halleskov, 2005, tr. 182 - 183].

Chỉ thị 2004/114/EC (thông qua tháng 12/2004) và *Chỉ thị 2005/71/EC* (thông qua tháng 10/2004) lần lượt là các quy định dành cho sinh viên và nhà nghiên cứu. Chỉ thị về 2004/114/EC xác định sinh viên quốc gia ở nước thứ ba đã được một cơ sở giáo dục đại học chấp nhận với mục đích theo học một khóa học và tuân thủ các yêu cầu về việc có đủ nguồn lực tài chính, ngôn ngữ được hưởng các quyền như di chuyển đến các quốc gia thành viên khác, được làm việc bán thời gian tại quốc gia thành viên nơi cư trú [European Commission, 2004]. Trong khi đó, *Chỉ thị 2005/71/EC* được ban hành hướng tới mục đích làm cho EU trở nên hấp dẫn hơn đối với các nhà nghiên cứu từ các nước thứ ba bằng cách tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp nhận và di chuyển của các công dân nước thứ ba tới châu Âu vì mục đích nghiên cứu [European Commission, 2005b].

Ngược lại với xu hướng chung về các quy định hạn chế nhập cư được áp dụng trên toàn EU, hầu hết các quốc gia thành viên đều có thiện ý hơn trong việc tiếp nhận sinh viên và nhà nghiên cứu quốc tế từ nước thứ ba. Tuy nhiên, giới nghiên cứu vẫn đặt ra câu hỏi rằng liệu *Chỉ thị 2004/114/EC* và *Chỉ thị 2005/71/EC* có phù hợp để giúp EU thu hút sinh viên và nhà nghiên cứu xuất sắc từ nước ngoài hay không khi một loạt hạn chế vẫn còn tồn tại [Wiesbrock, 2016, tr. 168]. Đặc biệt đối với sinh viên khi họ phải cung cấp bằng chứng để có thể chứng minh về khả năng tự lập của mình trong quá trình học tập, cũng như khả năng tiếp cận việc làm bị giới hạn. Ngoài ra, *Chỉ thị 2004/114/EC* không áp đặt bất kỳ giới hạn nào đối với các quốc gia thành viên và để cơ sở giáo dục tại các quốc gia thành viên toàn quyền trong việc xác định mức học phí [Wiesbrock, 2010, tr. 310].

4.3.2. Chương trình La Hay (2004 - 2009)

Chương trình La Hay (Hague Programme) là sự khởi đầu của giai đoạn thứ hai trong quá trình xây dựng hệ thống tị nạn chung của châu Âu và là chương trình 5 năm lần thứ hai trong quá trình hướng tới xây dựng AFSJ. Xem xét kết quả của Chương trình Tampere vào năm 2004, Ủy ban Liên minh châu Âu nhấn mạnh chương trình bước đầu thành công nhưng vẫn còn nhiều vấn đề cần phải hoàn thiện (EC Communications 2004). Theo Ủy ban, chương trình đã đạt được tiến bộ đáng kể liên quan đến chính sách chung về tị nạn và di cư. Đối với sự phát triển

trong tương lai, Ủy ban cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải áp dụng một chiến lược cân bằng giữa việc tiếp nhận người nhập cư vì mục đích việc làm, thúc đẩy hội nhập và chống lại tình trạng nhập cư bất hợp pháp và buôn bán người, bao gồm cả áp dụng chính sách trong việc hồi hương và tiếp nhận lại [EC Communications 2004]. Theo đó, Chương trình La Hay xoay quanh năm yếu tố: (1) *tiếp tục xây dựng hệ thống tị nạn chung châu Âu*; (2) *thúc đẩy di cư hợp pháp và đấu tranh chống lại việc sử dụng lao động bất hợp pháp*; (3) *sự hội nhập của công dân nước thứ ba*; (4) *hợp tác quốc tế liên quan đến chính sách tị nạn và di cư*; và (5) *quản lý các dòng di cư*.

Giai đoạn này, đặc biệt là sau các cuộc tấn công khủng bố năm 2001 ở New York và Washington cũng như các vụ đánh bom năm 2004 và 2005 ở Madrid và London, việc *an ninh hóa* chính sách nhập cư, tị nạn đã đạt được động lực chính trong các hội nghị của Hội đồng châu Âu và các thể chế khác của EU, trong đó trọng tâm của các chính sách châu Âu được hướng tới các biện pháp chống di cư bất hợp pháp, thị thực và kiểm soát biên giới [European Council, 2005a, 2005b].

Một trong những việc làm đầu tiên theo khuôn khổ Chương trình La Hay là việc thành lập Cơ quan Quản lý Hợp tác Hoạt động châu Âu tại Biên giới Bên ngoài của các Quốc gia Thành viên EU - hay FRONTEX, vào năm 2004 [European Council, 2004]. FRONTEX có nhiệm vụ chủ yếu là “điều phối hợp tác hoạt động giữa các quốc gia thành viên trong việc quản lý biên giới bên ngoài của EU, hỗ trợ đào tạo lực lượng biên phòng và hỗ trợ các quốc gia thành viên trong trường hợp họ yêu cầu tăng cường hỗ trợ kỹ thuật và vận hành ở biên giới bên ngoài hoặc trong việc tổ chức hoạt động hồi hương đối với những người nhập cư bất hợp pháp. (Quy định của Hội đồng (EC) số 2007/2004). Với những chức năng nhiệm vụ trên, FRONTEX trở thành một công cụ quan trọng trong những nỗ lực kiểm soát vấn đề di cư của EU. Tuy nhiên, các hoạt động của FRONTEX bị hạn chế do cơ quan này chỉ có thể hoạt động theo yêu cầu hoặc theo thỏa thuận với quốc gia thành viên liên quan, đồng thời phụ thuộc phần lớn vào sự đoàn kết và sự sẵn sàng hợp tác của các quốc gia thành viên [Carrera, 2007, tr. 8 - 13]. Do đó, mặc dù việc cộng đồng hóa từng bước hoạt động kiểm soát biên giới kể từ khi Hiệp định Schengen được thông

qua, một số quốc gia thành viên vẫn phản đối việc ủy quyền cho liên minh trong lĩnh vực này [Papagianni, 2014, tr. 381; Boulanin et al, 2014, tr. 233].

Vào năm 2007, EU thành lập Nhóm can thiệp nhanh (Rapid Intervention Teams - RABITs) hỗ trợ các quốc gia thành viên trong những trường hợp cần tăng cường hỗ trợ kỹ thuật và vận hành ở biên giới bên ngoài [European Council, 2007]. Năng lực hoạt động của FRONTEX được nhận định là có nhiều tiến triển sau khi thực hiện thành công hoạt động đầu tiên của RABITs, chứng tỏ khả năng phản ứng hiệu quả nhằm giải quyết tình huống khẩn cấp đặc biệt và khẩn cấp do dòng di cư ồ ạt tại khu vực biên giới Hy Lạp - Thổ Nhĩ Kỳ vào năm 2011 [FRONTEX, 2011]. Cũng do áp lực di cư ngày càng tăng mà EU phải đổi mới và sau một loạt Thông báo liên quan được ban hành năm 2008, Ủy ban đã đưa ra đề xuất về việc thành lập *Hệ thống Giám sát Biên giới châu Âu* (EUROSUR) vào năm 2011 [European Commission, 2011b]. Song song với đó, EU cũng ban hành chính sách ‘biên giới thông minh’ để tăng cường an ninh biên giới bằng cách sử dụng công nghệ hóa và hài hòa hóa, trong nhấn mạnh việc sử dụng Hệ thống kiểm soát biên giới tự động (Automated Border Control - ABC) [European Commission, 2011a].

Trên cơ sở đó, quản lý hiệu quả biên giới bên ngoài EU và kiểm soát các hoạt động nhập cư bất hợp pháp được coi là biện pháp hỗ trợ chính để giúp EU có thể duy trì sự ổn định nội khối khi bãi bỏ các biện pháp kiểm soát biên giới nội bộ, cho phép các công dân di chuyển tự do giữa các quốc gia thành viên mà không cần thị thực. Các công cụ pháp lý chính của EU được thông qua trong khuôn khổ Chương trình La Hay liên quan đến kiểm soát biên giới, chính sách thị thực của EU

Đối với việc quản lý thị thực nhập cảnh, EU vận hành *Hệ thống thông tin Schengen* (Schengen Information System - SIS I & II) và *Hệ thống thông tin thị thực* (Visa Information System - VIS). Trong khi SIS cho phép các quốc gia thành viên trao đổi dữ liệu, từ chối nhập cảnh hoặc lưu trú đối với các công dân của nước thứ ba được xác định là những cá nhân là mối đe dọa an ninh tiềm tàng đối với EU thì VIS cung cấp một hệ thống trao đổi dữ liệu thị thực giữa các quốc gia thành viên, cho phép các quốc gia này cập nhật dữ liệu thị thực và tham khảo các dữ liệu này bằng điện tử [Papagianni, 2014, tr. 382].

Về chính sách thị thực, *Quy định số 810/2009* đưa ra các tiêu chí cấp thị thực Schengen ngắn hạn đối với công dân nước thứ ba nhập cảnh vào EU, trong đó bao gồm cả công dân của các quốc gia nằm trong “danh sách đen” - bắt buộc phải có thị thực khi đi qua biên giới EU theo *Quy định 539/2001* [European Council, 2001]. Tuy nhiên, chính sách thị thực chung của EU và đặc biệt là sự phân biệt giữa danh sách “tích cực” và danh sách “tiêu cực” bị chỉ trích vì đề cao yếu tố chính trị. Theo nhà nghiên cứu Henk Van Houtum và Freerk Boedeltje, việc liệt kê một số lượng lớn các quốc gia Hồi giáo và các nước đang phát triển vào danh sách hạn chế nhập cư không chỉ được coi là công cụ để đảm bảo an ninh phương Tây mà còn như một phương tiện để loại những người nghèo nhất thế giới ra khỏi EU [Houtum et al, 2009, tr. 227- 228].

Liên quan đến tiến trình xây dựng CEAS, Ủy ban cho ban hành Sách Xanh vào năm 2007 [Green Paper 2007].⁴ Ngoài việc đưa ra 35 câu hỏi cụ thể để định hướng phát triển CEAS trong tương lai, Sách Xanh thừa nhận rằng, Hệ thống Dublin không phải là một công cụ chia sẻ gánh nặng và phần lớn đã đáp ứng được mục tiêu chính là quy định về trách nhiệm của các Quốc gia Thành viên trong việc xem xét đơn xin tị nạn, nhưng “trên thực tế Hệ thống Dublin có thể tạo thêm gánh nặng cho các quốc gia thành viên” thiếu nguồn lực thích hợp và phải đối mặt với những áp lực di cư cụ thể (2007, 10). Do đó, Ủy ban cho rằng cần phải phát triển một hệ thống phân bổ trách nhiệm rõ ràng để tránh tình trạng *người tị nạn vô thừa nhận* (refugees in orbit) và “*asylum shopping*” - thuật ngữ chỉ việc một số người xin tị nạn nộp đơn xin tị nạn ở một số quốc gia hoặc tìm cách nộp đơn ở một quốc gia cụ thể sau khi đi qua các quốc gia khác, đồng thời cả biện pháp bổ sung cho Hệ thống Dublin (2007, 11).

Có thể nói, nỗ lực giải quyết vấn đề nhập cư bất hợp pháp, thiết lập chính sách trục xuất và hồi hương người nhập cư bất hợp pháp và xây dựng các biện pháp xử phạt đối với việc sử dụng lao động bất hợp pháp là một trong những mục

⁴ Sách xanh (Green Paper) là tài liệu mà Ủy ban châu Âu xuất bản nhằm đưa ra thảo luận về một chủ đề cụ thể sau khi đã tham khảo ý kiến của các bên liên quan. Sách Xanh có thể dẫn đến Sách Trắng, tức là những đề xuất hành động cụ thể.

tiêu chính của EU đề ra kể từ Chương trình La Hay (giai đoạn 2005 - 2009) hướng đến nhằm đối phó với những áp lực từ vấn đề di cư. Khái niệm “nhập cư bất hợp pháp” được sử dụng để mô tả nhiều trường hợp khác nhau. Khái niệm dùng để chỉ công dân của nước thứ ba xâm nhập trái phép vào lãnh thổ của một quốc gia thành viên EU bằng đường bộ, đường biển hoặc đường hàng không, có thể bằng cách sử dụng giấy tờ giả hoặc với sự trợ giúp của các mạng lưới tội phạm có tổ chức. Khái niệm cũng đề cập đến những người đã vào EU một cách hợp pháp bằng thị thực hợp lệ hoặc theo chế độ miễn thị thực, nhưng ở lại quá hạn thị thực hoặc thay đổi mục đích lưu trú mà không được chấp thuận. Ngoài ra, khái niệm này cũng bao gồm những người xin tị nạn không thành công nhưng vẫn ở lại EU [European Commission, 2006]. Bên cạnh khái niệm nhập cư bất hợp pháp, EU còn sử dụng khái niệm ‘nhập cư bất thường’. Căn cứ theo Nghị quyết 1509 (2006) của Hội đồng Nghị viện Châu Âu, khái niệm ‘bất hợp pháp’ được dùng khi đề cập đến địa vị hoặc quy trình nhập cư, trong khi ‘bất thường’ dùng để chỉ đặc điểm của người nhập cư. Các công cụ pháp lý chính của EU nhằm kiểm soát hiện tượng di cư bất thường trên bao gồm:

Chỉ thị 2008/115/EC được thông qua tháng 12/2008, trong đó cung cấp các tiêu chuẩn và thủ tục tối thiểu ở cấp liên minh cho việc hồi hương những người nhập cư cư trú bất hợp pháp trên lãnh thổ của các quốc gia thành viên. Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ ban hành quyết định hồi hương đối với bất kỳ công dân nước thứ ba nào cư trú bất hợp pháp trên lãnh thổ của mình, trừ khi áp dụng một trong số ít trường hợp ngoại lệ.

Chỉ thị này ưu tiên “hồi hương tự nguyện” hơn là “bắt buộc hồi hương” khi công dân của nước thứ ba trong khoảng thời gian nhất định - từ 7 đến 30 ngày, sau khi quyết định hồi hương được ban hành phải tuân thủ nghĩa vụ trở về nước xuất xứ hoặc nước quá cảnh một cách tự nguyện. Nếu người này không tuân thủ nghĩa vụ, các quốc gia thành viên sẽ thi hành quyết định và trong trường hợp cần thiết có thể sử dụng các biện pháp cưỡng chế hoặc giam giữ. Với việc bị bắt buộc hồi hương như vậy, người nhập cư sẽ bị cấm nhập cảnh vào quốc gia thành viên có liên quan trong thời gian tối đa đến 5 năm [European Commission, 2008].

Một công cụ chính khác trong chính sách kiểm soát người nhập cư bất hợp pháp của EU là ký kết các *Thỏa thuận tiếp nhận lại* (EURA) với các nước thứ ba. Đây là các thỏa thuận giữa EU và/hoặc một quốc gia thành viên EU với một nước thứ ba, trên cơ sở có đi có lại, thiết lập các thủ tục nhanh chóng và hiệu quả để nhận dạng và hồi hương những người không hoặc không còn đáp ứng các điều kiện để nhập cảnh, hiện diện hoặc cư trú trên lãnh thổ của nước thứ ba hoặc một trong các quốc gia thành viên EU và tạo điều kiện thuận lợi cho việc quá cảnh của những người đó trên tinh thần hợp tác [Roig et al, 2007].

Việc ký kết EURA không được ủng hộ do những lo ngại về việc bảo vệ quyền lợi của những người nhập cư bất hợp pháp được “tiếp nhận” lại. EU bị chỉ trích vì cố gắng chuyển “gánh nặng” giải quyết những người nhập cư “bất hợp pháp” sang các nước thứ ba, đồng thời ngừng kiểm soát việc bảo vệ các quyền cơ bản của những người di cư bất hợp pháp khi các thỏa thuận tiếp nhận lại không bao gồm bất kỳ hình thức giám sát về cách thức mà những người di cư trái phép đang hoặc sẽ được đối xử liên quan đến việc hồi hương và tiếp nhận họ [Roig et al, 2007; Charles, 2007].

Ngoài ra, *Chỉ thị 2009/52/EC* được thông qua vào tháng 6/2009 [European Commission, 2009] đưa ra các biện pháp trừng phạt và biện pháp chung được áp dụng ở các quốc gia thành viên đối với người sử dụng lao động nhập cư bất hợp pháp, bao gồm xử phạt hành chính, xử lý hình sự đối với người sử dụng lao động vi phạm. Tuy nhiên, trên thực tế thì đến tháng 9/2021 thì Ủy ban châu Âu mới gửi Thông báo COM(2021) 592 tới Nghị viện, Hội đồng châu Âu, Ủy ban kinh tế - xã hội và Ủy ban các khu vực về việc áp dụng Chỉ thị 2009/52/EC, trong đó quy định cụ thể hơn về các hình thức xử phạt hành chính, xử lý hình sự, cũng như các hoạt động thanh tra, kiểm tra các doanh nghiệp vi phạm [European Commission, 2021].

4.3.3. Chương trình Stockholm (2010 - 2014)

Vào tháng 12/2009, Hội đồng Châu Âu thông qua chương trình chính sách mới cho giai đoạn 2010 - 2014, Chương trình Stockholm, với tiêu đề “Một châu Âu cởi mở và an toàn phục vụ và bảo vệ người dân.” Chương trình Stockholm nhằm mục đích cân bằng các mối quan ngại về an ninh của EU với việc đảm bảo tôn trọng

các quyền và tự do cơ bản. Chương trình cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận hợp pháp lãnh thổ của các quốc gia thành viên, đồng thời thực hiện các biện pháp chống nhập cư bất hợp pháp và tội phạm xuyên biên giới và duy trì mức độ an ninh cao [European Commission, 2010].

Một trong những mục tiêu được đề ra trong Chương trình Stockholm là hoàn thành CEAS vào năm 2012. Năm 2008, EU đã đồng ý về Hiệp ước Châu Âu về Di cư và Tị nạn, trong đó nhắc lại sự tôn trọng Công ước Geneva và kêu gọi các đề xuất nhằm thiết lập một thủ tục tị nạn duy nhất từ năm 2010 đến năm 2012. (EP Tị nạn 2016). Chương trình Stockholm tái khẳng định mục tiêu thiết lập một lĩnh vực thủ tục tị nạn chung nhấn mạnh đến sự cần thiết phải đoàn kết với các quốc gia thành viên phải đối mặt với những áp lực đặc biệt, đồng thời đề xuất thành lập Văn phòng Hỗ trợ tị nạn châu Âu (EASO). Để hỗ trợ ba mục tiêu chính cho việc phát triển CEAS được trình bày trong kế hoạch chính sách về tị nạn của Ủy ban Châu Âu, đề xuất thành lập EASO đã được đưa ra vào năm 2009 và được chấp nhận vào năm 2010 [EASO 2016]. EASO bắt đầu đi vào hoạt động vào năm 2011, với mục đích là hỗ trợ các quốc gia thành viên thống nhất chính sách tị nạn và làm cho các quy trình trở nên công bằng hơn, cũng như cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và hoạt động cho những quốc gia tiếp nhận số lượng lớn người xin tị nạn. Tiếp đến, Hiệp ước Lisbon đã biến mục tiêu chính trị đơn thuần của việc thiết lập CEAS thành một cam kết pháp lý. Cơ sở pháp lý cho việc áp dụng các biện pháp nhằm phát triển CEAS sau khi Hiệp ước Lisbon có hiệu lực là Điều 78(2) TFEU [European Council, 2012, Article 78(2)]. Các công cụ pháp lý quan trọng nhất trong lĩnh vực này bao gồm Thủ tục Dublin, các Chỉ thị về điều kiện tiếp nhận người xin tị nạn, tiêu chuẩn của người tị nạn và Chỉ thị về thủ tục.

Thủ tục Dublin III được thông qua vào ngày 26/6/2013 theo Quy định 604/2013, thay thế Thủ tục Dublin II (ban hành ngày 18/2/2003) và xác định quốc gia chịu trách nhiệm xem xét đơn xin tị nạn đối với quốc gia thành viên EU [European Commission, 2013a]. Nguyên tắc cốt lõi của Dublin III phân bổ trách nhiệm theo tiêu chí lãnh thổ, trong đó trách nhiệm xem xét đơn xin tị nạn chủ yếu với quốc gia thành viên nơi lần đầu tiên thiết lập mối liên hệ với người xin tị nạn. Người xin tị nạn sẽ chỉ

có một cơ hội để nộp đơn xin tị nạn, do đó về mặt kỹ thuật ngăn chặn cái gọi là “*asylum shopping*” - thuật ngữ chỉ việc một số người xin tị nạn nộp đơn xin tị nạn ở một số quốc gia hoặc tìm cách nộp đơn ở một quốc gia cụ thể sau khi đi qua các quốc gia khác [Mouzourakis, 2014, tr. 4]. Một điều khoản mới quy định rằng một quốc gia thành viên không được phép chuyển giao một người sang một quốc gia thành viên khác theo nguyên tắc Dublin nếu có nguy cơ người đó sẽ bị đối xử vô nhân đạo và hạ nhục [Mouzourakis, 2014, tr. 13]. Ngoài ra, Thủ tục Dublin III hướng tới xây dựng “cơ chế cảnh báo sớm” - nhằm xác định kịp thời những áp lực cụ thể đối với hệ thống tị nạn của các quốc gia thành viên [Mouzourakis, 2014, tr. 6].

Chỉ thị 2013/33/EU ngày 26/6/2013 quy định các tiêu chuẩn tối thiểu cho việc tiếp nhận người xin tị nạn và áp dụng cho tất cả người di cư và người không quốc tịch nộp đơn xin tị nạn theo Công ước Geneva 1951 tại biên giới hoặc trên lãnh thổ của một quốc gia thành viên. Những người xin tị nạn đủ điều kiện có các quyền sau: nhận thông tin về quyền lợi và các nghĩa vụ mà họ phải tuân thủ liên quan đến các điều kiện tiếp nhận, cũng như thông tin về các tổ chức hoặc nhóm người trợ giúp pháp lý; để nhận được một tài liệu xác nhận tình trạng của mình; di chuyển tự do trong lãnh thổ của quốc gia thành viên tiếp nhận; đoàn tụ với gia đình; được khám sức khỏe vì lý do sức khỏe cộng đồng; để trẻ em chưa thành niên được đi học; và được tiếp cận có điều kiện với việc làm và đào tạo nghề [European Commission, 2013b]. Vấn đề chính liên quan đến điều kiện tiếp nhận người xin tị nạn ở EU dường như là sự khác biệt trong cách giải thích các điều khoản nhất định của các quốc gia thành viên [Wiesbrock, 2016, tr. 177].

Chỉ thị 2013/32/EU cũng được thông qua vào ngày 26/6/2013 đặt ra các tiêu chuẩn thủ tục tối thiểu chung về việc đối xử với người nộp đơn và đơn xin bảo vệ quốc tế [European Commission, 2013c]. Chỉ thị này thiết lập các quy tắc và đảm bảo cho việc kiểm tra đơn xin tị nạn, cũng như các quy tắc thủ tục về việc rút lại tình trạng tị nạn. Việc cấp và rút sự bảo hộ quốc tế phải dựa trên một thủ tục duy nhất và việc đảm bảo về thủ tục bao gồm các quyền như tiếp cận thủ tục, hỗ trợ pháp lý, chờ đợi quyết định trên lãnh thổ của quốc gia thành viên và quyết định có động cơ về yêu cầu tị nạn. Hơn nữa, tất cả người nộp đơn đều có quyền được hỗ trợ

pháp lý miễn phí trong các thủ tục kháng cáo. Các quy tắc thủ tục được quy định cụ thể nhằm mang lại sự đảm bảo tốt hơn cho người nộp đơn và đẩy nhanh quá trình hoàn thành thủ tục.

Bên cạnh đó, *Chỉ thị 2011/95/EU* về tiêu chuẩn của người tị nạn sẽ hợp lý hóa việc phân loại và định nghĩa các nhóm cá nhân khác nhau đang xin tị nạn [European Commission, 2011d]. Chỉ thị này đặt ra các tiêu chí để công nhận những người cần được bảo vệ quốc tế và nội dung của tình trạng bảo vệ được cấp. Chỉ thị này phân biệt giữa người tị nạn và người đủ điều kiện được bảo vệ bổ sung. Trong khi người tị nạn được định nghĩa tương ứng với Điều 1.A trong Công ước Geneva, người đủ điều kiện được bảo vệ bổ sung theo chỉ thị này là bất kỳ công dân mang quốc tịch nước thứ ba hoặc người không mang quốc tịch, có cơ sở vững chắc để tin rằng người đó đang phải đối mặt với nguy cơ bị tổn hại nghiêm trọng nếu bị trả về nước xuất xứ hoặc nước thường trú trước đây. Để chứng minh rằng có nguy cơ thực sự bị tổn hại nghiêm trọng như vậy, cá nhân liên quan phải đối mặt với hình phạt tử hình hoặc hành quyết, tra tấn, hoặc đối xử hoặc trừng phạt vô nhân đạo hoặc hạ nhục ở nước xuất xứ, hoặc một mối đe dọa cá nhân và nghiêm trọng đối với người đó (Điều 15).

Về vấn đề di cư thường xuyên, Chương trình Stockholm đã nhận ra những cơ hội và thách thức mà vấn đề di cư đặt ra nhưng nhấn mạnh rằng khi được quản lý tốt, việc di cư có thể mang lại lợi ích cho tất cả các bên liên quan [Hội đồng 17024/09 2009, 59]. Vì điều này cần có một chính sách tị nạn và di cư toàn diện và bền vững của châu Âu, có tính đến các hậu quả lâu dài của việc di cư và nhu cầu hội nhập, đồng thời tạo ra các quy tắc chung về tị nạn (CEAS). Kế hoạch hành động thực hiện Chương trình Stockholm đã xác định bảy lĩnh vực trọng tâm [COM(2010) 171 final], bao gồm: (1) *Xây dựng một khu vực tự do, an ninh và công lý cho công dân Châu Âu*; (2) *Đảm bảo việc bảo vệ các quyền cơ bản*; (3) *Trao quyền cho công dân châu Âu*; (4) *Tăng cường niềm tin vào khu vực tư pháp châu Âu*; (5) *Đảm bảo an ninh Châu Âu*; (6) *Đặt tinh thần đoàn kết và trách nhiệm làm trung tâm ứng phó trong các vấn đề di cư và di cư*; (7) *đóng góp cho một chính sách của châu Âu mang tính toàn diện và toàn cầu*.

Trong giai đoạn này, quản lý di cư lao động là khía cạnh gây tranh cãi nhất trong chính sách chung của EU. Kiểm soát dòng lao động di cư được coi là một khía cạnh quan trọng của chủ quyền quốc gia, do đó, việc thống nhất các văn kiện chung về di cư lao động ở EU gặp nhiều khó khăn. Ủy ban Châu Âu lần đầu tiên đưa ra đề xuất về điều kiện nhập cảnh và cư trú của công dân nước thứ ba với mục đích làm việc được trả lương và hoạt động kinh doanh tại Brussels, Bỉ ngày 5/12/2001 [European Communities, 2001]. Tuy nhiên, các quốc gia thành viên không đạt được sự nhất trí về đề xuất này và cuối cùng nó đã bị hủy bỏ vào tháng 9/2005 [European Commission, 2005a].

Sau thất bại của dự thảo chỉ thị đầu tiên về di cư, Ủy ban châu Âu đã bắt đầu những nỗ lực mới nhằm đưa ra các quy tắc chung về di cư lao động vào năm 2007. Lần này, Ủy ban đã chọn cách tiếp cận theo ngành, giải quyết các điều kiện nhập cảnh và cư trú của các nhóm người lao động di cư riêng lẻ khác nhau, thay vì áp dụng một chính sách toàn diện cho tất cả lao động một cách chung chung. Toàn bộ gói đề xuất lập pháp được thực hiện nhằm hai mục đích (1) là đơn giản hóa thủ tục tiếp nhận đối với bốn nhóm lao động di cư, gồm lao động có trình độ cao, lao động thời vụ, thực tập sinh được trả lương và người di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp; và (2) thu hẹp “khoảng cách về quyền” giữa người lao động đến từ các nước thứ ba và công dân EU [Wiesbrock, 2016, tr. 169].

Về mục tiêu tiếp nhận các nhóm lao động di cư cụ thể, chỉ có một chỉ thị về người di cư có tay nghề cao đã được thông qua vào tháng 5/2009 - *Chỉ thị 2009/50/EC* - hay còn được gọi là *Chỉ thị Thẻ xanh* (Blue Card), trong đó xác định các điều kiện nhập cảnh và cư trú của công dân nước thứ ba có tay nghề cao và các thành viên gia đình của họ, đồng thời xác định quyền tự do đi lại của họ [European Commission, 2009a]. Những người di cư có tay nghề cao đủ điều kiện sẽ nhận được giấy phép cư trú trong thời gian từ một đến bốn năm, được đối xử bình đẳng với công dân EU trong một số lĩnh vực và một số quyền di chuyển nhất định đối với các quốc gia thành viên EU.

Với mục tiêu thứ hai, EU đã thông qua *Chỉ thị 2011/98/EU* ngày 13/12/2011 sau nhiều năm đàm phán kéo dài [European Commission, 2011c]. Chỉ thị này quy

định về thủ tục nộp đơn duy nhất cho việc cấp giấy phép cho công dân nước thứ ba cư trú và làm việc trên lãnh thổ của một quốc gia thành viên EU và một loạt quyền chung cho người lao động nước thứ ba cư trú hợp pháp tại một quốc gia thành viên.

Quy định gần đây nhất của EU về di cư lao động là *Chỉ thị 2014/36/EU* dành cho người lao động thời vụ (tháng 2/2014) và *Chỉ thị 2014/66/EU* về người di chuyển trong nội bộ doanh nghiệp (tháng 5/2014) [European Commission, 2014a, 2014b]. *Chỉ thị 2014/36/EU* đặt ra các quy định về nhập cảnh và lưu trú của người lao động thời vụ ở nước thứ ba và đặt ra một loạt các quyền chung mà những người lao động đó được hưởng trong thời gian họ ở EU, nhưng hướng tới một mục đích rõ ràng là ngăn chặn việc lưu trú tạm thời trở thành vĩnh viễn. Bên cạnh đó, một mục tiêu quan trọng hơn nữa mà Chỉ thị nhấn mạnh là nhằm ngăn chặn việc lạm dụng người lao động thời vụ bằng cách thiết lập một loạt các biện pháp trừng phạt mạnh mẽ đối với người sử dụng lao động không tuân thủ các yêu cầu tối thiểu về tiền lương, điều kiện làm việc, tiêu chuẩn chỗ ở và các quyền lao động khác [Verschueren, 2018, tr. 112 - 113]. Mặc dù có một số đặc điểm tích cực, tương tự như các chỉ thị khác về di cư thường xuyên, *Chỉ thị 2014/36/EU* và *2014/66/EU* vẫn trao quyền quyết định đáng kể cho các quốc gia thành viên, đặc biệt trong việc xác định số lượng lao động được tuyển dụng, có thể từ chối đơn đăng ký nếu có sẵn lao động EU hoặc xem xét chấp nhận hoặc từ chối đơn xin cấp giấy phép chuyển nhượng nội bộ doanh nghiệp [Verschueren, 2018, tr. 112 - 113].

4.3.4. Chương trình “Hành động vì một châu Âu an toàn và cởi mở” (2015 - 2019)

Rất nhiều các cuộc tranh luận về những vấn đề mà EU sẽ tập trung sau Chương trình Stockholm kết thúc vào năm 2014. Có quan điểm chung cho rằng chương trình sau năm 2014 cần được định hướng theo nguyên tắc tinh gọn, nhằm đánh giá, hoàn thiện các văn bản pháp luật hiện hành, tạo điều kiện cho người thực hành pháp luật có thời gian thích ứng với tình hình pháp lý mới, thay vì tạo ra một chương trình chi tiết về các biện pháp mới [Vatta, 2017, tr. 27]. Theo đó, trong tháng 3/2014, Ủy ban châu Âu thông qua một khuôn khổ chương trình mới nhằm bổ sung cho các khuôn khổ trước đây, cũng như cái gọi là “Thủ tục Điều 7” của Hiệp ước Lisbon và công bố tầm nhìn về tương lai của chính sách tư pháp EU [European

Migration Network, 2014]. Với khoảng hơn 430,000 đơn xin tị nạn vào năm 2013 và tăng lên con số 627,000 vào năm 2014, các nhà lãnh đạo EU cũng thống nhất thông qua chương trình 5 năm mới trong việc hướng tới mục tiêu AFSJ với tên gọi “Hành động vì một châu Âu an toàn và cởi mở” vào tháng 6/2014, trong đó bao gồm kế hoạch với tầm nhìn linh hoạt, tập trung vào chính sách di cư và tị nạn. Chương trình này được hoan nghênh, đặc biệt là từ phía Đông EU, khi chính phủ của các quốc gia thành viên khu vực này đang tỏ ra quan ngại về tình trạng di cư từ Đông sang Tây [European Commission, 2014c]. Có thể thấy với tiêu đề đầy động lực chương trình này mở đường cho một chiến lược toàn diện mới nhằm thúc đẩy cam kết chung hướng tới cân bằng giữa các ưu tiên dài hạn và ngắn hạn để biến mục tiêu thiết lập một khu vực tự do, an ninh và công lý ở châu Âu vốn được xác định từ sau Hiệp ước Amsterdam có hiệu lực.

Với những áp lực từ hiện tượng di cư ồ ạt tới châu Âu qua Địa Trung Hải từ năm 2013, cao điểm vào năm 2014 - 2015, Ủy ban châu Âu đã đưa ra “Chương trình nghị sự về di cư của châu Âu” - vạch ra “cách tiếp cận mạch lạc và toàn diện để thu được lợi ích và giải quyết những thách thức phát sinh vấn đề di cư.” Chương trình đưa ra một thông điệp rõ ràng rằng, chính sách nhập cư chung của Châu Âu đã thất bại và cần có một cách tiếp cận mới, mang tính Châu Âu hơn, trong đó kết hợp cả chính sách đối nội và đối ngoại [COM(2015) 240 final, 2]. Ủy ban cũng trình bày 7 hành động cấp bách cần phải tiến hành ngay: (1) *Gói tài trợ phân bổ cho Các chiến dịch tuần tra chung trên biển Địa Trung Hải Triton và Poseidon trong năm 2015 - 2016 và cho kế hoạch tái định cư trên toàn EU;* (2) *Hỗ trợ ngay lập tức cho sứ mệnh Chính sách quốc phòng và an ninh chung có thể có trên buôn người di cư;* (3) *Đề xuất lập pháp để kích hoạt chương trình khẩn cấp theo Điều 78(3) TFEU vào cuối tháng 5, trên cơ sở khóa phân phối có trong Phụ lục;* (4) *Đề xuất về một hệ thống chung vĩnh viễn của EU để di dời trong các tình huống khẩn cấp vào cuối năm 2015;* (5) *Khuyến nghị về kế hoạch tái định cư của EU vào cuối tháng 5 sẽ được thực hiện nếu được yêu cầu bởi một đề xuất về cách tiếp cận lâu dài hơn sau năm 2016;* (6) *Đầu tư 30 triệu EUR cho các Chương trình Bảo vệ và Phát triển Khu vực;* (7) *Xây dựng trung tâm thí điểm đa mục đích ở Niger.*

Cũng trong giai đoạn này, Chủ tịch Ủy ban Châu Âu mới được bầu Jean-Claude Juncker đã trình bày vào tháng 7/2014 “Hướng dẫn Chính trị cho Ủy ban Châu Âu tiếp theo” [Juncker 2014]. Bản hướng dẫn gồm mười điểm với một điểm có tiêu đề “Hướng tới một chính sách mới về di cư,” trong đó, ông Juncker đã đưa ra 6 hành động cần được xem xét để quản lý di cư hiệu quả hơn, bao gồm: (1) *Phải hợp tác chặt chẽ với nhau trên tinh thần đoàn kết*; (2) *Xây dựng chính sách tị nạn chung, xóa bỏ sự khác biệt trong các quốc gia, thực hiện và khám phá khả năng hỗ trợ của EASO trong các tình huống khẩn cấp*; (3) *Thúc đẩy chính sách mới của Châu Âu về di cư hợp pháp, giải quyết tình trạng thiếu lao động và kỹ năng, đồng thời làm cho EU “ít nhất cũng hấp dẫn như các điểm đến di cư lý tưởng như Úc, Canada và Mỹ”*; (4) *Hành động mạnh mẽ hơn đối với các hoạt động di cư bất thường*; (5) *Ủy thác cho một Ủy viên chịu trách nhiệm đặc biệt về Di cư*; (6) *Bảo vệ biên giới Châu Âu bằng cách tăng cường năng lực hoạt động của FRONTEX*.

Trên cơ sở những đề xuất về chương trình hành động mới, khuôn khổ chính sách chung của EU đối với vấn đề di cư được thể hiện cụ thể:

Hành động quan trọng đầu tiên liên quan đến quản lý biên giới bên ngoài EU là đề xuất thành lập Lực lượng Bảo vệ Biên giới và Bờ biển Châu Âu (European Border and Coast Guard Agency) vào ngày 15/12/2015 [European Commission, 2015b]. Bên cạnh đó, các cuộc thảo luận về chủ đề nâng cao hiệu quả quản lý Khu vực Schengen được tổ chức thường xuyên nhằm đối phó với áp lực từ các cuộc khủng hoảng di cư sau phong trào Mùa xuân Ả Rập kể từ sau năm 2010 và hiện tượng di cư ồ ạt tới châu Âu qua Địa Trung Hải từ năm 2015 [Carrera et al, 2012]. Theo đó, Ủy ban châu Âu cũng đề xuất cần phải áp dụng gói biện pháp nhằm cải thiện phương pháp quản trị khối Schengen. Trên cơ sở đó, *Quy định 2016/1624* được Hội đồng EU thông qua đã hoàn thành việc cải cách FRONTEX, đổi tên Cơ quan Quản lý Hợp tác Hoạt động Châu Âu tại Biên giới Bên ngoài của các Quốc gia Thành viên EU thành Cơ quan Bảo vệ biên giới Châu Âu [European Council, 2016], đồng thời “sửa đổi có mục tiêu của Bộ luật Biên giới Schengen để đưa ra các biện pháp kiểm tra có hệ thống bắt buộc đối với công dân EU tại các biên giới trên đất liền, trên biển và trên không, nghĩa là kiểm tra bắt buộc đối với công dân EU khi

vào hoặc ra khỏi EU. Điều này sẽ được thực hiện “để xác minh rằng những người đến không phải là mối đe dọa đối với trật tự công cộng và an ninh nội bộ.” Sự điều chỉnh này cho thấy rõ những nỗ lực nhằm nhất thể hóa hoạt động kiểm soát biên giới bên ngoài của EU.

Thỏa thuận tiếp nhận lại được EU coi là một trong những công cụ quan trọng để kiểm soát nhập cư. Vào tháng 9/2017, Chủ tịch Ủy ban Châu Âu Jean-Claude Juncker nhấn mạnh trong Thông điệp Liên minh rằng, “Những người không có quyền ở lại châu Âu phải được trả về đất nước gốc của họ. Khi chỉ có 36% người di cư trái phép được trả về, rõ ràng chúng ta cần phải đẩy mạnh hơn nữa công việc của chúng ta” [European Commission, 2017]. Trọng tâm trong việc ký kết thỏa thuận tiếp nhận lại cũng được phản ánh trong số văn bản chính sách đã được EU đã công bố, như *Chương trình nghị sự châu Âu về di cư* (2015), *Kế hoạch hành động hồi hương của EU* (2015) và *Khung đối tác mới* (2016) đều nhấn mạnh tầm quan trọng của việc cải thiện hợp tác với các nước thứ ba về việc tiếp nhận lại những người nhập cư trái phép vào EU.

Đề ứng phó với áp lực ở biên giới bên ngoài EU, đặc biệt là nhằm hỗ trợ các quốc gia tuyến đầu như Ý và Hy Lạp - những quốc gia đang phải đối mặt với số lượng người xin tị nạn ngày càng tăng, Ủy ban Châu Âu đã đưa ra “cách tiếp cận điểm nóng” (hotspot approach). Các điểm nóng được xác định “nằm tại các điểm đến quan trọng ở các Quốc gia Thành viên tuyến đầu, các điểm nóng được thiết kế để thiết lập trật tự trong quản lý di cư bằng cách đảm bảo rằng tất cả những người đến đều được xác định, đăng ký và xử lý đúng cách.” [European Parliament Study 2016, 8]. Trên cơ sở đó, các quốc gia thành viên đã thống nhất tăng cường hợp tác chính trị và tài chính với Thổ Nhĩ Kỳ, Tuyên bố EU-Thổ Nhĩ Kỳ đã được ký kết vào ngày 18/3/2016 giữa Nguyên thủ các quốc gia châu Âu và người đồng cấp Thổ Nhĩ Kỳ nhằm chấm dứt các dòng di cư bất thường khởi hành từ Thổ Nhĩ Kỳ đến châu Âu. Tuyên bố được Ủy ban Châu Âu nhấn mạnh là cách hiệu quả để bảo đảm sinh mạng của người tị nạn và tổ chức các con đường an toàn và hợp pháp đến Châu Âu.

Theo tuyên bố, những người di cư trái phép từ Thổ Nhĩ Kỳ tới Hy Lạp kể từ ngày 20/3/2016 sẽ được đưa trở lại Thổ Nhĩ Kỳ; những người di cư đến sẽ được

đăng ký hợp lệ và mọi đơn xin tị nạn sẽ được chính quyền Hy Lạp phối hợp với UNHCR xử lý. Đối với mỗi người Syria được trả về Thổ Nhĩ Kỳ từ Hy Lạp, một người Syria khác sẽ cấp phép di cư từ Thổ Nhĩ Kỳ đến EU (cơ chế 1:1). Cuối cùng, Thổ Nhĩ Kỳ sẽ thực hiện bất kỳ biện pháp cần thiết nào để ngăn chặn các tuyến đường biển hoặc đường bộ hướng đến hoạt động di cư bất hợp pháp từ Thổ Nhĩ Kỳ sang EU. Để đổi lấy nỗ lực tiếp nhận lại những người di cư bất hợp pháp, Thổ Nhĩ Kỳ sẽ nhận được 6 tỷ Euro từ Liên minh châu Âu, cùng với những lời hứa sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc tự do hóa thị thực và tái khởi động các cuộc thảo luận xung quanh việc gia nhập EU.

Cho đến thời điểm năm 2019, EU cố gắng hoàn tất việc ký kết EURA với 17 quốc gia và vùng lãnh thổ, bao gồm Hồng Kông (2004), Macao (2004), Sri Lanka (2005), Albania (2006), Nga (2007), Ukraine (2008), Macedonia (2008), Bosnia và Herzegovina (2008), Montenegro (2008), Serbia (2008), Moldova (2008), Pakistan (2010), Georgia (2011), Armenia (2014), Azerbaijan (2014), Thổ Nhĩ Kỳ (2014) và Cape Verde (2014). Như có thể thấy từ danh sách này, EURA chủ yếu bao gồm các quốc gia ứng cử viên EU và các quốc gia nằm ở khu vực phía đông của EU. Ngược lại, EU gặp nhiều khó khăn trong việc ký kết thỏa thuận tiếp nhận lại với các nước ở láng giềng phía nam. Một số thỏa thuận đang trong quá trình đàm phán với Maroc (từ 2000), Algeria (từ 2002), Tunisia (từ 2014) và Jordan (từ 2015) đều chưa thành công [Stutz et al, 2022].

Đối với mục tiêu “giải quyết tình trạng thiếu lao động và kỹ năng, đồng thời làm cho EU “ít nhất cũng hấp dẫn như các điểm đến di cư lý tưởng như Úc, Canada và Mỹ”, Ủy ban châu Âu đã cho ban hành Chỉ thị 2016/801/EC ngày 11/5/2016 quy định về điều kiện nhập cảnh và cư trú dành cho cả sinh viên và nhà nghiên cứu đến từ nước thứ ba [European Commission, 2016]. Khác với các Chỉ thị 2004/114/EC và Chỉ thị 2005/71/EC, Chỉ thị mới cho phép sinh viên và nhà nghiên cứu học tập tại một trường đại học Châu Âu được quyền ở lại lãnh thổ của một quốc gia thành viên sau chương trình học tập hoặc nghiên cứu kết thúc. Tuy nhiên, một số quốc gia thành viên như Vương quốc Anh, Ireland và Đan Mạch không tham gia áp dụng Chỉ thị [European Commission, 2016].

Tuyên bố đã rút ra bài học kinh nghiệm từ các giai đoạn trước, Ủy ban châu Âu cũng đề xuất cải cách CEAS, kêu gọi xây dựng “một thủ tục chung để bảo vệ quốc tế, các tiêu chuẩn thống nhất để bảo vệ và đảm bảo quyền lợi cho những người được hưởng sự bảo vệ quốc tế” và “sự hài hòa hơn nữa các điều kiện tiếp nhận ở EU”. Điều quan trọng là đề xuất tăng cường vai trò của EASO trong việc thực thi chính sách mới. Những biện pháp này được hy vọng sẽ “đơn giản hóa và rút ngắn thủ tục tị nạn cũng như quá trình ra quyết định, ngăn cản sự di chuyển thứ cấp của người xin tị nạn và tăng triển vọng hội nhập của những người được hưởng sự bảo vệ quốc tế” [COM(2016) 467 final].

Vào tháng 5 năm 2016, Ủy ban đã trình bày đề xuất Thủ tục Dublin IV, một phần của gói bao gồm các đề xuất của Cơ quan tị nạn và việc sửa đổi Quy định EURODAC (COM(2016) 270 final). Tuy nhiên, theo một nghiên cứu của Ban Chính sách về Quyền Công dân và Các vấn đề Hiến pháp của Nghị viện châu Âu (DG IPOL 2016) cho rằng “hệ thống Dublin không hiệu quả, gây khó khăn cho những người tìm kiếm sự bảo vệ và làm tổn hại đến hiệu quả của CEAS” và đề xuất Thủ tục Dublin IV có thể sẽ không giải quyết được vấn đề mà thay vào đó “có thể làm trầm trọng thêm sự mất cân bằng hiện tại về trách nhiệm giữa các Quốc gia Thành viên.” Thực tế Thủ tục Dublin IV đã không được thông qua và đề xuất này bị hủy bỏ vào năm 2021

4.4. Nhận xét về chính sách di cư quốc tế của EU (1993-2019)

Trong suốt hơn hai thập kỷ, chính sách di cư của EU không chỉ là kết quả của tiến trình nhất thể hóa về pháp lý và thể chế, mà còn là một quá trình điều chỉnh chính sách liên tục nhằm thích ứng với các biến động kinh tế, xã hội và an ninh. Các điều chỉnh này phản ánh sự phát triển của năng lực quản trị chung ở cấp Liên minh, cũng như sự linh hoạt của EU trong việc dung hòa giữa mục tiêu nhân đạo, an ninh và phát triển.

4.4.1. Về sự chuyển biến chính sách di cư quốc tế của EU

4.4.1.1. Định hình cách tiếp cận chung trong giải quyết vấn đề di cư quốc tế

Từ đầu những năm 1990, EU bắt đầu nhận thức rõ hơn tính xuyên quốc gia và tính liên quan giúp di cư / tị nạn giữa các quốc gia thành viên. Tuy nhiên lúc đó

chưa có một cách tiếp cận đồng bộ, mỗi nước thành viên thường hành xử riêng về tiếp nhận, biên giới, tị nạn. Giai đoạn 1993-2019 chứng kiến một quá trình từng bước định hình cách tiếp cận chung (common approach) - tức là luật lệ, thể chế, trách nhiệm được chia sẻ nhằm đối phó tốt hơn các luồng di cư, khủng hoảng và cân bằng giữa kiểm soát và nhân đạo.

Với hàng loạt các hiệp ước được ký kết, năng lực thể chế của EU trong lĩnh vực di cư và tị nạn liên tục được điều chỉnh theo hướng tập trung hóa và nhất thể hóa. Hiệp ước Amsterdam (1997) đưa nhập cư và bảo vệ tị nạn vào trong lĩnh vực *Justice and Home Affairs* (JHA). Điều này cho phép EU bắt đầu ban hành các chỉ thị (directives) tối thiểu về điều kiện tiếp nhận, quyền người xin tị nạn. Hiệp ước Nice (2001) tiếp tục điều chỉnh thể chế EU, tạo tiền đề cho sự mở rộng quyền hạn của EU trong vấn đề nội vụ, nhập cư, biên giới. Đáng chú ý, Chỉ thị Directive 2003/9/EC thiết lập tiêu chuẩn tối thiểu về điều kiện tiếp nhận người xin tị nạn (nhà ở, hỗ trợ tài chính, chăm sóc y tế) tại các nước thành viên. Đây là bước tiến quan trọng để đảm bảo một mức chuẩn tối thiểu cho điều kiện sống người tị nạn khắp EU. Dù còn tranh cãi, các đề xuất (như trong CEAS sửa đổi, và sau này Pact on Migration and Asylum) đã bắt đầu đề xuất cơ chế chia sẻ trách nhiệm - chia tiếp nhận người tị nạn, hỗ trợ tài chính, hoặc hỗ trợ kỹ thuật cho các nước quá tải.

Tuy nhiên, dù có sự thống nhất trong cách tiếp cận giải quyết những vấn đề liên quan tới di cư quốc tế, EU vẫn gặp phải một số thách thức. Thứ nhất, việc chuyển hóa các hiệp định, chỉ thị chung của khối thành luật quốc gia và thực thi thực tế diễn ra không đều. Một số nước chưa đủ năng lực tiếp nhận, thiếu cơ sở hạ tầng, thiếu ngân sách, nhân viên đào tạo. Việc áp dụng các chỉ thị quốc tế hay chuẩn EU bị trì hoãn hoặc biến thể theo luật quốc gia. Ngoài ra, một số quốc gia không muốn tiếp nhận người tị nạn từ các nước khác, hoặc chỉ muốn hỗ trợ tài chính thay vì tiếp nhận thực tế. Quyền quốc gia quyết định vẫn rất mạnh, đôi khi cản trở cơ chế chia sẻ trách nhiệm hiệu quả trong CEAS. Đáng chú ý, khi có khủng hoảng lớn (năm 2015), các thành viên thường phản ứng theo từng bước sau khi khủng hoảng xảy ra, hơn là có sẵn kế hoạch ứng phó linh hoạt hoàn chỉnh.

4.4.1.2. Cải thiện năng lực thể chế trong kiểm soát vấn đề di cư

EU liên tục tái cấu trúc hệ thống các cơ quan chuyên trách nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý di cư toàn diện hơn. Từ cơ chế chia sẻ thông tin đơn lẻ trong thập niên 1990, EU đã thành lập và mở rộng hàng loạt cơ quan chuyên môn, tiêu biểu như FRONTEX (2004) - sau này trở thành Cơ quan Bảo vệ Biên giới và Bờ biển Châu Âu (2016), Cơ quan Hỗ trợ Tị nạn Châu Âu (EASO) - nền tảng cho Cơ quan Tị nạn Châu Âu (EUAA) ra đời năm 2021. Các cơ quan này thể hiện sự điều chỉnh về cơ chế điều hành đa tầng, kết hợp giữa cấp Liên minh và quốc gia, giúp nâng cao khả năng ứng phó với các khủng hoảng di cư. Như vậy, có thể thấy sự điều chỉnh thể chế của EU trong giai đoạn 1993-2019 không chỉ dừng lại ở việc mở rộng thẩm quyền, mà còn thể hiện nỗ lực thiết lập một hệ thống quản trị tập trung - phối hợp - giám sát lẫn nhau, bảo đảm tính hợp pháp, minh bạch và nhất quán của các chính sách di cư trong toàn khối. Ngoài ra, quá trình điều chỉnh chính sách của EU thể hiện rõ qua việc chuẩn hóa và cập nhật khuôn khổ pháp lý, đặc biệt thông qua việc ban hành các *Chỉ thị* (directives) và *Quy định* (regulations) trong giai đoạn 1999 - 2019. Chương trình Tampere trong giai đoạn đầu (1999 - 2004) đánh dấu việc hình thành Hệ thống Tị nạn Chung Châu Âu (CEAS) và ban hành các chỉ thị nền tảng như *Chỉ thị 2003/86/EC* (Đoàn tụ gia đình), *Chỉ thị 2003/109/EC* (Cư trú dài hạn), *Chỉ thị 2004/114/EC* (Sinh viên) và *Chỉ thị 2005/71/EC* (Nhà nghiên cứu). Các chỉ thị này hướng đến việc hài hòa điều kiện tiếp nhận và bảo vệ người di cư, đồng thời mở rộng khía cạnh di cư hợp pháp nhằm đáp ứng nhu cầu nhân lực của EU trong bối cảnh toàn cầu hóa. Tuy nhiên, giai đoạn tiếp theo (2004 - 2013) chứng kiến sự điều chỉnh các khuôn khổ pháp lý của EU theo hướng tăng cường kiểm soát và an ninh hóa, thể hiện trong Chương trình La Hay và Chương trình Stockholm. Các công cụ pháp lý mới như *Chỉ thị 2008/115/EC* (Hồi hương người di cư bất hợp pháp), *Chỉ thị 2009/52/EC* (Xử phạt chủ sử dụng lao động bất hợp pháp), cùng với Thủ tục Dublin III (2013) và *Chỉ thị 2013/33/EU* (Điều kiện tiếp nhận tị nạn) cho thấy EU dần dịch chuyển từ chính sách hội nhập xã hội sang chính sách quản lý di cư mang tính kiểm soát và thực thi mạnh mẽ hơn.

Tuy nhiên, dù việc mở rộng và tập trung hóa năng lực thể chế đã giúp EU quản lý di cư hiệu quả hơn, nhưng nó cũng bộc lộ một loạt hạn chế mang tính cơ cấu. Trước hết là hạn chế về tính thống nhất và mức độ cam kết giữa các quốc gia thành viên. Có thể thấy, mặc dù EU đã mở rộng quyền hạn cho các thể chế như Ủy ban, Nghị viện, Tòa án Công lý, FRONTEX, EASO... nhiều quốc gia thành viên vẫn giữ lập trường bảo vệ chủ quyền quốc gia trong lĩnh vực nhập cư và tị nạn. Hệ quả là mức độ tham gia vào các cơ chế chung của EU không đồng đều, làm suy yếu tính ràng buộc và khả năng phản ứng tập thể của EU. Đơn cử là việc Anh, Ireland và Đan Mạch thực hiện quyền “chọn tham gia” hoặc “không tham gia” trong nhiều chính sách của JHA hay một số quốc gia ở khu vực Trung - Đông Âu (Hungary, Ba Lan, Slovakia) phản đối cơ chế phân bổ người tị nạn và tái định cư bắt buộc [Losoncz, 2024]. Thứ hai, việc mở rộng và thiết lập nhiều cơ chế như FRONTEX, EASO, Europol, EUAA giúp tăng năng lực hành động, nhưng đồng thời tạo ra chồng chéo nhiệm vụ và phân tán trách nhiệm. Đơn cử, FRONTEX chịu trách nhiệm phối hợp hoạt động biên giới, nhưng không có quyền trực tiếp can thiệp nếu quốc gia thành viên từ chối hỗ trợ. EASO trong giai đoạn trước năm 2021 chỉ có chức năng tư vấn, không có quyền cưỡng chế, khiến việc điều phối tị nạn thiếu tính thực thi. Các cơ chế như Europol, Eurojust, và các cơ quan dữ liệu như SIS, VIS, EURODAC hoạt động song song, đôi khi trùng lặp trong việc chia sẻ thông tin người di cư. Kết quả, sự mở rộng thể chế chưa đi đôi với hiệu quả vận hành, đặc biệt trong giai đoạn khủng hoảng di cư 2015 - 2016, khi các cơ quan EU phản ứng chậm và thiếu phối hợp với các chính quyền quốc gia tuyến đầu như Hy Lạp và Ý. Bên cạnh đó, năng lực thể chế của EU vẫn chịu ràng buộc bởi tính đồng thuận chính trị, khiến khả năng ứng phó khẩn cấp còn hạn chế so với quy mô vấn đề. Một ví dụ điển hình là những hạn chế liên quan đến Cơ chế Dublin III, vốn quy định rằng quốc gia thành viên đầu tiên tiếp nhận người xin tị nạn có trách nhiệm xử lý toàn bộ hồ sơ. Trong điều kiện bình thường, cơ chế này đảm bảo nguyên tắc không trùng lặp hồ sơ. Nhưng khi khủng hoảng người di cư bùng phát, đặc biệt là giai đoạn 2014 - 2015, quy định này lại trở thành điểm nghẽn gây ra bất bình đẳng nghiêm trọng giữa các quốc gia thành viên. Những nước tuyến đầu như Hy Lạp, Ý, Tây Ban Nha

phải tiếp nhận một khối lượng lớn người di cư mà không có sự chia sẻ gánh nặng hiệu quả từ các nước khác, đặc biệt là các quốc gia Đông Âu như Hungary, Ba Lan, hoặc Slovakia. Bất cập của cơ chế Dublin III càng trở nên trầm trọng khi đề xuất sửa đổi thành Dublin IV bị đình trệ do vấp phải phản đối mạnh mẽ từ các quốc gia có quan điểm cứng rắn về di cư. Mặc dù EU đã đưa ra nhiều giải pháp như “cơ chế phân bổ người tị nạn bắt buộc”, “giao dịch nhân đạo”, hoặc “thỏa thuận song phương về hồi hương”, nhưng phần lớn các biện pháp này đều mang tính tạm thời, thiếu ràng buộc pháp lý và phụ thuộc vào ý chí chính trị của các thành viên. Hơn nữa, dù EU đã ban hành hàng loạt chỉ thị và quy định nhằm thiết lập “chuẩn mực chung” cho chính sách di cư và tị nạn, nhưng việc thực thi các văn bản pháp lý này vẫn không thống nhất giữa các quốc gia thành viên. Đáng chú ý, các chỉ thị, quy định chỉ mang tính ràng buộc về mục tiêu, không ràng buộc về hình thức hoặc phương tiện thực hiện, nên khi nội luật hóa ở cấp độ quốc gia, mỗi nước thành viên lại áp dụng các chỉ thị, quy định của EU khác nhau.

4.4.1.3. Mở rộng chương trình nghị sự về di cư quốc tế

Giai đoạn 1993-2019 chứng kiến việc EU dần mở rộng chương trình nghị sự về di cư quốc tế, không chỉ kiểm soát biên giới và xử lý tị nạn, mà còn tích hợp di cư hợp pháp, hội nhập người nhập cư, hợp tác quốc tế, chia sẻ trách nhiệm, và định hình các cơ chế tài chính hỗ trợ. EU không chỉ tập trung nội bộ, mà thiết lập các chiến lược với các nước ngoài EU, các quốc gia xuất phát, quốc gia trung chuyển để giải quyết nguyên nhân di cư, hợp tác hồi hương, ngăn chặn di cư bất hợp pháp và buôn người. Sự ra đời của Chiến lược Di cư và Tị nạn (Migration and Asylum Strategy) và sau đó Chương trình nghị sự châu Âu về di cư (European Agenda on Migration) là một bước quan trọng để phối hợp chính sách di cư, biên giới, tị nạn và hội nhập.

Sự mở rộng nội dung chương trình nghị sự của EU thể hiện được sự thích ứng với những thay đổi của tình hình thế giới, khu vực nhưng thực tế chúng vẫn ẩn chứa nhiều hạn chế sâu sắc về tính nhất quán và khả năng thực thi. Có thể thấy, các chương trình hành động của EU đặt ra mục tiêu tham vọng, nhưng không đi kèm cơ chế ràng buộc thực thi hoặc giám sát hiệu quả. Một ví dụ điển hình là Kế hoạch Stockholm đặt ra mục tiêu hoàn thiện CEAS vào 2012, nhưng đến 2019 vẫn chưa

đạt đồng thuận do mâu thuẫn giữa các nước về trách nhiệm tiếp nhận người tị nạn [UNHCR 2012; ECRE 2009]. Tương tự, *Kế hoạch tái định cư* (relocation scheme) được đặt ra trong Chương trình nghị sự về di cư (2015) cũng được EU thừa nhận thất bại khi nhiều nước từ chối tiếp nhận hạn ngạch [European Commission 2016; European Parliamentary 2017].

4.4.2. Về chính sách di cư quốc tế gắn với đối ngoại của EU

Trong giai đoạn từ 1993 đến 2019, EU không chỉ xem di cư là một vấn đề nội tại mà còn coi di cư như một công cụ đối ngoại quan trọng. EU sử dụng di cư để thúc đẩy hợp tác quốc tế, điều tiết quan hệ với các nước nguồn và trung chuyển, để đàm phán trong các hiệp định kinh tế, viện trợ phát triển và trao đổi chính trị. Những chính sách này nhằm đạt được mục tiêu kiểm soát dòng di cư bất hợp pháp, hỗ trợ các quốc gia xuất phát và trung chuyển, đồng thời khẳng định vai trò đạo đức và địa chính trị của EU.

Một trong những thành tựu rõ nét là EU đã giảm được luồng di cư bất hợp pháp sau 2015, đặc biệt qua tuyến Trung Địa Hải. Theo báo cáo chung năm 2018, số người đến EU qua tuyến Trung Địa Hải đã giảm khoảng 80% so với trước khi các biện pháp hợp tác với các bên trung chuyển được tăng cường [Jean-Claude Junker, 2018]. EU đã hỗ trợ tài chính, huấn luyện, thiết bị cho các quốc gia như Libya và Thổ Nhĩ Kỳ để tăng năng lực tuần tra biên giới, chặn các tàu vượt biển, và đàm phán các thỏa thuận hồi hương. Ví dụ như thỏa thuận EU-Thổ Nhĩ Kỳ năm 2016: Thổ Nhĩ Kỳ đồng ý giữ chân di dân, không cho họ vượt ra ngoài sang Hy Lạp, đổi lại EU cấp viện trợ, tài chính cho người tị nạn và cam kết di cư hợp pháp hơn. Trên thực tế, các chính sách này mang lại những đóng góp quan trọng trong việc kiểm soát người nhập cư vào EU nhưng cũng đi kèm với những thách thức liên quan tới vấn đề nhân quyền. Việc phụ thuộc vào các nước trung chuyển như Libya, nơi những trung tâm giam giữ di cư thường xuyên bị chỉ trích vì điều kiện sống tệ, có báo cáo tra tấn, lao động cưỡng bức, buôn người. Nhiều tổ chức nhân quyền cho rằng EU trong các hoạt động hợp tác như huấn luyện lực lượng biên phòng hay hỗ trợ tuần tra biển đang tiếp tay, gián tiếp hoặc trực tiếp, cho các vi phạm. Hơn nữa, một số chính phủ EU bị tố cáo là không tiến hành điều tra đầy đủ các cáo buộc vi

phạm tại biên giới như việc đẩy người tị nạn trở lại hay không đảm bảo thủ tục bảo vệ người tị nạn một cách công bằng.

Một khía cạnh tích cực khác của chính sách hợp tác là EU không chỉ tập trung vào việc kiểm soát dòng di cư, mà còn đầu tư vào việc xử lý nguyên nhân gốc rễ để giảm động cơ di cư. EU thông qua các quỹ viện trợ (ví dụ Quỹ Khẩn cấp cho Châu Phi – Emergency Trust Fund for Africa), hỗ trợ phát triển hạ tầng, giáo dục, y tế, hỗ trợ sinh kế tại các khu vực người dân dễ bị ảnh hưởng di cư cao. Viện trợ này giúp tăng cường khả năng chịu đựng của các quốc gia nguồn trước các biến động kinh tế, xung đột, biến đổi khí hậu. Khi người dân có lựa chọn và hy vọng sống ổn định tại quê nhà thì áp lực di cư bất hợp pháp có thể giảm. Việc hỗ trợ hồi hương và tái hòa nhập người di cư cũng là dạng đầu tư về mặt nhân đạo và ổn định xã hội trong khu vực nguồn. Tuy vậy, hiệu quả của viện trợ gặp nhiều hạn chế. Đầu tiên, nguồn lực đôi khi không đủ lớn, hoặc bị phân bổ không đều, dẫn tới việc các dự án phát triển không có tính bền vững. Ngoài ra, nếu chỉ viện trợ mà không xử lý các vấn đề thể chế bên trong như quản trị, tham nhũng, quyền con người, an ninh nội bộ thì hiệu quả giảm. Cuối cùng, khả năng EU sử dụng viện trợ trở như một công cụ chính trị là không thể loại trừ. Theo đó, EU có thể dùng viện trợ để ép các quốc gia nguồn hoặc trung chuyển cam kết thực hiện các biện pháp kiểm soát di cư. Global Compact for Migration (GCM) được thông qua hồi tháng 12/2018 là bước đánh dấu quan trọng trong nỗ lực quốc tế hóa quản lý di cư. EU tích cực tham gia vào quá trình soạn thảo, trình bày quan điểm và cố gắng làm cho GCM phản ánh các ưu tiên của EU như di cư an toàn, hợp pháp, bảo vệ quyền người di cư và chia sẻ trách nhiệm quốc tế. Nghị viện châu Âu và các tổ chức xã hội dân sự cũng hỗ trợ GCM như một cơ chế chung không ràng buộc nhưng mang tính khung nhằm liên kết hợp tác với các nước ngoài EU. GCM giúp EU củng cố vị thế là một chủ thể có trách nhiệm trong chính sách toàn cầu về di cư, tham gia vào các diễn đàn quốc tế, thúc đẩy tôn trọng nhân quyền, các con đường di cư hợp pháp, và phối hợp chống buôn người. Nó cũng thêm chứng cứ cho sự cần thiết chia sẻ gánh nặng và trách nhiệm giữa các quốc gia, không chỉ giữa các thành viên EU mà cả quốc tế. Tuy nhiên, GCM cũng gặp phải phản đối từ một số quốc gia thành viên do lo ngại về chủ

quyền. Một số quốc gia không ký chấp nhận toàn bộ GCM vì cho rằng nó có thể mở ra “cánh cửa” cho di cư nhiều hơn, hoặc khiến họ phải chịu trách nhiệm hơn trong việc tiếp nhận tị nạn. Hơn nữa, có quan điểm cho rằng GCM không có tính ràng buộc pháp lý, do đó tùy thuộc vào ý chí chính trị của các thành viên và khả năng nguồn lực để thực thi các cam kết.

Tóm lại, chính sách hợp tác quốc tế của EU về di cư từ sau 2015 đến 2019 thể hiện sự pha trộn giữa các biện pháp kiểm soát biên giới & hồi hương, viện trợ phát triển khu vực nguồn, và tham gia vào các khung hợp tác quốc tế như GCM. Những chính sách này đã mang lại những đóng góp rõ rệt: giảm luồng di cư bất hợp pháp qua một số tuyến nguy hiểm, nâng cao vai trò quốc tế của EU, và những sáng kiến giải quyết nguyên nhân gốc rễ di cư. Song không thể bỏ qua những thách thức về nhân quyền, sự phụ thuộc vào các quốc gia trung chuyển dễ bị tổn thương, vấn đề chia sẻ trách nhiệm chưa công bằng và tính bền vững của các chương trình viện trợ. Để những chính sách này trở nên thực sự hiệu quả và đạo đức, EU cần đảm bảo sự minh bạch, trách nhiệm, bảo vệ nhân quyền trong mọi hợp tác quốc tế, tăng cường con đường di cư hợp pháp, và phân bổ tài nguyên một cách công bằng giữa các thành viên và với các nước đối tác.

4.4.3. Xu hướng chính sách của EU

Trong bối cảnh toàn cầu hóa sâu rộng và các dòng di cư thế kỷ XXI biến động rất nhanh, chính sách di cư của EU đang đứng trước yêu cầu đổi mới mạnh mẽ, bởi các yếu tố an ninh, nhân khẩu học và biến đổi khí hậu không chỉ đơn thuần ảnh hưởng riêng lẻ mà tương tác phức tạp tạo nên những thách thức mới vượt xa các quy định cũ. EU từ lâu đã nhận ra rằng di cư không còn là hiện tượng nhất thời mà là một phần của bức tranh chính trị – an ninh – xã hội toàn cầu, đòi hỏi phản ứng mang tính tổng thể và lâu dài, đồng thời bảo đảm giá trị nhân quyền và an ninh nội bộ. Trong giai đoạn trước đây, các cơ chế như Hệ thống Tị nạn Chung của EU và Quy định Dublin đã đặt nền móng cho hợp tác di cư, nhưng nhiều bất cập đã bộc lộ khi khủng hoảng tị nạn diễn ra hồi năm 2015, đặt áp lực nặng nề lên các nước tuyến đầu như Ý và Hy Lạp và cho thấy sự thiếu hụt trong việc chia sẻ trách nhiệm nội khối một cách công bằng. Nhận thức rằng hệ thống cũ không đủ linh hoạt và

hiệu quả trước những dòng người di cư lớn và đa nguồn gốc, EU đã thúc đẩy một cuộc cải cách toàn diện nhất thông qua Hiệp ước mới về Di cư và Tị nạn (Pact on Migration and Asylum), được Nghị viện và Hội đồng chấp thuận từ năm 2024 và dự kiến có hiệu lực vào năm 2026 với mục tiêu tạo ra một khuôn khổ chung thống nhất hơn để quản lý di cư một cách công bằng, có trật tự và hiệu quả hơn.

Về an ninh, EU đang đối mặt với những áp lực kép: vừa phải bảo đảm an toàn biên giới bên ngoài trước các dòng di cư không kiểm soát, vừa phải ngăn chặn các yếu tố rủi ro an ninh nội địa như buôn người và tội phạm xuyên quốc gia. Việc thiết lập các quy trình sàng lọc nhanh chóng ngay tại biên giới, triển khai kiểm tra an ninh – y tế – nhân thân và quản lý dữ liệu sinh trắc học là những bước đi nhằm tăng cường quản lý biên giới hiện đại và có trách nhiệm hơn để ngăn chặn nhập cư trái phép đồng thời không làm suy yếu giá trị nhân quyền cơ bản. Trong khi đó, biến đổi khí hậu làm gia tăng các thảm họa thiên nhiên, giảm thu nhập nông nghiệp và phá vỡ sinh kế ở nhiều quốc gia vùng cận Sahara, Trung Đông hay châu Á, tạo nguồn di cư từng đợt và kéo dài, buộc EU không thể chỉ dựa vào các công cụ pháp lý truyền thống mà phải tính tới việc hợp tác với các nước xuất xứ để hạn chế nguyên nhân sâu xa gây di cư, đồng thời xây dựng các chính sách hỗ trợ thích ứng khí hậu và phát triển bền vững song song với chiến lược biên giới an ninh.

Ngoài ra, về nhân khẩu học, đặc biệt là già hóa dân số tại nhiều nước EU, càng làm tăng yêu cầu thay đổi chính sách di cư: các nền kinh tế phát triển trong khối đang cần bổ sung lực lượng lao động trẻ và có kỹ năng trong bối cảnh lực lượng lao động nội địa suy giảm, nhưng đồng thời họ cũng phải cân bằng giữa nhu cầu này và lo ngại về áp lực xã hội, cạnh tranh việc làm, và hòa nhập văn hóa. EU trong khuôn khổ chính sách mới bắt đầu phát triển những con đường di cư hợp pháp cho lao động có kỹ năng, nhằm thích ứng với biến động nhân khẩu học dài hạn mà không tạo ra gánh nặng lớn cho hệ thống phúc lợi xã hội. Như vậy, yêu cầu đổi mới chính sách di cư của EU là hệ quả tất yếu từ sự phức tạp của tình hình di cư toàn cầu. Dựa trên những điều chỉnh thể chế, pháp lý và chiến lược trong giai đoạn 1993 - 2019, cùng những hạn chế còn tồn tại, có thể nhìn nhận một số xu hướng chính sách nổi bật của EU trong thập kỷ tới.

Thứ nhất, xu hướng củng cố năng lực thể chế, hành pháp cho các cơ quan cấp Liên minh

Trong thập kỷ tới, xu hướng nổi bật trong những điều chỉnh của EU là tăng cường năng lực hành pháp thực tế cho các cơ quan cấp Liên minh, hướng tới mô hình quản trị di cư tập trung nhưng linh hoạt [European Commission, 2020]. Sau khi FRONTEX được tái cấu trúc thành Cơ quan Biên giới và Bảo vệ Bờ biển Châu Âu (European Border and Coast Guard Agency) theo *Quy định (EU) 2019/1896*, và việc Cơ quan Hỗ trợ Tị nạn Châu Âu (EASO) được nâng cấp thành Cơ quan Tị nạn Châu Âu (EUAA) theo *Quy định (EU) 2021/2303*, các cơ quan này đã được trao thêm nhiệm vụ và quyền hạn để có thể đáp ứng yêu cầu củng cố năng lực thể chế.

Theo Báo cáo *Asylum Report 2022* của EUAA, việc ban hành Quy định (EU) 2021/2303 vào tháng 1/2022 đánh dấu “một cột mốc quan trọng trong việc thiết lập EUAA với một nhiệm vụ mở rộng và tăng cường so với EASO.” Báo cáo cũng khẳng định, cơ quan này hiện có vai trò không chỉ hỗ trợ kỹ thuật mà còn có thể can thiệp trực tiếp vào quá trình vận hành hệ thống tị nạn tại quốc gia thành viên, đặc biệt trong trường hợp khủng hoảng [EUAA, 2022]. Tương tự, theo nghiên cứu của Daniel Thym, nhiệm vụ của FRONTEX và Cơ quan tị nạn Châu Âu sẽ được mở rộng, với việc tuyển dụng thêm nhiều nhân viên và kinh phí hoạt động được tăng cường [Thym 2023]. Cơ quan Biên giới và Bảo vệ Bờ biển Châu Âu hiện có khả năng thực hiện quyền hạn hành pháp ngoài lãnh thổ EU, bao gồm phối hợp các hoạt động biên giới, giám sát, và hồi hương - một trong những đổi mới quan trọng nhất trong những điều chỉnh gần đây [Vara, 2023]. Điều này cho thấy EU đang tiến gần hơn đến mô hình “liên minh hóa chức năng quản trị biên giới” - trong đó các cơ quan của EU đóng vai trò điều phối trực tiếp việc triển khai hoạt động thay vì chỉ hỗ trợ kỹ thuật như trước.

Tuy nhiên, song hành với sự mở rộng chức năng, nghiên cứu của nhóm các học giả Mariana Gkliati và Jane Kilpatrick chỉ ra rằng, sự gia tăng quyền hạn và ngân sách của FRONTEX “không đi đôi với sự phát triển tương ứng của các cơ chế bảo đảm minh bạch và trách nhiệm giải trình” dẫn đến những “lỗ hổng trong

cơ chế giám sát” và nguy cơ vi phạm các quyền cơ bản của người di cư. Nhiều vụ việc tại biên giới Hy Lạp, Croatia, và Hungary trong giai đoạn 2015 - 2020 đã khiến FRONTEX bị chỉ trích mạnh mẽ đến những vấn đề nêu trên [Gkliati et al, 2021]. Theo đó, những các cải cách hiện nay và sắp tới của EU được định hướng nhằm củng cố các cơ chế giám sát nội bộ, minh bạch hóa hoạt động, và tăng tính giải trình pháp lý.

Như vậy, có thể nhận thấy xu hướng thể chế của EU trong thời gian tới sẽ tập trung vào việc hợp nhất năng lực hành pháp, điều phối tập trung nhưng vẫn bảo đảm linh hoạt trong các hoạt động phối hợp với quốc gia thành viên, hướng tới một hệ thống quản trị di cư đa tầng, thống nhất, minh bạch và có trách nhiệm hơn.

Thứ hai, xu hướng điều chỉnh khung pháp lý chung theo hướng thực chất hơn

Sau hơn hai thập kỷ pháp điển hóa ô ạt với hàng loạt chỉ thị và quy định riêng lẻ về di cư, tị nạn và hồi hương, khung pháp lý của EU đang bước vào giai đoạn chuyển đổi từ mở rộng sang tinh giản và hợp nhất. Xu hướng này phản ánh nỗ lực của EU nhằm giảm sự chồng chéo và khác biệt trong thực thi các chỉ thị, quy định giữa các quốc gia thành viên, đồng thời tăng cường hiệu lực ràng buộc và tính thống nhất của chính sách di cư toàn khối.

Trọng tâm của giai đoạn điều chỉnh mới được thể hiện rõ trong Hiệp ước Di cư và Tị nạn (ban hành 2020, sửa đổi 2023). Theo Ủy ban Châu Âu, Hiệp ước này không chỉ thay thế các quy định trước đây mà còn hướng tới “xây dựng một hệ thống tị nạn và di cư thống nhất ở cấp Liên minh” [European Commission, 2020]. Cấu trúc mới của Hiệp ước bao gồm các quy định hợp nhất toàn bộ quy trình tiếp nhận - tị nạn - hồi hương trong một khuôn khổ pháp lý duy nhất, đặc biệt với việc ban hành Quy định về Quản lý Di cư và Tị nạn (Asylum and Migration Management Regulation - AMMR) nhằm thay thế cơ chế Dublin III vốn gây tranh cãi trước đây. AMMR đặt mục tiêu “đảm bảo rằng các quốc gia thành viên áp dụng cùng một tiêu chí”, qua đó tạo cơ sở cho một quá trình hài hòa thực chất thay vì chỉ dừng ở đáp ứng *mức tiêu chuẩn tối thiểu* (minimum standards) như trước đây [ECRE, 2024].

Điểm đáng chú ý khác là xu hướng chuyển các *Chỉ thị* (Directives) thành các *Quy định* (Regulations) - một động thái có ý nghĩa vì các Quy định sẽ có hiệu lực trực tiếp tại tất cả các quốc gia thành viên, hạn chế tối đa tình trạng nội hóa luật không đồng đều. Việc chuyển đổi này nhằm bảo đảm rằng các quyền và nghĩa vụ trong lĩnh vực tị nạn và di cư được áp dụng thống nhất trên toàn khối, đặc biệt trong những lĩnh vực nhạy cảm như điều kiện tiếp nhận, quyền xin tị nạn, và tiêu chí hồi hương. Bên cạnh đó, một đặc điểm nổi bật của giai đoạn mới là xu hướng số hóa quản trị di cư, gắn liền với quá trình tích hợp các cơ sở dữ liệu chung. Các hệ thống như Eurodac, VIS, ETIAS và Entry/Exit System (EES) đang được kết nối thông qua cơ chế interoperability để tạo nên một hạ tầng quản trị dữ liệu thống nhất, phục vụ cho cả chính sách biên giới, tị nạn và an ninh nội khối. Quy định mới về Eurodac (Regulation (EU) 2024/1358) - có hiệu lực từ năm 2026 - đã chính thức chuyển đổi Eurodac từ cơ sở dữ liệu tị nạn sang cơ sở dữ liệu di cư toàn diện, cho phép theo dõi nhiều loại hồ sơ người di cư khác nhau và tăng tính minh bạch trong quản lý [EUR-Lex, 2024]. Cùng với đó, cơ quan eu-LISA hiện chịu trách nhiệm vận hành các hệ thống dữ liệu lớn của EU, đóng vai trò trung tâm trong việc bảo đảm sự liên thông (interconnectivity) và an ninh thông tin trong toàn khối.

Theo Báo cáo Asylum Report 2024 của EUAA, tiến trình số hóa và liên thông dữ liệu này giúp “chuẩn hóa các quy trình xét duyệt tị nạn và quản lý hồ sơ di cư ở cấp độ Liên minh”, đồng thời góp phần hình thành “nền tảng quản trị di cư dựa trên bằng chứng” [EUAA, 2024]. Tuy nhiên, một số học giả cảnh báo rằng việc kết nối các hệ thống dữ liệu di cư cũng làm dấy lên các lo ngại về quyền riêng tư và quyền con người, cho thấy thách thức song hành giữa hiệu quả quản trị và bảo đảm nhân quyền [Blasi Casagran, 2021].

Tổng thể, những cải cách này thể hiện bước chuyển dịch từ “hài hòa hình thức” sang “hài hòa thực chất” - tức là từ sự đồng thuận chính trị về nguyên tắc sang sự đồng nhất thực thi trong toàn Liên minh. EU đang hướng tới một khung pháp lý di cư mang tính bắt buộc, đồng bộ và có khả năng thực thi cao hơn, luật chung của Liên minh có hiệu lực trực tiếp và được giám sát bởi các cơ quan cấp liên minh, qua đó giảm thiểu đáng kể tình trạng nội hóa luật không đồng đều giữa các thành viên.

Thứ ba, xu hướng nổi bật trong chính sách di cư của EU trong thời gian tới là sự chuyển dịch từ mô hình thiên về kiểm soát các khu vực ngoại vi sang hợp tác cân bằng, mang tính phát triển và nhân đạo hơn

Có thể nói, các chương trình hợp tác trước đây - tiêu biểu như Thỏa thuận EU - Thổ Nhĩ Kỳ năm 2016 và Quỹ Ủy thác khẩn cấp EU - Châu Phi (EUTF for Africa) mặc dù đã giúp giảm đáng kể lượng người vượt biên bất hợp pháp nhưng đồng thời gây nhiều tranh cãi về tính minh bạch và những chỉ trích vi phạm nhân quyền, đặc biệt là việc đẩy trách nhiệm cho các quốc gia có hệ thống bảo vệ yếu [ECA, 2024]. Nhận thức được những hạn chế đó, Chiến lược Di cư 2021-2027 của EU định hướng xây dựng “đôi tác cân bằng và cùng có lợi” với các quốc gia thứ ba, gắn liền với mục tiêu phát triển bền vững, đào tạo nghề và mở rộng các kênh di cư hợp pháp [European Commission, 2023b].

Cụ thể, trong khuôn khổ Hiệp ước Di cư và Tị nạn (Pact on Migration and Asylum), EU đã thiết lập sáng kiến “Talent Partnerships” - cơ chế hợp tác mới với các nước đối tác nhằm tạo con đường di cư hợp pháp cho người lao động có kỹ năng, đồng thời tăng năng lực và việc làm tại nước xuất xứ [European Commission, 2023a]. Các phân tích của CEPS và EuroMeSCo (năm 2023) đánh giá rằng mô hình này thể hiện bước ngoặt từ “kiểm soát luồng di cư” sang “điều phối di cư vì phát triển”, thể hiện rõ tinh thần tìm kiếm sự hài hòa về mặt lợi ích của EU và đối tác [Mattia Di Salvo, 2022]. Song song, trong kế hoạch “Thu hút kỹ năng và nhân tài cho EU,” Ủy ban Châu Âu cũng nhấn mạnh rằng việc mở rộng các kênh di cư hợp pháp, đặc biệt cho lao động có kỹ năng, là chiến lược then chốt để ứng phó tình trạng già hóa dân số và thiếu hụt lao động trong Liên minh [European Commission, 2022].

Bên cạnh yếu tố kinh tế - lao động, EU cũng đang điều chỉnh khung hành động nhân đạo và phát triển để đối phó với các hình thái di cư mới do biến đổi khí hậu, xung đột và khủng hoảng nhân đạo. Báo cáo của Mạng lưới di cư Châu Âu (EMN) xác định di cư do biến đổi khí hậu là thách thức toàn cầu đòi hỏi phải lồng ghép vào hợp tác quốc tế và chính sách phát triển của EU [EMN Informs, 2025]. Trong thực tế, các phản ứng chính sách như kích hoạt *Chỉ thị Bảo vệ Tạm thời 2001/55/EC* cho người tị nạn Ukraine vào năm 2022 hay Hành lang nhân đạo tại

Gaza trong năm 2023 cho thấy EU đã chuyển từ “phản ứng an ninh” sang “thích ứng nhân đạo”, đề cao bảo vệ con người hơn là kiểm soát biên giới.

Tổng thể, các định hướng này phản ánh sự tái cân bằng giá trị trong chính sách di cư của EU, trong đó an ninh và phát triển được điều chỉnh hài hòa với nhân quyền và trách nhiệm toàn cầu. Chính sách di cư của EU trong thập kỷ tới vì vậy được kỳ vọng sẽ chuyển từ mô hình “an ninh hóa và phòng ngừa” sang “hợp tác toàn cầu và thích ứng nhân đạo” hướng tới một hệ thống quản trị di cư mang tính toàn diện, cân bằng và bền vững hơn.

4.5. Hàm ý chính sách đối với Việt Nam trong hợp tác khu vực về di cư quốc tế

4.5.1. Những vấn đề đặt ra đối với Đông Nam Á trong quản lý di cư

Trong ba thập kỷ qua, di cư từ Đông Nam Á có nhiều biến động đáng kể. Theo UN ESCAP, từ năm 1990 đến 2019 số người di cư quốc tế từ Đông Nam Á tăng từ 7,5 triệu lên gần 23 triệu người [UNESCAP, 2020, 29]. Phụ nữ chiếm khoảng 46,8% người di cư quốc tế năm 2018; trong nội khối ASEAN, số phụ nữ di cư cũng tăng mạnh từ 1.365.512 người (1990) lên 4.772.358 (2019) [UNESCAP, 2020, 29]. Đặc biệt, phụ nữ di cư tới Singapore và Thái Lan ngày càng nhiều, trong khi ở Malaysia và Indonesia lại có xu hướng giảm [Petcharamesree & Capaldi, 2023, 3]. Hầu hết người di cư của Đông Nam Á không vượt đại dương mà di chuyển trong khu vực: khoảng 92% người di cư quốc tế Đông Nam Á vẫn ở châu Á - Thái Bình Dương, và 2/3 trong số đó di cư nội khối ASEAN [UNESCAP, 2020, 31]. Loại hình chủ yếu là lao động tạm thời. Các nguyên nhân thúc đẩy gồm có: tiến bộ trong giao thông, truyền thông, công nghệ; sự phát triển mạng lưới cộng đồng người Đông Nam Á ở nước ngoài; điều kiện chính trị-xã hội và nhân khẩu học ở nơi xuất phát và nơi đến; sự tương đồng văn hóa, ngôn ngữ, tôn giáo; chi phí di chuyển thấp, đặc biệt trong tiểu vùng sông Mê Kông [Fong & Shibuya, 2020].

Về hành lang di cư chính: Thái Lan tiếp nhận người từ Campuchia, Lào, Myanmar; Singapore từ Indonesia và Malaysia; Malaysia từ Indonesia, Myanmar, Singapore và Việt Nam; Philippines là một quốc gia xuất khẩu lao động lớn, với lao động di cư tới hàng trăm quốc gia, tập trung nhiều ở Trung Đông và khu vực Châu Á - Thái Bình Dương [United Nation Network on Migration in the Philippines,

2019]. Lao động nhập cư đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế các nước tiếp nhận: kiều hối từ Philippines chiếm khoảng 10% GDP năm 2019; tại Malaysia, lao động nhập cư phổ biến trong sản xuất, xây dựng và đồn điền; ở Thái Lan, người nhập cư trong ngành nông nghiệp và xây dựng chiếm tới ~80% lực lượng lao động trong những ngành đó theo báo cáo của IOM Malaysia [UN ESCAP, 2020, 37; IOM Malaysia data].

Phần lớn người di cư chọn kênh bất hợp pháp (undocumented migration) do thủ tục hợp pháp phức tạp, chi phí cao, trong khi lợi ích về mức lương giữa hợp pháp và không hợp pháp không chênh nhau nhiều [Petcharamesree & Capaldi, 2023, 4]. Theo khảo sát năm 2016 với lao động từ Campuchia, Lào, Myanmar và Việt Nam tại Malaysia và Thái Lan, có khoảng 74% số người di cư bằng đường bất hợp pháp. Ngoài ra, rủi ro như buôn người, lừa tuyển, giữ giấy tờ, điều kiện lao động thiếu an toàn. Ví dụ, ở Malaysia ngành dầu cọ có đến 80% lao động là người di cư, nhưng có báo cáo khai thác nguồn lao động như giữ hộ chiếu, môi giới không minh bạch, và các nguy cơ vi phạm nhân quyền [IOM Malaysia; The Cost of Hope report]. Thêm vào đó, các yếu tố thiên nhiên và môi trường cũng góp phần; vùng Đông Nam Á thường xuyên chịu ảnh hưởng của bão, lũ lụt, hoạt động núi lửa, mất đất do biến đổi khí hậu. Philippines là nước có số người di dời do thiên tai rất lớn, Myanmar và Indonesia cũng ghi nhận nhiều thảm họa gây di dời lớn, làm cho nhiều người buộc phải rời nhà để tìm nơi sinh sống ổn định hơn. Cuối cùng, chính sách ở các nước tiếp nhận bên ngoài ASEAN cũng góp phần làm khuynh hướng di cư nội khối mạnh hơn. Nhiều quốc gia đặt quy định khắt khe với lao động tay nghề thấp từ Đông Nam Á, hạn chế tiếp nhận, nên người di cư tìm hướng trong khu vực ASEAN hoặc các nước Đông Nam Á có chính sách dễ hơn.

Trong khi nhiều người di cư để tìm kiếm một cuộc sống tốt đẹp hơn thì nhiều người khác buộc phải di cư do chiến tranh, xung đột hoặc bị đàn áp. Một số người tị nạn, người xin tị nạn và “người di tản trong nước” (IDP) không mang quốc tịch của bất kỳ quốc gia nào. Mặc dù số lượng các cuộc xung đột trong khu vực thường ở quy mô nhỏ, nhưng trong giai đoạn vừa qua xung đột tiếp diễn ở Myanmar, cũng như ở Mindanao, hòn đảo cực nam của Philippine hay tỉnh Papua của Indonesia đã

gây ra sự di dời quy mô lớn, ảnh hưởng đến khu vực. Theo những số liệu từ Cao ủy Liên Hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) cho thấy rằng trong những năm 1970 - 1980, Việt Nam, Campuchia và Philippine là những nguồn người tị nạn chính tại Đông Nam Á. Tuy nhiên, trong những thập kỷ gần đây, Myanmar là quốc gia có nguồn người tị nạn chính trong khu vực. Những ‘người di tản’ (displaced person) - chủ yếu là người dân các dân tộc thiểu số ở Myanmar như Chin, Karen, Shan và Mon đã di cư đến Thái Lan qua biên giới đất liền, trong đó có khoảng 97.000 người tập trung trong các trại tị nạn dọc biên giới Thái Lan và khoảng 5000 người sống tại các khu vực đô thị của Thái Lan. Căng thẳng giữa người Rohingya với chính phủ Myanmar ngày càng gia tăng trong những thập kỷ gần đây, đã khiến họ phải di dời quê hương mình để tránh hành vi phân biệt đối xử và bạo lực. Bên cạnh đó, vào tháng 5/2015, đã có một làn sóng phản ứng kịch liệt trên quy mô toàn cầu sau cuộc khủng hoảng buôn người được phát hiện ở Vịnh Bengal, trong đó những ngôi mộ tập thể chứa thi thể của những người di cư và tị nạn từ Myanmar và Bangladesh được tìm thấy ở miền Nam Thái Lan. Vào giữa năm 2017, khoảng 640.000 người tị nạn Rohingya đã phải di cư do tình trạng bạo lực ở bang Rakhine, Myanmar và vượt biên trái phép sang Bangladesh, cũng như một số quốc gia khác ở Đông Nam Á như Malaysia, Thái Lan và Indonesia [Matthew, 2017].

Người di cư từ khu vực Đông Nam Á hiện đang phải đối mặt từ những rủi ro của nạn buôn người. Trong những năm gần đây, khoảng 25% nạn nhân toàn cầu được IOM hỗ trợ đến từ các nước Đông Nam Á [IOM, 2020]. Tuy nhiên, tính chất tội phạm và bản chất tiềm ẩn của nạn buôn người khiến cho độ chính xác của dữ liệu về vấn đề không cao. Các nước Đông Nam Á chủ yếu là nơi xuất phát, quá cảnh hoặc điểm đến của nạn nhân bị buôn bán trong khi loại hình việc khai thác quyết định phần lớn các luồng buôn bán người. Việc sử dụng nạn nhân bị buôn bán trong khu vực xảy ra theo nhiều hình thức, ví dụ mại dâm, cưỡng ép kết hôn và buôn bán lao động ở nhiều ngành nghề, lĩnh vực. Các luồng buôn người quy mô lớn nhất hoạt động ở Tiểu vùng Mê Kông mở rộng (bao gồm Campuchia, Trung Quốc, Lào, Myanmar, Thái Lan và Việt Nam) theo các tuyến di cư lao động thông thường [UN ESCAP, 2020, 54]. Một tình trạng nữa liên quan đến xu hướng phụ nữ tại khu

vực Đông Nam Á di cư để “kết hôn” vì lợi ích kinh tế và xã hội. Các cuộc hôn nhân trong bối cảnh này thường được môi giới bởi các tổ chức thương mại, sự phụ thuộc vào chồng để xin thị thực và thiếu hiểu biết về luật pháp, ngôn ngữ và phong tục địa phương, những người di cư này có nguy cơ bị lạm dụng, cô lập và bóc lột [Yeung & Mu, 2019]. Bên cạnh đó, khi sự mất cân bằng giới tính ở một số quốc gia trong khu vực châu Á như Trung Quốc, Hàn Quốc, Đài Loan khiến một vấn đề khác đang có xu hướng gia tăng liên quan đến việc “nhập khẩu” bất hợp pháp cô dâu từ các nước Đông Nam Á, làm tăng thêm nguy cơ bị buôn bán đối với các phụ nữ trẻ từ Campuchia, Lào, Myanmar và Việt Nam [Mark Capaldi, 2023, 4].

Qua phân tích về thực trạng xu hướng di cư và danh mục người di cư tại khu vực Đông Nam Á cho thấy khu vực đang ngày càng phải đối mặt với người dòng di cư nội khối phức tạp, với nhiều nguyên nhân và tác động khác nhau. Mặc dù các dòng người di cư này là một phần quan trọng của thị trường lao động ở các quốc gia trong khu vực, trong khi lượng kiều hối hỗ trợ giảm nghèo ở các quốc gia gốc, nhưng tỷ lệ người di cư lớn nhất là những người lao động tạm thời, có tay nghề, địa vị xã hội thấp. Trong khi một số người di cư có đầy đủ giấy tờ, một số lượng lớn di cư, sống và làm việc trong những hoàn cảnh bất hợp pháp, có nguy cơ bị lạm dụng và bóc lột. Trong hoàn cảnh khắc nghiệt, người lao động nhập cư rơi vào tình trạng bị buôn bán, cưỡng bức. Có thể thấy, tính chất của những vấn đề này mang tính xuyên biên giới và việc quản lý di cư kém của một quốc gia có thể ảnh hưởng đến các khu vực khác trong khu vực.

4.5.2. Hợp tác ASEAN trong vấn đề di cư quốc tế

Trong những năm gần đây, ASEAN đã đạt tiến bộ trong việc phát triển các sáng kiến khu vực và áp dụng các thực tiễn tốt nhất toàn cầu cũng như tăng cường ý chí và năng lực thực tế để theo đuổi và thực thi nhiều hợp tác dựa trên hiệp ước hơn giữa các Quốc gia thành viên, trong đó là việc thông qua một số Tuyên bố trực tiếp và gián tiếp giải quyết vấn đề người di cư, bao gồm Tuyên bố năm 2004 về chống buôn bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em, Tuyên bố năm 2007 về Bảo vệ và Thúc đẩy Quyền của Người lao động Di cư, Tuyên bố về An sinh xã hội năm 2013 công nhận quyền được hưởng an sinh xã hội của người lao động di cư; Đồng thuận

về Bảo vệ và Thúc đẩy Quyền của Người lao động Di cư (2017) và Tuyên bố ASEAN về Quyền Trẻ em trong bối cảnh Di cư (2019). Trong khi các khuôn khổ hợp tác khu vực và nhiều thỏa thuận song phương về di cư đã được ký kết, nhưng giống như trường hợp của EU thời điểm trước năm 1999, phần lớn chỉ là các thỏa thuận không mang tính ràng buộc về mặt pháp lý nên đã tạo ra những hạn chế nhất định cho ASEAN cho việc xây dựng một khuôn khổ chính sách vừa phù hợp với điều kiện khu vực, vừa đạt được sự đồng thuận chung nhất của các nước thành viên.

Tuyên bố của ASEAN không có tính ràng buộc về mặt pháp lý nên việc thực thi nó tùy thuộc vào quyết định của các quốc gia. Đơn cử là ASEAN đã thông qua Đồng thuận về Bảo vệ và Thúc đẩy Quyền của Người lao động Di cư năm 2017, một công cụ nhằm đảm bảo việc thực hiện Tuyên bố ASEAN về Người lao động di cư. Đồng thuận lần đầu tiên đề cập đến “những người di cư không có giấy tờ” (undocumented migrants) thừa nhận rằng có những trường hợp có thể khiến một người di cư thường xuyên trở thành người di cư bất hợp pháp mà người di cư không hề biết hoặc có ý định. Tuy nhiên, mọi biện pháp xử phạt vẫn phải tuân theo luật pháp, quy định và chính sách quốc gia của các Quốc gia Thành viên ASEAN liên quan. Chủ quyền quốc gia thường được coi là trở ngại chính trong việc thực hiện nghĩa vụ chung của các quốc gia gửi và nhận.

Trên thực tế thì các quốc gia Đông Nam Á trong một thời gian dài đã thể hiện quan điểm không can thiệp trong việc tham gia và thực thi các công cụ pháp lý liên quan đến di cư và nhân quyền. Thái độ này được phản ánh ở việc phê chuẩn hoặc đồng tình rất hạn chế với các văn kiện quốc tế. Đơn cử, Indonesia và Philippines là hai quốc gia ASEAN duy nhất phê chuẩn Công ước về lao động di cư của Liên hợp quốc năm 1990 [Rey & Carlos, 2020]. Đối với Nghị định thư của Liên hợp quốc về ngăn chặn, trấn áp và trừng phạt nạn buôn người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em, chỉ có Indonesia, Việt Nam, Singapore và Thái Lan ký kết gần đây nhất [Rey & Carlos, 2020]. Sự miễn cưỡng này của các nước Đông Nam Á trong việc tham gia hoặc thực thi các công cụ, khuôn khổ và cam kết quốc tế, khu vực và đa phương về di cư và nhân quyền bắt nguồn từ nguyên tắc chung của ASEAN về không can thiệp - hay “phương thức ASEAN.”

Bên cạnh đó, so với nguyên tắc đa số phiếu kép (QMV) như mô hình của EU đã đạt được từ sau Hiệp ước Nice (2001) hay Hiệp ước Lisbon (2009) về việc nhất thể hóa chính sách về di cư, khi chỉ cần 55% số nước thành viên và 65% dân số EU ủng hộ thì sẽ được thông qua, nhanh chóng, kịp thời, bảo đảm lợi ích của đa số quốc gia và bảo đảm lợi ích của đa số dân chúng Liên minh thì quyết định của ASEAN được thông qua chỉ khi tất cả các nước nhất trí thông qua. Đồng thuận (cùng với tham vấn) vẫn là công cụ để duy trì sự thống nhất của ASEAN trong hơn 5 thập kỷ qua nên việc áp dụng mô hình của EU có khả năng làm trầm trọng thêm sự đa dạng trong ASEAN. Với kinh nghiệm gần một thập kỷ với tư cách là Trưởng phái đoàn quan chức cao cấp ASEAN của Việt Nam, Đại sứ Phạm Quang Vinh từng khẳng định, “nguyên tắc đồng thuận hỗ trợ sự tồn tại của ASEAN. Rất khó để đoàn kết các thành viên ASEAN mà không dựa trên sự đồng thuận” [Đoàn Lan Hương, 2020].

Song song với vấn đề về “phương thức ASEAN,” các dòng di cư trong khu vực không bị chi phối bởi các cơ chế và khuôn khổ ràng buộc nên một thực tế là chính phủ quốc gia sở tại và quốc gia gốc thường chỉ ký kết các hiệp định song phương và biên bản ghi nhớ (MOU) về di chuyển lao động di cư. Theo quan sát của nhóm các nhà nghiên cứu Kikkawa và Suan, Thái Lan có MOU riêng với Campuchia, Lào và Myanmar, trong khi Malaysia ký kết MOU với các quốc gia như Indonesia, Việt Nam [Kikkawa & Suan, 2019]. Mặc dù có nhiều thỏa thuận song phương tồn tại trong khu vực ASEAN nhưng các thỏa thuận này thường bỏ qua vấn đề cốt lõi là bảo vệ quyền của người di cư và chủ yếu tập trung vào các thủ tục điều chỉnh dòng người lao động. Mặc dù đây là một vấn đề mang tính khu vực đòi hỏi các giải pháp mang tính khu vực, phản ứng từ ASEAN với tư cách là một khối vẫn còn nhiều điểm hạn chế.

Kể từ đầu những năm 2000, ASEAN đã tập trung thúc đẩy hợp tác nội khối với mục tiêu đã được đặt ra trong Tuyên bố Hòa hợp ASEAN II năm 2003, đó là đề xuất thành lập Cộng đồng ASEAN với ba trụ cột gồm Cộng đồng chính trị - an ninh, Cộng đồng kinh tế và Cộng đồng văn hóa xã hội, cũng như việc thông qua Hiến chương ASEAN vào năm 2007. Tuy nhiên, nếu xét riêng trụ cột Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) thì hợp tác nội khối ASEAN vẫn còn ở mức thấp so với

các quan hệ giữa ASEAN với các đối tác khác trong khu vực, do thị trường các nước thành viên ASEAN chưa phát triển bằng thị trường các nước ngoài ASEAN, đặc biệt là ASEAN - Trung Quốc hay ASEAN - Mỹ. Bên cạnh đó, đối với các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á, chính sách miễn thị thực, các chương trình dành cho người lao động nước ngoài, các hiệp định song phương hoặc khu vực thường có xu hướng ưu ái những người lao động nước ngoài có tay nghề cao. Đây là các biện pháp hội nhập thương mại được áp dụng theo lộ trình của AEC và Kế hoạch chi tiết AEC 2025 [ASEAN Secretariat, 2003; 2007]. Tuy nhiên, AEC lại bỏ qua những người lao động có tay nghề thấp, và họ lại là phần lớn người di cư ASEAN, không có giấy tờ hoặc làm việc trong những lĩnh vực không chính thức, không yêu cầu tay nghề. Mặc dù các quốc gia như Malaysia, Singapore và Thái Lan cần lao động tay nghề thấp để lấp đầy khoảng trống thiếu hụt lao động, nhưng tư tưởng bài ngoại có thể khiến chính phủ miễn cưỡng giải quyết triệt để hệ thống di cư và chính sách của các quốc gia điểm đến có thể mâu thuẫn với quyền và nhu cầu bảo vệ của người di cư từ các quốc gia khác trong khu vực Đông Nam Á, điều này cản trở đáng kể những lợi ích tiềm năng từ hội nhập kinh tế xã hội của khu vực [Fong & Shibuya, 2020].

Có thể thấy, sau hơn năm thập kỷ tồn tại và phát triển, ASEAN ở thời điểm hiện tại đã khác so với thời điểm những cuối những năm 1990, sau khi quá trình mở rộng ASEAN kéo theo sự kết nạp thêm 4 thành viên mới là Việt Nam (1995), Lào và Myanmar (1997) và Campuchia (1999). Theo Báo cáo thống kê về các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của ASEAN năm 2015, Khu vực Đông Nam Á đã đạt được tiến bộ đáng kể trong việc hướng tới mục tiêu phát triển bền vững kể từ năm 1990. Năm 1990, khoảng 47% dân số ở 6 nước thành viên ASEAN sống dưới chuẩn nghèo với mức 1,25 USD/ngày thì đến năm 2015, tỷ lệ này đã giảm hơn 2/3. Trong cùng thời kỳ, dân số tăng gần 50%. Cũng theo báo cáo, tỉ lệ phổ cập giáo dục, xóa mù chữ trong khu vực tính đến thời điểm 2015 cũng ở mức cao, ở mức trên 90%. Theo đó, về mặt lý thuyết là Đông Nam Á đang ngày một phát triển hơn, dân cư khỏe mạnh và có trình độ học vấn cao hơn. Tuy nhiên, tình trạng nghèo đói dù đã giảm đi thì sự bất bình đẳng giữa các quốc gia trong khu vực vẫn còn tồn tại. Ngay

cả đối với những người không bị rơi vào tình trạng nghèo đói, biến động kinh tế và xã hội vẫn lan rộng, với các mối đe dọa mới về môi trường đang xuất hiện. Theo đó, mục tiêu hội nhập khu vực, giảm thiểu khoảng cách phát triển giữa các nước thành viên vẫn cần phải tăng cường hợp tác nâng cao mặt bằng trình độ của người lao động và góp phần giải quyết bài toán người di cư mà toàn khối đang phải đối mặt.

Về mặt lý thuyết, các quốc gia thành viên ASEAN có thể hưởng lợi từ sự hợp tác khu vực chặt chẽ hơn trong việc quản lý các luồng di cư, bao gồm chia sẻ các thực tiễn chính sách, dữ liệu. Một trong những bài học từ việc phản ứng chưa kịp thời trong việc đáp ứng được áp lực do các cuộc khủng hoảng di cư mà EU đã và đang phải đối mặt, cũng như đối với ASEAN phải ứng phó với tình trạng di cư bắt buộc, tị nạn do vấn đề thiên tai, thảm họa môi trường, biến đổi khí hậu hoặc chiến tranh, xung đột đều xuất phát từ việc thiếu thông tin trong trường hợp khẩn cấp. Một thực tế cho thấy khi thiếu các cơ chế chia sẻ dữ liệu, thông tin phản ứng của khu vực đối với các cuộc khủng hoảng nhân đạo và tình trạng di cư cưỡng bức còn hạn chế và các quốc gia bị ảnh hưởng đơn phương giải quyết (như Thái Lan, Malaysia, Indonesia hay Myanmar). Đơn cử, vào năm 2015 trường hợp 100 người Duy Ngô Nhĩ và việc họ trở về Trung Quốc qua Thái Lan là một trường hợp nổi tiếng về khả năng bị trục xuất. Cuộc khủng hoảng trên biển của các thuyền nhân người Rohingya trong những năm gần đây đã chứng kiến sự sụt giảm trong các nghĩa vụ cứu hộ trên biển. Phản ứng đối với cuộc khủng hoảng Rohingya tháng 5/2015 chủ yếu đến từ các quốc gia ngoài khu vực với cam kết của Thổ Nhĩ Kỳ, Nhật Bản và Úc, các tổ chức quốc tế và Liên hợp quốc, cũng như Qatar và Ả Rập Saudi (xác định người Rohingya là nhóm thiểu số Hồi giáo) hỗ trợ tài chính cho Indonesia và Malaysia để hỗ trợ [Mark Capaldi, 2023].

Những thách thức và mối quan ngại này đặt ra vấn đề mà ASEAN cần hướng tới để cải thiện cách tiếp cận vấn đề di cư của khu vực, trong đó nhấn mạnh hơn việc thảo luận về các phương thức hợp tác, phối hợp chia sẻ gánh nặng chung.

Theo đó, các quốc gia thành viên ASEAN vẫn cần trao đổi thẳng thắn, thống nhất lại trong việc thực hiện nguyên tắc này để xử lý hài hòa mối quan hệ giữa lợi ích quốc gia và trách nhiệm quốc tế của các nước thành viên, giữa lợi ích quốc gia

và lợi ích của khu vực, khắc phục hạn chế và phát huy những ưu điểm của nguyên tắc tham vấn và đồng thuận trong việc thể chế hóa và tăng cường tính ràng buộc về mặt pháp lý trong các thỏa thuận hợp tác của ASEAN về vấn đề di cư.

4.5.3. Một số khuyến nghị đối với Việt Nam trong việc thúc đẩy vai trò của ASEAN

Có thể nói, đây là thời điểm Việt Nam cần nỗ lực để thể hiện vai trò tích cực, chủ động trong ASEAN. Sau gần 30 năm hội nhập quốc tế kể từ khi Việt Nam gia nhập ASEAN vào năm 1995, uy tín quốc tế và vị thế của Việt Nam ngày càng được khẳng định. Theo tinh thần Chỉ thị số 25-CT/TW, ban hành ngày 08/8/2018 của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030 nêu rõ, Việt Nam cần chuyển từ “tham dự” đơn thuần sang “chủ động tham gia” và “chủ động đóng góp” vào các thể chế đa phương, đẩy mạnh nỗ lực thực hiện “vai trò dẫn dắt hoặc trung gian tại các tổ chức, diễn đàn đa phương có tầm quan trọng chiến lược đối với đất nước, phù hợp với khả năng và điều kiện cụ thể của đất nước.” Đây cũng là kênh đối ngoại đa phương được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII coi trọng và ưu tiên, đó là “Tăng cường ngoại giao song phương, nâng cao trình độ ngoại giao đa phương. Tích cực tham gia và phát huy vai trò của Việt Nam tại các cơ chế đa phương, đặc biệt là ASEAN, Liên hợp quốc, APEC, hợp tác tiểu vùng Mê Kông và các khuôn khổ hợp tác khu vực, quốc tế.” Việt Nam, với tư cách là một thành viên tích cực của ASEAN có thể cần nâng cao cách tiếp cận giải quyết vấn đề di cư trong khu vực.

Trong thời gian tới, Việt Nam có thể cùng ASEAN tập trung vào một số khía cạnh như sau:

Chính sách lấy con người là trung tâm

Khác với đặc điểm địa lý của EU, ASEAN là tập hợp của 10 quốc gia nhưng bị chia cắt về mặt địa lý thành hai nhóm quốc gia, Campuchia, Lào, Myanmar, Thái Lan và Việt Nam là các quốc gia lục địa, trong khi Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines và Singapore là các quốc gia biển. Bên cạnh đó, khu vực còn thể hiện sự đa dạng về các đặc điểm văn hóa và hệ thống chính trị, đặc điểm nhân khẩu học đa dạng, với tốc độ phát triển và quy mô nền dân số không đồng đều, đồng thời là một khu vực đặc biệt bị ảnh hưởng bởi thiên tai và biến đổi khí hậu, cũng như chiến

tranh, xung đột. Phần lớn các quốc gia trong khu vực là các quốc gia vừa và nhỏ, đang phát triển, một số trong đó không có biển. Trong khu vực có bối cảnh đặc biệt như vậy, những đóng góp, thách thức, tình trạng dễ bị tổn thương và nhu cầu của người di cư trong khu vực phải được tính đến trong quá trình xây dựng, hoạch định chính sách. Các khuôn khổ chính sách này phải hướng đến tôn trọng, bảo vệ và thực hiện đầy đủ quyền con người của tất cả người di cư và những người bị ảnh hưởng bởi việc di cư, nhằm giúp giảm thiểu tình trạng dễ bị tổn thương mà họ gặp phải, và đưa những người di cư vào sự phát triển bền vững với tư cách vừa là tác nhân vừa là người hưởng lợi.

Thúc đẩy hợp tác khu vực đặc biệt trong việc xây dựng hệ thống thông tin, dữ liệu chung cũng như hợp tác chia sẻ gánh nặng (burden-sharing) trong ứng phó với vấn đề di cư khu vực

Theo đó, một mặt ASEAN cần tiếp tục xây dựng và phát triển các cơ quan chuyên trách trong lĩnh vực chia sẻ, trao đổi thông tin về tình trạng di cư của các quốc gia thành viên cũng như của khu vực. Nguồn cơ sở dữ liệu toàn diện và cập nhật vừa là điều cần thiết vừa đặc biệt hữu ích trong việc cung cấp thông tin kịp thời, để thông báo cho người di cư về những gì đang được thực hiện để hỗ trợ họ cũng như để người di cư thông báo cho chính quyền về tình trạng và hoàn cảnh của mình. Đơn cử như việc thành lập những cơ chế như Nhóm Thông tin ngang (Horizontal Information Group - HIG), Trung tâm thông tin, phản ánh và trao đổi về các vấn đề tị nạn - CIREA hay Trung tâm Thông tin, Phản ánh và Trao đổi về biên giới và Nhập cư - CIREFI mà EU đã áp dụng từ những thập niên 1990. Trong khi HIG cho phép thiết lập kết nối giữa các nhóm chỉ đạo giữa các nhóm chỉ đạo của Nhóm điều phối viên, Trevi và AHWGI thông qua liên kết dữ liệu về người nhập cư với cơ sở dữ liệu của các tổ chức liên quan đến thực thi pháp luật, thì mục tiêu đã nêu của CIREA và CIREFI là tạo điều kiện thuận lợi cho việc trao đổi thông tin về các luồng di cư nhằm mục đích cải thiện việc quản lý người nhập cư vào EU.

Để có thể thúc đẩy, nâng cao vai trò của ASEAN trong việc định hình những khuôn khổ cách tiếp cận chung và hướng đến chính sách thống nhất về vấn đề di cư trong khu vực, Việt Nam có thể tập trung vào một số hướng giải pháp:

Di cư vốn mang tính chất quốc tế và không quốc gia nào có thể đơn phương giải quyết vấn đề này một mình. Hơn nữa, do thực trạng và tầm quan trọng của việc giải quyết vấn đề di cư trong khu vực, số lượng và sự đa dạng của các quốc gia thành viên, vấn đề di cư chỉ có thể được giải quyết hiệu quả thông qua việc ủng hộ và cam kết thực hiện các hiệp định, cam kết quốc tế, nỗ lực hài hòa hệ thống luật giữa các quốc gia thành viên, chuẩn mực quốc tế và các cam kết khu vực khác. Trên cơ sở đó, Việt Nam cần khuyến khích các nước thành viên khác trong ASEAN hỗ trợ và thực hiện toàn diện các cam kết kể trên, đặc biệt là Hiệp ước Toàn cầu về Di cư. Điều này cần được thực hiện thông qua phối hợp chính sách, thiết lập chuẩn mực và hợp tác.

Việt Nam có thể đề xuất các sáng kiến nhằm tăng cường hợp tác, chia sẻ thông tin, xây dựng và hài hòa hóa hệ thống pháp luật nhằm thúc đẩy hội nhập khu vực hướng tới tìm ra những giải pháp cho vấn đề di cư. Khi hợp tác chính thức về di cư trong khu vực chưa được chú trọng, các quy trình tham vấn khu vực và các cơ chế đối thoại liên quốc gia khác về di cư có thể đóng vai trò là diễn đàn để phát triển các giải pháp thiết thực cho thách thức thực hiện Hiệp ước Toàn cầu về Di cư, cùng với các cơ chế khác, thông qua xây dựng lòng tin, giải quyết vấn đề và chia sẻ kinh nghiệm về thực tiễn triển khai chính sách ở các quốc gia thành viên ASEAN.

Di cư là vấn đề có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển bền vững của chung các quốc gia trong khu vực. Việc nỗ lực đạt được các mục tiêu trong Chương trình nghị sự 2030 của Liên Hợp quốc về phát triển bền vững giúp hỗ trợ cho việc thực hiện các mục tiêu của Hiệp ước Toàn cầu về Di cư và ngược lại. Theo đó, Việt Nam có thể đề xuất thúc đẩy các cơ hợp tác, chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn trong việc triển khai và hướng đến mục tiêu phát triển bền vững giữa các quốc gia thành viên ASEAN. Đồng thời nhằm hướng tới gỡ bỏ các rào cản, hạn chế đối với sự di chuyển lao động, đặc biệt là lao động có tay nghề thấp - vốn chưa được các quốc gia thành viên chú trọng, Việt Nam cũng cần đề xuất tăng cường tổ chức và tham gia các hội thảo khu vực, quốc tế, trao đổi kinh nghiệm với các nước, các tổ chức quốc tế, khu vực khác về quản lý lao động nước ngoài, nhằm chia sẻ rộng rãi thông tin về hoạt động cũng như kinh nghiệm của diễn đàn, sáng kiến của các quốc gia khác nhau.

Như vậy, từ kinh nghiệm của EU, có thể thấy rằng chính sách di cư khu vực hiệu quả chỉ hình thành khi hội tụ ba yếu tố: thể chế mạnh, khung pháp lý thống nhất, và tầm nhìn cân bằng giữa an ninh - nhân quyền - phát triển. Đối với ASEAN, những bài học này cần được thích ứng linh hoạt với phương thức đồng thuận và đa dạng thể chế của khu vực. Việt Nam, với vai trò ngày càng nổi bật trong ASEAN, có thể trở thành tác nhân trung gian thúc đẩy thể chế hóa, chia sẻ dữ liệu và hình thành các cơ chế hợp tác nhân đạo, qua đó góp phần hiện thực hóa tầm nhìn về một Cộng đồng ASEAN bao trùm, bền vững và nhân văn.

Tiểu kết chương 4

Kể từ những năm 1990, vấn đề di cư được coi là một trong những trọng tâm chính sách của EU, được đề cập trong Trụ cột hợp tác liên chính phủ về Tư pháp và Nội vụ, và đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển của Khu vực Tự do, An ninh và Công lý ở châu Âu. Bên cạnh những động lực điều chỉnh về mặt thể chế, nhằm tăng cường năng lực của EU trong việc định hình những cách tiếp cận chung đối với vấn đề di cư, một số chương trình hành động cũng như quy định cũng được đưa ra ở cấp độ liên minh nhằm quản lý vấn đề nhập cư, kiểm soát biên giới và tiếp nhận người tị nạn. Mặc dù đã đạt được một số thành tựu, nhưng những nỗ lực của EU vẫn còn nhiều hạn chế. Khi vấn đề di cư ngày một bị tác động bởi những điểm nóng về chiến tranh, xung đột đã và đang diễn ra ở trong và ngoài khu vực, nhu cầu tất yếu phải tăng cường hợp tác ở cấp liên minh sẽ khiến vấn đề này vẫn tiếp tục trở thành vấn đề hàng đầu trong chương trình nghị sự của EU trong những năm tới.

Trong khi đó, thực trạng xu hướng di cư và danh mục người di cư tại khu vực Đông Nam Á cho thấy khu vực đang ngày càng phải đối mặt với hành lang di cư phức tạp. Tính chất của những vấn đề này mang tính xuyên biên giới và việc quản lý di cư kém của một quốc gia có thể ảnh hưởng đến các khu vực khác trong khu vực. Theo đó, từ những thành tựu và hạn chế từ nỗ lực của EU trong việc quản lý vấn đề di cư quốc tế có thể đưa ra một số khuyến nghị đối với Việt Nam cũng được đưa ra nhằm nâng cao vai trò của một thành viên tích cực trong ASEAN để có thể phản ứng hiệu quả với những tác động từ vấn đề di cư.

KẾT LUẬN

Di cư đã và đang tồn tại như một chủ đề nóng trong các cuộc tranh luận về cả góc độ lý thuyết và những cân nhắc chính sách đối với hầu hết các quốc gia trên toàn thế giới do những tác động thuận - nghịch mà vấn đề này đặt ra, đặc biệt là trong trường hợp của EU.

Trước hết, ở góc độ lý thuyết và thực tiễn cho thấy, di cư đang dần được các nhà nghiên cứu trong quan hệ quốc tế xem xét là một trong những vấn đề toàn cầu. Dù chưa phải là trọng tâm nghiên cứu chính, đồng thời cũng chưa có một mảng lý thuyết chuyên biệt nào để phân tích vấn đề di cư, nhưng một số luận điểm, giả định của các trường phái lý thuyết chính trong quan hệ quốc tế như chủ nghĩa Hiện thực, chủ nghĩa Tự do và kiến tạo đã đưa ra một số gợi ý để nhắm đến phân tích những nguyên nhân, thực trạng và nhìn nhận tác động của vấn đề di cư qua các góc độ khác nhau. Động lực chính thúc người dân di cư từ quốc gia này sang quốc gia khác thường được cho là liên quan đến yếu tố bất bình đẳng về thu nhập giữa các quốc gia. Mặc dù đây có thể được coi là động lực kinh tế mạnh mẽ của di cư, nhưng nguyên nhân dẫn đến thực trạng và tác động của vấn đề di cư quốc tế còn xuất phát từ nhiều khía cạnh khác và có liên quan chặt chẽ và chịu nhiều tác động từ các đặc điểm cơ bản của chính trị toàn cầu, đặc biệt là ảnh hưởng của các yếu tố như bất ổn chính trị, chiến tranh - xung đột, cũng như tác động từ vấn đề môi trường tới sinh kế của người dân ở những quốc gia gốc.

Xem xét trường hợp của EU từ góc độ nêu trên có thể thấy nhóm các quốc gia gốc cũng như động cơ thúc đẩy các dòng người di cư tới EU trong khung thời gian nghiên cứu có xu hướng ngày càng đa dạng. Nếu như những lo ngại về sự bất ổn chính trị sau khi Chiến tranh lạnh kết thúc, cũng như việc Liên Xô sụp đổ là động cơ của các dòng người di cư từ Đông sang Tây Âu trong thập niên 90 thì những người tìm đến châu Âu vì mục đích kinh tế, lao động hay du học ngày càng nhiều kể từ đầu thập niên 2000 với việc EU đón nhận các dòng di cư từ các quốc gia thành viên mới gia nhập, cũng như từ các quốc gia ở khu vực Trung và Nam Âu. Di cư quốc tế cũng là một phần quan trọng trong mối quan hệ giữa các nước EU với các quốc gia và khu vực lân cận như Trung Đông, Bắc Phi và các nước ở vùng Sừng châu Phi. Tựu trung

lại, vấn đề di cư đã và đang trở thành một phần trong đời sống chính trị ở châu Âu, tác động theo cả góc độ tích cực và tiêu cực đối với đời sống kinh tế, chính trị - xã hội của khu vực. Đây cũng là tâm điểm trong các cuộc tranh luận trong nội bộ EU khi nhiều quốc gia thành viên coi vấn đề di cư là có tác động tích cực, một số quốc gia khác lại xem xét theo góc độ tiêu cực, coi đó là gánh nặng đối với quốc gia mình.

Trước áp lực đặt ra, EU - với tư cách là một tổ chức khu vực, đã có những nỗ lực ứng phó với những áp lực, hệ lụy từ vấn đề di cư quốc tế ngày một gia tăng. Những nỗ lực này có thể được nhìn nhận qua việc có những điều chỉnh về mặt thể chế nhằm gia tăng năng lực của EU đối với vấn đề di cư, cũng như cách thức thiết lập và phát triển khuôn khổ chính sách và hành động chung của EU. Dễ nhận thấy, chính sách của EU có xu hướng tập trung nhiều hơn vào các biện pháp kiểm soát biên giới bên ngoài và ít tập trung vào các vấn đề tiếp nhận người nhập cư cũng như hội nhập người nhập cư vào xã hội EU - vốn được nhấn mạnh thông qua các Chương trình hành động như Tampere, La Hay hay Stockholm. Bên cạnh đó, các cuộc tranh luận trong nội bộ EU về vấn đề di cư xuất phát từ những áp lực của cuộc khủng hoảng người tị nạn kể từ đầu những năm 2010 - 2019. Các cuộc khủng hoảng người tị nạn này cho thấy EU cần phải có nỗ lực lớn hơn nhiều để đảm bảo an ninh biên giới của các quốc gia thành viên trước những gì được coi là “dòng chảy không thể kiểm soát” và các mối đe dọa về mặt an ninh. Theo đó, dù đã đạt được những bước phát triển trong tiến trình nhất thể hóa chính sách về di cư, kiểm soát biên giới và tị nạn ở cấp độ liên minh, EU vẫn còn gặp nhiều hạn chế do mỗi quốc gia thành viên đều theo đuổi những lợi ích riêng, thiếu vắng sự chia sẻ trong những giai đoạn khủng hoảng, và chưa mang tính “toàn cầu” và “toàn diện” như những gì mà EU mong muốn hướng tới. Những vấn đề liên quan tới di cư quốc tế mà EU cần giải quyết là không nhỏ, đòi hỏi sự nỗ lực và quyết tâm chính trị cao của các quốc gia thành viên.

Những tác động mang tính xuyên biên giới mà vấn đề di cư quốc tế đặt ra không chỉ riêng EU đang phải đối mặt, mà còn là bài toán khó đối với khu vực Đông Nam Á khi xu hướng di cư và danh mục người di cư tại khu vực đang ngày càng phải đối mặt với hành lang di cư phức tạp và đòi hỏi những nỗ lực chung của ASEAN. Theo đó, những gợi ý chính sách đối với Việt Nam trong thúc đẩy hợp tác khu vực về vấn đề di cư quốc tế có thể được nhìn nhận từ những nghiên cứu về EU.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Lê Văn Tuyên, Bùi Hồng Hạnh (2019), “Hệ quả cuộc khủng hoảng di cư đối với châu Âu và bài học kinh nghiệm”, *Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu*, (7), tr 15-23.
2. Lê Văn Tuyên (2019), “Khủng hoảng di cư vào Mỹ và châu Âu: Một số nguyên nhân và giải pháp”, *Tạp chí Châu Mỹ ngày nay*, tr 40-46.
3. Le Van Tuyen, Bui Thanh Nam, Bui Hong Hanh (2021), “The European Union International Migration and Its Implications for ASEAN Countries”, *International Journal of Arts, Humanities & Social Science*. Vol 2 (7), pp. 115-119.
4. Hong Hanh Bui, Tuyen Le Van (2021), "The Immigration Crisis in Europe and the Impacts on the Covid-19 Global Control", *International Journal of Arts, Humanities & Social Science*. Vol. 2 (1), pp. 14-19.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Anh Minh, Hà Lê, “Nhân quyền - giá trị cao quý thuộc về mọi người”, *Tạp chí Xây dựng Đảng*, 2019.
2. <https://xaydungdang.org.vn/nhan-quyen-va-cuoc-song/bai-1-nhan-quyen-gia-tri-pho-quat-va-dac-thu-13274>. [Truy cập ngày 15/03/2024].
3. Đặng Minh Đức (2007), “Nhập cư ở Liên minh châu Âu: vấn đề và thách thức”, *Tạp chí Nghiên cứu châu Âu*, 8, tr. 32-37.
4. Đinh Trường, “Hiệp ước Maastricht định hình EU”, *Tạp chí Thời nay*, 2022. <https://nhandan.vn/hiep-uoc-maastricht-dinh-hinh-eu-post685738.html>. [Truy cập ngày 15/04/2024]
5. Đỗ Minh Hợp & Nguyễn Kim Lai (2005), “Những vấn đề toàn cầu trong thời đại ngày nay”, *Nhà xuất bản Giáo dục*.
6. Đỗ Sơn Hải (2012), “Nhận thức về chủ quyền quốc gia và hội nhập quốc tế trong giai đoạn hiện nay”, *Tạp chí Cộng sản*, 2012.
7. <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/hoat-ong-cua-lanh-ao-ang-nha-nuoc/-/2018/16666/nhan-thuc-ve-chu-quyen-quoc-gia-va-hoi-nhap-quoc-te-trong-giai-doan-hien-nay.aspx>. [Truy cập ngày 15/2/2024].
8. Đỗ Tá Khánh & Đinh Mạnh Tuấn (2019), “Khủng hoảng di cư ở Liên minh châu Âu, điều chỉnh chính sách và những tác động”, *Nxb Khoa học xã hội*.
9. Đức Anh, “EU đối phó làn sóng người nhập cư”, *Tạp chí Nhân Dân*, 2015. <https://nhandan.vn/eu-doi-pho-lan-song-nguoi-nhap-cu-post240492.html>. [Truy cập ngày 14/2/2024].
10. Hoàng Khắc Nam (2013), “Chủ nghĩa tự do trong quan hệ quốc tế: Những luận điểm chính và sự đóng góp Hoàng Khắc Nam”, *Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn*, 29(1), tr. 17-26.
11. Hoàng Khắc Nam (2017), “Lý thuyết Quan hệ Quốc tế”, Hà Nội: *Nxb Thế giới*.
12. Khánh Linh, “Châu Âu tiếp nhận số lượng người di cư lớn nhất”, *Tạp chí Thiên Nhiên*, 2019. <https://www.thiennhien.net/2019/09/18/chau-au-tiep-nhan-so-luong-nguoi-di-cu-lon-nhat/>. [Truy cập ngày 15/9/2020].

13. Khoa Luật và một số chuyên gia (2001), “Lao động di trú trong pháp luật quốc tế và Việt Nam”, *Nxb Lao động*.
14. Phương Minh, “Quyền con người và bảo đảm quyền con người ở Việt Nam”, *Tạp chí Quốc phòng Thủ đô*, 2020. <http://quocphongthudo.vn/chong-dien-bien-hoa-binh/bai-1-quyen-con-nguoi-va-luat-nhan-quyen-quoc-te.html>. [Truy cập ngày 15/3/2024].
15. Nguyễn Viết Thảo, “Bảo vệ chủ quyền quốc gia và độc lập dân tộc trong thế giới toàn cầu hóa”, *Tạp chí Lý luận Chính trị*, 2014.
16. <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/bai-noi-bat/item/703-bao-ve-chu-quyen-quoc-gia-va-doc-lap-dan-toc-trong-the-gioi-toan-cau-hoa.html>.
17. [Truy cập ngày 13/3/2024]
18. Nghiêm Tuấn Hùng, “Vấn đề di cư trong quan hệ quốc tế (1991-2016)”, *Luận án tiến sĩ quốc tế học*. Đại học Khoa học xã hội & Nhân văn. 2018.
19. Phương Minh, “Quyền con người và bảo đảm quyền con người ở Việt Nam”, *Tạp chí Quốc phòng Thủ đô*, 2020.
20. <http://quocphongthudo.vn/chong-dien-bien-hoa-binh/bai-1-quyen-con-nguoi-va-luat-nhan-quyen-quoc-te.html>. [Truy cập ngày 15/3/2024]
21. Trần Thị Ngọc Quyên (2015), “Cam kết trong lĩnh vực dịch vụ và di chuyển lao động hướng đến cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) và một số vấn đề đặt ra cho Việt Nam”, *Tạp chí Kinh tế đối ngoại*, 77, tr. 65-76.
22. Vnexpress, “90% lao động đi làm việc nước ngoài có tay nghề thấp”, *Vnexpress*, 2022. <https://vnexpress.net/90-lao-dong-di-lam-viec-nuoc-ngoai-co-tay-nghe-thap-4500367.html>. [Truy cập ngày 1/7/2025]

Tiếng Anh

23. Alan O. Sykes (2012), “International Cooperation on Migration: Theory and Practice”, *The University of Chicago Law Review*.
24. Alice Szczepanikova & Tine Van Crielinge (2018), “The future of migration in the European Union: Future scenarios and tools to stimulate forward-looking discussions”, *Publications Office of the European Union, Luxembourg*.

25. Ali Albassam, *Europe's Refugee Crisis: Assessing the Factors Preventing a Coordinated EU Response*. Master's thesis in international studies, University of San Francisco. USA, 2015.
26. Alexander Betts (2019), "Forced Migration and Global Politics", *Wiley-Blackwell*.
27. Anderson, R. (2016), "Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 42 (7), pp. 1055 - 107.
28. Andrew Geddes (2010), "Global and Regional Cooperation on Migration", *International Studies*.
29. Andrew Geddes (2020), "Migration and mobility in the European Union", *Bloomsbury Publishing*.
30. Andrew Geddes và Peter Scholten (2016), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, SAGE Publications Ltd.
31. Anitta Kynsilehto (2022), "Migration and International Relations", *E-International Relations*, <https://www.e-ir.info/2022/03/28/migration-and-international-relations/>
32. Anja Wiesbrock (2010), *Legal migration to European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands.
33. Anne Herm et Michel Poulain (2012), "Economic crisi and international migration. What the EU data reveal", *Migration et Confection*, Vol.28 (4), pp. 145-169.
34. Apolonija Oblak flander (2011), "Immigration to EU Member States down by 6% and emigration up by 13% in 2008", *Population and social conditions*.
35. Arial Glynn (2017), "How the spectra of Yugoslavia looms over EU's handling of the refugee crisis", *the conversation*, <https://theconversation.com/how-the-spectre-of-yugoslavia-looms-over-eus-handling-of-the-refugee-crisis-79393>
36. Asis R.P., Maningat, C.L (2020), "The "ASEAN Way" in Migration Governance", in Crawley H., Teye J.K. (ed.) *The Palgrave Handbook of South - South migration and inequality*, Switzerland, Palgrave Macmillan. tr. 680 - 683.

37. ASEAN Secretariat (2003), Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II).
38. ASEAN Secretariat (2007), Chairman's statement of the 13th ASEAN Summit, "One ASEAN at the heart of dynamic Asia," Singapore.
39. ASEAN Secretariat (2017), ASEAN statistical report on Millennium Development Goals 2017
40. Austrian Presidency (1998), Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy. Brussels, 1 July 1998, 9809/98 CK4 27 Asim 170.
41. Barry, A. (1993), "The European Community and European Government: Harmonization, Mobility and Space," *Economy and Society*, Vol. 22(3), pp. 314 - 326.
42. Barry, A. (1994), "Harmonization and the Art of European Government" in Rootes C., Davis H. (eds), *A New Europe? Social Change and Political Transformation*, UCL Press, London, pp. 39 - 54.
43. Boulanin V., Bellais R. (2014), "Towards a high-tech "lime" on the edges of Europe? Managing external borders of the European Union" in Vallet, E. (ed.) *Borders, fences and walls: state of insecurity?* Farnham, Ashgate, pp. 231 - 247.
44. British Broadcasting Corporation (2015), "Croatia Forcing Hungary to Take Migrants", *BBC News*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34302285> accessed 09/18/2015
45. Capaldi, M. (2023), "Present-Day Migration in Southeast Asia: Evolution, Flows and Migration Dynamics", in Petcharamesree S., Capaldi M. (ed.), *Migration in Southeast Asia*, Switzerland: Springer, pp. 1 - 19.
46. Carrera, S. (2007), "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands", *CEPS Working Document 261*, Centre for European Policy Studies, Brussels.
47. Carrera, S. (2012), "The Impact of the Treaty of Lisbon over EU Policies on Migration, Asylum and Borders: The Struggles over the Ownership of the Stockholm Programme", in Guild E., Minderhoud P. (eds.) *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 229 - 254.

48. Carrera S., Hertog, L.D., Parkin, J., (2012), “EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring: What Prospects for EU Southern Mediterranean Relations”, *MEDPRO Technical Report (15)* , August 2012.
49. Carrera S., Curtin D., Geddes A. (2020), 20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice, European University Institute, Italy.
50. Charles, C. (2007), “Readmission Agreements and Respect for Human Rights in Third Countries: Review and Prospects for the European Parliament.” *European Parliament Briefing Paper*. Brussels: European Parliament
51. Christina Boswell (2005), “Migration in Europe”, *Global Commission on International Migration*, Hamsburge, Germany.
52. Christof Van Mol & Helga de Valk (2016), “Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective”. In Blanca Garcés-Mascareñas, Rinus Penninx. (eds) *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. Springer
53. Claire H. Firth và Aitor Ibarrola-Armendariz (2008), *Migrations in a Global Context: Transitions and Transformations Emerging from International Human Mobility*, Universidad de Deusto.
54. Council of Europe (1961), *European Social Charter* Turin, 18.X.1961
55. Craig A. Parson & Timothy M. Smeeding (2006), *Immigration and the transformation of Europe*, Cambridge University Press, pp.50.
56. Daniel Mugge (2014), *Europe and the governance of global finance*, Oxford University Press.
57. David Fernández-Rojo (2021), *EU Migration Agencies*, European Security and Justice Critiques series.
58. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011), *International Migration Report 2009: A Global Assessment*, United Nations.
59. Dominik Bachmeier (2018), *Intra-EU migration and Poland*, GRIN Verlag.
60. Douglas S. Massey (2023), *Migration and Integration in a Post-Pandemic World*, Socioeconomic Opportunities and Challenges.

61. Edwin Lane (2015), "How Sweden Tries to Assimilate its Influx of Refugees", BBC News, <http://www.bbc.com/news/business-34261065> accessed 09/18/2015
62. Ekrame Boubtane (2022), France Reckons with Immigration Amid Reality of Rising Far Right", *Migration Policy Institute*,
63. <https://www.migrationpolicy.org/article/france-immigration-rising-far-right>
64. Elizabeth Buettner (2018), "Postcolonial Migrations to Europe", in Martin Thomas (ed.), Andrew S. Thompson (ed.), *The Oxford Handbook of the Ends of Empire*. Oxford: Oxford University Press.
65. Emma Batha (2016), Europe's refugee and migrant crisis in 2016. In numbers, <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/europes-refugee-and-migrant-crisis-in-2016-in-numbers/>
66. Endre Domonkos (2023), "The impacts of the 1973 and 1979 oil crisis on Central and Eastern European countries", *Gradus 10(1)*.
67. European Asylum Support Office (2016), Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU): A Judicial Analysis, ISBN 978-92-9243-803-6 doi:10.2847/711549
68. European Commission (2015a), A European Agenda on Migration, 13 May 2015.
69. European Commission (2015b), Press release: A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders. 15 December 2015.
70. European Commission (2016), Council Directive 2016/801/EC of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing.
71. European Commission (2017), Presiden Jean-Claude Juncker's State of the Union Address, Brussels, 13 September 2017.
72. European Commission (2018), "Migration to Europe in charts", *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-44660699>
73. European Commission (2021), Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the

Committee of the Region - COM(2021) 592 final, on the application of Directive 2009/52/EC of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, Brussels, 29 September 2021.

74. European Commission (2024), "Statistics on migration to Europe", European Commission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#migration-to-and-from-the-eu
75. European Commission (2024c), "refugee", *EMN Asylum and Migration Glossary*, <https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and->
76. European Council (1998a), Cardiff European Council: Presidency Conclusions. 15-16 June.1998.
77. European Council (1998b), Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice - Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998.
78. European Council (1999a), Terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration, Preparation of Action Plans for the most important countries of origin and transit of asylum seekers and migrants, Council Doc. 5264/99, Brussels, 13 January 1999.
79. European Council (1999b), Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions.
80. European Council (2001), Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.
81. European Council (2004), Council Regulation EC No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, 26 October 2004, O.J. L 349/1, 25.11.2004.

82. European Council (2005a), Declaration on Combating Terrorism, 25 March 2005. Brussels: European Parliament.
83. European Council (2005b), The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. OJ C 53/1 of March 3, 2005. Brussels: European Parliament.
84. European Council (2007), Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers.
85. European Council (2009), Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code).
86. European Council (2012), Consolidated Version of The Treaty on the Functioning of the European Union, dated 26 October 2012.
87. European Council (2016), Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.
88. European Database of Asylum Law (2006), CJEU - C-540/03, European Parliament v Council of the European Union, 27 June 2006.
89. European Migration Network (2014), Future development of EU Home Affairs Policies (Post Stockholm Programme), 12 March 2014.
90. European Union (2002), Consolidated Version of the Treaty on European Union. 24 December 2002, Brussels.
91. Eurostat (2011), "Migrants in Europe: A statistical portrait of the first and second generation", *Luxembourg: Publications Office of the European Union*, p.18
92. Fong, E., & Shibuya, K. (2020), "Migration patterns in east and Southeast Asia: Causes and consequences", *Annual Review of Sociology*, Vol. 46, pp. 511 - 531.

93. France/Germany (1990), Kohl-Mitterand Letter to the Italian Presidency: Agence Europe, 10 - 11 December, 1990.
94. Françoise De Bel-Air (2018), "Asian Migration to the Gulf States in the Twenty-first Century", in Mehdi Chowdhury, S. Irudaya Rajan (Eds), *South Asian Migration in the Gulf: Causes and Consequences*. Springer.
95. FRONTEX (2011), FRONTEX General Report 2011.
96. Georgia Papagianni (2006), *Institutional and Policy Dynamics of Eu Migration Law*, Brill Nijhoff.
97. Grech O., Wohlfeld M. (2016), "Managing Migration in the Mediterranean: Is the EU Failing to Balance State Security, Human Security, and Human Rights?" in OSCE Yearbook 2015, Nomos, 2016.
98. Haas H., Natter K., Vezzoli S. (2016, July), "Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies", *International Migration Review*, Vol. 52, pp. 324 - 367.
99. Halleskov, L. (2005), "The Long-term Residence Directive: A Fulfillment of the Tampere Objective of Near-Equality?", *European Journal of Migration and Law*, 7, pp. 181-201.
100. Hein de Haas, Mathias Czaika, Marie-Laurence Flahaux, Edo Mahendra, Katharina Natter, Simona Vezzoli, María Villares-Varela (2019), "International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects", *Population and Development Review*, Vol 45(4), pp. 885-922
101. Houtum H.V., Boedeltje F. (2009), "Europe's Shame: Death at the Borders of the EU," *Antipode*, Vol. 41(2), pp. 226 - 230.
102. Iglesias Velasco, Alfonso J. (2021), Concept of State as a Sovereign Entity. In: Javier Cremades, Cristina Hermida (eds) *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*. Springer, Cham. Pp1-14 https://doi.org/10.1007/978-3-319-31739-7_86-1
103. Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) (2020), *Global Report on Internal Displacement 2020*.
104. International Labour Organization (ILO) (2017), *Risks and rewards: Outcomes of labour migration in South-East Asia*.

105. International Organization for Migration (IOM) (2020), *World migration report 2020*.
106. International Organization for Migration (2024), "Types of movements", EMM2.0 Handbook, <https://emm.iom.int/handbooks/global-context-international-migration/types-movements-0>
107. International Organization for Migration (2024b), "Forced Migration", *EMM2.0 E-Library*, <https://emm.iom.int/glossary/#item-56288>
108. International Organization for Migration (2024c), "State sovereignty and human rights", *EMM2.0 E-Library*, <https://emm.iom.int/handbooks/human-rights-migrants-overview/state-sovereignty-and-human-rights>
109. IOM (2005), *Interstate Cooperation and Migration*, International Organization for Migration.
110. Izabella Main, Brigitte Suter, Elżbieta M. Goździak (2020), *Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?*, Routledge.
111. Jarl Mooyaart & Helga de Valk (2020), "Intra-EU migration 2010-2020", *Quantmig*, Deliverable 4.2, Netherlands Interdisciplinary Demographic institute.
112. Jayne Persian (2012), "Displaced Persons and the Politics of International Categorisation", *Australian Journal of Politics and History*.
113. Jean Pierre Garson & Anais Loizillon (2003), "Changes and challenges: Europe and migration from 1950 to present", *European Commission and OECD*.
114. Johannes Pollak và Peter Slominski (2020), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Palgrave Macmillan Cham.
115. Kamil Nadarzyński, *crisis" in Europe: An overview of the influx of refugees and migrants*, PhD thesis in international studies. University of Iceland. 2016
116. Katz, P. (2003), "The Treaty of Nice and European Union Enlargement: The Political, Economic, and Social Consequences of Ratifying the Treaty of Nice", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 24 (1), pp. 225 - 262.

117. Kikkawa, A., Suan, E. B. (2019), "Trends and patterns in intra-ASEAN migration", in E. Gentile (ed.), *Skilled labour mobility and migration*, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, pp. 1 - 24.
118. Kingsley, Patrick (2015), "10 truths about Europe's migrant crisis", *the Guardian*, <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/aug/10/10-truths-about-europes-refugee-crisis>
119. Klaassen, M. (2019), "Annotation No. 24. Court of Justice of the European Union 4 March 2010, C-578/08, Chakroun", in *Rechtspraak Vreemdelingenrecht: Landmark cases on asylum and immigration law 1950-2019*. (Nijmegen: Ars Aequi Libri).
120. Kyrieri K., Pahladsingh A. (2010), "The European Asylum System and Minimum Standards: Suggestions for Practice and Policy", *EIPA Working Paper 2010/W/02*.
121. Lee, E. S. (1966), "A Theory of Migration". *Demography*, Vol. 3, No. 1. (1966), pp. 47-57
122. Lefevre A., Hariraksapitak P. (2015), "Thailand sends nearly 100 Uighur migrants back to China," *Reuters* (7) July 2015.
123. Luisa Marin (2020), "Waiting (and Paying) for Godot: Analysing the Systemic Consequences of Solidarity Crisis in EU Asylum Law," *European Journal of Migration and Law*, 22 (1), pp. 60 - 81.
124. Mara Bierbach (2019), "Migration to Europe in 2019: Facts and Figures", *Infomigrants*, <https://www.infomigrants.net/en/post/21811/migration-to-europe-in-2019-facts-and-figures>
125. Maria Rita Testa (2014), "the contribution of migration to population change in Europe: 1991-2011", *Knowledge for Integration Governance*, Vol.18.
126. Marie De Somer (2020), "Schengen and Internal Border Controls," in *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration*, Philippe De Bruycker, Marie De Somer and Jean-Louis De Brouwer (eds.) European Policy Centre, Brussels.
127. Mary Hanna, Jeanne Batalova (2021), "Immigrants from Asia in the United States", Migration Policy Institute,

128. <https://www.migrationpolicy.org/article/immigrants-asia-united-states-2020>
129. Moshe Semyonov et al. (2008), *Economic integration of highly skilled FSU immigrants in four countries: a comparative analysis*, Ruppert Academic Center.
130. Monar, J. (1997), "European Union - Justice and Home Affairs: a balance sheet and an agenda for reform", in Edwards G., Pijpers A. (eds.), *The Politics of European Treaty Reform - The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, Printer, London, pp. 326 - 339.
131. Monar, J. (2001), "Justice and Home Affairs after Amsterdam: The Treaty Reforms and the Challenge of their Implementation" in Monar J., Wessels W. (eds.) *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, New York, pp. 267 - 295.
132. Monar, J. (2020), "The AFSJ two decades after Tampere: Institutional Balance, Relations to citizens and Solidarity", in Carrera S., Curtin D., Geddes A. (2020), *20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, Italy, pp. 27 - 38.
133. Mouzourakis, M. (2014), "We need to talk about Dublin: Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union", *Refugee Studies Center, Working Paper Series (105)*.
134. Munster, R. V. (2009), *Securitizing Immigration: Politics of Risks in the EU*, Palgrave Macmillan, New York.
135. Nicola Piper, Stefan Rother and Jürgen Rüland (2018), "Challenging State Sovereignty in the Age of Migration", *European Journal of East Asian Studies* Vol. 17, No. 1, Special Issue: Challenging State Sovereignty: A Multi-level Approach to Southeast and East Asian Migration, Part 2, pp. 118-133
136. Nikola Sander, Guy J. Abel & Ramon Bauer (2010), "the global flow of people", https://download.gsb.bund.de/BIB/global_flow/
137. Noriaki Hoshino, Qian Zhu (2017), "History of Modern Migration in East Asia: Studies of the first Half of the Twentieth Century", *International Journal of Asian Studies*, Vol 14(2), pp. 171-195.

138. Organization of African Unity (1969), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention"). *UNHCR: The UN Refugee Agency*, <https://www.unhcr.org/media/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted-assembly-heads>
139. Papagianni, G. (2006), *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
140. Papagianni, G. (2014), "EU Migration Policy", in Triandafyllidou, A. (eds.) *European Immigration: A Sourcebook, (2nd Edition)*, Ashgate, Aldershot, pp. 377 - 388.
141. Patrick Kingsley (2017), *The new Odyssey: the story of the twenty-first century refugee crisis*, Liveright Publishing.
142. Patrick Strickland (2015), "Islamophobia seen as US states shun Syrians" , *Aljazeera*, <https://www.aljazeera.com/news/2015/11/17/islamophobia-seen-as-us-states-shun-syrians>
143. Paula Hafner (2016), "The Varying Degrees of Liberalism in Migration and Immigration Policy Within the European Union: Causes, Consequences and Clashes", *Conspectus Borealis*, Vol 1(1), Article 12
144. Peers, S. (2004), "Implementing Equality? The Directive on Long-Term Resident Third-Country Nationals." *European Law Review*, 29(4), pp. 437-460.
145. Peter Stalker (2002), "Migration Trends and Migration Policy in Europe", *International Migration*, Vol 40(5), pp. 151-179.
146. Phillip Connor & Jeffrey S. Passel (2019), "Five facts about unauthorized immigration in Europe", *Pew Research*, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2019/11/14/5-facts-about-unauthorized-immigration-in-europe/>
147. Pieter C. Emmer, Leo Lucassen (2012), "Migration from the Colonies to Western Europe since 1800", *European History Online (EGO)*, URL: <https://www.ieg-ego.eu/emmerp-lucassenl-2012-en>
148. Raluca Moldovan, *Towards a Common European Union Immigration Policy: Navigating a Difficult Obstacle Course*, *On-line Journal Modelling the New Europe*. 2018.

149. Rebecca Kaplan (2015), "POLITICS Ted Cruz: "No meaningful risk" of Christian terror", CBS News, <https://www.cbsnews.com/news/paris-attacks-ted-cruz-no-meaningful-risk-of-christian-terror/>
150. Rens Van Munster (2009), *Securitizing Immigration: Politics of Risks in the EU*, Springer.
151. Regional Refugee Instruments & Related (1984), "Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama", *UNHCR: The UN Refugee Agency*, <https://www.unhcr.org/media/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection-refugees-central>
152. Richard Devetak (2012), *An Introduction to International Relations: Australian Perspectives*, Cambridge University Press.
153. Robert Jackson, Georg Sørensen (2010), *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford University Press
154. Robert Skeldon (2005), "Interlinkages between Internal and International Migration and Development in the Asian Region", *Population, Space and Place*, Vol 12(1), pp. 15-30.
155. Roderick Parkes and Annelies Pauwels (2017), "The EU migration crisis
156. Getting the numbers right", European Union Institute for Security Studies, Vol.9.
157. Roig A., Huddleston T. (2007), "EC Readmission Agreements: A Re-Evaluation of the Political Impasse", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 9 (3), pp. 363 - 387.
158. Saltmarsh, M. (2017), "Community ties help Rohingya cope with hardships in Bangladesh", *UNHCR*, 19 December 2017.
159. Sarah Glazer (2015), "European Migration Crisis: Should the EU Open Its Doors Wider?", CQ Press.
160. Sara de la Rica. at el (2013), "Immigration in Europe: trends, policies and empirical evidence", *IZA Discussion Paper (7778)*, pp. 23.

161. Sergio Carrera, Deirdre Curtin, Andrew Geddes (2020), 20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice, European University Institute.
162. Stephen Castles & Mark J. Miller (1998), *Age of migration: International population movements in the modern world*, Guilford Publications
163. Stephen McGinley (2017), *International Relations Theory*, E-IR Foundations.
164. Stutz P., Trauner F. (2022), "The EU's 'return rate' with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference," *International Migration*, Vol. 60 (3), pp. 154 - 172.
165. Tony Judt (2006), *Postwar: A History of Europe Since 1945*, Penguin Books.
166. Tana Johnson and Andrew Heiss (2018), "COMMENTARY Liberal institutionalism—its threatened past, its threatened future Tana Johnson and Andrew Heiss", *Brookings*, <https://www.brookings.edu/articles/liberal-institutionalism-its-threatened-past-its-threatened-future/>
167. Tim Stokholm, *Mediterranean immigration crisis: An important challenge for nations*. Master's thesis. University of East London. 2015.
168. Tim Marshall (2019), *the age of walls: how barriers between nations are changing our world*, Cribner.
169. Transatlantic trends (2010), "Immigration 2010", *Europa*, https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2011-02/doc1_18668_310968976.pdf
170. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP) (2020), *Asia-Pacific Migration Report 2020: Assessing Implementation of the Global Compact for Migration (ST/ESCAP/2801)*.
171. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2019), *Refugee movements in South-East Asia 2018-June 2019*.
172. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2021, April 30), *Refugees in Thailand*.
173. United Nations Network on Migration (2019), *Background Philippines and the Global Compact on Migration*.

174. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2018), Migrant smuggling in Asia and the Pacific: current trends and challenges. Volume II. Bangkok: UNODC.
175. UN High Commissioner for Refugees (2015), Displacement: Millions of People Displaced by Conflict
176. UNHCR (2015), “Syrian Regional Refugee Response”,
177. <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>
178. UNHCR (2016), 'Refugees' and 'Migrants' Frequently Asked Questions (FAQs)", *UNHCR: The UN Refugee Agency*,
179. <https://www.unhcr.org/news/stories/refugees-and-migrants-frequently-asked-questions-faqs>
180. UNHCR (2019), "Migrant definition", *UNHCR: Emergency Handbook*, <https://emergency.unhcr.org/protection/legal-framework/migrant-definition>
181. UNHCR (2022), "Global Trends Reports 2022", *UNHCR: The UN Refugee Agency*, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>
182. UNHCR (2024a), "The 1951 Refugee Convention", *UNHCR: The UN Refugee Agency*,
183. <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>
184. UNHCR (2024b), “Europe situations: data and trends - arrivals and displaced populations,” *United Nations High Commissioner for Refugees*.
185. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/110975>
186. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2012), Migration and human rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration, United Nations.
187. United Nations (2011), “International migration report 2009: global assessment”, *Economic and social affairs*, Vol. 316
188. United Nations Department of Economic and Social Affairs (2004), “World Economic and Social Survey 2004: International Migration”, Sales No. E.04.II.C.3.

189. Vatta, A. (2017), "The EU Migration Policy: between Europeanization and Re-Nationalization", in Baldin S., Zago M. (ed.) *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, pp. 13 - 31.
190. Verschueren, H. (2018), "Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives", *European Journal of Social Security*, Vol. 20 (2), pp. 100 - 115.
191. Vladislava Stoyanova, Eleni Karageorgiou (2018), *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*, Publisher Brill.
192. Wiesbrock, A. (2010), *Legal Migration to the European Union*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers.
193. Wiesbrock, A. (2016), "The Evolution of EU Migration Policies: Toward a Balanced, Comprehensive and Common Approach?" in Douglas J.B, Mark H.P (eds.) *Adjusting to a world in motion: Trend in global migration and migration policy*, Oxford University Press, New York, pp. 159 - 187.
194. Yeung W., Mu Z. (2019), "Migration and marriage in Asian contexts", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 46 (14), pp. 2863 - 2879.