

LIÊN KẾT TRONG CHÍNH SÁCH NHẬP CƯ CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ CHO ASEAN

PGS.TS. Nguyễn An Hà
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Lời Tòa soạn: Bài báo này là kết quả nghiên cứu của Đề tài "Nghiên cứu so sánh các mô hình liên kết khu vực - Kinh nghiệm cho ASEAN", mã số V.2.1 - 2011.07 do Quỹ phát triển Khoa học và Công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) tài trợ.

Tóm tắt: Trong suốt hơn 60 năm qua, quá trình liên kết châu Âu đã phát triển không ngừng cả về chiều rộng lẫn chiều sâu. Từ Cộng đồng liên kết về Than - Thép, đến nay EU đã trở thành một tổ chức liên kết khu vực gồm 28 nước thành viên với hơn 500 triệu người, dựa trên 3 trụ cột: liên minh kinh tế và tiền tệ, chính sách đối ngoại và an ninh chung, chính sách về tư pháp và nội vụ chung. Quá trình nhất thể hóa châu Âu đang tạo ra những khái niệm mới, giá trị mới trong liên kết khu vực như công dân Châu Âu, Quốc hội Châu Âu, Ngân hàng Châu Âu, đồng tiền chung Châu Âu... Trong quá trình nhất thể hóa này, chính sách nhập cư của Liên minh và các nước thành viên cũng có nhiều thay đổi, góp phần to lớn trong tăng cường liên kết khu vực, hình thành nên ngôi nhà chung châu Âu cũng như truyền bá giá trị châu Âu với thế giới.

Bài viết tập trung nghiên cứu quá trình xây dựng chính sách nhập cư của EU, qua đó rút ra một số gợi mở cho ASEAN trong lộ trình hướng tới Cộng đồng năm 2015.

Từ khóa: chính sách, di cư, nhập cư, liên kết, Cộng đồng, Liên minh Châu Âu, ASEAN.

Như chúng ta đã biết, quá trình phát triển liên kết khu vực châu Âu qua từng bước từ thấp đến cao theo lộ trình của Balassa từ

Khu vực Mậu dịch tự do đến Liên minh Hải quan, Thị trường chung, rồi Thị trường thống nhất và Liên minh Kinh tế - Tiền tệ. Trong

đó điểm cốt lõi là tạo nên một thị trường nội khối thống nhất giữa các nước thành viên với sự tự do luân chuyển hàng hoá, dịch vụ, vốn và sức lao động. Tự do luân chuyển của hai yếu tố đầu thể hiện sự tự do hoá thương mại trong Liên minh, còn tự do luân chuyển vốn và sức lao động, những yếu tố cơ bản của sản xuất sẽ dẫn tới việc phân bổ hợp lý các nguồn lực, nhằm phát triển các tiềm năng một cách hiệu quả nhất trong toàn Cộng đồng. Việc thực hiện các quyền tự do lưu chuyển sức lao động, trong đó đảm bảo tự do đi lại và cư trú của người lao động trên toàn lãnh thổ Liên minh còn góp phần thúc đẩy liên kết nguồn lực, gắn kết xã hội, phát triển và giao lưu giữa các nước thành viên của Liên minh Châu Âu. Để đảm bảo việc tự do đi lại và cư trú của công dân trong lãnh thổ Cộng đồng, cần phải hướng tới xây dựng một chính sách di cư và nhập cư trên tầm khu vực. Các nước thành viên phải điều chỉnh chính sách nhập cư của mình, chia sẻ chủ quyền cho các chính sách khu vực nhằm đảm bảo các quyền tự do đi lại, sinh sống, tìm kiếm việc làm và đối xử bình đẳng cho người dân của các nước thành viên trong Cộng đồng.

Mặt khác, đây là lĩnh vực hết sức nhạy cảm, thể hiện chủ quyền, quyền công dân của mỗi quốc gia, rất phức tạp, liên quan tới nhiều luật, nhiều cơ quan quản lý, các đối

tượng điều chỉnh cũng rất rộng bao gồm người nước ngoài và công dân của nước đó. Xây dựng chính sách này ở tầm khu vực còn phức tạp hơn, liên quan tới nhiều nước thành viên và các nước khác trên thế giới. Vì thế, quá trình này diễn ra ở Liên minh Châu Âu cũng rất khó khăn, trải qua nhiều giai đoạn với nhiều nỗ lực và cho đến nay vẫn còn phải tiếp tục hoàn thiện. Có thể khẳng định, xây dựng một chính sách nhập cư chung của EU trước hết là nhằm giải quyết vấn đề “nội khối”, đảm bảo sự mở cửa thông thương giữa các nước thành viên và sự tự do đi lại của các công dân EU, ở đây có thể hiểu là các nước từ bỏ chính sách nhập cư của mình và xây dựng một chính sách di cư chung trong nội Khối. Đồng thời chính sách này cũng hướng tới các mục tiêu “đối ngoại” như bảo đảm an ninh toàn khu vực, thu hút nguồn lực cho thị trường lao động, phổ biến các giá trị của EU về bảo vệ người tị nạn, người xin cư trú... Dưới đây, bài viết đi sâu vào các khía cạnh “đối nội” và “đối ngoại” trong chính sách di cư và nhập cư của Liên minh Châu Âu.

1. Chính sách di cư nội Khối

Ngay từ Hiệp ước Rome, Hiệp ước sáng lập Cộng đồng Châu Âu năm 1957 đã khẳng định mục tiêu thúc đẩy liên kết ở các lĩnh vực về tự do lưu chuyển vốn, hàng hóa, dịch vụ và lao động giữa các thành viên.

Điều 3(c) của Hiệp định Rome năm 1957 quy định *"hủy bỏ những trở ngại về việc đi lại tự do cá nhân giữa các nước thành viên"*

Quyền tự do di chuyển của người lao động được quy định trong Hiệp ước Rome và được Cộng đồng chú trọng thực hiện từ năm 1968, bảo đảm có sự công bằng về điều kiện lao động, tiền lương và các điều kiện khác trong toàn Cộng đồng. Các cá nhân được đảm bảo tự do di chuyển, chọn việc làm và bảo đảm các điều kiện xã hội tối thiểu ở bất cứ nước thành viên nào mà họ cư trú. Những nội dung cụ thể liên quan tới tự do di chuyển lao động là:

- *Di chuyển về mặt địa lý*: Mọi công dân có quyền đến bất cứ nước thành viên nào để tìm kiếm việc làm hay theo đuổi một nghề nghiệp nào đó. Lúc đầu chỉ có những người lao động hoặc đang tìm kiếm việc làm mới được quyền cư trú, nhưng từ sau năm 1990, quyền cư trú được mở rộng cho cả sinh viên, người hưu trí và người thất nghiệp.

- *Linh hoạt về nghề nghiệp*: Bảo đảm cho mọi người quyền theo đuổi nghề nghiệp mà họ lựa chọn cũng như các điều kiện làm việc, không có sự phân biệt đối xử giữa công dân của nước thành viên khác với người bản xứ. Họ phải được trả lương như nhau, có cơ hội thăng tiến, được đào tạo hay tái đào tạo như nhau.

- *Liên kết xã hội*: Người lao động đến từ các nước khác nhau đều được hưởng các quyền lợi và sự ưu đãi như người địa phương về nhà ở, hoạt động công đoàn, an ninh xã hội, phúc lợi y tế, giáo dục, giao thông vận tải v.v.

- *Tự do thành lập*: Liên quan tới quyền của mọi người muốn khởi sự và theo đuổi nghề nghiệp một cách độc lập như bác sĩ, luật sư, kiến trúc sư, người môi giới, cũng như kỹ thuật, nghệ thuật v.v. Điều này cũng thể hiện quyền thành lập và hoạt động của các doanh nghiệp, các công ty, đại lý, chi nhánh... Quyền tự do thành lập nhằm tránh việc phân biệt đối xử đối với các công dân trong toàn Cộng đồng, đảm bảo tự do di chuyển lao động.¹

Tuy nhiên, giai đoạn đầu liên kết, việc tự do đi lại, di chuyển lao động, di cư và nhập cư ở các nước thành viên luôn còn nhiều trở ngại, vì việc di chuyển thể nhân liên quan nhiều tới các chính sách việc làm, an sinh xã hội, bằng cấp v.v.

Kết quả của những nỗ lực nhằm thúc đẩy sự tự do luân chuyển của con người là một loạt những thoả thuận được biết đến như là Hiệp định Schengen, có tác động tới chính sách thị thực và kiểm soát biên giới của các nước thành viên EC. Ngày 14 tháng 6 năm

¹ Nguyễn An Hà, *"Các nước Đông Âu gia nhập Liên minh Châu Âu và tác động tới Việt Nam"*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 2005.

1985, Pháp, Đức, Bỉ, Hà Lan và Luxemburg nhóm họp tại thành phố Schengen của Luxemburg và đã ký kết Hiệp ước Schengen. Hiệp ước kêu gọi xóa bỏ các chế độ kiểm tra về hộ chiếu và các kiểm soát khác giữa các nước tham gia và thiết lập một đường biên giới chung với bên ngoài. Tuy nhiên, việc xóa bỏ chế độ kiểm soát đối với các công dân của các nước ngoài Hiệp ước đòi hỏi phải tạo ra sự điều phối chặt chẽ để những người đã được phép đi qua biên giới chung được tự do đi lại trong lãnh thổ các nước Schengen. Năm 1990, năm nước này đã ký Công ước Schengen, đưa khu vực chung thành hiện thực. Công ước bao gồm một số điều khoản về chính sách thị thực và biên giới. Liên quan tới thị thực ngắn hạn (dưới 90 ngày), Công ước đưa ra những cần thiết cho chính sách chung đối với mọi người và điều kiện cấp thị thực, cũng như các điều khoản để thống nhất về thị thực cho phép di chuyển trong khu vực Schengen. Thị thực dài hạn (hơn 90 ngày) vẫn thuộc thẩm quyền của từng nước.

Phải đến năm 1993, Hiệp ước Maastricht khẳng định sự ra đời của Liên minh Châu Âu liên kết trên 3 trụ cột: kinh tế, an ninh đối ngoại và tư pháp nội vụ, hướng tới hoàn thiện thị trường thống nhất và Liên minh Kinh tế - Tiền tệ, thì chính sách di cư và nhập cư trong khu vực mới thực sự chuyển biến. Một nội dung quan trọng của

Hiệp ước là đã đưa ra khái niệm công dân châu Âu, tạo nên cơ sở pháp lý quan trọng để người dân châu Âu có thể tự do di chuyển giữa các nước thành viên, đồng thời là cơ sở pháp lý cho các cơ quan của EU tham gia vào Hiệp ước Schengen, đảm bảo các quyền đi lại của công dân EU.

Các nước khác cũng bắt đầu tham gia vào Schengen: Italia năm 1990, Bồ Đào Nha năm 1991, Tây Ban Nha năm 1992, Áo năm 1995, Phần Lan, Thụy Điển và Đan Mạch năm 1996. Sau khi chính thức có hiệu lực vào năm 1995, người dân qua lại biên giới giữa các nước trong khu vực này không cần phải xuất trình hộ chiếu hoặc phải kiểm tra hộ chiếu ở biên giới nữa. Phụ thuộc vào loại giấy phép được cấp, hành khách có thị thực từ một nước Schengen bất kỳ có thể đi đến tất cả các nước còn lại trong thời hạn 90 ngày. Để đảm bảo hiệu lực ở cấp Liên minh, Hiệp ước Amsterdam ký kết năm 1997 chính thức đưa các quy định trong Schengen vào khuôn khổ liên kết chung của EU như là tiêu chuẩn Schengen. Bộ luật Schengen bao gồm Hiệp ước Schengen 1985, Công ước Schengen 1990 cũng như các quyết định và thoả thuận khác trong quá trình thực hiện Schengen. Khi Hiệp ước Amsterdam có hiệu lực năm 1999, quyền hạn ra quyết định của Schengen thuộc về Hội đồng Bộ trưởng EU.

Khi EU mở rộng tháng 5/2004, 10 thành viên mới đều mong muốn thực hiện toàn bộ các điều khoản của Schengen nhưng họ chưa đáp ứng được các yêu cầu của luật này. Trước khi có thể hoàn toàn tham gia vào Schengen cũng như xóa bỏ các kiểm soát biên giới nội Khối, các nước thành viên mới phải thực hiện việc trao đổi số liệu và hệ thống thông tin cần thiết cho Schengen và phải chứng tỏ kiểm soát hiệu quả đường biên giới của mình. Việc xóa bỏ kiểm soát biên giới nội Khối của các nước thành viên mới được thực hiện vào tháng 10/2007. Việc hoàn thiện chính sách nhập cư trong nội Khối càng thúc đẩy nhu cầu về một chính sách nhập cư chung ở tầm khu vực đối với các nước ngoài Khối.

2. Chính sách nhập cư của EU đối với thế giới

Việc tăng cường tự do hóa đi lại trong nội Khối đòi hỏi Liên minh Châu Âu phải xây dựng một chính sách nhập cư chung với thế giới. Mục tiêu cao nhất của chính sách nhập cư chung của Liên minh Châu Âu là nhằm bảo đảm an ninh và ổn định khu vực, lợi ích phát triển cũng như phổ biến các giá trị của EU về dân chủ, nhân quyền với thế giới.

Đến tháng 11 năm 2004, Hội nghị Brussels thông qua chương trình cho trụ cột tư pháp và nội vụ, được gọi là chương trình

Hague, đưa ra những điều kiện chính trị cho việc giải quyết các vấn đề nhập cư, nhấn mạnh sự cần thiết phải trao đổi thông tin và kinh nghiệm, kêu gọi các nước thành viên và các thể chế của Liên minh Châu Âu phát triển những nguyên tắc chung có chú trọng tới tính gắn kết trong khuôn khổ EU về nhập cư.

Năm 2005, Hội đồng Châu Âu đã thông qua những nguyên tắc cơ bản chung về chính sách hội nhập người di cư trong EU và Chương trình chung cho hội nhập, tạo khung pháp lý cho việc hội nhập những người quốc tịch nước thứ ba tại EU. Trên cơ sở chương trình này, các nước thành viên đã xây dựng hệ thống các điểm liên lạc quốc gia (National Contact Points) nhằm trao đổi thông tin và xác định mục tiêu và lĩnh vực ưu tiên. Quá trình hội nhập của người di cư được EU thực hiện dựa trên những công cụ hỗ trợ tài chính khác nhau như: Quỹ Châu Âu về hội nhập dành cho những người có quốc tịch nước thứ ba, Quỹ Tị nạn, Quỹ Xã hội Châu Âu, các chương trình Progress, Urban II, Urbact...²

² EC, *Third Annual Report on Migration and Integration*, 2007.

Hộp 1: 10 nguyên tắc thực hiện chính sách nhập cư ở Liên minh Châu Âu

1. Thịnh vượng và nhập cư: Luật lệ rõ ràng và chung;
2. Thịnh vượng và nhập cư: Yêu cầu kỹ năng và nhu cầu;
3. Thịnh vượng và nhập cư: Hội nhập là chìa khóa nhập cư thành công và sẽ tăng cường quan hệ hai bên cho cả xã hội nước chủ nhà và nước nhập cư;
4. Đoàn kết và nhập cư: Minh bạch, tin tưởng và hợp tác giữa các nước thành viên Liên minh Châu Âu;
5. Đoàn kết và nhập cư: Sử dụng hiệu quả và chặt chẽ các công cụ sẵn có để đạt được mục tiêu chung và hỗ trợ những thách thức đối với dòng người nhập cư mà các nước thành viên gặp phải;
6. Đoàn kết và nhập cư: Hợp tác với các nước thứ ba nhằm thảo luận và đưa ra hợp tác trong vấn đề nhập cư;
7. An ninh và nhập cư: Một chính sách visa chung phục vụ lợi ích của châu Âu vừa đảm bảo ngăn chặn nhập cư bất hợp pháp, vừa đảm bảo tăng cường an ninh;
8. An ninh và nhập cư: Thống nhất quản lý biên giới góp phần thực hiện khu vực Schengen không có kiểm soát biên giới giữa các nước thành viên;
9. An ninh và nhập cư: Bảo vệ đối với những nạn nhân của buôn bán người bất hợp pháp, phòng chống hiệu quả nhập cư lao động bất hợp pháp;
10. An ninh và nhập cư: Thực thi chính sách hồi hương hiệu quả và bền vững vẫn đảm bảo các quyền cơ bản của con người.

Nguồn:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/404&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, tải ngày 10 tháng 3 năm 2010.³

³ Trích lại từ Nguyễn An Hà, "Cộng đồng và đời sống tri thức người Việt Nam ở một số nước Đông Âu những năm đầu thế kỉ 21", tr. 123. NXB Khoa học xã hội, Hà Nội-2011.

Ngày 16/10/2008, trong thời gian Pháp làm Chủ tịch Luân phiên, các nước EU đã thông qua “Hiệp ước Châu Âu về nhập cư và tị nạn”, đây được xem là bước tiến lớn trong việc tìm ra giải pháp chung cho vấn đề di cư của châu Âu. Hiệp ước này đề cập đến 5 vấn đề chính sau: nhập cư hợp pháp, nhập cư trái phép, kiểm soát biên giới, chính sách tị nạn và quan hệ giữa EU với các nước khác. Tuy nhiên, Hiệp ước cũng vẫn chỉ bao gồm những quy định chung và các quốc gia vẫn tiếp tục thực hiện chính sách nhập cư và tị nạn riêng của mình. Chính vì vậy, trong nhiệm kỳ Chủ tịch Luân phiên của mình năm 2009, Thụy Điển đã đề xuất Kế hoạch hành động Stockholm nhằm thực thi Hiệp ước Châu Âu về Nhập cư và Tị nạn.

Hiệp ước Lisbon được thông qua và chính thức có hiệu lực vào ngày 1 tháng 12 năm 2009 là sự kiện rất quan trọng, đánh dấu bước chuyển lớn của Liên minh Châu Âu với những cải cách đầy tham vọng sau khi bản Hiệp ước Hiến pháp EU bị hủy bỏ. Những cải cách trong Hiệp ước Lisbon góp phần giải quyết những tồn tại như thiếu dân chủ trong cơ chế điều hành và hoạch định chính sách của các thể chế, đồng thời tăng cường liên kết sang những vấn đề nhạy cảm như quyền cơ bản con người, vấn đề ngân sách... Hiệp ước Lisbon mở rộng quyền lập pháp⁴

của các thể chế siêu quốc gia trong các lĩnh vực thuộc trụ cột thứ ba⁵, trụ cột tư pháp và nội vụ. Như vậy, chính sách nhập cư vốn thuộc thẩm quyền của các nước thành viên được chuyển sang thẩm quyền của Liên minh Châu Âu. Tuy nhiên, những mong muốn này mới chỉ thể hiện trên văn bản hiến định, việc hiện thực hóa nó còn đòi hỏi một thời gian dài với nhiều nỗ lực của cả Liên minh.

Chính sách nhập cư của EU đối với bên ngoài gồm các nội dung: (1) Kiểm soát nhập cư hợp pháp: bao gồm nhập cư kinh tế, vào EU lao động, kinh doanh, học tập, chữa bệnh, du lịch v.v. Ngoài ra, chính sách đoàn tụ gia đình, chính sách đối với người tị nạn và đối với những người xin cư trú chính trị đều được xem như nhập cư hợp pháp, thể hiện tính nhân đạo cũng như truyền bá giá trị của EU; (2) Tăng cường hội nhập: Đây là những chính sách giúp cho những người nhập cư hòa nhập vào cộng đồng, có cuộc sống ổn định; (3) Tăng cường an ninh: Chống nhập cư trái phép, chống khủng bố, buôn lậu, buôn bán người qua biên giới; (4) Thu hút lực lượng lao động có trình độ, có tay nghề đến làm việc ở EU. Thực thi chính sách này phụ thuộc vào bối cảnh khu vực và thế giới mà trong từng giai đoạn Liên minh cũng như các nước thành viên có những ưu tiên khác nhau đối với các nội dung này.

⁴ Theo quy định của Hiệp ước Lisbon, thủ tục đồng quyết định được hình thành từ Hiệp ước Maastricht được đổi tên thành “thủ tục lập pháp thông thường – Ordinary Legislative Procedure”.

⁵ Hiệp ước Maastricht đã xây dựng Liên minh Châu Âu ba trụ cột: trụ cột cộng đồng kinh tế; trụ cột an ninh và đối ngoại; trụ cột tư pháp và nội vụ.

Như vậy, đối với bên ngoài, chính sách quản lý nhập cư EU đã dần được hoàn thiện với hai ưu tiên chính: Một mặt đảm bảo thu hút được lao động nhập cư bù đắp những thiếu hụt lao động trong điều kiện già hóa dân số gia tăng nhanh trong khu vực; Mặt khác đảm bảo ngăn chặn dòng di cư, nhập cư bất hợp pháp vào EU, đặc biệt trong điều kiện Bắc Phi, Trung Đông và Nam Âu có nhiều bất ổn.

Trong chính sách chống người nhập cư bất hợp pháp, EU cùng với chính phủ các nước thành viên đã ban hành nhiều văn bản pháp luật cấm những người nhập cư bất hợp pháp hoặc xây dựng nhiều chương trình hành động nhằm đối phó với nạn nhập cư bất hợp pháp. Cụ thể, EU đã thông qua Chương trình Hague vào tháng 11 năm 2004 với mục tiêu *hỗ trợ nước thứ ba, với đối tác đầy đủ, sử dụng các quỹ hiện có của Cộng đồng nhằm quản lý dòng người nhập cư, bảo vệ người tị nạn, ngăn chặn và chống lại người nhập cư bất hợp pháp, thông báo số lượng người nhập cư, giải quyết một cách tốt nhất số người tị nạn ở EU, kiểm soát có hiệu quả đường biên giới và hồi hương người tị nạn*⁶. Chương trình đưa ra chính sách ưu tiên nhằm quản lý người nhập cư như tăng cường hợp tác và hành động giữa các nước thành viên về vấn đề nhập cư, hỗ trợ tài

chính, đàm phán với các nước châu Phi và láng giềng về hỗ trợ quản lý nhập cư và tị nạn, buôn bán người bất hợp pháp, hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho các nước trong vấn đề quản lý người nhập cư.

Với chính sách trên, EU từng bước quản lý nhập cư bất hợp pháp, cùng với đó thực hiện các biện pháp “mạnh tay” như: các nước thành viên xây dựng luật pháp phải có điều khoản cưỡng chế hành chính, phạt tiền, thậm chí là phạt tù đối với trường hợp nhập cư bất hợp pháp⁷; Đồng thời EU vẫn tiếp tục thực hiện các biện pháp khác ngăn chặn người di cư bất hợp pháp như: hợp tác kiểm soát biên giới, chính sách hồi hương người tị nạn và nhập cư bất hợp pháp, xây dựng chính sách visa mới (xây dựng hệ thống thông tin chung về visa ở EU), tăng cường chống lại nạn buôn người trái phép, trao đổi thông tin giữa các nước thành viên một cách thống nhất.

Trong thu hút lực lượng lao động trình độ cao, EU hướng tới Chính sách Thè Xanh. Năm 2007, EU soạn thảo hai chỉ thị là *Chỉ thị về các điều kiện làm việc ở EU của người lao động có trình độ cao* và *Chỉ thị về các quyền của người nhập cư hợp pháp trong lĩnh vực lao động*. Nội dung của hai chỉ thị làm tăng tính hấp dẫn và đảm bảo tất cả các lao động nhập cư được đối xử công bằng ở

⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/relations/fsj_immigration_relations_en.htm, tải ngày 12 tháng 11 năm 2012.

⁷ *EU to propose penalties against employers of illegal immigrants*, http://www.eubusiness.com/Living_in_EU/11788956 18.21, tải ngày 25 tháng 11 năm 2013

EU, tạo điều kiện cho họ có quyền cư trú dài hạn (Chi thị Hội đồng 2003/109/EC)⁸. Đặc biệt, nhằm mở rộng số lượng người nhập cư có trình độ vào EU, năm 2009, Ủy ban Châu Âu đã đưa ra đề xuất thiết lập hệ thống Thẻ Xanh EU (EU Blue Card).

Thẻ Xanh của EU cho phép người lao động nước ngoài có trình độ cao được phép làm việc trên lãnh thổ EU với thời gian từ 1 đến 4 năm và có thể gia hạn. Thẻ Xanh EU cũng cho phép người nước ngoài và gia đình của họ được phép di chuyển tự do đến một nước thành viên EU khác sau khi làm việc từ 18 tháng tại nước cấp thẻ. Ngoài ra, người được cấp thẻ Xanh được hưởng nhiều ưu tiên và quyền lợi kinh tế-xã hội cũng như điều kiện đoàn tụ gia đình. Mục tiêu của Chính sách thẻ Xanh của EU là: (1) Chính sách thẻ Xanh của EU giúp tuyển dụng linh hoạt đội ngũ lao động lành nghề và giảm bớt đội ngũ quản lý hành chính cồng kềnh cho cả người lao động; (2) Chính sách Thẻ Xanh của EU ưu tiên thu hút chuyên gia làm việc cho các doanh nghiệp trên lãnh thổ của EU; (3) Chính sách thẻ Xanh là yếu tố cấu thành việc đảm bảo an ninh, trật tự xã hội ở EU nói chung và các nước thành viên nói riêng. Ngoài ra, EU cũng đề xuất xây dựng một Hệ thống tị nạn Châu Âu chung thực hiện ý tưởng bảo vệ người tị nạn thống nhất trên cơ sở đáp ứng đầy đủ và toàn diện của Công

ước Geneve và chia sẻ giá trị con người giữa các nước thành viên.

Tóm lại, chính sách nhập cư của EU và các nước thành viên hiện nay tập trung vào những lĩnh vực ưu tiên như: (1) Đảm bảo việc tự do di chuyển lao động trong nội Khối; (2) Đảm bảo nhập cư hợp pháp và hội nhập; (3) Kiểm soát nhập cư bất hợp pháp; (4) Thu hút lao động có trình độ chuyên môn và tay nghề cao. Điều này góp phần tăng cường liên kết nội Khối, thúc đẩy quá trình nhất thể hóa trong lĩnh vực tư pháp và nội vụ, hướng tới xây dựng Nhà nước Châu Âu, Công dân Châu Âu... Tuy nhiên tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế cũng như khủng hoảng nợ công, thất nghiệp cao đang làm gia tăng chủ nghĩa dân tộc, chủ nghĩa bảo hộ, có tác động không nhỏ tới việc thực thi và hoàn thiện chính sách này.

3. Một số gợi mở cho xây dựng chính sách cho khu vực ASEAN

Hiện nay ASEAN gồm 10 nước thành viên, đang tích cực xây dựng Cộng đồng ASEAN chính thức ra đời vào năm 2015, với thị trường 600 triệu dân. Việc các nước thành viên ASEAN đã xác định xây dựng Cộng đồng dựa trên ba trụ cột vào năm 2015, trong đó chủ trọng mục tiêu liên kết chặt chẽ về kinh tế, với mục tiêu: "*Xây dựng một thị trường và cơ sở sản xuất duy nhất với sự ổn định, thịnh vượng, khả năng cạnh tranh và liên kết kinh tế cao, tạo thuận lợi cho thương mại và đầu tư, bao gồm sự chu chuyển tự do*

⁸ *A Comprehensive European Migration Policy*, <http://www.statewatch.org/news/2007/may/eu-com-migration-policy.pdf>, tải ngày 26 tháng 13 năm 2013.

hàng hóa, dịch vụ và dòng đầu tư; di chuyển thuận lợi của các doanh nhân, những người có chuyên môn cao, những người có tài năng và lực lượng lao động, và sự chu chuyển tự do hơn các dòng vốn" (Hiến chương ASEAN). Đặc biệt, xây dựng Cộng đồng Kinh tế ASEAN với các yếu tố như hàng hoá, dịch vụ và đầu tư sẽ được tự do lưu chuyển nhằm phát triển kinh tế đồng đều, đối nghèo và chênh lệch kinh tế - xã hội được giảm thiểu giữa các nước thành viên.

Như vậy, qua nghiên cứu về liên kết của EU trong vấn đề thực hiện di chuyển lao động và di cư, nhập cư ở EU là những gợi mở quan trọng cho ASEAN trong xây dựng Cộng đồng Kinh tế ASEAN trong lĩnh vực này. Cụ thể:

Thứ nhất, cần hướng tới hoàn thiện khung pháp lý đảm bảo cho việc thực hiện di chuyển tự do lao động. Việc hình thành Cộng đồng Kinh tế ASEAN thông qua việc đảm bảo tự do lưu chuyển các yếu tố như hàng hóa, dịch vụ, vốn và lao động giữa các nước thành viên sẽ góp phần tăng trưởng kinh tế nhanh hơn, tạo nhiều việc làm, thu hút nhiều nguồn đầu tư nước ngoài, phân bổ nguồn lực, nâng cao năng xuất và khả năng cạnh tranh... của cả Khối. Kinh nghiệm của EU cho thấy đây là thách thức không nhỏ đối với các nước thành viên, đòi hỏi có lộ trình và vừa vận hành vừa điều chỉnh, trước tiên có thể thực hiện giữa một số nước, sau đó lan tỏa ra các nước còn lại. Hiện nay, các cam

kết cao nhất của các nước ASEAN trong xây dựng Cộng đồng ASEAN được thể hiện trong Hiến chương ASEAN và các tuyên bố chung của Hội nghị Cấp cao và cấp Bộ trưởng mang tính "đồng thuận" có sự khác biệt với các hiệp ước của Liên minh Châu Âu, mang tính "hiến định", hiệu lực trực tiếp đối với các nước thành viên. Thực tiễn của EU cho thấy, để thúc đẩy trong các nội dung liên kết cụ thể, từ sự đồng thuận cần tiến tới xây dựng các quy chế, luật định và thể chế hóa dần, hướng tới xây dựng các luật cộng đồng mà các nước thành viên phải tuân thủ, trong đó có các luật chính sách liên quan tới nhập cư và di cư.

Thứ hai, xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu công dân chung giữa các nước thành viên như bằng cấp, tiêu chuẩn lao động, mức lương, gia đình, con cái... tạo thuận lợi cho việc di chuyển lao động, trước hết là lao động chuyên môn và tay nghề cao giữa các nước thành viên. Rõ ràng, kinh nghiệm của Liên minh Châu Âu cho thấy việc đảm bảo quyền tự do lao động, quyền tự do cư trú của công dân EU đòi hỏi xây dựng cơ sở dữ liệu cá nhân chung của các thành viên, xác định các điều kiện về lao động, mức lương, quy định các điều kiện cho người phụ thuộc di chuyển trong Khối... Điều này góp phần tránh những gánh nặng về an sinh xã hội đối với người lao động từ nước có thu nhập thấp, trung bình sang nước có mức thu nhập cao.

Thứ ba, việc xây dựng hệ thống "thẻ Xanh" nhằm thu hút lao động trình độ cao của EU cũng là một gợi mở tốt cho các nước ASEAN. Khi cộng đồng kinh tế mới ra đời, sẽ có nhiều cơ hội để người lao động di chuyển sang các nước khác để đáp ứng sự thiếu hụt nhân lực cho các quốc gia này, cải thiện thu nhập và tích lũy những kinh nghiệm mới cho bản thân. Tuy nhiên, đến nay các quốc gia thành viên ASEAN mới bước đầu tập trung thảo luận về dịch chuyển của lao động có kỹ năng, thông qua các Thỏa thuận về Công nhận tay nghề tương đương (MRA), tạo thuận lợi cho việc tự do di chuyển và quyền tự do làm việc tại các nước trong khu vực đối với 8 nhóm ngành nghề: kế toán, kỹ sư, khảo sát, kiến trúc, điều dưỡng, dịch vụ y tế, dịch vụ nha khoa và du lịch.

Thứ tư, xây dựng hệ thống visa và kiểm soát biên giới chung nhằm kiểm soát và đảm bảo quyền tự do đi lại giữa công dân. Hiện nay, các nước ASEAN đã công nhận lẫn nhau đối với công dân có hộ chiếu phổ thông và hộ chiếu công vụ ngoại giao không cần phải xin visa vào các nước (tối đa thường không quá 3 tuần đối với hộ chiếu phổ thông và 1 tháng đối với hộ chiếu công vụ, ngoại giao), điều này tạo thuận lợi cho du lịch, công việc ngắn của người dân khu vực ASEAN. Nhưng các cam kết này chủ yếu là các cam kết song phương giữa các nước với nhau, cần đặt ra lộ trình hướng tới các thỏa thuận ở cấp độ khu vực. Việc thực hiện tự do

lưu chuyển lao động, trước tiên đối với trình độ lao động cao đòi hỏi ASEAN phải xây dựng hành lang pháp lý liên quan tới tự do đi lại, tự do cư trú, tự do lao động, chính sách kiểm soát biên giới chung v.v. vừa đơn giản hóa thủ tục pháp lý, kiểm soát được sự di cư của người dân trong Cộng đồng vừa quản lý được nhập cư từ các nước ngoài Khối.

Mặc dù trong nhiều năm qua, các quốc gia thành viên ASEAN đã hợp tác với nhau nhằm tăng cường công tác quản lý di cư và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người di cư, tuy nhiên hàng loạt các khía cạnh liên quan trong hợp tác quản lý di cư vẫn phải tiếp tục hoàn thiện và đảm bảo hiệu lực như: Thông tin đầy đủ về chi phí và lợi ích của di cư, làm thế nào để bảo vệ bản thân trong suốt quá trình di cư của người di cư⁹; Công nhận tay nghề tương đương đối với những công việc có tay nghề thấp và tay nghề trung bình; Tính linh hoạt của chính sách bảo hiểm xã hội; Đào tạo và hỗ trợ người di cư trở về để có thể sử dụng khoản tiết kiệm và kỹ năng tích lũy được ở nước ngoài, cải thiện cơ hội việc làm sau khi về nước và hỗ trợ phát triển cộng đồng trong ASEAN.

⁹ Sally Baber và Max Tunon, *Hội nhập ASEAN tác động đến lao động di cư Việt Nam như thế nào?*. <http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Xa-hoi/649848/hoi-nhap-asean-tac-dong-den-lao-dong-di-cu-viet-nam-nhu-the-nao>, tải ngày 3 tháng 1 năm 2014.

Thứ năm, tăng cường kiểm tra và giám sát hệ thống pháp luật về nhập cư, hài hòa các luật lệ chung. Trong khi chưa hoàn thiện được cơ sở pháp lý chung cho vấn đề kiểm tra, giám sát việc đảm bảo tự do lưu chuyển lao động, quản lý người nhập cư giữa các nước thành viên ASEAN thì các nước thành viên tiếp tục đàm phán, rà soát điều chỉnh luật lệ giữa các nước thành viên, hướng tới hài hòa các luật pháp chính sách liên quan đảm bảo thực hiện các mục tiêu liên kết của Cộng đồng ASEAN.

Tóm lại, khu vực Đông Nam Á trong mục tiêu xây dựng Cộng đồng ASEAN sẽ xây dựng Cộng đồng Kinh tế ASEAN, hướng tới thiết lập thị trường chung trên cơ sở tự do hoá thương mại hàng hoá, dịch vụ, đầu tư, xoá bỏ hàng rào thuế quan, tự do di chuyển lao động có tay nghề cao và chuyên gia; tiến tới thống nhất tiêu chuẩn hàng hoá; phát triển nền tảng pháp lý phục vụ cho lợi ích kinh tế của ASEAN. Những mục tiêu dài hạn ấy khiến người ta liên tưởng tới con đường mà EU đã trải qua sẽ trở thành hình mẫu của Cộng đồng ASEAN trong tương lai. Tuy nhiên, tiến trình hội nhập sâu rộng hơn trong ASEAN đang đứng trước những thách thức to lớn và đòi hỏi nỗ lực của các nước thành viên trong việc hoạch định, xây dựng, triển khai các nội dung liên kết trong Cộng đồng ASEAN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

1. Nguyễn An Hà, *Tri thức người Việt Nam ở một số nước Đông Á: Thực trạng và vai trò trong bối cảnh mới*, Báo cáo đề tài cấp Nhà nước, Bộ Khoa học Công nghệ, Hà Nội, 2010.

2. Nguyễn An Hà, *Các nước Đông Á gia nhập Liên minh Châu Âu và tác động tới Việt Nam*, Nhà xuất bản Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2005.

3. Đặng Minh Đức, *Nhập cư ở Liên minh Châu Âu: Vấn đề và thách thức*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 6/2007.

4. Nguyễn Quang Thuần, *Một số vấn đề về cộng đồng người Việt Nam ở các nước Đông Á*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 5/2009.

5. Kỳ yếu hội thảo quốc tế: “Cộng đồng người Việt Nam tại một số nước Đông Á: Thực trạng và vai trò trong bối cảnh mới”, tháng 3 năm 2009.

6. Sally Baber và Max Tunon, *Hội nhập ASEAN tác động đến lao động di cư Việt Nam như thế nào?*, <http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Xa-hoi/649848/hoi-nhap-asean-tac-dong-den-lao-dong-di-cu-viet-nam-nhu-the-nao>, tải ngày 3 tháng 1 năm 2014.

7. *EU to crack down on employers hiring illegal immigrants*, http://news.yahoo.com/s/afp/20070516/bs_af/euimmigrationjustice_070516190021,