

PHÁP LUẬT VỀ DI CƯ QUỐC TẾ VÀ YÊU CẦU HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT NHẪM ĐẢM BẢO DI CƯ AN TOÀN, HỢP PHÁP VÀ CÓ TRẬT TỰ TẠI VIỆT NAM

*Phạm Hồng Nhật**

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu một số vấn đề lý luận, hệ thống pháp luật quốc tế cũng như của Việt Nam về di cư quốc tế. Trên cơ sở phân tích thực trạng di cư quốc tế và đánh giá hệ thống pháp luật di cư quốc tế trong bối cảnh biến động toàn cầu, bài viết đưa ra một số giải pháp nhằm phòng ngừa tình trạng di cư quốc tế bất hợp pháp và quản lý chặt chẽ vấn đề di cư quốc tế của Việt Nam. Trong đó tập trung vào các nội dung bao gồm: Hoàn thiện pháp luật trong nước như pháp luật quốc tịch (để hạn chế tình trạng người không quốc tịch), pháp luật phòng, chống đưa người di cư trái phép qua biên giới.

Từ khoá: Di cư quốc tế, di cư bất hợp pháp, lao động quốc tế, mua bán người, di cư tị nạn.

Abstract: The article examines a number of theoretical issues and the international legal framework on international migration, both at the global level and in Vietnam. Based on an analysis of the current situation of international migration and an assessment of the international legal framework on migration in the context of global changes, the article proposes a number of solutions to prevent illegal international migration and to strengthen the management of international migration in Vietnam. In particular, it focuses on the following issues: improving domestic laws such as nationality law (to reduce statelessness) and laws on preventing and combating illegal cross-border migration.

Keywords: International migration; illegal migration; international labour migration; human trafficking; refugee movements.

1. Một số vấn đề chung về di cư quốc tế

Di cư, hay còn được biết đến với thuật ngữ “di dân” (migration), là một vấn đề liên quan mật thiết với đời sống con người. Từ xa xưa, con người đã thực hiện di cư với nhiều mục đích như tìm kiếm thức ăn, nơi trú ngụ, đảm bảo an toàn cuộc sống hay vì các lý do khác như khám phá các vùng đất mới. Di cư, hiểu theo nghĩa đơn giản, là sự dịch chuyển của dân cư; và người di cư

(migrant) được hiểu là những người di chuyển khỏi nơi cư trú thường xuyên của họ. Cùng với sự ra đời của các quốc gia với lãnh thổ xác định và có tổ chức bộ máy với quyền kiểm soát dân cư trong vùng lãnh thổ này, khái niệm “di cư quốc tế” (international migration) cũng đã xuất hiện để chỉ sự di chuyển của dân cư giữa các quốc gia (có sự dịch chuyển qua biên giới). Hiện nay, Tổ chức Di cư quốc tế (IOM) cho rằng, di cư quốc tế là thuật ngữ để chỉ sự di chuyển của các cá nhân khỏi nơi cư

* ThS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

trú thường xuyên của họ và vượt qua biên giới quốc gia tới nơi mà họ không phải là công dân¹.

Trong bối cảnh hiện đại, sự phân biệt giữa di cư trong nước và di cư quốc tế có thể không rõ ràng và không cần thiết trong một số tình huống. Chẳng hạn như sự di chuyển của dân cư giữa các quốc gia thành viên của Liên minh châu Âu (EU) không còn được coi là di cư quốc tế mà được coi là di cư trong nội bộ EU. Tương tự, sự phân biệt giữa di cư ngắn hạn, di cư dài hạn cũng chỉ mang tính tương đối do hiện nay, di cư có thể vì nhiều mục đích như học tập, lao động, đoàn tụ gia đình, du lịch hay thậm chí do bị mua bán, vận chuyển trái phép qua biên giới... Tuy vậy, nhằm mục đích thống kê và quản lý, di cư nói chung, trong đó có di cư quốc tế, thường được phân loại dựa trên mục đích, tính hợp pháp, thời gian, khoảng cách... Trong đó, phổ biến là phân loại dựa trên tính hợp pháp của việc di cư quốc tế. Theo đó, di cư quốc tế được phân loại thành di cư hợp pháp (regular migration) và di cư bất hợp pháp (irregular migration). Tổ chức IOM cũng đưa ra các khuyến nghị về cách hiểu, phân loại di cư quốc tế² song cũng chỉ rõ, việc làm này nhằm hỗ trợ chuẩn hóa hoạt động thống kê dữ liệu về di cư ở các quốc gia chứ không nhằm mục đích chính để xây dựng khái niệm, định nghĩa chung về di cư quốc tế³.

Đối với pháp luật về di cư quốc tế, đây là vấn đề liên quan đến chủ quyền quốc gia. Cụ thể là, các quốc gia có thẩm quyền chính (primary authority) đối với lãnh thổ và dân cư của mình, và bằng chủ quyền lãnh thổ của mình, các quốc gia có quyền quyết định cho phép cũng như cách thức để cho phép một người không phải là công dân của quốc gia đó được vào lãnh thổ của mình. Điều này cũng gây ra hiểu lầm rằng vấn đề di cư là vấn đề mang tính nội bộ của các quốc gia theo khoản 7 Điều 2 Hiến chương Liên hợp quốc⁴. Tuy nhiên, theo ý kiến tư vấn của Toà án Công lý quốc tế trong vụ *Nationality Decrees*, một vấn đề được xem là vấn đề nội bộ của một quốc gia hay không phụ thuộc vào sự phát triển của các quan hệ quốc tế⁵. Vì vậy, di cư quốc tế, mặc dù về mặt nguyên tắc là một vấn đề mang tính quốc gia, nhưng đã được quốc tế hoá bởi hệ thống các quy phạm phức tạp. Từ cách hiểu về thuật ngữ di cư quốc tế, pháp luật về di cư quốc tế hiện nay được hiểu là một thuật ngữ bao trùm để chỉ một khuôn khổ pháp lý quốc tế điều chỉnh vấn đề di cư và bắt nguồn từ nhiều nguồn của pháp luật quốc tế khác nhau liên quan đến sự di chuyển của các cá nhân giữa các quốc gia, quy định thẩm quyền và nghĩa vụ của các quốc gia, tình trạng của người di dân, các quyền và

¹ IOM, *Key Migration terms*, <https://www.iom.int/key-migration-terms>, truy cập ngày 15/10/2024.

² United Nations Department of Economic and Social Affairs. *Recommendations on Statistics of International Migration: Revision 1* (ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1), (United Nations, 1998).

³ Richard Bedford, *Contemporary patterns of international migration*, Cambridge University Press: 05 November 2012, p.20.

⁴ Điều 2 Hiến chương Liên hợp quốc:

“7. Hiến chương này hoàn toàn không cho phép Liên hợp quốc được can thiệp vào những công việc thực chất thuộc thẩm quyền nội bộ của bất cứ quốc gia nào...”.

⁵ Permanent Court of International Justice, *Advisory Opinion No. 4, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, ngày 7/2/1923, tr. 24, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/permanent-court-of-international-justice/serie_B/B_04/Decrets_de_nationalite_promulgues_en_Tunisie_et_au_Maroc_Avis_consultatif_1.pdf, truy cập ngày 20/8/2024.

các nghĩa vụ cũng như hoạt động hợp tác quốc tế⁶. Nội dung pháp luật về di cư quốc tế hiện bao gồm 03 trụ cột chính là: (i) Quyền con người và các nghĩa vụ của các cá nhân, tổ chức liên quan trong di cư quốc tế; (ii) Các nguyên tắc và chuẩn mực xuất phát từ chủ quyền quốc gia như quyền bảo vệ biên giới, xác định quốc tịch, bảo vệ an ninh quốc gia, chấp nhận hay trục xuất người nước ngoài và phòng chống tội phạm mua bán, đưa người trái phép qua biên giới; và (iii) Hợp tác quốc tế giữa các quốc gia nhằm quản lý dòng dịch chuyển di cư quốc tế⁷.

Ở cấp độ quốc tế, hiện chưa có một điều ước quốc tế tổng hợp riêng biệt nào điều chỉnh về mọi khía cạnh của di cư quốc tế. Các quy phạm về di cư quốc tế hiện được quy định tại rất nhiều điều ước quốc tế khác nhau. Các điều ước quốc tế đa phương về di cư quốc tế không nhiều và có phạm vi điều chỉnh giới hạn ở một số khía cạnh của di cư, trong đó quan trọng nhất có Công ước về tình trạng của người tị nạn năm 1951⁸ (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định thư năm 1967)⁹; Công ước quốc tế về bảo vệ các

quyền của lao động nhập cư và các thành viên gia đình họ năm 1990¹⁰; Nghị định thư về chống đưa người trái phép qua đường bộ, đường biển và đường không và Nghị định thư về chống mua bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em (bổ sung cho Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia năm 2000)¹¹.

Ngoài các điều ước quốc tế kể trên, một số điều ước quốc tế về quyền con người khác dù không quy định trực tiếp về các vấn đề di cư quốc tế nhưng cũng có một số quy định có thể áp dụng điều chỉnh di cư quốc tế như Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá năm 1966, Công ước quốc tế về loại bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc năm 1965, Công ước về quyền trẻ em năm 1989, Công ước về chống tra tấn và các hình thức đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục con người năm 1984 (CAT), Công ước

gửi trả người tị nạn về lãnh thổ mà tính mạng hay quyền tự do của họ bị đe dọa; và xác định các tiêu chuẩn đối xử tối thiểu với những cá nhân được hưởng quy chế tị nạn và ghi nhận một số quyền cơ bản của họ tại quốc gia tị nạn.

¹⁰ Công ước chỉ tập trung ghi nhận các quyền - từ góc độ quyền con người - của một nhóm người di cư vì mục đích hợp pháp là lao động từ giai đoạn trước, trong và sau khi di cư.

¹¹ Đây là hai Nghị định thư bổ trợ cho Công ước của Liên hợp quốc về phòng chống tội phạm xuyên quốc gia (UNTOC), do đó, các quy định thiên về khía cạnh phòng chống tội phạm liên quan đến di cư quốc tế là đưa người trái phép qua biên giới và mua bán người. Theo các Nghị định thư này, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ hình sự hoá các hành vi đưa người trái phép qua biên giới và mua bán người; cam kết điều tra, truy tố và trừng phạt các tội phạm này; hợp tác quốc tế trong ngăn ngừa, trấn áp tội phạm; và dành sự bảo vệ cho những nạn nhân của các tội phạm đưa người trái phép qua biên giới và nạn nhân bị mua bán.

⁶ IOM, tldđ, truy cập ngày 20/8/2024.

⁷ Brian Opeskin, Richard Perrychoud, Jillyanne Redpath-Cross, ed, *Foundation of international migration law*, Cambridge University Press: UK, 2012, p. 6-7.

⁸ U.N.T.S., *Treaty Series: Treaties and interational agreements registered of filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*, vol. 189, p. 137.

⁹ U.N.T.S., *Treaty Series: Treaties and interational agreements registered of filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*, vol. 606, p. 267.

Công ước chỉ điều chỉnh các vấn đề liên quan đến một nhóm người di cư hẹp là người tị nạn thông qua việc định nghĩa “người tị nạn” là những cá nhân cần được hưởng sự bảo vệ quốc tế vì những sợ hãi có căn cứ về việc bị bức hại; quy định nguyên tắc “không gửi trả” (non-refoulement) nhằm cấm các quốc gia

về bảo vệ mọi cá nhân khỏi cưỡng bức mất tích năm 2006... Bên cạnh đó, cộng đồng quốc tế cũng có nhiều điều ước quốc tế điều chỉnh về di cư nhằm mục đích cung cấp dịch vụ, lao động, nhận con nuôi, vận tải quốc tế, ngoại giao, lãnh sự, quốc tịch (chống xung đột quốc tịch, tình trạng không quốc tịch...).

Các điều ước ở cấp độ quốc tế cũng được hỗ trợ bởi các điều ước ở cấp độ khu vực, điều ước quốc tế song phương về bảo vệ quyền con người hoặc thúc đẩy tự do đi lại, phòng chống tội phạm, hay hợp tác quốc tế trong quản lý di cư.

Mặc dù pháp luật quốc tế hiện đại đã có nhiều điều ước về di cư quốc tế nhưng tập quán quốc tế vẫn là một nguồn luật trong lĩnh vực này. Một số tập quán liên quan đến di cư quốc tế quan trọng có thể kể tới là tập quán “không gửi trả” (non-refoulement). Theo đó, các quốc gia không được phép gửi trả người di cư quốc tế tới quốc gia (kể cả nước gốc của người di cư) mà nếu ở đó, người di cư có nguy cơ bị truy bức. Nguyên tắc “không gửi trả” được ghi nhận trong Công ước CAT, Công ước về người tị nạn và được các quốc gia, kể cả quốc gia không phải thành viên của các Công ước này tôn trọng, thừa nhận. Năm 2001, Hội nghị quốc gia thành viên Công ước về người tị nạn đã đưa ra một tuyên bố thừa nhận nguyên tắc không gửi trả có khả năng áp dụng như tập quán quốc tế.

Những nguyên tắc chung của pháp luật phổ biến trong các hệ thống pháp luật lớn trên thế giới và được chấp nhận rộng rãi có tính ràng buộc ở cấp độ quốc tế là một trong những loại nguồn của pháp luật di cư quốc tế. Để là một nguyên tắc chung của pháp luật, nó phải được các quốc gia công

nhận một cách tổng thể. Những nguyên tắc này xuất phát từ hệ thống pháp luật quốc gia và/hoặc được hình thành trong hệ thống pháp luật quốc tế. Các nguyên tắc pháp luật chung được xem là một nguồn để bù đắp vào khoảng trống pháp lý khi một tranh chấp không có điều ước quốc tế hay tập quán quốc tế điều chỉnh. Các ví dụ về nguyên tắc chung của pháp luật trong lĩnh vực di cư quốc tế có thể kể tới như nguyên tắc đảm bảo đúng thủ tục, tiêu chuẩn đối xử tối thiểu đối với người di cư quốc tế bị bắt, giam giữ, trục xuất... Nhiều nguyên tắc trong số đó đã được phản ánh trong nhiều điều ước quốc tế và/hoặc tập quán quốc tế.

Một loại nguồn hỗ trợ nữa của pháp luật di cư quốc tế phải kể đến là án lệ. Trong lĩnh vực di cư quốc tế, hiện có nhiều án lệ quan trọng, thường xuyên được viện dẫn như án lệ trong vụ *Nottebohm* (về quốc tịch hữu hiệu)¹², vụ *T.I. kiện Vương quốc Anh* (về gửi trả gián tiếp)¹³, vụ *A kiện Australia* (biện pháp giam giữ đối với người xin tị nạn)¹⁴...

“Luật mềm” cũng được coi là một nguồn luật bổ sung cho các nguồn luật truyền thống của pháp luật về di cư quốc tế. Luật mềm là thuật ngữ được sử dụng để chỉ các văn bản hay quy định mà bản chất không phải là luật nhưng có tầm quan trọng trong khuôn khổ phát triển luật pháp quốc tế. Luật mềm có thể là các văn kiện không

¹² *Nottebohm Case* (Lichtenstein v. Guatemala), 1955, ICJ Rep.4.

¹³ *T.I. v. United Kingdom*, Application No. 43844/98 (Phán quyết về thụ lý), 7/3/2000 (Toà án nhân quyền châu Âu).

¹⁴ *A v. Australia*, CCPR/C/59/D/560/1993, 30/4/1997 (Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc).

ràng buộc như khuyến nghị, hướng dẫn, quy tắc hay tiêu chuẩn được các quốc gia hoặc các tổ chức quốc tế đưa ra¹⁵. Luật mềm, về bản chất không phải là luật, do đó không có hiệu lực pháp lý. Luật mềm cũng có thể có tác động lớn đến pháp luật quốc tế do các quy định không ràng buộc này nếu được áp dụng trên thực tế sẽ dẫn đến hình thành quy định tập quán quốc tế hoặc sau đó sẽ được ghi nhận vào một điều ước quốc tế¹⁶. Nhiều quốc gia trên thế giới hiện ký kết các cam kết, thỏa thuận không mang tính ràng buộc về di cư quốc tế.

2. Thực trạng di cư quốc tế và pháp luật di cư quốc tế

2.1. Di cư quốc tế và thực trạng pháp luật di cư quốc tế trong bối cảnh biến động toàn cầu

Thực trạng di cư quốc tế

Theo thống kê của IOM vào giữa năm 2020, tổng số người di cư quốc tế ước tính là 281 triệu người trên 7,8 tỷ dân toàn cầu (chiếm 3,6%), trong đó, cao nhất là ở khu vực châu Âu (86,7 triệu người) và khu vực châu Á (85,6 triệu người)¹⁷. Số lượng người di cư quốc tế năm 2020 đã tăng gần gấp 2 lượng người di cư quốc tế vào năm 1990 và gần gấp 3 lần số người di cư quốc tế năm 1970, phản ánh sự gia tăng của di cư quốc tế trong hơn 50 năm qua¹⁸. Trong đó, số người di cư khỏi quốc gia mà họ mang quốc tịch (emigrant) là khoảng 280,6 triệu người.

Phần lớn người di cư quốc tế ở độ tuổi lao động (trong khoảng từ 20 đến 64 tuổi), lao động di cư chiếm 72,7% tổng số người di cư quốc tế trên toàn cầu¹⁹; và số người di cư nam nhiều hơn rõ rệt so với nữ (năm 2020, số người di cư nữ chỉ chiếm khoảng 48% tổng số người di cư)²⁰. Năm 2021, theo thống kê của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), số lao động di cư lên tới 169 triệu người và tập trung chủ yếu ở khu vực châu Âu (66,2%), Bắc Mỹ (22,1%) và các quốc gia Ả Rập (14,3%)²¹. Đến năm 2024, trên toàn cầu có khoảng 304 triệu người di cư quốc tế, bao gồm cả người di cư hợp pháp và không hợp pháp, cũng như người tị nạn và người xin tị nạn²². Đến cuối năm 2023, UNHCR báo cáo rằng tính đến cuối năm 2023, số người di cư cưỡng bức trên toàn thế giới đã đạt mức cao kỷ lục là 117,3 triệu người²³. Đây là một chỉ báo rõ ràng về quy mô rất lớn của tình trạng di cư bất hợp pháp nhưng không tự nguyện.

Di cư quốc tế cũng đóng góp đáng kể cho phát triển kinh tế của các quốc gia khi lượng kiều hối được người di cư gửi về nhà khoảng 414 tỷ USD²⁴. Tuy vậy, di cư quốc

¹⁵ Dinah Shelton, *Soft Law tại Handbook of International Law*, Routledge Press: 2008, p. 1-7.

¹⁶ Dinah Shelton, *tlđđ*, p. 9.

¹⁷ IOM, *Immigration & Emigration Statistics*, cập nhật ngày 5/2/2021, <https://www.migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks>; và https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020, truy cập ngày 15/8/2024.

¹⁸ IOM, *World Report on Migration 2022*, p.23.

¹⁹ U.N.G.A, A/70/59, 21/4/2016, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/in_safety_and_dignity_-_addressing_large_movements_of_refugees_and_migrants.pdf, truy cập ngày 15/8/2024.

²⁰ Migration Data Portal, *Gender and migration*, [https://www.migrationdataportal.org/themes/gender-and-migration#:~:text=At%20mid%2Dyear%202020%2C%20female,\(UN%20DESA%2C%202020\)](https://www.migrationdataportal.org/themes/gender-and-migration#:~:text=At%20mid%2Dyear%202020%2C%20female,(UN%20DESA%2C%202020),), truy cập ngày 20/8/2024.

²¹ IOM, *Global Migration Indicator 2021*, p. 28.

²² United Nations-International Migrant Stock 2024 Key facts and figures, 2025, p.2.

²³ UNHCR, *Global trends forced displacement in 2023, 2024*, p.7.

²⁴ World Bank, *Migrants from developing countries to send home \$414 billion in earnings in 2013*, 2/10/2013, truy cập ngày 20/8/2024.

tế cũng có những mặt trái khi một lượng lớn người di cư thực hiện di cư bằng con đường bất hợp pháp²⁵, trong đó có các nạn nhân của tội phạm mua bán người, đưa người trái phép qua biên giới, gây bất ổn chính trị, xã hội và khó khăn cho cơ quan quản lý của cả nước gốc và nước đến. Theo thống kê của Văn phòng Ma túy và Tội phạm Liên hợp quốc (UNODC), trong giai đoạn 2017-2020, trên thế giới có 187.915 người là nạn nhân bị mua bán được phát hiện. Trong đó, chỉ có năm 2020, số lượng nạn nhân được phát hiện giảm do tác động của dịch bệnh Covid-19²⁶.

Đối với khu vực Đông Nam Á, số người di cư từ khu vực này sang các quốc gia khác lên tới 23,6 triệu người vào năm 2020. Báo cáo của IOM cũng chỉ ra rằng, dân cư ở khu vực Đông Nam Á có xu hướng di cư ra khỏi khu vực này vì các biến động như căng thẳng chính trị, tôn giáo, xung đột, bạo lực hay những thảm họa, thiên tai; và mục đích

di cư phổ biến là vì lao động, việc làm²⁷. Điều này được thể hiện qua lượng khiếu nại tương đối lớn được gửi về các quốc gia hàng năm. Chẳng hạn như, vào năm 2020, Philippines là nước nhận khiếu nại lớn thứ tư trên thế giới (khoảng 35 tỉ USD và chiếm khoảng 10% thu nhập bình quân GDP của quốc gia này)²⁸. Di cư quốc tế bất hợp pháp cũng phổ biến tại khu vực Đông Nam Á và thường được tạo điều kiện bởi các đường dây đưa người di cư trái phép hay mua bán người. Theo UNODC, số lượng nạn nhân bị mua bán được phát hiện qua các năm ở khu vực Đông Á – Thái Bình Dương tăng dần qua các năm và có số lượng lớn (cao nhất vào năm 2019 với 83.000 nạn nhân được phát hiện) dù số liệu thống kê tại khu vực này chưa thực sự đầy đủ²⁹. Khoảng 49% nạn nhân được phát hiện được mua bán xuyên biên giới và trên 90% nạn nhân bị mua bán vì mục đích bóc lột lao động hay tình dục³⁰. Mua bán người hay đưa người trái phép qua biên giới ở khu vực này tương đối phức tạp và không chỉ được thực hiện bởi những tổ chức tội phạm mà còn bởi các cá nhân riêng lẻ.

Di cư quốc tế đã tăng 62% trong hơn hai mươi năm qua và theo dự đoán của Trung tâm Chính sách di cư phát triển quốc tế, số lượng người di cư quốc tế đến năm 2050 có thể lên tới 379,6 triệu người, chiếm khoảng 3,9% dân số thế giới³¹. Tuy vậy, số

²⁵ Di cư bất hợp pháp hay di cư không theo quy định (irregular migration) được hiểu là việc di cư không tuân thủ quy định pháp luật trong quá trình di cư. Di cư bất hợp pháp rất đa dạng và rộng hơn phạm vi di cư do bị mua bán hoặc đưa trái phép qua biên giới. Một người di cư hợp pháp có thể trở thành bất hợp pháp tại một thời điểm nào đó trong quá trình di cư. Chẳng hạn như, người di cư nhập cảnh theo các kênh hợp pháp tại nước đến nhưng có thể cư trú bất hợp pháp tại nước này (ở lại quá thời hạn cho phép theo thị thực, không đúng mục đích trên thị thực...). Đọc thêm tại: Ronal Skeldon, *Managing Irregular Migration as a Negative factor in the Development of Eastern Asia – ILO Asian Regional Programme on Governance of labour Migration*, ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok: ILO 2009, <https://core.ac.uk/download/pdf/80037887.pdf>, truy cập ngày 22/8/2024.

²⁶ UNODC, *The Global Report on Trafficking in Persons 2022*, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf, truy cập ngày 20/8/2024.

²⁷ IOM (2022), tldđ, p. 102.

²⁸ IOM (2022), tldđ, p. 86.

²⁹ UNODC (2022), tldđ, p. 121.

³⁰ Như trên.

³¹ Martin Hofmann, Adrey Jolivel, et al, *International Migration: Driver, factors and megatrends*, International Centre for Migration Policy Development, 3/2020, Vienna, <https://www.icmpd.org/file/download/51472/file/Policy%2520Pa>

người di cư có thể biến động tăng do các yếu tố như chênh lệch phát triển giữa các quốc gia, biến đổi khí hậu, môi trường, xung đột vũ trang, thiên tai, dịch bệnh, khủng hoảng kinh tế, thay đổi chính sách di cư, lao động...³². Các báo cáo nghiên cứu chỉ ra rằng dòng người di cư quốc tế dịch chuyển từ các quốc gia có nền kinh tế ít phát triển tới các nền kinh tế phát triển hơn hay các quốc gia có nhu cầu lớn về lao động do tỷ lệ sinh thấp³³. Trong năm 2023, trên thế giới có khoảng 60,9 triệu người phải di tản trong nước (internal displaced) và khoảng 53% trong số đó vì lý do thiên tai như bão, lũ lụt, hạn hán. Một số quốc gia có số lượng người di tản nội địa do thiên tai là Pakistan (8,2 triệu người), Philippines (5,5 triệu người), Trung Quốc (3,6 triệu người)³⁴ cũng là những quốc gia có tỷ lệ công dân di cư ra nước ngoài cao. Các cuộc xung đột vũ trang, như cuộc chiến giữa Nga và Ukraine cũng khiến một bộ phận lớn dân cư ở các quốc gia này phải di cư, tị nạn tới các quốc gia khác³⁵.

Thực trạng pháp luật di cư quốc tế

Những thập kỷ gần đây, mặc dù di cư

quốc tế trở nên phổ biến và quy mô ngày càng lớn, pháp luật về di cư quốc tế không có nhiều sự phát triển. Hầu hết các điều ước quốc tế liên quan đến di cư quốc tế đã được ký trong giai đoạn trước đây và tốc độ phổ biến dường như chững lại. Chẳng hạn như, về khía cạnh bảo vệ quyền của người di cư vì mục đích lao động, các điều ước quốc tế riêng đã ra đời tương đối lâu (giai đoạn 1949-1975) và chỉ một số ít được rà soát, sửa đổi³⁶; Công ước quốc tế về quyền của lao động di cư và gia đình họ đã được thông qua từ năm 1990 nhưng phải đến năm 2003 mới chính thức có hiệu lực và hiện chỉ bao gồm 53 quốc gia thành viên³⁷. Tương tự, các quy định điều ước quốc tế về xuất cảnh, nhập cảnh, quốc tịch, phòng chống tội phạm liên quan tới di cư quốc tế... đều được xây dựng từ lâu và không có sự cập nhật trong các thập kỷ gần đây. Điều này có thể được lý giải bởi sự khác biệt trong chính sách quản lý di cư của các quốc gia, đặc biệt là khi có sự phân hoá rõ rệt giữa một nhóm các quốc gia gốc và một nhóm nhỏ là các quốc gia tiếp nhận người di cư quốc tế. Bên cạnh đó, chính sách di cư quốc tế của các quốc gia, cũng như pháp luật về di cư quốc tế bị phân tán và nhiều quốc gia gặp khó khăn, hạn chế về nguồn lực để thực thi các chính sách này³⁸.

Tuy vậy, trong xu thế chung về di cư quốc tế, việc phát triển mở hơn các quy phạm quốc tế về di cư là không thể tránh

per%2520-%2520Geopolitical%2520Outlook%2520on%2520International%2520Migration.pdf, p. 2.

³² IOM, *Human Rights of migrants: Challenges of the new decade*, United Nations Publication: Geneva, 3/2000, p. 13, https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrants_human_rights.pdf, truy cập ngày 20/8/2024.

³³ U.N.G.A (2016), các đoạn 24-27.

³⁴ Migration Data Portal, *Environmental Migration* (cập nhật ngày 18/9/2023), https://www.migrationdataportal.org/themes/environmental_migration_and_statistics, truy cập ngày 20/9/2024.

³⁵ ICMPD, *ICMPD Migration Outlook Eastern Europe and Central Asia 2023*, https://www.icmpd.org/file/download/59104/file/230215_ICMPD_Migration_Outlook_EasternEuropeCentralAsia_2023_final.pdf, truy cập ngày 20/8/2024.

³⁶ IOM (2001), tldd, p. 18.

³⁷ U.N.T.S, *Treaty Series: Treaties and international agreements registered of filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*, 1946, vol. 2220, p. 3; https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_45_158-E.pdf.

³⁸ U.N.G.A (2016), các đoạn 13-14.

khỏi. Hiện nay, các quốc gia trên thế giới dù không có nhiều bước tiến trong phát triển các quy định điều ước quốc tế về di cư quốc tế, đang có nhiều nỗ lực để xây dựng các chuẩn mực, thực tiễn mới về di cư quốc tế. Trong Chương trình nghị sự về Phát triển bền vững 2030, mục tiêu 10.7 đề cập tới hợp tác quốc tế về tạo thuận lợi cho quá trình di cư quốc tế. Đến năm 2016, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Tuyên bố New York về người di cư và tị nạn³⁹. Văn kiện này thể hiện quyết tâm chính trị của cộng đồng quốc tế trong việc bảo vệ tính mạng, các quyền của người di cư, tị nạn, cũng như chia sẻ trách nhiệm về vấn đề mang tính toàn cầu này. Tuyên bố New York cũng là cơ sở để cộng đồng quốc tế thảo luận về một kế hoạch hành động toàn cầu về di cư, tị nạn nhằm đảm bảo hoạt động dịch chuyển dân cư với số lượng lớn trên toàn cầu diễn ra theo trật tự, an toàn và theo quy định.

Ngày 11/01/2019, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Thỏa thuận toàn cầu về di cư an toàn, trật tự và theo quy định (GCM)⁴⁰. Do được thông qua dưới hình thức một văn kiện không ràng buộc về mặt pháp lý, Thỏa thuận GCM có tác động hạn chế đối với pháp luật về di cư quốc tế nói

chung. Tuy vậy, Thỏa thuận này là thỏa thuận liên Chính phủ đầu tiên được đàm phán dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc, điều chỉnh toàn diện mọi khía cạnh của di cư và được kỳ vọng là “luật mềm”⁴¹ được thực hiện ở nhiều cấp độ địa phương, quốc gia, khu vực và trên toàn cầu với sự tham gia của tất cả các bên có liên quan, mà trung tâm là các quốc gia. Thỏa thuận GCM bao gồm 10 nguyên tắc chính, trong đó có các nguyên tắc như lấy con người làm trung tâm; tăng cường hợp tác quốc tế; tôn trọng chủ quyền quốc gia; đảm bảo nguyên tắc pháp quyền và trình tự, thủ tục pháp lý; bảo vệ quyền con người; nguyên tắc tiếp cận toàn Chính phủ, toàn xã hội. Dựa trên các nguyên tắc này, Thỏa thuận GCM đề ra 23 mục tiêu toàn diện nhằm phục vụ việc quản lý thông tin di cư, hợp tác quốc tế, tạo thuận lợi cho di cư quốc tế hợp pháp, giảm thiểu rủi ro của quá trình di cư... gắn với các hoạt động triển khai cụ thể. Các quốc gia có thể từ các mục tiêu chung của Thỏa thuận GCM đưa ra các cam kết tự nguyện và khả thi với điều kiện của quốc gia và tham gia vào cơ chế theo dõi thực hiện chung không mang tính ràng buộc⁴². Thỏa thuận cũng tạo ra cơ sở để hỗ trợ tăng cường năng lực cho các quốc gia trong vấn đề di cư quốc tế. Đến tháng 8/2020, các quốc gia của Liên hợp quốc đã đóng góp tự nguyện 12 triệu USD để tài trợ cho các dự án tăng cường năng lực trong khuôn khổ Thỏa thuận GCM⁴³. Cơ

³⁹ U.N.G.A, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, <https://www.ohchr.org/en/migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants#:~:text=The%20text%20of%20the%20New,for%20international%20human%20rights%20law>, truy cập ngày 20/8/2024.

⁴⁰ U.N.G.A (2019), A/Res/73/195.

Ngày 10/12/2018, Hội nghị liên Chính phủ về di cư đã thông qua một Thỏa thuận toàn cầu về di cư an toàn, trật tự và theo quy định (GCM) và văn kiện này sau đó được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua một cách chính thức, <https://press.un.org/en/2018/ga12113.doc.htm>, truy cập ngày 22/8/2024.

⁴¹ Susan P. Murphy, *Hard borders and soft agreements: Evaluating governance within the Global Compact for Migration*, *Third World Quarterly*, vol 44, 2023, p. 465.

⁴² Tim Höflinger, *Non-binding and therefore irrelevant? The Global Compact for Migration*, *International Journal*, số 75(4), 2020, pp. 662-672.

⁴³ Như trên.

chế thực hiện mềm dẻo và linh hoạt này được đánh giá là tạo động lực thực hiện cho các quốc gia và tăng hiệu quả của Thỏa thuận. Sự hợp tác và triển khai Thỏa thuận GCM trên phạm vi toàn cầu có thể sử dụng như là căn cứ xác nhận thực tiễn tạo thành tập quán quốc tế.

Năm 2022, IOM đã rà soát tình hình thực hiện Thỏa thuận GCM. Báo cáo của IOM cho thấy, các quốc gia cùng với các tổ chức quốc tế khu vực, tổ chức phi Chính phủ đã khởi động nhiều dự án, hoạt động nhằm thực hiện Thỏa thuận GCM và bước đầu đem lại tác động tích cực tới di cư quốc tế. Chẳng hạn như, đối với mục tiêu bảo vệ tính mạng, giảm thiểu rủi ro với người di cư, các quốc gia đã nỗ lực xây dựng hệ thống dữ liệu riêng vì mục đích xác định danh tính người di cư mất tích; để tạo thuận lợi cho di cư hợp pháp, một số quốc gia cấp căn cước công dân cho các công dân ở nước ngoài đang trong tình trạng bất hợp pháp hay cấp giấy căn cước cho người xin hưởng quy chế tị nạn để những người này được hưởng các quyền cơ bản như giáo dục, chăm sóc sức khỏe, tiếp cận việc làm...⁴⁴.

2.2. Tình hình di cư quốc tế và khuôn khổ pháp luật di cư quốc tế tại Việt Nam

Thực trạng di cư quốc tế tại Việt Nam

Tại Việt Nam, số lượng người di cư đến thấp hơn nhiều so với số lượng người Việt Nam di cư ra nước ngoài. Tính đến giữa năm 2020, số lượng công dân Việt Nam di cư ra nước ngoài là khoảng 3,4 triệu người (trên tổng dân số khoảng 97,3 triệu dân)

trong khi tỉ khối di cư (net migration)⁴⁵ của Việt Nam là - 992⁴⁶. Người Việt Nam di cư ra nước ngoài có thể được phân chia theo các phương thức di cư và mục đích di cư, gồm có di cư lao động, di cư học tập, kết hôn hoặc đoàn tụ gia đình, là nạn nhân của tội phạm mua bán người hay một số ít các phương thức khác⁴⁷. Trong đó, người Việt Nam đi lao động tại nước ngoài ngày càng phổ biến. Theo thống kê chính thức, số người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài chỉ riêng trong năm 2022 là 142.779 lao động; trong Quý I năm 2023 là 37.923 lao động⁴⁸. Thị trường lao động dành cho người Việt Nam ngày càng mở rộng (đến nay có 40 thị trường tiếp nhận lao động Việt Nam) trong đó có những thị trường có yêu cầu đối với lao động cao, điều kiện lao động tốt như Đức, Nhật Bản... Năm 2020, Việt Nam là nước đứng thứ 10 trên thế giới về lượng kiều hối tiếp nhận (khoảng 17 tỉ USD và chiếm khoảng 4,6% GDP quốc gia)⁴⁹. Tuy vậy, tình trạng di cư theo phương thức bất hợp pháp ra nước ngoài của công dân Việt Nam cũng được cho là phổ biến, và do đó, không nằm trong

⁴⁵ Tỷ khối di cư (net migration) được hiểu là sự khác biệt giữa số người nhập cư (đi cư đến) và số người di cư đi.

⁴⁶ Migration Data Portal, Viet Nam Profile, https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=704, truy cập ngày 22/8/2024.

⁴⁷ Bộ Ngoại giao, *Rà soát về người Việt Nam di cư ra nước ngoài*, 2012, tr. 47-51.

⁴⁸ Phạm Anh Thắng, *Đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài: Những dấu ấn và vấn đề đặt ra trong tình hình mới*, Tạp chí Cộng sản, 02/5/2023, https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/van_hoa_xa_hoi/-/2018/827319/dua-nguoi-lao-dong-viet-nam-di-lam-viec-o-nuoc-ngoai-nhung-da-u-an-va-van-de-dat-ra-trong-tinh-hinh-moi.aspx, truy cập ngày 22/8/2023.

⁴⁹ Migration Data Portal, Viet Nam Profile, tlđd.

⁴⁴ IOM, *Global Compact for Migration implementation in practice: Success, Challenges and Innovative Approaches*, *International Dialogue on Migration Series*, No. 33. IOM, Geneva, 2020, pp.14-28, 46-60.

số liệu thống kê; trong đó có những trường hợp người di cư là nạn nhân của tội phạm mua bán người⁵⁰.

Khuôn khổ pháp luật về di cư quốc tế của Việt Nam

Cùng với hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam tham gia nhiều điều ước quốc tế, thoả thuận về di cư quốc tế để nhằm quản lý hiệu quả hơn hoạt động này như gia nhập các điều ước quốc tế về quyền con người, các điều ước quốc tế về phòng chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, trong đó có tội phạm mua bán người, ký kết các điều ước quốc tế song phương về giáo dục, lao động, hợp tác phòng chống tội phạm, quản lý biên giới... Cũng như khuôn khổ pháp luật di cư quốc tế, pháp luật về di cư quốc tế của Việt Nam cũng phân mảnh, bao gồm nhiều văn bản quy phạm pháp luật ở nhiều lĩnh vực khác nhau, trong đó có thể kể đến:

- Pháp luật về bảo vệ quyền của người di cư, mà chủ yếu là lao động di cư quốc tế: Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài năm 2020, Bộ luật Lao động năm 2019, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 (có hiệu lực pháp luật từ 01/7/2025), Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Pháp luật về quốc tịch, xuất cảnh, nhập cảnh: Luật Quốc tịch Việt Nam năm 2008 (sửa đổi bổ sung năm 2014, năm

2025), Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam năm 2019 (sửa đổi bổ sung năm 2023), Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, năm 2023), Luật Căn cước công dân năm 2023 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Pháp luật về phòng, chống tội phạm liên quan đến di cư quốc tế: Luật Phòng chống mua bán người năm 2011 và hiện nay là Luật Phòng chống mua bán người năm 2024 (có hiệu lực pháp luật từ ngày 01/7/2025), Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, năm 2025) và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Ngoài ra, người di cư (không phân biệt đến hay đi khỏi Việt Nam) được hưởng các quyền con người theo quy định của Hiến pháp và pháp luật liên quan.

3. Một số kiến nghị

Nhìn chung, pháp luật về di cư quốc tế những năm gần đây ở Việt Nam thường xuyên được rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện. Chẳng hạn, chỉ trong 05 năm trở lại đây, Việt Nam đã liên tục sửa đổi các luật: Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam, Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, Luật Căn cước công dân, Bộ luật Hình sự, Luật Xử phạt vi phạm hành chính... Đặc biệt, trong giai đoạn đại dịch Covid-19, Việt Nam đã kịp thời ban hành nhiều quy định và áp dụng nhiều biện pháp hỗ trợ công dân Việt Nam đã di cư ra nước ngoài được hồi hương. Tuy nhiên, do đặc thù về di cư quốc tế ở Việt Nam là số người Việt Nam di cư ra nước ngoài cao hơn số

⁵⁰ Xem thêm: Thi Hong Yen Nguyen, *Challenges in Ensuring the Rights of Vietnamese Migrant Workers in the Globalization Context – The Two Sides of the Development Process*, Asian Yearbook of International Law, số 25/2019, pp. 154-184.

người di cư nước ngoài tới Việt Nam, các quy định pháp luật về di cư quốc tế ở Việt Nam không được chú trọng đồng đều giữa di cư đi và di cư đến; các quy định về di cư quốc tế nói chung cũng còn tồn tại một số hạn chế nhất định⁵¹.

Năm 2018, cùng với nhiều quốc gia, Việt Nam đồng thuận thông qua Thỏa thuận GCM và cũng là một trong những quốc gia tích cực trong tổ chức thực hiện Thỏa thuận này. Ngày 20/3/2020, Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch triển khai Thỏa thuận GCM, trong đó xác định một số nhiệm vụ để triển khai các cam kết tự nguyện của Việt Nam trong khuôn khổ Thỏa thuận GCM⁵², trong đó tập trung vào các nhiệm vụ: Tuyên truyền, phổ biến về các vấn đề di cư trong và ngoài nước, nâng cao năng lực; thu thập thông tin dữ liệu di cư; hoàn thiện hệ thống chính sách và pháp luật và triển khai thực hiện; nghiên cứu, dự báo về tình hình, chính sách của các quốc gia và vùng lãnh thổ liên quan đến các vấn đề di cư; và tăng cường hợp tác quốc tế để triển khai Thỏa thuận GCM. Đối với nhiệm vụ hoàn thiện khuôn khổ pháp luật, Kế hoạch đặt ra 17 hoạt động cụ thể về xây dựng pháp luật, ký kết điều ước quốc tế đảm bảo phù hợp thực tiễn và kịp thời tháo gỡ vướng mắc nảy sinh trong quá trình thực hiện Thỏa thuận

GCM. Theo đó, chúng ta đã ban hành Luật Người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng năm 2020 có hiệu lực pháp luật từ ngày 01/01/2022, Luật Phòng, chống mua bán người năm 2024. Một số điều ước quốc tế được lên kế hoạch nghiên cứu gia nhập như Nghị định thư về chống đưa người di cư trái phép qua đường bộ, đường biển và đường hàng không, bổ sung cho Công ước Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, Công ước năm 1954 về vị thế người không quốc tịch, Công ước năm 1961 về giảm tình trạng không quốc tịch, Công ước quốc tế năm 1990 về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di cư và gia đình họ; các Công ước số 85, 105, 97, 143, 181 của ILO, Nghị định thư bổ sung Công ước số 29 năm 1930 của ILO về lao động cưỡng bức. Bên cạnh đó, Kế hoạch cũng đưa ra định hướng nghiên cứu hoàn thiện các chính sách lớn về di cư quốc tế như chính sách quản lý lao động di cư của Việt Nam ở nước ngoài, trong đó đặc biệt chú ý đến lao động Việt Nam làm việc tại khu vực biên giới; chính sách quản lý doanh nghiệp, tổ chức sự nghiệp đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài và giải quyết khiếu nại đối với lao động di cư, biện pháp phòng ngừa, ứng phó với bạo lực, bảo vệ quyền và lợi ích của người lao động di cư; chính sách, quy định về việc công dân Việt Nam ra nước ngoài học tập; chính sách quản lý người nước ngoài tại Việt Nam; chính sách về quản lý hộ tịch cho người di cư ở tất cả giai đoạn di cư, đặc biệt là người di cư tại khu vực biên giới, phụ nữ, trẻ em, người dân tộc thiểu số, cấp phát giấy tờ quốc tịch, hộ tịch...

⁵¹ Xem thêm: Le Kim Dzung, *Comparative study on Laws and Policies in the Management of Migrant Workers in ASEAN: National Report Viet Nam*, EU/ASEAN, 04/8/2020, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/01/National-Report_Viet-Nam_endorsed-4-Aug-2020.pdf, truy cập ngày 22/8/2024.

⁵² Quyết định số 402/QĐ-TTg ngày 20/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch triển khai Thỏa thuận toàn cầu về Di cư hợp pháp, an toàn và trật tự của Liên hợp quốc.

Các nhiệm vụ, giải pháp trong Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận GCM, đặc biệt là các hoạt động hoàn thiện khuôn khổ pháp luật có khung thời gian thực hiện tương đối dài (phần lớn là trong giai đoạn 2020-2030). Tuy vậy, dựa trên thực trạng khuôn khổ pháp luật và xu hướng phát triển của hoạt động di cư quốc tế, một số nhóm hoạt động sau nên được ưu tiên triển khai thực hiện:

Thứ nhất, pháp luật về người không quốc tịch. Theo số liệu của Bộ Tư pháp, từ ngày 01/7/2009 đến ngày 31/3/2017 (số liệu thống kê theo yêu cầu của Bộ Tư pháp tại văn bản số: 733/QĐ-BTP ngày 25/5/2017), Chủ tịch nước đã quyết định cho phép 5.025 trường hợp được nhập quốc tịch Việt Nam, 71 trường hợp được trở lại quốc tịch Việt Nam; các Sở Tư pháp trong cả nước và cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài đã cấp 15.058 Giấy xác nhận có quốc tịch Việt Nam; 1.398 Giấy xác nhận gốc Việt Nam cho người có yêu cầu⁵³. Năm 2018, Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn thống kê tại Việt Nam có khoảng 29.522 người không quốc tịch⁵⁴. Người không quốc tịch ở Việt Nam được xác định gồm 04 nhóm là: (i) Những người di cư tự do từ Campuchia đến sinh sống tại các tỉnh phía Nam; (ii) Những người di cư tự do từ Lào sống dọc các tỉnh biên giới phía Tây; (iii) Những người di cư tự do từ Trung Quốc sống tại các tỉnh biên giới phía Bắc; và (iv) Những người đã thôi

quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài song vì nhiều lý do khác nhau không được nhập quốc tịch nước ngoài nên trở về Việt Nam sinh sống. Nguyên nhân dẫn tới tình trạng không quốc tịch xuất phát từ nhiều nguyên nhân nhưng trong đó có các nguyên nhân về xung đột pháp luật về quốc tịch giữa các quốc gia, điều kiện về xin nhập quốc tịch chưa phù hợp thực tiễn. Người không quốc tịch sẽ chịu thiệt thòi trong việc thụ hưởng các quyền cơ bản như cư trú, học tập, lao động... và khi di cư, họ thường gặp khó khăn và phổ biến là di cư không theo quy định do thiếu các giấy tờ đi lại cần thiết. Vì vậy, để đảm bảo hoạt động di cư quốc tế tại Việt Nam được thực hiện có trật tự, theo quy định và an toàn, cần thiết phải sớm có các quy định về người không quốc tịch bên cạnh các quy định xem xét cho nhập quốc tịch như quy định về cấp giấy tờ đi lại quốc tế, hộ tịch... tạo cơ sở thuận lợi cho việc gia nhập 02 công ước về tình trạng không quốc tịch như Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận GCM đã đề ra.

Thứ hai, pháp luật về phòng, chống đưa người di cư trái phép qua biên giới. Hiện nay, kế hoạch thực hiện Thỏa thuận GCM đã đề ra nhiệm vụ nghiên cứu gia nhập Nghị định thư về chống đưa người di cư trái phép. Việc sớm gia nhập Nghị định thư này là đặc biệt cần thiết trong bối cảnh người Việt Nam di cư ra nước ngoài theo các phương thức bất hợp pháp có tính phổ biến và tình trạng người nước ngoài di cư trái phép vào Việt Nam xuất hiện ngày càng nhiều⁵⁵. Tuy nhiên, qua quá trình nghiên

⁵³ Bộ Tư pháp, *Bình luận về thực trạng người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay*, 04/5/2018, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2303>, truy cập ngày 22/8/2024.

⁵⁴ UNHCR, *UNHCR welcomes steps by Viet Nam to tackle statelessness*, 21/12/2018, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/unhcr-welcomes-steps-viet-nam-tackle-statelessness>, truy cập ngày 22/8/2024.

⁵⁵ Xem thêm: Huy Dương, *Bắt quả tang đối tượng tổ chức cho người nước ngoài nhập cảnh trái phép vào Việt Nam*, 09/7/2023, <https://www.bienphong.com>

cứu gia nhập Nghị định thư, một số hạn chế của pháp luật hiện hành trong công tác chống đưa người di cư trái phép qua biên giới đã được chỉ ra như pháp luật Việt Nam chưa có khái niệm chính thức về “đưa người di cư trái phép”; pháp luật Việt Nam không quy định miễn trừ trách nhiệm đối với người di cư trái phép kể cả trong trường hợp họ bị cưỡng ép, nên về nguyên tắc họ vẫn có thể bị xử lý hành chính hoặc xử lý hình sự về hành vi vi phạm quy định về xuất cảnh, nhập cảnh hoặc ở lại Việt Nam trái phép⁵⁶... Những hạn chế này cũng là trở ngại đáng kể khi Việt Nam gia nhập Nghị định thư về chống đưa người di cư trái phép do sau khi gia nhập, Việt Nam cần đảm bảo thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tại Nghị định thư.

Ngoài ra, quá trình quản lý di cư quốc tế tại Việt Nam thời gian qua cũng cho thấy, một trong những điểm yếu của hoạt động quản lý di cư quốc tế là các thiếu hụt về số liệu thống kê phục vụ cho hoạt động hoạch định chính sách. Năm 2022, Tổng cục Thống kê và ILO đã công bố Báo cáo về Khoảng trống về số liệu thống kê lao động di cư quốc tế ở Việt Nam⁵⁷, trong đó đánh

giá số liệu thống kê về lao động di cư quốc tế do các Bộ, ngành khác nhau thu thập, còn rời rạc và thiếu đồng bộ, chưa phục vụ hiệu quả, đầy đủ cho việc hoạch định chính sách lao động di cư. Trong một số khía cạnh khác của di cư quốc tế, các số liệu thống kê tại Việt Nam cũng chưa đầy đủ hoặc chưa được công bố chính thức. Vì vậy, song song với hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về quản lý di cư quốc tế an toàn, có trật tự, theo quy định, cần thiết phải bổ sung các quy định về thống kê di cư quốc tế dựa trên các tiêu chuẩn của cộng đồng quốc tế để tạo thuận lợi cho hợp tác quản lý di cư quốc tế cũng như nhu cầu hoạch định chính sách trong nước.

Kết luận

Trong bối cảnh toàn cầu hoá hiện nay, tình hình di cư quốc tế ngày càng diễn ra phức tạp và đặt ra nhiều thách thức cho các quốc gia. Để giải quyết điều này không thể chỉ bằng pháp luật trong nước của bất kì quốc gia nào. Vì vậy, vai trò của hệ thống pháp luật quốc tế về di cư quốc tế có vai trò đặc biệt quan trọng, làm tiền đề, cơ sở chung để các quốc gia thể chế hoá và áp dụng một cách pháp luật trong nước một cách thống nhất. Trong những năm qua, Việt Nam cũng rất nỗ lực trong việc nội luật hoá các quy định này, đặc biệt theo Thỏa thuận GCM. Tuy nhiên, để thích ứng với bối cảnh mới, chúng ta vẫn cần tập trung hoàn thiện thể thống cơ sở pháp lý: (1) Về người không quốc tịch và (2) Phòng, chống đưa người di cư trái phép qua biên giới.

.vn/bat-qua-tang-doi-tuong-to-chuc-cho-nguoi-nuoc-ngoai-nhap-can-h-trai-phep-vao-viet-nam-post463316.html, truy cập ngày 22/8/2024;

Nguyễn Hưng, *Vướng lao lý vì đưa người nước ngoài nhập cảnh trái phép vào Việt Nam*, 15/02/2023, <https://cand.com.vn/Ban-tin-113/vuong-lao-ly-vi-dua-nguoi-nuoc-ngoai-nhap-can-h-trai-phep-vao-viet-nam-i683620/>, truy cập ngày 22/8/2024.

⁵⁶ Lê Anh, *Đẩy nhanh tiến độ nghiên cứu gia nhập Nghị định thư về chống đưa người di cư trái phép*, 08/7/2022, <https://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?itemid=66353>, truy cập ngày 22/8/2024.

⁵⁷ ILO, Tổng cục thống kê, *Khoảng trống về số liệu thống kê lao động di cư quốc tế ở Việt Nam*, 2022,

<https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2023/01/Data-gaps-report-vie-14h-30.12-web.pdf>, truy cập ngày 22/8/2024.