

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ QUỐC GIA VỀ TIẾP NHẬN NGƯỜI TỊ NẠN
- MỘT SỐ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

NGUYỄN THANH QUYÊN*

Tóm tắt: Đối mặt với thực trạng dòng người tị nạn đã bùng nổ nhiều nơi trên thế giới và có xu hướng tăng mạnh mẽ trong những năm gần đây, nhiều nước trên thế giới đã thiết lập một khung pháp lý để điều chỉnh vấn đề tị nạn. Đây là lý do tác giả chọn nội dung về tiếp nhận người tị nạn để nghiên cứu. Tác giả hy vọng bài viết này có thể phần nào đóng góp giá trị tham khảo cho Việt Nam trong xây dựng pháp luật tiếp nhận người tị nạn. Để đạt được mục tiêu trên, bài viết sẽ đề cập đến những vấn đề chính như sau: (1) Một số vấn đề lý luận chung về tiếp nhận người tị nạn; (2) Pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia về tiếp nhận người tị nạn; (3) Pháp luật Việt Nam về tiếp nhận người tị nạn và một số gợi mở cho Việt Nam khi xây dựng pháp luật tiếp nhận người tị nạn.

Để làm sáng tỏ những nội dung của bài viết, tác giả đặt các vấn đề người tị nạn trong mối quan hệ với nhau, không nghiên cứu một cách riêng lẻ đồng thời so sánh quy định pháp luật các quốc gia về vấn đề này với số phương pháp chủ yếu được sử dụng như phương pháp lịch sử để tìm hiểu khái niệm tị nạn và lịch sử tiếp nhận người tị nạn tại Việt Nam; phương pháp so sánh được sử dụng chủ yếu nhằm đối chiếu pháp luật về tiếp nhận người tị nạn giữa các quốc gia trên thế giới và cuối cùng là phương pháp

Abstract: Faced with the situation that the flow of refugees has exploded in many parts of the world and is inclined to increase sharply in recent years, many countries around the world have established a legal framework to regulate the refugee issue. This is the reason why the author chose the topic of receiving refugees to research. The author hopes that this article can contribute as references for Vietnam in developing law on receiving refugees. To achieve the above goals, the article will address the following main issues: (1) Some general theoretical issues on refugee reception; (2) International law and the law of some countries on the reception of refugees; (3) Vietnam's law on refugee reception and some suggestions for Vietnam when developing law on refugee reception.

In order to clarify these issues, the author puts refugee issues in relation to each other, not studying them separately and compares regulations of countries on this issue. A number of methods are used, such as historical methods to understand the concept of refugees and the history of refugee reception in Vietnam, the comparative method is used to compare the legislations on refugee admission of countries around the world, and finally

* ThS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: ntquyen_hc@hcmulaw.edu.vn.

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

phân tích – tổng hợp được vận dụng xuyên suốt đề tài, tác giả lồng ghép phân tích và tổng hợp để đưa ra các kết luận nhằm mục đích cung cấp kinh nghiệm cho pháp luật tiếp nhận người tị nạn tại Việt Nam.

Từ khóa: Luật quốc tế, tị nạn, tiếp nhận, Việt Nam.

the analytical-synthetic method is applied throughout the topic. The author integrates analysis and synthesis to draw conclusions for the purpose of providing experience for the law on receiving refugees in Vietnam.

Keywords: International law, refugee, receiving, Vietnam

1. Đặt vấn đề

Việc tiếp nhận người tị nạn không phải là vấn đề đơn giản, có thể ảnh hưởng đến các lợi ích về an ninh, chính trị, xã hội của các quốc gia vì người tị nạn là một nhóm người yếu thế, dễ bị tổn thương nên được bảo vệ trong các công cụ pháp lý đặc thù. Ở Việt Nam, quyền tị nạn và cung cấp sự bảo vệ cho người tị nạn đã được quy định trong Hiến pháp. Nhưng đến nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn thi hành trên thực tế. Nhu cầu thực tiễn trong tương lai đã được dự báo đòi hỏi các nhà lập pháp Việt Nam cần cân nhắc xây dựng một khung pháp lý về tiếp nhận người tị nạn. Vì vậy, nước ta cần nhìn nhận một cách thấu đáo, khách quan, thông qua học tập kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới nhằm đưa ra những chính sách hiệu quả nhất, phù hợp nhất cho Việt Nam.

2. Một số vấn đề lý luận chung về tiếp nhận người tị nạn

Thứ nhất, khái niệm người tị nạn

Tị nạn là hiện tượng đã xuất hiện từ lâu nhưng đến nay, trên thế giới chưa có một khái niệm về người tị nạn thật sự thống nhất. Tuy vậy, thuật ngữ này đã hiện diện trong một số văn bản. Cụ thể:

Một là, Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 của Liên Hợp Quốc đã ghi nhận như sau “*Do kết quả của các sự kiện xảy ra trước ngày 01/01/1951, và do sự sợ hãi có cơ sở là sự bị ngược đãi vì những lý do chủng tộc, tôn giáo, dân tộc, hoặc do là thành viên của một nhóm xã hội cụ thể nào đó, hay vì quan điểm chính trị, đang ở ngoài đất nước mà người đó có quốc tịch và không thể, hoặc, do sự sợ hãi như vậy, không muốn tiếp nhận sự bảo vệ của quốc gia đó; hoặc người không có quốc tịch đang sống ở ngoài quốc gia mà trước đó họ đã từng cư trú do kết quả của những sự kiện đó mà không thể, hoặc do sự sợ hãi, mà không muốn trở lại quốc gia đó*”.¹

Hai là, Nghị định thư về vị thế của người tị nạn năm 1967 đã cơ bản khẳng định lại khái niệm về người tị nạn như Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951. Điểm đặc biệt của Nghị định thư này là đã xóa bỏ giới hạn về địa lý, thời gian trong Công ước về vị thế của người tị nạn ban đầu. Theo đó, không chỉ những người châu Âu tham gia vào các

¹ Điều 1.A.2 Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951

sự kiện xảy ra trước ngày 01 tháng 01 năm 1951 mới có thể nộp đơn xin quy chế tị nạn mà nó dành cho tất cả mọi người.²

Ba là, Công ước về các khía cạnh cụ thể của vấn đề người tị nạn ở châu Phi do Tổ chức thống nhất châu Phi (OAU) thông qua năm 1969 đã mở rộng khái niệm của Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951. Người tị nạn còn bao gồm những người bị buộc phải rời khỏi đất nước còn xuất phát từ các nguyên nhân như xâm lược bên ngoài, chiếm đóng, sự thống trị của nước ngoài hoặc các sự kiện gây rối trật tự công cộng nghiêm trọng.

Bốn là, Tuyên bố Cartagena về người tị nạn năm 1984 ngoài việc chứa đựng các yếu tố của Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 và Nghị định thư về vị thế của người tị nạn năm 1967 còn bao gồm cả những người tị nạn đã bỏ trốn khỏi đất nước của họ vì tính mạng, sự an toàn hoặc tự do đã bị đe dọa bởi bạo lực, ngoại xâm, xung đột nội bộ.

Trong khuôn khổ bài viết, tác giả sử dụng khái niệm tương tự khái niệm được nêu trong Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 đã được đồng ý của các quốc gia trên thế giới đồng tình. Theo đó thì *“Người tị nạn là những người ở bên ngoài quốc gia mang quốc tịch hoặc nơi cư trú thường xuyên, đang phải đối mặt với một nỗi sợ hãi có cơ sở bởi sự ngược đãi về chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch, thành viên nhóm xã hội, quan điểm chính trị mà không muốn hoặc không thể tận dụng sự bảo vệ của quốc gia xuất xứ của mình”*.

Thứ hai, đặc điểm của người tị nạn

Dựa trên khái niệm đã được tác giả trình bày ở trên, có thể thấy người tị nạn có các đặc điểm sau:

Một là, người tị nạn phải ở bên ngoài quốc gia mang quốc tịch của mình hoặc quốc gia người đó cư trú đối như người không quốc tịch.

Hai là, để được công nhận là người tị nạn họ phải có một nỗi sợ hãi có cơ sở thực tế và đang tồn tại hiện hữu chứ không phải là từ chủ quan của người tị nạn.

Ba là, bị đối xử tệ đến mức bị ngược đãi, có mối đe dọa đến quyền tự do hoặc tính mạng do chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch, quan điểm chính trị.

Bốn là, sự sợ hãi xuất phát vì một trong năm lý do bao gồm: chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch, thành viên của một nhóm xã hội cụ thể hoặc quan điểm chính trị.

Năm là, họ không thể hoặc không muốn nhận được sự bảo vệ ở quốc gia đó.

Thứ ba, các vấn đề đặt ra cho quốc gia khi tiếp nhận người tị nạn

Một lượng lớn người tị nạn tràn vào là một thách thức lớn đối với bất kỳ quốc gia tiếp nhận nào. Cụ thể:

² Khoản 2 Điều 1 Nghị định thư về vị thế của người tị nạn năm 1967 quy định: *“Trong phạm vi Nghị định thư này, thuật ngữ “người tị nạn”, trừ trường hợp áp dụng khoản 3 của điều này, sẽ có nghĩa là bất cứ người nào thuộc khái niệm tại Điều 1 của Công ước, trong đó bỏ đi cụm từ “là nạn nhân của những cuộc xung đột diễn ra trước ngày 01/01/1951...” và “là nạn nhân của những cuộc xung đột như vậy...” trong Điều 1A(2) của Công ước”*.

Về kinh tế: sự hiện diện của một số lượng lớn người tị nạn sẽ làm cho nguồn cung lao động có xu hướng gia tăng, cạnh tranh trên thị trường lao động và giảm lương của cư dân bản xứ.

Về giáo dục: gần một nửa số trẻ em tị nạn vẫn không được đến trường. Ở các Chính phủ nước tiếp nhận được yêu cầu đáp ứng nhu cầu đi học ngay lập tức và thường điều này khiến họ đối mặt trước một thách thức lớn trong hệ thống giáo dục quốc dân.

Về sức khỏe: các cân nhắc tương tự cũng áp dụng cho lĩnh vực y tế, nguy cơ mắc các bệnh truyền nhiễm lây lan trong và ngoài trại tị nạn khiến việc cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe càng trở nên cấp thiết hơn. Chính phủ nước tiếp nhận phải giải quyết bài toán trong việc quản lý sự gia tăng đột ngột nhu cầu đối với năng lực tài chính và quản trị của họ.

Về tác động văn hóa xã hội và an ninh: dòng người tị nạn có thể gây nên căng thẳng giữa dân tộc khác nhau về tài nguyên, phong tục tập quán, văn hóa tôn giáo với cư dân địa phương đòi hỏi nước tiếp nhận cần có hệ thống an ninh đủ mạnh để giải quyết các vấn đề xã hội khi người tị nạn xuất hiện.

3. Pháp luật quốc tế về tiếp nhận người tị nạn

Trước thực trạng vấn đề tị nạn ngày càng nghiêm trọng tạo nên cơn khủng hoảng toàn cầu và thách thức đặt ra với quốc gia tiếp nhận ngày càng lớn. Quốc tế và quốc gia cần có một khung pháp lý vững vàng để vừa tiếp nhận người tị nạn, thực hiện nghĩa vụ nhân đạo quốc tế, vừa đảm bảo an ninh quốc gia, trật tự công cộng và lợi ích xã hội.

Thứ nhất, công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 và Nghị định thư về vị thế của người tị nạn năm 1967

Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 là công ước quốc tế đầu tiên ghi nhận về vấn đề người tị nạn. Nội dung công ước bao gồm các khía cạnh cơ bản nhất của cuộc sống người tị nạn. Công ước công nhận phạm vi quốc tế của các cuộc khủng hoảng người tị nạn và sự cần thiết của hợp tác quốc tế bao gồm cả việc chia sẻ gánh nặng giữa các quốc gia để giải quyết vấn đề này. Nền tảng của Công ước là nguyên tắc “*cấm trục xuất hoặc hồi hương*” người tị nạn nêu trong Điều 33. Theo nguyên tắc này, không quốc gia nào được đưa người tị nạn trở lại nơi người đó phải đối mặt với các mối đe dọa nghiêm trọng đến tự do của họ. Ngoài ra, công ước còn ghi nhận quyền và nghĩa vụ của người tị nạn.

Nghị định thư về vị thế của người tị nạn năm 1967 đã xóa bỏ các giới hạn về thời gian và địa lý của Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951. Cụ thể, nghị định thư bao gồm các nội dung chủ yếu liên quan đến sự hợp tác giữa các quốc gia và Liên hợp quốc liên quan đến vấn đề tiếp nhận và bảo vệ người tị nạn; thông tin về pháp luật quốc gia; phương thức và cơ quan giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia thành viên khi có xung đột liên quan đến vấn đề tiếp nhận người tị nạn.

Như vậy, Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 và Nghị định thư về vị thế của người tị nạn năm 1967 đều là những công cụ pháp lý quốc tế mà các quốc gia tự nguyện đồng ý ràng buộc³.

Thứ hai, pháp luật quốc tế về người tị nạn tại châu Phi

Công ước điều chỉnh các khía cạnh cụ thể của vấn đề người tị nạn ở châu Phi năm 1969 gồm 15 điều khoản. Công ước quy định nghĩa vụ của người tị nạn là tôn trọng luật pháp, quy định của quốc gia sở tại và cấm họ tham gia vào các hoạt động lật đổ chống lại bất kỳ quốc gia thành viên nào của Liên minh châu Phi. Ngược lại, quốc gia tiếp nhận không được phân biệt đối xử về chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch, thành viên của một nhóm xã hội cụ thể hoặc chính kiến chính trị⁴.

Ngoài việc ghi nhận khái niệm người tị nạn tương tự tại Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951, Công ước điều chỉnh các khía cạnh cụ thể của vấn đề người tị nạn còn có bổ sung thêm nội dung người tị nạn sẽ áp dụng cho người bị buộc phải rời khỏi đất nước của họ do xâm lược bên ngoài, chiếm đóng, sự thống trị của nước ngoài hoặc các sự kiện gây rối trật tự công cộng nghiêm trọng⁵. Đây là một bước đi sâu hơn vào quan điểm luật quốc tế truyền thống vốn coi tị nạn là chủ quyền của quốc gia. Mặc dù quy định này chỉ mang tính khuyến nghị nhưng đã thể hiện được sự tiến bộ trong pháp luật tị nạn quốc tế.

Thứ ba, pháp luật quốc tế về người tị nạn tại châu Âu

Điều 3 Công ước bảo vệ Nhân quyền và các quyền tự do căn bản năm 1950 (Công ước châu Âu về nhân quyền) quy định: “*Không ai bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt vô nhân đạo hoặc hạ nhục*”. Tất cả các quốc gia thành viên của Liên minh châu Âu (EU) đều bị ràng buộc bởi Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 và có một khuôn khổ hợp tác khu vực phát triển về các vấn đề tị nạn, di cư gọi là Hệ thống tị nạn chung châu Âu (CEAS).

Mục tiêu của Hệ thống tị nạn chung châu Âu là tạo ra cách tiếp cận hài hòa trên toàn Liên minh châu Âu. Hệ thống được điều chỉnh bởi năm công cụ lập pháp và một cơ quan chỉ thị 2013/32/EU về Thủ tục tị nạn (nhằm đảm bảo cho việc ra quyết định xin tị nạn công bằng hơn, nhanh hơn và chất lượng hơn bằng cách đặt ra các thủ tục chung để cấp (hoặc rút lại) sự bảo hộ quốc tế ở các quốc gia thành viên). Chỉ thị 2013/33/EU về Điều kiện tiếp nhận (đưa ra các tiêu chuẩn tối thiểu chung về các điều kiện tiếp nhận nhân đạo dành cho những người xin tị nạn trên khắp Liên minh châu Âu. Nó thiết lập các quy tắc liên quan đến nhà ở, thực phẩm, chăm sóc sức khỏe, việc làm và các quy tắc chung chi tiết điều chỉnh các trường hợp hạn chế mà người xin tị nạn có thể bị giam giữ). Chỉ thị 2011/95/EU

³ Tính đến ngày 20 tháng 01 năm 2020, có 146 bên tham gia công ước và 147 bên tham gia nghị định thư.

⁴ Điều 3, Điều 4 Công ước điều chỉnh các khía cạnh cụ thể của vấn đề người tị nạn ở châu Phi năm 1969

⁵ Điều V liên quan đến vấn đề hồi hương tự nguyện, Điều VI tương tự như Điều 28 của Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 quy định các quốc gia ký kết cung cấp cho người tị nạn giấy thông hành, Điều VII và VIII liên quan đến sự hợp tác giữa Liên minh châu Phi và UNHCR, bảy điều cuối cùng là các điều khoản về kỹ thuật.

về Đủ điều kiện tị nạn (đưa ra các tiêu chí cho người nộp đơn đủ điều kiện để được hưởng quy chế tị nạn hoặc quy chế bảo vệ bổ sung và quy định các quyền dành cho những người đã được cấp một trong những tư cách đó.

Thứ tư, pháp luật quốc tế về người tị nạn tại châu Mỹ

Điều XXVII của Tuyên ngôn châu Mỹ về quyền và nghĩa vụ của con người 1948⁶ và Điều 22 (7) của Công ước châu Mỹ về Nhân quyền 1969⁷ đã thiết lập quyền xin tị nạn. Cả hai đều quy định rằng mọi người có quyền xin và được tị nạn ở lãnh thổ nước ngoài phù hợp với luật pháp của quốc gia tiếp nhận và các hiệp định quốc tế.

Tại châu Mỹ đã hình thành Tuyên bố Cartagena về người tị nạn (1984). Tuyên bố đòi hỏi các cá nhân phải chứng tỏ rằng họ có nguy cơ bị ngược đãi và phải thể hiện mối liên hệ giữa bản thân họ và nguy cơ bị tổn hại thực sự. Mặc dù Tuyên bố không ràng buộc về mặt pháp lý đối với các quốc gia nhưng hầu hết các quốc gia châu Mỹ áp dụng khái niệm này như một vấn đề thực tiễn, một số đã kết hợp khái niệm này vào luật pháp quốc gia. Tuyên bố đã được Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS), Đại hội đồng Liên Hợp Quốc và Ủy ban điều hành cố vấn của UNHCR tán thành⁸.

Thứ năm, pháp luật quốc tế về người tị nạn tại Trung Đông và châu Á

Năm 1994, Công ước Ả Rập về Quy định tình trạng người tị nạn ở các quốc gia Ả Rập đã được Liên minh các quốc gia Ả Rập (LAS) thông qua nhưng nó chưa bao giờ có hiệu lực vì đã không được phê chuẩn. Năm 2001, các nước châu Á và châu Phi đã thông qua Nguyên tắc Bangkok về tình trạng và đối xử với người tị nạn. Cả Công ước Ả Rập được đề xuất và Nguyên tắc Bangkok đều sử dụng khái niệm về người tị nạn trong Công ước điều chỉnh các khía cạnh cụ thể của vấn đề người tị nạn ở châu Phi năm 1969. Năm 2012, các quốc gia thành viên của Tổ chức hợp tác Hồi giáo đã thông qua Tuyên bố Ashgabat của Hội nghị Bộ trưởng Quốc tế của Tổ chức Hợp tác Hồi giáo về Người tị nạn trong Thế giới Hồi giáo tại Turkmenistan.

Nói tóm lại, ở mỗi khu vực khác nhau thì mức độ ghi nhận về tiếp nhận người tị nạn là không giống nhau nhưng tất cả đều đang thay đổi theo hướng tích cực hơn. Theo thời gian, nhiều công cụ pháp lý ra đời và được các quốc gia thành viên hưởng ứng nhiệt tình hơn, có thiện chí hơn, coi vấn đề tị nạn là một trách nhiệm quốc tế mà các quốc gia cần hợp tác để giải quyết. Cùng với đó là sự bảo vệ tốt hơn, đầy đủ hơn cho người tị nạn cũng được chú trọng. Một khi tham gia vào các công ước, hiệp ước quốc tế, các quốc gia thành viên có trách nhiệm thực hiện sao cho phù hợp với các điều khoản đã cam kết. Nhiều nước

⁶ Điều XXVII Tuyên ngôn châu Mỹ về quyền và nghĩa vụ của con người 1948 quy định: “Mọi người có quyền, trong trường hợp bị truy đuổi không phải do tội phạm thông thường, xin và được tị nạn trên lãnh thổ nước ngoài, phù hợp với luật pháp của mỗi quốc gia và các hiệp định quốc tế”.

⁷ Điều 22 (7) của Công ước châu Mỹ về Nhân quyền 1969 quy định: “Mọi người có quyền xin và được tị nạn ở nước ngoài lãnh thổ, phù hợp với luật pháp của nhà nước và quốc tế trong trường hợp anh ta đang bị truy đuổi vì các tội chính trị hoặc liên quan phổ biến tội ác”.

⁸ UNHCR (2001), *REFUGEE PROTECTION: A Guide to International Refugee Law*, Published by the Inter-Parliamentary Union with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, p.13-15.

đã xây dựng cho hệ thống quốc gia mình những quy định nhằm nội luật hóa các công ước trên cơ sở phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của nước mình.

4. Pháp luật tiếp nhận người tị nạn tại một số quốc gia trên thế giới

Hiện nay, trên thế giới đã có nhiều quốc gia đi đầu trong lĩnh vực tiếp nhận người tị nạn, cũng có những nước đang hoàn thiện hệ thống pháp luật để có khung pháp lý rõ ràng, hiệu quả cho vấn đề toàn cầu này. Cụ thể:

Thứ nhất, pháp luật Canada

Pháp luật Canada thừa nhận có hai loại người tị nạn chung là “*người cần được bảo vệ*” và “*người tị nạn theo công ước*”. Tuy nhiên, những người trong các tình huống tương tự nhưng không đủ tiêu chuẩn theo một trong hai nhóm này vẫn có thể đủ điều kiện để được bảo vệ theo “*quốc gia hạng tị nạn*”. Theo đó, “*người tị nạn theo công ước*” là những người đáp ứng điều kiện theo Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 được trình bày phân trên⁹. Và “*người cần được bảo vệ*” là người đã ở tại Canada và khi trở về quốc gia xuất xứ phải đối mặt với tra tấn, rủi ro cho tính mạng, rủi ro bị đối xử hoặc trừng phạt tàn nhẫn, bất thường khi họ không thể nhận được sự bảo vệ từ chính phủ của mình. Người đó sẽ phải đối mặt với rủi ro ở tất cả các vùng của đất nước, mặc dù người khác tại quốc gia đó không phải đối mặt.

Ngoài việc quy định các tiêu chuẩn để công nhận người tị nạn Canada vẫn trao quyền chủ động cho quan chức nhà nước khi họ không đáp ứng các điều kiện theo Công ước.

Thứ hai, pháp luật Đức

Ở Đức, người được hưởng quy chế tị nạn bao gồm: (i) những người được “*quyền tị nạn*” theo Điều 16a của Hiến pháp năm 1949 (những người bị đàn áp chính trị). Loại này bao gồm những người bị nhà nước cho “*ra rìa*” vì niềm tin chính trị của họ và khiến nhân phẩm của họ bị vi phạm. Những trường hợp khẩn cấp như nghèo đói hoặc nội chiến không cho phép tị nạn trong trường hợp này; (ii) “*người tị nạn theo Công ước*” là những người đáp ứng đủ điều kiện theo Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951¹⁰ đã được trình bày mục trên. Ngược lại, với những người được “*quyền tị nạn*” theo Điều 16a của Hiến pháp Đức, mỗi nguy hiểm này không nhất thiết phải đến từ nhà nước, mà còn có thể đến từ các đảng phái hoặc tổ chức.

Ngoài ra, ở Đức còn ghi nhận thêm hai trường hợp bảo vệ cho những người không đáp ứng điều kiện ở trên là “*bảo vệ bổ sung*” được cấp cho những người không được bảo vệ theo Điều 16a hoặc Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951. Tiếp theo, “*cấm trục xuất*” là phép thử cuối cùng cho người đang tìm kiếm sự bảo vệ không được “*quyền tị nạn*”, “*người tị nạn theo Công ước*” và “*bảo vệ bổ sung*” khi việc quay trở lại quốc gia

⁹ Điều 96 Luật Bảo vệ Người tị nạn và Nhập cư Canada năm 2001.

¹⁰ Điều 3 Luật tị nạn Đức năm 1992.

xuất xứ vi phạm Công ước châu Âu về bảo vệ nhân quyền và các quyền tự do cơ bản; có một mối nguy hiểm cụ thể đáng kể đến tính mạng hoặc tự do¹¹.

Thứ ba, pháp luật Hàn Quốc

Điều 2 Luật tị nạn Hàn Quốc năm 2016 quy định khái niệm người tị nạn tương tự Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951. Ngoài ra, pháp luật nước này có ghi nhận thêm, khi không đáp ứng các điều kiện tị nạn theo Công ước nhưng bị xâm phạm đáng kể về tính mạng hoặc quyền tự do thân thể do bị đối xử vô nhân đạo như tra tấn, trừng phạt hoặc các trường hợp khác thì có thể được Bộ trưởng Bộ tư pháp cấp giấy phép cư trú gọi là “*Người đã có giấy phép xuất cảnh nhân đạo*”¹². Hàn Quốc quy định cấm tiết lộ thông tin cá nhân, ảnh,... trừ trường hợp ngoại lệ khi được sự đồng ý của người xin tị nạn. Không được thông tin về đơn xin quy chế tị nạn cho quốc gia xuất xứ¹³. Điều 47 còn quy định về hình phạt khi vi phạm (phạt tù lao động đến một năm hoặc phạt tiền tới mười triệu won).

Hàn Quốc dành một chương riêng biệt để quy định về những hỗ trợ cho người xin tị nạn từ Điều 40 đến Điều 44 trong Luật tị nạn. Ngoài ra, pháp luật Hàn Quốc cũng quy định một số đối tượng sẽ bị hạn chế khi tiếp cận các hỗ trợ này như một người đang trong quá trình xét xử hành chính hoặc kiện tụng hành chính chống lại quyết định không công nhận người tị nạn, trường hợp một người đã bị thu hồi quy chế tị nạn nộp đơn xin lại mà không có bất kỳ thay đổi đáng kể nào về hoàn cảnh...¹⁴

5. Pháp luật Việt Nam về tiếp nhận người tị nạn và một số gợi mở cho Việt Nam khi xây dựng pháp luật tiếp nhận người tị nạn

Thứ nhất, lịch sử tiếp nhận người tị nạn tại Việt Nam

Tuy pháp luật về tiếp nhận người tị nạn chưa được ban hành nhưng Việt Nam đã có những chính sách nhằm giúp đỡ người tị nạn với tư cách là nước tiếp nhận tị nạn và quốc gia xuất xứ trong lịch sử. Cụ thể, theo thống kê của UNHCR, Việt Nam có 10.000 người Campuchia lánh nạn từ năm 1970. Đặc biệt, Việt Nam đã phối hợp cùng với UNHCR tổ chức các chương trình nhằm giúp đỡ người tị nạn ổn định cuộc sống. Bên cạnh là một nước tiếp nhận, Việt Nam cũng đón nhận những người Việt hồi hương là những người dân tộc thiểu số Tây Nguyên vượt biên sang Campuchia trong chiến tranh được ổn định tại Gia Lai.

Như vậy, trong lịch sử, Việt Nam đã tồn tại vấn đề tị nạn và đã được giải quyết thông qua sự hợp tác với UNHCR. Với vai trò là nước tiếp nhận và quốc gia xuất xứ Việt Nam đã hỗ trợ, giúp đỡ những người tị nạn tại Campuchia và người Việt hồi hương.

Thứ hai, cơ sở xây dựng Luật tiếp nhận người tị nạn tại Việt Nam

Một là, để thực hiện trách nhiệm quốc tế mà Việt Nam đã tuyên bố và cam kết

¹¹ Điều 60 (5), Điều 60 (7) Luật Cư trú Đức năm 2004.

¹² Điều 2.1 Luật tị nạn Hàn Quốc năm 2016.

¹³ Điều 17 Luật tị nạn Hàn Quốc năm 2016.

¹⁴ Điều 44 Luật tị nạn Hàn Quốc năm 2016.

Ở quy mô quốc tế, Việt Nam chưa tham gia Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 và Nghị định thư về vị thế của người tị nạn năm 1967. Tuy nhiên, Việt Nam đã phê chuẩn một số công cụ nhân quyền quốc tế bao gồm: Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR), Công ước chống tra tấn và các hình phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục con người năm 1984 (CAT), Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966 (ICESCR), Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc năm 1965 (CED), Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979 (CEDAW), Công ước về quyền của người khuyết tật năm 2007 (CRPD) và Công ước về quyền trẻ em năm 1989 (CRC). Ngoài ra, vì là một thành viên của Liên Hợp Quốc Việt Nam đã thông qua Tuyên bố New York về người tị nạn và người di cư ngày 19/9/2016.¹⁵

Năm 2020, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đã ban hành Quyết định về Kế hoạch thực hiện Hiệp ước toàn cầu về di cư an toàn, trật tự và thường xuyên của Liên hợp quốc (Quyết định số 402/QĐ-TTg).¹⁶

Hai là, chính sách pháp luật Việt Nam hiện nay thiếu vắng các quy định về tiếp nhận tị nạn

Hiện nay, cơ sở pháp lý duy nhất nước ta quy định liên quan đến vấn đề tị nạn là Hiến pháp. Điều 49 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận, người nước ngoài đấu tranh vì tự do và độc lập dân tộc, vì chủ nghĩa xã hội, dân chủ và hòa bình hoặc vì sự nghiệp khoa học mà bị bức hại thì được Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xem xét cho cư trú. Tuy nhiên, quy định này lại chưa có văn bản cụ thể thi hành. Các văn bản pháp luật khác không thể hiện rõ việc bảo vệ, trục xuất hay trao trả người tị nạn.¹⁷

Ba là, nhìn vào một số điểm tích cực mà người tị nạn mang lại

Người tị nạn có thể đóng góp kinh tế cho các xã hội nước ta theo nhiều cách: với tư cách là công nhân, nhà đầu tư, người đóng thuế, người tiêu dùng. Những nỗ lực của họ có thể giúp tạo việc làm, nâng cao năng suất và tiền lương của người lao động địa phương, tăng lợi nhuận vốn, kích thích thương mại và đầu tư quốc tế, đồng thời thúc đẩy đổi mới doanh nghiệp và tăng trưởng. Ngoài việc bổ sung các kỹ năng của những người lao động lớn tuổi có kinh nghiệm hơn người tị nạn có thể giúp chi trả cho số lượng người hưu trí ngày càng tăng¹⁸. Khi định cư thành công, người tị nạn có thể nhanh chóng đóng góp lâu dài về văn hóa, xã hội và truyền sức sống chủ nghĩa đa văn hóa, giá trị nhân đạo của Việt Nam.

¹⁵ “Thông qua Tuyên bố New York về người di cư và người tị nạn” <https://www.vietnamplus.vn/thong-qua-tuyen-bo-new-york-ve-nguoi-di-cu-va-nguoi-ti-nan/406822.vnp>, truy cập ngày 07/7/2022

¹⁶ Đây là một cam kết chắc chắn về giải quyết tình trạng vô quốc tịch. Quyết định bao gồm việc gia nhập Công ước về tình trạng vô quốc tịch vào năm 2025, thiết lập thủ tục xác định tình trạng vô quốc tịch, tăng cường khả năng tiếp cận đăng ký hộ tịch, cải thiện việc xác định và giảm thiểu tình trạng vô quốc tịch và bảo vệ quyền của những người không quốc tịch.

¹⁷ Hiện nay, đối với các trường hợp người nước ngoài nhập cảnh trái phép, cơ quan chức năng sẽ tiến hành các biện pháp xử lý hành chính¹⁷ và yêu cầu xuất cảnh khỏi Việt Nam mà không giam giữ, tra tấn hay đối xử hà khắc - Điều 18 Nghị định số 144/2021/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy, chữa cháy; cứu nạn, cứu hộ; phòng, chống bạo lực gia đình

¹⁸ OECD, “Refugees are not a burden but an opportunity”, <https://www.oecd.org/migration/refugees-are-not-a-burden-but-an-opportunity.htm>, truy cập ngày 07/7/2022

Thứ hai, một số gợi mở cho Việt Nam khi xây dựng pháp luật tiếp nhận người tị nạn

Bước đầu tiên trong công cuộc xây dựng khung pháp lý về tiếp nhận người tị nạn tại Việt Nam là gia nhập Công ước về vị thế của người tị nạn năm 1951 và Nghị định thư về vị thế của người tị nạn năm 1967. Cùng với việc gia nhập Công ước, nước ta cũng nhanh chóng ban hành, sửa đổi các luật liên quan nhằm xây dựng khung pháp lý về tị nạn tại Việt Nam. Từ những phân tích tại các phần trên, tác giả có một số đề xuất cho việc xây dựng pháp luật tiếp nhận người tị nạn ở Việt Nam như sau:

Về hình thức văn bản

Việt Nam có thể xây dựng một văn bản riêng dưới hình thức là một đạo luật do Quốc hội ban hành. Bởi lẽ, vấn đề tiếp nhận tị nạn là một vấn đề mới mẻ với Việt Nam cần có một đội ngũ nghiên cứu, soạn thảo được đào tạo về chuyên môn. Hơn nữa, có rất nhiều khía cạnh cần được điều chỉnh với vấn đề mới này mà không thể chỉ sửa đổi, bổ sung một hai quy định. Việc ban hành một đạo luật mới giúp cơ quan thực thi dễ nắm bắt và vận hành hệ thống hơn.

Về nội dung

Luật tiếp nhận người tị nạn cần phải bao gồm các nội dung tối thiểu như sau:

Một là, làm rõ được khái niệm như thế nào là người tị nạn, loại trừ một số đối tượng ra khỏi khung bảo vệ của quốc gia và ngừng cung cấp sự bảo vệ khi thỏa mãn một số điều kiện nhất định.

Hai là, điều khoản về hợp tác với UNHCR. Với điều khoản này tác giả có một số đề xuất như sau: (i) Cơ quan có thẩm quyền Việt Nam có trách nhiệm trong việc cung cấp các thông tin về người tị nạn cho UNHCR (ii) UNHCR được phép tham gia vào quá trình công nhận người tị nạn, được gặp gỡ, đại diện cho người tị nạn, (iii) Việt Nam hợp tác với UNHCR xây dựng các chương trình hỗ trợ cho người tị nạn.

Ba là, pháp luật Việt Nam phải có cơ chế đánh giá lại với các trường hợp nhận được quyết định từ chối và bị ra thông báo trục xuất. Ngoài ra, có thể quy định một số trường hợp ngoại lệ như có căn cứ hợp lý cho rằng cá nhân đó là mối nguy hiểm đối với an ninh nước ta.

Bốn là, luật tị nạn Việt Nam cần đưa vào các điều khoản nhằm bảo vệ tính bí mật thông tin liên quan đến người tị nạn như dấu vân tay, hình ảnh và dữ liệu sinh trắc học. Quy định tất cả các cơ quan, cán bộ, công chức, nhân viên được tiếp cận hồ sơ tị nạn phải bảo mật những thông tin này và đưa ra chế tài khi có vi phạm.

Năm là, quy định các điều khoản trong luật để hỗ trợ những người xin tị nạn khi họ không thể tự đáp ứng nhu cầu sinh hoạt một cách độc lập. Bao gồm tất cả các hỗ trợ cần thiết như thực phẩm, nơi ở, các cơ sở vệ sinh và y tế cơ bản.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT, ĐẠI HỌC HUẾ

Sáu là, thủ tục xác định tình trạng tị nạn cần đảm bảo các yếu tố cơ bản, tối thiểu của một quy trình tị nạn công bằng, hiệu quả. Tác giả có một số đề xuất sau:

- Luật nên thành lập một cơ quan chuyên môn duy nhất chịu trách nhiệm xem xét đơn xin quy chế tị nạn.

- Đảm bảo duy trì đội ngũ nhân lực đủ mạnh, có chuyên môn, trình độ, được đào tạo kỹ lưỡng.

- Nên quy định một trọng tài, tòa án hoặc cơ quan chuyên môn độc lập khác chịu trách nhiệm đánh giá các kháng nghị, khiếu nại.

- Cần tổ chức một phiên gặp mặt mà ở đó người xin tị nạn có quyền được bày tỏ ý kiến của mình với cơ quan kiểm tra và ngược lại cơ quan có thẩm quyền có thể phỏng vấn người xin tị nạn để làm sáng tỏ các vấn đề còn mâu thuẫn.

- Quyết định công nhận hoặc không công nhận cần được trình bày bằng văn bản và được tổng đạt đến những người xin tị nạn, đại diện của họ một cách kịp thời và nếu không công nhận tị nạn phải nêu rõ lý do vì sao họ không được chấp nhận.

- Cần quy định một khoảng thời gian hợp lý để những người nhận được quyết định tiêu cực có thể thực hiện việc khiếu nại, kháng cáo và cho phép họ ở lại lãnh thổ cho đến khi có quyết định cuối cùng về yêu cầu.

Bảy là, khuyến khích ghi nhận rõ những đối tượng được tị nạn theo diện gia đình bao gồm các đối tượng là vợ hoặc chồng đã kết hôn hợp pháp; con chưa thành niên; trẻ chưa thành niên có người đại diện, giám hộ và cha mẹ già yếu.

Về thực thi

Để pháp luật tiếp nhận người tị nạn được thi hành hiệu quả tác giả đề xuất một số kiến nghị như sau:

Một là, cần có sự phối hợp giữa các bộ ngành, địa phương với nhau về vấn đề phân phối người tị nạn nhằm giảm áp lực cho hệ thống trung ương.

Hai là, nên thành lập một cơ quan chuyên môn để thực hiện quy trình tị nạn và là cơ quan trực thuộc Cục Quản lý xuất nhập cảnh của Bộ Công an.

Ba là, xây dựng cơ chế khiếu nại theo thủ tục hành chính cấp cao hơn. Theo đó, cơ quan khiếu nại có thể là Cục Trưởng Cục quản lý xuất nhập cảnh.

Bốn là, cần xây dựng các chương trình hiệu quả và vận động sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế, tư nhân chung tay vào quá trình này.

Năm là, các chương trình hỗ trợ người tị nạn được xây dựng dựa theo từng nhóm chủng tộc, ngôn ngữ, phong tục tập quán để thúc đẩy quá trình hòa nhập một cách nhanh chóng.

Sáu là, nước ta nên cùng các nước trong khu vực xây dựng công cụ tiếp nhận tị nạn chung như châu Âu nhằm giải quyết vấn đề tị nạn ở quy mô lớn tránh tình trạng khủng hoảng ào ạt.

Bây là, nước ta có thể ký kết các thỏa thuận “nước thứ ba an toàn”. Các bên tham gia thỏa thuận cho phép người xin tị nạn có cơ hội được trình bày lý do họ từ chối sự bảo vệ của quốc gia thành viên còn lại.

6. Kết luận

Cùng với sự tăng trưởng kinh tế toàn cầu, vấn đề quyền con người đang ngày càng được quan tâm. Mối quan hệ giữa nhân quyền và dòng người tị nạn là mối quan hệ nhân quả tất nhiên. Vi phạm nhân quyền là một nguyên nhân dẫn đến làn sóng người tị nạn diễn ra ồ ạt và trở thành cơn khủng hoảng toàn cầu. Để giải quyết vấn đề toàn cầu này cần có sự tổng hòa của các biện pháp bao gồm việc ngăn chặn và các biện pháp khác. Quyền tị nạn hiện nay chưa được quốc tế nâng lên thành một quyền con người mà vẫn tồn tại yếu tố chủ quyền quốc gia. Vấn đề tị nạn là một vấn đề thời sự toàn cầu, việc tiếp nhận tị nạn gây nên những khó khăn, thách thức đối với quốc gia tiếp nhận về kinh tế, văn hóa, xã hội và an ninh. Làn sóng người tị nạn dâng trào mạnh mẽ từ sau chiến tranh thế giới hai, đặt ra yêu cầu phải tìm giải pháp nhằm hạn chế và tiến đến loại bỏ cuộc khủng hoảng này. Trên cơ sở phân tích các nội dung có liên quan, bài viết đã phân tích một số vấn đề lý luận chung về tị nạn người tị nạn và vấn đề tiếp nhận người tị nạn; nghiên cứu pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia trên thế giới về tiếp nhận người tị nạn. Trên cơ sở đó, đưa ra một số đề xuất về việc xây dựng pháp luật tiếp nhận người tị nạn phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội Việt Nam hiện nay.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013.
2. Công ước điều chỉnh các khía cạnh cụ thể của vấn đề người tị nạn ở châu Phi năm 1969.
3. Công ước châu Mỹ về Nhân quyền 1969.
4. Luật bảo vệ người tị nạn và nhập cư Canada.
5. Luật cư trú Đức năm 2004.
6. Luật tị nạn Đức năm 1992.
7. Luật tị nạn Hàn Quốc năm 2016.
8. Tuyên ngôn châu Mỹ về quyền và nghĩa vụ của con người 1948.
9. UNHCR (2001), “*Refugee protection: A Guide to International Refugee Law*”, Published by the Inter-Parliamentary Union with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.
10. OECD, “*Refugees are not a burden but an opportunity*”, <https://www.oecd.org/migration/refugees-are-not-a-burden-but-an-opportunity.htm>, truy cập ngày 07/7/2022.

11. “*Báo cáo về tình hình nhân quyền năm 2013*”, <https://vn.usembassy.gov/vi/hrreportvn2013/>, truy cập ngày 07/7/2022.

12. “*Hội đồng Bảo an thảo luận tình hình người tị nạn trên toàn cầu*”, <https://vov.gov.vn/hoi-dong-bao-an-thao-luan-tinh-hinh-nguoi-ti-nan-tren-toan-cau-dtnew-331759>, truy cập ngày 07/7/2022.

13. “*Thông qua Tuyên bố New York về người di cư và người tị nạn*” <https://www.vietnamplus.vn/thong-qua-tuyen-bo-new-york-ve-nguoi-di-cu-va-nguoi-ti-nan/406822.vnp>, truy cập ngày 07/7/2022.

14. Hoàng Long, “*Liên hợp quốc nỗ lực giải quyết vấn đề người di cư trên toàn cầu*”, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/53516/lien-hop-quoc-no-luc-giai-quiet-van-de-nguoi-di-cu-tren-toan-cau.aspx>, truy cập ngày 07/7/2022.

15. Hải Vân, Vũ Hiếu, “*Việt Nam đề cao mạng sống con người trong giải quyết thách thức tị nạn*”, <https://www.vietnamplus.vn/viet-nam-de-cao-mang-song-con-nguoi-trong-giai-quiet-thach-thuc-ti-nan/758516.vnp>, truy cập ngày 07/7/2022.