

CHÍNH SÁCH NHẬP CƯ CHÂU ÂU: CÁC YẾU TỐ

ĐỊNH HÌNH VÀ NGUYÊN NHÂN THẤT BẠI

Hồ Thu Thảo *

Tóm tắt: Trong suốt chiều dài lịch sử, những người di cư đã cố gắng tiếp cận khu vực châu Âu vì nhiều lý do khác nhau và thông qua nhiều con đường khác nhau. Bên cạnh việc tìm kiếm những cách thức hợp pháp, hàng triệu người đã mạo hiểm mạng sống của mình để vượt biên nhằm thoát khỏi nghèo đói, chiến tranh hay các cuộc đàn áp chính trị. Cuộc khủng hoảng di cư với đỉnh điểm năm 2015 đã khiến châu Âu phải gánh chịu làn sóng người tị nạn và di cư lớn chưa từng thấy với câu hỏi về một giải pháp dài hạn và hiệu quả vẫn đang bỏ ngõ. Bài viết này phân tích một số yếu tố quan trọng định hình nên chính sách nhập cư của châu Âu, từ đó đưa ra nguyên nhân đằng sau sự thất bại của EU trong việc tìm ra tiếng nói chung đối với vấn đề giải quyết khủng hoảng nhập cư, tập trung vào mâu thuẫn giữa lợi ích quốc gia của các nước thành viên và những giá trị nhân quyền mà EU theo đuổi.

Từ khóa: khủng hoảng nhập cư, chính sách nhập cư, tị nạn, nhân quyền, lợi ích quốc gia, Liên minh Châu Âu

Abstract: Throughout history, migrants have tried to reach the Europe for different reasons and through different paths. Besides seeking legal paths, millions of people have risked their lives crossing European border to escape poverty, war or political persecution. The migration crisis with the peak in 2015 has caused Europe to suffer unprecedented waves of refugees and migrants which bring to the question of a long-term and effective solution still left open. This paper analyzes a number of important factors that determine Europe's migration policy, thereby giving the causes behind the EU's failure to find a common voice on the issue of unresolved migration crisis, focusing on the conflicts between member countries' national interests and human rights values pursued by the EU.

Keywords: migration crisis, immigration policy, refugees, human rights, national interests, European Union

* **Ths, Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, ĐHQGHN**

Nhận bài ngày: 16/11/2018

Phản biện xong 29/1/2019

Chấp nhận đăng 12/2/2019

1. Những yếu tố định hình nên chính sách nhập cư châu Âu

Chính sách của mỗi quốc gia, dù là trong lĩnh vực nào, cũng sẽ được hoạch định dựa trên việc cân nhắc một số yếu tố trọng tâm nhằm đảm bảo lợi ích, mục tiêu hay định hướng của quốc gia đó trong một hoặc một vài khía cạnh nhất định. Với tư cách là chủ thể có thẩm quyền ra chính sách, quốc gia, hoặc trong phạm vi phân tích của bài viết này là Liên minh Châu Âu (EU), có thể tùy theo mục tiêu cụ thể mà xác định các yếu tố kinh tế, văn hóa, an ninh hay chính trị là yếu tố chính định hình nên chính sách. Chính sách về kiểm soát nhập cư cũng không phải là ngoại lệ.

Cuộc khủng hoảng nhập cư châu Âu cùng những hậu quả và hệ lụy nặng nề nó đem lại đang khiến giới học giả ngày càng quan tâm đến không chỉ làn sóng nhập cư mà còn cả chính sách điều chỉnh hiện tượng chính trị-xã hội phức tạp này. Các nhà nghiên cứu đã tiếp cận chính sách nhập cư dưới nhiều quan điểm lý thuyết, từ đó đưa ra những nhận định khác nhau về yếu tố chính định hình nên chính sách. Nói cách khác, đây chính là những yếu tố căn bản mà EU khi xây dựng và thực hiện chính sách nhập cư cần hướng đến đảm bảo. Một số yếu tố quan trọng có thể kể đến như:

Lợi ích kinh tế

Một trong những quan điểm phổ biến về động lực đằng sau chính sách nhập cư của

quốc gia cho rằng lợi ích kinh tế là yếu tố thúc đẩy chủ yếu. Điều này có thể bắt nguồn từ thực tế rằng một bộ phận không nhỏ những người nhập cư, đặc biệt là vào châu Âu, đều thuộc nhóm di cư lao động quốc tế. Nói cách khác, họ bị thúc đẩy bởi nguyên nhân kinh tế và được những nhà nghiên cứu theo chủ nghĩa Marxist và Marxist mới coi là các chủ thể kinh tế, qua đó có khả năng đem lại những lợi ích kinh tế nhất định cho quốc gia tiếp nhận¹. Cụ thể, từ việc rời xa quê nhà và các phương tiện sinh kế quen thuộc, những người nhập cư này không còn lựa chọn nào khác ngoài làm việc cho các ông chủ tư bản, qua đó tạo ra giá trị thặng dư bằng việc bán sức lao động với mức lương thấp². Bên cạnh đó, một lực lượng lao động dồi dào, dễ dàng huy động và dễ dàng thay thế cũng là điều mà các nhà tư bản hướng đến, đặc biệt là trong giai đoạn khan hiếm nguồn lực sau khủng hoảng. Một ví dụ cho trường hợp này là chính sách nhập cư ở châu Âu đã đặc biệt rộng rãi sau Thế chiến thứ Hai khi tình trạng thiếu lao động trở nên trầm trọng. Tuy nhiên, quy định này lại ngày

¹ Jeannette Money, "Comparative Immigration Policy", University of California, Davis, http://www.isacomps.com/info/samples/comparativeimmigrationpolicy_sample.pdf

² William Robinson và Xuan Santos, "Global Capitalism, Immigrant Labor, and the Struggle for Justice", *Class, Race and Corporate Power*, 2(3)(1), 2014, <http://www.soc.ucsb.edu/faculty/robinson/Assets/pdf/Global%20Capitalism%20Immigrant%20Labor%20and%20the%20Struggle%20for%20Justice.pdf>

càng bị thắt chặt khi tình trạng thất nghiệp bắt đầu gia tăng vào những năm 1970³.

An ninh quốc gia

Khác với quan điểm đề cao mục tiêu kinh tế của chính sách nhập cư, một số nhà phân tích theo chủ nghĩa hiện thực coi quyền lực và an ninh trong quan hệ quốc tế sẽ là yếu tố quyết định tác động đến chính sách nhập cư. Những học giả này tin vào mối liên hệ giữa hiện tượng nhập cư và các vấn đề an ninh, đồng thời tin rằng an ninh quốc gia là yếu tố quan trọng nhất định hình nên các quy định về nhập cư và kiểm soát đường biên giới. Cách tiếp cận này càng trở nên phổ biến từ sau sự kiện tấn công khủng bố 11/9/2001 với khái niệm an ninh quốc gia không chỉ dừng lại ở khía cạnh quân sự hay quốc phòng, mà còn được mở rộng ra các vấn đề về kinh tế và ổn định xã hội. Như vậy, trong lúc đưa ra quyết định về điều kiện và số lượng người nhập cư được tiếp nhận, EU sẽ phải cân nhắc đến các mối đe dọa an ninh mà những người nước ngoài này có thể mang theo vào lãnh thổ châu Âu. Một giả thuyết khác cho quan điểm coi an ninh quốc gia là trọng tâm được đưa ra bởi học giả Christopher Rudolph, cho rằng khi các mối đe dọa địa chính trị gia tăng, chính sách nhập cư - cụ thể là chính sách về di chuyển lao động quốc tế - sẽ trở nên cởi mở hơn nhằm

mục đích thúc đẩy sản xuất, tạo nguồn lực tài chính cho hỗ trợ quốc phòng⁴.

Chính sách đối ngoại

Quan điểm này phù hợp với nhận định của học giả Myron Weiner vào những năm 1980 rằng chính sách nhập cư thực chất có mối liên hệ phụ thuộc với quan hệ giữa các quốc gia, thể hiện ở ba khía cạnh: *thứ nhất*, cách thức mà các quốc gia đối phó với vấn đề di cư sẽ ảnh hưởng đến quan hệ quốc tế của quốc gia đó; *thứ hai*, quan hệ giữa các quốc gia sẽ góp phần định hình nên chính sách nhập cư của các bên đối với công dân của nhau; *thứ ba*, bản thân những người nhập cư sẽ tác động ngược lại đến quan hệ chính trị giữa quốc gia tiếp nhận và quốc gia nơi họ rời đi⁵. Như vậy, chính sách nhập cư của EU đối với công dân một quốc gia cụ thể có thể được thúc đẩy bởi mục tiêu củng cố chính sách đối ngoại của EU với quốc gia đó. Ví dụ, bằng việc nới lỏng các quy định về chấp nhận người tị nạn, EU sẽ củng cố được hình ảnh và vị thế của mình như một chủ thể toàn cầu coi trọng và thực thi các giá trị dân chủ.

⁴ Rut Bermejo (2007), "A Review of: "Christopher Rudolph: National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945"", Democracy and Security, 3(1), tr.115-117,
https://www.researchgate.net/publication/250893583_A_Review_of_Christopher_Rudolph_National_Security_and_Immigration_Policy_Development_in_the_United_States_and_Western_Europe_Since_1945

⁵ Agnieszka Zogata-Kusz (2012), "Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics", *Journal of Contemporary European Studies*, https://www.researchgate.net/publication/278785479_Theoretical_Perspectives_on_Immigration_Policy_and_Politics

³ Milan Palát, "Economic Causes And Consequences Of International Migration Of Labour", *SSRN Electronic Journal*, Discussions on Estonian Economic Policy No. 2, 2011, <http://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/view/420/413>

vốn là một định hướng quan trọng trong chính sách đối ngoại của EU⁶.

Bản sắc dân tộc

Trái ngược với quan điểm coi trọng các yếu tố mang tính 'hữu hình' như lợi ích kinh tế hay chính sách đối ngoại, cách tiếp cận thứ tư này lại tập trung vào những khía cạnh của bản sắc dân tộc. Theo đó, chính sách nhập cư của bất kỳ quốc gia nào cũng được định hình từ nền tảng văn hóa, lịch sử, các giá trị truyền thống và những mối quan hệ trong quá khứ⁷. Làn sóng di cư quy mô lớn từ các nước thuộc Khối Thịnh vượng chung nói chung và từ Ấn Độ nói riêng sang Anh - với các lý do từ lao động, đoàn tụ gia đình đến du học hay hôn nhân - như một hệ quả của mối quan hệ thuộc địa từ vài thế kỷ trước là ví dụ dễ hình dung cho nhận định nói trên⁸. Bên cạnh đó, dễ nhận thấy sự xung đột trong hệ giá trị và văn hóa có khả năng gây ra tâm lý lo ngại bản sắc dân tộc bị đe dọa, từ đó dẫn đến khuynh hướng bài trừ người nhập cư, gây ra bất ổn định trong xã hội⁹. Tuy

không trực tiếp liên quan đến chính sách nhập cư, song cuộc đàm phán dai dẳng từ nhiều năm nay về nguyện vọng gia nhập EU chưa thể thành hiện thực của Thổ Nhĩ Kỳ thực chất cũng bắt nguồn từ khác biệt về văn hóa, hệ tư tưởng và tôn giáo - những nguyên nhân khiến các nước thành viên tin rằng Thổ Nhĩ Kỳ không thuộc về EU¹⁰. Đặc biệt, cùng với sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân tộc và dân túy tại châu Âu trong vài năm trở lại đây, EU càng có thêm lý do để cân nhắc mức độ gắn gũi về văn hóa của những người nhập cư trước khi quyết định tiếp nhận họ vào lãnh thổ của mình.

Giá trị nhân quyền

Sau cùng, một cách tiếp cận thú vị và đặc biệt phù hợp với đặc trưng và vai trò của EU trong chính trị quốc tế, đó là quan điểm coi các giá trị nhân quyền là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến sự định hình chính sách nhập cư. Các học giả trên thế giới có những cách nhìn nhận khác nhau đối với vai trò toàn cầu của EU, trong đó một quan niệm tương đối phổ biến được đưa ra bởi nhà nghiên cứu Ian Manners coi EU là một 'Quyền lực Tiêu chuẩn' (Normative Power). Quyền lực tiêu chuẩn này được thể hiện qua khả năng tác động và định hình của EU đến hành vi của các quốc gia và chủ thể phi quốc gia khác, thông qua việc truyền bá những giá

⁶ Foreign & Security Policy, *European Union*, https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en

⁷ Agnieszka Zogata-Kusz, *Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics*, 2012.

⁸ Stephen Castles (2010), "Indians in Britain", *International Migration and Diaspora Studies Project*, Working Paper No.11, 2009, http://lib.jnu.ac.in/sites/default/files/pdf/imsds_p/IMD_S_Dec_2009_WP_11.pdf

⁹ Jennifer Miller, Lars Rensmann, "Xenophobia and Anti-Immigrant Politics", *International Studies, International Studies Association and Oxford University Press*, <http://internationalstudies.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-368>

¹⁰ Meltem Müftüler Bac, Evrim Taskin (2007), "Turkey's Accession To The European Union: Does Culture And Identity Play A Role?", *Ankara Review of European Studies*, 6(2), tr.31-50, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1124/13229.pdf>

trị mà EU coi trọng như nhân quyền, dân chủ, bảo vệ môi trường¹¹. Như vậy, trong khi bản thân EU tích cực định hình nền các tiêu chuẩn quốc tế sao cho gần nhất với hình ảnh và các giá trị của mình nhằm tăng vị thế và tầm ảnh hưởng trong quan hệ quốc tế, thì chính hình ảnh một quyền lực tiêu chuẩn cũng gây ra áp lực ngược lại lên EU. Áp lực đến từ các quốc gia thành viên, từ dư luận quốc tế và từ bối cảnh toàn cầu hóa khiến cho EU buộc phải cân nhắc các giá trị nhân quyền khi quyết định chính sách nhập cư, cũng như khi quyết định tiếp nhận hay từ chối người tị nạn nếu không muốn hình ảnh và vị thế của mình bị ảnh hưởng.

Trên đây là một số cách tiếp cận lý thuyết về những yếu tố định hình phía sau chính sách kiểm soát nhập cư, hay cũng chính là những ưu tiên trọng tâm của EU trong mỗi quyết định chính sách. Mỗi quan điểm tuy đều đóng góp những giá trị quan trọng cho việc nghiên cứu chính sách nhập cư châu Âu, song không quan điểm đơn lẻ nào có thể giải thích được đầy đủ động lực cũng như mục tiêu của vấn đề đa chiều này. Thay vào đó chúng liên hệ chặt chẽ với nhau và trong phần lớn các trường hợp luôn có sự chồng lấn (Ví dụ: các yếu tố kinh tế và văn hóa cũng là hai khía cạnh quan trọng của an ninh quốc gia). Đối với trường hợp của EU,

việc xác định yếu tố trọng tâm lại càng trở nên phức tạp khi mục tiêu chung của EU có thể khác, thậm chí mâu thuẫn với mong muốn của các quốc gia thành viên.

2. Nguyên nhân cho sự thiếu hụt một chính sách hiệu quả trước khủng hoảng nhập cư

Cuộc khủng hoảng nhập cư về mặt nào đó là một minh chứng cho sự thất bại của EU nói chung và chính sách nhập cư châu Âu nói riêng. Đã hơn ba năm trôi qua sau làn sóng người nhập cư và tị nạn lớn nhất vào châu Âu kể từ Thế chiến thứ Hai, song những diễn biến phức tạp của cuộc khủng hoảng cũng như căng thẳng thường trực giữa các nước thành viên EU về việc kiểm soát dòng người nhập cư bất thường - đặc biệt là từ khu vực Trung Đông và châu Phi - vẫn đang hiện hữu. Yêu cầu về một cuộc cải cách lớn các chính sách tị nạn và nhập cư nhằm đạt đến thỏa thuận chung giữa các nước EU là điều mà tất cả đều mong muốn, nhưng đồng thời cũng là câu hỏi lớn mà các nhà lãnh đạo và hoạch định chính sách EU vẫn chưa thể giải đáp. Để giải thích cho sự khó khăn của EU trong việc đưa ra một giải pháp hiệu quả và triệt để đối với vấn đề nhập cư, có thể xét đến một số nguyên nhân chủ yếu dưới đây:

Thứ nhất, lập trường rất khác nhau của các nước thành viên đối với vấn đề nhập cư là một nguyên nhân quan trọng. Điều này bắt nguồn từ việc những nước này phải chịu đựng áp lực gây ra bởi làn sóng nhập cư

¹¹ Ian Manners (2000), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, 40(2), tr. 235-258, https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/38395695/Ian_Manners_Normative_Power_Europe_A_Contradiction_in_Terms_COPRI_38_2000.pdf

không giống nhau. Đặc biệt, khi đứng trước áp lực buộc phải chia sẻ một phần chủ quyền - điều sẽ dễ dàng kéo theo nguy cơ an ninh quốc gia bị đe dọa, phản ứng của của các nước lại càng thêm gay gắt. Cụ thể, Italy và Hy Lạp là hai quốc gia phải chịu nhiều căng thẳng nhất từ làn sóng nhập cư do vị trí địa lý tiếp giáp Địa Trung Hải. Ngoài ra, Quy định Dublin số 604/2013¹² của EU cũng vô tình dồn thêm gánh nặng cho hai nước này khi yêu cầu các cá nhân phải nộp đơn xin tị nạn ở 'quốc gia nhập cảnh đầu tiên', vì vậy dù có cố di chuyển đến các nước khác trong EU, những người tị nạn vẫn sẽ bị trục xuất về lại Italy và Hy Lạp do đã đăng ký thông tin nhập cảnh tại đây¹³. Kể từ khi Ủy ban Châu Âu tuyên bố các nước thành viên có thể đưa người nhập cư trở lại Italy và Hy Lạp như một động thái giúp khôi phục chính sách nhập cư của EU sau đỉnh điểm khủng hoảng năm 2015¹⁴, sự bất bình và mâu thuẫn giữa các quốc gia tiếp nhận người tị nạn với phần còn lại của châu Âu càng trở nên nặng nề. Mặt khác, cơ chế phân bổ hạn ngạch nhập cư của EU yêu cầu các nước phải chia sẻ gánh nặng với Italy và Hy Lạp lại vấp phải sự

phản đối của những quốc gia nằm sâu trong lục địa vì những nguyên nhân khác nhau như kinh tế, an ninh và chính trị. Như vậy, bất kỳ một giải pháp nào đưa ra cũng sẽ là một bài toán khó khi phải cố gắng cân bằng giữa lợi ích của các quốc gia "đầu chiến tuyến" phía Nam nơi người tị nạn nhập cảnh và đích đến của họ là những nước giàu có ở phương Bắc, đồng thời phải đối phó với sự kiên quyết từ chối tiếp nhận người tị nạn bất chấp chi trích coi nhẹ các giá trị chung của chính quyền một số nước Trung và Đông Âu như Hungary và Ba Lan¹⁵.

Thứ hai, EU nói chung và các nước thành viên nói riêng hoàn toàn bị động trước cuộc khủng hoảng nhập cư. Điều này có thể được giải thích từ hai khía cạnh: Một mặt, nguyên nhân gốc rễ của làn sóng nhập cư bắt nguồn từ những cuộc xung đột vũ trang và bất ổn chính trị từ bên ngoài mà EU không kiểm soát được. Mặt khác, như đã phân tích ở trên, hầu hết yếu tố quyết định khi hình thành chính sách nhập cư của EU đều là những vấn đề mang tính lợi ích; nói cách khác, các nhà hoạch định chính sách sẽ tập trung trả lời câu hỏi "EU có thể được gì?" thay vì cân nhắc cả việc "EU có thể mất gì?". Từ đó dẫn đến bản thân những nỗ lực của EU và các quốc gia thành viên để ngăn chặn dòng người nhập cư tuy quyết liệt nhưng

¹² Quy định (EU) số 604/2013, *EUR-Lex*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0604>

¹³ Harriet Grant và John Domokos (2011), "Dublin regulation leaves asylum seekers with their fingers burnt", *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/07/dublin-regulation-european-asylum-seekers>

¹⁴ Harriet Agerholm (2016), "EU says member states can start deporting refugees and migrants back to Greece from March", *Independent*, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-rope-refugees-migrants-greece-march-a7462921.html>

¹⁵ Jennifer Rankin (2017), "EU court dismisses complaints by Hungary and Slovakia over refugee quotas", *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/06/eu-court-dismisses-complaints-by-hungary-and-slovakia-over-refugees>

cũng chỉ mang tính đối phó nhất thời, rồi rạc và không triệt để. Trong đó có thể kể đến thỏa thuận trao đổi người tị nạn giữa EU và Thổ Nhĩ Kỳ¹⁶; theo đó, với mỗi người tị nạn Syria bất hợp pháp bị gửi trả về Thổ Nhĩ Kỳ, sẽ có một người tị nạn Syria hợp pháp được chấp nhận vào lãnh thổ EU. Kế hoạch 'một đổi một' này trước hết chỉ áp dụng cho người tị nạn Syria, đồng nghĩa sẽ không có một sự đảm bảo nào đối với những người đến từ Afghanistan, Pakistan hay các quốc gia khác. Bên cạnh đó, Cơ quan Tị nạn của Liên hợp quốc cũng bày tỏ lo lắng về khía cạnh đạo đức và pháp lý của thỏa thuận khi nó có khả năng vi phạm luật quốc tế và Công ước Châu Âu về Nhân quyền¹⁷. Việc một số quốc gia thuộc khối Schengen đồng loạt đơn phương tái thiết lập các trạm kiểm soát biên giới với đỉnh điểm là thỏa thuận đóng cửa tuyến đường Balkans đối với tất cả những đối tượng ngoài châu Âu không có thị thực và hộ chiếu hợp lệ vào tháng 3 năm 2016¹⁸ cũng là một trong những giải pháp kiểm soát dòng

người tị nạn đáng chú ý, dù không được trực tiếp tài trợ từ Brussels. Hàng nghìn kilomet hàng rào được dựng lên cùng sự hiện diện của quân đội tại biên giới các nước châu Âu đang đi ngược lại với tầm nhìn và những giá trị về tự do và hội nhập của chính EU. Theo Ủy ban Châu Âu, biện pháp này không những không giải quyết được thách thức của cuộc khủng hoảng di cư, đòi hỏi chi phí kinh tế, chính trị và xã hội không lồ cho EU và các nước thành viên, mà còn gây cản trở cho hợp tác tư pháp và cảnh sát vốn là một yếu tố quan trọng trong quá trình hội nhập châu Âu¹⁹. Bên cạnh đó, bất kỳ một nỗ lực đóng cửa biên giới đơn lẻ nào cũng sẽ chỉ gây thêm áp lực lên dòng người tị nạn và buộc họ phải tìm những con đường khác, dù có nguy hiểm hơn, để vào được lãnh thổ châu Âu.

Thứ ba, một nguyên nhân lớn khác nằm ở chính sự mâu thuẫn nội tại của EU khi buộc phải đem lợi ích và an ninh của các quốc gia thành viên lên bàn cân cùng những cam kết về đảm bảo nhân quyền. Đây không chỉ là hai yếu tố quan trọng định hình nên chính sách nhập cư của EU, mà việc đảm bảo cân bằng được hai khía cạnh này còn có ý nghĩa sống còn trong việc xây dựng và củng cố hình ảnh một châu Âu gắn kết, tự do

¹⁶ EU-Turkey Statement & Action Plan (2018), *Legislative Train Schedule, Towards a New Policy on Migration*, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

¹⁷ William Spindler và Jonathan Clayton (2016), "UNHCR expresses concern over EU-Turkey plan", *UNHCR, The UN Refugee Agency*, <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56dec1546/unhcr-expresses-concern-eu-turkey-plan.html>

¹⁸ Triantafyllos Karantantos và Ioannis Armakolas (2016), "Building fences and closing borders: Experience and implications", *Balkan HumanCorridor, Essays on the Refugee and Migration Crisis from Scholars and Opinion Leaders in Southeast Europe*, Columbia University, http://navarinonetwork.org/pdf/Balkan_Human_Corridor_e-book.pdf

¹⁹ European Commission (2016), *Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council. Back to Schengen A Roadmap*, Brussels, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf

và dân chủ - biểu tượng góp phần tạo nên quyền lực mềm của EU trong quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, trong bối cảnh cuộc khủng hoảng nhập cư đầy biến động hiện nay, nỗ lực bảo vệ chủ quyền và an ninh quốc gia của bất kỳ nước thành viên nào cũng có thể đi ngược lại với những giá trị dân chủ và nhân quyền mà EU đã gây dựng và truyền bá. Một ví dụ cụ thể là thỏa thuận đóng cửa biên giới của các nước thuộc vùng Balkan đã bị nhiều quan chức Liên hợp quốc chỉ trích nặng nề vì vi phạm pháp luật quốc tế về nhân quyền và tị nạn²⁰. Trong khi đó, việc EU yêu cầu các nước thành viên tham gia chương trình phân bổ hạn ngạch nhập cư, đe dọa ngừng hỗ trợ tài chính đối với các quốc gia phân phối lại vấp phải cáo buộc không tôn trọng chủ quyền và an ninh quốc gia từ chính những nước này. Như vậy, trong khi hình ảnh những người tị nạn lênh đênh trên biển, bị chặn lại ở biên giới, bị trục xuất hay bỏ mặc tại các trại tập trung với điều kiện sống tệ hại liên tục khiến EU phải đối mặt với những nghi vấn đạo đức và nhân quyền, thì một làn sóng bất bình khác xuất phát từ các nước thành viên lại đe dọa nghiêm trọng đến sự đoàn kết và thống nhất của EU. Điều này đang đặt chính sách nhập cư châu Âu tại một ngã ba đường giữa hai giá trị cơ bản mà EU đều có trách nhiệm phải đảm bảo: một bên là chủ quyền, an ninh và lợi ích quốc gia của

các nước thành viên; với bên còn lại là các giá trị dân chủ, tự do và nhân quyền đang ngày càng có vị trí quan trọng trong chính trị quốc tế.

Từ những nguyên nhân trên, không khó để nhận thấy rằng nhiệm vụ xử lý khủng hoảng nhập cư của EU về bản chất chính là xử lý xung đột trong các mục tiêu trọng tâm giữa EU và các quốc gia thành viên, giữa các quốc gia thành viên với nhau và trong chính nội tại EU. Trong đó, thể tiến thoái lưỡng nan của EU giữa hai luồng áp lực từ cả nội khối và ngoại khối đang trở thành một vấn đề đáng lo ngại. Với tư cách là mô hình liên kết khu vực thành công nhất đồng thời đóng vai trò là một quyền lực tiêu chuẩn trong quan hệ quốc tế, EU sẽ phải nghiêm túc cân nhắc về một giải pháp cân bằng được lợi ích quốc gia và các giá trị nhân quyền trước khi mất đi sự tin nhiệm từ cả các nước thành viên cũng như cộng đồng quốc tế.

3. Thế lưỡng nan của châu Âu: Nhân quyền hay An ninh quốc gia?

Khái niệm an ninh truyền thống đã thay đổi kể từ sau Chiến tranh Lạnh, quốc gia không còn là trung tâm trong các cuộc tranh luận về an ninh, cũng như sự đối đầu giữa các cường quốc không còn là mối đe dọa duy nhất đến an ninh toàn cầu. Theo Rothchild, khái niệm an ninh đã thay đổi, hay nói cách khác đã 'mở rộng', theo bốn cách thức khác nhau²¹. Một trong số đó là sự mở rộng theo

²⁰ United Nation (2016), "UN rights chief warns police agreement by five European countries will worsen refugee crisis", *UN News*, <https://news.un.org/en/story/2016/02/523062-un-rights-chief-warns-police-agreement-five-european-countries-will-worsen>

²¹ Emma Rothschild (1995), "What Is Security?", *Daedalus*, 124(3), The Quest for World Order, tr.53-

chiều ngang: từ phạm vi quân sự, khái niệm an ninh giờ đây đã bao trùm lên các lĩnh vực khác như chính trị, kinh tế, xã hội, môi trường và 'con người'. Ngoài ra, sự mở rộng theo hướng từ dưới lên trên cũng là một xu hướng dễ nhận thấy: theo đó, trách nhiệm đảm bảo an ninh được khuếch tán từ cấp độ quốc gia sang cấp độ thể chế xuyên quốc gia và siêu quốc gia mà EU là một ví dụ.

Như vậy, có thể thấy trách nhiệm không hề nhẹ nhàng mà EU đang phải gánh vác trong việc đảm bảo an ninh - giờ đây đã vượt xa khỏi khái niệm truyền thống - cho các quốc gia thành viên. Đặc biệt, việc giải quyết những vấn đề an ninh gắn với hiện tượng nhập cư như nguy cơ mất ổn định xã hội, gây xói mòn chủ quyền quốc gia hay bản sắc dân tộc lại càng là thách thức không hề đơn giản cho EU bởi một số nguyên nhân sau: *Thứ nhất*, đây là những vấn đề phát sinh sau khi tiếp nhận người nhập cư, do đó ít nhiều không nằm trong cân nhắc của EU khi hoạch định chính sách. Như đã phân tích ở trên, phản ứng của EU vì vậy sẽ chủ yếu mang tính đối phó bị động và không triệt để. *Thứ hai*, không rõ ràng như một vụ tấn công khủng bố, những mối đe dọa an ninh nói trên xuất phát từ cảm giác lo ngại và bất an của người dân, do đó có thể tích tụ và phát triển dần theo thời gian, không dễ nhận biết, đồng thời có thể không giống nhau về mức độ giữa các quốc gia thành viên. Ví dụ, một xã

hội có tính đồng nhất cao như Phần Lan coi 0,3% dân số nhập cư là mối đe dọa đến bản sắc dân tộc; trong khi với người dân Thụy Sĩ, tỉ lệ người nhập cư có thể lên đến 14,7% dân số²². *Thứ ba*, việc coi hiện tượng nhập cư là một trong những nguyên nhân đe dọa đến an ninh quốc gia có thể sẽ làm suy yếu các yêu cầu về đảm bảo và thúc đẩy nhân quyền, vốn là nền tảng cho bản sắc và sự ổn định xã hội trong các nền dân chủ tự do hiện đại mà châu Âu là điển hình.

Một lần nữa, mâu thuẫn giữa nhiệm vụ đảm bảo an ninh quốc gia và yêu cầu thúc đẩy các giá trị nhân quyền cần được nhìn nhận như một vấn đề nghiêm trọng, không những đang đẩy EU vào thế lưỡng nan trong việc đưa ra một giải pháp hiệu quả đối với vấn đề nhập cư trước mắt, mà về lâu dài còn đang đe dọa trực tiếp đến sự đoàn kết và thống nhất trong nội bộ EU, cũng như quyền lực mềm của EU trong quan hệ quốc tế.

Khi bàn đến phản ứng và giải pháp mà các quốc gia tiếp nhận lựa chọn để đối phó với vấn đề nhập cư, tác giả O'Neill RAF đã đưa ra hai xu hướng giải pháp chính:

Thứ nhất, các quốc gia có thể lựa chọn kiểm soát vấn đề bằng cách ngăn chặn hoặc hạn chế dòng người nhập cư vào nước

²² Wing Commander P. E. O'Neill RAF (2006), "The European Union and Migration: Security versus Identity?", *Defence Studies*, 6(3), tr.322-350, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14702430601060149>

mình²³. Giải pháp đưa ra sẽ là một loạt các rào cản, vật lý hoặc pháp lý, nhằm ngăn chặn dòng người nhập cư hoặc chỉ mở cửa cho những cá nhân thỏa mãn các điều kiện nhất định nhằm giảm thiểu tác động đến an ninh và trật tự xã hội. Rõ ràng EU và các quốc gia thành viên ít nhiều đang nghiêng về hướng giải quyết này dựa trên những nỗ lực thắt chặt, thậm chí đóng cửa biên giới hay gửi trả người tị nạn về nơi họ đã rời đi. Tuy nhiên, như đã nhiều lần đề cập ở trên, hành động quyết liệt ngăn chặn người nhập cư của một số quốc gia EU có thể sẽ vi phạm những cam kết về nhân quyền của chính EU, bao gồm các quy định trong Công ước của Liên hợp quốc về Người tị nạn năm 1951²⁴. Hơn nữa, đây chắc chắn không phải là giải pháp có tính hiệu quả lâu dài khi những nỗ lực đóng cửa biên giới đơn lẻ có khả năng sẽ gây thêm áp lực lên dòng người tị nạn và buộc họ phải tìm những con đường khác. Ngoài ra, khi đặt ngoài bối cảnh cuộc khủng hoảng, việc phải đối mặt với thái độ tiêu cực của quốc gia tiếp nhận sẽ chỉ khiến cộng đồng người nhập cư tập hợp lại cùng nhau, nuôi dưỡng sự khác biệt và kích thích các phản ứng thù địch, từ đó càng thúc đẩy nguy cơ đe dọa an ninh.

Thứ hai, các nước tiếp nhận có thể tìm cách củng cố bản sắc và sự thống nhất trong nội bộ quốc gia, từ đó giảm bớt nguy cơ đe

dọa an ninh từ người nhập cư²⁵. Giải pháp này có thể đạt được thông qua các biện pháp hỗ trợ nhằm tạo điều kiện cho người nhập cư nhanh chóng hội nhập vào xã hội và nền văn hóa bản địa. Tuy là một hướng tiếp cận hứa hẹn sẽ giải quyết được những mối lo dài hạn của EU trong vấn đề kiểm soát nhập cư, song bên cạnh việc không thể coi đây là giải pháp hiệu quả đối với cuộc khủng hoảng nhập cư trước mắt, thì việc đòi hỏi hình thành một ý thức đồng nhất giữa công dân bản địa và người nhập cư cũng là điều không hề dễ dàng. Ngoài khó khăn liên quan đến việc thay đổi bản sắc và tính cách dân tộc, việc tác động buộc cộng đồng người nhập cư phải chấp nhận và tuân theo các chuẩn mực xã hội của quốc gia tiếp nhận còn bị cho rằng đang đi ngược lại với các quan niệm về tự do và dân chủ của châu Âu khi cố gắng triệt tiêu sự khác biệt văn hóa. Tuy nhiên, giải pháp này dường như lại đang được Thủ tướng Đức Angela Merkel ủng hộ khi bà tuyên bố rằng nỗ lực xây dựng một xã hội đa văn hóa tại Đức đã “thất bại hoàn toàn”²⁶. Cùng với làn sóng bài trừ và kỳ thị người nhập cư đã dâng lên ở châu Âu thậm chí còn trước khi cuộc khủng hoảng nhập cư lên đến đỉnh điểm, EU có thể sẽ tự đẩy mình ra xa hơn khỏi các giá trị tự do, dân chủ và nhân quyền của chính mình.

²³ Wing Commander P. E. O'Neill RAF, “The European Union and Migration: Security versus Identity?”, tài liệu đã dẫn.

²⁴ The Refugee Convention (1951), <https://www.refugees.org/4ca34be29.pdf>

²⁵ Wing Commander P. E. O'Neill RAF, “The European Union and Migration: Security versus Identity?”, tài liệu đã dẫn.

²⁶ “Xã hội đa văn hóa” bất thành ở Đức”, *BBC News*, 2010.

https://www.bbc.com/vietnamese/world/2010/10/101017-017_guynh_multiculturalism_failed

Dù là cưỡng chế nhằm ngăn chặn người nhập cư hay nỗ lực đồng hóa cộng đồng người nhập cư trong tâm trạng kỳ thị và bài trừ sự khác biệt, bài toán nhập cư của EU đều sẽ không đi đến được một kết quả tốt đẹp. Về mặt lý thuyết, EU sẽ cần kết hợp cả hai giải pháp trên để có thể giải quyết vấn đề cả về ngắn hạn và dài hạn, nhưng quan trọng nhất vẫn là đảm bảo các giá trị nhân quyền sẽ thật sự là 'sợi chỉ bạc xuyên suốt' trong các chính sách nhập cư của mình, chứ không chỉ riêng trong chính sách đối ngoại như những gì bà Catherine Ashton từng khẳng định²⁷. Trong bối cảnh hiện tại của EU, sự mâu thuẫn và cạnh tranh giữa các biện pháp đảm bảo an ninh và các yêu cầu thúc đẩy nhân quyền cho thấy xu hướng coi trọng an ninh quốc gia dường như đang chiếm ưu thế. Chính sách kiểm soát và ngăn chặn làn sóng tị nạn của EU nói chung và các quốc gia thành viên nói riêng từ cuộc khủng hoảng vừa qua cho đến hiện tại đã liên tục gặp phải những lời chỉ trích nặng nề, rằng EU đang dựng nên một 'pháo đài châu Âu'²⁸, trong đó quyền hợp pháp của những người tị nạn bị coi nhẹ và phụ thuộc vào các mối lo ngại về an ninh. Cách tiếp cận thiếu cân bằng này của EU có thể thành công trong việc củng cố

biên giới và ngăn chặn dòng người nhập cư tiếp cận lãnh thổ châu Âu, song hậu quả mà EU phải gánh chịu có thể sẽ nặng nề hơn cả những vấn đề an ninh mà Liên minh đang cố gắng giải quyết. Vấn đề nhận mình là "nhà vô địch" trong việc tôn trọng và thúc đẩy các giá trị nhân quyền, EU lại đang thất bại trong việc thừa nhận và đảm bảo quyền cơ bản của những người tị nạn - điều sẽ làm suy yếu bản sắc và sức mạnh của EU trong cộng đồng quốc tế.

Không một quốc gia nào vốn không có khả năng đối phó với người nhập cư, EU cũng không là ngoại lệ. Tuy nhiên, để có thể đưa ra một chính sách nhập cư hiệu quả trên cơ sở cân bằng được các lợi ích và giá trị của châu Âu, EU nói chung và các quốc gia thành viên nói riêng sẽ cần dừng việc đổ trách nhiệm cho người nhập cư và tị nạn vì những rủi ro an ninh, cũng như không thể coi việc đóng cửa biên giới là giải pháp đúng đắn cho những thách thức mà hệ thống kiểm soát nhập cư mang lại. Bên cạnh việc áp dụng những biện pháp cứng rắn, các cuộc đối thoại an ninh giờ đây sẽ cần thúc đẩy đảm bảo các giá trị nhân quyền trong chính sách nhập cư, đồng thời nhấn mạnh việc củng cố sự đoàn kết và nâng cao năng lực nội khối của EU. Bằng cách này vấn đề nhập cư sẽ được tiếp cận dưới một lăng kính cân bằng, phù hợp với tầm nhìn và các giá trị mà EU theo đuổi, góp phần củng cố bản sắc của EU, từ đó thúc đẩy an ninh chung của không chỉ các quốc gia thành viên mà còn của toàn châu Âu.

²⁷ European Parliament (2010), *Human rights - a silver thread through all external policies*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20101215IPR10432/human-rights-a-silver-thread-through-all-external-policies>

²⁸ Tazreena Sajjad (2018), "What's in a name? 'Refugees', 'migrants' and the politics of labelling", *Race & Class*, 60(2), tr.40-62, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0306396818793582>