

CHÍNH SÁCH NHẬP CỬ CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ CỦA MỘT SỐ NƯỚC THÀNH VIÊN MỚI ĐÔNG ÂU

TS. Nguyễn An Hà
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Trong suốt hơn nửa thế kỉ qua, nhằm bảo đảm hòa bình ổn định và thịnh vượng trong khu vực, quá trình liên kết châu Âu đã phát triển không ngừng cả về chiều rộng lẫn chiều sâu. Cho đến nay, EU đã trải qua 5 lần mở rộng, đưa số thành viên lên 15, 25 rồi 27 và vẫn đang chuẩn bị kết nạp thêm các thành viên mới Nam Âu. Từ cộng đồng liên kết về than thép, đến nay EU đã trở thành một tổ chức khu vực điển hình dựa trên 3 trụ cột: kinh tế; chính sách đối ngoại và an ninh chung; chính sách về tư pháp và nội vụ chung. Quá trình nhất thể hoá châu Âu đang tạo ra những khái niệm mới, giá trị mới trong liên kết khu vực như: công dân châu Âu, Quốc hội Châu Âu, Ngân hàng Châu Âu, đồng tiền chung Châu Âu, rồi Hiến pháp Châu Âu..., như ông Romario Prodi nhận định về sự kiện EU kết nạp 10 thành viên mới vào ngày 01/5/2004: “Chúng ta không chỉ làm thay đổi châu Âu, mà đang sáng tạo ra châu Âu”. Cùng với dự thảo về Hiệp ước Hiến pháp của Liên minh Châu Âu, trong giai đoạn hiện nay, EU đang nỗ lực hướng tới một chính sách nhập cư chung cho toàn khu vực. Bài viết này đề cập tới quá trình phát triển của chính sách nhập cư của Liên minh Châu Âu, những tác động của chính

sách này tới các nước thành viên nói chung và tới các nước thành viên mới Đông Âu cũng như sự điều chỉnh của những nước này.

I. Chính sách nhập cư của Liên minh Châu Âu

1. Sơ lược quá trình phát triển

Các hiệp ước là cơ sở pháp lý quan trọng nhất mang tính hiến định mà các nước thành viên cam kết cùng nhau xây dựng Liên minh Châu Âu từ khi thành lập đến nay và sự phát triển của chính sách nhập cư chung của EU cũng gắn liền với các hiệp ước.

Ngay từ Hiệp ước Rome, Hiệp ước sáng lập EC, lĩnh vực nhập cư và cư trú được xem như thuộc về chủ quyền của mỗi quốc gia, nên không có điều khoản nào định hướng cho việc liên kết trong các lĩnh vực này. Tuy nhiên, đến năm 1993, sự ra đời của thị trường thống nhất cùng với triển vọng mở rộng Liên minh sang các nước Trung - Đông Âu đã gia tăng áp lực nhập cư lên toàn thể cộng đồng, đòi hỏi phải có một chính sách chung của EU, kết hợp với các chính sách của từng quốc gia để vận hành hiệu quả chính sách này trong toàn khu vực.

Bắt đầu từ Hiệp ước Masstricht năm 1993, tới Hiệp ước Amsteddam năm 1999,

chính sách nhập cư của Liên minh Châu Âu nói chung ngày càng có vai trò quan trọng trong quá trình liên kết khu vực và được quan tâm nhiều hơn, nhằm hướng tới xây dựng một chính sách thống nhất. Tháng 5/2004, thời điểm kết nạp các thành viên mới, cũng là thời điểm kết thúc thời gian quá độ 5 năm kể từ Hiệp ước Amsteddam nhằm xây dựng một hệ thống nhập cư và di trú chung trên toàn EU. Hội nghị thượng đỉnh Tampere đã thông qua kế hoạch đầy tham vọng này để tạo nên “một khu vực tự do, an toàn và công bằng”. Cùng với dự thảo Hiệp ước Hiến pháp, lĩnh vực nhập cư trở thành trách nhiệm chung của cả Cộng đồng. Để thực hiện những tinh thần này, Hiệp ước Tampere đưa ra những giải pháp cần phát triển: “Hợp tác với các nước thứ ba”; Xây dựng một hệ thống cư trú chung; Những biện pháp hội nhập đảm bảo sự công bằng đối với công dân các nước thứ ba và quản lý dòng người nhập cư. Những chính sách này được xây dựng thành một catalog các giải pháp cần phải thực hiện trong vòng 5 năm.

Đến tháng 11/2004, Hội nghị Brussel thông qua chương trình cho trụ cột tư pháp và nội vụ, được gọi là Chương trình Hague, đưa ra những điều kiện chính trị cho việc giải quyết các vấn đề nhập cư trong vòng 5 năm, nhưng đã ít tham vọng hơn so với Hội nghị Tampere. Chương trình Hague nhấn mạnh sự cần thiết phải trao đổi thông tin và kinh nghiệm, nhưng không động chạm tới quyền hạn của các nước thành viên, mà chỉ kêu gọi các nước thành viên và các thể chế của Liên minh Châu Âu phát triển những nguyên tắc chung có chú trọng tới tính gắn

kết trong khuôn khổ EU về nhập cư. Cho đến nay, mặc dù được liên tục điều chỉnh nhằm hướng tới một chính sách chung của Cộng đồng, nhưng về cơ bản chính sách nhập cư của EU vẫn chịu sự điều chỉnh của những văn bản này.

2. Những đặc điểm nổi bật của chính sách nhập cư của EU

Thứ nhất, đây là một nội dung quan trọng trong liên kết của Liên minh Châu Âu.

Mặc dù không đề cập cụ thể tới lĩnh vực nhập cư, nhưng trong Hiệp ước Rome đã qui định về quyền tự do di chuyển của người lao động, các cá nhân được đảm bảo tự do di chuyển, chọn việc làm và bảo đảm các điều kiện xã hội tối thiểu ở bất cứ nước thành viên nào mà họ cư trú. Tuy nhiên, chỉ đến đầu những năm 1990, khi thị trường thống nhất châu Âu được hình thành với mục đích đảm bảo sự tự do luân chuyển các nguồn lực cho sản xuất như hàng hóa, vốn, dịch vụ và sức lao động trong toàn liên minh thì nhu cầu về một chính sách nhập cư tầm khu vực càng trở nên cấp thiết. Nếu không có sự tự do di chuyển của con người hay sức lao động trong nội Khối thì không thể hình thành nên thị trường thống nhất nói riêng và càng không thể nói tới nhân quyền, tới sự tự do, bình đẳng, những giá trị cao đẹp luôn được tôn trọng và hướng tới của EU. Chính vì vậy mà Hiệp ước Maastricht, Hiệp ước thành lập EU đã qui định các nước không chỉ liên kết trong lĩnh vực kinh tế mà còn phải liên kết trong các lĩnh vực về an ninh đối ngoại và về tư pháp nội vụ. Trên cơ sở này, một chính sách chung về nhập cư được hình thành và

cho đến nay việc tự do luân chuyển của con người đã có những bước tiến dài.

Thứ hai, đây là lĩnh vực chính sách luôn có sự cân bằng giữa lợi ích siêu quốc gia và lợi ích quốc gia, rất đa dạng và được thực hiện từng bước.

Từ Hiệp ước Amsteddam năm 1999, để thúc đẩy việc nhất thể hóa chính sách nhập cư, Liên minh một mặt kêu gọi chuyển các vấn đề trong lĩnh vực nhập cư từ nguyên tắc đồng thuận sang nguyên tắc đa số đủ thẩm quyền (Qualified Majority Vote - QMV), mà các thể chế siêu quốc gia của EU đóng vai trò quyết định hơn. Mặt khác, Hội đồng đưa ra một loạt các qui định và nghị định chỉ thị cho các nước thành viên trong lĩnh vực cư trú và nhập cư. Chương trình Hague tháng 11/2004 tiếp tục kêu gọi việc thông qua chính sách trong các lĩnh vực này, chuyển từ đồng thuận sang đa số đủ thẩm quyền QMV.

Chính sách nhập cư là một công cụ quan trọng trong việc đảm bảo an ninh và phát triển của mỗi quốc gia, là chủ quyền quốc gia bất khả xâm phạm. Trong bối cảnh mới, đối phó với tình hình mới, chính sách và chiến lược về quản lý nhập cư của mỗi quốc gia cũng phải thay đổi. Đương nhiên, chính sách này là khác nhau ở những nước khác nhau, phụ thuộc vào đặc thù về nhập cư, quan điểm của hệ thống chính trị, cũng như những lợi ích quốc gia và sự đồng thuận của xã hội. Chính sách này còn chịu tác động bởi các yếu tố lịch sử, kinh tế và phụ thuộc vào vị trí địa lý của từng quốc gia. Trong quá trình liên kết EU, việc xây dựng một chính sách chung về nhập cư luôn đòi hỏi có sự cân

bằng giữa những giá trị của EU nói chung và lợi ích của từng quốc gia thành viên. Các nước thành viên một mặt muốn xây dựng một chính sách nhập cư chung cho EU nhằm đảm bảo cho tiến trình liên kết về kinh tế, chính trị trong khu vực, củng cố hòa bình, ổn định và an ninh cho cả Liên minh, mặt khác vẫn muốn duy trì quyền hạn của mình trong lĩnh vực quan trọng này. Vì thế, cũng như các vấn đề về an sinh xã hội, tư pháp và nội vụ, việc ra quyết định trong lĩnh vực này vẫn tuân theo nguyên tắc đồng thuận, tức là có sự tán thành tuyệt đối của tất cả các nước thành viên.

3. Một số nét cơ bản về chính sách nhập cư của Liên minh Châu Âu

Có thể thấy rằng nhu cầu xây dựng một chính sách nhập cư chung của EU trước hết là nhằm giải quyết vấn đề “đối nội”, đảm bảo sự mở cửa thông thương giữa các nước thành viên và sự tự do đi lại của các công dân EU; Sau đó mới tới các mục tiêu “đối ngoại”, thực thi chính sách nhập cư chung, bảo đảm an ninh toàn khu vực, thu hút nguồn lực cho thị trường lao động, phổ biến các giá trị của EU như bảo vệ người tị nạn, người xin cư trú...

3.1. Hiệp ước Schengen, công cụ thúc đẩy tự do luân chuyển nội Khối

Cho đến năm 1993, khi thị trường thống nhất ra đời, Liên minh Châu Âu đã đạt được sự tự do luân chuyển của 3 yếu tố của sản xuất là hàng hoá, vốn, và dịch vụ, còn yếu tố thứ tư là tự do luân chuyển của sức lao động vẫn rất hạn chế.

Kết quả của những nỗ lực nhằm thúc đẩy sự tự do luân chuyển của con người là một loạt những thoả thuận được biết đến như là Hiệp định Schengen. Ngày 14/6/1985, Pháp, Đức, Bỉ, Hà Lan và Luxembourg đã nhóm họp tại thành phố Schengen của Luxembourg và đã kí kết Hiệp ước Schengen. Hiệp ước kêu gọi xoá bỏ các chế độ kiểm tra về hộ chiếu và các kiểm soát khác giữa các nước tham gia và thiết lập một đường biên giới chung với bên ngoài. Các nước khác cũng bắt đầu tham gia vào Schengen, Italia năm 1990, Bồ Đào Nha năm 1991, Tây Ban Nha năm 1992, Áo năm 1995, Phần Lan, Thụy Điển và Đan Mạch năm 1996. Hệ thống thông tin Schengen (SIS) được thiết lập. Đây là hệ thống dữ liệu máy tính quốc tế cho phép các nước có thể lưu giữ và chia sẻ thông tin về người nhập cư nước ngoài, những người cư trú chính trị, tội phạm và những người đang thuộc diện theo dõi của các cơ quan an ninh các nước.

Hiệp ước Amstedam chính thức đưa Schengen vào khuôn khổ liên kết chung của EU như là “Schengen acquis”. Bộ luật Schengen bao gồm Hiệp ước Schengen 1985, Công ước Schengen 1990 cũng như các quyết định và thoả thuận khác trong quá trình thực hiện Schengen. Khi Hiệp ước Amstedam có hiệu lực năm 1999, quyền hạn ra quyết định của Schengen thuộc về Hội đồng Bộ trưởng EU.

Mặc dù Schengen chính thức trở thành một nội dung liên kết của EU, nhưng không phải áp dụng cho tất cả các nước thành viên. Khi EU mở rộng tháng 5/2004, 10 thành viên

mới đều mong muốn tham gia vào Schengen, nhưng họ chưa đáp ứng được các yêu cầu của luật này. Trước khi có thể hoàn toàn tham gia vào Schengen cũng như xoá bỏ các kiểm soát biên giới nội Khối, các nước thành viên mới phải thực hiện việc trao đổi số liệu và liên kết với hệ thống thông tin cần thiết cho Schengen và phải chứng tỏ kiểm soát hiệu quả đường biên giới của mình. Phải đến cuối năm 2007, các nước như Ba Lan, Séc, Hungary, Slovakia ...mới hoàn toàn gia nhập Schengen.

Việc hoàn thiện chính sách di cư trong nội Khối càng thúc đẩy nhu cầu về một chính sách nhập cư chung ở tầm khu vực với các nước ngoài Khối.

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

Mục tiêu cao nhất của chính sách nhập cư chung của Liên minh Châu Âu nhằm bảo đảm an ninh và ổn định khu vực, các lợi ích phát triển cũng như phổ biến các giá trị của EU về dân chủ, nhân quyền với thế giới. Những nội dung của lĩnh vực này rất phức tạp, liên quan tới nhiều chính sách, luật pháp của từng nước thành viên cũng như của cả Liên minh.

Nhìn chung, có thể chia chính sách nhập cư của EU thành các nội dung:

- *Kiểm soát nhập cư hợp pháp*: Bao gồm nhập cư kinh tế: vào EU lao động, kinh doanh, học tập, chữa bệnh, du lịch v.v... Ngoài ra, chính sách đoàn tụ gia đình, chính sách đối với người tị nạn và đối với những người xin cư trú chính trị cũng được xem là

nhập cư hợp pháp, mang tính nhân đạo và truyền bá giá trị của EU.

- *Tăng cường hội nhập*: Đây là những chính sách giúp cho người nhập cư hòa nhập vào cộng đồng, có cuộc sống ổn định.

- *Tăng cường an ninh*: Chống nhập cư trái phép, chống khủng bố, buôn lậu, buôn bán người qua biên giới...

Phụ thuộc vào bối cảnh khu vực và thế giới mà trong từng giai đoạn Liên minh cũng như các nước thành viên có những ưu tiên khác nhau đối với các nội dung này. Dưới đây là một số hoạt động cụ thể của EU trong các nội dung này.

Nhập cư hợp pháp

Ủy ban Châu Âu đã đưa ra đề án hướng tới chính sách chung của EU (COM 2003/336 final), nhấn mạnh về tiềm năng quan trọng của người di cư và việc nhập cư của họ. Nhu cầu về nhập cư vào những lĩnh vực và các vùng cụ thể của EU luôn được Ủy ban Châu Âu và Hội đồng Châu Âu quan tâm. Các nước thành viên cũng luôn xem xét việc thúc đẩy nhập cư nhằm đối phó với nhu cầu về lao động trong một lĩnh vực cụ thể hay đối phó với sự thay đổi dân số. Tuy nhiên vẫn chưa có những chỉ dẫn chung về thị trường lao động trên toàn Liên minh, nên vẫn chưa có mối quan tâm chung rộng rãi về chính sách thống nhất trong lĩnh vực này.

Nghị định của Ủy ban Châu Âu tháng 6/2001 (COM 2001 386) đưa ra những định nghĩa, tiêu chuẩn và thủ tục chung cho công dân các nước thứ ba đang làm việc ở EU với nguyên tắc tôn trọng quyền hạn của các nước

thành viên trong việc hạn chế nhập cư kinh tế.

Trong chương trình Hague, Hội đồng Châu Âu đề cập tới vai trò quan trọng của nhập cư trí thức trong nền kinh tế tri thức ở châu Âu, nhằm đóng góp cho việc thực hiện Chiến lược Lisbon. Các nước thành viên vận dụng những tinh thần này vào điều chỉnh chính sách cụ thể của mình.

Bảo vệ người tị nạn cũng như hạn chế dòng người tị nạn cũng là ưu tiên hàng đầu của EU từ những năm 1990 do những bất ổn ở Nam Âu, cuộc chiến Chesnia, xung đột ở Bắc Phi. Nhằm khẳng định những giá trị của EU về tự do, nhân quyền, thể chế dân chủ và hiệu lực pháp luật, EU tiếp tục cam kết thực hiện Công ước về tị nạn Gionevơ 1951.

EU tăng cường quan hệ với các nước thứ ba có dòng người tị nạn vào EU nhằm cải thiện khả năng quản lý người di cư của những nước này và bảo vệ người tị nạn, ngăn cản di cư bất hợp pháp, cải thiện năng lực kiểm soát biên giới. EU cũng đã thành lập Quỹ Châu Âu cho người tị nạn giai đoạn 2005-2010, nhằm hỗ trợ cho các nước thành viên có người tị nạn nhập cư.

Hội nhập của những người nhập cư ở EU

Bảo đảm sự hội nhập của những người nhập cư, Hiệp ước Amsterdam qui định nguyên tắc không phân biệt đối xử và qui định thẩm quyền cho Hội đồng Châu Âu “thực hiện những hành động cần thiết nhằm chống lại phân biệt đối xử về giới tính, chủng tộc hoặc sắc tộc, tín ngưỡng hoặc tôn

giáo, tuổi tác hoặc xu hướng giới tính.”. Trên cơ sở này Hội đồng đã đưa ra Nghị định về chống phân biệt chủng tộc, 2000/43/EC và Nghị định về Chống phân biệt Đối xử đối với người lao động, 2000/78/EC.

Việc đoàn tụ gia đình cũng là một khía cạnh quan trọng trong chính sách nhập cư hiện đang là yếu tố thu hút nhiều người nhập cư tới EU được đề cập tới trong Nghị định 2003/86/EC sau một thời gian đàm phán dài của Hội đồng.

Đồng thời các quyền của công dân nước thứ ba đã sinh sống lâu dài ở EU cũng được Hội đồng qui định trong Nghị định 2003/109/EC. Để tăng cường hội nhập của người nhập cư, Ủy ban Châu Âu cũng đưa ra một loạt các biện pháp như Chiến lược Lao động Châu Âu EES năm 2003 và thực hiện nhiều chương trình thử nghiệm nhằm hội nhập người nhập cư, sử dụng các mạng lưới hỗ trợ và các kinh nghiệm tốt. Có thể nói, việc hội nhập của công dân các nước thứ ba vào Cộng đồng phụ thuộc vào các chính sách hội nhập toàn diện, từ hội nhập vào thị trường lao động tới giáo dục và khả năng ngoại ngữ, vấn đề nhà ở, dịch vụ y tế và xã hội, quốc tịch/công dân ..., và tất cả những lĩnh vực này vẫn thuộc về thẩm quyền của mỗi quốc gia thành viên.

Chương trình Hague nhấn mạnh sự cần thiết phải trao đổi thông tin và kinh nghiệm, nhưng không động chạm tới quyền hạn của các nước thành viên, mà chỉ kêu gọi các nước thành viên và các thể chế châu Âu phát triển những nguyên tắc chung có nhấn mạnh

tới tính gắn kết của khuôn khổ châu Âu về nhập cư.

Tăng cường an ninh khu vực

Sau sự kiện khủng bố ở NewYork năm 2001, rồi ở London và Madrid năm 2004, Chương trình Hague nhấn mạnh cuộc chiến chống chủ nghĩa khủng bố là một trong những nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu của trụ cột tư pháp và nội vụ. Về thông tin: Hệ thống thông tin Schengen SIS I và SIS II cùng với Hệ thống thông tin thị thực VIS đang được hoàn thiện. Ngoài ra còn có hệ thống xác định vân tay của những người xin cư trú EURODAC và một hệ thống dữ liệu ảnh FADO để chống nạn nhập cư bất hợp pháp. Đồng thời EU cũng tăng cường kiểm soát biên giới và chống nhập cư bất hợp pháp, đặc biệt là biên giới ở các nước thành viên mới với khu vực phía đông và phía nam.

II. Tác động của chính sách nhập cư của EU tới một số nước Đông Âu

Hội nghị thượng đỉnh Copenhagen năm 1993 đưa ra tuyên bố lịch sử rằng việc kết nạp các thành viên mới Trung và Đông Âu sẽ được tiến hành ngay khi các nước này đáp ứng được tiêu chuẩn Copenhagen về kinh tế, chính trị và luật pháp.

Luật pháp cộng đồng với hơn 80 ngàn trang văn bản phải hòa hợp vào luật pháp của các nước thành viên mới và dần dần đưa vào thực thi, bảo đảm hiệu lực pháp luật trong thời gian quá độ, không gây nên tác động tiêu cực cho Cộng đồng. Rõ ràng là việc gia nhập EU có tác động sâu sắc tới mọi lĩnh vực kinh tế, chính trị và xã hội của các nước

Trung - Đông Âu, trong đó có chính sách nhập cư của các nước này.

1. Chính sách nhập cư của Hungary

Cũng như ở các nước Đông Âu khác, năm 1989 là năm diễn ra những biến động sâu sắc ở Hungary. Trong lĩnh vực chính sách nhập cư có hàng loạt các chính sách:

- Năm 1989 thông qua luật di cư và xóa bỏ mọi rào cản hành chính, cho phép công dân Hung tự do nhập cảnh và xuất cảnh khỏi đất nước mình.

- Năm 1993 - 1994 hai đạo luật về nhập cư có hiệu lực: Đạo luật áp dụng đối với công dân Hung và Luật cho nhập cảnh, cư trú, nhập cư của người nước ngoài ở Hungary, nhằm quản lý chặt chẽ việc nhập cư. Luật Công dân khuyến khích việc cư trú 8 năm là điều kiện cần thiết để có quốc tịch. Còn luật kia còn được gọi là Luật Người nước ngoài đòi hỏi các cá nhân phải có ít nhất là 3 năm sống và làm việc ở Hungary, có thể cho phép định cư để được đối xử như người nhập cư.

- Năm 1991, những qui định chặt chẽ được đưa ra nhằm quản lý lao động người nước ngoài.

- Năm 1997, những vấn đề về vượt biên nhập cư trái phép được đặc biệt quan tâm bởi Luật Biên giới và Bảo vệ biên giới.

- Luật cuối cùng trong gói luật về di cư là về vấn đề tị nạn, tri hoãn đến tháng 3/1998 khi mà Luật về Cư trú chính trị có hiệu lực. Những giải pháp này liên quan tới việc Hungary gia nhập Công ước Gionevơ 1951 vào năm 1989.

- Năm 2002, một gói luật pháp mới có hiệu lực nhằm trước hết hòa hợp luật pháp của Hungary với luật pháp EU.

Trong giai đoạn chuẩn bị kết nạp, Liên minh có nhiều văn bản liên quan tới việc điều chỉnh chính sách nhập cư của Hungary như: Nghị định của Hội đồng, số 2003/86/EC, ngày 22/9/2003 về quyền đoàn tụ gia đình; Nghị định 2003/109/EC, ngày 25/11/2003, liên quan tới công dân nước thứ ba cư trú dài hạn; Nghị định của Hội đồng 2004/114/EC, ngày 13/12/2004, chỉ dẫn về các điều kiện cho phép công dân các nước thứ ba nhập cư vì các mục đích học tập, nghiên cứu, trao đổi nghiên cứu. Nghị định số 2005/71/EC, ngày 12/10/2005, về các qui trình cụ thể cho công dân nước thứ ba với mục đích nghiên cứu khoa học...

Có thể nói rằng, chính sách nhập cư của Hungary được định hình phần lớn từ quá trình hòa hợp và chuyển đổi với các nghị định, yêu cầu của Schengen, Chương trình Hague và các luật pháp khác của EU. Trong năm 2007, Hungary có hai luật mới có hiệu lực từ 1/7/2007: Luật số I năm 2007 về nhập cảnh và cư trú của các cá nhân với quyền tự do đi lại và cư trú (FreeA) và Luật số II năm 2007 về nhập cư và cư trú của công dân nước thứ ba (ThirdA). Hai đạo luật này thay cho Luật số XXXIX năm 2001 về nhập cư và cư trú của người nước ngoài (AlienA) đã được thông qua như một phần của quá trình hòa hợp pháp luật với EU.

2. Chính sách nhập cư của Cộng hòa Séc

Ngay từ đầu những năm 1990, Cộng hòa Séc đã thông qua luật liên quan tới nhập cư và bộ luật này đã được xây dựng theo các nguyên tắc pháp luật ở các nước dân chủ và phát triển. Chính sách nhập cư và cư trú của những người nhập cư kinh tế là khá tự do so với một số nước phát triển. Sự chuyển đổi lớn nhất diễn ra qua Đạo luật 326/1999 về việc cư trú của người nước ngoài trên lãnh thổ của Séc (Luật Người nước ngoài) và Luật Cư trú chính trị số 325/199. Cả hai luật này đều được thông qua vào năm 1999 và có hiệu lực từ năm 2000.

Trong quá trình phấn đấu gia nhập EU cộng đồng Séc luôn phải tăng cường kiểm soát nhập cư và đảm bảo chắc chắn rằng mình đối xử với người nhập cư theo các tiêu chuẩn và yêu cầu của Liên minh. Từ năm 2002, Chính phủ đã đặt ra một số mục tiêu cho chính sách nhập cư và tăng cường hoạt động thực hiện:

- Tôn trọng các luật pháp của EU và các chiến lược trong khi tăng cường kiến thức về vai trò quản lý nhà nước trong quá trình nhập cư;
- Phối hợp hành động giữa các cơ quan nhà nước, các tổ chức phi chính phủ liên quan cũng như các tổ chức xã hội dân sự khi thực hiện chính sách nhập cư;
- Hạn chế tất cả các hình thức nhập cư trái phép, bất hợp pháp và tất cả các hoạt động bất hợp pháp liên quan;
- Bảo đảm mở cửa cho những người nhập cư hợp pháp bằng cách không áp đặt

các hạn chế, ủng hộ nhập cư mà làm lợi cho quốc gia và xã hội trong dài hạn.

Trong những năm đầu thế kỉ 21, một loạt các sửa đổi những đạo luật được thông qua. Liên quan tới Luật Cư trú, sự đổi mới nhất (số 57/2005) kết hợp Luật Cư trú của EU vào Luật của Séc. Những điều này bao gồm những tiêu chuẩn tối thiểu áp dụng khi tiếp nhận người xin cư trú, về quyền đoàn tụ gia đình, và tiêu chuẩn quyết định những nước thành viên EU nào có trách nhiệm xử lý đơn xin cư trú. Cũng liên quan tới sự cần thiết phải điều chỉnh các điều khoản khác của Luật EU liên quan tới vấn đề cư trú chính trị, đang có nhiều sửa đổi trong Luật này được tiếp tục thực hiện.

Những điều chỉnh mới nhất về Luật Người nước ngoài năm 2005 phản ánh “Quyết định của EU về đoàn tụ gia đình của công dân các nước thứ ba” nhằm bảo vệ quyền cơ bản của cuộc sống gia đình. Những sửa đổi cũng khuyến khích những người nước ngoài đang cư trú ở Séc cần phải có bảo hiểm y tế. Những yêu cầu này đáp ứng việc Séc tham gia vào Hiệp ước Schengen, cho phép những người không phải là công dân EU có thể tự do đi lại trong EU. Những doanh nghiệp sử dụng người nhập cư bất hợp pháp sẽ bị phát những khoản phí để trục xuất những người này.

Nhờ những nghị định của EU, Luật về việc Đoàn tụ gia đình, những sửa đổi về Luật Lao động (No 435/2994) và Doanh nghiệp nhỏ (số 455/1991) cũng đang trong chương trình nghị sự. Liên quan tới việc định cư dài hạn, thời gian chờ đợi cho phép định cư vĩnh

viễn đã rút từ 10 năm xuống 5 năm. Séc đã gia nhập Hiệp ước Schengen tháng 10/2007.

3. Chính sách nhập cư của Ba Lan

Để hòa hợp luật pháp của mình với các "acquis" của EU, Luật Người nước ngoài của Ba Lan đã được sửa đổi trong năm 2003, có bổ sung thêm chương trình hợp pháp hoá. Từ năm 2004 đến năm 2006, chính sách nhập cư của Ba Lan tiếp tục được điều chỉnh cho phù hợp với các yêu cầu hội nhập của EU. Hai sửa đổi trong Luật Quản lý cư trú, nhập cảnh và xuất cảnh của công dân EU có hiệu lực từ tháng 10/2005 và tháng 8/2006. Việc tham gia vào thị trường lao động của người nước ngoài cũng là đối tượng được điều chỉnh tiếp trong đợt cải tổ năm 2006. Luật mới đơn giản hoá việc tham gia vào thị trường lao động đối với một số loại đối tượng người nước ngoài. Tuy nhiên việc bảo vệ cho lực lượng lao động người bản xứ vẫn tiếp tục là ưu tiên. Từ ngày 1/9/2006, một qui định khác có hiệu lực cho phép các chủ trang trại được sử dụng các lao động theo vụ mùa đến từ các nước láng giềng phía đông Belarus, Nga, Ucraina mà không cần giấy phép làm việc. Tuy nhiên, những người này không được làm việc quá 3 tháng trong 6 tháng cư trú ở Ba Lan.

Khi gia nhập EU, chính sách cư trú của Ba Lan được điều chỉnh nhiều theo những điều khoản của Hiệp định Schengen. Theo những qui định của Hiệp định này, Ba Lan phải đáp ứng việc bảo vệ an ninh biên giới phía đông, nơi trở thành biên giới chung của EU. Ba Lan cũng phải gắn kết chính sách tị nạn của mình với EU và cấp thị thực cho các

công dân của các nước láng giềng phía đông từ ngày 1/10/2003.

Việc thực hiện nghĩa vụ đối với Hiệp ước Schengen dường như là khó khăn hơn đối với Ba Lan, đó là việc áp dụng chế độ thị thực bắt buộc đối với công dân của các nước láng giềng phía đông Ucraina, Belarus và Nga. Nhiều người lo lắng việc áp dụng chế độ này sẽ làm cho việc buôn bán, xuất khẩu vào thị trường các nước này giảm đi, dẫn tới giảm thu nhập cho những người sống ở dọc biên giới với các nước này mà nguồn thu nhập chủ yếu phụ thuộc vào thương mại và dịch vụ. Kết quả là Ba Lan đợi tới tận thời hạn cuối cùng mới áp dụng qui định về thị thực bắt buộc vào tháng 10/2003. Ngoài ra, biên giới phía đông của Ba Lan dài hơn 1.000 km, là đường biên giới dài nhất của EU mở rộng đối với các quốc gia láng giềng phía đông, nên việc bảo đảm an ninh cho đường biên giới này là vấn đề trung tâm trong công việc nội vụ và tư pháp, và tiếp tục phải tăng cường khi Ba Lan tham gia vào Hiệp ước Schengen tháng 12/2007.

Chính sách hội nhập của Ba Lan chỉ áp dụng cho những người tị nạn, đến năm 2007 mở rộng cho những người nước ngoài trong tình trạng tạm thời đình chỉ lệnh trục xuất. Hai nhóm này được bảo đảm tham gia vào các lợi ích xã hội như công dân Ba Lan. Những chương trình này bao gồm các khoá học tiếng Ba Lan cũng như hỗ trợ tìm nhà ở và đăng ký tại các cơ quan lao động. Các chương trình kéo dài hàng năm nhằm liên kết người tị nạn vào thị trường lao động.

Tóm lại, trong và sau quá trình gia nhập Liên minh Châu Âu, chính sách nhập cư của các nước Đông Âu đang ngày càng hòa nhập với luật pháp cộng đồng và đang ngày càng hoàn thiện. Cũng như chính sách nhập cư chung của khu vực, quá trình này cũng rất đa dạng, mỗi nước thực hiện theo tình hình cụ thể, theo những điều kiện đàm phán cụ thể với EU và luôn chịu sự chi phối bởi lợi ích của mỗi quốc gia.

Kết luận

Tháng giêng năm 2008, EU đưa ra đề xuất trong đó chỉ rõ năm ưu tiên trong chính sách nhập cư chung của EU:

- Nhập cư hợp pháp và hội nhập;
- Kiểm soát nhập cư bất hợp pháp;
- Kiểm soát chặt chẽ biên giới;
- Hệ thống cư trú;
- Nhập cư và phát triển.

Năm 2009 là năm kết thúc thời hạn 5 năm của Chương trình Hague. Hội đồng Châu Âu sẽ đến phiên chủ tọa của Séc và Thụy Điển. Liệu rằng cách tiếp cận thống nhất về chính sách nhập cư chung của EU trong điều kiện đang có rất nhiều sự khác biệt giữa từng quốc gia thành viên có được những bước tiến mới không? Hơn nữa, nhằm đối phó với khủng hoảng kinh tế hiện nay, cùng với việc đóng cửa bảo hộ nền kinh tế, các nước thành viên có xu hướng chuyển sang thắt chặt hơn chính sách nhập cư của mình, bảo vệ thị trường lao động, chống lại tình trạng thất nghiệp. Một chính sách thống

nhất trong lĩnh vực nhập cư của EU có lẽ còn ở khá xa phía trước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

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

2. Đặng Minh Đức, *Nhập cư ở Liên minh Châu Âu, vấn đề và thách thức*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, 8/2007.

3. *Demographic slum vs Immigration Policy - The case of Czech Republic*, Milos Canda, IIS, Charles University, 11/2005.

4. *The EU Immigration Pact – From Hague to Stockholm, via Paris*, Elizabeth Collett, European Policy Center, 10/2008.

5. *Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe*, Petra Bendel, Institute for Regional and Area Studies, Friedrich Alexander University, Germany.

6. *Migratory movements: History, trends, rules and impacts of EU enlargement in Hungary*.

7. *Towards an EU immigration policy: Between emerging supranational Principles and National concerns*, Maria Teresa Bis, www.eurac.edu/edap

8. *New migration system in Poland*, Alina Potrykowska, Polish Academy of Sciences.

9. *Schengen and Freely movement in the EU*, Julia Gelatt, Migration Policy Institute 01/10/2005, www.migrationinformation.org