



Di cư Lao động Hợp pháp và Thị trường Lao động: Sự Lựa chọn để Thay thế Nạn Buôn bán Phụ nữ và Trẻ em

Ngoài việc đưa ra những giải pháp cho những gia đình có con cái có nguy cơ bị buôn bán, nhiều chuyên gia tiểu vùng cũng đã khuyên dự án chống BBPNTE của ILO xem xét phương án di cư lao động hợp pháp nhằm thay thế nạn buôn bán phụ nữ và trẻ em - với giả thuyết rằng di cư ra bên ngoài từ các vùng nông thôn sẽ tiếp tục diễn ra trong tiểu vùng trên một quy mô rộng lớn.

I. Tài liệu Chính sách và Cuộc họp Chuyên gia Tiểu vùng

Theo khuyến nghị này, dự án chống BBPNTE của ILO đã phối hợp với dự án chống BBPNTE liên ngành của Liên Hợp Quốc (UNIAP) cùng triển khai một sáng kiến. Sáng kiến này bao gồm việc xây dựng một tài liệu chính sách có tính chất thăm dò (của Tiến sĩ Ronald Skeldon) và tổ chức một cuộc họp giữa các chuyên gia tiểu vùng (từ ngày 17-18/9/2001) để thảo luận và xem xét về tài liệu này nhằm đề xuất các công việc tiếp theo.

Tài liệu chính sách này đã đưa ra những cách và tìm kiếm cơ hội để hợp thức hoá các luồng di cư trong tiểu vùng Mekong, và thu hút những người di cư trở về khuyến khích phát triển địa phương. Những ý kiến trong tài liệu này có thể gây tranh cãi về mặt chính trị nhưng được nêu ra trên tinh thần như là một cuộc tranh luận để kích lệ những quan điểm mới mẻ về một vấn đề quan trọng trong phạm vi tiểu vùng. Giả thuyết xuyên suốt tài liệu này là các luồng di cư lao động hợp pháp mới mẻ đã được cải thiện trên một quy mô rộng lớn hơn có thể thay thế cho nạn buôn bán phụ nữ trẻ em trong những hoàn cảnh bị bóc lột.

Trong tài liệu chính sách này, Tiến sĩ Skeldon đưa ra lý lẽ rằng mặc dù thiếu thông tin, nhưng các dữ liệu có sẵn cho thấy:

- Phần lớn dân di cư trong phạm vi tiểu vùng di chuyển trong phạm vi ranh giới nước họ, chỉ có một số ít di chuyển ra các nước khác;
- Phần lớn các luồng di cư ra nước ngoài đều là di cư tự do. Người dân không di chuyển theo các luồng di cư hợp pháp trước hết là vì ít có các kênh di cư hợp pháp cho họ;
- Cả nam giới và phụ nữ đều bị buôn bán, và trong phạm vi tiểu vùng, số nam giới di cư qua các luồng di cư tự do nhiều hơn nữ giới;

Một loạt vấn đề đáng cân nhắc đã được đưa lên hàng đầu tại cuộc họp của các chuyên gia, bao gồm:

- Những chính sách thành công về BBPNTE phải nằm trong khuôn khổ chính sách di cư và nhập cư rộng lớn hơn của các nước;
- Di cư không phải là một hiện tượng tạm thời và đó là một phần không thể tách rời trong quá trình phát triển. Vì vậy, các nước cần có một tầm nhìn lâu dài về chính sách di dân;
- Nạn buôn bán và di cư tự do cần được xem xét trong bối cảnh nền kinh tế và các giai đoạn quá độ của nền kinh tế, tạo nên là những đặc điểm của tiểu vùng;
- Các luồng di cư lao động hợp pháp mới mẻ, được cải thiện với phạm vi mở rộng có thể góp phần làm giảm bớt nạn BBPNTE;
- Cần phải thận trọng khi áp dụng phương pháp tiếp cận thông dụng hiện nay là “Thành thị tốt – Nông thôn xấu” để hiểu được sự khác nhau giữa kinh nghiệm của mỗi người. Tình trạng lạm dụng quan niệm này thường phổ biến ở vùng nông thôn;

- Những đường biên giới mở hay chính sách mở cửa biên giới không được khuyến khích. Việc mở ra những luồng di cư hợp pháp được xem là hướng đi khả thi nhất. Điều này nêu lên những vấn đề về làm thế nào để quản lý một luồng di cư mở một cách tốt nhất;
- Di cư đã trở thành một vấn đề an ninh đòi hỏi phải có sự nghiên cứu nhiều mặc dù việc quản lý di cư ít tập trung vào việc kiểm soát ở biên giới và tập trung nhiều vào một phương pháp tiếp cận quản lý có trọng tâm;
- Cần có những chiến lược thị trường lao động tổng hợp thông qua các hiệp hội khu vực như ASEAN;
- Do có sự khác biệt về tình hình kinh tế, di cư lao động hợp pháp có thể có lợi đối với cả nước gửi và nước nhận;
- Nhìn chung, nên đề xuất rằng người di cư đóng góp của cải kinh tế cho một quốc gia nhiều hơn họ tiêu thụ;
- Những người di cư trở về có thể khuyến khích sự phát triển tại những “nơi họ xuất phát” mà ngược lại, có thể giúp làm giảm bớt nạn buôn bán phụ nữ trẻ em. Đồng thời, những người di cư trở về có thể kéo những người khác đi di cư, tốt nhất là thông qua các luồng di cư hợp pháp;

Mong rằng tài liệu chính sách, việc trao đổi trong cuộc họp chuyên môn và mạng lưới các nhà chuyên gia tiểu vùng đã bắt đầu kết tinh sẽ góp phần làm cải thiện, mở rộng và hình thành thêm những luồng di cư lao động hợp pháp để có thể thay thế cho nạn BBPNTN trong những hoàn cảnh bị bóc lột.

Các hoạt động tiếp theo của cuộc họp chuyên môn đang được triển khai trong nước. Các đại biểu tham dự cuộc họp đã trình bày tóm tắt cho các ban chỉ đạo quốc gia về tình hình lao động trẻ em và buôn bán phụ nữ trẻ em, và ấn phẩm nêu trên đang được dịch sang các thứ tiếng địa phương. Cụ thể là:

- Tại Campuchia, các cuộc thảo luận đang diễn ra để xem xét tình hình tham gia di cư lao động hợp pháp (sang Hồng Kông, Malaysia và Hàn Quốc) của những đối tượng thuộc dự án chống BBPNTN của ILO;
- Dự án chống BBPNTN của ILO đang hợp tác với Phòng lao động của tỉnh Vân Nam (Trung Quốc) để triển khai một chiến dịch tăng cường dịch vụ của Phòng lao động tại các thôn trong vùng dự án;
- Các chính phủ đã có những bước đi đáng kể trong việc hợp pháp hoá di cư; Bộ Lao Động và Phúc lợi Xã hội Lào và Bộ Lao động Thái Lan đã ký một Biên bản Ghi nhớ vào tháng 10 năm 2002, trong đó cho phép 50.000 công nhân Lào sang tìm việc làm hợp pháp trong một số ngành cụ thể ở Thái Lan. Hai cơ quan tuyển dụng tư nhân đã được thiết lập thuộc bộ Lao động và Phúc lợi Xã hội Lào để thực hiện nghị định này.
- Tài liệu về giải pháp di cư lao động hợp pháp thay thế cho nạn BBPNTN đã được dịch sang tiếng Việt và sẽ được sử dụng trong các cuộc thảo luận chính sách tại Việt nam.

Tiếp theo các hoạt động này, ILO đã tiếp tục nghiên cứu và phát triển hoạt động di cư lao động hợp pháp và các thị trường lao động. Các kết luận thể hiện những hiểu biết rộng hơn về tầm quan trọng của di cư và mối liên quan của di cư với các thị trường lao động và với phát triển. Cũng tương tự như vậy, các sáng kiến này khảo sát hoạt động di cư trong khung cảnh toàn cầu hoá và ở cấp hợp tác ba bên.

II. Thăm quan Khảo sát về Di cư ở Manila và Hồng Kông, Tháng 1 năm 2003

Chuyến công tác này đã khảo sát một cách tương đối các hệ thống quản lý di cư có hiệu quả đang được áp dụng, vì nạn buôn bán người đang diễn ra trên diện rộng cả trong phạm vi di cư trong nước và di cư quốc tế. Theo các phát hiện của nghiên cứu này, bước tiếp theo sẽ kêu gọi cho việc hình thành **các kênh di cư rẻ tiền, nhanh chóng và minh bạch**. Các đề xuất nhằm cung cấp một phương án hợp pháp cho những người di cư trẻ em và người lớn và có thể đi đến một hoàn cảnh cả hai bên cùng có lợi cho cả nước xuất phát và nước tiếp nhận di cư.

Các thành viên tham gia chuyến tham quan khảo sát này đã thừa nhận tầm quan trọng của những vấn đề sau:

- Việc bảo vệ về mặt pháp lý đối với các công nhân di cư theo Công ước 97, 143 (hai công ước về công nhân di cư) và công ước 181 (về các cơ quan sử dụng lao động tư nhân) của ILO và Công ước của Liên Hợp Quốc về Công nhân Di cư.
- Hành động của chính phủ các nước nhận người di cư đến (với sự hỗ trợ của các tổ chức sử dụng lao động) về chính sách di cư và giám sát các điều kiện làm việc đối với số lượng đồng đức lao động di cư.
- Một mối quan tâm khác: việc chấp nhận một số lượng hạn chế các cơ quan sử dụng lao động tư nhân được đăng ký, bổ sung cho các dịch vụ của nhà nước.
- Quy định về việc khối tư nhân tham gia vào quá trình tuyển dụng thông qua những yêu cầu nghiêm ngặt về giấy phép; đảm bảo điều kiện làm việc tốt nhất và chỉ thu phí của người sử dụng lao động - chứ không phải là công nhân di cư.
- Thành lập một ban trong đó có bao gồm các công nhân di cư để giám sát thực tế tuyển dụng của các cơ quan sử dụng lao động tư nhân đã đăng ký.
- Bắt đầu một chiến dịch giáo dục trước khi di cư bao gồm các kỹ năng có liên quan và cung cấp thông tin về quyền lợi và những hiểu biết về văn hoá.
- Thiết lập một cơ chế nhằm đảm bảo việc tái hoà nhập của các công nhân di cư cũ.
- Xây dựng phương pháp “nhóm cùng một nước” cho các đại sứ quán ở các nước nhận lao động di cư, trong đó đại sứ, tham tán lao động, tham tán phúc lợi xã hội và các nhân viên sứ quán khác cùng phối hợp trong hoạt động bảo vệ công nhân di cư – bao gồm việc xác định thị trường lao động thích hợp, giám sát điều kiện làm việc, cung cấp hỗ trợ về pháp lý, cung cấp nơi ăn chốn ở và hỗ trợ cho người trở về.

III. Hội nghị Bangladesh về Di cư, Phát triển và Lựa chọn Chính sách cho những Người nghèo ở Châu Á vào tháng 6 năm 2003

ILO đã nhận ra mối liên quan then chốt giữa di cư và phát triển cũng như sự tương quan giữa di cư và nghèo đói.

Hội nghị Dhaka đã xác định các cách thức thúc đẩy tác động phát triển tích cực của di cư và tìm ra các cơ chế nhằm tạo điều kiện cho các cách thức này trong hoàn cảnh nghèo đói. Các đại biểu tham dự hội nghị đã phân tích 5 nghiên cứu trường hợp về di cư trong nước và quốc tế ở Bangladesh, Trung Quốc, Pakistan, Ấn Độ và Việt Nam.

Những kết luận chính về di cư:

- Di cư cần phải được hiểu trong hoàn cảnh toàn cầu hoá và hội nhập các thị trường lao động. Và một vấn đề cũng cần thiết là phải nhận ra được vai trò của di cư về mặt kinh tế trong quá trình phát triển của địa phương và của quốc gia.
- Những can thiệp về mặt chính sách một cách đúng đắn cần phải được cụ thể cho từng hoàn cảnh – trên cơ sở thấu hiểu các yếu tố xã hội và văn hoá, như tính đồng nhất, lịch sử, mối quan hệ họ hàng và mạng lưới.
- Nhận ra mối liên hệ giữa di cư và nghèo đói; các chính sách cần phải được thực hiện nhằm mang lại lợi ích một cách có hiệu quả cho những người nghèo. Trong khi di cư không ảnh hưởng đặc biệt đến những người nghèo, nhưng nó có ảnh hưởng đến họ cả trực tiếp lẫn gián tiếp.

Nhận thức được rằng trách nhiệm thuộc về các chính phủ, các hiệp hội công dân, các tổ chức của vùng và các cơ quan phát triển, các đại biểu hội nghị đã đưa ra những đề xuất sau:

Những đề xuất chung:

- Vì hành động về mặt chính sách đòi hỏi phải có nền tảng kinh nghiệm vững chắc, số liệu cần phải được thu thập có hệ thống và bằng các phương pháp đáng tin cậy.
- Thu hút sự tham gia tích cực và hiểu được ảnh hưởng của mạng lưới cộng đồng người do thái ở các nước chuyển người đi và các nước nhận người đến; nâng cao nhận thức và phân phát thông tin đến các gia đình di cư về quyền lợi, nhu cầu và cơ hội của họ.
- Động viên khối tư nhân thực hiện luật lao động nhằm mở rộng quyền lợi và phạm vi (ví dụ như bảo hiểm) cho những người di cư; thúc đẩy các cơ quan tài trợ xem xét lại đóng góp của họ đối với việc di cư ở châu Á.
- Nhân rộng các mô hình thực hiện điển hình đã biết ở Sri Lanka, Pakistan và ở Philippines.

Ở cấp quốc tế:

- Soạn thảo những Thỏa thuận Di cư Hai bên giữa nước xuất phát và nước nhận người đến và theo dõi việc thực hiện; thiết lập diễn đàn vùng và diễn đàn quốc tế để quản lý và thúc đẩy đối thoại giữa các nước.
- Nâng cao nhận thức ở các nước nhận người đến về tính chất tích cực của chính sách di cư quốc tế nếu thực hiện thành công các chính sách này.

Các đề xuất nội bộ:

- Thúc đẩy hoạt động ở cấp quốc gia và địa phương để đăng ký cho những người di cư, theo dõi giám sát các hợp đồng và cung cấp các dịch vụ cần thiết.
- Đảm bảo phân tích sâu các số liệu đã có nhằm xác định các địa bàn cụ thể để điều tra chuyên sâu.

Các bước tiếp theo:

- Các đại diện của chính phủ sẽ chia sẻ những nghiên cứu trường hợp với các nhà quản lý của họ và khuyến khích tranh luận về các đề xuất.
- Giáo dục công chúng thông qua các cơ chế như Nhóm Chuyên Gia, **CSO** và các viện nghiên cứu.
- Đề cử ban chỉ đạo nhằm tổ chức phát hành và phân phát các kết quả nghiên cứu.

Kế hoạch cho 6 tháng tiếp theo:

- Đánh giá hiệu quả của các chính sách di cư hiện hành về khía cạnh hoạt động của các cơ quan tuyển dụng, các hoạt động chuẩn bị trước khi di cư, và những điều nghiêm cấm theo luật pháp đối với hoạt động di cư (cả trong nước và quốc tế).
- Xây dựng các kế hoạch hành động cụ thể và cho từng nước.
- Dịch tài liệu hội nghị để phổ biến thông tin.

IV. Các hoạt động Can thiệp Ba Bên: Cuộc Họp Vùng của ILO

Trong nỗ lực nhằm thấu hiểu những thách thức hiện nay đối với việc soạn thảo chính sách, các nhà lãnh đạo đã cùng họp tại Cuộc họp ba bên của ILO về những Thách thức đối với Chính sách và Quản lý Di cư Lao động ở Châu Á. Hội nghị đã đưa ra một loạt những thách thức mới và những kết luận, bổ sung cho các phát hiện của những nghiên cứu trước đây.

Các kết luận chính:

- Mọi lo ngại về di cư tiếp tục leo thang vì toàn cầu hoá - hội nhập các nền kinh tế trong vùng và những mâu thuẫn của quá trình này đã làm tăng thêm sự di chuyển ra nước ngoài của các công nhân.
- Những thất bại của thị trường cùng với quá trình di cư dẫn đến một loạt nguy cơ bổ sung thêm vào nguy cơ xảy ra nạn buôn bán người: chủ nghĩa phân biệt chủng tộc, sự bài ngoại, tuyển dụng những nhân công thiếu kinh nghiệm, quấy rối tình dục và thể chất, tuyển người làm việc trong những ngành nghề nguy hiểm, và trả lương không công bằng.
- Đưa ra một định nghĩa chắc chắn về nạn buôn bán người như là một vấn đề nhiều khía cạnh cần phải được xem xét trong một khung cảnh rộng lớn hơn của hoạt động di cư.
- Sự phối hợp giữa các nước có người di cư đi và nước có người di cư đến góp phần tăng tối đa những lợi ích có thể có được từ hoạt động di cư. Việc thiết lập mối liên kết hợp tác này là một bước đáng khích lệ; các tổ chức vùng như ASEAN và SAARC có thể đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc này.
- Nhận thấy được rằng di cư không hợp pháp ở châu Á đã tăng trong những năm gần đây, phần lớn là do các chính sách nghiêm ngặt về di cư lao động không phù hợp với nhu cầu của thị trường lao động. Di cư không hợp pháp sẽ đặt người công nhân vào hoàn cảnh dễ bị tổn thương hơn.

Tài liệu tham khảo

Hội nghị về Di cư, Phát triển, và những Lựa chọn về Chính sách cho Người Nghèo ở Châu Á, Dhaka, Bangladesh, 21-26/6/2003.

Cuộc họp ba bên của ILO vùng về Những Thách thức đối với các Chính sách và Quản lý Di cư Lao động ở Châu Á, 30/6-02/7/2003, Bangkok

Skeldon, Ronald. *Di cư không hợp pháp trong tiểu vùng sông Mê Kông: Quy mô Chính sách của một vấn đề đang trở nên phức tạp..*

TIA-1: Di cư Lao động và Nạn Buôn bán người trong Tiểu Vùng Sông Mê Kông.

Van de Glind, Hans, Báo cáo công tác về chuyến thăm quan khảo sát tới Manila và Hồng Kông, 12-18/1/2003, nhan đề “Di cư Lao động Hợp pháp - một Phương án Thay thế nạn Buôn bán người”.