

BẢO VỆ CÁC QUYỀN CỦA NGƯỜI DI CƯ DO BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TẠI KHU VỰC TIỂU VÙNG SÔNG MEKONG

ĐỖ VIỆT CUỒNG

Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
Faculty of International Law, University of Law, Vietnam National University, Hanoi

Email: cuongvietdo@vnu.edu.vn

NGUYỄN THỊ LAN ANH

Khoá 66 Luật Thương mại quốc tế, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
Cohort 66 International Trade and Business Law, University of Law, Vietnam National University, Hanoi

Email: nguyenthilananh18052003@gmail.com

Tóm tắt

Thông qua việc phân tích khung pháp lý quốc tế, pháp luật ASEAN và của các nước trong khu vực Tiểu vùng sông Mekong, bài nghiên cứu làm sáng tỏ về cách thức mà pháp luật quốc tế có thể bảo vệ các quyền của người di cư do biến đổi khí hậu tại khu vực này. Từ đó, bài viết đề xuất một số kiến nghị các giải pháp pháp lý cho vấn đề di cư và tái định cư trong bối cảnh thích ứng với biến đổi khí hậu tại khu vực tiểu vùng sông Mekong.

Từ khóa: biến đổi khí hậu, bảo vệ pháp lý, người di cư do biến đổi khí hậu, quyền của người di cư do biến đổi khí hậu, tiểu vùng sông Mekong

Abstract

Through an analysis of the international legal framework, ASEAN laws, and the laws of Mekong Sub-region countries, the research aims to shed light on how international law can provide legal protection in terms of the rights for climate migrants in this region. The article thereby proposes a number of legal recommendations on migration and resettlement solutions in the context of climate change adaptation in the Mekong Sub-region.

Keywords: climate change, legal protection, climate migrants, rights for climate migrants, Mekong-River Sub-region

Ngày nhận bài: 15/10/2024

Ngày duyệt đăng: 30/11/2024

Bước sang thế kỷ XXI, con người phải đối mặt với nhiều hiện tượng thời tiết cực đoan do tác động của biến đổi khí hậu. Biến đổi khí hậu, theo Báo cáo lần thứ tư năm 2007 của Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), là “sự biến đổi trạng thái của hệ thống khí hậu, có thể được nhận biết thông qua sự biến đổi trung bình và sự biến động của các thuộc tính của nó, được duy trì trong một thời gian đủ dài, điển hình là hàng thập kỷ hoặc dài hơn”.¹ Biến đổi khí hậu buộc các cộng đồng dân cư trong vùng chịu ảnh hưởng phải bỏ nhà cửa để di dời đến một nơi có điều kiện sống an toàn và tốt hơn.

¹ IPCC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor and H. L. Miller (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007.

Sự ảnh hưởng mạnh mẽ của biến đổi khí hậu đến việc di cư được thể hiện rõ nét qua số liệu thống kê. Trong báo cáo của Trung tâm Giám sát di dời nội bộ (*Internal Displacement Monitoring Centre*, IDMC) năm 2023, trong tổng số 60,9 triệu lượt di cư trong nước mới được đăng ký vào năm 2022, 53% là do thiên tai gây ra. Con số này tăng 45% trong tổng số người phải di dời trong nước do thiên tai so với năm 2021 và 98% trong số 32,6 triệu vụ di dời do thiên tai vào năm 2022 là hậu quả của các mối nguy liên quan đến khí hậu như bão, lũ lụt và hạn hán.² Có thể thấy, biến đổi khí hậu đã khiến cho các cuộc di cư diễn ra mạnh mẽ và có xu hướng ngày càng gia tăng. Do vậy, việc nghiên cứu về nhu cầu và các quyền của người di cư đi kèm với các giải pháp như tái định cư, định cư tại chỗ hay các biện pháp hỗ trợ và bảo vệ khác là cần thiết, nhằm giúp thích ứng và phục hồi các cộng đồng bị tổn thương và nâng cao việc quản lý dòng di cư chặt chẽ hơn. Trong đó, các quyền cơ bản của con người phải được đặt lên hàng đầu.

1. Tiểu vùng sông Mekong – Điểm nóng về di cư do biến đổi khí hậu

Khu vực tiểu vùng sông Mekong đã và đang phải hứng chịu những hậu quả nặng nề do biến đổi khí hậu. Đó là thời tiết cực đoan với bão nhiệt đới, lũ lụt và hạn hán, sự ấm lên với nhiệt độ tăng thêm 1,5 độ C trong hơn 50 năm qua và dự kiến tăng thêm 0,8 độ C vào năm 2030. Mùa khô ngày càng khô hơn, dự kiến nhiệt độ tăng thêm 5 độ C vào năm 2050. Ước tính đến năm 2050, sẽ có khoảng 3,3 triệu đến 6,3 triệu người tại khu vực hạ nguồn lưu vực sông Mekong phải di cư do biến đổi khí hậu (chiếm 1,4% đến 2,7% dân số các nước trong khu vực này).³ Chính vì vậy, khu vực tiểu vùng sông Mekong trở thành “điểm nóng” về di cư do biến đổi khí hậu, đặc biệt là tại các quốc gia như Việt Nam, Thái Lan và Campuchia.

Việt Nam, gần đây thường xuyên phải đối mặt với nhiều thiên tai do biến đổi khí hậu như lũ lụt, bão, mực nước biển dâng. Những hiện tượng này có tác động lớn đến môi trường sống và sinh kế của người dân ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Hạn hán, mực nước sông giảm và xâm nhập nước biển dâng làm xói mòn sinh kế ở đồng bằng, buộc nhiều cư dân phải di dời đến thành phố. Theo các nghiên cứu, đến năm 2100, dự kiến 1/3 đồng bằng sông Cửu Long ngập dưới mực nước biển, khiến 5 triệu người dân phải di cư.⁴

2 Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), “Internal displacement and food security”, *Global Report on Internal Displacement 2023*, tr. 9, https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2023_Global_Report_on_Internal_Displacement_LR.pdf, truy cập ngày 10/03/2024.

3 Soo-Chen Kwan and David McCoy, “Climate Displacement & Migration in South East Asia”, *Inter Press Service*, 2022, https://www.ipsnews.net/2023/02/climate-displacement-migration-south-east-asia/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=climate-displacement-migration-south-east-asia, truy cập ngày 10/03/2024.

4 International Centre for Environmental Management (ICEM), “Baseline and Projected 2050 Climate Change Salinity Intrusion, DELTA Tools for the Mekong Delta, 2014-2015”, 2009.

Ở Thái Lan, vùng nông thôn dễ bị tổn thương trước tác động của biến đổi khí hậu, vì các kiểu khí hậu phân cực thành các giai đoạn hạn hán kéo dài và lượng mưa quá mức. Những điều kiện khắc nghiệt này gây nguy hại cho sự tăng trưởng và thu hoạch các loại cây nông nghiệp quan trọng, bao gồm cả gạo. Phần lớn nền kinh tế Thái Lan phụ thuộc vào quy trình sản xuất từ những cây trồng chủ chốt này, do đó, việc mất năng suất đe dọa sự ổn định kinh tế của đất nước. Nghiên cứu cho thấy rằng việc chịu ảnh hưởng lâu dài của các kiểu thời tiết thay đổi có liên quan đến việc di cư để tìm kiếm các cơ hội kinh tế tốt hơn.⁵

Tại Campuchia, một nghiên cứu năm 2018 về di cư như một biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu cho thấy các vấn đề liên quan đến khí hậu tại quốc gia này thường dẫn đến nợ nần và mất an ninh lương thực. Nghiên cứu cũng cho thấy có tới 45% trong số 218 hộ gia đình được khảo sát ở 3 vùng nông thôn Tây Bắc đất nước đã lựa chọn di cư. Hơn một nửa số di cư đó liên quan đến khí hậu.⁶ Trong bối cảnh đó, quyền của người di cư ở khu vực tiểu vùng sông Mekong trở thành chủ đề cho nhiều cuộc thảo luận và nghiên cứu.

2. Cơ sở pháp lý để bảo vệ người di cư do biến đổi khí hậu tại khu vực tiểu vùng sông Mekong

Hiện nay, trên thế giới chưa có sự thống nhất trong việc đưa định nghĩa khái niệm “người di cư do biến đổi khí hậu”. Có quan điểm cho rằng có thể coi những người phải di cư do biến đổi khí hậu là những người tị nạn, nhưng cũng có quan điểm cho rằng những người di cư này không thể được gọi là người tị nạn khí hậu vì về bản chất người tị nạn và người di cư là hai khái niệm có nội hàm khác nhau.

Năm 2007, Tổ chức Di cư quốc tế (*International Organization for Migration*, IOM) đã định nghĩa về người di cư do môi trường sống thay đổi trước biến đổi khí hậu (*climate migrants*) là “những người hoặc những nhóm người, vì những thay đổi bất ngờ hoặc tích tụ lâu dài của môi trường đã gây ra những tác động bất lợi đến tính mạng hoặc điều kiện sống của họ, bị bắt buộc hoặc tự lựa chọn rời bỏ nơi ở của mình tạm thời hoặc vĩnh viễn, phạm vi di chuyển có thể trong quốc gia của họ hoặc quốc tế”.⁷ Định nghĩa này nêu ra được tất cả các hình thức di cư với mục đích nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu, bao gồm cả những người di dời

5 Sara R. Curran, Jacqueline Meijer-Irons, “Climate Variability, Land Ownership and Migration: Evidence From Thailand About Gender Impacts”, *Washington Journal of Environmental Law & Policy*, Vol. 4(1), 2014, tr. 37 - 74.

6 Chris Jacobson, Stacy Crevello, Chanthan Chea & Ben Jarihani, “When is migration a maladaptive response to climate change?”, *Regional Environmental Change*, Vol. 19, 2019, <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1387-6>.

7 IOM, MC/INF/288 - Discussion Note: Migration and the Environment, IOM's Global Migration Data Analysis Centre. Germany, 2007, tr. 1, <https://coilink.org/20.500.12592/dzq02v>.

tạm thời hoặc vĩnh viễn, những người di dời tự nguyện hoặc di dời bắt buộc. Do vậy, đây là một định nghĩa có thể tham khảo trong quá trình nghiên cứu về người di cư do biến đổi khí hậu.

2.1. Vấn đề di cư do biến đổi khí hậu trong các điều ước quốc tế

2.1.1. Các điều ước quốc tế về Biến đổi khí hậu

a. Công ước khung của Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu năm 1992

Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu năm 1992 (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) ra đời với mục đích chính là ngăn chặn sự can thiệp nguy hại của con người vào hệ thống khí hậu toàn cầu. IPCC đã đưa ra nhận định rằng sự di dời của con người là hậu quả trực tiếp và quan trọng nhất của hiện tượng nóng lên toàn cầu – một hiện tượng của biến đổi khí hậu kể từ năm 1990⁸ nhưng trong chính UNFCCC lại không hề có nội dung nào đề cập đến những người di cư do biến đổi khí hậu. Phải đến Hội nghị các Bên tham gia (*Conference of the Parties*, COP) năm 2010 tại Cancun, vấn đề này mới được ghi nhận lần đầu tiên trong các tài liệu về khí hậu. Khung thích ứng Cancun năm 2010 đã khuyến khích các quốc gia thực hiện các biện pháp để giải quyết vấn đề di dời, di cư và tái định cư trong bối cảnh biến đổi khí hậu.⁹ Tuy các thỏa thuận Cancun này không có giá trị ràng buộc về mặt pháp lý nhưng ý tưởng coi di cư là một chiến lược để thích ứng với biến đổi khí hậu là một bước tiến lớn trên hành trình ứng phó với biến đổi khí hậu và văn bản này giúp đem vấn đề người di cư do biến đổi khí hậu lên bàn đàm phán trong các chương trình làm việc sau này của UNFCCC.

Điều này được thể hiện rõ tại COP 21 khi UNFCCC đã nỗ lực lồng ghép mối quan tâm về vấn đề di cư trong khi điều chỉnh việc giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu. Tại COP 21, các Bên đã yêu cầu Ban Điều hành về tổn thất và thiệt hại thành lập Lực lượng đặc nhiệm về di dời (*Task Force on Displacement*, TFD).¹⁰ Lực lượng này được ra đời nhằm đưa ra các khuyến nghị và phương pháp tiếp cận tổng hợp giúp các quốc gia ứng phó với tình trạng di cư do biến đổi khí hậu. Đến năm 2023, COP 27 đã cân nhắc việc thành lập Quỹ Tổn thất và thiệt hại mới do các quốc gia đang phát triển ngày càng phải đối mặt với nhiều tác động tiêu cực từ biến đổi khí hậu. Tại COP 28, các Bên đã coi việc vận hành Quỹ trở thành một trong những mục tiêu chính.

8 UNFCCC, *Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* FCCC/CP/2010/7/Add.1, 2010.

9 Như trên.

10 UNFCCC. Secretariat, *Report of the Conference of the Parties on Its Twenty-First Session*, Paris Climate Change Conference – November 2015, UNFCCC, 2016, <https://unfccc.int/documents/9097>, truy cập ngày 14/03/2024.

Có thể thấy, UNFCCC đã nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề di cư do biến đổi khí hậu và đem ra trước các hội nghị để thảo luận và thành lập Quỹ, đưa ra các chính sách. Tuy nhiên, việc này mới chỉ dừng lại ở giai đoạn thúc đẩy, định hướng cho các khu vực và các quốc gia trong vấn đề di cư, di dời và tái định cư trong bối cảnh biến đổi khí hậu chứ chưa đạt được một thành tựu rõ rệt nào trên thực tế.

b. Thỏa thuận Paris năm 2015

Thỏa thuận Paris được 196 Bên thông qua tại COP 21 vào năm 2015.¹¹ Vấn đề người di cư do biến đổi khí hậu được đề cập trong phần mở đầu của Thỏa thuận Paris, rằng: “Các Bên, khi hành động để giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu, phải tôn trọng, thúc đẩy và xem xét các nghĩa vụ tương ứng của mình đối với nhân quyền”.¹² Dù không trực tiếp nhắc đến thuật ngữ người di cư khí hậu nhưng có thể hiểu được rằng lời mở đầu của Thỏa thuận Paris có đề cập quyền của người di cư. Bên cạnh đó, Điều 8 khoản 4 của Thỏa thuận liệt kê các sự kiện diễn ra chậm, các sự kiện có thể gây ra tổn thất và thiệt hại vĩnh viễn không thể khắc phục được, thiệt hại phi kinh tế.¹³ Có thể hiểu rằng, điều khoản này gián tiếp đề cập vấn đề người di cư khí hậu, theo đó yêu cầu các Bên hợp tác và tạo điều kiện nâng cao hiểu biết, hành động và hỗ trợ để giải quyết hiện tượng thời tiết cực đoan.

Thỏa thuận Paris năm 2015 cũng thành lập lực lượng đặc nhiệm về di dời (*Task Force on Displacement*, TFD) nhằm đưa ra các khuyến nghị như đã nêu ra ở trên. Cụ thể, vào tháng 9 năm 2018, TFD đã hoàn thiện và chuyển các khuyến nghị tới Cơ chế tổn thất và thiệt hại quốc tế Warsaw và được thông qua tại COP 24. Hiện nay, TFD đang tập trung vào Kế hoạch hoạt động 5 năm của Ủy ban Lập pháp thuộc TFD, nhằm mục đích tăng cường hợp tác và tạo điều kiện thuận lợi liên quan đến khả năng di chuyển của con người, bao gồm di cư, di dời và tái định cư theo kế hoạch.¹⁴

Có thể thấy, Thỏa thuận không nhắc đến địa vị pháp lý xác định của người di cư, không cung cấp cơ chế bảo vệ nào để đảm bảo quyền lợi của họ, cũng như không làm rõ về quyền của người di cư và không có cam kết, nghĩa vụ nào được đưa ra cho các quốc gia để bảo vệ họ. Nguyên nhân của thực trạng này chủ yếu là do không tạo được lập trường vững chắc cho vấn đề người di cư trên bàn đàm phán quốc tế về biến đổi khí hậu và thiếu sự đồng thuận từ phía các nước phát triển.

11 UNFCCC, “The Paris Agreement”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>, truy cập ngày 14/03/2024.

12 Như trên, preamble.

13 Như trên, Art 8 (4).

14 UN, “Task Force on Displacement”, <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#Phase-3->, truy cập ngày 14/03/2024.

c. *Khung pháp lý của ASEAN về di cư do biến đổi khí hậu*

Tất cả các quốc gia thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN) đều là các bên tham gia UNFCCC năm 1992 và đã phê chuẩn Thỏa thuận Paris năm 2015. Vì vậy, vấn đề người di cư do biến đổi khí hậu ở khu vực này chịu sự điều chỉnh của cả hai khung pháp lý, đó là các cam kết chung của ASEAN trong các điều ước quốc tế và cơ chế pháp lý về khí hậu riêng của ASEAN.

Cam kết của ASEAN trong Khuôn khổ UNFCCC và Thỏa thuận Paris đã được tái khẳng định trong Tuyên bố chung gần đây nhất của ASEAN về biến đổi khí hậu tại COP 28. Trong đó, ASEAN thừa nhận các tác động tiêu cực từ biến đổi khí hậu đến nhu cầu thiết yếu của con người và kêu gọi các quốc gia thành viên thực hiện các chiến lược thích ứng với biến đổi khí hậu.¹⁵ Tuyên bố có nhắc tới những nhóm người dễ bị tổn thương bởi khí hậu nên có thể hiểu được rằng tuyên bố cũng đã gián tiếp thừa nhận sự tồn tại của người di cư khí hậu vì họ cũng là nhóm người dễ bị tổn thương bởi sự thay đổi của khí hậu. Tuyên bố này không có tính ràng buộc về mặt pháp lý đối với các quốc gia mà chỉ giúp các quốc gia tìm ra tiếng nói chung và định hình các chính sách, hành động hợp tác trong khu vực trước tình hình di cư gia tăng do biến đổi khí hậu.

Bên cạnh đó, ASEAN còn ban hành Hiệp định về quản lý thảm họa và ứng phó khẩn cấp (*ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, AADMER) năm 2005, cũng là một công cụ pháp lý có thể sử dụng khi đối mặt với vấn đề di cư khí hậu.¹⁶ Mặc dù không có một điều khoản cụ thể nào trong Hiệp định này đề cập người di cư do biến đổi khí hậu và cơ chế để bảo vệ họ, nhưng Hiệp định này từ khi ra đời đã đặt nền móng vững chắc về mặt pháp lý cho sự hợp tác hỗ trợ và huy động nguồn lực trong khu vực để quản lý thiên tai và ứng phó trong tình huống khẩn cấp. Năm 2020, ASEAN xây dựng Chương trình Công tác AADMER 2021 - 2025, nhằm hướng tới một khu vực gồm các quốc gia có khả năng chống chọi với thảm họa, hợp tác và hỗ trợ lẫn nhau trong việc giảm thiểu tác động tiêu cực của thảm họa trong khu vực.¹⁷

15 ASEAN, “ASEAN Joint Statement on Climate Change to The 27th Session of The Conference of The Parties to The United Nations Framework Convention on Climate Change”, 2023, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/33-ASEAN-Joint-Statement-on-Climate-Change-to-UNFCCC-COP-27.pdf>, truy cập ngày 14/03/2024.

16 AHA Centre, “Frequently asked question”, <https://ahacentre.org/frequently-asked-question/#:~:text=AADMER%20is%20a%20proactive%20regional,establishment%20of%20the%20AHA%20Centre>, truy cập ngày 15/03/2024.

17 The ASEAN Secretariat, *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) Work Programme 2021-2025*, The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/AADMER-Work-Programme-2021-2025.pdf>, truy cập ngày 15/03/2024.

Vấn đề quyền và lợi ích của những người di cư khí hậu cũng không được trực tiếp đem ra để thảo luận tại ASEAN, chưa có một văn bản pháp lý chính thức nào trực tiếp công nhận những người di cư do khí hậu trong khu vực. Vấn đề bảo vệ người di cư do khí hậu sẽ chỉ được thực hiện thông qua mạng lưới nhà nước ở các quốc gia chứ không có sự hỗ trợ với từng đối tượng cụ thể. Các quốc gia được yêu cầu hợp tác khi có thảm họa xảy ra như tình huống di dân ồ ạt do hiện tượng thời tiết cực đoan bất ngờ xảy ra gây hậu quả nặng nề.¹⁸ Sự hợp tác này mặc dù có thể giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu, tuy nhiên đó chỉ là giải pháp tạm thời chứ không phải một chiến lược lâu dài.

2.1.2. Các điều ước quốc tế về nhân quyền và di cư quốc tế

Luật nhân quyền quốc tế đặt ra các nghĩa vụ cho các quốc gia thành viên phải tôn trọng, đồng thời các quốc gia phải có hành động tích cực để tạo điều kiện thuận lợi cho mọi công dân được thụ hưởng các quyền cơ bản vốn có.¹⁹ Tuy nhiên, các điều khoản trong Luật Nhân quyền quốc tế lại không đề cập một cách chi tiết và rõ ràng quyền nhập cảnh hoặc ở lại đối với những người di dời ra khỏi biên giới do biến đổi khí hậu.²⁰ Như vậy, dù luật đã tạo nên khung pháp lý chung nhưng trên thực tế không có một cơ chế đủ mạnh nào được áp dụng để bảo vệ những người di cư do biến đổi khí hậu.

Bên cạnh luật nhân quyền quốc tế, Hiệp ước Toàn cầu về Di cư an toàn, có trật tự và thường xuyên (*Global Compact for Migration*, GCM), chính thức được thông qua tại Hội nghị Liên hợp quốc diễn ra tại Marrakesh năm 2018, được coi là văn kiện quốc tế đầu tiên về quản lý người di cư. Hiệp ước đã đặt ra 23 mục tiêu bảo đảm di cư hợp pháp và quản lý dòng người di cư tốt hơn trong bối cảnh số người di cư trên toàn thế giới đã tăng lên mức 250 triệu người, tương đương 3% dân số toàn thế giới. Hiệp ước đề cập cách thức bảo vệ người di cư, giúp người di cư hòa nhập tại môi trường sống mới, hay đưa người di cư trở lại quê nhà.²¹ Hiệp ước cung cấp danh mục để cho các quốc gia có thể lựa chọn các phương án chính sách nhằm giải quyết một số vấn đề cấp bách nhất về di cư quốc tế.

18 Simon Chesterman, "From Community to Compliance? The Evolution of Monitoring Obligations in ASEAN", SSRN, 2014, <https://ssrn.com/abstract=2347833>.

19 OHCHR, "International human rights law", <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>, truy cập ngày 15/03/2024.

20 Matthew Scott, "Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?", *European Journal of Migration and Law*, 2023, tr. 54-82 <https://doi.org/10.1163/15718166-1234014>.

21 Hoàng Long, "Liên hợp quốc nỗ lực giải quyết vấn đề người di cư trên toàn cầu", *Tạp chí Cộng sản*, 2018, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/quoc-phong-an-ninh-oi-ngoai1/-/2018/53516/lien-hop-quoc-no-luc-giai-quyet-van-de-nguoi-di-cu-tren-toan-cau.aspx>, truy cập ngày 16/03/2024.

Lời mở đầu của Hiệp ước công nhận người di cư sẽ được hưởng các quyền con người cơ bản như người tị nạn nhưng họ sẽ được đối xử dựa trên một khung pháp lý riêng biệt.²² Như vậy, Hiệp ước này đã có sự tách bạch rõ ràng giữa người di cư và người tị nạn. Điều này thúc đẩy việc tìm ra được giải pháp phù hợp nhất để bảo vệ các quyền của người di cư. Đoạn 21(h) trong mục tiêu 5 của Hiệp ước đề cập những người buộc phải di cư do thiên tai diễn ra chậm, tác động bất lợi của biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường như sa mạc hóa, suy thoái đất, hạn hán và mực nước biển gia tăng, đưa ra các lựa chọn về tái định cư và thị thực theo kế hoạch, trong trường hợp không thể thích nghi hoặc quay trở lại quốc gia xuất xứ của họ.

Như vậy, Hiệp ước Toàn cầu về Di cư đã thừa nhận đối với người di cư do biến đổi khí hậu và thể hiện sự quan tâm đến các quyền, lợi ích hợp pháp của họ trong quá trình di dời. Tuy nhiên, Hiệp ước này lại không có hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý đối với các quốc gia mà chỉ kêu gọi các quốc gia hợp tác, hỗ trợ lẫn nhau nhằm bảo vệ những nhóm người di cư trong xã hội trong đó có cả người di cư khí hậu.

2.2. Chính sách và pháp luật về vấn đề di cư do biến đổi khí hậu tại một số quốc gia trong khu vực Tiểu vùng sông Mekong

Tại các quốc gia ở hạ lưu sông Mekong, như Việt Nam, Thái Lan và Campuchia, các cuộc di cư có xu hướng biến chuyển ngày càng phức tạp. Các quốc gia này cũng là thành viên của UNFCCC, Thỏa thuận Paris năm 2015, các điều ước quốc tế về nhân quyền, và là thành viên của ASEAN.

Tại Việt Nam, Điều 23 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định”. Như vậy, những người dân ở trong lãnh thổ Việt Nam có thể tự do di dời từ khu vực này đến khu vực khác, miễn là không trái pháp luật quy định. Đây là một sự thừa nhận gián tiếp rằng người dân, bao gồm cả những người phải di cư do khí hậu có quyền tự do di dời để đảm bảo cuộc sống cho mình. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 của Việt Nam có quy định tại Điều 4.3 rằng “Bảo vệ môi trường gắn kết hài hòa với an sinh xã hội, quyền trẻ em, bình đẳng giới, bảo đảm quyền mọi người được sống trong môi trường trong lành”. Đây là minh chứng cho việc Việt Nam đã có sự lồng ghép vấn đề nhân quyền với việc bảo vệ môi trường, nhất là khi môi trường thay đổi do biến đổi khí hậu xảy ra. Bên cạnh đó, Chính phủ Việt Nam cũng đã phê duyệt Chiến lược Quốc gia Phòng chống và

²² Global Compact for Migration, “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, 2018, <https://www.ohchr.org/en/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>, truy cập ngày 16/03/2024.

giảm nhẹ thiên tai đến năm 2030. Theo đó, Việt Nam cần phải chủ động di dời dân cư sinh sống tại khu vực không bảo đảm an toàn ven sông, suối, ven biển, nơi có nguy cơ cao xảy ra lũ quét, sạt lở đất, thường xuyên ngập lụt, kiểm soát chặt chẽ việc di dân tự phát. Không đề cập trực tiếp đến khái niệm người di cư do biến đổi khí hậu, nhưng nhìn chung Việt Nam cũng đã có những quy định bảo vệ những người di cư do khí hậu ở một góc độ nhất định.

Thái Lan cũng đã thực hiện một số biện pháp nhằm thúc đẩy quản lý thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu trong khuôn khổ chính sách và pháp luật quốc gia bằng cách áp dụng Đạo luật Phòng chống và giảm nhẹ thiên tai năm 2007 và một số kế hoạch. Trong đó, Kế hoạch Quản lý rủi ro thiên tai quốc gia năm 2015 giải quyết việc di dời dưới nhiều hình thức khác nhau. Kế hoạch yêu cầu các cơ quan liên quan phát triển thêm các hướng dẫn và thủ tục liên quan đến quản lý sơ tán và nơi trú ẩn nhưng không lồng ghép việc di dời vào đó, không đề cập việc ngăn chặn việc di dời hoặc các giải pháp lâu dài cho việc di dời.²³ Gần đây, Thái Lan đang xây dựng dự thảo Đạo luật về biến đổi khí hậu, trong đó cũng có thiết lập các quyền của công dân liên quan bao gồm quyền nhận thông tin về biến đổi khí hậu từ nhà nước, quyền tham gia bằng cách đưa ra thông tin và ý kiến trong nỗ lực chống biến đổi khí hậu và quyền nhận hỗ trợ của chính phủ cho các dự án chống lại biến đổi khí hậu và thực hiện các hoạt động thích ứng với khí hậu.²⁴ Mặc dù đã có sự lồng ghép quyền con người vào đạo luật về biến đổi khí hậu, tuy nhiên trong các quy định pháp luật của Thái Lan vẫn chưa thừa nhận nhóm đối tượng là người di cư do biến đổi khí hậu.

Cũng giống với Việt Nam và Thái Lan, Campuchia không có văn bản pháp lý nào đề cập trực tiếp liên quan người di cư do biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, Luật Quản lý thiên tai năm 2015 của Campuchia có đề cập nhu cầu giải quyết mất mát và thiệt hại trong quản lý thiên tai trước²⁵ và sau²⁶ khi xảy ra, ưu tiên tập trung vào nhu cầu của người dân và cộng đồng bị ảnh hưởng. Ngoài luật, Campuchia cũng đã ban hành một số văn bản chính sách bao gồm các kế hoạch chiến lược hành động, kế hoạch hướng dẫn và chiến lược để giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, trong các văn bản hiện hành của Campuchia, không có hướng dẫn nào về lập

23 Sri Aryani (RWI), *Thailand National Law and Policy Report (Consultation draft 2020): Displacement in the Context of Disasters and Climate Change*, Raoul Wallenberg Institute, 2020, https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2024/03/Consultation-Draft_Thailand.pdf, truy cập ngày 16/03/2024.

24 Tilleke & Gibbins, “Thailand’s draft climate change act”, <https://www.tilleke.com/insights/thailands-draft-climate-change-act/>, truy cập ngày 16/03/2024.

25 Điều 11 của Luật về quản lý thảm họa năm 2015 của Campuchia.

26 Điều 27 của Luật về quản lý thảm họa năm 2015 của Campuchia.

kế hoạch, ứng phó hoặc giải quyết vấn đề di cư trong bối cảnh khí hậu thay đổi.²⁷

Có thể thấy rằng dù khu vực hạ lưu sông Mekong là nơi xảy ra tình trạng di cư, do khí hậu phức tạp nhưng các quy định pháp lý về di cư do khí hậu lại không cụ thể, rõ ràng. Sự thiếu vắng các quy định pháp lý về vấn đề di cư do biến đổi khí hậu tại khu vực Tiểu vùng sông Mekong khiến cho quyền của những người di cư do biến đổi khí hậu bị đe dọa nghiêm trọng.

3. Đề xuất giải pháp pháp lý bảo vệ các quyền của người di cư do biến đổi khí hậu tại khu vực Tiểu vùng sông Mekong

Để khắc phục những khoảng trống trong khuôn khổ pháp lý quốc gia và khu vực nhằm bảo vệ quyền của những người di cư do biến đổi khí hậu trong khu vực Tiểu vùng sông Mekong, các quốc gia cần thực hiện những biện pháp thực tế. Trước tiên, việc công nhận những người di cư do biến đổi khí hậu là cần thiết. Hiện nay, khu vực Tiểu vùng sông Mekong chưa có các quy định về di cư khí hậu trong các điều ước quốc tế hay luật quốc gia. Các quốc gia trong khu vực cần đưa vấn đề này lên bàn thảo luận tại Hội nghị Cấp cao Ủy hội sông Mekong nhằm thống nhất các thuật ngữ, khái niệm về di cư do biến đổi khí hậu. Việc công nhận và cấp tư cách pháp lý cho những người di cư khí hậu sẽ giúp họ được bảo vệ, được đối xử công bằng và có thể di chuyển giữa các quốc gia trong khu vực.

Bên cạnh đó, di cư xuyên biên giới do khí hậu là một hiện tượng phức tạp và đòi hỏi sự hợp tác giữa các quốc gia phát triển và các quốc gia đang phát triển. Nguyên tắc trách nhiệm chung nhưng khác biệt và khả năng tương ứng trong luật môi trường quốc tế yêu cầu các quốc gia phát triển hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho các quốc gia đang phát triển để giúp họ ứng phó với biến đổi khí hậu. Sự hợp tác này không chỉ giúp các quốc gia trong khu vực nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu mà còn góp phần ổn định tình hình chính trị và xã hội, giảm thiểu tình trạng di cư bất hợp pháp.

Thêm vào đó, các quốc gia trong khu vực cần đàm phán và thông qua một điều ước về di cư do biến đổi khí hậu, xác định rõ tư cách pháp lý của những người di cư khí hậu và quy định các biện pháp quản lý rủi ro thiên tai. Điều ước này sẽ giúp các quốc gia ứng phó kịp thời khi biến đổi khí hậu gây ra tình trạng di cư, đồng thời bảo vệ quyền lợi của những người di cư trong khu vực. Các quốc gia cũng cần xây dựng các quy định về tái định cư cho những người di cư khí hậu, tạo điều kiện cho họ tiếp cận cơ hội việc làm và các dịch vụ xã hội.

27 Kong Phallack, Bin Rasmeykanyka, Georgina Lloyd Rivera, Hoy Sereivathanak Reasey (co-ed.), *Contemporary Environmental Law in Cambodia and future perspectives*, Konrad Adenauer Stiftung, Cambodia, 2020, <https://aipalync.org/document/download/775>, truy cập ngày 18/03/2024.

Để đảm bảo nguồn lực hỗ trợ những người di cư khí hậu trong quá trình di cư, các quốc gia cần thành lập một Quỹ khu vực. Việc đàm phán và ký kết các điều ước khu vực về di cư khí hậu sẽ mất thời gian và chi phí, nhưng đây là giải pháp lâu dài và bền vững. Cuối cùng, các quốc gia có biên giới chung trong khu vực Tiểu vùng sông Mekong cần thiết lập thỏa thuận di chuyển tự do, tạo điều kiện cho những người di cư khí hậu được nhập cảnh, cư trú và làm việc tại quốc gia lân cận. Điều này sẽ giảm bớt gánh nặng cho các quốc gia bị ảnh hưởng trực tiếp bởi biến đổi khí hậu và bảo vệ quyền lợi của người di cư. Những giải pháp trên, nếu được thực hiện, sẽ giúp khắc phục những khoảng trống trong khuôn khổ pháp lý quốc gia và khu vực, đồng thời bảo vệ quyền lợi của những người di cư do biến đổi khí hậu trong khu vực Tiểu vùng sông Mekong. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] ASEAN, “ASEAN Joint Statement on Climate Change to The 27th Session of The Conference of The Parties to The United Nations Framework Convention on Climate Change”, 2023
- [2] Sara R. Curran, Jacqueline Meijer-Irons, “Climate Variability, Land Ownership and Migration: Evidence From Thailand About Gender Impacts”, *Washington Journal of Environmental Law & Policy*, Vol. 4(1), 2014
- [3] Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), “Internal displacement and food security”, *Global Report on Internal Displacement 2023*
- [4] International Centre for Environmental Management (ICEM), “Baseline and Projected 2050 Climate Change Salinity Intrusion, DELTA Tools for the Mekong Delta, 2014–2015”, 2009
- [5] IOM, MC/INF/288 - Discussion Note: Migration and the Environment, IOM’s Global Migration Data Analysis Centre. Germany, 2007
- [6] IPCC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor and H. L. Miller (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007
- [7] Chris Jacobson, Stacy Crevello, Chanthan Chea & Ben Jarihani, “When is migration a maladaptive response to climate change?”, *Regional Environmental Change*, Vol. 19, 2019, <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1387-6>
- [8] Kong Phallack, Bin Rasmeykanyka, Georgina Lloyd Rivera, Hoy Sereivathanak Reasey (co-ed.), *Contemporary Environmental Law in Cambodia and future perspectives*, Konrad Adenauer Stiftung, Cambodia, 2020
- [9] Matthew Scott, “Adapting to Climate-Related Human Mobility into Europe: Between the Protection Agenda and the Deterrence Paradigm, or Beyond?”, *European Journal of Migration and Law*, 2023, tr. 54–82 <https://doi.org/10.1163/15718166-1234014>
- [10] Sri Aryani (RWI), *Thailand National Law and Policy Report (Consultation draft 2020): Displacement in the Context of Disasters and Climate Change*, Raoul Wallenberg Institute, 2020
- [11] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER) Work Programme 2021-2025*, The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)