

QUYỀN CỦA NGƯỜI KHÔNG QUỐC TỊCH TRONG PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VỚI PHÁP LUẬT CỦA VIỆT NAM

HỒ HOÀNG GIANG*

Quyền của người không quốc tịch đã được ghi nhận trong các Điều ước quốc tế về quyền con người nói chung và về người không quốc tịch nói riêng. Việt Nam đã tiến hành nội luật hóa những quy định về người không quốc tịch trong các điều ước quốc tế mà đã tham gia làm thành viên, điều này giúp cho người không quốc tịch sinh sống và làm việc tại Việt Nam bảo đảm những quyền con người cơ bản. Bài viết phân tích các quyền của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế, pháp luật quốc gia, từ đó đưa ra những kiến nghị, đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật Việt Nam về người không quốc tịch.

Từ khóa: Người không quốc tịch; pháp luật quốc tế; điều ước quốc tế; pháp luật của Việt Nam; quyền con người.

The rights of stateless persons are recognized in international treaties on human rights in general and on stateless persons in particular. Vietnam has internalized the provisions on stateless persons in international treaties that it has joined as a member, which helps to ensure fundamental human rights for these people while living and working in Vietnam. The article analyzes the rights of stateless people in both international law and national law, thereby making some recommendations and proposals to improve the Vietnamese law on stateless persons.

Keywords: Stateless persons; international law; international treaties; Vietnamese law; human rights.

NGÀY NHẬN: 15/10/2023 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 17/11/2023 NGÀY DUYỆT: 15/12/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.335.2023.718>

1. Đặt vấn đề

Không quốc tịch là tình trạng của một cá nhân khi không được coi là công dân của bất kỳ quốc gia nào xét về mặt luật pháp.

Bên cạnh các Điều ước quốc tế chung về quyền con người, như: Hiến chương Liên hiệp quốc, Tuyên ngôn nhân quyền của Liên hiệp quốc năm 1948 (UDHR)..., các quốc gia

trên thế giới đã ký kết nhiều điều ước quốc tế về vấn đề quốc tịch, đặc biệt hai Công ước: Công ước của Liên hiệp quốc năm 1954 về quy chế của người không quốc tịch (sau đây gọi là Công ước 1954) và Công ước về hạn

* NCS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

chế tình trạng không quốc tịch năm 1961 (sau đây gọi là Công ước 1961) là những Điều ước quốc tế đề cập trực tiếp đến vấn đề người không quốc tịch.

2. Nội dung quyền của người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế

Thứ nhất, quyền con người trên lĩnh vực dân sự, chính trị. Theo quy định của Công ước quốc tế năm 1966: (1) Tất cả mọi người đều có quyền được sống (trừ án tử hình theo pháp luật); (2) Tất cả mọi người kể cả những người bị tước tự do đều có quyền không bị tra tấn, đối xử hoặc bị áp dụng các hình phạt tàn nhẫn, vô nhân đạo hoặc nhục hình; (3) Tất cả mọi người đều có quyền được đối xử bình đẳng, không bị phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội; (4) Tất cả mọi người đều có quyền bình đẳng trước pháp luật; (5) Không ai bị coi là có tội khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; (6) Tất cả mọi người đều có quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo và ngôn luận; (7) Tất cả mọi người đều có quyền không bị xâm phạm vô cớ về chỗ ở, bí mật thư tín và đời tư; (8) Việc hạn chế các quyền tự do bất khả xâm phạm và bí mật đời tư phải được pháp luật quy định và chỉ nhằm tôn trọng các quyền và uy tín của người khác nhằm bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức¹.

Thứ hai, quyền con người trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội và văn hóa, như: (1) Mọi người đều có quyền làm việc. Nhà nước phải có các biện pháp thích hợp để bảo đảm quyền này; (2) Mọi người đều được trả lương/thù lao như nhau cho những công việc như nhau; (3) Mọi người đều có quyền thành lập và gia nhập công đoàn; (4) Mọi người đều được hưởng điều kiện an sinh - xã hội và bảo hiểm xã hội; (5) Mọi người đều có quyền được hưởng một mức sống thỏa đáng (về ăn, mặc và nhà ở) cho bản thân và gia

đình; (6) Mọi người đều có quyền đạt tới một tiêu chuẩn sức khỏe cao nhất có thể được.

Ngoài ra, người không quốc tịch trong pháp luật quốc tế còn được hưởng một số quyền mang tính đặc thù, như:

Một là, quyền được tiếp tục cư trú. Quyền này được hiểu là người không quốc tịch đang cư trú trên lãnh thổ quốc gia nào thì có quyền được tiếp tục cư trú tại lãnh thổ quốc gia đó, được quy định rõ tại Điều 3 Công ước 1954.

Hai là, quyền được cấp các giấy tờ cá nhân. Điều 27 Công ước 1954 quy định các quốc gia thành viên sẽ cấp giấy chứng minh cho bất kỳ người không quốc tịch nào trên lãnh thổ của mình mà không có giấy chứng minh có giá trị pháp lý và Điều 28 khẳng định: “Các quốc gia thành viên sẽ cấp cho người không quốc tịch cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của mình những giấy tờ thông hành cần thiết cho mục đích đi lại ngoài lãnh thổ của mình, trừ phi có những lý do cấp bách về an ninh quốc gia hay trật tự công cộng đòi hỏi khác và những quy định tại Phụ lục của Công ước này sẽ áp dụng liên quan tới những giấy tờ đó...”. Đây là quy định tạo tiền đề để người không quốc tịch có thể thực hiện những quyền khác của mình, như: đi đến các nước khác để học tập, làm việc, chữa bệnh và nhập cư.

Ba là, quyền được nhập quốc tịch. Điều 32 Công ước 1954 quy định, các quốc gia thành viên sẽ tạo điều kiện thuận lợi hết mức có thể cho việc hòa nhập và nhập tịch của người không quốc tịch. Để được nhập quốc tịch, người không quốc tịch cũng phải đáp ứng một số điều kiện nhất định. Theo Điều 1 Công ước 1961, nước ký kết sẽ cho những người sinh ra trên lãnh thổ của nước mình mà có thể bị rơi vào tình trạng không quốc tịch được hưởng quốc tịch nước mình theo đơn xin của đương sự hoặc người đại diện của đương sự cho cơ quan có thẩm quyền

phù hợp với quy định của pháp luật nước đó. Các điều kiện là: (1) Đơn xin phải nộp trong khoảng thời gian do nước ký kết đó quy định nhưng bắt đầu không được muộn hơn 18 tuổi và kết thúc không được trước lúc 21 tuổi, đương sự được phép ít nhất 1 năm để có thể tự làm đơn xin; (2) Đương sự phải là người không phạm tội chống lại an ninh quốc gia của nước ký kết, cũng như không bị kết án phạt tù 5 năm hoặc nhiều hơn về tội phạm hình sự; (3) Đương sự phải cư trú thường xuyên trên lãnh thổ của nước ký kết trong khoảng thời gian nhất định do nước đó quy định; (4) Đương sự phải thường xuyên ở trong tình trạng không quốc tịch. Những điều kiện gia nhập quốc tịch ghi nhận tại Điều 1 của Công ước năm 1961 là những điều kiện chung, trên thực tế mỗi quốc gia có thể áp dụng một hoặc tất cả các điều kiện trên và có thể quy định thêm những điều kiện khác.

Bốn là, quyền không bị trục xuất. Người không quốc tịch sẽ không bị trục xuất khỏi quốc gia họ đang cư trú ngoại trừ những lý do an ninh hay trật tự công cộng. Ở nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, những người không quốc tịch đang phải đối mặt với những khó khăn về thể chế, pháp luật quốc gia chưa điều chỉnh hoặc điều chỉnh hạn chế về người không quốc tịch. Vì vậy, bảo vệ quyền của người không tịch vẫn là việc cần thiết, cần sự chung tay của cả cộng đồng quốc tế.

3. Những vấn đề đặt ra với pháp luật Việt Nam về quyền của người không quốc tịch

Mặc dù, chưa tham gia hai Công ước về người không quốc tịch năm 1954 và 1961 nhưng Việt Nam đã tham gia vào tổ chức Liên hiệp quốc cũng như tham gia các Điều ước quốc tế về quyền con người, trong đó có các quy định (trực tiếp hoặc gián tiếp) về quốc tịch, như: Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR), Công ước

quốc tế về quyền của trẻ em (CRC), Công ước về quyền của người khuyết tật năm 2014 (CRPD), Công ước về loại bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ (CEDAW), Công ước về loại bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (ICERD)... Đến nay, các quy định liên quan đến quốc tịch tại các công ước quốc tế về nhân quyền nói trên đã được Việt Nam nghiên cứu, nội luật hóa tại *Luật Quốc tịch* và các luật khác có liên quan, như: nguyên tắc không phân biệt đối xử trong các vấn đề về quốc tịch (Điều 2 *Luật Quốc tịch* năm 2008); về quyền được có quốc tịch, đặc biệt là quyền có quốc tịch của trẻ em: về các biện pháp hạn chế tình trạng không quốc tịch (Điều 8 *Luật Quốc tịch* năm 2008)... Điều này giúp cho người không quốc tịch sinh sống và làm việc tại Việt Nam đã bảo đảm những quyền con người cơ bản². Tuy nhiên, với những quyền mang tính đặc thù dành cho người không quốc tịch thì vẫn còn một số tồn tại sau:

Thứ nhất, về quyền có quốc tịch của người không quốc tịch trong pháp luật Việt Nam như: (1) Chưa có quy định thủ tục riêng về xác định quốc tịch Việt Nam, việc xác định quốc tịch được thực hiện theo biện pháp hành chính (ở nước ta hiện nay thủ tục khai sinh lồng ghép vào với việc xác định quốc tịch cho trẻ em mới sinh); (2) Quy định về căn cứ xác định quốc tịch Việt Nam của trẻ em sinh ra tại Việt Nam có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, người kia là công dân nước ngoài chưa cụ thể. Nhà nước không thể hiện chủ quyền xác định quốc tịch cho cá nhân, trong đó có trẻ em mà trao quyền cho cha mẹ để trong việc lựa chọn quốc tịch cho con. Từ quy định trao quyền này đã xảy ra trường hợp cha mẹ thỏa thuận chọn quốc tịch nước ngoài cho con nhưng pháp luật nước đó chưa công nhận, vô tình trẻ bị rơi vào tình trạng không quốc tịch, mặc dù cha mẹ đều là người có quốc tịch; (3) Quy định về quốc tịch đối với trẻ em có cha mẹ hoặc

cha là người không quốc tịch còn chưa thống nhất. Điều 17 *Luật Quốc tịch* năm 2008 điều quy định cả cha mẹ (khoản 1) hoặc mẹ (khoản 2) phải có nơi thường trú tại Việt Nam; (4) Quy định về nhập quốc tịch cho người không quốc tịch theo Điều 22 *Luật Quốc tịch* năm 2008 chưa giải quyết được vấn đề người không quốc tịch³.

Thứ hai, quy định về quyền lao động của người không quốc tịch còn thiếu thống nhất. Theo khoản 5 Điều 3 *Luật Quốc tịch* năm 2008: “Người nước ngoài cư trú ở Việt Nam là công dân nước ngoài và người không quốc tịch thường trú hoặc tạm trú ở Việt Nam”. Cùng với đó, tại khoản 3 Điều 2 *Bộ luật Lao động* năm 2019 quy định về đối tượng áp dụng đã chỉ rõ “người lao động là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam”.

Tuy nhiên, khoản 1 Điều 151 của *Bộ luật Lao động* năm 2019 quy định “Người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam là người có quốc tịch nước ngoài”, có nghĩa là người không quốc tịch không được quy định là đối tượng áp dụng của *Bộ luật Lao động* năm 2019. Thực trạng quy định này dẫn đến tình trạng không thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời này không bảo đảm quyền được lao động, kiếm thu nhập bảo đảm cuộc sống của người không quốc tịch. Từ đó kéo theo các hệ lụy như không đủ điều kiện cấp thẻ thường trú, dẫn đến việc nhận được quốc tịch Việt Nam của họ lại càng xa vời hơn nữa.

Thứ ba, các quy định về vấn đề cư trú của người không quốc tịch còn chưa có tính thống nhất, gây nên những rào cản và chưa bảo đảm được quyền cho người không quốc tịch. Điều 39 *Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú* năm 2019 đã đưa ra quy định về thường trú đối với người không quốc tịch, theo đó người không quốc tịch đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ năm 2000 trở về trước là một trong các trường hợp được xét cho

thường trú. Tuy nhiên, để được xét cho thường trú đối với người không quốc tịch, Điều 42 *Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú* năm 2019 lại quy định cụ thể điều kiện để được xét cho thường trú bên cạnh điều kiện có chỗ ở hợp pháp và có thu nhập ổn định bảo đảm cuộc sống tại Việt Nam còn phải có giấy tờ chứng minh đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ trước năm 2000 (Điểm b khoản 1).

Điều 41 *Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú* năm 2019 còn quy định người nước ngoài nói chung có đề nghị cho thường trú thì tiến hành làm thủ tục tại cơ quan quản lý xuất, nhập cảnh với những yêu cầu về hồ sơ mà người không quốc tịch khó đáp ứng được, như: lý lịch tư pháp do cơ quan có thẩm quyền của nước mà người đó là công dân cấp; công hàm của cơ quan đại diện của nước mà người đó là công dân đề nghị Việt Nam giải quyết cho người đó thường trú; bản sao hộ chiếu có chứng thực; giấy tờ chứng minh đủ điều kiện được xét cho thường trú... Mặc dù trong Thông tư số 31/2015/TT-BCA ngày 06/7/2015 hướng dẫn một số nội dung về cấp thị thực, cấp thẻ tạm trú, cấp giấy phép xuất, nhập cảnh, giải quyết thường trú cho người nước ngoài tại Việt Nam đã có những hướng dẫn nhất định đối với những người không quốc tịch tại điểm b khoản 2 Điều 5, tuy nhiên, những quy định này vẫn chưa phù hợp với các nhóm người không quốc tịch ở Việt Nam hiện nay.

4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về người không quốc tịch tại Việt Nam

Một là, cần có những quy định riêng về xác định quốc tịch Việt Nam.

(1) Tách quá trình khai sinh và xác nhận của trẻ thành các giai đoạn độc lập trong *Luật Hộ tịch* năm 2014. Theo đó, bỏ từ “quốc tịch” trong điểm a khoản 1 Điều 14 *Luật Hộ tịch* năm 2014 cũng quy định về nội dung đăng ký khai sinh cho trẻ. Quy định này sẽ

được sửa thành: “1. Nội dung đăng ký khai sinh gồm:

a) Thông tin của người được đăng ký khai sinh: Họ, chữ đệm và tên; giới tính; ngày, tháng, năm sinh; nơi sinh; quê quán; dân tộc”.

(2) Đối với quy định về việc thỏa thuận chọn quốc tịch cho trẻ tại khoản 2 Điều 16 *Luật Quốc tịch* năm 2008 có thể sửa thành: “2. Trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam còn người kia là công dân nước ngoài thì có quốc tịch Việt Nam, nếu có sự thỏa thuận bằng văn bản của cha mẹ vào thời điểm đăng ký xác nhận quốc tịch cho con. Trường hợp trẻ em được sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà cha mẹ không thỏa thuận được việc lựa chọn quốc tịch cho con thì trẻ em đó có quốc tịch Việt Nam”.

(3) Cần nói rộng quy định về vấn đề hưởng quốc tịch của trẻ em có cha mẹ là người không quốc tịch tại Việt Nam. Theo đó, Điều 17 *Luật Quốc tịch* năm 2008 có thể được sửa đổi thành: “1. Trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có cha mẹ đều là người không quốc tịch sinh sống tại Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam. 2. Trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh ra có mẹ là người không quốc tịch sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam, còn cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam”.

Quy định này phù hợp hơn với nội dung của Điều 18 về quốc tịch đối với trẻ em vô thừa nhận được sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam và Điều 8 *Luật Quốc tịch* năm 2008 về hạn chế tình trạng không quốc tịch, đồng thời có thể góp phần chấm dứt hoàn toàn tình trạng trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam có nguy cơ trở thành người không quốc tịch.

(4) Sửa đổi quy định tại Điều 22 *Luật Quốc tịch* năm 2008 phù hợp với yêu cầu trong tình hình mới. Nhằm bảo đảm quyền được có quốc tịch Việt Nam của những người

không quốc tịch sinh sống có thời hạn nhất định tại Việt Nam, cần sửa lại Điều 22 *Luật Quốc tịch* năm 2008 phù hợp hơn, cụ thể như sau: “Người không quốc tịch mà không có đầy đủ các giấy tờ về nhân thân, nhưng đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam từ 20 năm trở lên và tuân thủ *Hiến pháp*, pháp luật Việt Nam thì được nhập quốc tịch Việt Nam theo trình tự, thủ tục và hồ sơ do Chính phủ quy định”.

Hai là, hoàn thiện pháp luật về cư trú đối với người không quốc tịch. Theo đó, cần rút ngắn thời gian tạm trú liên tục của người không quốc tịch, bảo đảm quyền được công nhận thường trú của họ và cần phải sửa đổi nội dung khoản 4 Điều 39 này như sau: “4. Người không quốc tịch đã tạm trú liên tục tại Việt Nam từ năm 2010 trở về trước”.

Ba là, hoàn thiện pháp luật về lao động, quyền lao động đối với người không quốc tịch thông qua việc sửa đổi khoản 1 Điều 151 *Bộ luật Lao động* năm 2019 theo hướng “Người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam là người có quốc tịch nước ngoài và người không quốc tịch”. Điều này sẽ giải quyết được vấn đề liên quan đến tình trạng không thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời bảo đảm quyền được lao động, kiếm thu nhập bảo đảm cuộc sống của người không quốc tịch □

Chú thích:

1. Liên hiệp quốc. *Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị*, năm 1966.
- 2, 3. *Luật Quốc tịch* năm 2008.

Tài liệu tham khảo:

1. Công ước La Haye về một số vấn đề liên quan tới xung đột *Luật Quốc tịch* năm 1930.
2. Liên hiệp quốc. *Hiến chương Liên hiệp quốc*, năm 1945.
3. Liên hiệp quốc. *Tuyên ngôn nhân quyền (UDHR)*, năm 1948.
4. Liên hiệp quốc. *Công ước về hạn chế tình trạng không quốc tịch*, năm 1961.